



Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Derecho
Maestría en Administración Pública Estatal y Municipal

Instrumentos para la medición de calidad y mejoramiento de atención
ciudadana. Administración pública municipal 2012-2015.

Opción de Titulación
Tesis

Que como parte de los requisitos para obtener el Grado de
Maestría en Administración Pública

Presenta: Lic. Francis Daniela Velázquez Ramírez

Dirigido por:
Mtro. Ricardo Ugalde Ramírez

Mtro. Ricardo Ugalde Ramírez
Presidente


Firma

Mtro. José Enrique Rivera Rodríguez
Secretario


Firma

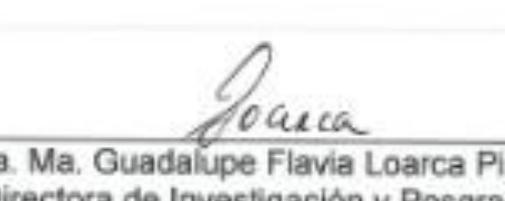
Mtra. Gabriela Marcilla Morales
Vocal

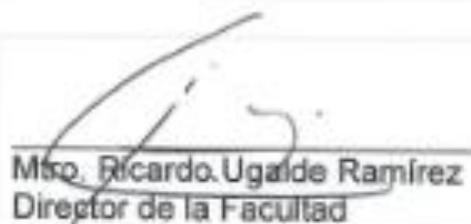

Firma

Mtro. Oscar Rangel González
Suplente


Firma

Mtro. Ángel Santiago Santiago
Suplente


Firma


Mtro. Ricardo Ugalde Ramírez
Director de la Facultad


Dra. Ma. Guadalupe Flavia Loarca Piña
Directora de Investigación y Posgrado

TABLA DE CONTENIDOS

Índice	2
Introducción	4
Capítulo I. Conceptos y funciones básicas del servicio de atención al ciudadano	9
1.1. El ciudadano.....	9
1.2. El servicio de atención ciudadana.....	18
1.3. Objetivos del servicio de atención al ciudadano	22
1.4. Principales características de la información, asesoramiento y áreas de atención al ciudadano.....	26
1.4.1 El papel de la comunicación y los procedimientos usuales en la administración.....	28
1.4.2 Las tecnologías de la información y su importancia en el servicio de atención al ciudadano.....	34
1.4.3 El call center.....	37
1.4.4 La ventanilla única.....	39
Capítulo II. Marco teórico y conceptual de las teorías de la Calidad Total y la Nueva Gestión Pública	41
2.1 Teoría de la calidad total.....	41
2.1.1 Antecedentes de la teoría de la calidad total.....	44
2.1.2 La atención para la teoría de la calidad total.....	48
2.1.3 El cliente dentro de la teoría de la calidad total.....	48
2.1.4 Calidad como estrategia para la modernización de la administración	54
2.1.5 La importancia de la capacitación al personal para alcanzar la calidad total.....	55
2.1.6 La calidad total en las organizaciones privadas y públicas.....	67
2.2 Teoría de la Nueva Gestión Pública.....	69

2.2.1 Antecedentes de la nueva gestión pública.....	74
2.2.2 La atención para la nueva gestión pública	86
2.2.3 El ciudadano – cliente dentro de la teoría de la nueva gestión pública.....	87
2.2.4 El modelo de servicio de atención basado en el ciudadano – cliente	88
2.2.5 La modernización de las organizaciones para dar para un mejor servicio.....	93
Capítulo III. El servicio de atención ciudadana en la Administración Pública Municipal de Querétaro.....	97
3.1 Diagnóstico de la Dirección.....	97
3.2 Análisis del problema a la luz de la Nueva Gestión Pública.....	102
3.3 Análisis del problema a la luz de la Teoría de la Calidad Total.....	107
3.4 Conclusiones.....	109
3.5 Propuestas.....	119
Referencias y fuentes consultadas.....	123
Citas y notas al pie.....	129

Introducción

El Municipio es el nivel de gobierno que tiene en principio el primer contacto con el ciudadano, toda vez que las necesidades que tienen como personas están vinculadas con los servicios municipales básicos como lo son la vivienda, las contribuciones de impuesto predial, alumbrado, agua potable, drenaje alcantarillado entre otros. Esta primera interacción se transforma en la solicitud de un servicio y la atención del mismo, iniciando también la valoración gobernado/gobierno y administración pública/usuario de servicios públicos. Estas convergencias nos permiten indagar sobre un paradigma "Calidad en la Prestación y Atención de Servicios Públicos Vs. Burocratismo Gubernamental".

El objetivo general de esta investigación está enfocado al estudio de la Dirección de Atención Ciudadana del Municipio de Querétaro, determinando si la administración municipal posiciona al ciudadano en el centro de su actividad gubernamental, logra con ello modificar el pensamiento y la percepción de los gobernados quienes en algunos casos la califican como burocrática e ineficiente. En este sentido es necesario mejorar los niveles de atención y calidad para generar los cambios de percepción que permitan mejorar los niveles de confianza y certidumbre sobre el quehacer gubernamental.

Por otra parte, se pretende determinar si el papel que desempeña la Dirección de Atención Ciudadana del Gobierno Municipal de Querétaro, está encaminada a posicionar las acciones y programas de su gobierno, para con ello dar respuesta y solución a las solicitudes de la población a través de la modernización tecnológica y administrativa y de la gestión de conductas para eliminar la percepción de gobierno burocrático e ineficiente.

Guillermo Haro Bélchez¹ en su libro *Cómo servir mejor a los ciudadanos*, establece que la burocracia ha sido desvirtuada y se utiliza como un calificativo que señala "lo más negativo de la administración pública como...la tramitación lenta, rutinaria y hasta superflua...". Lo anterior se debe a que el usuario o

¹Guillermo Haro Bélchez. (1999). **Cómo servir mejor a los ciudadanos**. México: Instituto Nacional de Administración Pública.

receptor de los servicios gubernamentales, en general, considera las fallas de los servicios, la complejidad de trámites, los tiempos excesivos para desahogar asuntos diversos, etcétera, como una consecuencia directa de actitudes de negligencia, ineptitud, abuso de autoridad, descortesía, falta de responsabilidad, corrupción, etcétera, del empleado o servidor público; bajo estas circunstancias, la ciudadanía identifica y califica a los servidores públicos como burócratas.

Las teorías a utilizar dentro de este trabajo son la de la Nueva Gestión Pública y la de Calidad Total. La teoría de la Nueva Gestión Pública (NGP) o también referenciado como New Public Management (NPM) propone los procesos de modernización de las administraciones y pone énfasis en las condiciones, contextos e impactos que han tenido en el orden de los gobiernos locales, refiriéndose de forma particular al diseño e implementación de nuevos procesos administrativos, Arellano y Cabrero² tratan de vincular los argumentos de la NGP con la discusión sobre justicia, equidad y ethos organizacional.

El fenómeno de la NGP se ha difundido enérgicamente a nivel mundial como eje central para el cambio y la modernización de las administraciones públicas. La propuesta de Andrea López considera que se “Conduce a un gobierno más económico y eficiente, con servicios de mayor calidad y programas más eficaces, y además, simultáneamente, introduce cambios como la ampliación del control político, mayor libertad a los gerentes para que lleven a cabo su gestión, mayor transparencia gubernamental y una mejora de la imagen de aquellos ministros y líderes más comprometidos³”.

Por lo que se refiere a la teoría de la calidad total, será entendida como un concepto administrativo que busca sistemáticamente y con la participación de

² David Arellano y Enrique Cabrero. (2005). **La Nueva Gestión Pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público**. Gestión y Política Pública, XIV Número 3, 559-618.

³ Andrea, López, (2002) **La Nueva Gestión Pública: Algunas precisiones para su abordaje conceptual**. México: Instituto Nacional de Administración de Pública, 9

los miembros de una organización, elevar la calidad de sus procesos, productos y servicios, para cumplir con el propósito de satisfacer las necesidades y expectativas del cliente⁴.

Por tanto si la Dirección de Atención Ciudadana del Municipio de Querétaro es el primer contacto del ciudadano con el servicio público, debiera encontrarse en la búsqueda de una mejora continua que le permita llevar a cabo sus funciones de forma eficiente y eficaz para aumentar su nivel de productividad y satisfacción del gobernado aplicando los principios de la nueva gestión pública y de la calidad total.

Los objetivos específicos de este trabajo son:

- Analizar las nuevas formas de administración pública, teniendo como base fundamental la Nueva Gestión Pública (NGP) y la Calidad Total (CT) para ofrecer sus servicios, identificando los mecanismos para su implementación por la administración municipal de Querétaro.
- Ubicar los modelos utilizados en el gobierno municipal de Querétaro en el uso de herramientas tecnológicas y su impacto para mejorar su eficiencia y productividad en el servicio.
- Indagar sobre las formas de operación y funcionamiento de la administración pública en el Municipio de Querétaro, identificando sus procesos de la planeación y sus canales de comunicación, así como el valor otorgado a la capacitación y los indicadores que utilizan para llevar a cabo su evaluación del rendimiento laboral.
- Definir las problemáticas de la Dirección de Atención Ciudadana del Municipio de Querétaro para plantear propuestas de mejora a nivel interno y externo, buscando con ello una mejor atención y servicio para la sociedad que se acerca al gobierno solicitando trámites y servicios que se proporcionan.

⁴ Para fines de éste trabajo, entiéndase cliente como ciudadano.

La hipótesis general de este trabajo de investigación es: “Si el gobierno del Municipio de Querétaro posiciona al gobernado como el eje central de su actividad gubernamental, generará mejores niveles de confianza y certidumbre en los gobernados hacia la autoridad municipal reduciendo así el calificativo que se daba a las administraciones de burocráticas e ineficientes”.

Las hipótesis específicas son:

- Aplicar los principios de la Nueva Gestión Pública (NGP) y la Calidad Total (CT) posiciona al ciudadano en el centro de toda acción del gobierno del Municipio de Querétaro para brindarle los beneficios y satisfacción que solicita.
- Utilizar sistemas tecnológicos modernos permite eficientar los procesos de la autoridad municipal de Querétaro para brindar al gobernado una respuesta pronta al trámite y/o servicio que solicitó.
- Fomentar la capacitación al personal, la homologación de protocolos, la planeación, la dirección, el control y la evaluación de las actividades que realiza el Gobierno, permite a la Administración Municipal de Querétaro elevar su capacidad de respuesta y brindar mejores servicios a la sociedad que demanda.
- Identificar la comunicación entre los órganos municipales del Gobierno de Querétaro evita que los tiempos de respuesta a la ciudadanía se vean afectados y facilita la coordinación de trámites y servicios que se ofrecen.

El tipo de investigación propuesta es teórica/aplicada. La metodología general de la ciencia que se utilizó es inductiva/deductiva y cualitativa/cuantitativa. Las técnicas fundamentales utilizadas fueron la observación, la investigación documental, la entrevista al personal que labora en la Dirección de Atención Ciudadana así como a los administradores de la herramienta tecnológica que utilizan como base (SIEBEL CRM)⁵ para obtener información sobre las ventajas

⁵ Siebel Customer Relationship Management (CRM) de Oracle es la solución de gestión de relaciones con clientes (CRM). Ayuda a las organizaciones a conseguir el máximo crecimiento de los ingresos y resultados, así como a brindar excepcionales experiencias del cliente en todos los canales, puntos de contacto y dispositivos. Proporciona Información avanzada sobre los clientes basada en funciones e integración preconfigurada.

y desventajas de su uso al interior y su impacto con el exterior, y finalmente se utilizó el método empírico consistente en la aplicación y análisis de los resultados de las encuestas realizadas a los ciudadanos.

La presente tesis está integrada por tres capítulos y un apartado de Conclusiones y Propuestas. El capítulo I, denominado “Conceptos y Funciones Básicas del Servicio de Atención al Ciudadano”, nos permite conocer las definiciones y vinculaciones básicas entre el ciudadano y la administración Pública Municipal. En el Capítulo II, denominado “Marco teórico y conceptual de las teorías de la Calidad Total y la Nueva Gestión Pública” pretende mostrar el enfoque de las nuevas tendencias de desarrollo y gestión administrativa que ubica al ciudadano como sujeto de un primer lugar en la prioridad de atención y canalización de esfuerzos y recursos. En el Capítulo III, denominado “El Servicio de Atención Ciudadana en la Administración Pública Municipal de Querétaro”, presenta las acciones, prácticas, organización y estrategias de la unidad administrativa municipal responsable de ser el primer punto de encuentro entre el Ciudadano y la Administración. Finalmente se presentan las Conclusiones y Propuestas de la presente investigación.

Capítulo I. Conceptos y funciones básicas del servicio de atención al ciudadano

En este primer capítulo conoceremos las definiciones y vinculaciones básicas entre el ciudadano y la administración Pública Municipal.

Iniciaremos con la palabra ciudadano desde los tiempos antiguos de Aristóteles hasta lo que se establece en la Carta Magna, para finalmente llegar a un concepto que será el utilizado en todo el documento de investigación; definiremos con el apoyo de autores e investigadores en el tema lo que se conoce como el servicio de atención ciudadana, sus objetivos, características principales y herramientas como el call center y la ventanilla única que facilitan el acercamiento y la relación entre el gobierno y el gobernado.

1.1 El ciudadano

Histórica y socialmente la concepción del *Ciudadano* ha tenido una gran variedad de percepciones y criterios, desde las afirmaciones Aristotélicas⁶ relativas a que "...a menudo se discute sobre el ciudadano y en efecto no todos están de acuerdo en quién es ciudadano. El que es ciudadano en una democracia con frecuencia no es ciudadano en una oligarquía..."; así también cuando la ideología de que las mujeres en si eran consideradas como no ciudadanos con su respectiva restricción en los asuntos sociales y políticos, situación que ha sido superada a mediados del siglo XX en la mayoría de los países, hasta las posturas modernistas y globalizadas de los Ciudadanos Europeos o los llamados Ciudadanos del Mundo.

Para la referencia que nos ocupa consideraremos al ciudadano como el nombre dado a la persona que por haber nacido o residir en una ciudad, es miembro de la comunidad organizada que le reconoce la cualidad para ser

⁶ Aristóteles. (2013). **Obras Selectas**. Madrid: Edimat, 308.

titular de los derechos y deberes propios de la ciudadanía, quedando obligado, como ciudadano, a hacer que se cumplan.

También es necesario identificar y conocer las diversas percepciones interdisciplinarias del *Ciudadano* y la *Ciudadanía*, como lo es en lo Legal y Político (Constitución y Leyes inherentes), las sociales, y la más importante es la propia percepción de las personas como ciudadanos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece claramente las prerrogativas de los ciudadanos, determinando de quien es Ciudadano, sus derechos y obligaciones, tal y como se citan a continuación:

Por lo que respecta a la determinación de Ciudadano⁷:

Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

- I. Haber cumplido 18 años, y
- II. Tener un modo honesto de vivir.

En este sentido es necesario señalar que la nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o naturalización⁸.

A) Son mexicanos por nacimiento:

- I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.
- II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en

⁷ México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. **Artículo 34.** Incluido en el Título Primero, Capítulo IV. De los Ciudadanos Mexicanos.

⁸ México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. **Artículo 30.** incluido en el Título Primero, Capítulo II. De los Ciudadanos Mexicanos.

- territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional;
- III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, y
 - IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.
- B) Son mexicanos por naturalización:
- I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización.
 - II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley.

Por lo que respecta a los Derechos del Ciudadano⁹:

Son derechos del ciudadano:

- I. Votar en las elecciones populares;
- II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;
- III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;

⁹ México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. **Artículo 35**. Incluido en el Título Primero, Capítulo IV. De los Ciudadanos Mexicanos.

- IV. Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes;
- V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.
- VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley;
- VII. Iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso. El Instituto Federal Electoral tendrá las facultades que en esta materia le otorgue la ley, y
- VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:

1o. Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de:

- a) El Presidente de la República;
- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o
- c) Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley.

Con excepción de la hipótesis prevista en el inciso c) anterior, la petición deberá ser aprobada por la mayoría de cada Cámara del Congreso de la Unión,

2o. Cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes;

3o. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y

disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta;

40. El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido en el inciso c) del apartado 1o. de la presente fracción, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados;
50. La consulta popular se realizará el mismo día de la jornada electoral federal;
60. Las resoluciones del Instituto Federal Electoral podrán ser impugnadas en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como de la fracción III del artículo 99 de esta Constitución; y
70. Las leyes establecerán lo conducente para hacer efectivo lo dispuesto en la presente fracción.

Por lo que respecta a las Obligaciones del Ciudadano¹⁰:

Son obligaciones del ciudadano de la República:

- I. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes. La organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que

¹⁰ México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. **Artículo 36.** Incluido en el Título Primero, Capítulo IV. De los Ciudadanos Mexicanos.

acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés público, y por tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos en los términos que establezca la ley,

- II. Alistarse en la Guardia Nacional;
- III. Votar en las elecciones y en las consultas populares, en los términos que señale la ley;
- IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos; y
- V. Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.

Por lo que respecta a Pérdida y Suspensión de la Ciudadanía¹¹:

La ciudadanía mexicana se pierde:

- I. Por aceptar o usar títulos nobiliarios de gobiernos extranjeros;
- II. Por prestar voluntariamente servicios o funciones oficiales a un gobierno extranjero, sin permiso del Ejecutivo Federal;
- III. Por aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin permiso del Ejecutivo Federal.
El Presidente de la República, los senadores y diputados al Congreso de la Unión y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrán libremente aceptar y usar condecoraciones extranjeras;
- IV. Por admitir del gobierno de otro país títulos o funciones sin previo permiso del Ejecutivo Federal, exceptuando los títulos literarios, científicos o humanitarios que pueden aceptarse libremente;
- V. Por ayudar, en contra de la Nación, a un extranjero, o a un gobierno extranjero, en cualquier reclamación diplomática o ante un tribunal internacional, y

¹¹ México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. **Artículos 37 inciso C y 38.** Incluido en el Título Primero, Capítulo IV. De los Ciudadanos Mexicanos.

VI. En los demás casos que fijan las leyes.

Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

- I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley;
- II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;
- III. Durante la extinción de una pena corporal;
- IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;
- V. Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal; y
- VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.
- VII. La ley fijará los casos en que se pierden, y los demás en que se suspenden los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación.

Por todo lo anterior y refiriéndonos al tema de investigación, el Municipio es el nivel de gobierno que tiene en principio el primer contacto con el ciudadano, toda vez que las necesidades que tienen como personas están vinculadas con los servicios municipales básicos como lo son la vivienda, las contribuciones de impuesto predial, alumbrado, agua potable, drenaje alcantarillado entre otros. Esta primera interacción se transforma en la solicitud de un servicio y la atención del mismo, iniciando también la valoración gobernado/gobierno y administración pública/usuario de servicios públicos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su Artículo 115 que los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo

como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre.

Por ello el gobierno municipal constituye el nivel de gobierno más cercano a la población, por lo cual su quehacer gira alrededor de la atención a la demanda ciudadana en materia de servicios públicos básicos¹², infraestructura, programas sociales, culturales y de desarrollo humano. Así, con el fin de que la población tenga la confianza necesaria en su gobierno, es fundamental que los servicios, actividades y trámites sean transparentes y accesibles y que puedan realizarse con agilidad y oportunidad.

Es prioritario que los gobiernos realicen funciones encaminadas a generar mayor confianza en sus gobernados atendiendo con prontitud a sus demandas y solicitudes proveyendo satisfacción y bienestar. Así lo señala el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), en el documento titulado Programa de Capacitación de las Unidades de Atención Ciudadana en los gobiernos municipales donde establece que "...la administración pública municipal debe ser el motor que impulsa los esfuerzos de la sociedad para mejorar sus condiciones de vida, para lo cual es necesario emprender las acciones necesarias para atender la falta de confianza que en muchas ocasiones persiste de cara al gobierno local y así reforzar la legitimidad del mismo.

Por lo tanto, un servicio público efectivo, con un uso de recursos eficiente y transparente, orientado a atender y resolver las necesidades y demandas ciudadanas, forma la piedra angular en torno a la cual giran las actividades cotidianas municipales, mismas que deberán también orientarse a mejorar el nivel de vida y bienestar en sus comunidades...¹³.

¹² México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. **Artículos 115. Fracción III.** Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; Alumbrado público; Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; Mercados y centrales de abasto; Panteones; Rastro; Calles, parques y jardines y su equipamiento; Seguridad pública.

¹³ Secretaría de la Función Pública. (2008). **Programa de capacitación para las Unidades de Atención Ciudadana en los gobiernos municipales.** Mayo 2014, de Gobierno Federal.

Xavier Arellano, en *Documentos de trabajo de Atención Ciudadana*¹⁴, establece que el reto principal de los gobiernos en la actualidad, será poner al ciudadano en el centro de la atención, restituyéndole la centralidad que siempre debió tener como principio, fin y razón de ser de las instituciones de gobierno.

Esta idea se ve reforzada en el documento titulado *Modelo de cultura organizacional de Gobierno centrado en el ciudadano*¹⁵ publicado por la Secretaría de la Función Pública en Agosto del 2012, cuyo contenido busca impactar positivamente en la actitud de servicio y compromiso de los servidores públicos y por ende mejorar la gestión pública y en particular las consultas, trámites, gestiones y servicios que se brindan a los ciudadanos. El Modelo de Cultura Organizacional de Gobierno centrado en el Ciudadano, coloca a la Ciudadanía, como elemento central de todos los esfuerzos y propósitos realizados y pretende incidir en el servidor público para que coloque en el centro de su actuar el bienestar del ciudadano.

De acuerdo con Joaquín Ruíz López otro compromiso de la Administración Pública para con el gobernado, será que ésta se encuentre en una búsqueda constante para mejorar su operación y funcionamiento que le conlleve a eficientar los trámites y servicios de su competencia, teniendo como objetivo a alcanzar la calidad total en el ejercicio de sus funciones, puesto que, como bien lo señala el *Documento para la consideración de la XIV Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de la Administración Pública y Reforma*

Sitio web:

http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/1889/2/programacapacitacion_uacm.pdf

¹⁴ Xavier Arellano. (2005). **Documentos de trabajo de atención ciudadana, Manual de trabajo: El enfoque actual de la atención ciudadana. Documento 1.** Mayo 2014, de Secretaría de la Función Pública

Sitio web:

http://www.funcionpublica.gob.mx/pt/obligaciones_transparencia_art_7/sfp/doctos/DoctoBasico1AtencionCiudadana.pdf

¹⁵ Secretaría de la Función Pública. (2012). **Modelo de cultura organizacional de gobierno centrado en el ciudadano, Promoción de una cultura organizacional de gobierno centrado en el ciudadano.** Mayo 2014, de Gobierno Federal

Sitio web: http://www.normateca.gob.mx/Archivos/66_D_3260_17-10-2012.pdf

del Estado: ...la calidad constituye una cultura transformadora que impulsa a la Administración Pública a su mejora permanente para satisfacer progresivamente las necesidades y expectativas de la ciudadanía, al servicio público, con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos..., ...la calidad contribuyó a la profesionalización de la administración pública, implantando mejoras y midiendo los resultados...¹⁶.

1.2 El servicio de atención ciudadana

Desde el punto de vista formal del Derecho Administrativo, podríamos considerar que el deber hacia la atención ciudadana se establece en la residencia de la Soberanía Nacional¹⁷, la cual esencial y originariamente se establece en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. Sin embargo este es un derecho pasivo, o sea que, no requiere la solicitud expresa del ciudadano. No obstante, se da la obligación a los funcionarios y empleados públicos de respetar el ejercicio del derecho de petición¹⁸, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República. A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

¹⁶ Joaquín Ruíz López. (2012). **Calidad en la gestión pública: del azar a la necesidad**, Documento para la consideración de la XIV Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado. Febrero 2014, de Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
Sitio web: <http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/Calidad%20en%20la%20Gestion%20Publica.%20Del%20Azar%20a%20la%20necesidad.pdf>

¹⁷ México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. **Artículo 39**. Incluido en el Título Segundo, Capítulo I. De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno.

¹⁸ México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. **Artículo 8**. Incluido en el Título Primero, Capítulo I. De los Derechos Humanos y sus Garantías.

El interés de los diferentes niveles de gobierno en mejorar la atención ciudadana, nace precisamente del incremento de una percepción negativa y/o desencanto de la propia ciudadanía, lo cual se vio reflejado en el ejercicio de su poder de seleccionar a un gobierno que cubriera sus expectativas de atención y de resultados. El *Power of the People*¹⁹ (El Poder de la Gente), se refleja en la reivindicación del poder ciudadano ante los gobiernos deficientes, burocráticos e incluso políticamente opresores en los primeros años de la década de los 70's. Es también en esta época donde se generan los primeros intercambios entre los sectores Privado y Públicos con el objetivo de optimizar los procesos de gestión en beneficios de la calidad de servicios, más allá de la tradicional intercambio/relación del sector bélico. Ahora el interés del Sector Privado se sirve de las relaciones como proveedor procurando evitar el costo invisible de la Corrupción Gubernamental que una sociedad exige, así como un mejor trato en ambas direcciones, tema que será ampliamente tratado en el Capítulo II Marco teórico y conceptual de las teorías de la Nueva Gestión Pública y la Calidad Total.

No obstante es oportuno precisar que los diversos acercamientos del *Hoy* como atención ciudadana los podemos referenciar al trabajo que desarrollo Al Gore en el informe de Revisión del Desempeño Nacional (National Performance Review NPR²⁰), el cual fue elaborado por el entonces Vicepresidente de los Estados Unidos dentro de los primeros 6 meses a encargo del propio Presidente Bill Clinton y en el cual en breves palabras se monta todo un desafío, *Será un compromiso a largo plazo con el cambio, pasar del papeleo a los resultados para crear un gobierno más eficiente y menos costoso*. Siendo como resultado de este informe diversas iniciativas como lo fue el habilitar oficinas de orientación e informes, números telefónicos de atención y el inicio del Gobierno Electrónico.

¹⁹ Movimiento de protesta iniciado en 1971 en USA, que exigía a los gobiernos mayor atención en la "atención" a los ciudadanos.

²⁰ Al, Gore. (1994). **Un gobierno más eficiente y menos costoso**. México: Edamex.

Así como Al Gore detallo en su informe y se planteó objetivos a alcanzar, así también la atención ciudadana en el Municipio de Querétaro inicia una nueva etapa cuando el H. Ayuntamiento, atendiendo al interés por fortalecer su actuación y mejorar la relación con los habitantes de su municipio, creó la Dirección de Atención Ciudadana (Dependiente de la Secretaría Particular) integrada inicialmente por dos Departamentos: el Departamento de Ventanilla Única y el de Vinculación Ciudadana. El objetivo es coordinar y sumar los esfuerzos de las distintas dependencias, órganos desconcentrados y entidades paramunicipales en la atención oportuna a la ciudadanía. Como toda organización administrativa la Dirección ha tenido un proceso gradual en su estructura organizacional, así como en el diseño de objetivos, métodos y procedimientos de trabajo; ha establecido procesos de planeación y control al integrar indicadores y metas a corto, mediano y largo plazo, promoviendo la capacitación y evaluación al personal que la conforma y ha incorporado tecnologías de información que le permiten dar cumplimiento a sus fines de creación dentro de la Administración Pública Municipal.

En 2007 se invirtió en la implementación de una sistema tecnológico para introducir el Concepto de Ventanilla Única de Gestión Municipal, que consistiría en el ingreso de trámites y servicios de carácter municipal, estatal y federal por un mismo canal *Atención Ciudadana*, con el fin de obtener beneficios como la reducción de tiempos, la simplificación de los procesos para la recepción de formatos y documentación, la eliminación de las copias de papel y la optimización de los tiempos de trabajo de los funcionarios públicos²¹.

Para este cometido la Dirección sería la responsable de la administración del sistema adquirido, de la capacitación del personal que la integra, así como la de los enlaces²² para el ingreso adecuado de las solicitudes, también se

²¹Juan Ignacio Calderón Guerrero. (2012). **Todos los trámites en un solo lugar**. Febrero 2014, de Política Digital.
Sitio web: <http://www.politicadigital.com.mx/?P=leernoticia&Article=1115&c=101>

²² Entiéndase por enlace al servidor público que labora dentro de una dependencia, órgano desconcentrado o entidad paramunicipal para coordinarse con los integrantes del personal de la dirección y con ello dar atención y seguimiento a las solicitudes de trámites y servicios que se ingresan a través del sistema interno de la administración municipal.

encargaría de la canalización, seguimiento y monitoreo de las áreas responsables de dar solución a los requerimientos del gobernado y finalmente tendría la encomienda de verificar la satisfacción de los ciudadanos respecto a la atención brindada por parte de las dependencias en los tiempos previamente establecidos. Cabe destacar que la instalación del *nuevo sistema* les permitiría generar un expediente electrónico ciudadano donde se describen claramente los datos personales de cada individuo y el registro de los trámites y servicios que éste haya solicitado.

Es entonces que la Dirección pasa de ser la encargada de brindar atención y orientación general del Municipio²³, a ser la responsable de ingresar, canalizar, y verificar que los trámites y servicios que brinda el gobierno a través de un sistema tecnológico, se cumplan en los tiempos señalados. Posteriormente se modificaron los manuales de organización y de procedimientos para que correspondieran con la realidad estableciendo como objetivo *brindar a la ciudadanía la orientación y asesoría solicitada en relación a la gestión de trámites y servicios, con el fin de ofrecerle la certidumbre de que es atendido y que obtendrá una respuesta concreta por parte de la autoridad municipal*²⁴.

En la actualidad es posible observar que los manuales con los que cuenta la Dirección de Atención Ciudadana de la Administración Municipal 2012-2015 tienen como base los de la pasada administración, lo que permite suponer que las funciones y actividades que realizan, así como los perfiles y puestos de trabajo con los que cuenta pudieran ser obsoletos y estar alejados de los requerimientos que demanda la ciudadanía para ser atendida, pues su antigüedad supera ya los 4 años, por lo que se vuelve necesario llevar a cabo una revisión de la información contenida en dichos documentos para adecuarlos a la dinámica social vigente.

²³ Querétaro. H. Ayuntamiento del Municipio de Querétaro. **Manual de Organización**. 2006-2009

²⁴ Querétaro. H. Ayuntamiento del Municipio de Querétaro. **Manual de Organización**. 2012-2015

La Dirección de Atención Ciudadana debe trabajar constantemente en la revisión y actualización de los manuales que den cumplimiento a las actividades que desempeña y al catálogo de trámites y servicios que ofrece, considerando recortar los tiempos de respuesta para la conclusión de los mismos; elevar y mejorar la comunicación y coordinación entre las áreas que brindan atención directa a la ciudadanía para dar pronto seguimiento a las solicitudes de los ciudadanos, así como capacitar al personal para homologar los protocolos de atención y para el manejo y dominio del sistema tecnológico que corresponde a su principal herramienta de trabajo.

Emprender acciones como las antes mencionadas permitiría incrementar los niveles de calidad y con ello implementar un modelo eficiente de atención ciudadana. Romper los paradigmas sobre el papel del gobierno en la construcción gradual de la sociedad, para transformar el pensamiento y la percepción que tiene la ciudadanía sobre el sistema burocrático e ineficiente de su aparato gubernamental, resulta una tarea compleja y difícil si el gobierno continua sin ofrecerle confianza y certidumbre a sus habitantes de que las acciones y programas que emprende están centrados en *los ciudadanos* con el objeto de dar respuesta a sus demandas en el menor tiempo posible y con un máximo de calidad.

1.3 Objetivos del servicio de atención al ciudadano

El gobierno del Municipio de Querétaro posiciona al gobernado como el eje central de su actividad gubernamental, lo que genera mejores niveles de confianza y certidumbre en los mismos hacia la autoridad municipal reduciendo así la percepción y el calificativo que se daba a administraciones anteriores de burocráticas e ineficientes.

El objetivo primario es la implementación y coordinación de las políticas y estrategias relacionadas con la identificación de necesidades ciudadanas, de trámites y servicios de alto impacto, de mejora de procesos y de sistemas de

calidad, atención y satisfacción ciudadana para conducir las y coordinarlas en colaboración con las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades de la Administración Pública Municipal. Lo es también el servir como el marco de referencia inmediato para la mejora de los sistemas de atención ciudadana y la calidad en los procesos de gestión de los trámites y servicios, la mejora de procedimientos, y para la definición de reglas y medidas administrativas para la instalación y funcionamiento de las áreas que ofrecen atención al público en las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades.

El Plan Municipal de Desarrollo 2012-2015 incluye un Eje Rector denominado “Eje 5 Buen Gobierno” el cual tiene como objetivo general el *brindar con calidad la mejor y más oportuna respuesta a los requerimientos de la población, haciendo uso óptimo y transparente de los recursos y programas para la construcción de un municipio competitivo*²⁵. En este sentido se incluyen una serie de Estrategias y Líneas de acción en 8 rubros específicos de los cuales 5 se vinculan con la ciudadanía siendo estos en referencia y objetivo los siguientes:

GOBIERNO DE CALIDAD

Objetivo: *Ofrecer calidad y calidez en los servicios otorgados a la ciudadanía.*

SERVICIOS Y TRÁMITES MUNICIPALES

Objetivo: *Proporcionar trámites y servicios municipales de calidad a toda la población, brindando satisfacción y generando confianza en la Administración Pública Municipal.*

TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Objetivo: *Asegurar el flujo de información confiable, oportuna y suficiente, del gobierno hacia la sociedad y los organismos que por ley deben*

²⁵ Querétaro. H. Ayuntamiento del Municipio de Querétaro. **Buen Gobierno**. Plan Municipal de Desarrollo 2012-2015. Páginas 86-87.

recabar información gubernamental, a fin de que la gestión pública se realice en un ambiente de transparencia.

GOBIERNO DIGITAL

Objetivo: *Acercar a la ciudadanía con su gobierno y con el mundo mediante infraestructura, sistemas y soluciones de la tecnología de la información.*

COMUNICACIÓN SOCIAL

Objetivo: *Mantener informada a la ciudadanía con oportunidad y veracidad, de los programas, acciones y resultados del gobierno municipal.*

Fundamentalmente son cuatro elementos los que siempre están presentes en la Atención Ciudadana:

1. Principios de atención ciudadana (Agilidad, Calidad, Calidez, Eficacia, Eficiencia, Equidad, Inmediatez, Precisión, Simplificación y Transparencia.).
2. Homologación de procesos de operación (reconoce que para dar una atención ciudadana de calidad, se debe incorporar como un elemento sobre el cual intervenir, a las actividades de la trastienda en la resolución de la gestión de trámites y servicios.)
3. Diversificación de canales de atención; y
4. Herramientas de medición.

Entre algunos los objetivos prioritarios de atención ciudadana del Municipio se ha considerado:

- Aplicar los principios de la nueva gestión pública y la calidad total en toda acción del gobierno, incluyendo y concertando los modelos de Gestión por Resultados en el ciudadano del Municipio de Querétaro para brindarle los beneficios y satisfacción que solicita.
- Utilizar sistemas tecnológicos modernos para eficientar los procesos de la autoridad municipal de Querétaro, brinda al gobernado una respuesta pronta al trámite o servicio que solicitó.
- Contar con personal altamente capacitado fortaleciendo la homologación de protocolos, la planeación, la dirección, el control y la evaluación de las actividades que realiza el Gobierno, permite a la Administración Municipal de Querétaro elevar su capacidad de respuesta y brindar mejores servicios a la sociedad que demanda.
- Que la comunicación entre los órganos municipales del Gobierno de Querétaro evite que los tiempos de respuesta a la ciudadanía se vean afectados y facilite la coordinación de trámites y servicios que se ofrecen.

La Administración Pública Municipal tiene la responsabilidad de otorgar las mejores respuestas a los requerimientos de la sociedad; para lograrlo es indispensable tener un gobierno eficiente, eficaz y equitativo que, mediante una nueva actitud, sea capaz de incidir en un desarrollo sustentable, sostenido y equilibrado.

La esencia que define la actividad adjetiva de la administración municipal, está basada en la construcción de un gobierno de calidad total, cuya gestión se caracterice por ser fuerte e innovadora y en donde todo el trabajo sea enfocado bajo un esquema de transparencia y rendición de cuentas. Por su parte, el principal distintivo de un gobierno de calidad, es precisamente concentrar su atención en el ciudadano y responder de forma eficaz y oportuna a sus necesidades. Por lo que se debe promover en todo momento la mejora de los procesos y la profesionalización de los servidores, potencializará los conocimientos y habilidades que poseen a favor de un servicio cálido, humano

y cercano a la gente. La participación de la sociedad en la definición de las políticas públicas que atienden las demandas sociales, es necesaria para construir un municipio con mayores posibilidades de tener oportunidades de mejoramiento. Esa inclusión social es un elemento primordial y digno de resaltar para lograr un Buen Gobierno, ya que la forma en la que las acciones que se lleven a cabo, forzosamente deberá estar vinculada a las necesidades reales de su población, la cual por medio de su participación activa, constatará el cumplimiento de los compromisos adquiridos por la presente administración.

Impulsar un Buen Gobierno es una responsabilidad, pero más que eso, es un compromiso que se adhiere con la ciudadanía; por ello, se debe mirar con responsabilidad la encomienda que los ciudadanos han otorgado a esta administración. Gobernar con honestidad, con una nueva actitud de servicio, es una tarea cotidiana de este gobierno para contribuir a construir un municipio que cubra las necesidades y expectativas de la ciudadanía.

1.4 Principales características de la información, asesoramiento y áreas de atención al ciudadano

Las redes de comunicación definen los canales por los cuales fluye la información. Estos canales son una de dos variedades: formal o informal. Las redes formales son típicamente verticales, siguen la cadena de autoridad, y están limitadas a las comunicaciones relacionadas con la tarea. En contraste, la red informal - usualmente conocida como chisme - es libre de moverse en cualquier dirección, saltar niveles de autoridad y probablemente satisface las necesidades sociales de los miembros de un grupo para facilitar sus logros de tarea.

Las redes formales de pequeños grupos muestran tres redes comunes del grupo pequeño. Estas son: la cadena, la rueda y todo el canal. La cadena sigue rígidamente la cadena formal de mando. La rueda se apoya en el líder para actuar como un conducto central para todas las comunicaciones del grupo.

Toda la red del canal permite que todos los miembros del grupo se comuniquen en forma activa el uno con el otro.

La red informal. El chisme tiene tres características principales. Primero, no está controlado por la gerencia. Segundo, es percibido por la mayoría de los empleados como más creíble y confiable que las comunicaciones formales emitidas por la alta gerencia superior. Tercero, se utiliza enormemente para servir los propios intereses de las personas dentro de él.

¿Por qué la gente escoge un canal de comunicación y no otro - por ejemplo, una llamada telefónica en lugar de una charla cara a cara? Una respuesta podría ser ¡aprensión! Algunas personas son aprensivas acerca de ciertas clases de comunicación. ¿Qué hay con el 80 al 95% de la población que no tiene este problema? ¿Existe un conocimiento general que pudiéramos proporcionar en relación con la opción del canal de comunicación? La respuesta es sí, definitivo. Un modelo de la riqueza de los medios se ha desarrollado para explicar la selección del canal entre las personas.

La investigación reciente ha encontrado que los canales difieren en su capacidad de transmitir información. Algunos son tan ricos que tienen la habilidad de:

- Manejar múltiples sugerencias en forma simultánea.
- Facilitar una rápida retroalimentación.
- Ser muy personales.

Otros se apoyan en que califican bajo en esos tres factores. Ilustración La charla cara a cara califica alto en términos de la *riqueza del canal* y proporciona la máxima cantidad de información que se transmite durante un episodio de la comunicación. Esto es, ofrece múltiples sugerencias de información (palabras, posturas, expresiones faciales, gestos entonaciones), retroalimentación inmediata (tanto verbal como no verbal) y el personal de estar “estar ahí”. Los medios impersonales escritos como boletines y reportes generales califican bajo en riquezas.

La preferencia de un canal sobre el otro depende de si el mensaje es rutinario o no rutinario. El primer tipo de mensajes tiende a ser directo y tiene un mínimo de ambigüedad. Es probable que los segundos sean complicados y tengan el potencial de confundir. Los gerentes pueden comunicarlos mensajes rutinarios con eficiencia a través de los canales que no poseen mucha riqueza. Sin embargo, pueden comunicar mensajes no rutinarios eficientemente sólo al seleccionar canales ricos.

La evidencia indica que los gerentes de alto rendimiento tienden a ser más sensibles a los medios que los gerentes de bajo medio desempeño. Esto es, son más capaces de igualar la riqueza apropiada del medio con la ambigüedad involucrada en la comunicación.

El modelo de la riqueza del medio es consistente con las tendencias de la organización y prácticas durante la década pasada. No sólo coincidencia que más y más niveles ejecutivos y gerenciales hayan estado utilizando reuniones para facilitar la comunicación y dejar el santuario aislado de sus oficinas ejecutivas para dirigir caminando por su alrededor. Esos ejecutivos se están apoyando en los canales de ricos de la comunicación para transmitir los mensajes más ambiguos que necesitan comunicar. La década pasada se ha caracterizado por organizaciones que cierran instalaciones, imponen grandes despidos, reestructuran, fusionan, hacen consolidaciones e introducen nuevos productos y servicios a un paso acelerado - todos los mensajes no rutinarios con gran ambigüedad y que requieren del uso de los canales que transmiten una gran cantidad de información. No es de sorprender, por tanto, ver que la mayoría de los gerentes más eficaces hacen un uso extensivo de los canales.

1.4.1 El papel de la comunicación y los procedimientos usuales en la administración

Ningún grupo de personas (Social) puede existir sin la comunicación: la transferencia de significados entre sus miembros. Sólo mediante la transmisión de significados de una persona a otra pueden difundirse la información y las ideas. La comunicación sin embargo, es más que simplemente un significado compartido. También debe ser entendido. En un grupo en donde un miembro solo habla alemán y los demás no saben alemán, dicho individuo no será entendido. Por tanto, la comunicación debe incluir tanto la *transferencia como el entendimiento del significado*.

Una idea, no importa cual grandiosa sea, no sirve hasta que es transmitida y entendida por los demás. La comunicación perfecta si es que hay tal cosa, existiera cuando un pensamiento o una idea han sido transmitidos de una forma tal que la fotografía mental que perciba el receptor sea exactamente la misma imaginada por el emisor. Aunque en teoría es fundamental, la comunicación perfecta nunca se logra en la práctica.

La comunicación sirve a cuatro funciones principales dentro de un grupo u organización: el control, la motivación, la expresión emocional y la información. La comunicación actúa para controlar el comportamiento individual de diversas maneras. La organización tienen jerarquías de autoridad y guías formarles a las cuales deben atenderse los empleados. Por ejemplo, cuando se les pide a los subordinados que comuniquen primero a su jefe inmediato cualquier irregularidad relacionada con el trabajo, con el propósito de seguir la descripción de su puesto o de cumplir con las políticas de la compañía, la comunicación funge como una función de control. Pero la comunicación informal también controla el comportamiento. Cuando los grupos de trabajo molestan o acosan a unos miembros que producen más que los demás (y hacen que el resto del grupo se vea mal), informalmente se lo comunican y controlan su comportamiento.

La comunicación favorece la motivación al aclarar a los servidores públicos lo que se ha hecho, si se están desempeñando bien y lo que puede hacerse para mejorar el redimiendo, si es que está por debajo del promedio. El establecimiento de metas específicas, la retroalimentación sobre el progreso

hacia las metas y el reforzamiento de un comportamiento deseado estimula motivación y requiere de la comunicación.

Para muchas personas, su grupo de trabajo es la fuente principal de interacción social. La comunicación que tiene lugar dentro del grupo es el mecanismo fundamental por el cual los miembros muestran sus frustraciones y su satisfacción. La comunicación, por tanto, proporciona un alivio a la expresión emocional de los sentimientos y el cumplimiento de las necesidades sociales.

La función final que la comunicación desarrolla se relaciona con su papel de facilitado de la toma de decisiones. Proporciona la información que los individuos que necesitan para tomar decisiones al transmitir la información para identificar y evaluar las opciones alternativas.

Ninguna de estas cuatro funciones debería considerarse más importante que las otras. Para que los grupos se desempeñen eficazmente, necesitan mantener alguna forma de control sobre los miembros, estimular el rendimiento, proporcionar un medio de expresión emocional y tomar las decisiones. Casi en todas las interacciones de comunicación dentro de un grupo u organización se desarrolla una o más de estas cuatro funciones.

Para que la comunicación tenga lugar, es necesario un propósito, expresado como un mensaje a transmitir. Este pasa a través de una fuente (el transmisor) y un receptor. El mensaje es codificado (convertido en una forma simbólica) y luego enviado mediante algún medio (canal) al receptor, quien traduce nuevamente (decodifica) el mensaje originado por la fuente. El resultado es una transferencia de significado de una persona a otra.

La fuente inicia el mensaje al codificar un pensamiento. Se han descrito cuatro condiciones que afectan la codificación del mensaje: la habilidad, la actitud, los conocimientos y el sistema sociocultural.

Si los autores de texto no tienen las habilidades para escribir, sus mensajes no llegarán a los estudiantes en la forma deseada. El éxito total de cada persona

se determina también por las habilidades de hablar, leer, escuchar y razonar. Nuestras actitudes influyen en nuestro comportamiento. Tenemos ideas preconcebidas de temas diversos y esas actitudes afectan nuestras comunicaciones. Además, estamos restringidos en nuestra actividad de comunicación, lo que limita nuestro conocimiento sobre un tema en particular. No podemos comunicar lo que no sabemos y aunque nuestro conocimiento fuera demasiado amplio, es posible que nuestro receptor no entienda nuestro mensaje. Es claro que la cantidad de conocimientos que la fuente tenga acerca de un tema afectará el mensaje que desea transmitir. Y, por último, así como las actitudes influyen en nuestro comportamiento, así también lo hace la posición que ocupamos en el sistema sociocultural en el cual existimos. Las creencias y los valores del emisor, como parte de su cultura, actúan como influencias en tanto que es fuente comunicadora.

El mensaje es el producto físico real de la fuente codificadora. Cuando hablamos, el habla es el mensaje. Cuando escribimos, la escritura es el mensaje. Cuando pintamos, la pintura es el mensaje. Cuando gesticulamos, los movimientos de los brazos, las expresiones de la cara etc., son el mensaje. El código o el grupo de símbolos que usamos para transferir el significado, el contenido del mensaje mismo y las decisiones que tomamos al seleccionar y arreglar tanto la codificación como el contenido, afectan nuestro contenido.

El canal es el medio a través del cual viaja el mensaje. A la fuente le corresponde seleccionarlo y determinar cuál canal es formal o informal. Los canales formales están establecidos por la organización y transmiten los mensajes que atañen a las actividades relacionadas con el trabajo de los miembros. Tradicionalmente siguen la red de autoridad dentro de la organización. Otras formas de mensajes, como los personales o sociales, siguen los canales informales de la organización.

El receptor es el objeto a quien se dirige el mensaje. Pero antes de que el mensaje pueda recibirse, sus símbolos deben traducirse a una forma que pueda entender el receptor. Esto es la decodificación del mensaje. Así como el

codificador estuvo limitado por sus habilidades, sus actitudes, sus conocimientos y su sistema sociocultural, el receptor esta igualmente restringido. Del mismo modo en que la fuente debe tener la habilidad de escribir o hablar, el receptor debe tener la habilidad de leer o escuchar, y ambos deben ser capaces de razonar. El conocimiento, las actitudes y la experiencia cultural influyen tanto en la habilidad de recibir como en la de enviar.

El último eslabón en el proceso de comunicación es el circuito de retroalimentación. Si una fuente de comunicación decodifica el mensaje que codifico, si el mensaje se pone de nuevo en el sistema surge la retroalimentación. La retroalimentación consiste en verificar si tuvimos éxito al transferir el mensaje como intentamos transferirlos desde el principio. Determina si el entendimiento se ha logrado o no.

Un obstáculo para lograr una comunicación eficaz es que algunas personas sufren de aprensión en la comunicación o ansiedad. Aunque mucha gente tiene pavor de hablar frente a un grupo, la aprensión comunicativa es un problema más serio ya que afecta a toda una categoría de técnicas de comunicación. Las personas que la padecen experimentan tensión y aprensión mientras se expresan oralmente, por escrito o por ambas formas. La aprensión oral dificulta con seriedad el hablar con otros cara a cara o provoca una ansiedad extrema cuando se tiene que ocupar el teléfono, por ejemplo. Como resultado, las personas con este problema podrían recurrir a memorandos o cartas para transmitir mensajes, cuando una llamada suele ser no sólo más rápido sino también más apropiado.

Los estudios demuestran que la aprensión comunicativa oral evade situaciones que requieren compromisos en una comunicación verbal. Deberíamos esperar encontrar alguna auto selección en los puestos para que los individuos no se interesen en los trabajos - por ejemplo, de maestros -, en que la comunicación oral es un requerimiento dominante. Pero casi todos los empleos requieren de una comunicación oral. De mayor interés es la evidencia de que la alta aprensión en la comunicación oral distorsiona las demandas de comunicación

en sus trabajos a fin de minimizar la necesidad de la comunicación. De manera que necesitamos estar conscientes de que existe un grupo de personas en las organizaciones que limitan severamente su comunicación oral y racionalizan su práctica al decidirse a ellas mismas que no se necesitan tanta comunicación para que hagan su trabajo con eficiencia.

La comunicación puede fluir vertical u horizontalmente. La dimensión vertical puede ser dividida además en dirección ascendente o descendente. Descendente: la comunicación que fluye de un nivel del grupo u organización a nivel más bajo es una comunicación descendente. Cuando pensamos en los gerentes que se comunican con sus subordinados, el patrón descendente es aquel en quien usualmente pensamos. Es utilizado por los líderes del grupo y gerentes para fijar metas, proporcionar instrucciones, informar a los subordinados acerca de las políticas y procedimientos, señalar problemas que necesitan atención y ofrecer retroalimentación acerca del desempeño. Pero la comunicación descendente no tiene que ser oral o cara a cara. Cuando la gerencia envía cartas a los hogares de los empleados para avisarle acerca de las nuevas políticas de ausencia por enfermedad está utilizando la comunicación descendente.

Ascendente: la comunicación ascendente fluye hacia un nivel superior en el grupo u organización. Se utiliza para proporcionar información a los de arriba, informarles acerca del progreso hacia las metas y darles a conocer problemas actuales. La comunicación ascendente mantiene a los gerentes informados sobre cómo se sienten sus empleados en sus puestos, con sus compañeros de trabajo y en la organización en general. Los gerentes también dependen de la comunicación ascendente para captar ideas sobre cómo pueden mejorarse las cosas. Algunos ejemplos de organización ascendente son los informes de desempeño preparados por la gerencia de nivel bajo para revisión de la gerencia media y alta, los buzones de sugerencias, las encuestas de actitud de los empleados, los procedimientos para expresar quejas, las discusiones entre un superior y un subordinado, las sesiones informales de "queja", donde los empleados tienen la oportunidad de identificar y discutir sus problemas con el jefe o con representantes de la alta gerencia.

Lateral: cuando la comunicación tiene lugar entre miembros del mismo grupo, entre los miembros de grupos de trabajo al mismo nivel, entre los gerentes del mismo nivel o entre personal equivalente horizontalmente, las describimos como lateral.

¿Por qué existiría la necesidad de comunicaciones horizontales si las comunicaciones verticales de un grupo o una organización son eficaces?. La respuesta es que las primeras con frecuencia se necesitan para ahorrar tiempo y facilitar la coordinación. En algunos casos, estas relaciones laterales son estimuladas formalmente. A menudo, se crean de manera informal para impedir la jerarquía vertical y acelerar la acción. Así que las comunicaciones laterales pueden, desde el punto de vista de la gerencia, ser buenas o malas. Ya que la estricta adherencia a la estructura vertical formal para todas las comunicaciones puede impedir la transferencia eficiente y precisa de información, las comunicaciones laterales pueden ser benéficas. En tales casos, ocurren con el conocimiento y el apoyo de los superiores. Pero pueden crear conflictos disfuncionales cuando los canales formales verticales se rompen, cuando los miembros van por arriba o alrededor de sus superiores para conseguir que se hagan las cosas o cuando los jefes encuentran que se han hecho acciones o se han tomado decisiones sin conocimiento.

1.4.2 Las tecnologías de la información y su importancia en el servicio de atención al ciudadano

Hasta hace unos 15 a 20 años, había pocos adelantos tecnológicos que afectaban de manera significativa las comunicaciones organizacionales. A principio de este siglo, el teléfono redujo en forma drástica la comunicación personal, cara a cara. La popularización de la maquina fotocopidora a finales de la década de los 60 anuncio la muerte del papel carbón e hizo que el copiado de los documentos fuera más rápido y fácil. Pero a principios de la década de los 80 hemos sido sujeto de un ataque masivo de las nuevas

tecnologías que se están dando en forma en gran medida a la manera en que nos comunicamos en las organizaciones entre aquellas se incluyen los radiolocalizadores, los faxes, la conferencia por video, las reuniones electrónicas, el correo electrónico, los celulares, el correo de voz y los comunicadores personales del tamaño de la palma de la mano.

Las comunicaciones electrónicas ya no hacen necesarios que estén disponibles en su estación de trabajo o escritorio. Los radiolocalizadores los celulares y los comunicadores personales permiten localizarlo cuando usted en una reunión, almuerzo, mientras visita la oficina d un cliente, durante el juego de golf, el sábado por la mañana. La línea de trabajo del empleado y su vida fuera del trabajo ya no es muy clara. En la era electrónica todos los empleados pueden estar teóricamente “disponible” las 24 horas del día.

Las barreras organizacionales se vuelven menos relevantes como resultado de las comunicaciones electrónicas ¿por qué? Porque las computadoras conectadas en red aquellas que están conectados para intercomunicarse permiten saltar los niveles verticales de la organización, trabajar tiempo completo en casa o en otro lugar diferente de la organización.

Aunque el teléfono permitió que la gente transmitiera mensajes verbales en forma instantánea, hasta hace poco esta misma velocidad no estaba disponible para la palabra escrita. A mediados de la década de los 60 las organizaciones dependían por completo de los memorando para mensajes interno in-sitio, y de los servicios de cables para mensajes externos. Luego llegaron las entregas para el día siguiente y los faxes. Hoy en día, casi todas las organizaciones están introducidas al correo electrónico un número cada vez mayor proporciona a sus empleados acceso a Internet de modo que las comunicaciones se transmiten a la misma velocidad del teléfono.

La comunicación electrónica han revolucionado tanto la capacidad a tener acceso a otras personas como de conseguirlas casi al instante por desgracia tal acceso y tal velocidad tienen sus desventajas el correo electrónico, por ejemplo, no proporciona el componente no verbal de las comunicaciones que tienen la reunión cara a cara. Tampoco transmite las emociones y expresiones

que pasan a través de las entonaciones verbales, conversaciones telefónicas. De igual manera, se ha notado que las reuniones han servido tradicionalmente para dos propósitos diferentes satisfacer la necesidad de afiliación de grupo y servir como foro para determinar una tarea. Las video conferencia y la reunión electrónica funcionan bien como apoyo a las tareas pero no satisface. Las necesidades de afiliación para la gente con una alta necesidad de contacto social un uso amplio de las comunicaciones probablemente conduzca una satisfacción menor al trabajo.

Actualmente el Municipio está inmerso en el desarrollo del Gobierno Digital²⁶, el cual pretende acercar a la ciudadanía con su gobierno y con el mundo mediante infraestructura, sistemas y soluciones de la tecnología de la información, el cual se ha planteado las siguientes estrategias y líneas de acción:

Promocionar el Gobierno en línea.

Líneas de acción:

- Elaborar un diagnóstico de trámites y servicios.
- Desarrollar reingeniería de procesos ampliando la cobertura e implementando sistemas digitales para la atención al ciudadano.
- Fortalecer y modernizar los sistemas informáticos de seguridad pública, comunicación y resguardo de información.

Implementar la infraestructura tecnológica para modernizar los servicios a la población.

Líneas de acción:

- Instalar e implementar una red metropolitana para proporcionar servicio de internet en toda la ciudad.
- Implantar el portal de trámites en línea por medio de internet.

²⁶ Querétaro. H. Ayuntamiento del Municipio de Querétaro. **Gobierno Digital**. Plan Municipal de Desarrollo. 2012-2015.

- Poner en marcha kioskos (cajeros automáticos) en plazas públicas y centros comerciales, para realizar el pago de trámites de forma ágil y segura.
- Impulsar el sistema de tecnología telefónica aplicada para otorgar servicios de seguimiento a trámites solicitados, logrando un servicio de 24 X 7.
- Implementar una página web con tablero que contenga programas e indicadores de gestión de la Administración Pública Municipal, en línea.

En este sentido, la página web del municipio incluye²⁷ en apartado específico para trámites y servicios con un concepto denominado “Tramites en Línea, tu Municipio 24/7”.

1.4.3. El call center

La sociedad de la información engloba procesos sociales, económicos y políticos los cuales tienen como factor en común que las tecnologías digitales sean los instrumentos mediadores entre las personas. Estas tecnologías permiten almacenar, transferir y/o transformar información en volúmenes y a velocidades tales que revolucionan prácticas que fueron tradicionales en las empresas, instituciones y los individuos durante el capitalismo del siglo XX.

Los call centers iniciaron su existencia básicamente como nuevas funciones que ejercían las empresas interesadas en las ventas por teléfono o bien la atención a sus clientes (ejemplo típico: las compañías de aviación). Poco tiempo después, este servicio fue ofrecido como outsourcing por nuevas empresas que se dedicaban íntegramente a desarrollar las diversas prácticas del call center.

²⁷Querétaro. H. Ayuntamiento del Municipio de Querétaro. **Página oficial.** <http://www.municipiodequeretaro.gob.mx>

Las empresas de este nuevo segmento han sido las verdaderas propulsoras de la internacionalización de esta industria. Un ejemplo de la velocidad de expansión lo brinda la empresa SITEL el cual ofrece el patrón de crecimiento de una empresa que nace y crece como centro de servicios a terceros, en una región de bajos salarios en EU y que a los diez años de su consolidación en su país de origen se internacionaliza hacia países tanto de alto desarrollo y como de desarrollo medio. Actualmente se trata de una típica empresa global que gestiona sus negocios adaptando sus capacidades a necesidades regionales o nacionales.

La difusión y adaptabilidad de la tecnología básica de un call center permitió la adopción temprana de la misma en diversas naciones de desarrollo medio, en las cuales existían ya necesidades empresariales derivadas de la emergencia de los servicios en la economía y del consumo masificado. Países latinoamericanos como México son ejemplo de ello: a fines de los años ochenta, el telemarketing de uso masivo entró con la empresa Ticketmaster, dedicada a la venta de boletos para espectáculos, y con Locatel, entidad creada por el gobierno federal para atender extravíos de personas y robo de vehículos en la Ciudad de México. Poco antes, los grandes bancos habían iniciado el uso de call centers para atender clientes. Se trataba de una fase económica con un importante crecimiento (3.73 % anual durante el período 1988-1994) y se gestaba el inicio de la fase de globalización de servicios en el país.

La crisis de 1994-95 no detuvo la evolución de la industria del telemercado la cual fue empleado básicamente para colocar ventas y cobrar adeudos. La apertura de la economía mexicana a la competencia en telecomunicaciones y en el sector bancario marcó una nueva historia del telemarketing durante la segunda mitad de la década de 1990, periodo en el cual se crean dos grandes empresas que concentraron la capacidad de producción de telemensajes. Una de las empresas es Tecmarketing, creada por la firma dominante Teléfonos de México en el año 1996 y la otra, una filial de la empresa estadounidense Teletech, implantada en México en 1997 para explotar la creciente competencia en las telecomunicaciones.

A inicios de este siglo, nuevos mercados de la economía globalizada impulsan el desarrollo de esta industria en México: la implantación de empresas bancarias que han adquirido a los antiguos bancos mexicanos, la adopción de los call centers en el sector público y la incursión hacia el telemercado estadounidense, tanto anglo como hispanoparlante. En México están instaladas las filiales de las mayores empresas mundiales del outsourcing (Teletech, Teleperformance, SITEL, Atento), coexistiendo con empresas locales de varios tamaños y se encuentran ocho call centers de atención técnica a todo el mundo⁶. La ciudad de México, con poco más de tres mil call centers de distinto tamaño, es un claro ejemplo de la integración de la economía urbana a las tendencias de esta industria. Para la economía nacional en su conjunto, esta industria representa el 0.48% del PIB y su tasa de crecimiento anual es 20% (Instituto Mexicano del Telemarketing, 2005). Los datos relativos al crecimiento de la industria en México en su modalidad de outsourcing

1.4.4. La Ventanilla Única

Como un acercamiento a la percepción del deber ser, es necesario valorar algunas definiciones:

La Ventanilla Única (VU) es una herramienta que permite la entrega de información estandarizada a una única entidad para el cumplimiento de todos los requerimientos relacionados con la importación, exportación y tránsito. Si la información es electrónica, entonces los datos deben ser enviados una única vez; el establecimiento de una Ventanilla Única es un proyecto de administración del cambio, que incluye a múltiples entidades y socios, que implica una nueva forma de diseño de procesos de negocio, simplificación de documentos y armonización de datos. La duración del proceso, desde el planteamiento de la idea inicial hasta que comienza el funcionamiento real de

una Ventanilla Única puede ser largo, ya que el proyecto incluye varias fases de implementación²⁸.

En España la (VU), constituye el agrupamiento en una sola instancia u organismo de todos los trámites diferentes que el ciudadano debe realizar ante la Administración pública con un fin particular. En el Reino Unido, recibe el nombre de *One stop shop*, aunque esta denominación se vinculaba en origen a los ayuntamientos o administraciones locales.

Las ventanillas únicas se crean para agilizar los pagos y los procedimientos oficiales en la consecución de permisos, acreditaciones, recursos, servicios o presentación de solicitudes, evitando que la ciudadanía sufra las consecuencias de la dispersión espacial impuesta por la estructura de las diferentes administraciones y el complejo organigrama de cada una de ellas.

El concepto *ventanilla única* hay que entenderla desde el punto de vista del ciudadano, es decir como un punto en el que el ciudadano puede encontrar toda la información que necesita.

Gracias a internet, el concepto de *ventanilla única* ha conocido un genuino desarrollo. Ha sido posible la creación de ventanillas únicas virtuales o electrónicas, que suministran al ciudadano toda la información que necesita y le evitan parcial o totalmente, incluso, la personación en el establecimiento oficial. Pueden obtenerse en estas oficinas virtuales cuantos impresos se precisen para determinado fin. Cuando menos, pueden conseguirse los modelos, si tales impresos no pueden, directamente, ser rellenados o cumplimentados electrónicamente; en este último caso, se precisa de mecanismos de autenticación.

Las páginas web de las administraciones se han inspirado en su desarrollo en las de los negocios por internet y se han beneficiado de los recursos

²⁸ Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa. (2012). **Guía de la implementación de la facilitación del Comercio. Implementación de la Ventanilla Única.** Marzo 2014, de United Nations Centre for Trade Facilitation and Electronic Business Sitio web: <http://tfig.unece.org/SP/contents/single-window-implementation.htm>

desarrollados para el e-comercio o comercio electrónico y la banca electrónica. La explotación de los recursos que internet proporciona por parte de los poderes públicos ha conducido a la acuñación del concepto de e-gobierno.

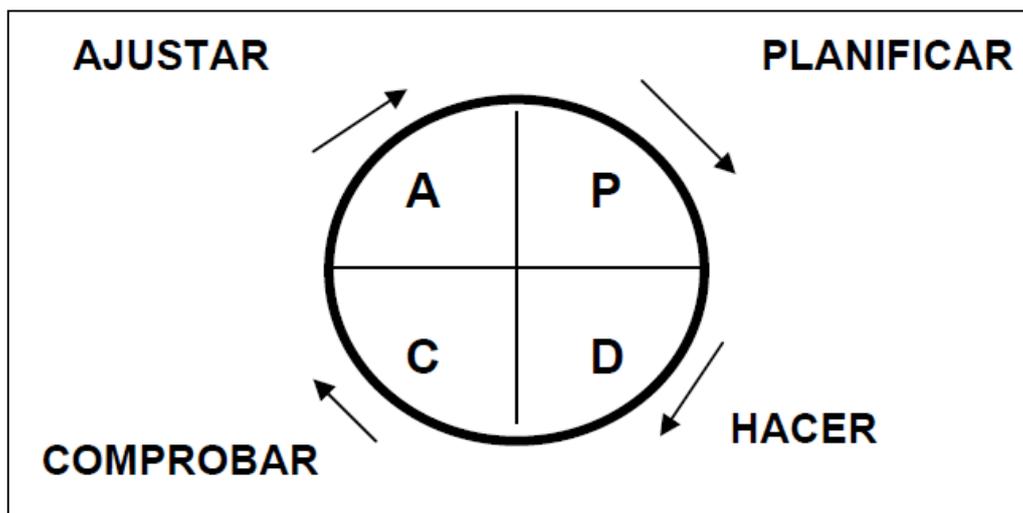
Capítulo II. Marco teórico y conceptual de las teorías de la Calidad Total y la Nueva Gestión Pública.

En el siguiente capítulo se abordarán los temas referentes al Marco Teórico que da sustento al trabajo de investigación. La primera parte se enfoca a la Teoría de la Calidad Total, explicando de manera detallada los antecedentes, los principios y características de esta teoría, se expondrá la importancia de la calidad en el proceso y el trabajo administrativo, así como se definirá al cliente y los alcances de una buena práctica dentro de la organización. Para finalizar esta primera parte se explicará la importancia de la capacitación al personal que labora en la organización y se diferenciara la calidad total en las organizaciones privadas y públicas. En la segunda parte del capítulo, se enfocará a la Teoría de la Nueva Gestión Pública, se definirá el concepto de atención o modelo de atención, ciudadano-cliente, y el modelo de servicio de atención basado en el ciudadano, así también se expondrá la importancia de la modernización de las organizaciones para dar un mejor servicio y el rol que juegan las personas que dan atención y la importancia de su capacitación constante y permanente.

2.1.1 Teoría de la calidad total

Lindsay W., Evans J., considera que el concepto de la *Calidad* ha experimentado un profundo cambio hasta llegar a lo que hoy conocemos por *Calidad Total*, o también denominada *Excelencia*. Inicialmente, el enfoque era hacia la calidad del producto, después hacia los clientes y en la actualidad, hacia todos los grupos de interés de la organización (clientes, accionistas, personas de la plantilla, proveedores y sociedad en general). El enfoque, por tanto se ha ido ampliando progresivamente. La *Calidad Total – Excelencia* es una estrategia de gestión de la organización que tiene como objetivo satisfacer de una manera equilibrada las necesidades y expectativas de todos sus grupos de interés (en general, los clientes, empleados, accionistas y la sociedad en general)²⁹.

Walter Shewhart³⁰ lleva a cabo su aportación a través del ciclo de mejora PDCA, siglas que representan las palabras inglesas *Plan*= Planificar; *Do*= Hacer; *Check*= Revisar y *Adjust*= Ajustar. Representa lo que todos realizamos en nuestro quehacer diario a nivel individual y a nivel de organización: planificamos lo que queremos conseguir y cómo lo vamos a llevar a cabo, lo ponemos en práctica, vamos viendo si estamos logrando nuestros objetivos (en la organización a través de indicadores) y en caso de no lograrlos, cambiamos nuestra planificación para ser más efectivos en el futuro, y así sucesivamente³¹.



²⁹ Lindsay W., Evans J. (1995). **Administración y Control de la Calidad**. México: Grupo Editorial Iberoamérica.

³⁰ Council for Continuous Improvement, (1996), **Manual Simplificado de Despliegue de la Función de Calidad**, Editorial Panorama, México.

³¹ Cuadro CII-C1 "Ciclo PDCA"

Cuadro CII-C1 “Ciclo PDCA³².”

La concepción actual de la calidad responde a la aportación de diferentes teorías surgidas a lo largo del siglo XX. Hoy en día, la *Calidad Total* es el compendio de las mejores prácticas en el ámbito de la gestión de organizaciones. A estas mejores prácticas, se les suele denominar los ocho *Principios de la Calidad Total – Excelencia o Conceptos fundamentales de la Excelencia en la Gestión*³³:

1. Orientación hacia los resultados
2. Orientación al cliente
3. Liderazgo y coherencia en los objetivos
4. Gestión por procesos y hechos
5. Desarrollo e implicación de las personas
6. Aprendizaje, innovación y mejora continuos
7. Desarrollo de alianzas
8. Responsabilidad social

El desarrollo de la *Calidad Total* a escala internacional ha dado lugar a la aparición de varios modelos de Excelencia en la Gestión. Estos modelos tienen una doble utilidad:

- Identifican los principios de la excelencia mediante un marco-modelo de gestión, formado por listados de buenas prácticas aplicables a la mayoría de las organizaciones (los ocho Conceptos Fundamentales antes listados).
- Sirven como instrumento de autoevaluación para el personal interno de las organizaciones. Por otra parte, los organismos que gestionan dichos modelos, los difunden a través de la entrega anual de premios que se

³² Íd.

³³ Council for Continuous Improvement, (1996) **Manual de Herramientas Básicas para la Mejora Continua**, Editorial Panorama, México.

entregan como resultado de las evaluaciones externas llevadas a cabo por personal ajeno a la organización.

En la siguiente tabla se presentan los 4 modelos de Excelencia más difundidos, junto con los organismos que los gestionan. A pesar de las peculiaridades de cada uno de ellos, en todos están presentes los ocho *Principios básicos de la Calidad Total – Excelencia* descritos anteriormente. Una característica común a todos ellos es que son dinámicos, y como tal, van evolucionando y adaptándose a los cambios que se producen en el entorno.

Modelo	Fecha creación	Organismo que lo gestiona	Web
Deming	1951	JUSE (Japón)	www.juse.or.jp
Malcolm Baldrige	1987	Fundación para el premio de Calidad Malcolm Baldrige (EEUU)	www.baldrige.com
E.F.Q.M.	1988	European Foundation for Quality Management (Europa)	www.efqm.org
Modelo Iberoamericano	1998	Fundibeq	www.fundibeq.org

2.1.2. Antecedentes de la teoría de la calidad total

Los japoneses fueron los pioneros en la aplicación de la técnica de la Calidad Total. Cuando la Segunda Guerra Mundial dejó una situación catastrófica en la economía japonesa, con unos productos pocos competitivos que no tenían cabida en los mercados internacionales, los japoneses reaccionaron de forma rápida y adoptando los sistemas de calidad, se lanzaron al mercado obteniendo como resultado un crecimiento espectacular. Esta iniciativa pronto se transmitió a otras zonas del planeta. Los europeos que tardaron más tiempo en adoptar

este sistema fueron quienes lo impulsaron de una manera definitiva durante los años 80. La implantación de la Calidad Total es un proceso largo y complicado, que supone cambiar la filosofía de la empresa y los modos de gestión de sus responsables, sus etapas se señalan a continuación:

- Etapa Artesanal: Esta implica hacer bien las cosas independientemente de coste o esfuerzo necesario para ello.
- Revolución Industrial: En esta etapa sólo se pensaba hacer muchas cosas sin importar que sean de calidad, con el fin de satisfacer gran demanda de bienes.
- Segunda Guerra Mundial: En esta etapa se aseguraba la eficacia de sus armamentos sin importar el costo, con mayor y más rapidez en la producción.
- Postguerra, en Japón. Aquí se comienzan a hacer bien las cosas a la primera con la finalidad de minimizar los costes mediante la calidad.
- Postguerra, en el resto del mundo. Con la finalidad de satisfacer la gran demanda de bien causada por la guerra, sólo se pensaba producir la mayor cantidad posible.
- Control de calidad. Técnica de inspección en producción para evitar la salida de bienes defectuosos.
- Aseguramiento de la calidad. Es un sistema de procedimiento de la organización para evitar que se produzcan bienes defectuosos.
- Calidad Total. Nace con la finalidad de satisfacer tanto al cliente externo como al interno, ser altamente competitivo y tener una mejora continua.

- Esta evolución nos ayuda a comprender de dónde proviene la necesidad de ofrecer una mayor calidad del producto que se proporciona al cliente.

La Calidad como concepto y su evolución en la historia tiene como referencia más cercana los planteamientos que comenzaron a hacer a principios del siglo XX innumerables maestros y escuelas del mundo de la administración.

Frederick Taylor, padre de la administración científica, origina un nuevo concepto en la producción, al descomponer el trabajo en tareas individuales, separando las tareas de inspección de las de producción, y el trabajo de planificación del de ejecución. De esto deriva que en los años 20, la Western Electric Company crea un departamento de inspección independiente para respaldar a las compañías operativas de la Bell Telephone. De este departamento nacen los pioneros del aseguramiento de la calidad³⁴; Walter Shewart, Harold Dodge, y George Edward. De los tres, Walter Shewart ³⁵ es sin duda el más sobresaliente, se le considera el padre de los sistemas de Gestión de la Calidad actual. Crea en 1924 las Gráficas o fichas de Control, las cuales se hacen muy populares a mediados de la Segunda Guerra Mundial, con la creación y utilización de la producción en serie. Shewart también es el creador del Ciclo PHVA, que más tarde los japoneses rebautizaron como Ciclo Deming.

Durante la Segunda Guerra Mundial, los militares estadounidenses comienzan a utilizar procedimientos estadísticos de muestreo, y establecer requisitos o normas estrictas a sus proveedores. Se crean las tablas de muestreo "MILSTD" (Military Standar, norma militar). En 1944 se publica la primera revista sobre Control de Calidad, la Industrial Quality Control y en 1946 se funda en Estados Unidos, la American Society for Quality Control, la ASQC.

Durante la década de los años cincuenta, los japoneses hacen suyo las ideas del Control de Calidad para mejorar la tan golpeada economía nipona de

³⁴ Gutarra Montalvo, Víctor Alberto. (2002). **Implementación de los círculos de calidad en el Instituto Superior Tecnológico-ITEC**. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

³⁵ Quien es quien. (2013). **Identificar al cliente**. Abril 2014, de Quien es quien Sitio web: <http://www.quienesquienmexico.com.mx/peps.php>

postguerra. Nace el JUSE, Unión de científicos e Ingenieros japoneses (1946), entidad independiente del gobierno y no lucrativa, que aúna a un grupo de empresarios, gente del gobierno y académicos. Pronto, ésta se da a la tarea de desarrollar y difundir las ideas del Control de Calidad en todo el país. Para ello, invitan al Japón en 1950 al Dr. Walter Shewart, quien no se encontraba disponible, por lo que la invitación se hace extensiva al Dr. W. Edward Deming³⁶, profesor de la Universidad de Columbia, para que dictara una serie de seminarios y conferencias por espacio de 2 meses. Deming introduce en el Japón mucho de los conceptos actuales del Control de Calidad moderno; el Control de Calidad Estadístico y el PHVA de Shewart. En 1951, y como resultado de esta visita, los japoneses crean el Premio Deming de la calidad para motivar a las empresas al mejoramiento continuo (kaizen). Sin embargo, el exagerado énfasis en los métodos estadístico que hace Deming unido a la poca motivación de parte de la alta dirección empresarial, hicieron que el JUSE invitara en 1954 al Dr. Joseph M. Juran, para que diera un seminario a ejecutivos y directores de departamento y sección. Juran consigue resolver estos problemas y se inicia en el Japón una transición gradual desde el Control de Calidad Estadístico al Control de Calidad Total.

Mientras en occidente los niveles de calidad permanecieron estacionarios hasta los años 80, en el Japón la calidad se convirtió en un asunto de estado. En 1951, Armand Feigenbaum publica *Total Quality Control*, TQC.

En 1957, Kaoru Ishikawa publica un libro que resalta la importancia de la Administración y las Políticas Operacionales, base de lo que se conoce hoy como *Control de Calidad en Toda la Compañía*. Al mismo tiempo Ishikawa pregona la difusión en el Japón de los Círculos de Calidad. Durante los años sesenta Shigueo Shingo desarrolla Poka Yoke y los sistemas de inspección en la fuente y para 1977 plantea formalmente el Cero Control de Calidad como una estrategia para conseguir el Cero Defecto, ZD, lo cual a su criterio nunca se conseguiría con la forma en que el Control Estadístico de la Calidad

³⁶ Steve Krar. (2007). **Deming's 14 points. The Guide for transforming Japan into a World Power.** Febrero 2014, de McGraw-Hill Education. Sitio web: <http://www.automationmag.com/images/stories/LWTEch-files/42%20Deming's%2014%20Points.pdf>

enfocaba el problema. En 1972, Yoji Akao y colaboradores desarrollan el DFC, Despliegue de la función de calidad, en el astillero de la Mitsubishi en Kobe, profundizando y centrando los conceptos del Hoshin Kanri.

Se comienzan a utilizar las matrices de la casa de la calidad. En 1970 Estados Unidos sufre la importación masiva de productos japoneses de mejor calidad y mucho más baratos. En los 80 Japón se convierte en la primera potencia económica del planeta. En esos años, Genichi Taguchi³⁷ plantea la Función Taguchi de pérdida. Motorola crea sigma, una técnica para mejorar la calidad. En Estados Unidos, los consumidores se organizan y forman la *Comisión para la Seguridad de Productos al Consumidor*, y en 1987 se crea el Premio Nacional Malcolm Baldrige. Es justamente en los años ochenta, que el mundo occidental comienza a tomar conciencia de la Gestión de la Calidad, y comienza a adoptar gran parte de las ideas y prácticas del Control de Calidad japonés para producir los cambios que se requerían en sus respectivos países, así pues se comienza hablar de Total Quality Management (Gestión de la Calidad Total).

2.1.3. La atención para la Teoría de la Calidad Total

Los esfuerzos de las organizaciones han estado dirigidos hacia las actividades de dirección y administración de los recursos económicos, humanos y materiales para cumplir sus objetivos económicos. Actualmente, en un mercado tan competitivo, las empresas reconocen la dificultad que encuentran para cumplir sus metas y diferenciarse de sus competidores. En muchos sectores, los productos y servicios son tan similares que los clientes tienen dificultad para distinguir a que empresa pertenecen. La competencia que caracteriza a los mercados dificulta que los consumidores puedan establecer diferencias entre los numerosos productos ofrecidos. Así, la única manera de encontrar que los

³⁷ Alvaro Zavaleta. (2012). **Genichi Taguchi**. Noviembre 2013, de Academia Sitio web: http://www.academia.edu/4912932/Genichi_Taguchi#

clientes sigan comprando los productos y servicios ofrecidos por la empresa reside en presentarles algo más, relacionado con la atención brindada.

2.1.4 El cliente dentro de la Teoría de la Calidad Total

Los clientes de esta época suelen darle mayor importancia a los componentes o atributos intangibles de los productos que consumen, es decir, a los servicios. Esto ha contribuido a que las empresas se orienten hacia la búsqueda de la satisfacción de las expectativas de los clientes como forma de sostener su ventaja competitiva en un mercado cada vez más cambiante. En la mayoría de los casos, el cliente de un servicio no puede expresar su grado de satisfacción hasta que lo consume. Así, el servicio recibido se convierte en el elemento diferenciador de las empresas con respecto a su competencia. La calidad del servicio forma parte de la estrategia y es una de las cualidades más difíciles de imitar o copiar por empresas rivales.

La forma de entender la calidad en la atención al cliente por parte de las organizaciones ha evolucionado durante los últimos años de manera significativa. El éxito competitivo de las empresas actuales va más allá de atraer y captar clientes para que adquieran sus productos y servicios; se centran también en lograr su satisfacción y fidelización para maximizar los beneficios económicos. Las empresas se esfuerzan en tratar al cliente con cortesía y de forma amable en todos los contactos que establece con él para permitirle de este modo sentirse importante.

Las organizaciones del siglo XXI enfatizan cada vez más la importancia que tiene el cliente en la proyección de su negocio³⁸. Las empresas guían su atención hacia las necesidades y expectativas del cliente y cómo satisfacerlas, logrando desarrollar más a la gente que presta el servicio como base

³⁸ Vanessa Carolina Pérez Torres. (2006). **Calidad total en la atención al cliente. Pautas para garantizar la excelencia en el servicio**. España: Ideas propias Editorial S.L.

fundamental para ofrecer calidad total, tema que trataremos de forma profunda en la presente unidad didáctica. El cliente representa el papel más importante en el tema de la calidad, pues es quien demanda de la empresa los bienes y servicios que necesita y luego es quien valora los resultados. Se trata de la persona que recibe los productos o servicios en el intento que hace la empresa de satisfacer sus necesidades y de cuya aceptación depende su permanencia en el mercado.

El cliente es definido por Albrecht y Bradford (1990) como la razón de existir de nuestro negocio. Entonces se entiende que es la persona que paga por recibir a cambio un producto o un servicio. Esta es la razón por la cual las empresas dirigen sus políticas, productos, servicios y procedimientos a la satisfacción de sus expectativas. De acuerdo con el grado de satisfacción que manifiestan los clientes por el servicio recibido, se plantean diferentes niveles de intensidad en las relaciones entre el cliente y la organización. De esta forma se entenderá que haya compradores, clientes frecuentes y clientes fidelizados³⁹.

Los compradores constituyen la relación más débil. Un comprador acostumbra a adquirir uno o dos de los servicios, pero aún no tiene el hábito de utilizarlos de forma regular: no recurren a la organización en busca de servicios adicionales ni sienten que exista una relación especial con los proveedores o la organización en sí misma.

Los clientes frecuentes constituyen el tipo normal de relación. Los clientes utilizan el servicio ofrecido y se sienten cómodos al regresar por ayuda. Los clientes ya han formado el hábito de utilizar dichos servicios. En caso de que la organización incurra en un error, éstos se mostrarán dispuestos a darles otra oportunidad si el mismo es resuelto de forma correcta.

Los clientes fidelizados constituyen el nivel más alto en la relación de negocios. No sólo acuden a la organización para recibir un servicio o comprar un

³⁹ Id.

producto sino que se sienten identificados con la empresa, hablan con sus amigos y familiares sobre la empresa y les agrada recomendar nuevos clientes.

No obstante, en la calidad de servicio, cuando se habla de cliente no se incluye únicamente aquel que compra un producto. En una empresa que proporciona excelencia en la atención al cliente, todos son productos, todos son clientes, todos son proveedores; por lo tanto, todas las personas que la conforman son la base de la satisfacción dentro de la calidad y servicio. Es necesario resaltar la existencia y el papel desempeñado en la calidad de servicios por dos tipos principales de clientes, es decir, por los clientes externos y por los clientes internos.

Los clientes externos son aquellas personas que adquieren los productos y servicios ofrecidos. Son extraños o ajenos a la empresa y son la fuente de ingresos que sostienen las operaciones. Sin embargo, si consideramos a los clientes de una empresa como un concepto más amplio e integral, podríamos decir que están constituidos por todas las personas cuyas decisiones determinan la posibilidad de que la organización prospere en el tiempo.

Para medir el nivel de satisfacción de los clientes externos, se pueden utilizar las siguientes propiedades:

- Trabajadores: trato, amabilidad, celeridad, responsabilidad, etc.
- Producto: variedad, cantidad, precio, tamaño, etc.
- Empresa: imagen, higiene, orden, estado técnico, comodidad, etc.

Estos tres tipos de atributos se consideran los fundamentales que condicionan el nivel de satisfacción de los clientes.

La atención al cliente es el «conjunto de actividades desarrolladas por las organizaciones con orientación al mercado, encaminadas a identificar las necesidades de los clientes en la compra para satisfacerlas, logrando de este

modo cubrir sus expectativas, y por tanto, crear o incrementar la satisfacción de nuestros clientes⁴⁰.

Para llevar una política exitosa de atención al cliente, la empresa debe poseer fuentes de información sobre su mercado objetivo y el comportamiento de sus consumidores. El hecho de conocer los orígenes y necesidades de estas expectativas permitirá, posteriormente, convertirlas en demanda. Para determinarlo, se deben realizar encuestas periódicas que permitan identificar los posibles servicios que se van a ofrecer y determinar las estrategias y técnicas que se pueden utilizar.

Por ejemplo, cuando un cliente acude a comprar un coche posee una serie de expectativas sobre ese producto: seguridad, ahorro energético, diseño, color, tamaño, etc., que la mayoría de las empresas del sector se han preocupado en conocer para poder ofrecérselas a sus clientes y destacar en un mercado tan competitivo.

Cuando la empresa aprende a ver a través de los ojos de los clientes podrá interpretar mejor sus necesidades, desarrollar y proporcionar el producto o servicio adecuadamente, mejorar sus campañas publicitarias y obtener mayor participación en el mercado.

La empresa debe conocer a sus clientes de forma detallada, por tanto hay que saber sus necesidades, expectativas y demandas para poder desarrollar las estrategias que se dirijan a lograr su fidelización. De esta forma, cada vez que un cliente tenga una experiencia positiva en la compra de nuestros productos o servicios deseará regresar y repetir esta vivencia.

La fidelización del cliente permite a la empresa retenerlo, de manera que asegura la rentabilidad de la inversión que hace al desarrollar los productos y servicios. Por este motivo, la atención al cliente debe considerarse como una de las actividades básicas de la estrategia de la empresa.

⁴⁰ Vanessa Carolina Pérez Torres. (2006). **Calidad total en la atención al cliente. Pautas para garantizar la excelencia en el servicio**. España: Ideas propias Editorial S.L.

Es indispensable que se cuente con políticas o prácticas de atención y servicio a los clientes que sean efectivas. Se trata de conseguir la mayor calidad en la atención al cliente, ofreciendo un producto excelente y la mayor cantidad de servicios complementarios posibles. Además, es necesario desarrollar una forma de pensar y actuar que debe ser compartida por todos los miembros de la organización con el objetivo de alcanzar relaciones con sus clientes que sean perdurables.

Los responsables de la dirección de las empresas deben mostrar un compromiso con la atención al cliente, de modo que puedan implicar a todos sus empleados para lograr que las relaciones con los clientes sean comprendidas como una fuente de beneficios y valor añadido para todos. Este valor debe formar parte de la cultura empresarial.

La cultura de servicio se muestra a través de la actitud y comportamiento de las distintas personas con las cuales el cliente entra en contacto. Ésta incluye la cortesía general con la que el personal responde a las preguntas, resuelve los problemas, ofrece o amplía la información, provee el servicio y trata a los otros clientes. Esto produce un impacto sobre el nivel de satisfacción de las expectativas del cliente que lo hace valorar si desea volver a nuestra empresa.

Los trabajadores de la empresa deben tener claras las diferencias que existen entre lo que es un producto y lo que es un servicio. La primera diferencia consiste en que el producto es tangible y el servicio intangible, es decir, el concepto tangible significa que el cliente percibe el producto a través de los sentidos, así, por ejemplo, observa el funcionamiento de un ordenador, siente el olor de la comida o escucha el ruido de un motor. En el servicio sólo se percibe la satisfacción a través del comportamiento del trabajador que lo atiende. Si existe disposición, el servicio será bueno, si lo que prevalece es la indiferencia, los trabajadores siempre darán un servicio que resultará malo.

Otra diferencia se refiere a que el producto es el resultado de un proceso de producción, es decir, materias primas o recursos transformados en producto

final que perciben los clientes. En cambio, el servicio no es el resultado de un proceso de producción, sino de un proceso de transformación de las personas que lo brindan, las cuales deben conocer muy bien aquello a lo que se dedican. De lo contrario, pueden ofrecer una buena atención pero no un buen servicio. La desatención de esta área tan importante puede provocar la pérdida de muchos clientes, mientras la competencia sigue conquistando mercados y nuevas clientelas debido al buen servicio y atención que proporciona.

La atención al cliente es una poderosa herramienta de *marketing* que debe establecer políticas eficaces, que todos los empleados conocerán y pondrán en práctica; debe disponer de una estructura organizativa donde las funciones y responsabilidades de todos los trabajadores estén claramente definidas y comprometidas con el cliente; poseer una cultura corporativa de orientación al cliente que se manifieste en la actitud y comportamiento de los trabajadores; y debe contar con la infraestructura necesaria en la empresa para que sea soporte en la ejecución de los procesos de calidad en el servicio al cliente.

2.1.5 Calidad como estrategia para la modernización de la administración

La mejora de la gestión es un tema globalizado que cobra mayor relevancia en la interacción de los países, en el seno de las organizaciones internacionales, y en la reflexión y práctica de los países más desarrollados del mundo. Una buena administración, así se ha entendido y verificado en múltiples instancias, se relaciona estrechamente con la competitividad de un país, la solidez de sus instituciones, así como con su inserción exitosa en el mundo dinámico y complejo de la actualidad.

Países como Australia, Canadá, Chile, Corea, España, Estados Unidos, Francia y Reino Unido han incursionado en experiencias de reforma administrativa basadas en principios de buena gobernanza, privilegiando la inclusión social, la eficiencia y eficacia gubernamental, la transparencia y la dignificación del servicio público. Al mismo tiempo, diversos organismos

internacionales impulsan acciones de modernización de la administración entre los países miembros. El programa de trabajo 2007-2008 del Comité para la Gobernanza Pública de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), se estructura en torno a las líneas del buen gobierno, al incluir temas como mejora regulatoria, gestión del desempeño, transparencia y combate a la corrupción, e incorporación de tecnologías de la información en la prestación de servicios públicos.

Las Metas de la Declaración del Milenio⁴¹, impulsadas por la Organización de Naciones Unidas, incluyen la promoción de medidas e innovaciones de gobernanza pública dirigidas a fortalecer la capacidad institucional del Estado para responder a los principales desafíos globales. Por último, la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado ha aprobado recientemente un Código Iberoamericano de Buen Gobierno, en el que se expresan los fundamentos, valores y principios rectores vinculados con la democracia, la ética y la gestión pública, que deben orientar la transformación institucional de los gobiernos de la región.

La mejora de la gestión implica crear las capacidades para mejorar la calidad y la eficacia en la entrega de servicios públicos; para enfrentar de mejor manera demandas y tensiones cada vez más complejas y apremiantes, así como para rendir cuentas claras a la ciudadanía sobre la administración de los recursos públicos y la efectividad de las acciones.

Hoy en día, la sociedad tiene una opinión desfavorable de la administración pública, y sin embargo, el desarrollo de una nación se basa en la confianza y participación ciudadana en los asuntos públicos. Los nuevos esquemas de gobernanza reclaman un rol ciudadano más activo y una gestión pública que rinda resultados y sea eficiente y abierta a la vez. Por todo lo anterior, la mejora de la gestión es la expresión de una administración pública comprometida con el desarrollo económico, social y cultural de una comunidad, que se afianza en un entorno de instituciones, normas y formas de convivencia democráticas.

⁴¹ Asamblea General de Naciones Unidas. (2000). **La Declaración del Milenio. Resolución aprobada por la Asamblea General.** Octubre 2013, de Naciones Unidas Sitio web: <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>

2.1.6 La importancia de la capacitación al personal para alcanzar la Calidad Total

La calidad de servicio es el nivel de excelencia que la organización debe elegir para lograr satisfacer a sus clientes, es una característica que se muestra en el producto. El significado del vocablo calidad pasa a ser equivalente al significado de excelencia, perfección, visto de esta manera se puede señalar que la calidad es el grado en un producto o servicio específico que satisface las necesidades del cliente⁴².

En tal sentido, la importancia de la calidad radica en que la actualización de los procesos, e integrar nuevas tecnologías a los mismos; vale la pena resaltar que como beneficio de la aplicación de la calidad y la transmisión de conocimientos específicos relativos al trabajo incidirá en la productividad de la empresa. A través del mejoramiento continuo se logra ser más productivo y competitivo en el mercado al cual pertenece la organización, de allí que se deben analizar los procesos utilizados, de manera tal que si existe alguna modificación se proporcione a los trabajadores conocimientos actualizados que puedan perfeccionar o corregir tales transformaciones, y cuyos resultados conllevará a las empresas a crecer dentro del mercado hasta llegar a ser líderes.

La calidad de vida personal, es ideal de la forma de vida que los individuos desean si se lo proponen y que consiste en un desarrollo integral de las dimensiones física, mental, social, económica y espiritual, lo cual lo dotará de un equilibrio consigo mismo y con su sociedad. Mahon, reconoce dos campos de aprendizaje en el hombre *uno, es el de las aptitudes o habilidades donde el hombre incorpora los conocimientos que aplican su saberhaber. El otro de los campos, es el de las actitudes o conductas, donde el hombre incorpora los mensajes que el contexto vuelca sobre él, y que, cuando alcanza la*

⁴² Berry Taylor. (1996). **Calidad del Servicio. Una Ventaja Estratégica para Instituciones Financieras.** Venezuela: Editorial Díaz de Santos

*contundencia suficiente, se asimilan y producen así una modificación de conducta*⁴³.

En la actualidad las organizaciones se han vuelto competitivas y exigentes en lo que respecta a calidad y eficiencia, en todo ello los trabajadores juegan un rol valiosísimo por lo que la calidad de vida laboral juega un papel importante para tener éxito en la gestión de hoy. La calidad de vida en el trabajo es una filosofía de gestión que mejora la dignidad del trabajador, realiza cambios culturales y brinda oportunidad de desarrollo y progreso personal.

Por lo antes expuesto se puede decir que la calidad de vida es una forma diferente de vida dentro de la organización que busca el desarrollo del trabajador que puede resultar beneficioso tanto para la organización como para el trabajador y los cuales se pueden reflejar en la motivación, evolución y desarrollo del trabajo, menores tasas de ausentismo, mayor eficiencia en la organización, de la calidad de su servicios y atención al cliente.

Atraer y retener individuos altamente preparados académicamente y con experiencia en el mercado, constituye actualmente el principal desafío de las empresas. Pero no es un tema nuevo, Charles Handy (La era de la sinrazón), planteaba ya en 1994 la coexistencia de tres conceptos en la organización del futuro. Con algunas variaciones, su visión ha resultado bastante acertada. Empresarialmente Handy veía tres áreas:

“Primera, la básica, cada vez más pequeña, con profesionales cada vez mejor elegidos, con mayor talento y espléndidamente retribuidos bajo todos los conceptos (no sólo económicamente), área que será la base de cualquier negocio. Segunda, organizaciones que le apoyarán en una gran cantidad de temas externalizables (Outsourcing). Tercera, una enorme fuerza de trabajo, en sus casas u otros sitios, que le solucionará las necesidades físicas de trabajo, en la medida en que las haya y necesidades intelectuales reemplazables. Esta fuerza de trabajo no formará parte de su plantilla y será reclutada a través de

⁴³ Jenny Najul Godoy. (2011). **El capital humano en la atención al cliente y la calidad de servicio**. Observatorio Laboral, 4, núm. 8, 23-35. Noviembre 2013, Sitio web: <http://www.redalyc.org/pdf/2190/219022148002.pdf>

organizaciones que canalicen ese flujo de trabajo, manteniendo sus relaciones con las personas físicas”.

Los trabajadores necesarios actualmente deben reunir unas características muy especiales, se necesitarán profesionales pero que, a su vez, tengan rasgos muy específicos en cuanto a su forma de actuar en la sociedad y de ver la vida, que sean flexibles, capaz de adaptarse a la filosofía de la empresa, a los movimientos del mercado y a las necesidades de los clientes. Por otra parte deben poseer capacidad de decidir, que no dependa de la empresa para realizar su trabajo. Capaz de innovar y que estén abiertos a nuevas oportunidades de desarrollo o carrera dentro de la organización. Por tanto, la gestión del capital humano es un factor crítico a la hora de mantener una ventaja competitiva y tener éxito en mercado. En la mayoría de las empresas, esto se consigue mediante recursos intangibles: la inversión en investigación y desarrollo, la innovación, los conocimientos, las habilidades y aptitudes del personal.

Muchos estudiosos del campo de la gestión de recursos humanos, consideran que la forma de dirección del capital humano ha ido evolucionando en los últimos años, producto de la globalización del mercado y los cambios abruptos que producen inestabilidad en el entorno. Es así, que las organizaciones del futuro deberán adaptarse a estos cambios con la misma velocidad con la que se producen y buscar nuevas ventajas competitivas que las mantenga dentro del mercado⁴⁴.

En un contexto de alta competitividad, hay que luchar por desarrollarse para apenas mantenerse en el mismo lugar. Esto obliga a las empresas a aumentar la exigencia a sus trabajadores. Ya no basta con el cumplimiento de las tareas, funciones y responsabilidades propias del cargo. Es necesario aportar mucho más para poder generar valor y permitir a la organización sobrevivir en un entorno altamente competitivo.

⁴⁴ Eduardo Betancourt. (2010). **La Planificación Estratégica del Capital Humano en el siglo XXI**. Venezuela: Universidad Central de Venezuela.

Por lo tanto, la gestión de los recursos humanos en el subsistema de captación, debe garantizar la disponibilidad del potencial humano, su comportamiento activo, creativo, satisfecho, motivado y comprometido con la misión y estrategia de la organización. Nos encaminamos hacia el triunfo del factor humano, la reivindicación de su valorización por encima de cualquier otro ingrediente. Hoy optimizar el capital humano significa expandir los conocimientos, habilidades y capacidades de cada trabajador y hacerlo en línea con los objetivos del negocio logrando así una mejor atención y servicio al cliente.

Las empresas, para planificar el uso más eficaz del conocimiento de su gente, deben entender a su capital humano y al mismo tiempo, los conocimientos, habilidades y capacidades que poseen actualmente y que necesitarán para seguir siendo competitivas en el futuro.

2.1.7 La calidad total en las organizaciones privadas y públicas.

El Estado moderno debe caracterizarse por sus resultados y por sus prácticas. Resultados que mejoren la calidad de vida de la ciudadanía y que sean la consecuencia de prácticas transparentes y legítimas acotadas a principios económicos racionales. El reclamo social respecto de un Estado mejor es incuestionable para cualquier agenda política y para cualquier gestión de gobierno que pretenda superar los tradicionales escollos a la eficiencia de la gerencia pública.

La modernización del Estado es ya una iniciativa generalizada en los países más desarrollados y se hace explícita en no pocos países de ingresos medios o emergentes. Tales iniciativas de reformas o de modernización estatal en la mayoría de los países centrales y en algunos latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Bolivia, México) se sustentan en documentos o textos políticos, muchos de los cuales adoptan un nombre simbólico y despliegan en sus textos las características esenciales de la reforma.

Estos impulsos no han tenido necesariamente sustento legal ni han sido implantados con base en una política pública coherente. Sin o con sustento

legal o constitucional, la modernización del Estado existe ya como un nuevo paradigma multiplicado en numerosas experiencias internacionales que explica una nueva manera de entender a la gestión gubernamental en relación con sus ciudadanos y da cuenta de una nueva manera en la que los ciudadanos conciben al Estado desde sus propios intereses.

El correlato organizacional de esta nueva dinámica de articulación de intereses entre el Estado Moderno y los ciudadanos se materializa en entidades públicas más abiertas a los intereses ciudadanos, gerenciadas con criterios de la empresa privada, buscando resultados y una minimización del costo prestacional. Surgen así las nuevas *agencias gubernamentales* perfiladas según distintas experiencias nacionales pero que dan cuenta de una nueva organización, post burocrática con vocación de auto justificar económicamente su existencia institucional.

Citando la experiencia europea, Ramió⁴⁵ destaca la emergencia de las agencias como un hito en las iniciativas europeas de implantación de una nueva orientación gerencial en la Administración Pública, fundamental para la separación de funciones ejecutivas de las funciones de formulación de políticas. Así, las agencias, consideradas como verdaderas unidades ejecutivas, adquieren una destacable autonomía operativa en su organización y funcionamiento. Se vinculan con sus respectivos ministerios o departamentos centrales mediante convenios plurianuales los cuales determinan: el mandato político, los objetivos estratégicos, los recursos y las facultades delegadas. En su conducción se designa a un profesional directivo que debe responder ante sus respectivos órganos político - estratégicos respecto del cumplimiento de los resultados comprometidos.

Es a partir de la emergencia de estas organizaciones nuevas adaptadas a las exigencias sociales y con explícito reconocimiento de su responsabilidad en cuanto a una adecuada prestación de bienes y servicios en términos de

⁴⁵ Carles Ramió Matas. (2010). **La fortaleza institucional de las nuevas agencias reguladoras de los países de América Latina. Los casos de Perú y de República Dominicana.** Diciembre 2013, de Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
Sitio web: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/046-febrero-2010/ramio>

expectativas de una ciudadanía que hace uso creciente de sus derechos frente al Estado, que surge el tema de la gestión de la calidad en la organización pública como un estilo gerencial nuevo.

En los últimos años hemos sido testigos del surgimiento de la cuestión Calidad con una vitalidad que no reconoce antecedentes inmediatos. Se trata de una nueva vertiente de exigencias, requisitos, metodologías de trabajo, presentación de productos, etc. que viene operando como un instrumento de diferenciación de bienes y servicios y, a su vez, como una manera de discriminar nichos de mercado e incluso imponer condiciones de los sectores más concentrados y poderosos a los sectores con menos capacidad de negociación.

Si bien toda esta gama de situaciones se da en simultáneo, lo que sí queda como eje de trabajo o de discusión es que de una manera u otra, las prácticas productivas que se sustentan en la adopción de nuevas tecnologías necesitan complementarse con elementos constitutivos de lo que denominamos “calidad” para poder ser realmente efectivas en los eslabones superiores de la cadena de valor.

Reconociendo como real y legítimo el incremento de la exigencia de los consumidores finales locales o internacionales en cuanto a bienes y servicios adecuados a sus expectativas, se impone analizar los aspectos que conforman a la calidad y de qué manera es posible planificar hacia el futuro mecanismos útiles y realistas que permitan dar respuesta a este nuevo enfoque en la interrelación cliente-proveedor.

La irrupción del ciudadano como unidad de referencia del servicio público y no la burocracia representativa como beneficiaria primaria de la gestión pública ubica el tema en el campo de la gestión de la calidad.

Ello es así en tanto que calidad sea entendida como la capacidad de un bien o servicio de satisfacer las necesidades explícitas o implícitas del usuario inmediato o último beneficiario de ese bien, es decir, el ente (persona física o

jurídica) final por el cual se justifica una acción y el que, a su vez, justifica la existencia del proveedor de dicho bien o servicio. La integración del concepto *ciudadano–cliente* no debe limitarse al simple correlato del consumidor que opera en cualquier mercado genérico. Existen otras instancias que en consonancia con las distintas vertientes de relación del ciudadano con el Estado hacen que esta relación sea mucho más compleja y generadora de compromisos recíprocos más ricos y determinantes.

Jordi López Camps⁴⁶ identifica hasta siete categorías relacionales entre el ciudadano y el Estado que caracterizan a aquél como: beneficiario de prestaciones públicas, consumidor, *produmidor* (consumidor y productor), usuario, comprador, contribuyente y regulado. Por ende, gestionar la calidad de un servicio el cual da razón de ser a la organización responsable del mismo implica adoptar los instrumentos gerenciales correspondientes para que de una manera organizada y planificada la organización obtenga resultados previstos o convenidos con terceros y demuestre capacidad de reacción frente a imponderables no previstos en sus procedimientos. A tal efecto, la gestión de la calidad necesita de instrumentos orientadores que se denominan normas que son generalmente voluntarias y sobre las cuales se erige el sistema de gestión de la calidad de la organización.

En el ámbito de la gestión de la calidad se disponen de 2 tipos de normas concretas: Las normas reglamentarias y las normas voluntarias. Las normas reglamentarias emanan de las autoridades públicas y son de cumplimiento obligatorio (SENASA, INV, INAL, Código Alimentario, reglamentaciones provinciales y municipales) para el sector privado en cuanto que el Estado a partir de las mismas asume su papel regulador.

Las normas voluntarias, por su parte, son aquellas que se adoptan por decisión propia del productor o industrial para diferenciar su producción y tener nuevos elementos de negociación con su comprador. Las normas voluntarias, en general, se usan para:

⁴⁶ Jordi López Camps. (2011). **Planificar la formación con Calidad**. España: Wolters Kluwer Educacion.

- Mejorar aspectos de la organización en cuanto a programar, registrar y verificar la aplicación de procedimientos conducentes a la obtención de un producto o bien diferenciable.
- Establecer nuevas bases de negociación con clientes y proveedores
- Mejorar el marketing de productos o servicios
- Adelantarse a posibles exigencias de compradores o mercados que pretenden producciones diferenciadas
- Certificar el sistema, los procesos o productos para obtener un reconocimiento explícito utilizables como símbolo de compromiso con la calidad

Las normas voluntarias pueden ser de dos tipos: Protocolos, pliegos de condiciones o normas técnicas y Normas o estándares emitidos por un organismo de normalización.

Las normas técnicas son aquellas emitidas por un organismo especializado (instituto de investigación, entidad nucleadora de profesionales, universidad, etc.) que contienen requisitos o especificaciones de cómo producir un bien o producto diferenciable incluyendo los métodos de verificación, registro y muestreo. Pueden incluir la etapa de producción primaria, la de transformación, la comercial o todas en conjunto.

Las normas o estándares emitidos por un organismo de normalización, en el caso argentino es el IRAM o Instituto Argentino de Normalización, tienen las mismas características que las normas técnicas salvo que su desarrollo ha sido encarado a partir de una mesa de discusión y negociación con todos los posibles sectores interesados a nivel de un organismo de normalización. Luego de una serie de reuniones y exposiciones, se llega a un acuerdo que es

homologado por el Comité de Normas que opera dentro del organismo de normalización.

La certificación de sistemas, procesos o productos consiste en obtener el reconocimiento de una entidad certificadora de que aquéllos cumplen con las exigencias o requisitos establecidos en una norma. De ahí surge que para tal fin es necesario adoptar y responder adecuadamente a los requerimientos de una norma ya sea de sistemas (ISO 9000, ISO 14000), de procesos (protocolos de procesos, Buenas Prácticas de Manufactura) o de producto (protocolo de especificaciones, normas ISO).

Adoptar una norma implica implementar procedimientos, métodos de verificación y registros funcionales a los requisitos de la norma adoptada. Asimismo, y en no pocas oportunidades se requiere la existencia de Manuales de la Calidad, Manuales de Procedimientos y Manuales de Instrucciones. La certificación es el resultado exitoso de un proceso que se inicia al momento de definir un camino en la gestión de la calidad de la empresa. Continúa con la implementación de los requisitos expuestos en la norma para finalmente solicitar a un organismo de certificación la emisión del sello de calidad relacionado con lo que se quiere certificar (sistema, proceso, producto).

Generalmente, el organismo de certificación realiza auditorías o inspecciones previas antes de emitir su opinión sobre el objeto de la certificación. Tales actividades buscan realizar una tarea de diagnóstico descriptivo de la situación de la empresa y de lo que se quiere certificar. Las certificadoras serias no realizan tareas de asistencia técnica o asesoramiento ya que de combinar ambas actividades (asesorar y certificar) se generaría un conflicto de intereses al unir en una sola entidad tanto la función de asesoría como la función de emitir opinión acerca de algo que coadyuvó a desarrollar. Por lo tanto, el sistema de certificación se hace creíble en tanto y en cuanto las funciones de asesoramiento y certificación sean responsabilidades de entidades distintas.

Cuando las auditorías o inspecciones previas realizada por el organismo de certificación hayan obtenido el material suficiente respecto del cumplimiento de

la norma adoptada, el mismo es elevado a un Comité de Certificación que es la instancia única y máxima de decisión respecto del otorgamiento del sello de calidad.

En caso de un juicio favorable, la empresa recibe su sello de calidad para su sistema, proceso o producto (según sea su interés) el cual debe ser permanentemente monitoreado a fin de evitar desvíos o sesgos que se aparten de lo prescripto por la norma adoptada.

En el caso concreto de certificaciones de sistemas (ISO 9000 / ISO 14000), la etiqueta del envase o label de los bienes producidos no puede incluir el sello de calidad ya que el mismo no es extensible al producto, sólo al sistema de aseguramiento de la calidad o de gestión ambiental. En cambio, en las certificaciones de procesos o productos, sí es posible incorporar al lado de la identificación comercial del producto el sello de calidad emitido por la certificadora en reconocimiento ya sea del proceso utilizado como de las especificaciones del producto.

Toda certificación es un contrato bilateral entre la empresa y la certificadora. Ambas tienen obligaciones y derechos que cumplir en función de un sello de calidad. La certificadora se obliga a auditar y mantener la vigencia del sello en la medida que la empresa cumpla con los requisitos normativos y comerciales. Por su parte, la empresa se obliga a cumplir con los requisitos normativos y a no transgredir la reglamentación sobre la cual se basan las condiciones de otorgamiento del sello.

Últimamente, los Estados han comenzado a regular y promover la gestión de la calidad a partir de los denominados Sistemas Nacionales de Normas, Calidad y Certificación que tienen alcance sobre los mecanismos de emisión de normas voluntarias y las condiciones de acreditación para organismos de certificación, laboratorios de ensayo y calibración y auditores de calidad. Estos sistemas pretenden obtener reconocimiento internacional y así habilita a las empresas locales a trabajar en el ámbito de la calidad dentro de un paraguas normativo reconocido.

Gestionar la calidad en una empresa implica realizar todas las tareas inherentes a la consolidación de una organización que se prepara para garantizar calidad en sus productos. Esa calidad en función de un compromiso, de una especificación de producto o servicio, del tiempo de entrega, de un ambiente organizacional predispuesto a la mejora continua, de un conjunto de procedimientos hechos para identificar por dónde las cosas se están haciendo bien en función de un parámetro externo o norma adoptados voluntariamente.

De ello se deriva que la calidad no es el resultado de la casualidad sino, de una programación y voluntad de mejora puesta en marcha en aspectos tales como:

- La definición de una política explícita para la calidad
- El reconocimiento del cliente como el factor clave que define los lineamientos de la calidad
- El reconocimiento del factor humano como el eje del cambio y de la generación de valor
- La innovación tecnológica como el sendero de expansión necesario
- La cultura de la incorporación permanente de desafíos sustentada en la participación y en un ambiente laboral sano que promueva la creatividad

Por lo tanto, gestionar la calidad de una organización implica:

- Identificar los productos que deben ser reformulados o reposicionados en función de una demanda fluctuante
- Determinar las causas y efectos de los requerimientos volátiles de los nuevos nichos de mercado
- Identificar vetas de diferenciación de productos
- Organizar el sistema de aseguramiento de la calidad que básicamente implica disponer de:
 - Un manual de la calidad
 - Un manual de procesos
 - Un manual de instrucciones

- Registros y estadísticas
- Auditorías Internas
- Promoción interna y capacitación de equipos de trabajo
- Definir procesos tecnológicos que impliquen precisar métodos de diferenciación

La gestión de la calidad es entendida a partir de tres enfoques perfectamente diferenciables: el enfoque tradicional, el enfoque normativo y el enfoque de la calidad total. El enfoque tradicional responde al siguiente razonamiento: *Si hasta ahora me ha ido bien, para qué voy a cambiar*. El enfoque normativo reconoce que es conveniente adoptar normas voluntarias para mejorar la performance organizacional y así asegurarse que los clientes serán satisfechos en sus expectativas. El enfoque de la calidad total cree que es imprescindible imponer una nueva cultura en la organización para que todos sus integrantes e incluso los proveedores se involucren en la mejora continua de prácticas y procedimientos para así poder dar satisfacción a los clientes⁴⁷.

De manera resumida, cada enfoque responde a los siguientes conceptos o puntos de vista:

El Enfoque Tradicional

- Cree que la realidad es permanente y que el cambio no le afecta
- No cree en la necesidad de organizarse adecuadamente
- Cree en el manejo patriarcal de los recursos (la empresa soy yo)
- No cree en la existencia de clientes o ciudadanos sino en que sólo existen compradores o habitantes
- Cree que cuando le va mal, ello es consecuencia de la mala suerte o de la maldad intrínseca de los otros

⁴⁷ Guillermo A. Malvicino . (2001). **La Gestión de la Calidad en el ámbito de la Administración Pública. Potencialiades para un cambio gerencial**. Noviembre 2013, de Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública Sitio web: <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/MALVICINO,%20Guillermo%20-%20La%20gestion%20de%20la%20calidad.pdf>

- Cree que la calidad es controlada solamente en el producto final (control de la calidad)
- Cree que los costos de la “no calidad” los debe para el consumidor
- No cree en la diferenciación de productos o servicios para mejorar su marketing o ventas

El Enfoque Normativo

- Cree que la realidad cambia y que es posible manejarla según nuestras posibilidades
- Cree que adoptando normas (en general voluntarias) es posible controlar y mejorar los procesos organizacionales
- Cree que el cliente o ciudadano merece que la empresa se esfuerce para asegurar su calidad
- Cree que cuando le va mal es producto de no haber adoptado la norma correcta o no haber aplicado o entendido bien la norma adoptada
- Cree que todos los segmentos de la organización tienen responsabilidad en la calidad final de los bienes o servicios
- Cree que la gerencia es la unidad organizacional específica para manejar la calidad. Para eso también crea en su organización la Gerencia de la Calidad
- Cree que la calidad depende del convencimiento previo de los responsables de la organización
- Cree que los costos de la no calidad deben ser absorbidos por la empresa como pérdida
- Cree que la diferenciación de sus bienes o servicios mejorarán sus ventas
- Cree que los recursos humanos y los tecnológicos son los más importantes de la organización

El Enfoque De La Calidad Total

- Cree que la calidad es el convencimiento previo y específico de todos los recursos humanos.
- Apunta al defecto “cero”
- Cree que la calidad es solamente lo que percibe el cliente
- Cree que hay clientes tanto externos como internos
- Cree que su imagen como organización totalmente dedicada a la calidad mejorará su marketing
- Cree que la “no calidad” es siempre una oportunidad para aprender
- Cree que los grupos y no las gerencias son los soportes de la calidad
- Cree que los recursos humanos son los recursos más importantes que dispone la organización.

2.2 La Teoría de la Nueva Gestión Pública

Esta corriente renovadora de la Administración pública surgió en un conjunto de países desarrollados (Reino Unido, Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda y Canadá) con una tradición administrativa que se ha tendido a denominar anglosajona. Esta circunstancia no es casual y supone una base para argumentar una parte de los problemas y fracasos que ha tenido y puede tener la implantación de la Nueva Gestión Pública en los países latinos. Se adopta un objeto de estudio muy amplio (países latinos) para poder argumentar los problemas de forma general que permita agrupar tanto a los países de América Latina como a los países que conforman la Europa mediterránea. La mayoría de todos estos países tienen unos rasgos comunes, con independencia de su grado de formalización, de un modelo de administración y de una tradición administrativa, que se ha tendido a denominar *continental* y que es muy distinta a la de los países que siguen la tradición administrativa anglosajona.

¿En qué consiste la Nueva Gestión Pública? Una primera consideración es que bajo esta perspectiva se agrupan muchas corrientes y modelos de gestión

diferentes, unos analíticos, la mayoría de carácter normativo; unos genéricos y otros más concretos. Corrientes significativas de la Nueva Gestión Pública son: la desregulación, la agencialización, la gerencialización, la privatización, la externalización (servicios públicos gestionados por organizaciones privadas con y sin ánimo de lucro), la ética en la gestión pública, la participación ciudadana, etc. todo ello intentando vertebrar un nuevo paradigma que se ha denominado *postburocrático*⁴⁸.

Ante esta avalancha de estrategias y herramientas modernizadoras un criterio de clasificación substantivo podría ser agrupar, por un lado, todas aquellas corrientes de la Nueva Gestión Pública que adoptan un enfoque neoempresarial y que hacen énfasis en la economía, la eficacia y la eficiencia de los aparatos públicos y que proponen una clientelización de los ciudadanos; por otro lado, existen los enfoques que ponen especial atención en la repolitización, la racionalización y el control de la externalización de los servicios públicos, la participación ciudadana y la ética en la gestión pública. El peso real de estos dos grupos de corrientes es muy desigual: las corrientes neoempresariales representan la mayoría de la literatura y resultan ser la fuente de inspiración directa de un significativo número de equipos de gobierno de nuestras administraciones. Las corrientes que podríamos denominar como neopúblicas (repolitización, nueva regulación, participación y ética), en cambio, son claramente minoritarias tanto en el mundo académico como en las bases conceptuales de las innovaciones en la gestión pública de nuestras administraciones.

A un nivel esquemático, las características, problemas y críticas de las corrientes neoempresariales y de las corrientes neopúblicas de la Nueva Gestión Pública las características más destacables de las corrientes neoempresariales son las siguientes⁴⁹:

⁴⁸ Michael Barzelay. (1998). **El Paradigma Posburocrático desde una perspectiva histórica.** Atravesando la Burocracia. México: Fondo de Cultura Económica.

⁴⁹ Carles Ramió Matas. (2001). **Los problemas de la implantación de la Nueva Gestión Pública en las Administraciones Públicas Latinas: Modelo de Estado y Cultura Institucional.** Enero 2014, de Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
Sitio web: <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/RAMIO%20MATAS,%20Carles%20-%20Los%20problemas%20de%20la%20implantacion%20de%20la%20nueva%20gestion.pdf>

- Filosofía de “no remar” sino hacer que los otros “remen”: el Estado Relacional y la sociedad del bienestar, más que el Estado intervencionista y del bienestar.
- Fomentar la mutación de las administraciones públicas al pasar de proveedoras de servicios públicos a intermediarias que “venden” servicios.
- Adopción del lenguaje y los conceptos del sector privado.
- La reducción de la relación entre la Administración y la ciudadanía a la relación Administración-clientes.
- Fragmentación de la Administración en unidades más pequeñas con una creciente autonomía respecto a la gestión económica, patrimonial, laboral, etc. para que éstas se especialicen en la producción de una gama determinada de servicios y se reajusten con más facilidad a las necesidades de los clientes de los servicios públicos.
- Todo lo anterior se materializa en organismos que tienen unas formas jurídicas alejadas en mayor o menor grado del Derecho Público.

Por otra parte, las características más destacables de las corrientes neopúblicas son:

- Se refuerza el concepto de ciudadanía para que permita la expresión activa de las opiniones. El concepto de ciudadanía ha de servir para, mediante un discurso abierto y pluralista, recrear la legitimidad política en la Administración Pública.

- Se deben reforzar los valores de la cosa pública de los empleados públicos y crear una cultura administrativa asociada tanto a la eficacia y a la eficiencia como a la ética en la gestión pública.
- Reconocer nuevos derechos con garantía a los ciudadanos.
- Tener como horizonte la satisfacción del ciudadano en la utilización de los servicios públicos, así como la simplificación del sistema o procedimiento y tiempo de acceso al mismo. Aprobar y organizar nuevos servicios públicos, con o sin externalizaciones.
- Actuar con principios y valores, como la universalidad y la igualdad, en los servicios públicos contrapuestos a los de economicismo y gestión.
- Incrementar la calidad y el número de los servicios públicos.
- Se debe definir claramente qué ámbitos de la gestión pública pueden ser objeto de externalización (prestación de servicios públicos por organizaciones privadas con o sin ánimo de lucro) y cuáles no pueden serlo desde la perspectiva de las necesidades y derechos de los ciudadanos. En el caso de los servicios externalizados se debe garantizar la dirección, control y evaluación de las autoridades públicas desde una perspectiva económica, legal y de defensa de los ciudadanos como receptores de los servicios públicos.
- Los problemas o críticas con relación a estas dos formas de interpretar la gestión pública (corrientes neoempresariales *versus* corrientes neopúblicas) serían las siguientes:
- Existen problemas de cara a vincular el Estado Relacional con el Estado de bienestar, en el sentido de que unos servicios públicos prestados por organizaciones privadas pueden generar efectos asimétricos sobre los ciudadanos.

- Con relación al modelo de Administración Relacional hay que tener presente que una Administración que no “rema” puede olvidar los rudimentos básicos de la navegación y perder el control de la nave.
- Se confunden medios con fines, al considerarse indicadores y actuaciones modernizadoras como fines en sí mismos (tecnologías de la información, indicadores de gestión, cambios en los organigramas y en los procedimientos, etc.).
- Se tiende a formular objetivos de actuaciones públicas sin compromisos concretos, que son de difícil verificación por parte de los ciudadanos.
- Inspirarse en la gestión privada es un error conceptual grave por dos razones: por un lado, la gestión pública acredita muchos aspectos diferenciales con relación a la gestión privada y, por otro lado, la teoría de la gestión privada es una ciencia inmadura y sus prescripciones son totalmente coyunturales y suelen tener un margen de error muy elevado (las empresas excelentes en realidad no lo son o bien dejan de serlo en poco tiempo)⁵⁰.
- Reducir la condición de ciudadanos a clientes es un paso atrás y no al revés. Los ciudadanos son mucho más que clientes de servicios públicos, de hecho los ciudadanos son los *accionistas políticos y económicos* de las administraciones públicas y tienen muchos más derechos de los que están asociados al rol de cliente. Entre la Administración pública y la ciudadanía no hay un *contrato comercial* sino un *contrato social y político*.
- Se impulsan organismos que tienen unas formas jurídicas alejadas en mayor o menor grado del Derecho Público que, como consecuencia,

⁵⁰ Carles Ramió Matas. (2000). **Externalización de servicios públicos y corrientes neoempresariales: los problemas de la administración relacional en el contexto de un gobierno multinivel**. Febrero 2014, de Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Sitio web: <http://siare.clad.org/fulltext/0038532.pdf>

atenúan las responsabilidades que tendrían con relación a los ciudadanos (disminución de las garantías) si formasen parte de la Administración clásica.

- La presión impositiva directa e indirecta sobre los ciudadanos para obtener recursos es estable (sí es que no se incrementa) en su totalidad. Es decir, las obligaciones se mantienen o aumentan mientras que los derechos disminuyen.
- Se incrementan los requisitos y la complejidad de los baremos para la utilización de los servicios públicos, aunque provoquen exclusiones de numerosos colectivos de ciudadanos, con el objetivo de obtener un indicador económico alto en reducción de costes.
- La fragmentación y la empresarialización del sector público pueden provocar corrupción derivada de la defensa de intereses particulares y disminución de las responsabilidades públicas.

Por otra parte, las críticas y problemas asociados a las corrientes neopúblicas son:

- Adoptar como ejes básicos de la gestión pública la igualdad, la participación, la cultura pública, la regulación y el rígido control de los servicios públicos externalizados se utiliza como excusa al no lograrse, por déficits técnicos, una gestión flexible, eficaz y eficiente.
- En el fondo, detrás de la defensa de los valores públicos se encuentran actores acomodados que tienen como objetivo la supervivencia de un modelo burocrático que satisface las necesidades particulares de los empleados públicos y no las de la ciudadanía.

2.2.1 Antecedentes de la Nueva Gestión Pública

El Estado, reconocido como la organización política de una población para establecer reglas de convivencia y oportunidades para el desarrollo de la persona humana y la sociedad. En consecuencia la finalidad del Estado es lograr condiciones adecuadas de vida y bienestar para la población. La búsqueda del bienestar conlleva a su población a determinar un esquema de convivencia social acorde en función a intereses mutuos y buscar en tal sentido, la identidad representativa. Además si consideramos que un elemento constitutivo del Estado es el poder que se ejerce a través de un gobierno, quien actúa y acciona mediante un conjunto de instituciones que ha originado el mismo Estado, en las cuales se sustenta, entonces surge la pregunta, de qué se sirven las instituciones estatales, conducidos por un gobierno en la representación del Estado, para actuar en función de los intereses de la población, qué hace que su actuación sea ordenada, eficaz o no, y produzca resultados para los ciudadanos.

Esta representatividad institucional que se genera debe brindar la posibilidad a cada población de aquel espacio definido un desarrollo con justas medidas que logren beneficios equitativos para todos. Por lo tanto el desempeño del Estado depende de la calidad y eficiencia de las políticas y el desempeño de la gestión pública. Sin políticas públicas responsables y sostenidas, o una gestión pública moderna, la estabilidad macroeconómica y el desarrollo social terminan afectadas, haciendo poco útiles los restantes esfuerzos para el desarrollo de la competitividad, el bienestar colectivo y la reducción de la pobreza. La competitividad institucional permite una real dimensión de la finalidad misma del estado a través de sus entes formulados y eficaces, de allí radica el éxito de la gestión pública.

El Estado es la organización política de una nación, es decir, la estructura de poder que se asienta sobre un determinado territorio y población. Poder, territorio y pueblo o nación son, por consiguiente, los elementos que conforman el concepto de Estado, de tal manera que éste se identifica indistintamente con cada uno de ellos.

El poder puede definirse como la capacidad que tiene el aparato institucional para imponer a la sociedad el cumplimiento y la aceptación de las decisiones del gobierno u órgano ejecutivo del Estado. El territorio es espacio donde residen los pobladores de un estado, provisto de los recursos tangibles, como son los recursos naturales. La nación o pueblo sobre el que actúa el Estado es una comunidad humana que posee elementos culturales, vínculos económicos, tradiciones e historia comunes, lo que configura un espíritu solidario que, generalmente, es anterior a la formación de la organización política.

El Gobierno es esencialmente la acción por la cual la autoridad impone una línea de conducta, un precepto, a las personas que forman parte de una colectividad, sea esta nacional, regional o local. Un gobierno es el conjunto de personas organizados políticamente que acceden al poder y los órganos revestidos de poder, para expresar la voluntad del Estado y hacer que esta se cumpla. Cuando se cumplen el proceso legítimo de elegir un gobierno estamos hablando de una democracia representativa de la voluntad popular, debido a un discernimiento colectivo de intereses.

Podremos considerar que la Gestión Pública es la relación entre poder y función marca la esencia de la administración pública, donde a través de ésta se pone en práctica el ejercicio del poder, mediante un gobierno en beneficio de la sociedad. El funcionamiento del Estado, se origina en el cumplimiento de sus funciones, del cual se desprenden un conjunto de actividades, operaciones, tareas para actuar: jurídica, política y técnicamente.

Se entiende por administración pública, en su enfoque procedimental, a todas las instituciones y organismos públicos y privados que prestan servicios públicos. La gestión pública lo define, como el conjunto de acciones mediante las cuales las entidades tienden al logro de sus fines, objetivos y metas, los que están enmarcados por las políticas gubernamentales establecidas por el Poder Ejecutivo. En consecuencia podemos decir que la gestión pública está configurada por los espacios institucionales y los procesos a través de los

cuáles el Estado diseña e implementa políticas, suministra bienes y servicios y aplica regulaciones con el objeto de dar curso a sus funciones.

Las transformaciones de la economía mundial, caracterizada hoy por la crisis económica y financiera que origina escasez de recursos, desempleo, recesión, etc., y el avance de la globalización, producen procesos complejos y dinámicos, que ponen a la vista paradigmas emergentes en la gestión pública, para orientar mejor las políticas sociales y económicas para atender la difícil y compleja demanda social. Otro factor importante que exige más eficiencia en la gestión es la competitividad nacional, es decir la eficiencia que no sólo debe ser efectiva por la empresa privada sino también por las instituciones públicas y el compromiso social de sus ciudadanos. Es decir estamos comprometiendo los diversos factores que ahora debe abarcar la gestión pública.

En los últimos 25 años del siglo pasado, las ciencias de la administración han transitado de la administración a la gerencia, y de la gerencia a la gobernanza. Los modelos alternativos de gestión pública describen un cambio permanente en el enfoque de la ciencias gerenciales, desde el modelo burocrático de gestión basado en la fragmentación de tareas y la subordinación jerárquica, hasta la nueva gestión pública que introduce nuevos requerimientos como el desarrollo de una cultura de la cooperación y de capacidades específicas orientadas a la gestión por resultados.

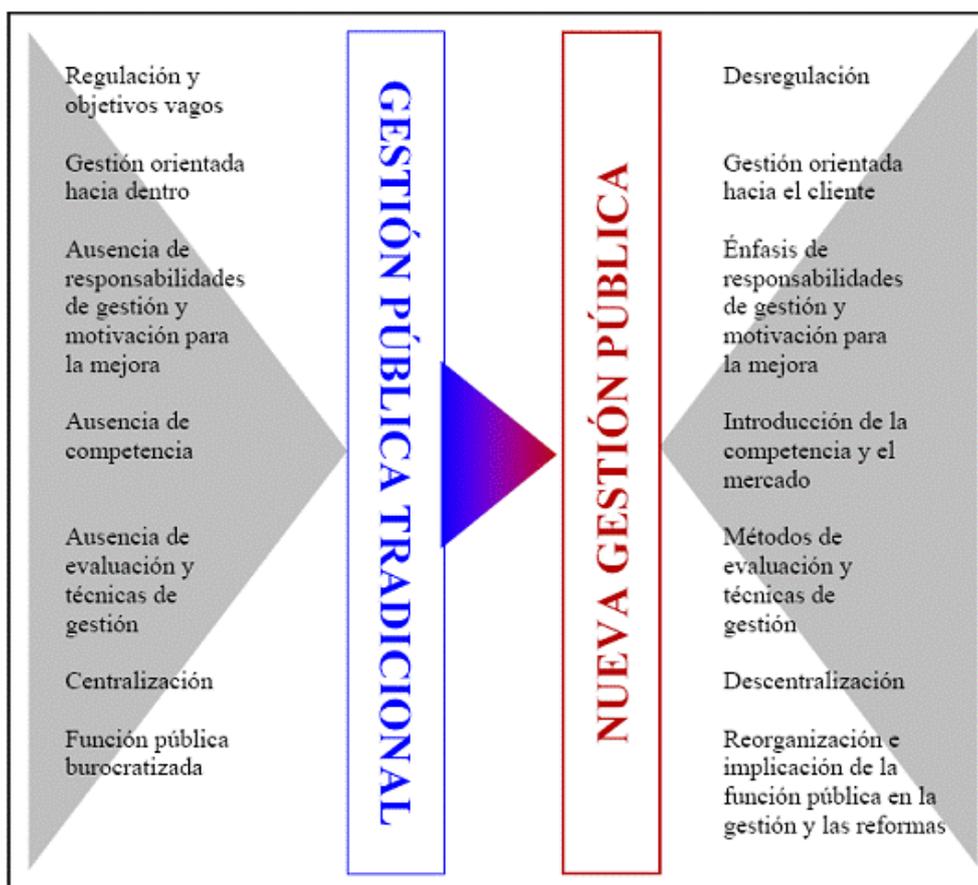
En síntesis la Nueva Gestión Pública está fundamentada sobre:

- La formulación estratégica de políticas de desarrollo y gestión.
- La gradual eliminación del modelo burocrático hacia una GESTIÓN POR RESULTADOS (GPR)
- La creación del valor público.
- El desarrollo de las instituciones y dimensionamiento adecuado del Estado.
- El mejoramiento de las conquistas macroeconómicas y la equidad social.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) considera que esta nueva forma de gestión de la Administración Pública se caracteriza por las líneas maestras que se exponen a continuación⁵¹:

- Desregulación. Este planteamiento busca la disminución de reglas y normas en el Sector Público, intentando a la vez que las que existan permitan un planteamiento estratégico de la gestión a través de la flexibilidad en su aplicación.
- Descentralización de los poderes de la gestión. La idea de descentralización supone la creación de unidades (entidades, agencias, etc.) más reducidas, con flexibilidad en las normas a aplicar y abandonadas a merced del mercado.
- Énfasis en las responsabilidades de los gestores y motivación para la mejora.
- El reforzamiento de las capacidades estratégicas del centro, junto con la reorganización e implantación de la función pública en la gestión y las reformas.
- Gestión más orientada hacia el cliente.
- La introducción de la competencia y el mercado.
- Utilización de métodos de evaluación y técnicas de gestión aplicadas en el ámbito empresarial.

⁵¹ Rodolfo Chanduvi Vargas. (2011). **La nueva gestión pública. Evolución y tendencias en Perú**. Febrero 2014, de Gestipolis Sitio web: <http://www.gestipolis.com/la-nueva-gestion-publica-evolucion-tendencias/>



Gestión Pública Tradicional versus Nueva Gestión Pública⁵²

La Gestión Pública por Resultados (GPR) es un proceso estratégico, político y técnico, que parte del principio del Estado contractual en el marco de la Nueva Gestión, es decir la relación y vínculo formal que se da entre un principal (sociedad) y un agente (gobierno) en el cual ambas partes acuerdan efectos o resultados concretos a alcanzar con acción del agente y que influyen sobre el principal, creando valor público.

En un enfoque de gestión que busca incrementar la eficacia y el impacto de la políticas del sector público a través de una mayor responsabilidad de los funcionarios por los resultados de su gestión. Cada Administración debe generar una serie de normativas que permitan dinamizar la gestión pública en la perspectiva de esta nueva forma de administración. La más importante es la implantación de un proceso de Modernización de la Gestión Pública se la entiende como la incorporación de nuevos enfoques de índole empresarial, tales como Reingeniería, Benchmarking, Outsourcing, etc.

⁵² Íd.

El enfoque que debe orientar y marcar el paso de la modernización del Estado es institucionalizar la gestión por resultados, a través del uso de modernos recursos tecnológicos, como la planificación estratégica y concertada, la incorporación de sistemas de monitoreo y evaluación, la rendición pública y periódica de cuentas, la transparencia a fin de garantizar canales que permitan el control de las acciones del Estado. Con este nuevo enfoque de gestión pública se ha buscado dinamizar la eficiencia de las entidades públicas, basadas en metas concretas en periodos de tiempo cada vez más precisos. Estas metas deben estar correlacionadas con su respectivo plan de desarrollo concertado, que agrupa los intereses de su ámbito jurisdiccional, de esta manera se logra beneficios a todos.

El proceso de Gestión Pública como sistema, tiene un conjunto de principios, concepciones, tecnologías e instrumentos que sustentan, orientan y ponen en práctica las decisiones de gobierno, aplicando un ciclo ordenado y secuencial para la provisión de servicios públicos que aporten a la generación de oportunidades para el desarrollo del país, y dentro de ella de sus territorios de manera armónica y articulada.

Los principios son razones y cánones que fundamentan y rigen el pensamiento y la conducta del Estado y sus funcionarios y servidores públicos en cumplimiento de sus competencias y atribuciones, como lo son:

- Principio de Legalidad.
- Principio de servicio al ciudadano.
- Principio de Inclusión y Equidad.
- Principio de participación y transparencia.
- Principio de Organización, integración y cooperación.
- Principio de Competencia.

Los sistemas de gestión pública según diversas Leyes Orgánicas del Poder Ejecutivo los define como el conjunto de principios, normas, procedimientos,

técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Gestión Pública, para que las entidades gubernamentales ejerzan sus competencias y atribuciones. Existen dos tipos de sistemas: los funcionales y los administrativos.

Para una mejor comprensión de estos sistemas, es conveniente previamente comprender el concepto de lo que son las funciones sustantivas y las de administración interna. Las funciones sustantivas: son inherentes y caracterizan a una institución del Estado y le dan sentido a su misión. Se ejercen a través de los órganos de línea. Son funciones sustantivas las relacionadas a salud, educación, transporte, turismo, energía, etc.

Las funciones de administración interna: sirven de apoyo para ejercer las funciones sustantivas. Están referidas a la utilización eficiente de los medios y recursos materiales, económicos y humanos que sean asignados. Son funciones de administración interna las relacionadas a actividades tales como: planeamiento, presupuesto, contabilidad, organización, recursos humanos, sistemas de información y comunicación, asesoría jurídica, gestión financiera, gestión de medios materiales y servicios auxiliares, como lo son:

Los Sistemas Funcionales

- Tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de las políticas públicas que requieren de la participación de todas o varias entidades del Estado.
- Los sistemas funcionales están relacionados con las funciones sustantivas que caracterizan a cada una de entidades públicas.
- Mediante estos sistemas se gestionan las materias que se le encargan a una institución por ley, y se ejecutan a través de sus órganos de línea originándose los servicios que le corresponden a la institución.
- Las materias son agricultura, ambiente, comercio, turismo, economía, salud, educación, trabajo, mujer, etc., y dan lugar a sistemas como, el sistema integral de salud, el sistema educativo, las cadenas productivas,

el sistema de agua y alcantarillado, sistemas productivos, sistema vial, sistema de riego, sistema energético, sistema judicial, etc.

Los Sistemas Administrativos

- Tienen por finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso.
- Los sistemas administrativos tienen relación con las funciones de administración interna que se ejercen en apoyo al cumplimiento de las funciones sustantivas, están referidas a la utilización eficiente de los medios y recursos materiales, económicos y humanos que intervienen en el ciclo de la gestión pública para la provisión de servicios públicos.

Se ejecutan a través de sus órganos de línea, apoyo y asesoría, según corresponda.

Los Sistemas Administrativos de Aplicación Nacional

La gestión combinada y complementaria de los sistemas funcionales y administrativos origina la gestión pública. Paulatinamente se debe adecuar el funcionamiento de los Sistemas Administrativos al proceso de descentralización y modernización del Estado, en correspondencia del carácter Unitario, democrático y descentralizado del gobierno peruano. En la actualidad varios sistemas tienen un carácter centralista y por consiguiente requieren modernizarse.

Los Gestores Públicos

El funcionamiento de las entidades públicas se debe a la presencia de autoridades políticas y servidores públicos que asumen un conjunto de atribuciones de acuerdo al cargo que ocupa en el marco del mandato que le asigna su ley de creación.

Las autoridades políticas, en su rol decisor y el servidor público como ejecutante, tienen que actuar de manera articulada y complementaria, dentro del escalón que les asigna la organización. Los decisores políticos tienen la responsabilidad de adoptar políticas que conlleven a enfrentar y resolver problemas que afectan a la comunidad en los diferentes ámbitos de su responsabilidad. Estas políticas son adoptadas individualmente o reunidos en el colectivo al que pertenecen (Consejo de Ministros, Consejos Regionales, Concejos Municipales, un directorio, etc.). Por su parte los servidores públicos ponen en práctica las políticas haciendo uso de un conjunto de tecnologías de gestión e instrumentos de orden normativo y gerencial.

Los elementos que se deben tener en cuenta para que la actuación de políticos y técnicos sea articulada e integral son:

- Visión y liderazgo compartido
- Sentido de misión
- Agentes de cambio efectivo

El ciclo de la Gestión Pública

Las entidades públicas para cumplir con sus fines y responsabilidades y la provisión de servicios públicos tienen que actuar de manera ordenada y secuencial, paso a paso, de manera que el logro de sus resultados sea efectivo. La toma de decisiones y la ejecución de acciones responderán a un ciclo que comprende una adecuada combinación de las funciones administrativas y sustantivas.

El ciclo de la gestión pública comprende las siguientes fases:

- Planeamiento
- Normativa y reguladora
- Directiva y ejecutora
- Supervisión, evaluación y control

Estas funciones se desarrollan en el marco de un ciclo de gestión, se suceden secuencialmente e interactúan y retroalimentan permanentemente, de manera que se tiene una visión integral del proceso, permitiendo ajustes y correcciones, en la solución de los problemas de gestión.

Limitaciones y críticas de la nueva Gestión Pública

A) Los límites teóricos de la Nueva Gestión Pública

1. Introducción del mercado y la competencia.
2. Dar poder a los usuarios de los servicios públicos

B) Los límites prácticos de la Nueva Gestión Pública

1. La descentralización de funciones y la delegación de poder a los agentes autónomos.
2. La reforma de la gestión pública debilita el principio de «rendición de cuentas» al no existir

La Nueva Gestión Pública es una respuesta a la necesidad de adaptación de la Administración Pública al entorno socioeconómico reciente, puesto que el Modelo Tradicional de gestión pública no responde a los cambios que se van produciendo en los distintos países.

La Nueva Gestión Pública es un enfoque que pretende comprometer al ciudadano en las soluciones de los diversos problemas que le reditarán en mejores beneficios. No obstante, la aplicabilidad y efectividad de los postulados que configuran la NGP es una tarea ardua para las Administraciones Públicas de los distintos países, incidiendo con diferente intensidad en los mismos, incluso, pudiendo variar considerablemente de un país a otro y de una jurisdicción a otra.

Anteriormente el establecimiento de la NGP ha cambiado notablemente la forma de actuación de las distintas Administraciones Públicas, volviéndolas más transparentes, más abiertas a los ciudadanos y con mayor flexibilidad en su gestión.

Si bien es cierto que la nueva gestión pública ha dinamizado la administración de las instituciones de gobierno se hace necesario afianzar la transparencia de gestión, en base no sólo al acceso virtual, sino también con la formación de un organismo ciudadano que permita la verificación en in situ.

Es habitual posicionar a la Administración pública contemporánea en varias encrucijadas y una de éstas es reflexionar sobre sus problemas de legitimidad y credibilidad social. La Administración pública ha ido perdiendo su vigor formal derivado de la fortaleza inherente al concepto de Estado clásico y se ha transformado en un instrumento que capta recursos para transformarlos en servicios directos e indirectos a los ciudadanos. La sociedad se ha envalentonado y ha perdido el miedo a una inmensa maquinaria burocrática que seguía designios difícilmente comprensibles, y disponía a su antojo de importantes facetas de la vida pública y privada de los administrados. Los ciudadanos, en su acepción actual, se han convertido en propietarios políticos y económicos de la Administración y le exigen resultados.

En este sentido, la Nueva Gestión Pública está orientada a incrementar la eficacia y la eficiencia de la Administración pública. Esta búsqueda es lógica y trascendente debido a que la ausencia de eficacia y eficiencia del sector público pone en peligro su legitimidad y estabilidad que puede llegar a poner en cuestión el propio sistema político, ya que en la medida en que los gobiernos no proporcionen con eficacia las políticas y los servicios públicos demandados socialmente disminuyen los apoyos al sistema político⁵³.

Durante las últimas cuatro décadas han sido numerosas las aportaciones teóricas y prácticas que han intentado modificar los parámetros organizativos y la gestión del sector público. La Administración pública tradicional va asociada al concepto de burocracia, es decir, una organización jerárquica en que cada

⁵³ Carles Ramió Matas. (2001). **Los problemas de la implantación de la Nueva Gestión Pública en las Administraciones Públicas Latinas: Modelo de Estado y Cultura Institucional**. Enero 2014, de Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
Sitio web: <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/RAMIO%20MATAS,%20Carles%20-%20Los%20problemas%20de%20la%20implantacion%20de%20la%20nueva%20gestion.pdf>

unidad tiene unas responsabilidades claramente delimitadas estando sus actuaciones reguladas mediante reglas escritas y mecanismos de control vertical. En su momento, aunque ahora pueda resultar una paradoja, el modelo de organización burocrático fue la respuesta a las necesidades derivadas de la modernidad, una modernidad racionalizadora que se manifestaba en el dominio de la eficiencia, la predictibilidad, la calculabilidad y el control tecnológico. Pero la Administración pública tradicional que se inspira en el modelo organizativo burocrático ha desarrollado con el tiempo disfunciones muy importantes que tienen como resultado más substantivo la falta de adaptación de las organizaciones públicas al contexto socioeconómico actual.

Después de numerosos intentos fallidos de modificación de los parámetros weberianos que han dominado, y que aún dominan, en nuestras administraciones públicas han aparecido de manera rotunda durante los años noventa un conjunto de perspectivas reformadoras bajo el título integrador de Nueva Gestión Pública.

El paradigma post-burocrático genera conocimientos basados en la práctica. De allí nace el concepto de la nueva gestión pública (NGP) que implica un giro sustancial en el ejercicio del gobierno y la gestión pública.

2.2.2 La atención para la Nueva Gestión Pública

El modelo de la nueva Gestión Pública (NGP) busca satisfacer las necesidades de los ciudadanos a través de una gestión pública eficiente y eficaz. Para este enfoque, es imperativo el desarrollo de servicios de mayor calidad en un marco de sistemas de control que permitan transparencia en los procesos de elección de planes y resultados, así como en los de participación ciudadana, la NGP es el paradigma donde se inscriben los distintos procesos de cambio en la organización y gestión de las administraciones públicas.

Es un enfoque que intenta incorporar algunos elementos de la lógica privada a las organizaciones públicas. Es decir que la NGP es un búsqueda de lograr una mayor productividad en eficiencia colectiva, porque no sólo se espera el cumplimiento de metas por parte de la responsabilidad de liderazgo de quienes la dirigen sino y fundamentalmente es cuánto hemos comprometido al ciudadano en aquel éxito.

En el siguiente cuadro se presentan los Paradigmas Comparados, de las corrientes ideologías Burocráticas y Posburocráticas:

PARADIGMAS COMPARADOS	
El Paradigma Burocrático	El Paradigma Pos burocrático
Interés público definido por los expertos	Resultados valorados por los ciudadanos
Eficiencia	Calidad y valor
Administración	Producción
Control	Apego al espíritu de las normas
Especificar funciones	Identificar misión, servicios
Autoridad y estructura	Clientes y resultados
Justificar costos	Entregar valor (valor publico)
Implantar responsabilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Construir la rendición de cuentas • Fortalecer las relaciones de trabajo
Seguir reglas y procedimientos	<ul style="list-style-type: none"> • Entender y aplicar normas • Identificar y resolver problemas • Mejora continua de procesos
Operar sistemas administrativos	<ul style="list-style-type: none"> • Separar el servicio del control • Lograr apoyo para las normas • Ampliar las opciones del cliente • Alentar la acción colectiva • Ofrecer incentivos • Evaluar y analizar resultados • Practicar la retroalimentación.

54

2.2.3 El ciudadano – cliente dentro de la teoría de la nueva gestión pública

La administración pública encontró su máxima expansión y su legitimación más poderosa durante la época de apogeo del Estado de Bienestar. La crisis de los

⁵⁴ El paradigma post-burocrático genera conocimientos basados en la práctica. De allí nace el concepto de la nueva gestión pública (NGP) que implica un giro sustancial en el ejercicio del gobierno y la gestión pública.

elementos conceptuales de dicho Estado y, sobre todo, de los instrumentos con los que opera en este mundo de economía globalizada, comunicación e información omnipresente e ingobernable, y sociedades fragmentadas, arrastra a todos y cada uno de sus componentes.

La administración, en consecuencia, quebrado el paradigma con el que ha funcionado en los últimos cincuenta años, se encuentra buscando nuevos referentes, nuevas soluciones y nuevos conceptos con los que continuar su marcha como instrumento decisivo de la gobernabilidad y del progreso de los países.

2.2.4 El modelo de servicio de atención basado en el ciudadano – cliente

En la Administración Pública, la atención ciudadana fue entendida por años como sinónimo de atender peticiones y, más específicamente, las quejas y denuncias que presentara la ciudadanía. Al amparo del Artículo 8 Constitucional, que lo consagró como una garantía individual, los funcionarios y empleados públicos están obligados a respetar el ejercicio del derecho de petición, a condición de que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa, y a toda petición debe recaer un acuerdo escrito de la autoridad a la que se hubiera dirigido, la cual tiene que hacerlo del conocimiento del peticionario en breve término.

Bajo este precepto legal, se reconoce entonces a la ciudadanía el derecho de *pedir* a la autoridad que atienda sus sugerencias, solicitudes y planteamientos en general, los que engloban desde luego a probables quejas sobre servicios públicos y posibles denuncias contra servidores públicos. Sin embargo, en el contexto de sucesivos gobiernos que fueron concentrando poder a costa de una sociedad con participación limitada en los asuntos públicos, la petición ciudadana devino en un derecho más formal que efectivo, y la atención de quejas y denuncias terminó por volverse un trámite administrativo más.

Revertir este fenómeno así como revisar y ampliar los espacios de participación para la ciudadanía, dotándola de nuevos mecanismos de voz ante la

Administración Pública, fueron los principales compromisos que contrajo el gobierno en materia de atención ciudadana.

La cultura política que predominó por décadas, de corte vertical y autoritario, terminó permeando también la estructura de las organizaciones públicas. En los últimos 12 años se ha ido identificando una cultura de trabajo en la administración pública federal con las siguientes características:

- Una marcada asimetría entre los servidores públicos y la ciudadanía en la prestación de trámites y servicios: por una larga tradición administrativa, los primeros prácticamente definían todas las reglas del juego (horarios de servicio, requisitos, procedimientos, lugares y condiciones de atención, etc.), y los segundos debían sujetarse a ellas, sin posibilidades de hacer valer su voz de manera efectiva.
- Un enfoque hacia el cumplimiento de la gestión, que casi no tomaba en cuenta las expectativas ni la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y la sociedad. Esta orientación se traducía en apatía y falta de compromiso de muchos servidores públicos hacia el involucramiento en los programas gubernamentales.
- Inexistencia de estándares de calidad o garantías de cumplimiento en la prestación de la mayoría de los servicios públicos federales.
- Presencia de corrupción en muchos trámites, principalmente los relacionados con la obtención de autorizaciones, permisos, licencias, certificados e inscripción a padrones, y
- Ausencia de incentivos institucionales para asegurar el esfuerzo de los servidores públicos emprendedores y la dignificación de la función pública.

Las ideas clave y los valores que nos enseñan desde pequeños en nuestra sociedad así como los adquiridos al interior de las organizaciones constituyen paradigmas, en el sentido de que son concepciones acerca de la realidad que - por lo general- se dan por sentadas y no son cuestionadas, de modo que vivimos con ellas gran parte de nuestras vidas. Los paradigmas son útiles: nos definen límites, estructuran nuestros conocimientos y determinan nuestras experiencias⁵⁵. Pero tienen un aspecto limitante: Nos ciegan a otras visiones o enfoques de la realidad, lo que frena nuestras posibilidades de innovación y cambio, nuestra capacidad de transformar el entorno.

Esta limitante se acentúa más cuando se trata de un paradigma compartido al interior de las organizaciones, como en el caso de la administración pública, cuya cultura organizacional estaba orientada a satisfacer a la autoridad y no a la ciudadanía. Así que lo primero fue plantearse la transformación de la atención ciudadana en las dependencias y entidades del gobierno federal como un cambio de paradigma: invertir la pirámide organizacional para ponerla al servicio del ciudadano.

Poner al ciudadano en el centro de la atención de las organizaciones gubernamentales implicaba entonces realizar un cambio de paradigma, y había que empezar por las propias áreas de atención ciudadana.

Por décadas, la experiencia de los ciudadanos ha sido que casi no sucede nada tras presentar una queja o denuncia en la Administración Pública. Es por ello que esta estrategia consiste en buscar que las quejas y denuncias presentadas por la ciudadanía permitan de manera efectiva prevenir y sancionar conductas irregulares de los servidores públicos, así como mejorar los trámites y servicios públicos federales que dan origen a dichas quejas.

Los usuarios de los trámites y servicios públicos, y la ciudadanía en general, pueden constituirse en agentes cruciales para la detección de fallas e irregularidades. Pero para que ello ocurra se requiere introducir canales de voz,

⁵⁵ Barker, J. A. (1995). **Paradigmas: el negocio de descubrir el futuro**. Bogotá: McGraw-Hill Interamericana.

mecanismos e incentivos que los orienten a presentar quejas y denuncias. Esta consideración trae consigo la necesidad de contar con un marco teórico que explique los factores que determinan el comportamiento de los usuarios frente a un trámite o servicio público deficiente.

La mayoría de los modelos desarrollados para explicar los comportamientos de un consumidor o usuario, está basada en la teoría del economista Albert Hirschman⁵⁶ sobre las posibilidades de salida (cambiar de proveedor), de voz (queja, denuncia o sugerencia) y de lealtad hacia una organización (empresa). Bajo este enfoque, un trabajo reciente del Banco Mundial⁵⁷ propone que un conjunto similar de opciones enfrenta el usuario de los trámites y servicios públicos.

De acuerdo con este estudio, la decisión de quejarse o cambiar de proveedor depende de un conjunto de factores, tales como el grado de monopolio y de rendición de cuentas del prestador de servicios así como de la cantidad y calidad de la información que dispone. Cuando sólo existe un prestador de servicios, que es el caso más común por el monopolio gubernamental en trámites y determinados servicios, el usuario no tiene más opción que hacer oír su voz, lo cual va desde la crítica privada al gobierno, pasa por distintas manifestaciones de protesta (mantas, desplegados periodísticos, mítines o toma de instalaciones públicas como calles, carreteras, oficinas, etc.) o a través de mecanismos formales como la queja y denuncia escritas. Esta última es la menos grave, porque permite la atención focalizada e individual del problema dentro de un marco institucional, lo que no ocurre con las restantes modalidades de voz. La opción de lealtad forzada hacia las instituciones puede traducirse después en castigo político durante las votaciones, y siempre está al alcance de los ciudadanos.

⁵⁶ Hirschman, Albert (1970). **Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States**, Harvard University Press. Edición en español: México Fondo de Cultura Económica 1977.

⁵⁷ Paul Samuel. (1994). **Does voice matter? : for public accountability, yes**. Febrero 2014, de Banco Mundial.
Sitio web: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/1994/12/697829/voice-matter-public-accountability-yes>

De ahí que, aunque paradójico, está en el mejor interés de la administración pública el promover la cultura de la queja, lo que implica facilitar los medios para captarla y desarrollar mecanismos para hacerla efectiva una vez presentada, y hacia ello se ha orientado la estrategia de fortalecer la queja desplegada por las áreas de atención ciudadana. En términos generales, existen cuatro condiciones determinantes en la decisión de los ciudadanos o usuarios para presentar una queja o denuncia:

1. *Información pública a disposición de la sociedad.* Las personas se quejarán o denunciarán si conocen sus derechos y saben que éstos no han sido respetados; o que el trato y servicio recibidos están por debajo del estándar que debía recibir. Más aún: se quejarán o denunciarán sólo si saben dónde, cómo y ante quién hacerlo. Por ello resulta crucial que los ciudadanos cuenten con la información necesaria sobre el trámite o servicio, y que dispongan de asesoría, orientación e información sobre la presentación de quejas y denuncias, pues de lo contrario se limita la capacidad de la ciudadanía para ejercer su voz.
2. *Costos de Transacción para presentar una queja o denuncia.* Quejarse o denunciar implica dedicar tiempo, energía y recursos para hacerlo. No es lo mismo tener que elaborar un escrito o simplemente requisitar un formato. O tener que hacer fila para presentar una queja que depositarla en un buzón; o más accesible aún hacer una llamada telefónica o enviar un correo electrónico. El riesgo de ser objeto de una represalia o de ser discriminado en la realización de un trámite, son costos que el ciudadano pondera al decidirse a presentar una queja o denuncia.
3. *Elasticidad de la demanda por el trámite o servicio.* Entre más necesario o imprescindible éste sea, será más probable que los ciudadanos hagan oír su voz para intentar mejorar el servicio o para que remuevan a malos servidores públicos. Si el servicio tiene sustitutos y el ciudadano tiene los medios o recursos para optar por ellos, la necesidad de quejarse o denunciar será menor.

4. *La efectividad del sistema de quejas.* La mejora de un trámite o servicio a partir de una queja, la sanción o remoción de un servidor público derivada de una denuncia, o la solución de un problema como resultado de una atención directa, generan confianza en el ciudadano: sabe que su voz será escuchada y, por tanto, tiene sentido quejarse o denunciar. Y con ello se construye credibilidad en la administración pública.

Transformar el enfoque tradicional de la atención ciudadana -que entiende la tramitación de quejas y denuncias como un fin en sí mismo, y no como un medio para prevenir conductas irregulares y mejorar trámites servicios, y en esa medida generar confianza y credibilidad ciudadanas en la administración pública- requiere de cambios a profundidad de la normatividad en la materia, de los sistemas informáticos que la tornan posible, de la capacitación a quienes la operan y del conjunto de directrices que guían la operación cotidiana de las instituciones gubernamentales y de las Áreas de Quejas.

2.2.5 La modernización de las organizaciones para dar para un mejor servicio

La perspectiva bajo la cual tendría que orientarse y comprenderse la reforma y modernización del Estado y, por tanto, la modernización de sus estructuras administrativas, tiene que tomar en consideración que se está ante realidades locales complejas y multifacéticas, en donde deben plantearse también alternativas racionales diferentes que admitan intrincado de la interacción humana y la incertidumbre que todo cambio introduce.

Los estudios que se han realizado sobre las experiencias de reforma administrativa en México son variados; la idea de la reforma se ha identificado con procesos de simplificación administrativa, o desregulación económica, o bien con el redimensionamiento de la estructura administrativa y en otros casos asociada a un periodo histórico. La reforma administrativa adquiere

características bien definidas de acuerdo con el enfoque empleado en su formulación y el papel que realizan los agentes administrativos durante el proceso de cambio⁵⁸.

La reforma del Estado en México en la internacionalización se vincula a la crisis económica de 1982. El modelo económico hacia adentro, junto con el nacionalismo económico, encontró claras muestras de agotamiento en los años setenta. Sin embargo, se optó por prolongar su vida artificialmente a través y sobre todo del crédito externo y en menor medida de los recursos petroleros (boom petrolero de 1978-1981) Esto lo oxigenó en el largo plazo, pero lo hizo dependiente de los recursos financieros de los organismos financieros internacionales. A la debilidad interna del modelo se sumó la carga de la deuda. En los ochenta, la crisis del modelo ya no pudo ocultarse.⁵⁹ En este escenario, el Estado mexicano planteó una estrategia global para dar respuesta a las exigencias derivadas de la transformación social, de la crisis económica y del nuevo ordenamiento mundial. El concepto que define el proyecto y que pronto se convierte en un lugar común es el de modernización.

En los últimos 20 años, los análisis y estudios que se han producido en torno de los procesos de cambio en la administración pública han estado muy influidos por la tendencia mundial acerca del replanteamiento del carácter del Estado. En casi todos los países, ya sea desarrollados o en desarrollo, las preguntas giran en torno de cuestiones que tienen que ver con el tamaño del Estado, el replanteamiento de sus funciones, la participación ciudadana en la toma de decisiones y las características que debe tener la relación Estado-sociedad civil.

La estrategia de modernización en México, por tanto, recoge los principios fundamentales y propios de los organismos internacionales. En tal estrategia se

⁵⁸ Arellano, D. y Cabrero, E. (1994). **Cambio en organizaciones públicas en México: dos casos de estudio**. Documento de trabajo núm. 25. México: CIDE. Sitio web: http://csh.izt.uam.mx/cursos/gerardo/uam/polpub/05_modernizacion_orendain.pdf

⁵⁹ Para un análisis más completo puede consultarse "Análisis de la estrategia de Política Económica en México en el periodo) 1982-1997", Flores Orendain y Mendoza, P., 1999, en *Reflexiones*, México, pp. 23-41.

identifican dos propósitos: por una parte, que el país entre rápida y decididamente en el camino de la industrialización de cara al contexto de la globalización (se busca pasar de una economía semi cerrada a una economía abierta), y por otra parte, convencer que la modernización debe ser un esfuerzo de toda la sociedad, lo que se traduce en la concertación de los sectores privado, social y estatal. Este último propósito da paso a una serie de transformaciones políticas que afectan las relaciones Estado-economía y Estado sociedad, así como la organización misma del Estado. Ante el agotamiento del modelo económico, el Estado se propuso impulsar una tecnoestructura, que puede caracterizarse a través del cambio significativo en el perfil de los nuevos cuadros en la función pública con un nuevo actor: el tecnócrata político, el cual ha desplazado al burócrata político y progresivamente ha venido tomando el control del sistema político.

El reformismo político ha tenido consecuencias contradictorias, porque al mismo tiempo que creaba válvulas de escape permitía la formación de puntos de presión sobre el sistema y admitía el surgimiento de límites a su autonomía. Es decir, por una parte, se proponía cambiar algunas cosas para mantener los rasgos esenciales del sistema, pero por la otra se aceptaban alteraciones que a la larga habrían de modificarse. No obstante, el Estado siempre ha mantenido la autoridad orientadora del cambio.

Considerando que las modernizaciones económicas introducen presiones políticas internas y externas (al modificar las relaciones entre los agentes económicos, los acuerdos entre los sectores público y privado y, por supuesto, los arreglos institucionales prevalecientes), ¿cuál sería el impacto de la modernización en la administración pública, pensando al elemento modernizador como factor de desestabilización del orden establecido en una cultura política de corte autoritario? Sabemos que la modernización desarticula las viejas redes de poder y de control, dando paso al establecimiento de nuevos centros de toma de decisiones y al replanteamiento del sistema de alianzas y lealtades. Luego entonces, ¿qué capacidad de maniobra tiene el grupo gobernante para controlar este proceso y sobre todo seguir manteniendo

la institucionalidad del régimen político que reproduce los valores implicados en la cultura política?

El paso de un Estado interventor a un Estado regulador está acompañado de múltiples desafíos que el gobierno tiene que enfrentar y resolver, no hay Estado reformado eficiente sin aparato administrativo también reformado y eficiente. De acuerdo con Matus⁶⁰, *mudar una institución es mudar sus prácticas de trabajo y para mudar las prácticas de trabajo es necesario transformar la cultura institucional*. En esta misma lógica, y dado que no se puede reformar normativamente, debe elaborarse una estrategia que considere las resistencias y la forma de vencerlas. La secuencia que el autor propone es: primero hay que cambiar las estructuras mentales para poder influir en las prácticas de trabajo y en consecuencia en las formas organizacionales. Matus concluye: sólo cambian aquellas prácticas de trabajo realizadas por personas asimiladas a la nueva cultura institucional.

Se considera que la modernización de la administración pública desde el modelo que es propio a los organismos internacionales tiene que trastocar necesariamente las prácticas políticas tradicionales institucionalizadas por el régimen político imperante que, como ya se señaló, funcionaron bien para el Estado interventor, pero que no pueden seguir funcionando en el nuevo modelo.

El Estado regulador o reformado tiene que construir un sistema de legitimidad diferente del que sostenía el Estado interventor. Laufer sugiere la conformación de un nuevo sistema de legitimidad, en el cual los métodos del ejercicio del poder, la racionalidad de su gestión, la eficacia de su acción, la participación de la ciudadanía y de los usuarios de los servicios serán los elementos que darán legitimidad al Estado⁶¹.

⁶⁰ María Elena Flores Orendain. (2002). **Modernización de la administración pública en la globalización**. Mayo 2014, de Universidad Autónoma Metropolitana Sitio web: http://csh.izt.uam.mx/cursos/gerardo/uam/polpub/05_modernizacion_orendain.pdf

⁶¹ Enrique Cabrero. (1997). **Del Administrador al Gerente Público**. México: Instituto Nacional de Administración Pública.

Capítulo III. El servicio de atención ciudadana en la Administración Pública Municipal de Querétaro.

En el siguiente capítulo se realizará una descripción del diagnóstico realizado al inicio de la investigación, así también se mostrará los resultados de las encuestas de satisfacción de servicio realizada a ciudadanos que acudieron a las instalaciones municipales a realizar la solicitud de algún trámite o servicio, se describirán las actividades y funciones que realizan, se profundizará en la importancia de la capacitación al personal que ofrece atención directa, y se finalizará con un apartado de conclusiones y propuestas.

3.1 Diagnóstico actual de la Dirección

El H. Ayuntamiento del Municipio de Querétaro de Administración, atendiendo al interés por una actuación eficiente, eficaz, transparente y mejorar la relación con los habitantes de su municipio, creó la Dirección de Atención Ciudadana integrada por dos Departamentos: el Departamento de Ventanilla Única y el de Vinculación Ciudadana. El objetivo es coordinar y sumar los esfuerzos de las distintas dependencias, órganos desconcentrados y entidades paramunicipales en la atención oportuna a la ciudadanía.

Dependiente de la Secretaría Particular, desde su aparición hasta nuestros días, la Dirección ha tenido un proceso gradual en su estructura organizacional, así como en el diseño de objetivos, métodos y procedimientos de trabajo; ha establecido procesos de planeación y control al integrar indicadores y metas a corto, mediano y largo plazo, promoviendo la capacitación y evaluación al personal que la conforma y ha incorporado tecnologías de información que le permiten dar cumplimiento a sus fines de creación dentro de la Administración Pública Municipal.

Ejemplo de ello fue el pasado 2007 cuando el Gobierno municipal, en su búsqueda de posicionarse como referente a nivel nacional e internacional,

invirtió en la implementación de un sistema tecnológico para introducir el Concepto de Ventanilla Única de Gestión Municipal, que consistiría en el ingreso de trámites y servicios de carácter municipal, estatal y federal por un mismo canal *Atención Ciudadana*, con el fin de obtener beneficios como la reducción de tiempos, la simplificación de los procesos para la recepción de formatos y documentación, la eliminación de las copias de papel y la optimización de los tiempos de trabajo de los funcionarios públicos⁶².

Para ello la Dirección sería la responsable de la administración del sistema adquirido, de la capacitación del personal que la integra, así como la de los enlaces⁶³ para el ingreso adecuado de las solicitudes, también se encargaría de la canalización, seguimiento y monitoreo de las áreas responsables de dar solución a los requerimientos del gobernado y finalmente tendría la encomienda de verificar la satisfacción de los ciudadanos respecto a la atención brindada por parte de las dependencias en los tiempos previamente establecidos. Cabe destacar que la instalación del “nuevo sistema” les permitiría generar un expediente electrónico ciudadano donde se describen claramente los datos personales de cada individuo y el registro de los trámites y servicios que éste haya solicitado.

Es entonces que la Dirección pasa de ser la encargada de brindar atención y orientación general del Municipio⁶⁴, a ser la responsable de ingresar, canalizar, y verificar que los trámites y servicios que brinda el gobierno a través de un sistema tecnológico, se cumplan en los tiempos señalados. Posteriormente se modificaron los manuales de organización y de procedimientos para que correspondieran con la realidad estableciendo como objetivo *brindar a la*

⁶² Juan Ignacio Calderón Guerrero. (2012). **Todos los trámites en un solo lugar**. Febrero 2014, de Política Digital.
Sitio web: <http://www.politicadigital.com.mx/?P=leernoticia&Article=1115&c=101>

⁶³ Entiéndase por enlace al servidor público que labora dentro de una dependencia, órgano desconcentrado o entidad paramunicipal para coordinarse con los integrantes del personal de la dirección y con ello dar atención y seguimiento a las solicitudes de trámites y servicios que se ingresan a través del sistema interno de la administración municipal.

⁶⁴ Querétaro. H. Ayuntamiento del Municipio de Querétaro. **Manual de Organización**. 2006-2009

*ciudadanía la orientación y asesoría solicitada en relación a la gestión de trámites y servicios, con el fin de ofrecerle la certidumbre de que es atendido y que obtendrá una respuesta concreta por parte de la autoridad municipal*⁶⁵.

Durante el periodo de diagnóstico de la Dirección para esta investigación, era posible observar que los manuales con los que contaba la Dirección de Atención Ciudadana de la Administración Municipal 2009-2012 tenía como base los de la pasada administración, lo que permite suponer que las funciones y actividades que realizaban, así como los perfiles y puestos de trabajo con los que contaba eran obsoletos y alejados de los requerimientos que demanda la ciudadanía para ser atendida, ya que su antigüedad superaba los 4 años, por lo que se volvía necesario llevar a cabo una revisión de la información contenida en dichos documentos para adecuarlos a la dinámica social vigente.

La Dirección de Atención Ciudadana con la administración 2012-2015, debiera estar trabajando en la revisión y actualización de los manuales que dan cumplimiento a las actividades que desempeña y al catálogo de trámites y servicios que ofrece, considerando recortar los tiempos de respuesta para la conclusión de los mismos; elevar y mejorar la comunicación y coordinación entre las áreas que brindan atención directa a la ciudadanía para dar pronto seguimiento a las solicitudes de los ciudadanos, así como capacitar al personal para homologar los protocolos de atención y para el manejo y dominio del sistema tecnológico que corresponde a su principal herramienta de trabajo.

Emprender acciones como las antes mencionadas permitiría hacer eficiente el modelo de atención ciudadana. Romper los paradigmas sobre el papel del gobierno en la construcción gradual de la sociedad, para transformar el pensamiento y la percepción que tiene la ciudadanía sobre el sistema burocrático e ineficiente de su aparato gubernamental, resulta una tarea compleja y difícil si el gobierno continua sin ofrecerle confianza y certidumbre a sus habitantes de que las acciones y programas que emprende están

⁶⁵ Querétaro. H. Ayuntamiento del Municipio de Querétaro. **Manual de Organización**. 2012-2015

centrados en *los ciudadanos* con el objeto de dar respuesta a sus demandas en el menor tiempo posible y con un máximo de calidad.

El gobierno municipal constituye el nivel de gobierno más cercano a la población, por lo cual su quehacer gira alrededor de la atención a la demanda ciudadana en materia de servicios, infraestructura, programas sociales, culturales y de desarrollo humano. Así, con el fin de que la población tenga la confianza necesaria en su gobierno, es fundamental que los servicios, actividades y trámites sean transparentes y accesibles y que puedan realizarse con agilidad y oportunidad.

Es prioritario que los gobiernos realicen funciones encaminadas a generar mayor confianza en sus gobernados atendiendo con prontitud a sus demandas y solicitudes proveyendo satisfacción y bienestar. Así lo señala el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), en el documento titulado Programa de Capacitación de las Unidades de Atención Ciudadana en los gobiernos municipales donde establece que ...la administración pública municipal debe ser el motor que impulsa los esfuerzos de la sociedad para mejorar sus condiciones de vida, para lo cual es necesario emprender las acciones necesarias para atender la falta de confianza que en muchas ocasiones persiste de cara al gobierno local y así reforzar la legitimidad del mismo. Por lo tanto, un servicio público efectivo, con un uso de recursos eficiente y transparente, orientado a atender y resolver las necesidades y demandas ciudadanas, forma la piedra angular en torno a la cual giran las actividades cotidianas municipales, mismas que deberán también orientarse a mejorar el nivel de vida y bienestar en sus comunidades...⁶⁶.

⁶⁶ Secretaría de la Función Pública. (2008). **Programa de capacitación para las Unidades de Atención Ciudadana en los gobiernos municipales**. Mayo 2014, de Gobierno Federal.

Sitio web:

http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/1889/2/programacapacitacion_uacm.pdf

Xavier Arellano, en Documentos de trabajo de Atención Ciudadana⁶⁷, establece que el reto principal de los gobiernos en la actualidad, será poner al ciudadano en el centro de la atención, restituyéndole la centralidad que siempre debió tener como principio, fin y razón de ser de las instituciones de gobierno.

Esta idea se ve reforzada en el documento titulado Modelo de cultura organizacional de Gobierno centrado en el ciudadano⁶⁸ publicado por la Secretaría de la Función Pública en Agosto del 2012, cuyo contenido busca impactar positivamente en la actitud de servicio y compromiso de los servidores públicos y por ende mejorar la gestión pública y en particular las consultas, trámites, gestiones y servicios que se brindan a los ciudadanos. El Modelo de Cultura Organizacional de Gobierno centrado en el Ciudadano, coloca a la Ciudadanía, como elemento central de todos los esfuerzos y propósitos realizados y pretende incidir en el servidor público para que coloque en el centro de su actuar el bienestar del ciudadano.

Otro compromiso de la Administración Pública para con el gobernado, será que ésta se encuentre en una búsqueda constante para mejorar su operación y funcionamiento que le conlleve a eficientar los trámites y servicios de su competencia, teniendo como objetivo a alcanzar la calidad total en el ejercicio de sus funciones, puesto que, como bien lo señala el Documento para la consideración de la XIV Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado: ...la calidad constituye una cultura transformadora que impulsa a la Administración Pública a su mejora permanente para satisfacer progresivamente las necesidades y expectativas de la ciudadanía, al servicio público, con justicia, equidad, objetividad y eficiencia

⁶⁷ Xavier Arellano. (2005). **Documentos de trabajo de atención ciudadana, Manual de trabajo: El enfoque actual de la atención ciudadana. Documento 1.** Mayo 2014, de Secretaría de la Función Pública
Sitio web:
http://www.funcionpublica.gob.mx/pt/obligaciones_transparencia_art_7/sfp/doctos/DoctoBasico_1AtencionCiudadana.pdf

⁶⁸ Secretaría de la Función Pública. (2012). **Modelo de cultura organizacional de gobierno centrado en el ciudadano, Promoción de una cultura organizacional de gobierno centrado en el ciudadano.** Mayo 2014, de Gobierno Federal
Sitio web: http://www.normateca.gob.mx/Archivos/66_D_3260_17-10-2012.pdf

en el uso de los recursos públicos... la calidad contribuyó a la profesionalización de la administración pública, implantando mejoras y midiendo los resultados...⁶⁹.

3.2 Análisis del problema a la luz de la Nueva Gestión Pública

La valoración de la satisfacción del usuario es clave para medir el éxito alcanzado por cualquier organización que preste servicios, en tanto que de la misma se deriva, habitualmente, una mayor o menor utilización de los mismos y de ello puede depender la propia supervivencia de cualquier Organismo Público.

Para esta investigación se realizaron 1,230 encuestas a la ciudadanía en los diferentes frentes de atención, las cuales requirieron la opinión respecto a la atención recibida, la solución a la petición o trámite gestionado y finalmente se consideró un espacio para la recepción de recomendaciones, los resultados generales son los siguientes:

⁶⁹ Joaquín Ruíz López. (2012). **Calidad en la gestión pública: del azar a la necesidad**, Documento para la consideración de la XIV Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado. Febrero 2014, de Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
Sitio web: <http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/Calidad%20en%20la%20Gestion%20Publica.%20Del%20Azar%20a%20la%20necesidad.pdf>

Resultados de las Encuestas							
Encuestas Realizadas: 1,230							
1	La atención recibida por el personal fue:	Excelente	Muy Buena	Buena	Regular	Deficiente	
		810	309	93	15	3	1,230
2	La explicación e información proporcionada fue clara y suficiente para atender sus trámite.	SI		No			
		1,218		12			1,230
3	Los procesos para atender su trámite fue ágil, eficiente y rápido.	SI		No			
		1,194		36			1,230
4	Resolvio de manera satisfactoria el trámite, petición, o información que requería?.	SI		No			
		1,179		51			1,230
5	La calidad de los servicios recibidos fue:	Excelente	Muy Buena	Buena	Regular	Deficiente	
		822	246	138	21	3	1,230
6	Su recomendación para mejorar los servicios y la atención sería:	<p>Mejor control y mas servicios en esterilización de animales. Reducir los costos de los servicios. Mas Jornadas y mas tramites en ellas. Ampliar el personal que atiende en las jornadas. Mejorar la capacidad de atención en las jornadas. Eliminar o mejorar los tiempos de la ventanilla de revisión. Evitar dobles filas (Revisión y Pago). Mejorar la coordinación de las jornadas. Tomar en cuenta las recomendaciones Fortalecer la calidad de la información en la atención tel. Amabilidad con la ciudadanía No realizar practicas de discriminación. Ser pacientes con los ciudadanos (Adultos M. Capacidad. D.). Beneficios para quienes si pagan en tiempo los impuestos</p>					

Pregunta 1

Como individuo que forma parte de un colectivo social, el ciudadano tiene diversas apreciaciones sobre lo que es su participación en los asuntos municipales, incluso en la evolución misma de la resolución de problemas o gestión de asuntos ante la administración con la cual se contacta, existen niveles de aceptación y tolerancia, vinculada a la expectativa de cómo quisiera ser atendido por la “Burocracia”.

El resultado de las encuestas nos indica que 820 ciudadanos, equivalente al 66% de los participantes consideran que la atención recibida por el personal fue “Excelente”, en ese mismo orden 309 equivalente al 25% valora la atención

como “Muy buena”, 93 equivalente al 8% “Buena”, y solo 18 equivalentes al 1.2% como “Regular y Deficiente”.

En este sentido la valoración y percepción de la ciudadanía respecto a la atención que recibe es Alta, lo cual refleja el constante esfuerzo de mejora por parte del municipio.

1 La atención recibida por el personal fue:

	Excelente	Muy Buena	Buena	Regular	Deficiente	
#	810	309	93	15	3	1,230
%	66	25	8	1	0.24	

Pregunta 2

2 La explicación e información proporcionada fue clara y suficiente para atender sus trámite.

SI

No

#	1,218	12	1,230
%	99	1	

El resultado de las encuestas nos indica que 1,218 ciudadanos, equivalente al 99% de los participantes consideran que la explicación e información proporcionada por los servidores públicos fue clara y suficiente para atender el trámite a realizar, y solo 12 equivalentes al 1% dio una respuesta negativa.

Con lo anterior se puede considerar que el personal de atención conoce, domina y tiene un Alto nivel de asertividad para la asistencia en la resolución de asuntos de los ciudadanos.

Pregunta 3

3 Los procesos para atender su trámite fue agil, eficiente y rapido.

SI

No

#	1,194	36	1,230
%	97	3	

El resultado de las encuestas nos indica que 1,194 ciudadanos, equivalente al 97% de los participantes consideran que los procesos para atender su trámite fue ágil, eficiente y rápido para atender el trámite a realizar, y solo 36 equivalentes al 3% dio una respuesta negativa.

Es importante considerar que no obstante el alto porcentaje de reconocimiento o resultados positivos, dentro de las recomendaciones realizadas se determino una alta incidencia señalado que algunos de los trámites es indispensable mejorar los procesos en los cuales se incluyen revisiones previas a la documentación a presentar en trámites de pago, teniendo que realizar doble fila en este trámite con tiempos de espera hasta de una hora en cada una de ellas, si bien el impacto cuantitativo es mínimo, en lo cualitativo se tiene una gran oportunidad de mejora, ya que esta percepción negativa tiene una gran repercusión hacia la opinión e influencia de la mismas hacia los demás ciudadanos.

Pregunta 4

4	Resolvio de manera satisfactoria el trámite, petición, o información que requería?.	SI	No	
		# 1,179	51	1,230
		%	4	
		96		

El resultado de las encuestas nos indica que 1,179 ciudadanos, equivalente al 96% de los participantes señalaro que resolvió de manera satisfactoria el trámite, petición o información que requería y solo 51 equivalentes al 4% dio una respuesta negativa.

Como se señaló en el análisis de la respuesta 3, es de vital importancia considerar que no obstante el alto porcentaje de reconocimiento o resultados positivos, dentro de las recomendaciones realizadas se recopila una serie de necesidades e inquietudes que son importantes considerar y solventar, ya que si bien el impacto cuantitativo es mínimo, en lo cualitativo se tiene una gran

oportunidad de mejora, toda vez que esta percepción negativa tiene una gran repercusión hacia la opinión e influencia de la mismas hacia los demás ciudadanos.

Pregunta 5

5 La calidad de los servicios recibidos fue:		Excelente	Muy Buena	Buena	Regular	Deficiente	
#	822	246	138	21	3		1,230
%	67	20	11	2	0.24		

El resultado de las encuestas nos indica que 820 ciudadanos, equivalente al 67% de los participantes consideran que la calidad de los servicios recibida fue “Excelente”, en ese mismo orden 240 equivalente al 20% valora la atención como “Muy buena”, 138 equivalente al 11% “Buena”, y solo 24 equivalentes al 2.2% como “Regular y Deficiente”.

Si bien las respuestas a esta pregunta es similar de manera cuantitativa y cualitativa a la pregunta 1, y la valoración y percepción de la ciudadanía es Alta, lo cual refleja el constante esfuerzo de mejora por parte del municipio, es obligado fortalecer los esfuerzos para atender las áreas de oportunidad que representa ese 2.2% de percepción “Regular y Deficiente”.

Recomendaciones

En este rubro es importante señalar que se recibieron aproximadamente 30 recomendaciones que representan el 2.3% del total de participación, estas fueron realizadas en su mayoría por aquellos ciudadanos que calificaron de manera negativa y en su caso tiene una percepción de atención regular y deficiente, y como se señaló anteriormente es de vital importancia considerar que no obstante el alto porcentaje de reconocimiento o resultados positivos, se recopilan una serie de necesidades e inquietudes que son importantes considerar y solventar, ya que si bien el impacto cuantitativo es mínimo, en lo cualitativo se tiene una gran oportunidad de mejora, toda vez que esta

percepción negativa tiene una gran repercusión hacia la opinión e influencia de la mismas hacia los demás ciudadanos, entre estas recomendaciones se pueden destacar:

6 Su recomendación para mejorar los servicios y la atención sería:

Mejor control y mas servicios en esterilización de animales.
Reducir los costos de los servicios.
Mas Jornadas y mas tramites en ellas.
Ampliar el personal que atiende en las jornadas.
Mejorar la capacidad de atención en las jornadas.
Eliminar o mejorar los tiempos de la ventanilla de revisión.
Evitar dobles filas (Revisión y Pago).
Mejorar la coordinación de las jornadas.
Tomar en cuenta las recomendaciones
Fortalecer la calidad de la información en la atención tel.
Amabilidad con la ciudadanía
No realizar practicas de discriminación.
Ser pacientes con los ciudadanos (Adultos M. Capacidad. D.).
Beneficios para quienes si pagan en tiempo los impuestos

3.3 Análisis del problema a la luz de la Teoría de la Calidad Total

En resumen la Teoría de la Calidad Total nos propone que:

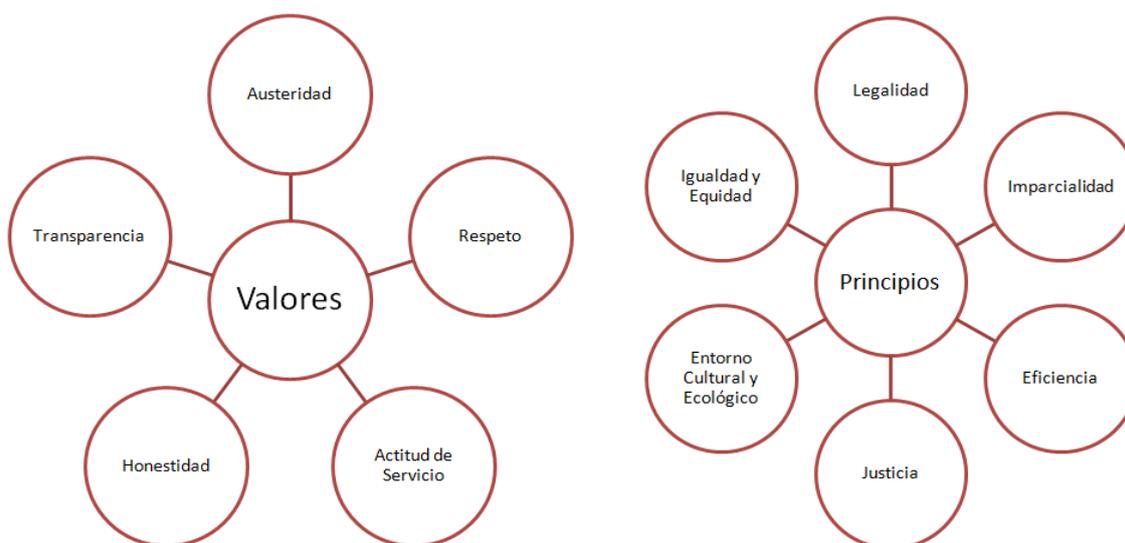
Es una filosofía administrativa, una metodología operativa para el mejoramiento y administración de los procesos en un enfoque estructurado, disciplinado, para identificar y resolver problemas e institucionalizar las mejoras alcanzadas, una estrategia para el cambio de la cultura organizacional, una solución permanente, una forma de vida, gestionada en toda la organización, un conjunto de principios, de métodos organizados de estrategia, intentando movilizar a toda la organización para obtener una mejor satisfacción del cliente a un menor costo.

Por otra parte, y como Administración Pública Municipal se debe considerar que:

- Las actividades y acciones de gobierno se ejercen bajo principios como lo son la “Legitimidad y Legalidad”, que se traduce en el tener las

facultades para hacer, y el hacer bajo la observancia de las Leyes y normatividad inherente a estas.

- Que los recursos económicos municipales se deberán de administrar con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.
- Que la **Misión** del Municipio es “Transformar las condiciones de vida de la gente”, su **Visión** es “Hacer de Querétaro un mejor lugar para vivir”.
- Que el Código de Ética de los Servidores Públicos del Municipio considera los Valores y Principios siguientes:



En ambos casos se inicia con la implementación de una administración y métodos que permitan mejorar, optimizar y fortalecer al máximo aprovechamiento de los recursos económicos, materiales y humanos, posteriormente pretenden identificar los problemas y resolverlos de manera estratégica y estructurada buscando una constante mejora continua, considerando como asunto más importante y prioritario “La Atención y Resolución al **Cliente/Ciudadano**”. No obstante lo anterior, para que este resultado pueda ser una constante, suceda, trascienda y perdure, se debe crear y hacer nacer en el activo más importante de toda institución Privada o Pública (las personas) lo que se denomina “Cultura Organizacional”.

3.4 Conclusiones

Durante los últimos 2 siglos, las personas que forman parte de las sociedades, organizaciones e instituciones han buscado transformar y mejorar las condiciones de vida, de estas necesidades se han creado diversos modelos de administración que han evolucionado, desarrollado y perfeccionado, cuando estos cumplen su objetivo o dejan de ser funcionales, la inspiración y creatividad de las personas propondrán y establecerán nuevos modelos, y así sucesivamente, este argumento nos permite concluir que persisten una serie de constantes que son permanentes, “las necesidades, carencias y problemas de las personas”, y “ las personas, organizaciones e instituciones que estar para resolverlos”

Mediante los instrumentos que emanan de las facultades potestativas que trascienden más allá de los periodos de las administraciones públicas municipales (Bandos, Reglamentos, Normativa, Manuales, etc..), se tiene que asegurar y garantizar la permanencia y desarrollo de una “Cultura Organizacional”, basada en la desburocratización, mejora continua, modernización, y amplitud de servicios municipales con bajos costos hacia la ciudadanía.

Tal y como se propuso en el apartado de introducción, el objetivo general de esta investigación está enfocado al estudio de la Dirección de Atención Ciudadana del Municipio de Querétaro, determinando si la actual administración municipal posiciona al ciudadano en el centro de su actividad gubernamental, buscando modificar el pensamiento y la percepción de los gobernados quienes en algunos casos la califican como burocrática e ineficiente. En este sentido es necesario mejorar los niveles de atención y calidad para generar los cambios de percepción que permitan mejorar los niveles de confianza y certidumbre sobre el quehacer gubernamental. Así mismo se pretende determinar si el papel que desempeña la Dirección de Atención Ciudadana del Gobierno Municipal de Querétaro, está encaminada a posicionar las acciones y programas de su gobierno, para con ello dar respuesta y solución a las solicitudes de la población a través de la

modernización tecnológica y administrativa y de la gestión de conductas para eliminar la percepción de gobierno burocrático⁷⁰ e ineficiente.

La conclusión y respuesta para ambas interrogantes es que SI, y esta afirmación se logra con el respaldo de los resultados obtenidos, y la satisfacción expresa y manifiesta de los ciudadanos, los cuales son generados por la aplicación de la Misión y Visión del Gobierno Municipal, “Transformar las condiciones de vida de la gente”, y “Hacer de Querétaro un mejor lugar para vivir”, las actividades que realiza la Dirección de Atención Ciudadana se fortalecen con la calidad y calidez de sus Servidores Públicos, comprobándose el principio que el valor más importante de toda Organización es el Capital Humano, las personas que intervienen para estos resultados.

La Dirección de Atención Ciudadana es el canal de interacción entre el gobierno municipal y sus habitantes, pertenece a la Secretaría Particular, colaboran 63 servidores públicos en 2 departamentos el de Ventanilla Única y el de Vinculación Ciudadana, las principales funciones son: ingresar, canalizar dar seguimiento y resolución de trámites y servicios municipales.

Se cuentan con diversos programas y actividades donde se presta atención, trámites y servicios directamente a la ciudadanía, entre los más importantes se pueden señalar:

- Jornadas de Atención Ciudadana De Puerta en Puerta
- Jornadas de Limpieza e Imagen Urbana Fuerza Ciudadana
- Oficina de Vinculación Ciudadana
- Oficina de Ventanilla Única

⁷⁰Guillermo Haro en su libro *Cómo servir mejor a los ciudadanos*, establece que la burocracia ha sido desvirtuada y se utiliza como un calificativo que señala “lo más negativo de la administración pública como... la tramitación lenta, rutinaria y hasta superflua”. Lo anterior se debe a que el usuario o receptor de los servicios gubernamentales, en general, considera las fallas de los servicios, la complejidad de trámites, los tiempos excesivos para desahogar asuntos diversos, etcétera, como una consecuencia directa de actitudes de negligencia, ineptitud, abuso de autoridad, descortesía, falta de responsabilidad, corrupción, etcétera, del empleado o servidor público; bajo estas circunstancias, la ciudadanía identifica y califica a los servidores públicos como burócratas.

Durante el 2014 se atendieron, visitaron, beneficiaron, y participaron los ciudadanos bajo las modalidades antes señaladas, como se detalla a continuación⁷¹

PROGRAMA	DELEGACIONES ATENDIDAS	LOCALIDADES VISITADAS	CIUDADANOS ATENDIDOS/BENEFICIADOS	TOTAL	% DE ATENCION POBLACIONAL TOTAL
JORNADA DE PUERTA EN PUERTA	7	114	399,300	399,300	29,36
FUERZA CIUDADANA	7	373	658,544	658,544	48,42
VINCULACION CIUDADANA	COBERTURA MUNICIPAL AL 100 %		239,841	239,841	17,63
VENTANILLA ÚNICA	COBERTURA MUNICIPAL AL 100 %		62,388	62,388	4,59
POBLACION MUNICIPIO DE QUERETARO Fuente (inegi)			801,94	1360,073	100,00

- **Jornadas de Atención Ciudadana De Puerta en Puerta**



Tiene como **OBJETIVO** facilitar a la población de Municipio de Querétaro el acceso a los trámites y servicios de la Administración Municipal y Estatal, en las diferentes delegaciones, colonias y comunidades del Municipio de Querétaro.

⁷¹ Querétaro. H. Ayuntamiento del Municipio de Querétaro. **Informe del Acumulado de Indicadores al 30 de junio de 2014**. Dirección de Atención Ciudadana. Administración 2012-2015.

Impulsado por la Dirección de Atención Ciudadana se lleva a cabo todos los miércoles, asisten más de 200 servidores públicos para brindar atención personalizada, habilitándose el sistema informático del municipio de recepción y gestión de trámites, sus principales servicios son:

- Recaudación de Predial
- Asesoría Jurídica
- Servicios Médicos
- Actividades culturales y recreativas
- Trámites Municipales
- Antirrábico (Desparasitaciones, Esterilizaciones y Vacunas)



Con la coparticipación de otros Organismos Públicos que asisten en:

- Programa social de Gobierno del Estado
- Consejo de Notarios
- Colegio e Instituto
- De Valuadores
- INFONAVIT
- Telecom Telégrafos

- Comisión Estatal de Derechos Humanos
- Secretaría de Desarrollo Social Federal
- Instituto Federal Electoral



El Programa de Puerta en Puerta inició el 10 de octubre del 2012, ha tenido **114 Jornadas** con una atención de **284.565 Ciudadanos**.



- **Jornadas de Limpieza e Imagen Urbana Fuerza Ciudadana**



Tiene por **OBJETIVO** generar una nueva actitud a través de un trabajo incluyente entre sociedad y gobierno para mejorar la imagen urbana con la rehabilitación de las colonias y comunidades del Municipio para hacer de Querétaro un mejor lugar para vivir.



Como principales características se pueden mencionar:

- Impulsado por la Dirección de Atención Ciudadana.
- Fomenta la participación de la sociedad.
- Busca generar una nueva actitud y conciencia de respeto por el espacio público

Se puede destacar que los PRINCIPALES SERVICIOS son:

- Bacheo
- Borrado de grafiti
- Cambio de luminarias
- Instalación de Nomenclaturas
- Instalación y Reparación de Topes
- Reparación de Banquetas
- Ejecución Poda, Encalado
- Pintura de guarniciones
- Antirrábico

Además se tienen las mesas de atención con los servicios siguientes:

- Asesoría jurídica
- Asistencia social y médica
- Corte de cabello
- Odontología

El Programa de Fuerza Ciudadana inició el 25 de mayo del 2013, ha tenido **373 jornadas** con una atención de **658.44 Ciudadanos**.



- **Oficina de Ventanilla Única**

En esta ventanilla se gestionan 350 Trámites y Servicios Municipales (197 en actualización), teniéndose habilitadas 29 Ventanillas, así como la vinculación de 21 enlaces de Gobierno (Federal y Estatal) en línea.



Como principales actividades permanentes para la eficiencia de este servicio se tiene implementado capacitación constante al personal (Trámites y Servicios Municipales, Manejo de conflictos, Protocolos de atención, Uso y manejo del Sistema Informático), Impulsar el uso del internet para el ingreso, seguimiento y entrega de Trámites y Servicios así como la incorporación de tecnología y modernización de los módulos.

- **Oficina de Vinculación Ciudadana**

Call Center

Una de las necesidades que tenía la Dirección de Atención ciudadana era contar con tecnología que pudiera mejorar la atención a la ciudadanía vía

telefónica, se tenían carencias tecnológicas y por ende de logística en el área CIAT 070 ya que la telefonía no estaba ligada con la aplicación que contiene la información de los ciudadanos, trámites y servicios que proporciona Municipio de Querétaro; el horario de atención se limitaba de lunes a viernes de 08:00 a 19:00 horas y la ciudadanía no contaba con la posibilidad de consultar información, como saldo de predial de manera automatizada o bien el estatus de servicios y tramites ingresados en Municipio. Por tal motivo se impulsó la adquisición de un IVR y la modernización del Sistema del CIAT 070 para acercar a Municipio con la Ciudadanía logrando brindar una mejor atención, cercana, de calidad.

Con esto se logró:

- Una mejor atención a través de nuestra línea 070, con reducción en los tiempos de respuesta en dicha área, ya que al ingresar llamadas estas son identificadas inmediatamente, mostrando en pantalla información completa del ciudadano, así como el estatus, avances, historial de trámites y servicios.
- La consulta de predial se podrá realizar en un horario 24 x 7, los 365 días del año, así como el ingreso de servicios, todo esto sin necesidad que exista personal en horario de oficina.
- Al momento de recibir una llamada, inmediatamente se identifica el número de teléfono del que se está llamando, y en automático el Sistema SIEBEL arroja los datos del ciudadano/a que está llamando, lo que facilita la captura del reporte.
- Derivado del menú de opciones que se despliega a partir de la marcación 070, se reciben exclusivamente llamadas de competencia del área (los ciudadanos tienen una mayor noción para hacer sus reportes y marcar a las áreas correctas).

- Hay un mayor equilibrio en el número de llamadas que recibe cada agente (anteriormente se podía saturar una sola línea, cuando las demás estaban libres).
- El sistema permite contabilizar exactamente el número de llamadas recibidas diariamente.
- Refleja la productividad y rendimiento de cada uno de los agentes.
- Permite el monitoreo de las llamadas, a efectos de medir la calidad en el servicio proporcionado al ciudadano.
- Esto ha facilitado la toma de decisiones estratégicas al obtener información fidedigna sobre la calidad de atención en las diferentes áreas de Municipio de Querétaro.

3.5 Propuestas

Es necesario tener una serie de programas y políticas públicas que permitan como se ha mencionado anteriormente el aseguramiento del desarrollo, inducción de la Cultura Organizacional, basada en satisfacer las necesidades de la ciudadanía sin abandonar los requerimientos normativos inherentes, por ello se propone la implementación de:

- Servicio Público de Carrera Municipal.
- Programa de Modernización Administrativa y Tecnología.
- Programa de Evaluación al Desempeño y Resultados Municipales.
- Incrementar la atención y solicitud de servicios municipales mediante la página del municipio.
- Reducir los costos de servicios municipales.
- Ampliar la cobertura de manera cualitativa y cuantitativa de las Jornadas a las comunidades.

Es necesario considerar en base a las encuestas realizadas y a las quejas presentadas por parte de los ciudadanos, las principales inconformidades respecto al servicio que se les brinda como lo son:

- El ciudadano manifiesta inconformidad al tener que acudir en más de una ocasión a solicitar la realización de los trámites y servicios que requería.
- El servicio que se le ofrece estaba limitado a modalidad presencial, por lo que al acercarse a una oficina municipal y no encontrar a la persona que diera resolución o atención a lo solicitado, se veía insatisfecho para la obtención del trámite o servicio.
- Ante la existencia de trámites que requieren de la revisión de distintas dependencias, el ciudadano debía acudir a diferentes oficinas para solicitar sellos, firmas, vistos buenos, autorizaciones, etc., provocando tiempos prolongados para la expedición de los documentos que solicita y por tanto una espera y gasto de tiempo y dinero para los traslados.

- No se cuenta con un registro único de trámites y solicitudes de servicio en el Gobierno Municipal, cada dependencia cuenta con su propia base de datos y esto provocaba que el ciudadano tenga que acudir única y exclusivamente en donde ingresó el trámite por lo que conocer el expediente de algún ciudadano resultaba complejo.
- Cada área necesita destinar personal para la atención al público y su asesoría.
- Los procesos internos resultan opacos y presentan riesgo de corrupción.
- Las líneas de atención telefónica, se encuentran en su mayoría “saturadas” y no existe monitoreo en la calidad que ofrecen los agentes telefónicos, además que transfieren la llamada a otras áreas para que den respuesta, y la llamada puede durar más de 10 minutos.
- No se brinda atención pronta y rápida a través del correo electrónico.
- Es notoria la diferencia de capacitación del personal para brindar servicio de una oficina de gobierno a otra.
- Los tiempos de atención y respuesta son largos, y en su mayoría provocan el descontento de los ciudadanos, puesto que hace falta personal o no se cuenta con más canales de atención.

Con esta información es necesario considerar y proponer:

- Generar más y mejores canales de comunicación y cercanía para crear un Gobierno Abierto capaz de dar respuesta inmediata a cualquier solicitud y demanda por parte de los ciudadanos con el fin de conocer y detectar sus principales necesidades para incorporarlas dentro de los planes y acciones del Gobierno Municipal. (recorridos, jornadas ciudadanas, portal en línea, redes sociales, visitas escolares, oficinas centrales y delegaciones, chat, línea telefónica, quioscos de atención).
- Homologar y establecer un modelo de atención a los ciudadanos que se evalúe constante y permanentemente por los organismos reguladores a nivel municipal, estatal y federal (COFEMER) así como por los mismos ciudadanos con la finalidad de elevar la calidad en el servicio y la

productividad de quienes laboran. (protocolos de atención, uniformes, imagen institucional, lay out)

- Establecer un canal único o punto de contacto de atención a los ciudadanos “ventanilla única” (digital, presencial o vía telefónica) en donde el personal de Atención Ciudadana sea quien se encuentren altamente capacitado para gestionar integralmente los trámites y servicios que brinda el Gobierno Municipal.

Lo que nos permitirá alcanzar lo siguiente:

- Ser el punto de contacto directo con la ciudadanía para la realización de trámites y servicios con el municipio. Facilitando al ciudadano la realización de trámites y servicios.
- Promover el uso de medios electrónicos para la atención de trámites y servicios del municipio.
- Disminuir tiempos de atención y desplazamientos de solicitante para realizar el trámite o servicio.
- Generar procesos accesibles, ágiles, oportunos, transparentes, eficaces y confiables en los trámites y servicios que se ofrecen.
- Simplificar y automatizar los procesos y los flujos de información de los trámites y servicios que ofrece la Municipalidad, así como la profesionalización del servicio público.
- Alinear el proyecto de Ventanilla Única de Gestión a la iniciativa de la Estrategia Digital Nacional y la Ventanilla Nacional (GOB.MX).
- Ampliar la gama de trámites y servicios a ingresar por vía presencial y por internet.

Para ello, se requiere establecer dos áreas especializadas para el seguimiento de las peticiones y solicitudes ciudadanas:

- **Front Office:** son las personas que interactúan directamente con quien acude a las oficinas (ventanillas en centro cívico y/o delegaciones) a solicitar algún trámite o servicio. (personal de Atención Ciudadana)
- **Back Office:** son las personas que brindan atención y/o seguimiento a la petición del solicitante a través del sistema de registro y con la persona

del Front, pero no tiene ninguna relación con el solicitante. (personal de otras áreas)

- Es importante que exista una persona como enlace por cada una de las instancias o dependencias que conforman el aparato municipal, capaz y comprometido para dar seguimiento en los tiempos establecidos por la normatividad vigente a la solicitud ciudadana, y que se comuniquen a través del sistema y de manera directa con la persona del Front para cualquier duda o aclaración respecto a la solicitud del ciudadano, evitando con ello que los ciudadanos tengan que buscar a diferentes personas para obtener una resolución o respuesta a su solicitud de trámite o servicio.
- Impulsar la creación de un call center, que tenga la capacidad de dar respuesta a un municipio con casi un millón de habitantes que ofrezca calidad en el servicio, eficiencia y transparencia en las respuestas.
- Dotar al área de Atención Ciudadana de los insumos y requerimientos de sistema operativo, mobiliario y de capacitación de personal.
- Sensibilizar al personal que labora dentro de las oficinas de atención ciudadana para lograr que comprendan la importancia de su función y de estar altamente capacitado para cubrir con los perfiles de puesto que se requiere para el área de trabajo en donde se desarrollan.

REFERENCIAS Y FUENTES CONSULTADAS

General

- Al, Gore. (1994). **Un gobierno más eficiente y menos costoso**. México: Edamex.
- Alfredo, Acle Tomasini (1994), **Retos y riesgos de la calidad total**. Abril 2014 de México. Sitio web: <http://acletomasini.com.mx/articulos/retos.pdf>
- Alvaro Zavaleta. (2012). **Genichi Taguchi**. Noviembre 2013, de Academia Sitio web: http://www.academia.edu/4912932/Genichi_Taguchi#
- Andrés Bustamante Valenzuela. (2012). **Chile Atiende: atención ciudadana multicanal**. Mayo 2014 de Revista Política Digital. Sitio web: <http://www.politicadigital.com.mx/?P=leernoticia&Article=21445&c=101>
- Arellano, D. y Cabrero, E. (1994). **Cambio en organizaciones públicas en México: dos casos de estudio**. Documento de trabajo núm. 25. México: CIDE. Sitio web: http://csh.izt.uam.mx/cursos/gerardo/uam/polpub/05_modernizacion_ordenain.pdf
- 5. Aristóteles. (2013). **Obras Selectas**. Madrid: Edimat, 308.
- Asamblea General de Naciones Unidas. (2000). **La Declaración del Milenio. Resolución aprobada por la Asamblea General**. Octubre 2013, de Naciones Unidas Sitio web: <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>
- Barker, J. A. (1995). **Paradigmas: el negocio de descubrir el futuro**. Bogotá: McGraw-Hill Interamericana.
- Berry Taylor. (1996). **Calidad del Servicio. Una Ventaja Estratégica para Instituciones Financieras**. Venezuela: Editorial Díaz de Santos
- Carles Ramió Matas. (2000). **Externalización de servicios públicos y corrientes neoempresariales: los problemas de la administración relacional en el contexto de un gobierno multinivel**. Febrero 2014, de

- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Sitio web:
<http://siare.clad.org/fulltext/0038532.pdf>
- Carles Ramió Matas. (2001). **Los problemas de la implantación de la Nueva Gestión Pública en las Administraciones Públicas Latinas: Modelo de Estado y Cultura Institucional**. Enero 2014, de Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Sitio web:
<http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/RAMIO%20MATAS,%20Carles%20-%20Los%20problemas%20de%20la%20implantacion%20de%20la%20nueva%20gestion.pdf>
 - Carles Ramió Matas. (2010). **La fortaleza institucional de las nuevas agencias reguladoras de los países de América Latina. Los casos de Perú y de República Dominicana**. Diciembre 2013, de Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Sitio web:
<http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/046-febrero-2010/ramio>
6. Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa. (2012). **Guía de la implementación de la facilitación del Comercio. Implementación de la Ventanilla Única**. Marzo 2014, de United Nations Centre for Trade Facilitation and Electronic Business. Sitio web:
<http://tfig.unece.org/SP/contents/single-window-implementation.htm>
- Council for Continuous Improvement, (1996) **Manual de Herramientas Básicas para la Mejora Continua**, Editorial Panorama, México.
 - Council for Continuous Improvement, (1996), **Manual Simplificado de Despliegue de la Función de Calidad**, Editorial Panorama, México.
 - Doing Business Subnational. (2012) **Comparando la regulación en 32 entidades federativas y 183 economías**, Mayo 2014 de México: Doing Business.
 - Eduardo Betancourt. (2010). **La Planificación Estratégica del Capital Humano en el siglo XXI**. Venezuela: Universidad Central de Venezuela.
 - Enrique Cabrero. (1997). **Del Administrador al Gerente Público**. México: Instituto Nacional de Administración Pública.

- Eureka, William E. (1994). DFC **Despliegue de la función de la calidad**. México: Editorial Panorama.
- González, Marvin E. (2000). QDF **La función despliegue de la calidad**. México: McGrawHill.
- Guillermo A. Malvicino. (2001). **La Gestión de la Calidad en el ámbito de la Administración Pública. Potencialidades para un cambio gerencial**. Noviembre 2013, de Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública Sitio web: <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/MALVICINO,%20Guillermo%20-%20La%20gestion%20de%20la%20calidad.pdf>
- Guillermo Haro Bélchez. (1999). **Como servir mejor a los ciudadanos**. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Gutarra Montalvo, Víctor Alberto. (2002). **Implementación de los círculos de calidad en el Instituto Superior Tecnológico-ITEC**. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Hirschman, Albert (1970). **Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States**, Harvard University Press. Edición en español: México Fondo de Cultura Económica 1977. <http://www.automationmag.com/images/stories/LWTech-files/42%20Deming's%2014%20Points.pdf>
- Jenny Najul Godoy. (2011). **El capital humano en la atención al cliente y la calidad de servicio**. Observatorio Laboral, 4, núm. 8, 23-35. Noviembre 2013, Sitio web: <http://www.redalyc.org/pdf/2190/219022148002.pdf>
- Joaquín Ruíz López. (2012). **Calidad en la gestión pública: del azar a la necesidad**, Documento para la consideración de la XIV Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado. Febrero 2014, de Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Sitio web: <http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/Calidad%20en%20la%20Gestion%20Publica.%20Del%20Azar%20a%20la%20necesidad.pdf>

- Jordi López Camps. (2011). **Planificar la formación con Calidad**. España: Wolters Kluwer Educacion.
 - Juan Ignacio Calderón Guerrero. (2012). **Todos los trámites en un solo lugar**. Febrero 2014, de Política Digital. Sitio web: <http://www.politicadigital.com.mx/?P=leernoticia&Article=1115&c=101>
 - Juan José Camarasa Casterá. (2004), **La Calidad en la Administración Pública**. Mayo 2014 de Educar en el 2000. Sitio web: http://educarm.es/templates/portal/images/ficheros/revistaEducarm/9/revista8_02.pdf
 - Lindsay W., Evans J. (1995). **Administración y Control de la Calidad**. México: Grupo Editorial Iberoamérica.
 - Lluís Amiguet. (2012). **Las oposiciones solo seleccionan buenas memorias**. Marzo 2014 de Periódico La vanguardia. Sitio web: <http://www.lavanguardia.com/lacontra/20120419/54284611109/steven-kelman-oposiciones-solo-selecciones-buenas-memorias.html>
 - Luis Alfredo, Hernández Avendaño. (2011), **La Gestión Pública: un continuo laberinto de modernización. Reflexiones sobre la administración municipal**. Abril 2014 de Encrucijada Revista electrónica del centro de estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM, Volumen 9, México. Sitio web: http://ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/arts_n9_09_12_2011/art_ineditos9_3_hernandez.pdf
 - María Elena Flores Orendain. (2002). **Modernización de la administración pública en la globalización**. Mayo 2014, de Universidad Autónoma Metropolitana. Sitio web: http://csh.izt.uam.mx/cursos/gerardo/uam/polpub/05_modernizacion_orendain.pdf
7. México. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**.
- Michael Barzelay. (1998). **El Paradigma Posburocrático desde una perspectiva histórica**. Atravesando la Burocracia. México: Fondo de Cultura Económica.

- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos. (2012). **Guía para mejorar la calidad regulatoria de trámites estatales y municipales e impulsar la competitividad de México**. Mayo 2014 de México: OCDE Publishing.
- Paul Samuel. (1994). **Does voice matter? : for public accountability, yes**. Febrero 2014, de Banco Mundial. Sitio web: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/1994/12/697829/voice-matter-public-accountability-yes>
- Querétaro. H. Ayuntamiento del Municipio de Querétaro. **Manual de Organización**. 2006-2009
- Querétaro. H. Ayuntamiento del Municipio de Querétaro. **Manual de Organización**. 2012-2015
- Querétaro. H. Ayuntamiento del Municipio de Querétaro. **Plan Municipal de Desarrollo. 2012-2015**.
- Quien es quien. (2013). **Identificar al cliente**. Abril 2014, de Quien es quien Sitio web: <http://www.quienesquienmexico.com.mx/peps.php>
- Rodolfo Chanduvi Vargas. (2011). **La nueva gestión pública. Evolución y tendencias en Perú**. Febrero 2014, de Gestiopolis Sitio web: <http://www.gestiopolis.com/la-nueva-gestion-publica-evolucion-tendencias/>
- Secretaría de la Función Pública. (2008). **Programa de capacitación para las Unidades de Atención Ciudadana en los gobiernos municipales**. Mayo 2014, de Gobierno Federal. Sitio web: http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/1889/2/programacapacitacion_uacm.pdf
- Secretaría de la Función Pública. (2012). **Modelo de cultura organizacional de gobierno centrado en el ciudadano, Promoción de una cultura organizacional de gobierno centrado en el ciudadano**. Mayo 2014, de Gobierno Federal. Sitio web: http://www.normateca.gob.mx/Archivos/66_D_3260_17-10-2012.pdf
- Selene, Reynoso Soto, et. al., (2003) **Manual básico para la Administración Pública Municipal**. Abril 2014 de Instituto de Administración Pública del Estado de México. Sitio web:

<http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/58%20manual%20basico%20para%20la%20administracion%20publica%20municipal.pdf>

- Steve Krar. (2007). **Deming's 14 points. The Guide for transforming Japan into a World Power.** Febrero 2014, de McGraw-Hill Education.
Sitio web:
- Valenzuela, J. R. y Flores, M. (2011). **Fundamentos de investigación educativa (eBook).** México: Editorial Digital Tecnológico de Monterrey.
- Vanessa Carolina Pérez Torres. (2006). **Calidad total en la atención al cliente. Pautas para garantizar la excelencia en el servicio.** España: Ideas propias Editorial S.L.
- Xavier Arellano. (2005). **Documentos de trabajo de atención ciudadana, Manual de trabajo: El enfoque actual de la atención ciudadana. Documento 1.** Mayo 2014, de Secretaría de la Función Pública. Sitio web:
http://www.funcionpublica.gob.mx/pt/obligaciones_transparencia_art_7/sfp/doctos/DoctoBasico1AtencionCiudadana.pdf

CITAS Y NOTAS AL PIE

Introducción

1. Guillermo Haro Bélchez. (1999). **Como servir mejor a los ciudadanos**. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
2. David Arellano y Enrique Cabrero. (2005). **La Nueva Gestión Pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público**. Gestión y Política Pública, XIV Número 3, 559-618.
3. Andrea, López, (2002) **La Nueva Gestión Pública: Algunas precisiones para su abordaje conceptual**. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 9.
4. *Nota al pie*
8. Integrated Cloud Applications & Platform services. (2015). **Aplicaciones Siebel Customer Relationship Management (CRM)**. 14 Agosto 2015, de Oracle Sitio web: <http://www.oracle.com/es/products/applications/siebel/index.html>

Capítulo I

9. Aristóteles. (2013). **Obras Selectas**. Madrid: Edimat, 308.
10. México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. **Artículo 34**. Incluido en el Título Primero, Capítulo IV. De los Ciudadanos Mexicanos.
11. México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. **Artículo 30**. incluido en el Título Primero, Capítulo II. De los Ciudadanos Mexicanos.
12. México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. **Artículo 35**. Incluido en el Título Primero, Capítulo IV. De los Ciudadanos Mexicanos.
13. México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. **Artículo 36**. Incluido en el Título Primero, Capítulo IV. De los Ciudadanos Mexicanos.

14. México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. **Artículos 37 inciso C y 38.** Incluido en el Título Primero, Capítulo IV. De los Ciudadanos Mexicanos.
15. México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. **Artículos 115. Fracc. III.** Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; Alumbrado público; Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; Mercados y centrales de abasto; Panteones; Rastro; Calles, parques y jardines y su equipamiento; Seguridad pública.
16. Secretaría de la Función Pública. (2008). **Programa de capacitación para las Unidades de Atención Ciudadana en los gobiernos municipales.** Mayo 2014, de Gobierno Federal. Sitio web: http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/1889/2/programacapacitacion_uacm.pdf
- 14 Xavier Arellano. (2005). **Documentos de trabajo de atención ciudadana, Manual de trabajo: El enfoque actual de la atención ciudadana. Documento 1.** Mayo 2014, de Secretaría de la Función Pública. Sitio web: http://www.funcionpublica.gob.mx/pt/obligaciones_transparencia_art_7/sfp/doctos/DoctoBasico1AtencionCiudadana.pdf
- 15 Secretaría de la Función Pública. (2012). **Modelo de cultura organizacional de gobierno centrado en el ciudadano, Promoción de una cultura organizacional de gobierno centrado en el ciudadano.** Mayo 2014, de Gobierno Federal. Sitio web: http://www.normateca.gob.mx/Archivos/66_D_3260_17-10-2012.pdf
- 16 Joaquín Ruíz López. (2012). **Calidad en la gestión pública: del azar a la necesidad,** Documento para la consideración de la XIV Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado. Febrero 2014, de Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Sitio web: <http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/Calidad%20en%20la%20Gestion%20Publica.%20Del%20Azar%20a%20la%20necesidad.pdf>

- 17 México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. **Artículo 39.** Incluido en el Título Segundo, Capítulo I. De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno.
- 18 México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. **Artículo 8.** Incluido en el Título Primero, Capítulo I. De los Derechos Humanos y sus Garantías.
- 19 *Nota al pie*
- 20 Al, Gore. (1994). **Un gobierno más eficiente y menos costoso.** México: Edamex.
- 21 Juan Ignacio Calderón Guerrero. (2012). **Todos los trámites en un solo lugar.** Febrero 2014, de Política Digital. Sitio web: <http://www.politicadigital.com.mx/?P=leernoticia&Article=1115&c=101>
- 22 *Nota al pie*
- 23 Querétaro. H. Ayuntamiento del Municipio de Querétaro. **Manual de Organización.** 2006-2009
- 24 Querétaro. H. Ayuntamiento del Municipio de Querétaro. **Manual de Organización.** 2012-2015
- 25 Querétaro. H. Ayuntamiento del Municipio de Querétaro. Plan Municipal de Desarrollo 2012-2015. Páginas 86-87
- 26 Querétaro. H. Ayuntamiento del Municipio de Querétaro. **Gobierno Digital.** Plan Municipal de Desarrollo. 2012-2015.
- 27 Querétaro. H. Ayuntamiento del Municipio de Querétaro. **Página oficial.** <http://www.municipiodequeretaro.gob.mx>
- 28 Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa. (2012). **Guía de la implementación de la facilitación del Comercio. Implementación de la Ventanilla Única.** Marzo 2014, de United Nations Centre for Trade Facilitation and Electronic Business. Sitio web: <http://tfig.unece.org/SP/contents/single-window-implementation.htm>

Capítulo II

29. Lindsay W., Evans J. (1995). **Administración y Control de la Calidad.** México: Grupo Editorial Iberoamérica.

30. Council for Continuous Improvement, (1996), **Manual Simplificado de Despliegue de la Función de Calidad**, Editorial Panorama, México.
31. *Nota al pie*
32. *Nota al pie*
33. Council for Continuous Improvement, (1996) **Manual de Herramientas Básicas para la Mejora Continua**, Editorial Panorama, México.
34. Gutarra Montalvo, Víctor Alberto. (2002). **Implementación de los círculos de calidad en el Instituto Superior Tecnológico-ITEC**. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
35. Quien es quien. (2013). **Identificar al cliente**. Abril 2014, de Quien es quien Sitio web: <http://www.quienesquienmexico.com.mx/peps.php>
36. Steve Krar. (2007). **Deming's 14 points. The Guide for transforming Japan into a World Power**. Febrero 2014, de McGraw-Hill Education. Sitio web: <http://www.automationmag.com/images/stories/LWTech-files/42%20Deming's%2014%20Points.pdf>
37. Alvaro Zavaleta. (2012). **Genichi Taguchi**. Noviembre 2013, de Academia Sitio web: http://www.academia.edu/4912932/Genichi_Taguchi#
38. Vanessa Carolina Pérez Torres. (2006). **Calidad total en la atención al cliente. Pautas para garantizar la excelencia en el servicio**. España: Ideas propias Editorial S.L.
39. Íd.
40. Íd.
41. Asamblea General de Naciones Unidas. (2000). **La Declaración del Milenio. Resolución aprobada por la Asamblea General**. Octubre 2013, de Naciones Unidas Sitio web: <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>
42. Berry Taylor. (1996). **Calidad del Servicio. Una Ventaja Estratégica para Instituciones Financieras**. Venezuela: Editorial Díaz de Santos
43. Jenny Najul Godoy. (2011). **El capital humano en la atención al cliente y la calidad de servicio**. Observatorio Laboral, 4, núm. 8, 23-35. Noviembre 2013, Sitio web: <http://www.redalyc.org/pdf/2190/219022148002.pdf>

44. Eduardo Betancourt. (2010). **La Planificación Estratégica del Capital Humano en el siglo XXI**. Venezuela: Universidad Central de Venezuela.
45. Carles Ramió Matas. (2010). **La fortaleza institucional de las nuevas agencias reguladoras de los países de América Latina. Los casos de Perú y de República Dominicana**. Diciembre 2013, de Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Sitio web: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/046-febrero-2010/ramio>
46. Jordi López Camps. (2011). **Planificar la formación con Calidad**. España: Wolters Kluwer Educacion.
47. Guillermo A. Malvicino. (2001). **La Gestión de la Calidad en el ámbito de la Administración Pública. Potencialidades para un cambio gerencial**. Noviembre 2013, de Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública Sitio web: <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/MALVICINO,%20Guillermo%20-%20La%20gestion%20de%20la%20calidad.pdf>
48. Michael Barzelay. (1998). **El Paradigma Posburocrático desde una perspectiva histórica**. Atravesando la Burocracia. México: Fondo de Cultura Económica.
49. Carles Ramió Matas. (2001). **Los problemas de la implantación de la Nueva Gestión Pública en las Administraciones Públicas Latinas: Modelo de Estado y Cultura Institucional**. Enero 2014, de Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Sitio web: <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/RAMIO%20MATAS,%20Carles%20-%20Los%20problemas%20de%20la%20implantacion%20de%20la%20nueva%20gestion.pdf>
50. Carles Ramió Matas. (2000). **Externalización de servicios públicos y corrientes neoempresariales: los problemas de la administración relacional en el contexto de un gobierno multinivel**. Febrero 2014, de Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Sitio web: <http://siare.clad.org/fulltext/0038532.pdf>
51. Rodolfo Chanduvi Vargas. (2011). **La nueva gestión pública. Evolución y tendencias en Perú**. Febrero 2014, de Gestipolis Sitio

web: <http://www.gestiopolis.com/la-nueva-gestion-publica-evolucion-tendencias/>

52. *Nota al pie*

53. Carles Ramió Matas. (2001). **Los problemas de la implantación de la Nueva Gestión Pública en las Administraciones Públicas Latinas: Modelo de Estado y Cultura Institucional**. Enero 2014, de Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Sitio web: <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/RAMIO%20MATAS,%20Carles%20-%20Los%20problemas%20de%20la%20implantacion%20de%20la%20nueva%20gestion.pdf>

54. *Nota al pie*

55. Barker, J. A. (1995). **Paradigmas: el negocio de descubrir el futuro**. Bogotá: McGraw-Hill Interamericana.

56. Hirschman, Albert (1970). **Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States**, Harvard University Press. Edición en español: México Fondo de Cultura Económica 1977.

57. Paul Samuel. (1994). **Does voice matter? : for public accountability, yes**. Febrero 2014, de Banco Mundial. Sitio web: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/1994/12/697829/voice-matter-public-accountability-yes>

58. Arellano, D. y Cabrero, E. (1994). **Cambio en organizaciones públicas en México: dos casos de estudio**. Documento de trabajo núm. 25. México: CIDE. Sitio web: http://csh.izt.uam.mx/cursos/gerardo/uam/polpub/05_modernizacion_ordenain.pdf

59. *Nota al pie*

60. María Elena Flores Orendain. (2002). **Modernización de la administración pública en la globalización**. Mayo 2014, de Universidad Autónoma Metropolitana. Sitio web: http://csh.izt.uam.mx/cursos/gerardo/uam/polpub/05_modernizacion_ordenain.pdf

61. Enrique Cabrero. (1997). **Del Administrador al Gerente Público**. México: Instituto Nacional de Administración Pública.

Capítulo III

62. Juan Ignacio Calderón Guerrero. (2012). **Todos los trámites en un solo lugar**. Febrero 2014, de Política Digital. Sitio web: <http://www.politicadigital.com.mx/?P=leernoticia&Article=1115&c=101>
63. *Nota al pie*
64. Querétaro. H. Ayuntamiento del Municipio de Querétaro. **Manual de Organización**. 2006-2009
65. Querétaro. H. Ayuntamiento del Municipio de Querétaro. **Manual de Organización**. 2012-2015
66. Secretaría de la Función Pública. (2008). **Programa de capacitación para las Unidades de Atención Ciudadana en los gobiernos municipales**. Mayo 2014, de Gobierno Federal. Sitio web: http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/1889/2/programacapacitacion_uacm.pdf
67. Xavier Arellano. (2005). **Documentos de trabajo de atención ciudadana, Manual de trabajo: El enfoque actual de la atención ciudadana. Documento 1**. Mayo 2014, de Secretaría de la Función Pública. Sitio web: http://www.funcionpublica.gob.mx/pt/obligaciones_transparencia_art_7/sfp/doctos/DoctoBasico1AtencionCiudadana.pdf
68. Secretaría de la Función Pública. (2012). **Modelo de cultura organizacional de gobierno centrado en el ciudadano, Promoción de una cultura organizacional de gobierno centrado en el ciudadano**. Mayo 2014, de Gobierno Federal. Sitio web: http://www.normateca.gob.mx/Archivos/66_D_3260_17-10-2012.pdf
69. Joaquín Ruíz López. (2012). **Calidad en la gestión pública: del azar a la necesidad**, Documento para la consideración de la XIV Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado. Febrero 2014, de Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Sitio web: <http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/Calidad%20en%20la%20Gestion%20Publica.%20Del%20Azar%20a%20la%20necesidad.pdf>

70. Guillermo Haro Bélchez. (1999). **Como servir mejor a los ciudadanos.**
México: Instituto Nacional de Administración Pública.

71. Querétaro. H. Ayuntamiento del Municipio de Querétaro. **Informe del Acumulado de Indicadores al 30 de junio de 2014.** Dirección de Atención Ciudadana. Administración 2012-2015.