



# UNIVERSIDAD VERACRUZANA

---

Instituto de Investigaciones y Estudios  
Superiores de las Ciencias  
Administrativas

“Sistema de Gestión de la Calidad para la Integración  
del Informe de Gobierno, como parte de la  
Modernización de la Administración Pública del  
Estado de Veracruz”

## T E S I S

Que para obtener el grado de:

**Maestro en Ciencias Administrativas**

**Presenta:**

**Hugo Maldonado García**

XALAPA-ENRÍQUEZ, VER.

SEPTIEMBRE DE 2005

# ÍNDICE

## INTRODUCCIÓN

### PRIMERA PARTE

#### MARCO TEÓRICO REFERENCIAL

#### **CAPÍTULO I. EVOLUCIÓN Y CAMBIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

1.1 Crisis de legitimidad.....	6
1.2 Modernización de la administración pública.....	9
1.3 El gerente público en el contexto de modernización y cambio.....	16
1.4 Procesos recientes de reforma de la administración pública en diversos países.....	19
1.5 Estrategias y procesos de cambio en organizaciones públicas.....	25
1.6 Repercusiones del cambio en los modelos organizacionales de entidades gubernamentales.....	31
1.7 Tendencias recientes sobre el funcionamiento y organización de la administración pública en México.....	36

#### **CAPÍTULO II. LA RENDICIÓN DE CUENTAS**

2.1 Definición de rendición de cuentas.....	41
2.2 Conceptos semejantes al concepto de rendición de cuentas.....	46
2.3 La delegación y la rendición de cuentas.....	49
2.3.1 Incentivos adecuados.....	50
2.3.2 Sistemas de rendición de cuentas.....	51
2.4 Los costos de la información de la rendición de cuentas.....	
2.5 La rendición de cuentas horizontal.....	53
2.6 La rendición de cuentas vertical.....	55

### **CAPÍTULO III. GESTIÓN DE LA CALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

3.1 Modelos de calidad aplicados a la administración pública de otros países.....	59
3.1.1 El modelo neo-gestionario contemporáneo.....	61
3.1.2 El modelo OCDE: orientación hacia el cliente.....	62
3.1.3 El modelo posburocrático.....	63
3.1.4 Modelo Europeo de Gestión de Calidad. Aplicación a la administración pública.....	64
3.2 Los sistemas de gestión de la calidad basados en las Normas ISO- 9000.....	65
3.2.1 Los sistemas de aseguramiento de la calidad como antecedente.....	67
3.2.2 Las normas de gestión de la calidad ISO 9000:2000.....	68
3.2.2.1 Revisión de las Normas ISO-9000.....	
3.2.2.2 Principales cambios producto de la revisión de las Normas.....	70
3.2.3 Términos y definiciones.....	73
3.2.4 Conceptos básicos para un sistema de gestión de la calidad.....	75
3.2.5 Enfoque a procesos.....	78
3.2.5.1 Los principales procesos de una organización.....	79
3.2.6 Enfoque del sistema hacia la gestión.....	81
3.2.7 Diferencia entre los requisitos del producto y los requisitos del sistema.....	82
3.2.8 Los interesados en la calidad.....	83
3.2.9 El liderazgo de la alta dirección.....	84
3.3 Las Normas ISO 9000 en México.....	86

## **SEGUNDA PARTE**

### **MARCO CONTEXTUAL**

### **CAPITULO IV. GESTIÓN DE LA CALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO**

4.1 El Sistema Nacional de Planeación Democrática.....	87
4.1.1 Nivel constitucional.....	88
4.1.2 Ley de Planeación .....	89
4.1.3 El Plan Nacional: función básica y contenidos principales.....	90
4.1.4 Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.....	92

4.2 Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006.....	96
4.3 Avances en la modernización de la administración pública en México.....	102
4.4 Modelo de Calidad INTRAGOB basado en las Normas ISO 9000.....	106
4.4.1 Política de Calidad del Gobierno Federal.....	
4.4.2 El Modelo de la Calidad INTRAGOB.....	108
4.4.2.1 Principios de calidad adaptados a la administración pública de México.....	109
4.4.2.2 Requisitos a considerar a partir de los criterios del Modelo de Calidad INTRAGOB.....	113

## **CAPÍTULO V. MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO DE VERACRUZ**

5.1 Plan Veracruzano de Desarrollo.....	117
5.1.1 Marco de referencia básico .....	
5.1.2 Modernización de la Administración Pública.....	119
5.1.3 Control y evaluación de la gestión pública.....	121
5.2 Programa Veracruzano de Desarrollo Administrativo (Proveda).....	122
5.2.1 Subprogramas.....	123
5.2.1.1 Subprograma Participación y Atención Ciudadana.....	124
5.2.1.2 Subprograma de Descentralización y/o Desconcentración Administrativa.....	125
5.2.1.3 Subprograma Medición y Evaluación de la Gestión Pública.....	
5.2.1.4 Subprograma Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público.....	126
5.2.1.5 Mejoramiento del sistema de selección, capacitación y desarrollo del personal en las Dependencias y Entidades.....	
5.2.2 Actualización del Sistema Integral de Recursos Humanos.....	127
5.2.3 Promoción del desarrollo profesional.....	
5.2.4 Fomento de una cultura de ética, responsabilidad y eficacia en la gestión pública.....	
5.2.5 Fortalecimiento de mecanismos de investigación y determinación de responsabilidades.....	128
5.3 Logros en la Modernización de la Administración Pública del Estado de Veracruz.....	

5.4 El Informe de Gobierno del Estado de Veracruz.....	130
5.4.1 Marco legal.....	
5.4.2 Antecedentes de la elaboración del Informe de Gobierno.....	132
5.4.3 El Sistema de Gestión de la Calidad del Proceso de integración del Informe de Gobierno del Estado de Veracruz .....	133
5.4.4 El Informe de Gobierno del Estado de Veracruz.....	134

## **TERCERA PARTE**

### **DESARROLLO DE LA ESTRATEGIA METODOLÓGICA**

#### **CAPÍTULO VI. ESTRATEGIA METODOLÓGICA**

6.1 Problemática.....	137
6.2 Objetivos.....	138
6.3 Justificación.....	139
6.4 Métodos y técnicas .....	
6.4.1 Análisis Documental de Contenido.....	145
6.4.1.1 Procesos de información.....	149
6.4.1.2 Procesos del Análisis Documental de Contenido.....	155
6.4.2. Adaptación de la técnica de Análisis Documental de Contenido propuesta por Pinto y Gálvez al caso de estudio.....	156
6.4.2.1 Perspectiva lectora.....	
6.4.2.2 Perspectiva proposicional.....	158
6.4.2.3 Perspectiva cognitiva (elaboración y organización de las estructuras de conocimiento).....	159
6.4.2.4. Perspectiva de macroestrategias.....	160
6.4.2.5 Perspectiva esquemática (reconocimiento de la estructura lógico-organizativa del texto).....	161
6.4.2.6 Perspectiva valorativa (reconocimiento de la información principal y secundaria).....	162
6.4.2.7 Perspectiva productiva: confección del resumen.....	163
6.4.3 Tareas analíticas del Modelo de Análisis Documental de contenido aplicadas por el autor.....	165
6.4.4 Confiabilidad y validez de los resultados.....	167

**CAPITULO VII. APLICACIÓN DEL ANÁLISIS DOCUMENTAL DE CONTENIDO PARA LA DETERMINACIÓN DE LOS REQUISITOS DE EFICACIA Y EFICIENCIA DENTRO DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE LA CALIDAD DE LA INTEGRACIÓN DEL INFORME DE GOBIERNO.**

7.1 Documentos analizados.....	169
7.2 Objetivo del Análisis Documental de Contenido.....	170
7.3 Desarrollo del Análisis Documental de Contenido.....	
7.3.1 Representación proposicional.....	171
7.3.2 Conceptualización.....	188
7.3.3 Valoración .....	191
7.3.4 Reducción del contenido.....	
7.3.5 Esquematización.....	194
7.3.6 Producción.....	197
7.3.7 Validez y confiabilidad, según el modelo propuesto por Baptiste.....	203

**CAPITULO VIII. COMENTARIOS AL SISTEMA DE GESTIÓN DE LA CALIDAD DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN DEL INFORME DE GOBIERNO DERIVADAS DEL ANÁLISIS DOCUMENTAL DE CONTENIDO**

8.1 Sobre el requisito de eficacia.....	207
8.2 Sobre el requisito de eficiencia.....	212
8.3 Sobre el requisito de legitimidad.....	214

CONCLUSIONES.....	216
-------------------	-----

**CAPITULO IX PROPUESTA DE UN SISTEMA DE GESTIÓN DE CALIDAD PARA LA INTEGRACIÓN DEL INFORME DE GOBIERNO DEL ESTADO DE VERACRUZ A PARTIR DE UN SISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS**

9.1 Planeación de un sistema de rendición de cuentas a partir de el Sistema Nacional de Planeación.....	219
9.2 Propuestas para el diseño de un Sistema de Rendición de Cuentas para el Estado de Veracruz.....	222
9.3 Propuestas de mejora continua al Sistema de Gestión de la Calidad para la Integración del Informe de Gobierno del Estado de Veracruz, a partir de un Sistema de Rendición de Cuentas.....	228

9.4.Propuestas de modernización de la administración pública del Gobierno del Estado de Veracruz para el periodo 2004-2010..... 237

BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS

## ÍNDICE DE CUADROS Y FIGURAS

### Cuadros

Cuadro 1.1 Niveles de análisis de la modernización de la administración pública.....	15
Cuadro 1.2 Situaciones de cambio en organizaciones complejas.....	27
Cuadro 3.1 Sustitución de las Normas ISO en el año 2000.....	70
Cuadro 3.2 Concepto de proceso.....	79
Cuadro 3.3 Ejemplos de requisitos relacionados con el producto, el servicio o el sistema de gestión de la calidad.....	83
Cuadro 4.1 Programas sectoriales para el periodo presidencial 2000-2006.....	94
Cuadro 4.2 Comparativo del enfoque tradicional respecto al enfoque de las OIC.....	100
Cuadro 7.1 Representación proposicional de las ideas más importantes.....	172
Cuadro 7.2 Resumen del Análisis Documental de Contenido.....	198

### Figuras

Figura 3.1 Relación entre conceptos de las Normas ISO 9000.....	74
Figura 3.2 Sistema de gestión de la calidad ISO 9001:2000.....	78
Figura 3.3 Cadenas de suministros de procesos.....	81
Figura 4.1 Estructura estratégica de INNOVA.....	105
Figura 4.2 Flujograma del modelo de calidad INTRAGOB.....	112
Figura 6.1 Estructura documental de SGCIG.....	140
Figura 6.2 Niveles del proceso lector.....	150
Figura 6.3 Modelo interactivo del proceso lector según Rumelhart.....	151



Figura 6.4. Estructura del sistema de la memoria según el modelo de Atkinson y Shiffrin.....	153
Figura 6.5. Procesos del Análisis Documental de Contenido.....	166
Figura 7.1 Representación de las conexiones lógicas de las ideas principales.	186
Figura 7.2 Representación de las relaciones jerárquicas.....	187
Figura 7.3 Representación de los conceptos más importantes.....	189
Figura 7.4 Representación de un esquema de conocimientos activado.....	190
Figura 7.5 Representación del contenido global del texto al aplicar las macroestrategias de selección y omisión.....	192
Figura 7.6 Representación del contenido global del texto al aplicar las macroestrategias de construcción e integración.....	193
Figura 7.7 Representación de la estructura esquemática.....	195
Figura 7.8 Representación de la información más importante.....	196
Figura 9.1 Propuesta para el diseño de un Sistema de Rendición de Cuentas para el Estado de Veracruz.....	223
Figura 9.2 Propuestas de Mejora Continua al Sistema de Gestión de la Calidad del Informe de Gobierno a partir de las Características de un Sistema Rendición de Cuentas.....	231

## INTRODUCCIÓN

Las estructuras políticas, económicas y sociales en el mundo se han transformado como resultado de una mayor participación de la sociedad en la gestión de sus gobiernos. La democracia actual no sólo se basa en los comicios electorales, sino también en el quehacer de las administraciones públicas y en sus logros obtenidos, que se traducen en la satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos, las cuales, al ser cubiertas gradualmente, generan estabilidad y desarrollo en las naciones.

Por esta razón, los gobiernos están obligados a mantenerse en un constante proceso de modernización y a identificar las necesidades de cambio de su administración. Dicho proceso modernizador parte de tres requisitos primordiales: la eficacia, la eficiencia y la legitimidad, que deben ser percibidos por la sociedad durante el desarrollo de la actividad pública.

Con su voto, los ciudadanos otorgan a los gobernantes el poder para que, a su nombre, planifiquen y administren los recursos públicos. A cambio de ello, los gobernantes están obligados a rendir cuentas de sus actos y omisiones. En México, el principal instrumento para la rendición de cuentas es el Informe de Gobierno que presenta el C. Presidente de la República ante el Congreso de la Unión, así como los informes que presentan los gobernadores de los estados a los congresos locales.

El Gobierno del Estado de Veracruz consideró que para modernizar su administración y fortalecer su rendición de cuentas debía certificar con la Norma ISO 9001:2000 el Sistema de Gestión de la Calidad para la Integración del Informe de Gobierno (SGCIG).

Sin embargo, los estudiosos de la administración pública mencionan que la rendición de cuentas tiene que ser concebida como un sistema constituido por la misma estructura de gobierno y por la participación de la sociedad en la forma de hacer la rendición.

Al ser la rendición de cuentas una parte de la actividad gubernamental, es preciso que cumpla con los requisitos de eficacia, eficiencia y legitimidad necesarios para una administración pública moderna. Por tanto, el SGCIG debe contener dichos criterios y acatar las características de un sistema de rendición de cuentas.

La presente investigación tiene como finalidad contribuir al conocimiento de la ciencia administrativa mediante el estudio de procesos de cambio aplicados a la modernización de la administración pública, la rendición de cuentas, la gestión pública tanto del gobierno federal como del Gobierno del Estado de Veracruz y el análisis del Sistema de Gestión de la Calidad para la Integración del Informe de Gobierno del Estado de Veracruz. Asimismo, realizar propuestas de mejora continua al SGCIG, a partir de las características de un sistema de rendición de cuentas.

De este modo, se analizaron los trabajos de autores que trataban la modernización de la administración pública, la rendición de cuentas y la gestión de la calidad aplicada al quehacer público. También se estudió el Sistema de Gestión de la Calidad del Proceso de Integración del Informe de Gobierno del Estado de Veracruz bajo las directrices de la Norma ISO 9004:2000, para identificar los requisitos de eficacia y eficiencia en este sistema.

El presente estudio se hizo durante la integración del VI Informe de Gobierno de la Administración 1998-2004, del Gobernador Miguel Alemán Velasco, en el periodo que comprendió los meses de diciembre de 2003 a diciembre de 2004.

La investigación es una tesis con alcance descriptivo, con técnicas de carácter cualitativo y fuentes de información documental. El procedimiento utilizado para analizar las fuentes de información fue el análisis documental de contenido, el cual consiste en un complejo proceso cognitivo con gran número de actividades que deben ser adecuadamente organizadas y ejecutadas para la solución de un problema específico, y se combinó con las directrices de la

Norma ISO 9004:2000 para identificar los requisitos de eficacia y eficiencia del SGCIG.

El documento se divide en siete grandes apartados: Marco teórico referencial, Marco contextual, Estrategia metodológica, Comentarios, Propuestas, Conclusiones y Anexos.

Dentro del Marco teórico referencial, el primer capítulo analiza el proceso de evolución y cambio en la administración pública mundial, tocando aspectos como su crisis de legitimidad, las condiciones para su modernización, el papel del administrador público moderno, algunas experiencias del proceso de cambio en otros países y las repercusiones de estos cambios en su administración.

El segundo capítulo define la rendición de cuentas, los elementos que la constituyen, características, su contribución a la administración pública y su concepción sistemática.

En el tercer capítulo se lleva al cabo una reseña de los principales modelos de calidad aplicados a la administración pública, y se enfocan a las normas ISO 9000 como una posible herramienta de modernización en nuestro país.

Dentro del Marco contextual, el cuarto capítulo trata el caso de la gestión de la calidad de la administración pública en México. El tema se aborda desde la metodología del Sistema Nacional de Planeación para elaborar planes, programas y políticas públicas, hasta los proyectos específicos de calidad en la administración pública, guiados por la aplicación de las normas ISO 9000.

En el quinto capítulo, el horizonte de análisis se acota a la modernización de la administración pública del Gobierno del Estado de Veracruz y sus principales acciones de cambio. Asimismo, se describe el objeto de estudio: el Sistema de Gestión de la Calidad para la Integración del Informe de Gobierno del Estado de Veracruz.

El sexto capítulo explica la Estrategia metodológica y la técnica Análisis Documental de Contenido (ADC) que, combinándose con las directrices de la

Norma ISO 9004:2000, analizan el SGCIG a fin de determinar si en este proceso se identifican los requisitos de eficacia y eficiencia necesarios para la modernización de la administración pública del Estado de Veracruz. A partir de este análisis se hacen propuestas de mejora para su desempeño.

En el séptimo capítulo se detalla cómo se puso en práctica la técnica Análisis Documental de Contenido, que derivó en una serie de esquemas, estrategias y representaciones que sirvieron para cubrir los objetivos de la investigación.

Durante el octavo capítulo se exponen una serie de comentarios al SGCIG, considerando la perspectiva de que la rendición de cuentas tiene que ser sistemática y debe relacionarse con el requisito de legitimidad (para ello, se utilizan los esquemas desarrollados en el ADC). Aquí también se encuentran las conclusiones de la investigación.

En el noveno capítulo se dan a conocer las propuestas de mejora continua al Sistema de Gestión de la Calidad para la Integración del Informe de Gobierno del Estado de Veracruz, a partir de las características de un sistema de rendición de cuentas.

## **MARCO TEÓRICO REFERENCIAL**

### **CAPÍTULO I**

#### **EVOLUCIÓN Y CAMBIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

En los inicios del presente siglo se aprecia un vertiginoso cambio en torno a las estructuras políticas, económicas y sociales de la mayoría de los países, al grado que parece ser muy cotidiano.

En lo político, el cambio se dirige a una acelerada democratización de los sistemas, sin el cual no se podrían tener condiciones para el desarrollo; en lo social, hay una nueva dinámica de los grupos y agentes sociales por una mayor participación directa en la gestión pública, mientras que en lo económico se presenta bajo esquemas de globalización y formación de bloques económicos.

La sociedad actual considera que la actividad pública no es sólo exclusiva del Estado y lo obliga a ser un regulador de la voluntad ciudadana. Sin embargo, tal escenario no se puede aplicar a la realidad mexicana o latinoamericana, donde las condiciones mínimas de bienestar están lejos de ser cubiertas para el conjunto de la sociedad y persisten formas autoritarias en el ejercicio del poder.

Así, en la actualidad se da una coexistencia entre el atraso y el desarrollo, entre formas tradicionales y modernas. A manera de ejemplo están los países atrasados, que no se pueden dar el lujo de avanzar pausadamente en su desarrollo; sin embargo, al impulsar sólo sectores estratégicos de la economía, se acentúan las grandes diferencias entre los sectores desarrollados y los estancados.

En México se vislumbra el impulso al cambio y, aunque algunas veces es inducido, es innegable que emerge de la propia sociedad. Por ello, la administración pública debe adaptarse a la dinámica de generar nuevas formas de interrelación con la sociedad a través de cambios estructurales. De esto dependerá que no se caiga nuevamente en el atraso y el desequilibrio del desarrollo.

## **1.1 Crisis de legitimidad**

El Estado actual atraviesa por una crisis de legitimidad ante la sociedad, ya que su actividad y la manera como atiende las demandas que le competen son muy criticadas. Los sectores que defienden y promueven el liberalismo económico, sobre todo el empresarial, solicitan al Estado que minimice su participación en las áreas productivas y reduzca sus funciones, mientras que los obrero-campesinos demandan su intervención para lograr un cambio en su condición socioeconómica.

La clase media ha buscado alternativas de organización con el objeto de solucionar sus problemas mediante la autogestión, logrando en la medida de lo posible disminuir la participación del Estado, ya que este sector supone que se buscan fines políticos y se administran inadecuadamente los recursos.

Por otro lado, se observa que el sufragio electoral ya no es el camino más representativo de la democracia, debido a que el abstencionismo se ha incrementado gradualmente. La política partidista no logra convencer al ciudadano, quien se inclina por neutralizar la acción estatal al otorgar su voto a diferentes partidos en distintos órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) o entre los tres poderes del Estado.

Ahora, la sociedad civil manifiesta su interés por participar directamente en la actividad pública no sólo para formular demandas, sino también para intervenir en la gestión y en la evaluación de las políticas públicas<sup>1</sup>. Fernando Santillán dice al respecto:

La sociedad civil ocupa el lugar intermedio entre el gobierno y el sector privado. La sociedad civil no es donde votamos o donde compramos y vendemos. Más bien es donde nos convertimos en entes públicos y compartimos con el gobierno el interés por los asuntos de interés común, pero, a diferencia del gobierno, no reclamamos para nosotros el ejercicio del monopolio de la violencia física legítima. En la sociedad

---

<sup>1</sup>Cohen, Jean y Arato, Andrew. "Civil society and political theory", *Letras Libres* No.26, 2001. "Entendemos a la sociedad civil como una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo por la esfera íntima (en especial la familia), la esfera de las asociaciones (en especial las asociaciones voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública".

civil nos desempeñamos voluntariamente y, en tal virtud, habitamos el terreno que corresponde al ámbito de lo privado dedicando a la cooperación (no coercitiva) en aras del beneficio colectivo<sup>2</sup>.

De este modo, se pretende que exista un Estado que sirva a la sociedad y no una sociedad que sirva al aparato estatal; es decir, que los servidores públicos den un servicio efectivo a la sociedad y no atiendan a sus intereses propios. Cabrero Mendoza plantea:

Estamos frente a un desplazamiento o reacomodo en el sistema de legitimidad o paradigma, que da coherencia lógica y sustento al quehacer de los entes en una articulación social<sup>3</sup>.

El Estado adquiere su legitimidad no sólo por el poder que le otorga la sociedad, sino también por las decisiones y el desempeño que hagan posible que la sociedad perciba las acciones y el comportamiento estatal. A diferencia de las organizaciones públicas, la empresa privada se legitima por su contribución al desarrollo nacional (el empleo, la inversión y el crecimiento económico).

Pero la legitimidad del Estado entra en crisis cuando su figura se vuelve omnipresente e ineficaz, y la de la empresa privada cuando no cumple con las expectativas de contribución al desarrollo. Entonces, surgen movimientos sociales, laborales, ecológicos, entre otros; ante esta realidad, el Estado tiene que replantear su escenario de legitimidad.

El papel de la empresa privada, además de contribuir al empleo y a la producción, es el de actuar con responsabilidad y preocuparse por el impacto social, ecológico y tecnológico. Laufer lo visualiza así:

[...] la prefiguración de un nuevo sistema de legitimidad, en el cual la legitimación del Estado vendría dada ya no por los fines buscados, sino por los métodos del ejercicio del poder; es decir, la racionalización de su gestión, la eficacia de su acción, la participación de la ciudadanía y de los usuarios de los servicios<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Fernández Santillán, J. "Sociedad civil y derechos ciudadanos", *Letras Libres* No.26, 2001.

<sup>3</sup> Cabrero Mendoza E. *Del administrador al gerente público*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 1995. p. 17.

<sup>4</sup> Laufer R. et Burlaud. "A magnament public. Gestión et legitimité", *Dalloz*, 1980. En Cabrero Mendoza, E. *Del administrador al gerente público*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 1995, p. 17.



Con los elementos anteriores, se puede deducir que la crisis de legitimidad del Estado es propiamente la de la administración pública. Una estructura administrativa que se engrosó por querer dar respuesta a la totalidad del sistema (social, político y económico) y que a través del tiempo creció desmesuradamente, volviéndose más compleja, hizo que su funcionalidad terminara por ser insuficiente. Tal fenómeno atañe a las organizaciones crecientes.<sup>5</sup>

Kliksberg comenta: es la complejidad de la acción estatal lo que indujo al tamaño del aparato y no viceversa<sup>6</sup>.

Por tanto, el aparato gubernamental, al no responder a las necesidades de la sociedad, puso en evidencia su ineficacia e ineficiencia, y no pudo justificar el gran tamaño de su estructura administrativa, ya que respondía a los intereses propios del Estado, desvinculándose de la sociedad.

Ante esta crisis, y al ser precisamente el aparato de la administración pública el puente responsable de dicha relación, se explica la evolución hacia el método de acción como el criterio legitimador del ente estatal, dado que es la acción estatal misma la que se cuestiona; es decir, la administración pública.

En relación con los párrafos anteriores, el presente estudio se centra en las acciones que realiza el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz para que la sociedad perciba su gestión a través de la información que le provee. El tema se revisará con detalle en los capítulos V y VII, donde se analiza el Sistema de Gestión de la Calidad para la Integración del Informe de Gobierno del Estado de Veracruz (SGCIG).

Por ahora es importante comentar sobre algunos aspectos relativos a la modernización de la administración pública, ya que sobre este tema girará la investigación.

---

<sup>5</sup> Cfr. Hall, Richard H. *Organizaciones: estructura y proceso*, Trad. Alberto León Betancourt. Colombia: Prentice/Hall Internacional, 1983.

<sup>6</sup> Kliksberg, Bernardo. *Universidad, formación de administradores y sector público en América Latina*. México: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-Fondo de Cultura Económica, 1983. En Cabrero Mendoza E. *Del administrador al gerente público*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 1995. p. 18.

## **1.2 Modernización de la administración pública**

Antes de entrar en el tema, es necesario indicar que el análisis sobre el término modernización de la administración pública se basó en los trabajos del Dr. Enrique Cabrero Mendoza, a quien se le reconoce como uno de los más importantes investigadores del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en el campo de la gestión pública.

Ante la crisis de legitimidad, surge la modernización de la administración pública; sin embargo, tal concepto se puede entender desde diversas perspectivas, ya que se aplica desde el ajuste a procedimientos administrativos y su simplificación hasta la reorientación de las funciones del aparato estatal.

El abuso de esta noción condujo a la necesidad de clarificar su significado y comprensión. En primer término, Cabrero Mendoza propone diferenciar los niveles de análisis de la modernización de la administración pública.

### **a) Primer nivel de análisis de la modernización, referido al prerequisite de la eficiencia**

Desde este punto de vista, la modernización es un proceso que surge de la necesidad de recomposición en las relaciones insumo/producto, entendiendo dicha relación como la maximización de su diferencia. Es decir, a insumo constante, incrementos en el producto; a producto constante, minimizar el insumo.

Tal enfoque, además, se constituye como el fundamento de la modernización, orientada principalmente a la solución de problemas fiscales más que a soluciones a largo plazo. Vislumbra a la modernización como un proceso transformador de una administración pública ineficiente, anquilosada, que desperdicia recursos y energía organizacional debido a la conformación de un sistema administrativo con exceso de personal y técnicas administrativas obsoletas.

En este nivel de análisis se debe acudir a los términos de tecnología administrativa, considerando imprescindible el uso racional de los recursos materiales y financieros, su prudente y más óptima colocación en las economías bajo criterios cuantificables y claramente expresos, así como la racionalización de los recursos y el cambio a procedimientos y técnicas administrativas modernas.

Dentro de la administración pública, la eficiencia se demanda en los niveles operativos como solución de cambio y modernización. La inmediata resolución de los procesos administrativos surge en este nivel jerárquico, de ahí que su principal preocupación sea la maximización de los recursos disponibles. La maximización de los recursos es una de las partes fundamentales en las teorías económicas de la democracia.

Las soluciones más comunes desde esta perspectiva son:

- El redimensionamiento del aparato (adelgazamiento)
- La racionalización de los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros
- Nuevas estructuras administrativas

Las acciones derivadas de dichas medidas se traducen en las políticas de recorte o ajuste de personal, eliminación de oficinas públicas, austeridad y la oposición a iniciativas o proyectos que generen nuevos gastos a la cuenta pública, mientras que la incorporación de técnicas, procedimientos administrativos y diseños organizacionales modernos se considera como el complemento ideal de las soluciones en este nivel. Esta estrategia es común en países subdesarrollados.

Sin embargo, ¿son estas acciones la solución a los problemas de eficiencia? ¿El adelgazamiento verdaderamente ayuda a mejorar la eficiencia o sólo reduce ineficiencias? El tamaño de una empresa no tiene que ver con una mayor capacidad de gestión.

En este análisis no se toman en cuenta los efectos que pueda tener un ajuste presupuestal sobre el logro de los objetivos de una dependencia y el costo que ocasiona el abandono de proyectos públicos. Además, la incorporación de nuevas técnicas administrativas generalmente se hace de manera irreflexiva y acrítica, pues se da por hecho que si éstas han mostrado resultados en organizaciones privadas o grandes empresas transnacionales, deben obtenerse los mismos beneficios para las organizaciones públicas.

Debido a que esta óptica de indagación no engloba todo el problema, es necesario estudiar otros niveles de la modernización.

**b) Un segundo nivel de análisis se orienta al prerrequisito de la eficacia**

Aquí, la modernización es considerada por la crisis en el logro de los objetivos del Estado, ya que se ha convertido en un ente ineficaz incapaz de alcanzar sus metas propuestas en planes, programas y proyectos.

El análisis que se podría hacer de la crisis del aparato estatal a este nivel tendría dos vertientes: una visión orgánica y una mecánica.

**La visión orgánica** pone énfasis en la dinámica decisoria de las organizaciones públicas, en la estructura de poder y en los juegos de intereses que condicionan el funcionamiento de la administración.

Las decisiones estatales son sistemáticamente reorientadas o reinterpretadas, cuando no deformadas o claramente obstaculizadas al ser procesadas por el aparato organizativo, el cual actúa como una coalición que busca reacomodos, alianzas, compromisos y negociaciones de espacios de poder e influencia. La acción final, por tanto, sería una resultante de esa dinámica interna de la estructura organizacional y podría no coincidir en nada con la iniciativa estatal original.

Esta interpretación surge de planteamientos del análisis organizacional y el estudio de los procesos decisorios en organizaciones estructuralmente

rígidas. Algunas de las soluciones, de acuerdo a Richard M. Cyert y James G. March son:

La identificación de los individuos y grupos con los objetivos organizacionales, aun por encima de los particulares, sería resultado de un intenso proceso de influencia, vía premisas decisionales acordes con los valores de la organización, hasta garantizar la plena identificación del individuo con el sentido de la acción organizacional y sus fines.<sup>7</sup>

Según otros autores, si el personal se involucrara afectivamente con la imagen organizacional permitiría que las decisiones se desviaran en forma mínima de los fines organizacionales.

Crozier plantea respecto a los fines organizacionales:

La irremediable tendencia organizacional es la búsqueda permanente de espacios de poder y conflictos permanentes; para ellos, los ajustes que se realicen sólo lograrán reacomodos temporales en lo que se desencadenan nuevos procesos de alteración de los objetivos organizacionales<sup>8</sup>.

**La visión mecánica** plantea que en las organizaciones han dominado los planteamientos normativo-jurídicos, es decir, que éstas funcionan estrictamente de acuerdo con una racionalidad legal. Weber indica:

La dominación legítima mediante la organización puede ser de carácter racional: que descansa en la creencia de la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad legal<sup>9</sup>.

De acuerdo con lo anterior, podemos afirmar que el problema de las organizaciones pudiera generarse en la inadecuada reglamentación o en las lagunas que pudieran encontrarse en ella, y que tienen que ver con áreas de competencia, manuales, organigramas, decretos, disposiciones, etcétera.

---

<sup>7</sup> Cyert-March. *A behavioral theory of the firm*. USA: Prentice Hall, 1963. En Cabrero Mendoza, E. *Del administrador al gerente público*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 1995. p. 21.

<sup>8</sup> Crozier Michel. *Le phénomène bureaucratique*. Francia: Ed. Seuil, 1963. En Cabrero Mendoza, E. *Del administrador al gerente público*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 1995. p. 21.

<sup>9</sup> Barestein, J. *El análisis de la burocracia estatal desde la perspectiva weberiana*. México: CIDE, 1989.

Para la visión mecánica, la solución reside en corregir estas debilidades con disposiciones más claras y detalladas en la reglamentación administrativa. Además, propone un proceso de modernización que induzca cambios en la estructura normativa para eliminar las tendencias no deseables.

La mayor parte de los procesos de modernización se ubican en esta concepción.

Cabrero Mendoza concluye:

Cabe preguntarse si la reglamentación y clarificación de las políticas y procedimientos son soluciones suficientes para erradicar viejos vicios y estrategias de poder enraizadas en la esencia misma del sistema político-administrativo de nuestros países. Seguir suponiendo que las organizaciones cambian por decreto es repetir un proceso de desgaste de la energía organizacional; es necesario por tanto superar en este nivel de análisis la visión tradicional de la organización mecánica<sup>10</sup>.

Estos dos requisitos son aterrizados en la investigación, ya que en el capítulo VII se efectúa un análisis cualitativo del Sistema de Gestión de la Calidad para la Integración del Informe de Gobierno del Estado de Veracruz (SGCIG).

### **C) Prerrequisito de legitimidad**

Este nivel considera la necesidad de reestablecer la relación Estado-Sociedad con el objeto de solucionar la crisis de legitimidad del aparato estatal. Desde esta perspectiva, la administración pública es un aparato que cuida su propia existencia y permanencia como aparato de dominación unilateral y autoritario desvinculado de la sociedad civil, la cual evita depender de él y busca nuevas formas de organización.

Cabrero Mendoza opina sobre la modernización de la administración pública en este nivel:

---

<sup>10</sup> Cabrero Mendoza, E. *Del administrador al gerente público*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 1995, p.22.

Es el cambio de formas de interlocución Estado–Sociedad, mecanismos diversos y no tradicionales que permitan fluidez del diálogo, la comunicación, la concertación y sobre todo la participación y voluntad de la ciudadanía. Una participación no sólo al nivel de la demanda, sino también en la gestión y seguimiento de las políticas y proyectos que se ejecuten <sup>11</sup>.

La solución se relaciona con propuestas político-administrativas que implican mayor democratización de las demandas de la sociedad. Ello, además de ver con la participación política de la ciudadanía en los comicios electorales, también atañe a la expresión de la sociedad civil, que se percibe a través del diálogo, pero no con esquemas tradicionales, sino con creativos e innovadores que rompan el escepticismo de la sociedad.

Para esta tarea es necesario el diseño de estructuras de comunicación lo suficientemente flexibles y fluidas para tener una retroalimentación que genere la información necesaria para la autocrítica, que auxilie en el replanteamiento del aparato estatal. A pesar de los esfuerzos por crear canales adecuados de comunicación con la sociedad en busca de su reconocimiento, los resultados pueden caer en una orientación demagógica y perder de vista los verdaderos problemas globales, lo cual ocasionaría con el tiempo mayor desvinculación con el grueso de la sociedad. Al respecto, Cabrero Mendoza dice:

La búsqueda del apoyo político de los grupos sociales no es necesariamente recuperar legitimidad; se trata de un proceso más complejo que se logra en una lógica de comportamiento permanente y sostenido frente a la sociedad de tal forma, que puedan generarse valores políticos y morales que sean reconocidos e identificados por el conjunto social y, por lo tanto, aceptados como formas auténticas de conducción estatal<sup>12</sup>.

Aunque el alcance de la investigación no profundiza en el análisis de la legitimidad, en el capítulo VIII hay comentarios sobre la relación que guarda este requisito con el SGCIG.

---

<sup>11</sup> Cabrero Mendoza, E. *Del administrador al gerente público*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 1995, p. 23.

<sup>12</sup> *Ibid*, p.25.

Un proceso de modernización de la administración pública, si pretende ser una acción de fondo y de alcance, debe contemplar necesariamente los tres niveles (Cuadro 1.1).

ORIGEN DEL IMPULSO MODERNIZADOR		ORIGEN DE LA CRISIS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	CONCEPCIÓN DE LA CRISIS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	OBJETIVO DE LA MODERNIZACIÓN	TIPOS DE SOLUCIÓN	SOLUCIONES PROPUESTAS	LÍMITES DE LA PROPUESTA
Como un problema de eficiencia (insumo/producto)		crisis de recursos	*ineficiente *desperdicio de recursos *exceso de personal *técnicas administrativas	*cambio de técnicas y procesos para mayor racionalización	*técnico administrativas	* achicamiento del aparato *racionalización del gasto *nuevas técnicas administrativas	aparato chico = aparato eficiente
Como un problema de eficacia	Visión mecánica	crisis en el logro de objetivos estatales	*inefcaz *reglamentación arcaica	*cambio de estructura normativa y organizacional	*jurídico-administrativos	*nueva normatividad *nuevas estructuras	*fracaso de las reformas administrativas
	Visión orgánica		*inefcaz *estructura decisoria viciada	*cambio de la dinámica organizacional y ajuste de los procesos de identidad	*socio-organizacionales	*nueva dinámica organizacional *nuevas estructuras decisorias	*dificultad para inducir el cambio organizacional
Como un problema de legitimidad (democratización)		crisis de legitimidad	*aparato que se reproduce a sí mismo *unilateral *aparato de dominación *la sociedad sirve al aparato	* cambio de formas de interlocución y participación Estado-Sociedad	*político-administrativos	*democratización del aparato *equilibrio de la participación social *aparato que sirva a la sociedad civil	*riesgo de populismo y demagogia *agotamiento de la credibilidad *capacidad de concertación

**Cuadro 1.1 Niveles de análisis de la modernización de la administración pública**

Fuente: Cabrero Mendoza, E. *Del administrador al gerente público*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 1995.

Desde la perspectiva del análisis de Cabrero Mendoza, se puede precisar que la modernización de la administración pública aparece cuando en las organizaciones públicas se identifican los requisitos de eficacia, eficiencia y legitimidad.

Con base en los argumentos sobre el origen del impulso modernizador derivado de los requisitos de la eficacia y la eficiencia, en el capítulo VIII se hacen comentarios al SGCIG.



### 1.3 El gerente público en el contexto de modernización y cambio

En la sociedad actual, afirma Crozier, la calidad, adaptabilidad y el desarrollo del recurso humano harán la diferencia tanto en las organizaciones públicas como en las privadas<sup>13</sup>. Sin embargo, un cambio en la administración de los recursos humanos requiere de un tratamiento profundo, ya que esta disciplina se encuentra marcada por una serie de paradigmas derivados de costumbres, controles y reglamentaciones que estaban adaptados a la sociedad industrial.

Refiriéndose al Estado, Crozier menciona:

La crisis de de gobernabilidad del Estado arrogante tiene raíces profundas en las estructuras estatales; la búsqueda del Estado modesto y moderno debería orientarse fundamentalmente a inversiones prioritarias en los sistemas humanos internos y externos sobre los cuales trabaja el Estado<sup>14</sup>.

Este razonamiento tiene que ver con el desinterés que muestra el Estado por el comportamiento de actores tanto internos (funcionarios públicos) como externos (clientes) de su administración.

Respecto a las estructuras organizacionales dentro de la administración pública, Crozier describe:

Las estructuras organizacionales han inducido a un retraso intelectual en los agentes del aparato; hay capacidades para ajustes empíricos en los sistemas, pero se ha perdido la capacidad de creatividad e inventiva ante nuevos problemas, aunque en general adquiere dimensiones críticas en países en desarrollo, por lo que la inversión intelectual en conocimientos y formación de recursos humanos aparece como una prioridad absoluta<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Crozier Michel. "El crecimiento del aparato administrativo en el mundo de la complejidad". Ponencia presentada en el Seminario Internacional "Redimensionamiento y modernización de la administración pública en América Latina", México, INAP, noviembre 1989. En Cabrero Mendoza, E. *Del administrador al gerente público*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 1995. p. 25.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> Crozier, Michel. "La crisis de la inteligencia: ensayo sobre la incapacidad de las elites para reformarse". Instituto Nacional de Administración Pública, Boletín Oficial del Estado de Madrid, 1996.

Tal supuesto se basa en que el cambio debe inducirse por vía del recurso humano no sólo en la estructura o responsabilidades, sino también en las actitudes y procesos de identificación de los funcionarios, iniciando por los de escalafones más altos, como secretarios, directores y responsables de programas. El desarrollo del conocimiento y de sus capacidades inducirá el cambio en los demás niveles de la administración que, por consecuencia, se transformarán en nuevas estructuras, nuevos métodos y nuevos sistemas administrativos.

El razonamiento formula, de hecho, una estrategia de modernización. Aunque un proceso de modernización requiera de los tres niveles (eficacia eficiencia y legitimidad), también necesita de elementos que le permitan que esta tarea permee todo el aparato. Crozier propone la siguiente dinámica inductiva del proceso modernizador:

- 1) La crisis de legitimidad del aparato, al aproximarse al nivel del cuestionamiento por parte de la sociedad -suponiendo al menos un mínimo de sensibilidad gubernamental- induce una propensión al cambio y una identificación de la cúpula gubernamental ante la necesidad misma del mantenimiento en el poder. Los altos cuadros se constituirán necesariamente, entonces, en la vía de inducción de una actitud favorable al cambio en el resto del aparato
- 2) Este proceso parecería un requisito indispensable para llegar al nivel operativo del diseño de nuevos sistemas administrativos, los cuales, sin el sustento de una convicción en mandos medios y superiores, no tendrían efecto alguno sobre el funcionamiento del aparato
- 3) Por último, los incrementos en eficiencia y eficacia del aparato se traducirían, en el mediano plazo, en una recuperación paulatina de legitimidad en la acción político-administrativa del Estado<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Crozier Michel. "El crecimiento del aparato administrativo en el mundo de la complejidad". *Op. cit.*, p. 26.

Algunos autores parecen estar en desacuerdo con este proceso, ya que consideran que el cambio organizacional se da con la participación directa de los agentes situados en la base de la estructura.

Sin embargo, dicho proceso sería muy difícil de llevar al cabo en los países latinoamericanos. En México, particularmente, no hay las condiciones propicias para que el cambio organizacional se origine desde la base de la estructura por la rigidez de los niveles operativos y la influencia de costumbres y vicios de comportamiento.

Por tal razón, partir de los altos mandos parece ser una estrategia viable para el cambio, ya que ellos fungirían como promotores del cambio. A partir de esta estrategia se hace latente la necesidad formar “nuevos cuadros” en la administración pública, lo cual no alude a la sustitución de los cuadros existentes, sino al desarrollo de una nueva cultura del quehacer político-administrativo.

El supuesto anterior atribuye al administrador público la función de eje articulador de la modernización; además, sugiere una administración pública desde el punto de vista empresarial e innovadora. Al respecto, Laufer comenta:

[...] la gestión pública en el nuevo sistema de legitimidad es un requisito tanto para la administración central como para la empresarial<sup>17</sup>

Durante el desarrollo de la investigación se analiza el papel que desempeña el gerente público en México y en el Estado de Veracruz, en cuanto a los sistemas de planeación y la gestión de la calidad en la administración pública. En el capítulo VII, al analizar el Sistema de Gestión de la Calidad para la Integración del Informe de Gobierno, el papel de este gerente se maneja con el término de la alta dirección porque las directrices de la Norma ISO 9004 así lo determinan (ver anexo I A).

---

<sup>17</sup> Laufer, Romain R. et Burlaud, A. “Management public. Gestion et legitimite”, *Dalloz*, 1980. En Cabrero Mendoza E. *Del administrador al gerente público*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 1995, p. 29.

## **1.4 Procesos recientes de reforma de la administración pública en diversos países**

El cambio en la administración pública se ha justificado de diversas maneras en diferentes países:

- Se habla de recobrar la confianza de la sociedad civil; es decir, enfrentar la crisis de legitimidad mejorando el papel del sector público
- También se menciona la falta de eficiencia del Estado para dirigir correctamente el desarrollo económico de los países, razón por la cual debe dejar de ejercer lo mínimo posible esa tarea
- En otras se dice que el Estado mismo es un obstáculo para instrumentar ciertas políticas económicas encaminadas al fomento y recuperación de la economía

Un cambio en la administración pública representa retos difíciles, ya que cada país o región tiene justificaciones y metodologías diferentes para llevar al cabo sus cambios. Esta heterogeneidad no permite comparar fácilmente el diseño y la evaluación de las reformas administrativas.

Sin embargo, la experiencia en otros países puede servir como referencia para visualizar la problemática que enfrentan y las acciones que han tomado para corregirla. Se mencionan a continuación algunos ejemplos representativos.

### ***Estados Unidos***

Desde mediados de los años setenta se oye hablar de la crisis institucional y de legitimidad por la que está pasando el aparato administrativo de los Estados Unidos, la cual se atribuye a diversos factores: el término de la Guerra de Vietnam, las crisis de energéticos de principios de los años setenta y los déficits presupuestarios y de balanza comercial.

Los conservadores acusan de esta crisis al modelo neoclásico y a la minimización de la participación del Estado, mientras que a los liberales les

preocupa la falta de democracia representativa que trae el carácter no electo de los miembros de la burocracia. Los medios de comunicación y el público en general señalan la ineficiencia, corrupción y burocratismo del gobierno; algunos académicos dicen que el poder que poseía la rama legislativa ha pasado a manos de la burocracia. Estas condiciones ponen en peligro la democracia, la representatividad y el derecho que tienen los ciudadanos para pedirle cuentas al gobierno.

Uno de los temas que toca Farazmand sobre la crisis de legitimidad de la administración pública norteamericana es la del papel que juega el Estado en la sociedad capitalista moderna<sup>18</sup>. El Estado tiene que jugar dos papeles simultáneos: uno económico, que consiste en garantizar las condiciones óptimas para la acumulación y regeneración del capital, y otro sociopolítico, que atañe a mantener el orden, la estabilidad y el control social.

Farazmand asevera que el Estado debería tener autonomía con respecto a la participación del capital privado y la habilidad para la redistribución del ingreso entre los sectores de la sociedad para mantener la estabilidad del sistema. Como tal equilibrio es muy difícil de mantener, entonces el Estado no juega un papel neutral, por lo que, aunado a la serie de demandas que le genera la sociedad, ocurren situaciones que nutren a la crisis de legitimidad.

Las fuertes críticas que se realizaron al periodo de administración del gobierno de Reagan en los años ochenta dieron como resultado una teoría y un estilo denominado *administración política*. Las características que se atribuyen a dicha corriente incluyen un gobierno limitado, una división entre política y administración, un alto nivel de politización de la burocracia y el servicio civil, la privatización de los servicios públicos, una administración del lado de la oferta, una excesiva centralización del proceso de toma de decisiones en la Casa Blanca, desregulaciones, proteccionismo corporativo, etcétera.

---

<sup>18</sup> Farazmand Ali. "Crisis in the U.S. administrative state", *Administration an Society*, Vol. 21, No. 2 (august 1989), p.174. En Cabrero Mendoza, E. *Del administrador al gerente público*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 1995, p. 32.

Estas políticas continuaron en los noventa con los periodos de Bush y Clinton, donde un número importante de cuadros profesionales pasó del sector público al privado y el restante grupo burocrático sufrió problemas de eficiencia que todavía le generan críticas públicas. Los grupos de jóvenes y las mujeres fueron los más afectados por los recortes de personal y la corrupción.

### **Japón**

En el caso de Japón, los cambios no se realizan contra el Estado o la burocracia, sino al contrario. A partir del final de la Segunda Guerra Mundial, Japón parece estar conducido por una corriente filosófica que favorece la burocracia; de acuerdo con ese pensamiento, la elite burocrática es la que conduce a Japón hacia la modernización y el poderío mundial. La burocracia ha sido aceptada como autoritaria cuando las condiciones lo han requerido, aunque ha recibido ciertas críticas.

Aquí, otras situaciones condujeron a una reforma administrativa: el déficit público, la vulnerabilidad frente a crisis de energéticos, una tasa de crecimiento económico que se percibía decreciente, subsidios y gastos gubernamentales no justificados y crecientes costos del servicio médico. En Japón también ha habido un deterioro en la confianza que el público tiene del gobierno, de acuerdo con el análisis de Del y Sakurai.<sup>19</sup>

Desde 1981 se puso en práctica una gran reforma administrativa que planteaba cinco objetivos: el adelgazamiento de los gobiernos nacional y local; desregulación o la simplificación administrativa; la delegación de funciones y autoridades del gobierno central a los gobiernos locales; la privatización o la eliminación de empresas públicas, y la reorganización de la burocracia central y de los departamentos gubernamentales.

---

<sup>19</sup> Wright y Sakurai, "Administrative reform in Japan: politics, policy and public administration in a deliberative society", *Public Administration Review*, Vol. 47, No. 1 (Jul. 1978), p.122. En Cabrero Mendoza, E. *Del administrador al gerente público*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 1995, p. 35.

A simple vista, los resultados obtenidos son significativos: El número de empleados públicos ha disminuido, la cifra de oficinas o divisiones burocráticas no ha aumentado, el crecimiento de gastos y déficit ha sido detenido, y se ha producido una mayor coordinación entre los gobiernos central y local; además, se ha bloqueado de manera efectiva el continuo crecimiento del sector público. Sandford F. Borins considera que otros países pueden aprender de la experiencia japonesa<sup>20</sup>, ya que el gobierno ha mostrado voluntad para evaluar sus políticas, organiza departamentos que operan con personal de mucha experiencia y alta moral, pone límites en la expansión de su burocracia y hace serios esfuerzos para examinar los principales programas de los organismos centrales.

### **Francia**

La crisis por la que ha pasado Francia desde los años setenta no es muy diferente a las anteriores. El desempleo, la inflación y el bajo crecimiento económico han generado desestabilización en el funcionamiento del Estado y de su administración. Michael Formón argumenta que el deterioro de la economía francesa se debe más al bajo grado de industrialización que a la intervención del Estado, por lo cual las reformas no se dirigen al mal desempeño de la administración pública. De 1981 a 1985, el gobierno de Francois Mitterrand aplicó medidas socialistas con mayor intervención del Estado y numerosas nacionalizaciones<sup>21</sup>, pero de 1986 en adelante se adoptó un enfoque liberal radical que, según Fromont, es influenciado por la corriente en el ámbito mundial, lo cual ha repercutido en el cambio.

En este caso hay diversidad de políticas para resolver el problema. Al tiempo que la administración adquiere empresas públicas, se ha llevado al cabo

---

<sup>20</sup> Borins, Sandford. "Management of the public sector in Japan: Are these lessons to be learned?", Canadian Public Administration in a Deliberative Society, *Public Administration Review*, Vol. 47, No. 1, 1978, p. 122. En Cabrero Mendoza, E. *Del administrador al gerente público*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 1995, p. 35.

<sup>21</sup> Formón, Michel, "Adapting the administration- in task its, structures and its personnel-to the new economic situation: the case of France", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 53, 1987, p 31. En Cabrero Mendoza, E. *Del administrador al gerente público*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 1995. p. 36.

una descentralización en beneficio de las autoridades regionales y locales, y hacia la desconcentración de servicios públicos autónomos; se desarrollan más las técnicas de coordinación, de consulta y de acción concertada, y ha habido una reestructuración diseñada para equipar a Francia con una mejor base industrial. El gobierno también procura dar mayor independencia operativa a las empresas públicas.

### **Chile**

Las medidas para reformar el sector público chileno son también diversas. Entre 1980 y 1987 se implantó una racionalización de la administración pública que eliminó empleos y creó una escala única de remuneraciones, donde se clasificó a todo el personal del servicio público federal. También se impulsó la descentralización de los servicios educativos a las municipalidades, ya que las escuelas, tanto públicas como privadas, actualmente rinden cuentas a las autoridades locales.

Sin embargo, los resultados son mínimos debido a la falta de libertad presupuestaria de los municipios y la dependencia de algunos al régimen autoritario que los utilizaba como oficinas de distribución de recursos<sup>22</sup>.

### **Colombia**

Aunque en tamaño el Estado no parece rebasar los límites del exceso, desde 1987 se han tomado iniciativas para mejorar su funcionamiento y eficiencia, como la creación de la Comisión para la Reforma de la Administración Pública del Estado Colombiano –que se encarga de implantar los sistemas de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas–; la profesionalización de la gerencia pública; la democratización de la gestión pública mediante la consulta y participación ciudadana, y los instrumentos de

---

<sup>22</sup> Marcel, Mario, “Redimensionamiento estatal y finanzas públicas. El caso de Chile”, *Memoria del Seminario Internacional Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina*. México: INAP, noviembre 1989, p.60. En Cabrero Mendoza, E. *Del administrador al gerente público*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 1995, p. 43.



coordinación entre las diferentes entidades públicas y de fortalecimiento de la capacidad del sector público para llevar al cabo programas sociales<sup>23</sup>.

### **Brasil**

En Brasil también se percibe la ineficiencia e incapacidad del Estado para atender plenamente las necesidades de la sociedad, lo cual motivó a redimensionar la administración pública a través de dos estrategias: la transferencia de determinadas actividades del Estado a la iniciativa privada y la adecuación de la estructura administrativa estatal.

Así, en 1986 se fundó la Secretaría de la Administración Pública de la Presidencia de la República, cuyos objetivos principales eran la racionalización de las estructuras administrativas, la formulación de una política de recursos humanos y la reducción del gasto público.

Dentro del proceso de cambios administrativos, se ha promovido la descentralización de las actividades por medio de la creación de administración indirecta, sociedades de economía mixta, fundaciones y empresas públicas, con el fin de lograr mayor eficiencia en la acción gubernamental<sup>24</sup>.

### **México**

A partir de los años noventa, en México las reformas se plantearon debido a factores como una sociedad polarizada y un gobierno que en su papel de regulador perdió credibilidad social, al igual que los problemas de ineficiencia y corrupción que han caracterizado el funcionamiento de la administración pública.

---

<sup>23</sup> Younes Moreno, Diego. "Composición y tamaño actual de las administraciones públicas y su relación con las estrategias de modernización y reestructuración", *Memoria del Seminario Internacional Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina*. México: INAP, Nov. 1989, p.60. En Cabrero Mendoza, E. *Del administrador al gerente público*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 1995. p. 44.

<sup>24</sup> Freiras Faria, Flavio "Redimensionamiento de la administración pública federal de Brasil", *Memoria del Seminario Internacional Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina*. En Cabrero Mendoza, E. *Del administrador al gerente público*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 1989. p. 43.

El gran tamaño de la estructura de la administración, la falta de capacidad de respuesta a las necesidades básicas de la población, la desarticulación de la sociedad, la crisis financiera, la inhibición de la creatividad y la falta de aprovechamiento de espacios productivos han sido algunas causas que han incidido en la falta de credibilidad del Estado.

Ante tal escenario, se ha hecho necesaria la modernización de la administración pública en México con cambios en los siguientes aspectos:

- La redefinición de las funciones y de la organización del aparato público buscando la eficacia y la eficiencia
- Mayor autonomía de la gestión para el sector público paraestatal
- Descentralización y desconcentración de los servicios públicos
- Simplificación administrativa
- La contraloría social, en la que el ciudadano pueda supervisar el cumplimiento de las políticas gubernamentales y la aplicación de los recursos<sup>25</sup>

Estos aspectos son sólo algunos antecedentes de la modernización de la administración pública en México. Se aborda con profundidad dicho tema en el capítulo IV.

### **1.5 Estrategias y procesos de cambio en organizaciones públicas**

El cambio y la reforma de la administración pública pueden tener tintes similares en cada país; sin embargo, adoptan énfasis, orientaciones, modalidades y ritmos diferentes en cada ejecución. Por ejemplo:

- En algunos casos los procesos de cambio se enfocan a la modificación de la estructura orgánica y de las funciones de los organismos y dependencias

---

<sup>25</sup> Otero, Guillermo Teutli, "Apuntes sobre la administración pública en México". En Cabrero Mendoza E. *Del administrador al gerente público*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 1989, p. 47.

- En otros, se rearticula el aparato administrativo con los usuarios del servicio
- También se puede trabajar con el cambio de actitud del funcionario público
- Hay casos más extensivos en los que se busca reestablecer las relaciones Estado-Sociedad

De acuerdo con los objetivos de cada reforma se construyen las estrategias y modalidades de cambio en las organizaciones públicas. Al respecto, Cabrero Mendoza dice: “Cabe puntualizar que en este sentido la renovación en las organizaciones públicas se refiere al conjunto de acciones orientadas a la refuncionalización del aparato estatal ante un nuevo escenario y contexto para la administración pública”.

Entonces, una situación de cambio se puede entender como el conjunto de premisas y supuestos a los cuales se pretende guiar un proceso.

Según Cabrero, esta serie de premisas y supuestos están dados por la definición de dos características<sup>26</sup>:

1. *La orientación*, es decir, los ámbitos de acción y límites planteados: si se pretende un cambio sólo en el interior del aparato, o bien que incluya la relación del aparato con los grupos de la sociedad
2. *La profundidad con que se pretende inducir dicho cambio*. Esto es, si se focalizan los esfuerzos solamente sobre la estructura orgánica, o si se quiere abarcar la inducción de un cambio en el ámbito de los individuos que componen el aparato

La definición de dos estos aspectos va a determinar el establecimiento de los alcances y la complejidad de los cambios.

---

<sup>26</sup> Cabrero Mendoza E., *Del administrador al gerente público*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 1995, pp. 49-50.

Generalmente, la orientación, cuando se limita al ámbito interno del aparato, implica ajustes en la estructura, las funciones y la normatividad; si abarca el ámbito de la relación con los usuarios, pasa a ser un problema de relación con el contexto que conduce a acciones de información al usuario, simplificación del servicio, rapidez... De ahí que este campo entra en un área muy importante dentro de la administración pública: la comunicación social.

En cuanto a la profundidad, cuando se define el proceso focalizado en la estructura del aparato es necesario experimentar nuevas formas de relación entre unidades, ajustes en los niveles de autoridad, competencias, etcétera; cuando se centra el esfuerzo en el comportamiento individual hay que inducir modificaciones en los patrones de conducta, valores, identidad institucional y otros.

Lo anterior se puede esquematizar en la matriz del Cuadro 1.2.

		<i>Orientación del cambio</i>	
		<b>Intraorganizacional</b>	<b>Relación organización contexto</b>
<i>Profundidad del cambio</i>	<b>Focalización sobre estructuras organizacionales</b>	Reestructuración del aparato	Reforma administrativa
	<b>Focalización sobre estructuras y comportamientos organizacionales</b>	Renovación institucional	Reforma integral

**Cuadro 1.2 Situaciones de cambio en organizaciones complejas**

Fuente: Cabrero Mendoza, E.. *Del administrador al gerente público*. México: Instituto Nacional de Administración Pública 1995.

### **Reestructuración del aparato (a nivel de la eficiencia)**

Este tipo de cambio se orienta al interior del aparato con el propósito de modificar las estructuras organizacionales. Aunque puede producirse debido a una nueva dinámica económica, no se acepta una transformación de la relación Estado-Sociedad. La preocupación es obtener mayor eficiencia del aparato administrativo del Estado, con resultados en corto plazo.

Las acciones planteadas para este cambio son el redimensionamiento (reducción) del aparato; cambios en las funciones, los procedimientos y la normatividad; nuevos diseños estructurales, entre otros. No implican necesariamente la modificación de la estructura de poder ni la dinámica de los procesos decisorios. Además, los cambios no son tan complejos porque la estrategia es conducida por la propia cúpula de aparato y la pirámide suele adaptarse a la nueva configuración, pero los alcances, por lo general, son limitados.

### **Reforma administrativa (nivel de la eficacia)**

Este tipo de cambio se caracteriza por una orientación amplia, ya que pretende inducir modificaciones, tanto en el interior del aparato como en su relación con el público, a través de acciones como simplificación administrativa, desregulación, modernización de organismos y dependencias, además de cambios en funciones y normatividad. De ahí que se enmarque en una focalización a las estructuras organizacionales.

Aunque se acepta un cambio originado por las condiciones económicas, se le adapta a las nuevas necesidades de la sociedad, mayor cobertura y efectividad de los servicios; es decir, a la búsqueda de la eficacia. Cabe mencionar que la reforma administrativa se planea bajo el supuesto de que las organizaciones son maquinarias que, con una nueva tecnología administrativa, pueden mejorarse; de ahí que en esta visión el individuo nunca ha estado presente.

Por otra parte, la complejidad de los cambios es más severa, ya que implica la redefinición de relaciones entre la estructura del aparato y el público. La comunicación social adquiere un papel determinante porque las organizaciones públicas no trabajan sólo para sí, sino se orientan al contexto.

El cambio continúa dirigido desde la cúpula organizacional, pero continúa siendo limitado; a veces se adopta una nueva imagen para el público, y no necesariamente un nuevo tipo de relación. Si bien los cambios de esta índole se vienen desarrollando desde la década de setentas, todavía prevalecen los vicios.

### **Cambio organizacional**

Este tipo de cambio tiene tintes más profundos. Asume la necesidad de orientar el proceso hacia el interior del aparato, pero acepta que la transformación implica modificar los comportamientos, valores y actitudes de los integrantes de las organizaciones públicas. Dichas modificaciones individuales deberán permear a la estructura de poder, la forma y orientación en las decisiones, el compromiso en las acciones y la identificación con la función pública.

La complejidad de los cambios aumenta porque requiere inducir un cambio organizacional profundo. Es un proceso que se induce de arriba hacia abajo; posteriormente adquiere una dinámica propia de reajustes y desencadena procesos de negociación y acuerdos internos que, con mucha frecuencia, generan conflictos organizacionales; no obstante, se espera generar en el largo plazo una dinámica de acción organizacional orientada al servicio público como valor institucional.

Ahora bien, las actividades derivadas de esta perspectiva son: la profesionalización del servicio público, los procesos de identidad institucional, la generación de un nuevo esquema de compensaciones y contribuciones

institucionales, nuevos sistemas de incentivos y mecanismos de ascenso jerárquico asociado con logros profesionales, entre otras.

### **Renovación institucional**

La orientación de este cambio es más radical porque plantea no sólo modificar la estructura, sino también las conductas individuales de las organizaciones públicas, abarcando la propia naturaleza de las relaciones Estado-Sociedad. Identifica como necesidad primordial reducir la crisis de legitimidad del aparato con la redefinición del papel estatal, a fin de que las organizaciones públicas sirvan como mecanismos estratégicos de ajuste e interlocución entre el Estado y la sociedad civil.

Aquí la complejidad del cambio es superior porque implica organizaciones con capacidad de interacción, negociación y mantenimiento de una calidad y armonía en la relación con agentes de la sociedad. El replanteamiento global de los fines y medios de las organizaciones públicas constituye un conjunto amplio de acciones por desarrollar.

Los costos políticos de una reforma con estas características podrían ser muy altos, ya que el gobierno en turno tendría que reconocer que existe un agotamiento de su estructura organizacional, así como dar mayor apertura a la participación de grupos sociales y agentes no gubernamentales en acciones de las organizaciones públicas, con lo que adquiriría una mayor vulnerabilidad a perder el control del proceso de cambio.

Además, la reforma acepta la necesidad de un ajuste debido a la dinámica económica y, al mismo tiempo, una mayor apertura democrática (participación directa en las decisiones públicas). Dichos ajustes generalmente no van en un mismo sentido, lo que reduce los espacios de acción de las organizaciones públicas y las lleva a diseñar modelos de gestión con grupos externos. Las políticas de descentralización profundas son representativas de esta situación.

El estudio sobre los casos de otros países puede vislumbrar que la mayoría busca realizar una renovación institucional; sin embargo, gran parte se

ubican en tipos de cambio de reestructuración de aparato o en los que se refiere a reforma administrativa<sup>27</sup>.

### **1.6 Repercusiones del cambio en los modelos organizacionales de entidades gubernamentales**

En las organizaciones públicas, los tiempos que tardan los procesos de transición entre los modelos tradicionales a los modernos son relativamente cortos. Los modelos tradicionales deben pasar de la racionalidad legal altamente formalizada, vertical y estructuralmente rígida a un esquema abierto, estructuralmente flexible y más horizontal.

Por ello, actualmente se da el fenómeno de hallar en diversos países (sobre todo los latinoamericanos) modelos tradicionales con rasgos, iniciativas y proyectos alternativos de modernización, esperando que la dinámica de los cambios contextuales y las reformas estatales consoliden los nuevos esquemas organizacionales públicos en los próximos años.

Las características del nuevo modelo organizacional, en contraste con el tradicional, podrían analizarse a partir de cuatro cambios: 1) la estructura organizacional; 2) los sistemas de gestión; 3) la percepción del contexto, y 4) el comportamiento organizacional.

#### **Cambios en la estructura organizacional**

El modelo tradicional contempla al Estado como un ente unilateral y omnipresente, lo cual permite que las estructuras organizacionales sean de forma piramidal, con un diseño vertical, infinidad de estratos jerárquicos, alto grado de formalización y rigidez en la asignación de roles y funciones.

Los modelos de cambio tienen conceptualizada la figura de un Estado no centralizado, más participativo y sensible a la sociedad, que obliga a crear

---

<sup>27</sup> Cabrero Mendoza E., *Del administrador al gerente público*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 1995, pp. 51-53.



estructuras más horizontales, flexibles y con papeles cambiantes que permitan la interacción con la sociedad.

A medida que se den estas condiciones, podrá haber una evolución hacia configuraciones estructurales horizontales y abiertas, que posibiliten la negociación y la concertación con los grupos y agentes no gubernamentales (a este modelo también se le llama *matricial*).

Otra consecuencia del cambio en las estructuras organizacionales se refleja en la dinámica de los procesos de toma de decisiones. En el modelo tradicional se supone la norma jurídica como eje alrededor del cual se toman las decisiones; los procesos decisorios, por tanto, son cerrados y altamente centralizados.

Los mandos medios y operativos generan una tendencia en apego a la norma, lo cual entorpece la respuesta a las demandas sociales. El resultado de tal comportamiento permite la concentración del poder, convierte la dinámica organizacional en una permanente búsqueda de espacios de poder, bloqueos de iniciativas, estrategias de retardo y acaparamiento de información.

Es decir, si bien las decisiones buscan explícitamente el apego a la racionalidad legal, implícitamente están permeadas por los juegos de poder, con lo que la norma se convierte en un recurso estratégico para ampliar espacios de poder e influencia.

Por tanto, la descentralización de los procesos decisorios aparece como un prerequisite organizacional indispensable. Estos requieren, además, de una dinámica en la que cada decisión precise de acuerdos entre organismos (gubernamentales y no gubernamentales).

Las decisiones, entonces, deberán diversificarse e integrar tanto la racionalidad legal como la técnica y las expectativas de los grupos sociales. Esto generará estructuras de decisión más complejas, pero basadas abiertamente en la negociación y el acuerdo, al igual que transparentará el sentido de las decisiones, las ventajas y costos para cada organismo participante. Los comités,

los consejos ciudadanos o instancias similares surgirán como participantes directos en los procesos de decisión.

### **Cambios en los sistemas de gestión**

Los sistemas de gestión en las organizaciones públicas, ineludiblemente, se ven alterados por el proceso de cambio. Los sistemas de planeación se caracterizan por una concepción tradicional con procesos verticales rígidos, en los que la lógica de la cúpula organizacional define el rumbo, acciones y ritmos del plan. Esta centralización del proceso concentra la atención en el documento o plan, por cual el documento cumple con una función burocrática, sin desencadenar acciones sociales reales.

Bajo un esquema modernizador, las organizaciones públicas suelen diseñar sistemas de planeación menos rígidos y participativos, ya que el rumbo de las acciones es acordado conjuntamente con organismos no gubernamentales. Esto da al sistema de planeación características cercanas a un proceso de abajo hacia arriba; por tanto, la función del plan es proveer de un marco de referencia para la acción, que podrá ser incluso ajustado o corregido a partir de su desarrollo.

Los sistemas de dirección también se ven afectados. El gerente público pasa de ser el conductor totalizante de acciones a ser un elemento más que pretende encauzar las acciones. Hay la necesidad de delegar espacios con autonomía en el interior y al exterior de las organizaciones, e incluso sus estructuras de gobierno tenderán a incorporar gestores externos que supervisen su funcionamiento y orientación permanente. Así, la gerencia pública se concibe más como una función emprendedora que conductora e inclusive innovadora.

En lo referente a los sistemas de evaluación con orientación a la vigilancia y supervisión administrativa, parecerían evolucionar hacia sistemas de seguimiento y autoevaluación por unidades y dependencias en los que el aspecto prioritario es la medición de logros. También en este rubro la participación de grupos de la sociedad modifica la naturaleza de los sistemas de

evaluación, ya que se deberán idear sistemas permanentes de monitoreo externo.

El análisis del SCGIG y los comentarios que se harán al mismo en los capítulos VII y VIII, estarán centrados en los cambios relativos a los sistemas de gestión en las organizaciones públicas que se manejan en este apartado.

### **Cambios en la percepción del contexto**

El modelo tradicional visualiza a la organización pública como una máquina que recibe demandas, las procesa y ofrece productos en forma de bienes y servicios públicos. De este modo, la organización es un aparato que tiene la capacidad de aislarse del contexto de la sociedad y sus demandas, ya que la atención y los recursos giran alrededor de la organización, lo cual asegura la permanencia y sobrevivencia organizacional.

Sin embargo, las organizaciones públicas no pueden partir ya del supuesto de un contexto relativamente estable, ya que la dinámica del contexto las afecta directamente. La concepción de sistema abierto pasa a ser parte de las organizaciones públicas; es un contexto complejo y cambiante dentro del cual las organizaciones públicas son sólo una parte y, en su conjunto, giran alrededor de la sociedad, que a su vez evoluciona en su conformación y dinámica. Las organizaciones públicas se convierten en impulsoras de proyectos más que instituciones administrativas de demandas.

### **Cambios en el comportamiento organizacional**

El cambio organizacional induce también a un cambio de actitudes, valores y patrones de conducta en la vida organizacional. Al apearse a la racionalidad legal, las organizaciones públicas despersonalizan al individuo, cuando en la realidad los individuos forman estrategias de grupo que políticamente les dan fuerza en el interior de la estructura. La identidad, por tanto, se establece con el grupo que impulsa o protege y no con la organización.

La alta movilidad en la administración pública es una muestra de dicha tendencia. En este esquema de compensaciones y contribuciones, el uso de los recursos organizacionales se orienta en función de la estrategia grupal; tal actitud permite el ascenso en la pirámide y, en muchos casos, favorece la corrupción. Esa es la causa de que las reformas administrativas impulsadas en América Latina no hayan tenido los resultados esperados; las nuevas disposiciones legales, normas y reglamentos no pudieron inducir a un proceso viciado por creencias y valores más interiorizados por los servidores públicos.

Si bien el cambio de actitudes, valores y comportamientos es el punto crítico en todo proceso de cambio organizacional, parece que aunque todavía no se producen transformaciones profundas en las organizaciones públicas. Empero, hay al menos las condiciones para inducir cambios en el mediano plazo.

La función primordial de la organización en el esquema de cambio deja de ser el estricto cumplimiento de tareas para trasladarse a la esfera de los logros e impulsar proyectos, conciliar organismos participantes y tener capacidad de interlocución con otras organizaciones públicas y con grupos de la sociedad. La aptitud técnica, creativa y emprendedora sustituye los esquemas tradicionales, mientras que las vías de la promoción y el ascenso se encaminan al reconocimiento a los logros profesionales del servidor público como elemento de cambio e impulsor de iniciativas. Este es el perfil del gerente público.

En las organizaciones públicas latinoamericanas dicho rasgo es todavía poco evidente, si bien se observan modificaciones en los sistemas de gestión y nuevas formas de percibir el contexto. Sin embargo, el comportamiento organizacional en ocasiones da la impresión de tener una capacidad de arraigo a viejas tradiciones, más allá de lo que cualquier teoría del cambio organizacional pudiera imaginar.

A pesar de esto, el comportamiento se desplaza hacia nuevos esquemas de conducta organizacional. No obstante que la tradición no permite modificar radicalmente los modelos de representación, a través de la imaginaria colectiva

el estilo de vida organizacional cambia y penetra en los individuos, quienes se constituyen a su vez en agentes del cambio.

Hay muy pocos estudios sobre los resultados que presenta una reforma modernizadora en las organizaciones públicas. Sin embargo, es necesario identificar y monitorear los casos de éxito o fracaso que permitan tener información precisa de cómo se implantaron y desarrollaron los procesos de cambio para aprender de ellos y planear adecuadamente los proyectos futuros de las organizaciones públicas<sup>28</sup>.

### **1.7 Tendencias recientes sobre el funcionamiento y organización de la administración pública en México**

A lo largo de los últimos años, los enfoques de la calidad en el servicio se han convertido en un aspecto fundamental del profesionalismo y la ética del servicio público en gran parte de los países. En México, durante la administración del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) este enfoque sirvió como guía para la formulación del Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000.

Las propuestas de modernización para un buen gobierno se basaron en algunas de las siguientes razones:

- Presiones derivadas de los recursos o del presupuesto enfocadas a mejorar la calidad de los servicios, que se contempla como una manera de reducir costos o de hacer más con menos
- Un público más demandante que desea mejores servicios y mayor injerencia en qué servicios se proporcionan y cómo
- Reconocer el hecho de que un sector público con mayor capacidad de respuesta y más eficiente mejorará sustancialmente el rendimiento económico en forma global

---

<sup>28</sup> Cabrero Mendoza E., *Del administrador al gerente público*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 1995, pp. 55-59.

- Presiones para incrementar la legitimidad y transparencia de las acciones de gobierno a través de la especificación de los derechos ciudadanos a los servicios y de incrementar la igualdad de acceso a los servicios
- Cambios en la teoría de la administración en el sector privado, que se contemplan como pertinentes o transferibles a la administración en el sector público
- La creciente democratización y el resultante deseo de garantizar los derechos individuales y promover la igualdad

El desarrollo de las iniciativas de calidad en el servicio público refleja una aceptación general de la importancia de un gobierno eficiente con capacidad de respuesta para lograr un progreso social y económico, dentro de un contexto general de restricciones presupuestarias. Queda claro que las iniciativas de calidad en el servicio son congruentes con una reorientación hacia el rendimiento que está siendo proseguida en las reformas del sector público en muchos países.

Las iniciativas de calidad en el servicio plantean cuestiones fundamentales acerca de la relación entre el Estado y el ciudadano. Así como se difiere este concepto de un país a otro, dependiendo de sus tradiciones jurídicas y políticas, ocurre lo mismo con el origen y enfoque hacia las iniciativas de fijación de normas de servicio. La naturaleza de tales iniciativas y el tiempo en que van presentándose en los distintos países puede ser un indicador de estos conceptos divergentes.

Ahora bien, las iniciativas de calidad en el servicio público son también importantes en lo que se refiere a todo el tema de la transparencia y obligación de rendir cuentas claras en el gobierno. Aparte de proveer a los clientes de información sobre los servicios, hay en general una tendencia a la instrumentación de medidas para reportar el desempeño, contrastándolo con las normas y objetivos; otra vertiente apunta a una creciente revisión (y en ciertos casos una verificación independiente) del desempeño por organismos externos. En suma, la calidad en el sector público se define como una característica del

gobierno para promover sus objetivos que haya establecido en la dirección más eficiente<sup>29</sup>.

El gobierno del Presidente Vicente Fox Quezada sintetizó en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 que se debe hacer énfasis en el análisis de los programas y servicios públicos de toda la administración pública federal, diseñar procesos para su adecuada prestación e instaurar estándares que garanticen su calidad y oportunidad y eviten duplicidades, superposiciones o dispendio, así como la necesidad del uso de la tecnología para permitir la prestación de servicios más rápidos con mayor cercanía física a los usuarios y con los menores costos posibles. El propósito de estas acciones es dar atención principal a aquellos programas y servicios gubernamentales de mayor demanda social.

Además, en el Programa de Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006 se identificó la siguiente problemática de la administración pública:

- La falta de un sistema de gestión de calidad certificado impide la asignación adecuada de recursos técnicos y económicos en los procesos y servicios sustantivos
- El servidor público manifiesta incredulidad ante los programas gubernamentales
- No existen estándares de calidad o cumplimiento cabal en los productos y servicios que se otorgan
- Se requiere de un gobierno de calidad, con procesos que se generen a partir de las necesidades del ciudadano, y que observe una mejora continua en sus niveles de eficiencia y satisfacción
- Carencia de personal capacitado en materia de calidad

---

<sup>29</sup> Tanzi, Vito. "The quality of the public sector". Internacional Monetary Found, preliminary draft, october 1999.

- La cultura en la administración pública se enfoca hacia una gestión de cumplimiento que no toma en cuenta la satisfacción de las expectativas de los ciudadanos y la sociedad

Dentro del mismo programa, para la solución de esta problemática se diseñaron las siguientes líneas estratégicas:

- Establecer el Modelo INTRAGOB del Gobierno Federal como estrategia para desarrollar una imagen confiable y transparente
- Rediseñar y, en su caso, contar con la certificación ISO 9000:2000 en los procesos de alto impacto
- Formar administradores, instructores y evaluadores del Modelo INTRAGOB
- Ser evaluado por el cliente (usuario/ciudadano)

Los objetivos planteados para llevar al cabo estas estrategias fueron:

- Identificar y mejorar los procesos que otorgan productos o servicios sustantivos con alto valor agregado a los ciudadanos y a la sociedad
- Contar con servidores públicos altamente capacitados en gestión de calidad
- Medir la satisfacción del cliente (usuario/ciudadano) respecto a las estrategias de buen gobierno
- Contar con resultados tangibles sobre la mejora de los procesos en las dependencias y entidades, medir permanentemente sus acciones y evaluar de manera continua la gestión de sus recursos y el impacto de sus programas a través de la percepción de los ciudadanos o clientes
- Rediseñar y, en su caso, certificar con ISO 9000:2000 todos los procesos de producción y de servicios sustantivos con alto valor agregado a los ciudadanos y a la sociedad



Con respecto a este último punto, México no es el primer país que aplica modelos de gestión de calidad. Otros países ya se han ocupado de integrar normas y directrices de tal índole a sus procesos de gestión pública, por lo cual es necesario abundar en este tema para comprender el por qué de la aplicación de estas normas, cuando en un principio fueron diseñadas para las organizaciones privadas.

En el cuarto capítulo se retoma y profundiza en la gestión de la calidad en la administración pública mexicana. Por el momento, sólo se consideró necesario precisar que actualmente el gobierno de México eligió como estrategia de modernización los modelos de calidad estandarizados a nivel internacional, como las normas ISO 9000.

Esta investigación se relaciona con la modernización de la gestión pública en el ámbito de la rendición de cuentas. Por esa razón, en el siguiente capítulo se define el término rendición de cuentas, los elementos que la constituyen, sus características, su contribución a la administración pública y su concepción sistemática.

## **CAPÍTULO II**

### **LA RENDICIÓN DE CUENTAS**

El presente capítulo tiene como objetivo definir el término rendición de cuentas, los elementos que lo constituyen y su interpretación en la administración pública. Para este fin, se han revisado los trabajos sobre democracia y rendición de cuentas realizados por el Lic. Carlos Ugalde, destacado investigador del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).

Ugalde señala que el uso del término rendición de cuentas se ha incrementado notoriamente en México durante los últimos años, aunque con ciertas imprecisiones conceptuales. Al respecto, opina:

Desde la época del Congreso Constituyente de 1917 se usa “rendir cuentas” para denotar la obligación de los gobernantes de informar sobre sus actos y decisiones; sin embargo, el término fue poco utilizado por políticos y académicos hasta hace algunos años.

A pesar de que la Constitución de México establece un sistema de pesos, contrapesos y rendición de cuentas, en la práctica rendir cuentas no fue una prioridad de los gobiernos posrevolucionarios ni una exigencia de la sociedad. Con el advenimiento de la competitividad electoral de los gobiernos divididos y de la alternancia, rendir cuentas se ha vuelto una prioridad de los gobiernos, de los congresos y de amplios sectores de la sociedad<sup>1</sup>.

Ante tal hecho, es importante profundizar en el concepto rendición de cuentas, en lo concerniente a su origen e interpretación.

#### **2.1 Definición de rendición de cuentas**

Ugalde explica que la rendición de cuentas es un término que traduce de manera limitada el significado de la palabra anglosajona *accountability*, que en inglés significa: el Estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o

---

<sup>1</sup> Ugalde, Luis. *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. México: Instituto Federal Electoral, 2002, p.9.

justificar algo; ser responsable de algo; ser sujeto y responsable para dar cuentas y responder a preguntas. *Accountability* se deriva de *account*, que significa descripción oral o escrita de eventos o situaciones articulares, explicación de una conducta a un superior, razones, sustentos, balance de ingresos, gastos y registros financieros<sup>2</sup>.

En inglés, el sustantivo *account* derivó en dos términos: *accounting*, que hace referencia a la profesión de contabilidad, y *accountability*, que alude al acto de dar cuentas. Sin embargo, en español el término *cuenta* (traducción de *account*) sólo generó el derivado *contabilidad* y nunca desarrolló uno que significara *el acto de dar cuentas*. En consecuencia, mientras *accounting* se ha traducido como contabilidad, *accountability* carece de una palabra correspondiente, por lo cual se le ha traducido como rendición de cuentas, un término de difícil conjugación y que deja a la ciencia política y a los políticos hispanoparlantes sin un vocablo adecuado para describir esa característica central para las democracias representativas con reparación de poderes, como el caso de México.

Tan reciente es el uso del término rendición de cuentas que el *Diccionario de la lengua española*, en su edición de 1992, define la palabra rendición bajo diferentes acepciones, pero ninguna hace referencia al control o vigilancia de los gobernantes.

Lo mismo sucede con el *Diccionario del español usual en México*, que define a la rendición en varias vertientes: como sometimiento ante un ejército enemigo; como cansancio extremo; como producción de ganancia o buen resultado; como suficiencia o insuficiencia de algo; como tributo u homenaje a alguien. Ninguna hace referencia a pesos y contrapesos administrativos o políticos<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> *The Random House Dictionary of the English Language*, 2a. edición completa. New York: Random House, 1987. En Ugalde, Luis. *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. México: Instituto Federal Electoral, 2002.

<sup>3</sup> *Diccionario del español usual en México*. México: El Colegio de México, 1996. En Ugalde, Luis. *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. México: Instituto Federal Electoral, 2002.

### Respeto al tema, McLean dice:

La rendición de cuentas es el requerimiento para que los representantes den cuenta y respondan frente a los representados sobre el uso de sus poderes y responsabilidades, actúen como respuesta a las críticas o requerimientos que les son señalados, y acepten responsabilidad en caso de errores, incompetencia o engaño<sup>4</sup>.

Para Schedler, la rendición de cuentas en el ámbito político es un concepto de dos dimensiones que denota, por un lado, la obligación de los políticos y funcionarios públicos de informar y justificar sus actos (*answerability*), por otro, la capacidad para imponer sanciones negativas a los funcionarios y representantes que violen ciertas normas de conducta (*enforcement*). Este autor indica:

[...] *answerability* implica el derecho ciudadano de recibir información y la obligación de los funcionarios de proveerla, pero de manera paralela implica también contar con los mecanismos para supervisar los actos de gobierno. Por su parte, *enforcement* implica hacer cumplir la ley y sancionar a los gobernantes y representantes que incumplen su mandato a fin de que paguen las consecuencias de sus actos y se active un mecanismo de control preventivo que disuada a potenciales infractores de la ley<sup>5</sup>.

Luis F. Aguilar asevera que rendir cuentas significa responsabilidad no en el sentido moral, sino en el social-jurídico de ser responsable de algo ante alguien; implica el sentido de información obligada (no opcional) y de información sobre el cumplimiento o incumplimiento de la responsabilidad.

Al hablar de una rendición de cuentas desvinculada de obligatoriedad es hablar de un enfoque parcial. Rendir cuentas es estar por obligación disponible a ser requerido a informar del cumplimiento de responsabilidades<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> McLean, Ian. *The concise Oxford Dictionary of Politics*. Oxford: Oxford University Press, 1996, p.1. En Ugalde, Luis. *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. México: Instituto Federal Electoral, 2002, p.11.

<sup>5</sup> Schedler, Andreas. "Conceptualizing *accountability*". En Ugalde, Luis. *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. México: Instituto Federal Electoral, 2002, p.12.

<sup>6</sup> Ugalde, Luis. *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. México: Instituto Federal Electoral, 2002, p.12.

Es importante destacar el papel de las sanciones en el concepto de rendición de cuentas. Para Schedler:

[...] un sujeto rinde cuentas a otro cuando está obligado a informarle sobre sus acciones y decisiones (pasadas y futuras), justificarlas, y sufrir castigo en el caso de una mala conducta<sup>7</sup>.

Fearon señala:

Una persona X rinde cuentas a otra persona Y, si dos condiciones se cumplen. Primero, hay un entendimiento de que X está obligada a actuar en nombre de Y. Segundo, Y está facultada por reglas formales o informales para sancionar o premiar a X por su desempeño en esta capacidad<sup>8</sup>.

Según Dunn, para que la rendición de cuentas conduzca a la *responsividad* o sensibilidad de un gobierno, deben existir sanciones y estímulos.

La remoción de la oficina (no reelección) constituye la más directa sanción. Los representantes populares enfrentan otras sanciones además de la remoción del cargo, entre ellas la denuncia, la exhibición, las penas presupuestales y administrativas<sup>9</sup>.

Luis Ugalde precisa el contenido del concepto enlistando cinco características de la rendición de cuentas, que permiten distinguirla de términos semejantes:

- *Delegación*. La rendición de cuentas implica delegación de autoridad y responsabilidad de un sujeto A, llamado mandante o principal, a otro sujeto B, llamado mandatario o agente.
- *Representación*. La delegación de autoridad significa que el agente (sujeto B) representa al principal (sujeto A) y actúa en su nombre, por lo que debe rendirle cuentas de todo lo que decide y hace en su nombre.

---

<sup>7</sup> Schedler, Andreas. "Conceptualizing *accountability*". En Ugalde, Luis. *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. México: Instituto Federal Electoral, 2002, p.12.

<sup>8</sup> Fearon, James. "Electoral *accountability* and the control of politicians: selecting good types *versus* sanctioning poor performance". En Ugalde, Luis. *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. México: Instituto Federal Electoral, 2002, p.13.

<sup>9</sup> Dunn, Delmer D. "Mixing elected" p. 299. En Ugalde, Luis. *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. México: Instituto Federal Electoral, 2002, p.13.

- *Responsabilidad mutua.* La rendición de cuentas implica una responsabilidad dual. Por un lado, la obligación permanente del agente (B) para ofrecer información detallada de sus actos a su principal (A), por otro, la capacidad y derecho del principal para monitorear las acciones del agente, detectar posible incumplimiento y sancionarlo.
- *Sanciones.* Cuando la rendición de cuentas muestra que el agente (B) incumplió sus responsabilidades, el principal (A) tiene mecanismos para imponerle castigos y sanciones.
- *Contrato.* La delegación de autoridad del principal al agente implica algún tipo de contrato, ya sea de carácter informal, a través de acuerdos verbales o sociales, o de carácter formal, a través de leyes y reglas escritas. El primer contrato implica sanciones informales (rechazo comunitario, pérdida de confianza, destierro social), mientras que el segundo, formales (desafuero, penas administrativas y/o penales, entre otras).

En el ámbito de las relaciones políticas, la mayoría de los contratos son formales y escritos (leyes, reglamentos, estatutos) y establecen sanciones de tipo administrativo, civil o penal en caso de incumplimiento. El contrato superior y más comprehensivo de las democracias son las constituciones, que se complementan con leyes secundarias y reglamentos.

Hechas estas precisiones, para Ugalde la rendición de cuentas se define como la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales sobre los actos que llevan al cabo, como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal, y que implica sanciones en caso de incumplimiento<sup>10</sup>.

Los mandantes o principales supervisan también a los mandatarios o agentes para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna.

---

<sup>10</sup> Ugalde, Luis. *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. México: Instituto Federal Electoral, 2002, p.13.

Tanto el término como las características de la rendición de cuentas manejadas en los párrafos anteriores se relacionaron con los comentarios al Sistema de Gestión de la Calidad para la Integración del Informe de Gobierno del Estado de Veracruz, que se exponen en el capítulo VIII.

## 2.2 Conceptos semejantes al concepto de rendición de cuentas

Ugalde indica que la falta de rigor analítico para usar el concepto rendición de cuentas provoca que, en ocasiones, se use como sinónimo de algunos conceptos con los que guarda estrecha relación, pero que son diferentes, como *responsabilidad política*, *responsividad*, *control*, *fiscalización* y *transparencia*. Ugalde distingue las diferencias para mitigar la ambigüedad que con frecuencia acompaña al uso del término<sup>11</sup>.

***Responsabilidad política*** se usa con frecuencia como la traducción de *accountability* porque, en efecto, significa la obligación o responsabilidad de los gobernantes de dar cuenta de sus actos.

Sin embargo, responsabilidad política no transmite el significado completo del término anglosajón, ya que se puede ser responsable sin necesidad de dar cuenta de uno a nadie. Según Schedler:

La rendición de cuentas presupone responsabilidad personal, pero esta última puede existir sin rendición de cuentas<sup>12</sup>.

Se puede ser responsable por algo sin ser responsable frente a alguien. Por ejemplo, un monarca puede ser responsable en términos políticos; esto es, ser un gobernante virtuoso que actúe para el beneficio general y no tenga la obligación de dar cuenta de sus actos a nadie.

Un legislador puede ser responsable políticamente porque analiza la legislación que vota y atiende las sesiones de la asamblea, pero no estar sujeto a la obligación de reportar sus actos. El gobernante absoluto es responsable de

---

<sup>11</sup> Ugalde, Luis. *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. México: Instituto Federal Electoral, 2002, p.13.

<sup>12</sup> Schedler, Andreas. "Conceptualizing *accountability*". En Ugalde, Luis. *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. México: Instituto Federal Electoral, 2002, p.15.

sus actos de gobierno, mas no está obligado a rendir cuentas a nadie. Por tanto, la responsabilidad política no implica necesariamente obligación de dar cuentas ni tampoco la existencia de mecanismos de vigilancia y sanción en caso de incumplimiento.

Otro término semejante al de rendición de cuentas es **responsividad**, una traducción del término inglés *responsiveness* que algunos traducen como *sensibilidad política*. La responsividad se refiere a la sensibilidad de un gobierno para reaccionar oportunamente a las preferencias, críticas o demandas de la sociedad o, en palabras de Manin, Przeworski y Stokes:

[...] la responsividad se da cuando “el gobierno adopta políticas señaladas por los ciudadanos como preferidas”<sup>13</sup>.

Para Luis F. Aguilar, responsividad es:

La disposición de responder apropiadamente, mediante el discurso y la acción, a las demandas y planteamientos de problemas de los ciudadanos. Es una especie de estado de alerta para responder con oportunidad<sup>14</sup>.

Según Aguilar, rendir cuentas es una obligación genérica que no aborda el asunto de la oportunidad y calidad de la respuesta de los gobiernos. En su opinión, puede haber rendición de cuentas no responsiva (*non-responsive accountability*) cuando se rinde cuentas sin oportunidad, prontitud, cortesía y confiabilidad de los datos, mientras que la rendición de cuentas responsiva (*responsive accountability*) se da cuando se informa y responde con calidad, respeto y oportunidad<sup>15</sup>.

---

<sup>13 14 y 15</sup> Ugalde, Luis. *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. México: Instituto Federal Electoral, 2002.



Finalmente, para Ferejohn:

Rendición de cuentas y responsividad son diferentes, y en última instancia, la rendición de cuentas es un medio para estimular la responsividad del gobierno<sup>16</sup>

**Control y fiscalización** también se usan como sinónimos de rendición de cuentas, a pesar de que no lo son. Ambos son mecanismos para supervisar los actos de gobierno, pero no siempre implican la obligación de los gobernantes para informar de manera periódica sobre sus decisiones y acciones. En ocasiones, el Poder Legislativo inicia *motu proprio* el proceso fiscalizador y la única obligación del Poder Ejecutivo es responder a la información solicitada. En este caso, se trata de un proceso unidireccional en el que el Congreso cuenta con las atribuciones para solicitar información y sancionar en caso de que no se proporcione, pero esa vigilancia inicia desde el Legislativo sin que el Ejecutivo esté obligado a iniciar dicho proceso.

Por ello, el control y la fiscalización deben ser vislumbrados como mecanismos de un sistema de rendición de cuentas, el cual también abarca otros instrumentos y obligaciones que nacen de los propios gobernantes.

El concepto de **transparencia** también se usa en ocasiones como sinónimo de rendición de cuentas. La transparencia es una característica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público, mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno.

Sin embargo, la transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la vitrina pública para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar, en caso de que haya anomalías.

---

<sup>16</sup> Ferejohn, John. "Accountability and authority: toward a theory of political accountability". En Manin Bernard; Przeworski, Adam & Stokes, Susan C. *Democracy, accountability and representation*. En Ugalde, Luis. *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. México: Instituto Federal Electoral, 2002, p.16.

La transparencia es un instrumento de un sistema global de rendición de cuentas, pero sería impreciso usarlo como sinónimo de aquél.

### **2.3 La delegación y la rendición de cuentas**

En la ciencia política neoinstitucional, afirma Ugalde, se ha desarrollado un marco analítico denominado ***modelo de principal-agente***, que explica el proceso de delegación y la rendición de cuentas que lo acompaña.

Una relación principal-agente se da cuando un sujeto (llamado mandante o principal) delega a otro sujeto (llamado mandatario o agente) autoridad para ejecutar actos en su nombre. A cambio de esa delegación, el agente se compromete a rendirle cuentas al principal, quien cuenta con la facultad para sancionarlo en caso de incumplimiento<sup>17</sup>.

El problema de cualquier relación principal-agente es que el agente tiene incentivos para desviarse del mandato del principal y actuar en beneficio propio, debido a dos características intrínsecas al acto de delegar.

Por un lado, el principal y el agente tienen preferencias e intereses diferentes. En materia política, por ejemplo, un principal colectivo, como lo es el electorado, delega autoridad a un agente llamado Presidente de la República, quien, sin embargo, tiene intereses propios que con frecuencia difieren de las preferencias de los votantes. En organizaciones burocráticas, un ministro delega la responsabilidad en sus viceministros, quienes, no obstante, también cuentan con intereses personales que no siempre coinciden con los de su superior.

Por otro lado, hay asimetría de información: el agente siempre tiene más información que su principal. El agente es el sujeto que ejecuta las acciones y cuenta con toda la información sobre las características de sus actos. Por ejemplo, el Congreso Mexicano delega al Ejecutivo la autoridad para ejercer el presupuesto anual de egresos, pero una vez que la delegación se ha realizado y el gasto se ha ejercido, el Ejecutivo cuenta con los detalles y las minucias del

---

<sup>17</sup> Luis Ugalde "Rendición de cuentas y democracia". El caso de México. Instituto Federal Electoral. 2002. p.19

ejercicio de ese presupuesto, mientras que el Congreso, en su carácter de principal, sólo dispone de información parcial y limitada. O, en el caso de la relación entre los votantes y sus representantes legislativos, los primeros como principales cuentan con información limitada sobre las leyes aprobadas, el trabajo legislativo realizado y las consecuencias futuras de la actuación de los congresistas.

Como resultado de estas dos características intrínsecas de cualquier relación entre un principal y un agente (intereses divergentes e información asimétrica), el agente cuenta con todos los incentivos para desviarse del mandato original y actuar en beneficio propio. Y como los contribuyentes carecen de información para detectar esas desviaciones, eso facilita que sus agentes desvíen recursos fiscales hacia fines personales y políticos.

Para solucionar esos problemas de comportamiento, se han desarrollado algunas respuestas que buscan mitigar el oportunismo de los agentes frente a sus principales, de los cuales el más importante es la rendición de cuentas.

La rendición de cuentas, desde la perspectiva del modelo de principal-agente, se maneja durante el análisis, los comentarios y las propuestas al SGCIG que se desarrollan en esta investigación, por lo cual sus características se tendrán presentes a lo largo de este documento.

### **2.3.1 Incentivos adecuados**

Los principales suelen incluir en sus contratos de delegación un premio, en caso de que los agentes desempeñen eficaz y honestamente su mandato. Por ejemplo, las empresas dan reparto de utilidades a los trabajadores cuando se obtienen ganancias (lo cual es reflejo de que esos agentes llamados trabajadores se han esforzado para aumentar la productividad de la empresa). En temas fiscales, con frecuencia se otorga un porcentaje de la tributación a los recaudadores para estimular su eficiencia, y en la burocracia se dan bonos de desempeño, aunque en la práctica sea muy difícil medir el esfuerzo de los funcionarios públicos.

En los países donde se permite la reelección, este es un incentivo muy poderoso para que los congresistas actúen en beneficio de sus representados.

### **2.3.2 Sistemas de rendición de cuentas**

Para que el principal sea capaz de ofrecer incentivos a sus agentes cuando cumplen su mandato y sancionarlos si se comportan con oportunismo, es preciso contar con sistemas de rendición de cuentas que, por un lado, obliguen al agente a reportar detalladamente al principal sobre sus actos y resultados, por otro, que doten al principal de mecanismos para monitorear el desempeño del agente.

Finalmente, el principal debe contar con castigos para sancionar a los agentes que no cumplieron adecuadamente su mandato; sin sanciones, los principales son impotentes frente a sus agentes. En materia política, los castigos incluyen sanciones penales, administrativas, desafuero y el castigo electoral en las urnas durante la siguiente elección.

## **2.4 Los costos de la información de la rendición de cuentas**

Cualquier sistema de rendición de cuentas enfrenta un problema derivado de los altos costos de información que implica su funcionamiento. La vigilancia implica costos de tiempo y dinero: adquirir información, procesarla y corroborarla y, con frecuencia, esos costos de información son muy elevados.

Ugalde indica que un diseño institucional deficiente de rendición de cuentas puede volver demasiado oneroso controlar el abuso del poder y llamar a cuentas a los gobernantes.

Una sociedad puede invertir enormes cantidades de recursos en crear instancias burocráticas que vigilen al Ejecutivo, para descubrir después que necesita otra instancia burocrática para vigilar a ese vigilante. La cadena se puede hacer infinita sin producir resultados. Las leyes pueden obligar a los gobernantes a informar de sus actos, pero si resulta difícil comprobar esa información o si las sanciones en caso de

incumplimiento son de difícil aplicación, el sistema de rendición de cuentas será ineficaz<sup>18</sup>.

En México se ha seguido con frecuencia la ruta más ineficaz y onerosa para que los gobiernos rindan cuentas. Se han creado innumerables controles administrativos para limitar la corrupción, pero sólo han dado lugar a altos costos burocráticos y administrativos y, en ocasiones, han generado más corrupción. Los economistas neoclásicos han mostrado cómo la sobrerregulación burocrática crea más espacios para la corrupción porque, al haber más trámites que cumplir, más oficios que llenar, más reportes que entregar y más obstáculos que evadir, surgen burócratas que lucran con esa tramitología para exentar de esas tareas a otros burócratas que pagan sobornos y dádivas con el fin de evadir el control.

Cuando la rendición de cuentas es asumida por las elites políticas y burocráticas, su costo se eleva y se concentra en el presupuesto público con resultados magros. Por ello, se debe descentralizar la rendición de cuentas para disminuir su costo y elevar su eficiencia.

Para que la sociedad detecte malos manejos y active la alarma del Congreso y de otros entes de fiscalización, es necesario que los gobiernos sean transparentes y que la información sea de acceso libre y público. Así, cualquier ciudadano, organización o partido político podrá detectar irregularidades e iniciar el proceso de rendición de cuentas. Por eso, una ley de acceso a la información como la que se discute en México es un cambio estructural que puede alterar la lógica del sistema de rendición de cuentas.

La ruta de solución no se encuentra en más leyes de control y en más oficios que llenar, sino en descentralizar la vigilancia y el sistema de rendición de cuentas. Esto es, instalar alarmas anticorrupción en todas las esquinas de la sociedad.

Los términos rendición de cuentas horizontal y vertical que a continuación se describen son relevantes, tanto para el análisis del SGCIG que

---

<sup>18</sup> Ugalde, Luis. *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. México: Instituto Federal Electoral, 2002, p.23.

se desarrolla en el capítulo VII como para los comentarios y propuestas de mejora hechas al mismo en los capítulos VIII y IX, respectivamente.

## **2.5 La rendición de cuentas horizontal**

La rendición de cuentas es un concepto global que acepta clasificaciones bajo diversos criterios. Por ejemplo, se puede clasificar de acuerdo con el sujeto de la rendición, originando diversos tipos, entre ellos la rendición legislativa, gubernamental, burocrática, judicial y militar. La clasificación más sugerente sobre la rendición de cuentas fue elaborada por Guillermo O'Donnell<sup>19</sup>, quien la divide en horizontal y vertical.

La rendición de cuentas horizontal se refiere a “la existencia de agencias estatales con autoridad legal para emprender acciones que van desde la supervisión rutinaria hasta sanciones penales y desafuero en relación con actos u omisiones ilegales de otros agentes o agencias del Estado”<sup>20</sup>.

Esta vía de rendición de cuentas supone la vigilancia de los órganos del Estado por parte de otras instituciones, también estatales, dotadas de autonomía para ejercer funciones de fiscalización. Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en los diferentes ámbitos de gobierno, deben rendirse cuentas entre sí y frente a otras instituciones autónomas cuya tarea es revisar su comportamiento.

La rendición es horizontal cuando se desarrolla entre instituciones del mismo nivel jerárquico, pero independientes entre sí. Aquí, los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, además de cumplir sus funciones propias (ejecutar las leyes y llevar al cabo un programa de gobierno; crear y modificar las leyes, y velar por la legalidad de los actos y el cumplimiento de las leyes, respectivamente), también tienen la responsabilidad de fiscalizarse mutuamente con base en el principio de pesos y contrapesos.

Ahora bien, la pregunta ¿quién vigila al vigilante? encuentra una respuesta parcial en la rendición de cuentas horizontal, ya que se forma un

---

<sup>19</sup> y <sup>20</sup> O'Donnell, Guillermo. “Further thoughts on horizontal accountability”. En Ugalde, Luis. *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. México: Instituto Federal Electoral, 2002, p.27.

círculo en el cual nadie logra imponerse sobre los demás. De manera similar opera la relación entre los tres poderes de gobierno.

En ambos casos nadie se impone sobre los demás y ello produce un balance. Si algún poder, teórica y constitucionalmente, tuviera facultades para regular el ejercicio de los otros dos, el principio de pesos y contrapesos se debilitaría, la rendición de cuentas horizontal sería unidireccional y terminaría por facilitar la arbitrariedad y la discrecionalidad del poder más fuerte, lo mismo tratándose del Ejecutivo que del Legislativo. Un Ejecutivo fuerte en exceso lleva a los linderos del absolutismo; un Legislativo dotado de más poder que su contraparte Ejecutiva llevará, en un plazo relativamente breve, a una situación de parálisis e ingobernabilidad, ya que un jefe de gobierno contará con tan poco poder que no podrá ejercerlo con eficacia.

Cabe destacar que un arreglo de separación de poderes con instituciones de rendición de cuentas puede ser insuficiente para prevenir y evitar desviaciones si el poder está concentrado: *las instituciones no dividen el poder donde el poder no se encuentra dividido*. Si un partido controla el Ejecutivo y posee una mayoría abrumadora en la Cámara, y tal esquema se repite con frecuencia después de cada proceso electoral, el jefe de gobierno hallará poca resistencia en sus políticas y ejercicio. Sus deseos se vuelven órdenes y él termina siendo árbitro último e inapelable en los conflictos políticos.

Para un ejercicio efectivo de rendición de cuentas horizontal es necesario compartir el poder de modo que ningún actor sea tan poderoso como para decidir por sí mismo el proceso político de principio a fin.

En buena medida, la presidencia demasiado fuerte que caracterizó a México durante varias décadas fue consecuencia de la falta de una auténtica competencia electoral que dibujara una repartición equilibrada del poder. Y eso no cambiaba de un proceso electoral a otro. En última instancia, el Presidente de la República terminaba por gobernar solo y, al menos metafóricamente hablando, los tres poderes recaían en su persona. La vigilancia mutua entre los poderes Ejecutivo y Legislativo requiere, en ocasiones, de la intervención del

Judicial, el cual está facultado constitucionalmente para interceder cuando surgen conflictos entre poderes.

Los recursos de que dispone el Poder Judicial en México son dos: las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. El primero consiste en resolver conflictos suscitados entre diferentes instituciones públicas (los poderes Ejecutivo y Legislativo, la Federación y los estados o municipios). El segundo es una forma de revisión judicial; se trata de un instrumento promovido por alguna de las Cámaras del Congreso en contra de leyes federales o tratados internacionales. Mediante ambos recursos el Poder Judicial contribuye a la protección de la soberanía de las diferentes instituciones del Estado y a la salvaguarda del Estado de Derecho y la rendición de cuentas.

Pero la democracia horizontal con distribución del poder, agencias públicas para la fiscalización y supervisión mutua entre poderes es insuficiente para asegurar transparencia, responsabilidad y legalidad en las acciones de gobierno. El voto de los electores, así como la labor de las agrupaciones ciudadanas y de los medios de comunicación, son instrumentos que complementan la rendición de cuentas horizontal.

## **2.6 La rendición de cuentas vertical**

Para Guillermo O'Donnell, la rendición de cuentas vertical describe una relación entre desiguales:

Rendición burocrática en la que un superior jerárquico trata de controlar a sus subordinados, o bien, la rendición electoral en la cual los votantes juzgan y vigilan a los representantes<sup>21</sup>.

De acuerdo con la clasificación de O'Donnell, la rendición de cuentas vertical se divide en dos vertientes: la electoral y la social vertical<sup>22</sup>. La primera alude a las elecciones como un mecanismo para estimular la responsabilidad de los

---

<sup>21</sup> y <sup>22</sup> O'Donnell, Guillermo. "Further thoughts on horizontal accountability". En Ugalde, Luis. *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. México: Instituto Federal Electoral, 2002, p.31



gobiernos. Aunque el voto ciudadano carece de efectos vinculantes y de sanciones en caso de que un gobernante no cumpla sus promesas de campaña, sirve para advertir a los gobernantes y legisladores que un ejercicio incorrecto de la función pública tiene consecuencias. Ello tiende a estimular la responsabilidad del gobierno.

Los electores pueden ejercer sanciones, como no reelegir al partido en el gobierno o castigar a un representante negándole un segundo periodo. Quien desafía al elector puede comprometer su futuro. “Las promesas del Ejecutivo son mucho más creíbles si existe un mecanismo bien establecido para sacar al gobierno en la siguiente elección en caso de fallar a sus promesas”. Dicho mecanismo lo constituyen los comicios electorales regulares, universales, imparciales, creíbles y competitivos.

¿Quién vigila al vigilante? Esta frase, que sintetiza el problema teórico de la rendición de cuentas, encuentra en el sufragio electoral parte de su respuesta. La estructura vertical y rígida de la burocracia explica cómo se delegan obligaciones y se piden cuentas sobre las acciones de desempeño laboral. Pero la estructura piramidal del gobierno termina por depositar en una sola persona la comandancia última, en la cual no hay jefe ulterior. Esa posición es la jefatura de gobierno, encargada a un Presidente o Primer Ministro.

Surge entonces la cuestión sobre quién vigila a ese jefe. La respuesta, además de los pesos y contrapesos de la separación de poderes, descansa en el voto ciudadano. Si el Presidente o el Primer Ministro actúan irresponsablemente, el elector tiene la facultad de colocar a otro partido en el gobierno a la siguiente elección. Y si la reelección al frente del gobierno es una posibilidad constitucional, el voto se fortalece como incentivo negativo para obligar al gobierno a sujetarse al marco legal. El elector es el vigilante último.

La otra vertiente de la rendición de cuentas vertical está conformada por las agrupaciones ciudadanas y los medios de comunicación. A diferencia del sufragio electoral, tal mecanismo descansa en medidas que se fundamentan en la crítica moral y pública. Exhibir y descalificar al gobierno por determinadas

acciones conforman el cuerpo de la sanción, y esta se puede transformar en un castigo en las urnas. O bien, pueden detonar procesos de fiscalización por el Congreso o el Poder Judicial hasta concluir incluso en una sanción penal o administrativa, propia de la rendición de cuentas horizontal.

La rendición de cuentas social vertical incluye diversas acciones dirigidas a exhibir el mal manejo del gobierno, introducir nuevos temas a la agenda pública, o bien influir o revertir ciertas decisiones de política pública implementadas por el gobierno. Y, para la promoción de tales acciones, tanto los medios como las organizaciones y movimientos sociales promueven la activación de instrumentos legales orientados a la vigilancia de la política pública. Por ello, los mecanismos de rendición de cuentas social vertical pueden estimular la ulterior puesta en marcha de herramientas de rendición de cuentas horizontal.

A diferencia de la rendición de cuentas horizontal, donde la fiscalización contempla sanciones vinculantes penal o administrativamente, la vertical sólo cuenta, en primera instancia, con morales o simbólicas. No hay multas económicas ni encarcelamientos. Las organizaciones sociales y los medios de comunicación realizan investigaciones, pronunciamientos y juicios dirigidos a exhibir al servidor público que ha faltado a la honestidad, la libertad o la transparencia. Sin embargo, ambos sistemas de rendición de cuentas son complementarios.

Ahora bien, las acciones legales y administrativas resultan fundamentales para prevenir, sancionar y, eventualmente, reparar el daño ocasionado por un acto ilícito o corrupto.

Las acciones de rendición de cuentas vertical pueden detonar en un periodo ulterior la vigilancia horizontal. Carlos Ugalde indica que para elevar la eficacia y la eficiencia del gobierno en México, se requiere diseñar un sistema de rendición de cuentas en estas dos vertientes.

De este modo, se debe promover la transparencia de las instituciones de gobierno, establecer incentivos adecuados para limitar el oportunismo de los

agentes políticos, aumentar la responsabilidad política de los legisladores mediante la reelección inmediata, mejorar los sistemas de supervisión del Ejecutivo y hacer efectivas las sanciones en caso de incumplimiento.

Por otro lado, Ugalde menciona que es preciso que la sociedad en su conjunto se involucre en el sistema de rendición de cuentas y asuma parte del costo de su operación. Un sistema ágil y ligero de vigilancia política implica ciudadanos con poder para denunciar y detonar mecanismos legales de rendición de cuentas; de ahí que la responsabilidad de los votantes va más allá de emitir su voto cada tres o seis años. Su participación para exigir cuentas es indispensable para que nuestra democracia electoral sea, a la vez, una democracia gobernable y que resuelva los problemas cotidianos de la población.

Hasta ahora se tienen identificados los requisitos de la modernización de la administración pública (eficacia y eficiencia) y su relación con la adecuada rendición de cuentas (el establecimiento de un sistema con las vertientes horizontal y vertical). A partir del siguiente capítulo se establecerá un vínculo de estos términos con la gestión de la calidad y la aplicación de las normas ISO 9000 a los procesos de la administración pública.

## CAPÍTULO III

### GESTIÓN DE LA CALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Antes de abundar en la modernización de la administración pública con el enfoque de calidad en México, se consideró revisar los modelos de calidad aplicados a la gestión de los gobiernos en el contexto mundial. Por tal razón, este capítulo iniciará con el análisis de estos modelos y, en un segundo apartado, estudiará a las normas ISO 9000 como modelo de calidad y su adaptación a la gestión en México.

#### 3.1 Modelos de calidad aplicados a la administración pública de otros países

Los nuevos modelos de gestión pública tienen su origen en el Reino Unido y, una vez aterrizados en suelo estadounidense, australiano y neozelandés, han significado un desarrollo propiamente anglosajón con miras a la mundialización. No obstante, hay pensadores administrativos franceses que, con mucho fundamento, reclaman como originalmente galo el término *management*. En efecto, durante el siglo XVIII, *management* se equiparaba con *ménagement*, de *ménage*, una palabra francesa formada desde el siglo XVI que proviene de la voz latina *manere* (cuidado de la casa). Jean Bodin afirmaba:

República es un recto gobierno de muchas familias y de lo que les es común, con autoridad soberana<sup>1</sup>.

Messenet, en su libro *La nouvelle gestion publique*, dedica el capítulo tercero al estudio de la introducción de los modelos de gestión privada dentro de la administración pública, y pone el acento en la descentralización y en el manejo con base en una idea de misión; también destaca el papel relevante de la información y la informática, así como del presupuesto, el control de gestión y la administración de recursos humanos. Como un adelanto a las nociones de

---

<sup>1</sup> Guerrero, Omar. "Nuevos modelos de gestión pública". *Revista Digital Universitaria*, Vol.2, No. 3, 2001.

orientación hacia el cliente, Messenet explora las relaciones entre la gestión y el público, y de manera abreviada traza las líneas originales del concepto de nueva gestión pública, concluyendo:

La renovación de la gestión pública sólo se efectuará por la vía de la adopción de las técnicas del *management* privado<sup>2</sup>.

La configuración conceptual de la gestión pública contemporánea deriva de la globalización. Es resultado de la estandarización de la administración pública singular de cada país, de acuerdo con el mismo esquema de organización y funcionamiento. Cada administración pública individual debe quedar uniformada bajo un patrón universal, formado por cinco aspectos: el mimetismo organizativo de la empresa privada; la incorporación del mercado como proceso de confección de los asuntos públicos; el fomento a la competitividad mercantil; el reemplazo del ciudadano por el consumidor, y la reivindicación de la dicotomía política-administración.

Este esquema constituye un modelo, es decir, un grupo de símbolos y reglas operativas que van orientados a representar del modo más fidedigno la realidad del fenómeno. Pero, más propiamente, se trata de una guía de implementación, ya que su objetivo consiste en establecer reglas prescriptivas de “buena” administración pública, que estén destinadas a reconfigurar un fenómeno -la administración pública- con base en las cualidades de otra manifestación: la gestión privada. Por tal motivo, el fenómeno administrativo público tiene que asumir la forma de empresa; dejar el proceso político para adquirir la forma del mercado; los servicios públicos deben abandonar las fórmulas burocráticas para tomar la modalidad de la competencia mercantil; el ciudadano debe convertirse en consumidor, y la gestión necesita apartarse de todo contacto con la política<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Messenet, Michel. *La nouvelle gestion publique; pour un etat sans burocratie*. Paris: Editions Hommes et Techniques, 1975.

<sup>3</sup> Guerrero, Omar. “Nuevos modelos de gestión pública”. *Revista Digital Universitaria*, Vol.2, No. 3, 2001.

El modelo parte de una realidad administrativa que desea transformar: un esquema burocrático que, se juzga, está en quiebra. David Osborne y Ted Gaebler lo visualizaron como la absoluta erosión de la confianza en el gobierno estadounidense. Si la burocracia pública está paraliza, la sociedad permanece inmóvil y sin fuerzas para avanzar; aquí resulta patente un problema de implementación, debido a que la administración pública es incapaz de continuar sus labores.

La propuesta central del modelo gestor radica en hacer implementables los propósitos de una *buena* administración gerencial, luego de desechar un modelo de *mala* administración burocrática, eliminando la desconexión entre principios y resultados, notoria bajo el modelo burocrático. Este modelo debe ser reemplazado en el curso de la actividad de la administración pública, ya que toda acción iniciada es lo que da lugar a la implementación, que se encamina hacia el *punto final*. Debido a que la administración pública debe adaptarse a las nuevas realidades de la economía mundial, aunque esté en marcha continua y no pueda detenerse, su nivel de implementación sólo puede elevarse cambiando de modelo de operación. En última instancia sus problemas de implementación radican en su incapacidad para continuar más que por la ineptitud para comenzar.

### **3.1.1 El modelo neo-gestor contemporáneo**

El modelo neo-gestor contemporáneo no constituye un tronco del cual emanan ramas especializadas, sino un tallo relativamente corpóreo alimentado por raíces fuertemente hermanadas. Dicho tallo tiene la denominación general de *nueva gestión pública*, que en la modalidad británica se llama modelo Whitehall, bajo la variante estadounidense se conoce como gobierno empresarial y esquema post-burocrático, mientras que, concebido en la escala global, constituye el modelo OCDE (Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico). Cada una de estas modalidades comparten las

---

líneas generales de la nueva gestión pública, pero ponen énfasis en algunos aspectos de conformidad con su cultura nacional o su espectro internacional: las versiones estadounidenses subrayan los atributos empresariales bajo la noción del gobierno emprendedor y los rasgos procesales, con el modelo posburocrático, en tanto que la OCDE ofrece la noción primigenia de la orientación hacia el cliente<sup>4</sup>.

### **3.1.2 El modelo OCDE: orientación hacia el cliente**

El modelo de gestión pública se está implementando en muchas de las administraciones públicas del mundo. Se trata de un producto exportado por organismos económicos internacionales, principalmente el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, pero destaca especialmente la OCDE, cuyas administraciones en operación en el mercado deben calcular precios, hacer de sus oficinas centros productivos y estimular que estas últimas sean competitivas entre sí, como con otras del exterior. Hasta donde se tiene noticia, la presentación pública del modelo neo-gestionario ocurrió en Madrid durante 1979, a través de la forma de iniciativa en pro de la reforma de la administración pública.

En efecto, en la conferencia sobre el manejo del cambio para la administración pública, la OCDE hizo su primer requerimiento para apremiar el mejoramiento de la administración pública con miras al crecimiento de la economía de mercado. A partir de entonces la OCDE se convirtió en la cabeza internacional de un nuevo movimiento gerencial; sin embargo, el primer desarrollo integral de ese modelo apareció hasta 1987, como un informe redactado por el Comité de Cooperación Técnica de la OCDE. Su tesis central consistió en la orientación hacia el cliente: debido a que los ciudadanos estaban influidos principalmente por los bienes tutelares -educación, salud y recursos proporcionados por el Estado benefactor- existía el problema central de cómo financiar un enorme gasto con cargo a los ingresos del erario público. La

---

<sup>4</sup> Guerrero, Omar. "Nuevos modelos de gestión pública". *Revista Digital Universitaria*, Vol.2, No. 3, 2001.

solución se materializó en la tesis primigenia de la gestión pública de la OCDE: la orientación hacia el cliente<sup>5</sup>.

### 3.1.3 El modelo posburocrático

El modelo posburocrático parte del uso común de términos como cliente, calidad, servicio, valor, incentivo, innovación, empoderamiento (*empowerment*) y flexibilidad. Dichas nociones están siendo utilizadas por quienes, tratando de mejorar las operaciones gubernamentales en Estados Unidos de América, aceptan explícitamente que el paradigma burocrático ya no es la fuente más relevante de las ideas y las argumentaciones acerca de la gestión pública. Según Barzelay:

El término más apropiado para la nueva generación de extensa familia de ideas, acerca de cómo el gobierno hace productivas y responsables sus operaciones, es paradigma posburocrático<sup>6</sup>.

Este vocablo implica que el modelo posburocrático sea tan multifacético como su predecesor, el paradigma formulado por Max Weber varias décadas atrás.

Debido a que el modelo posburocrático supone una etapa progresiva y superior desde el paradigma burocrático, está formado por los siguientes pasos: del interés público a los resultados que aprecian los ciudadanos; de la eficiencia a la calidad y el valor; de la administración a la producción; del control a la consecución de la adhesión a las normas; más allá de las funciones, la autoridad y la estructura; de la imposición de la responsabilidad a la construcción de la rendición de cuentas; de la justificación de costos a la provisión de valor; más allá de las reglas y de los procedimientos, y más allá de los sistemas administrativos en operación.

---

<sup>5</sup> Guerrero, Omar. "Nuevos modelos de gestión pública". *Revista Digital Universitaria*, Vol.2, No. 3, 2001.

<sup>6</sup> Barzelay, Michael. *Breaking through bureaucracy: a new vision for managing in government*. USA: Los Angeles, University of California Press, 1992, p. 115. En Guerrero, Omar. "Nuevos modelos de gestión pública". *Revista Digital Universitaria*, Vol.2, No. 3, 2001.



### **3.1.4 Modelo Europeo de Gestión de Calidad. Aplicación a la administración pública**

El Modelo Europeo de Gestión de Calidad, creado por la Fundación Europea para la Gestión de Calidad en 1991, ha demostrado su alto valor como herramienta de evaluación de las organizaciones. Su concepción evolutiva ha permitido un enriquecimiento continuado a partir de la experiencia derivada de su empleo.

Si es adaptado de manera conveniente a las organizaciones públicas prestatarias de servicios, puede resultar uno de los modelos idóneos para extender la práctica de la evaluación entre las unidades administrativas. En todo caso, el modelo que se utilice deberá permitir la realización de la evaluación tanto interna como externa de la organización.

El Modelo Europeo recoge los principios fundamentales de la gestión de calidad y resulta compatible con la perspectiva de la nueva gestión pública que está progresando en los países de nuestro entorno: administración orientada a los ciudadanos y usuarios; preocupación por los resultados; valoración de las personas que se involucran en esta nueva forma de gestión; evaluación de los procesos y de los resultados, e incorporación de los procedimientos de la mejora continua al funcionamiento habitual de las unidades administrativas.

Por su carácter integral, el Modelo Europeo facilita el análisis de la gestión de las personas, de los recursos que se emplean, de los procesos que se desarrollan y de los resultados que se obtienen. Sus características hacen posible que sea empleado tanto para la autoevaluación como para la evaluación externa.

La autoevaluación presenta la ventaja de que es más fácilmente asumible por las unidades, ya que su personal se convierte en el protagonista de los análisis. Consecuentemente, encontrará más rápida y certeramente las áreas de mejora y se involucrará más intensamente en el desarrollo de los subsiguientes planes de mejora.

La evaluación externa mediante el Modelo Europeo ofrece a los máximos responsables de cada administración la posibilidad de efectuar un análisis global y completo de sus organizaciones, cuyos resultados podrán ser contrastados con los obtenidos en la autoevaluación hecha a partir del mismo modelo de referencia<sup>7</sup>.

### **3.2 Los sistemas de gestión de la calidad basados en las Normas ISO- 9000**

Cuando se habla de las Normas ISO 9000, de manera inmediata viene a la mente la idea de una normatividad que se aplica a la iniciativa privada. Sin embargo, la empresa pública ha recurrido a estas normas para que metodológicamente se integren a su actividad los elementos de eficacia y eficiencia, requisitos importantes para una administración pública moderna.

A pesar de que esta investigación se refiere al análisis de la administración pública, es necesario precisar los fundamentos de las Normas ISO-9000 desde el enfoque de la organización privada (bajo el cual se diseñaron), aunque en la actualidad esta familia de criterios ha flexibilizado sus requisitos para una mejor adaptabilidad a la administración pública.

Uno de los objetivos principales de toda empresa es suministrar productos y servicios de calidad que satisfagan las necesidades y expectativas de sus clientes y, con ello, aumentar la productividad, eficacia, eficiencia y competitividad de la organización.

Para crear esta oferta, las organizaciones fijan o adoptan las normas o especificaciones apropiadas para sus productos, pero la competencia global ha conducido a que cada vez sean más estrictas las expectativas de los clientes respecto a la calidad. Frecuentemente, las especificaciones sobre los productos o servicios no garantizan por sí mismos que los requisitos del cliente sean satisfechos consistentemente, pues existen deficiencias en el sistema de

---

<sup>7</sup> *Modelo Europeo de Gestión de Calidad. Aplicación a la administración pública.* España: Universidad de Alicante-Ministerio de Administraciones Públicas, octubre de 2000.

organización de la empresa para suministrar y apoyar el producto, lo cual se traduce en incumplimientos.

Estos problemas e inquietudes dieron origen a las Normas ISO 9000, una familia de normas de gestión de la calidad aplicables a todo tipo de organizaciones y de cualquier sector económico e industrial, independientemente del producto o servicio que suministre.

Los sistemas de gestión de la calidad basados en la familia de Normas ISO 9000 tienen ya una aceptación internacional porque su práctica ha generado un aumento de las posibilidades tecnológicas y comerciales de las empresas y, en consecuencia, de los resultados económicos.

Un sistema de gestión de la calidad orienta a la organización a analizar los requisitos del cliente, contar con personal capaz y motivado, definir los procesos que proporcionan productos y servicios aceptables para el cliente y a mantener estos procesos bajo control.

Los requisitos de los clientes no son homogéneos ni estáticos, por lo cual las organizaciones deben mejorar continuamente sus procesos y productos. Un sistema de gestión de la calidad es el modo más eficaz hasta ahora ideado porque proporciona el marco de referencia para la mejora continua, con el objeto de satisfacer a los clientes.

Para la empresa actual, calidad significa negocios y un negocio rentable se basa, en primer término, en la satisfacción de los clientes.

En resumen, para mantener y desarrollar su mercado, la empresa debe contar con personal capaz y motivado, manejar procesos eficientes y eficaces para obtener utilidades adecuadas que le permitan crecer, o sea, debe contar con un sistema de calidad que le garantice la satisfacción del cliente y la confianza de su personal, de los directivos e inversionistas, de sus proveedores, y de la sociedad en general<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> IQS. Curso de capacitación. Material de apoyo "Fundamentos e interpretación las Normas ISO 9000", Junio de 2000.

### **3.2.1 Los sistemas de aseguramiento de la calidad como antecedente**

La metodología de aseguramiento de calidad nació a mediados de los años cuarenta en los Estados Unidos, y se le consideraba como un proyecto clasificado al cual pocas personas tenían acceso, debido a que se surgió en la industria militar. En los sesenta se trasladó su aplicación a la industria aeroespacial y nuclear.

El éxito obtenido por los sistemas de aseguramiento de calidad en proyectos militares, nucleares y aeroespaciales impulsó a los empresarios estadounidenses y europeos a utilizarlos en sus actividades empresariales, con lo que obtuvieron un mejor control en sus procesos y en la calidad en sus productos, una disminución en costos de operación y, sobre todo, una mayor participación en el mercado.

Hacia 1979, Inglaterra, por medio de la British Standard Institute, se convirtió en el primer país en generar normas para el aseguramiento de calidad para industrias manufactureras, al publicar sus normas BS 5750. En 1980, el Secretariado Central de ISO solicitó a un grupo de asesores que investigaran la necesidad y factibilidad de desarrollar normas para los sistemas de aseguramiento de la calidad. Los resultados mostraron que existía una imperante necesidad por estas normas y que era factible desarrollarlas; así, en 1984 se estableció el comité TC/ 176 de la ISO para el desarrollo de tales criterios.

El comité ISO /TC 176 armonizó los modelos existentes a escala mundial, publicando oficialmente en 1987 la primera serie de normas sobre sistemas de aseguramiento de calidad, conocidas como ISO 9000. Su éxito ha llegado a tal grado que hoy día aproximadamente 100 naciones, incluyendo México, están aplicando esta metodología.

México como miembro activo de ISO, forma parte del comité ISO/ TC 176, y en 1989 constituyó el ahora llamado Comité Técnico Nacional de

Normalización de Sistemas de Calidad (COTENNSISCAL) para la traducción y desarrollo de las normas mexicanas de sistemas de calidad, identificadas como NMX-CC.

En 1992, en México se aprobó la Ley de Metrología y Normalización, que sentó las bases para la implementación del Sistema de Conformidad con Normas, el cual ha impulsado la creación de los Organismos de Normalización, Certificación y Verificación, y posteriormente el de Acreditación, a cargo de la iniciativa privada, que componen la infraestructura nacional para demostrar el cumplimiento de normas<sup>9</sup>.

### **3.2.2 Las normas de gestión de la calidad ISO 9000:2000**

#### **3.2.2.1 Revisión de las normas ISO – 9000**

A partir de 1994, las ISO 9000 son usadas como base para el establecimiento de sistemas de aseguramiento de la calidad.

Una parte del núcleo básico de esta familia, las ISO 9001, 9002 y 9003, se han utilizado en la certificación de sistemas de calidad; las ISO 9000-1 y 9000-2 son utilizadas para propósitos de selección y uso de la familia de normas, mientras que el conjunto ISO 9004-1, -2, -3 y -4 ha sido usado por las organizaciones que pretenden desarrollar e implantar un sistema de gestión de la calidad.

Los estatutos de la Organización Internacional de Normalización ISO requieren que todas las normas sean examinadas por lo menos cada cinco años para determinar si deben mantenerse, revisarse o eliminarse. Dicha revisión le tocó al núcleo mencionado de esta familia durante el año 2000.

El Comité Técnico que elaboró estas normas es el mismo que las ha revisado durante los últimos años, el ISO/TC 176. Debido a la importancia y a las implicaciones que puede tener para las organizaciones certificadas o en vías

---

<sup>9</sup> IQS. Curso de capacitación. Material de apoyo “Fundamentos e interpretación las Normas ISO 9000”, Junio de 2000.

de certificarse en el ámbito internacional, se ha proporcionado amplia información sobre el proceso de revisión.

Una parte importante de la revisión fue el proceso de verificación y de validación efectuado con los usuarios de las normas, en la que México participó activamente por medio del Comité Técnico de Normalización Nacional de Sistemas de Calidad (COTENNSISCAL) con grupos de pequeñas, medianas y grandes empresas, y se trató de asegurar que las nuevas normas publicadas respondieran a las necesidades.

En consecuencia con los resultados, las estrategias seguidas para llevar al cabo tal revisión fueron:

- Que las nuevas normas fueran fácilmente aplicables a pequeñas, medianas y grandes organizaciones tanto del sector privado como público
- Aplicables para usuarios de los sectores industriales y de servicios
- Sencillez de uso, lenguaje claro, facilitar su traducción y hacerlas más comprensibles
- Proporcionar un entendimiento claro del papel de la calidad en relación con la administración (dirigir y operar) de una organización y la aplicación de conceptos y principios relativos
- Minimizar la proliferación de normas dentro de la familia ISO 9000
- Orientación hacia la mejora continua y la satisfacción del cliente
- Compatibilidad con otros sistemas de administración tales como ISO 14000 para la administración ambiental<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> IQS. Orientación acerca del apartado 1.2, Aplicación de la Norma ISO 9001:2000. Marzo de 2001 (traducción aprobada, p.1).

### 3.2.2.2 Principales cambios producto de la revisión de las normas

El núcleo básico de las normas ISO 9000-1994 fueron sustituidas por las siguientes normas ISO 9000-2000:

Las normas ISO 9000-1994:	Son sustituidas por las normas ISO 9000:2000
ISO 8402 ISO 9000-1 capítulos 4 y 5	ISO 9000. Sistemas de gestión de la calidad. Conceptos y vocabulario
ISO 9001 ISO 9002 ISO 9003	ISO 9001. Sistemas de gestión de la calidad. Requisitos
ISO 9004-1-2 y -3 ISO 9000-3	ISO 9004. Sistemas de gestión de la calidad. Guía para llevar al cabo la mejora
ISO 10011-1, -2 y -3	ISO 19011. Auditorías de sistemas de gestión de la calidad y ambiental (en elaboración)
ISO 10012-1	ISO 10012. Sistemas de confirmación metrológica para equipos de medición

**Cuadro 3.1 Sustitución de las Normas ISO en el año 2000**

Fuente: Orientación acerca del apartado 1.2, Aplicación de la Norma ISO 9001:2000.

La familia de normas ISO 9000 del año 2000 están conformadas por cuatro normas básicas, que se complementan con un número reducido de otros documentos (guías, informes técnicos y especificaciones técnicas). Dichas normas son:

- ✓ ISO 9000. Sistemas de gestión de la calidad. Conceptos y vocabulario
- ✓ ISO 9001. Sistemas de gestión de la calidad. Requisitos
- ✓ ISO 9004. Sistemas de gestión de la calidad. Directrices de mejora continua (ver anexo I A)
- ✓ ISO 19011. Auditorías de sistemas de gestión de la calidad y ambiental

Las ISO 9001 e ISO 9004 son normas de gestión de la calidad que han sido diseñadas y desarrolladas como independientes, pero como un “par consistente” de normas de sistemas de gestión de la calidad, siendo su estructura y secuencia idénticas para permitir una fácil y suave transición cuando una organización desee pasar de la ISO 9001 a la ISO 9004.

Mientras la ISO 9001 se orienta a los requisitos del sistema de gestión de la calidad para usarse con fines contractuales, para certificarse y para demostrar su capacidad con el fin de satisfacer las necesidades de los clientes, la ISO 9004 va más lejos, ya que proporciona recomendaciones para llevar al cabo la mejora continua del desempeño de la eficacia y la eficiencia global de la organización. Se recomienda como guía para las organizaciones que quieran ir más allá de los requisitos de la ISO 9001, pero no si se persiguen fines contractuales ni para certificarse.

Por esa razón, como el Sistema de Gestión de la Calidad para la Integración del Informe de Gobierno del Estado de Veracruz está certificado bajo la Norma ISO 9001:2000, en el presente estudio se consideró a la ISO 9004 como herramienta de análisis para la identificación de los requisitos de



eficacia y eficiencia dentro del mismo sistema. Análisis que se expondrá en el capítulo VII de este documento.

La revisión de las normas ISO 9001 e ISO 9004 se sustentaron en los ocho principios de la gestión de la calidad, los cuales ya habían sido definidos por consenso entre los expertos en calidad de los países miembros del Comité Técnico.

Con base en estos principios se pretende lograr el entendimiento, desde los más altos niveles de las organizaciones, sobre los fundamentos de las nuevas normas y, en esa medida, lograr el compromiso de todo el personal hacia la calidad.

### **Principios de la gestión de la calidad**

1. Organización enfocada al cliente
2. Liderazgo
3. Participación de todo el personal
4. Enfoque a procesos
5. Enfoque del sistema hacia la gestión
6. Mejora continua
7. Enfoque objetivo hacia la toma de decisiones
8. Relaciones mutuamente benéficas con el proveedor

Las nuevas normas eliminan el problema de elegir entre las Normas ISO 9001, 9002 y 9003, además de que cubren todas las actividades de una organización, asegurando que todos los procesos estén dentro del sistema de gestión de la calidad<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Comité Técnico ISO. ISO 9000:2000. "Sistemas de gestión de calidad. Fundamentos y Vocabulario", 2000 (traducción consensuada, p.4).

### 3.2.3 Términos y definiciones

La norma internacional ISO 9000 Sistemas de gestión de la calidad. Conceptos y vocabulario, está diseñada para remplazar a las ISO 8402-1994 e ISO 9000-1 1994, en sus capítulos 4 y 5. La ISO 9000 describe los fundamentos y especifica la terminología de los sistemas de gestión de la calidad.

Ahora bien, los conceptos no son independientes entre sí, y un requisito de todo buen vocabulario consiste en el análisis de las relaciones entre los conceptos. Para el desarrollo del vocabulario de esta norma se utilizó un análisis de tal índole que, en unión de los diagramas conceptuales, facilita su entendimiento.

La metodología sobre la terminología sigue un proceso lógico de pensamiento: A partir de un concepto se baja en cascada a los términos para obtener una definición. La relación entre concepto, término y definición es la siguiente: Un concepto se expresa por medio de un término y se describe a través de una definición.

Concepto: Unidad de pensamiento constituida a través de la abstracción, sobre la base de propiedades comunes de un grupo de objetos.

Término: Palabra o frase usada para designar un concepto; sólo un término corresponde a un concepto y viceversa.

Definición: Oración que describe un concepto y permite su diferenciación de otros en un sistema de conceptos.

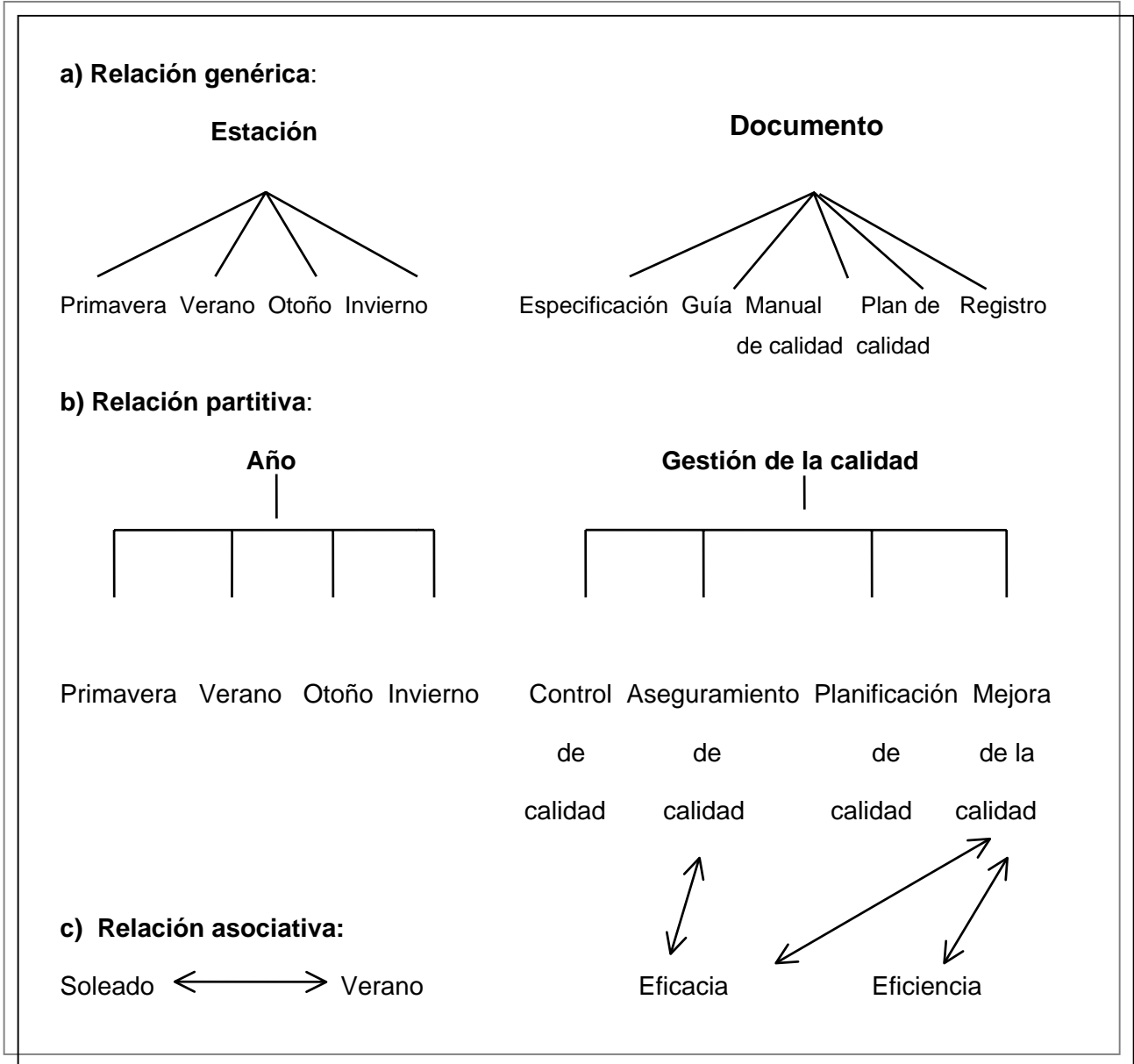
Esta metodología, donde el concepto forma la unidad de transferencia entre diferentes idiomas, es altamente útil para propiciar una buena traducción, ya que para cada idioma se elige el término más apropiado para lograr la transparencia universal del concepto, sin efectuar una traducción literal.

Así, se forma una definición mediante la descripción de aquellas características esenciales para identificar el concepto. Toda información

relacionada con él, pero que no es esencial para su descripción, se ubica en una o más notas de la definición.

### Relación entre conceptos y su representación gráfica

Hay tres formas primarias de relacionar conceptos: la genérica, la partitiva y la asociativa (ver Figura 3.1).



**Figura 3.1. Relación entre conceptos de las normas ISO:9000**

Fuente: Comité Técnico ISO. "Norma internacional ISO 9000. Conceptos y terminología", 2000.

### **Términos relativos a los sistemas y a los procesos**

- ✓ **Sistema:** Conjunto de elementos mutuamente relacionados o que actúan entre sí
- ✓ **Gestión:** Actividades coordinadas para dirigir y controlar una organización
- ✓ **Sistemas de gestión:** Sistema para establecer la política, los objetivos y para la consecución de dichos objetivos
- ✓ **Sistema de gestión de la calidad:** Sistema de gestión para dirigir y controlar una organización con respecto a la calidad.

**Proceso:** Conjunto de actividades mutuamente relacionadas o que interactúan, las cuales transforman elementos de entrada en resultados

**Producto:** Resultado de un proceso

**Procedimiento:** Forma específica para llevar al cabo una actividad o un proceso

Para tener una visión más amplia sobre los conceptos individuales y sus interrelaciones, se puede ver el documento<sup>12</sup>.

### **3.2.4 Conceptos básicos para un sistema de gestión de la calidad. Los ocho principios de la gestión de la calidad**

Una debilidad estratégica para la efectividad de las normas ISO 9000 fue la falta de un documento de alto nivel para los directores y gerentes de las empresas que se dedican a los negocios, ya sea de carácter social, público o privado.

Para elaborar este documento de alto nivel se creó el grupo de trabajo Comité Técnico ISO TC 176, el cual inició sus trabajos en 1993 con una

---

<sup>12</sup> Comité Técnico ISO. "Norma internacional ISO 9000. Conceptos y terminología", 2000.

encuesta mundial a los presidentes, directores, gerentes de empresas, organismos de normalización, universidades, institutos de investigación y dependencias gubernamentales.

El resultado fue la propuesta de un documento breve, con lenguaje directo y claro que proporciona una visión de conjunto en torno a los fundamentos del sistema de gestión de la calidad, dirigido sobre todo a los que toman decisiones estratégicas. Así, se desarrollaron los principios básicos del sistema de gestión de la calidad durante el periodo 1994-1996, y se publican como documento previo a las ISO 9000:2000.

Dicho documento es de gran utilidad no sólo para los que toman decisiones estratégicas, sino también para los ingenieros, técnicos y personal administrativo involucrado en la planeación, desarrollo y mantenimiento de los sistemas de gestión de la calidad.

Los principios básicos del sistema de gestión de la calidad son<sup>13</sup>

### **1. Organización enfocada al cliente**

Las organizaciones dependen de sus clientes y, por tanto, deben comprender sus necesidades presentes y futuras, cumplir con sus requisitos y esforzarse en satisfacer sus expectativas.

### **2. Liderazgo**

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

---

<sup>13</sup> Comité Técnico ISO. "Norma internacional ISO 9000. Conceptos y terminología", 2000.

### **3. Participación de todo el personal**

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

### **4. Enfoque a procesos**

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

### **5. Enfoque del sistema hacia la gestión**

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

### **6. Mejora continua**

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

### **7. Enfoque objetivo hacia la toma de decisiones**

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

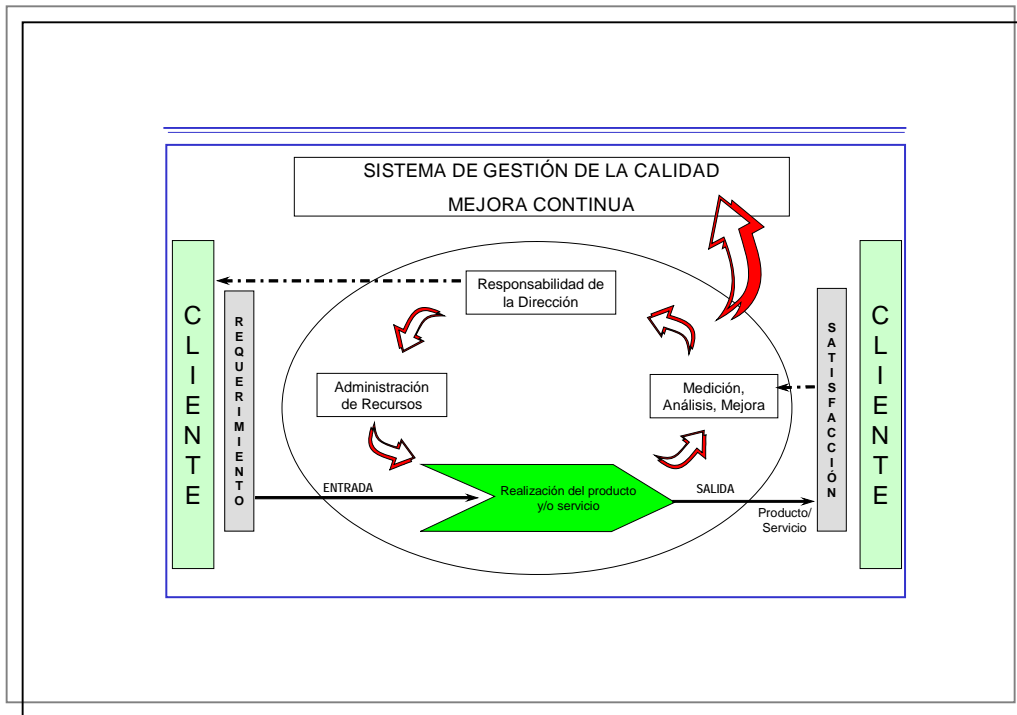
### **8. Relaciones mutuamente benéficas con el proveedor**

Una organización y sus proveedores son interdependientes, y unas relaciones mutuamente benéficas intensifican la capacidad de ambos para crear valor.

Estos ocho principios de gestión de la calidad constituyen la base de las normas de gestión de la calidad ISO 9000:2000.

La experiencia acumulada por la implantación de las normas ISO 9000 en miles de organizaciones en todo el mundo indica la necesidad de mejorarlas y hacerlas más amigables, sobre todo para la pequeña y mediana empresa.

Uno de los caminos para lograr la mejora de estas normas es adoptar un sistema de gestión con un enfoque de procesos, para lo cual se requirió desarrollar un modelo de procesos (ver Figura 3.2):



**Figura 3.2. Sistema de gestión de la calidad ISO 9001:2000.**

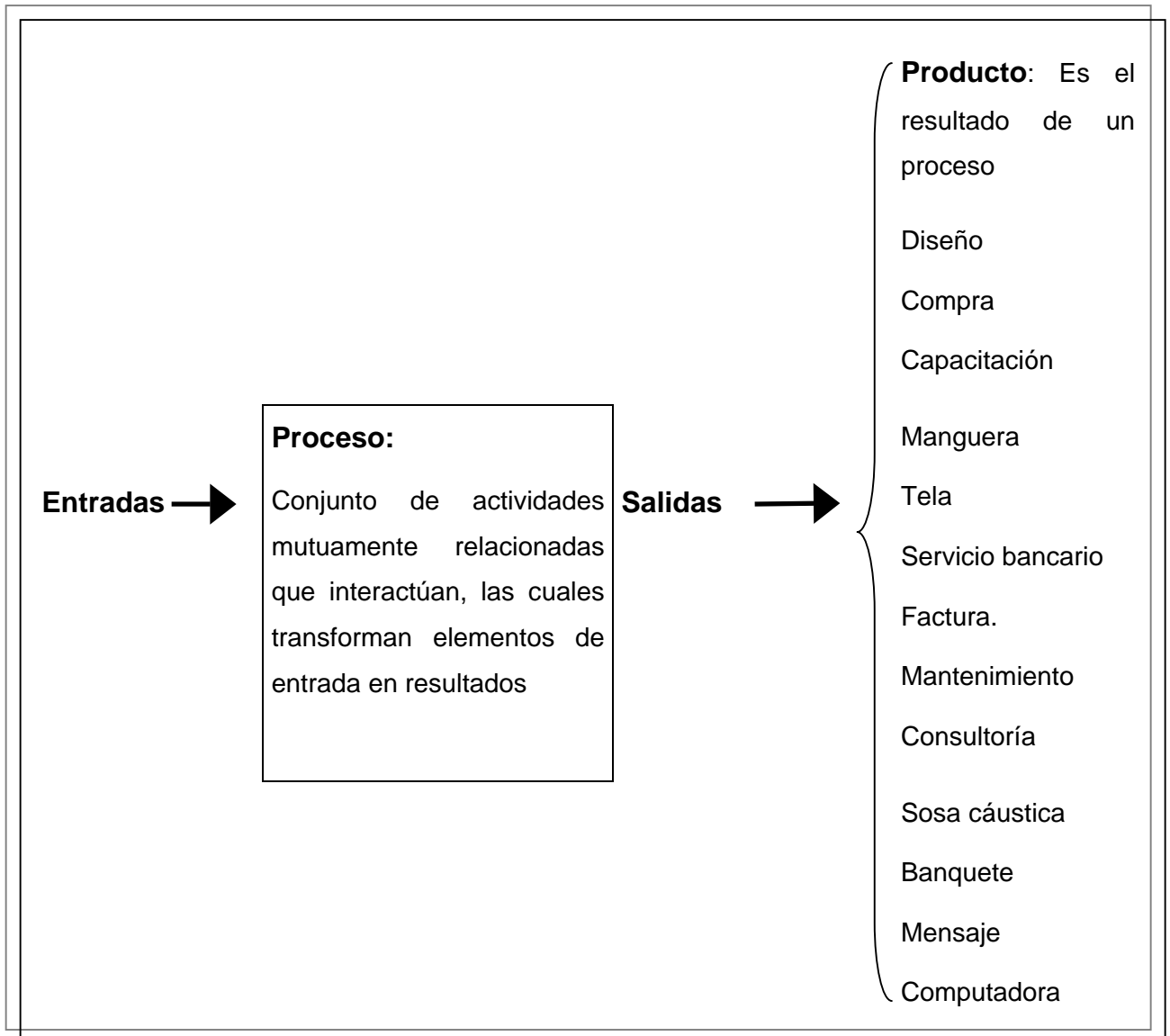
**Enfoque de procesos, de W. Edwards Deming**

Fuente: Orientación del enfoque basado en procesos para los sistemas de gestión de calidad (traducción consensuada, mayo 2001).

**3.2.5 Enfoque a procesos**

La gestión del sistema de calidad de una organización inicia con la gestión de sus procesos, tomando en cuenta que todo trabajo se lleva al cabo mediante un proceso<sup>14</sup> (ver Cuadro 3.2).

<sup>14</sup> ISO. Orientación acerca del enfoque basado en procesos para los sistemas de gestión de calidad (traducción consensuada, mayo 2001).



**Cuadro.3.2 Concepto de proceso**

Fuente: Orientación acerca del enfoque basado en procesos para los sistemas de gestión de calidad

(traducción consensuada, mayo 2001)

### 3.2.5.1 Los principales procesos de una organización

- Mercadotecnia
- Investigación de mercado



- Diseño y desarrollo del producto
- Diseño y desarrollo del proceso
- Adquisiciones
- Producción o prestación del servicio
- Verificación
- Almacenamiento y empaque
- Venta y distribución
- Instalación y puesta en marcha
- Asistencia técnica y servicio
- Vigilancia después de la venta

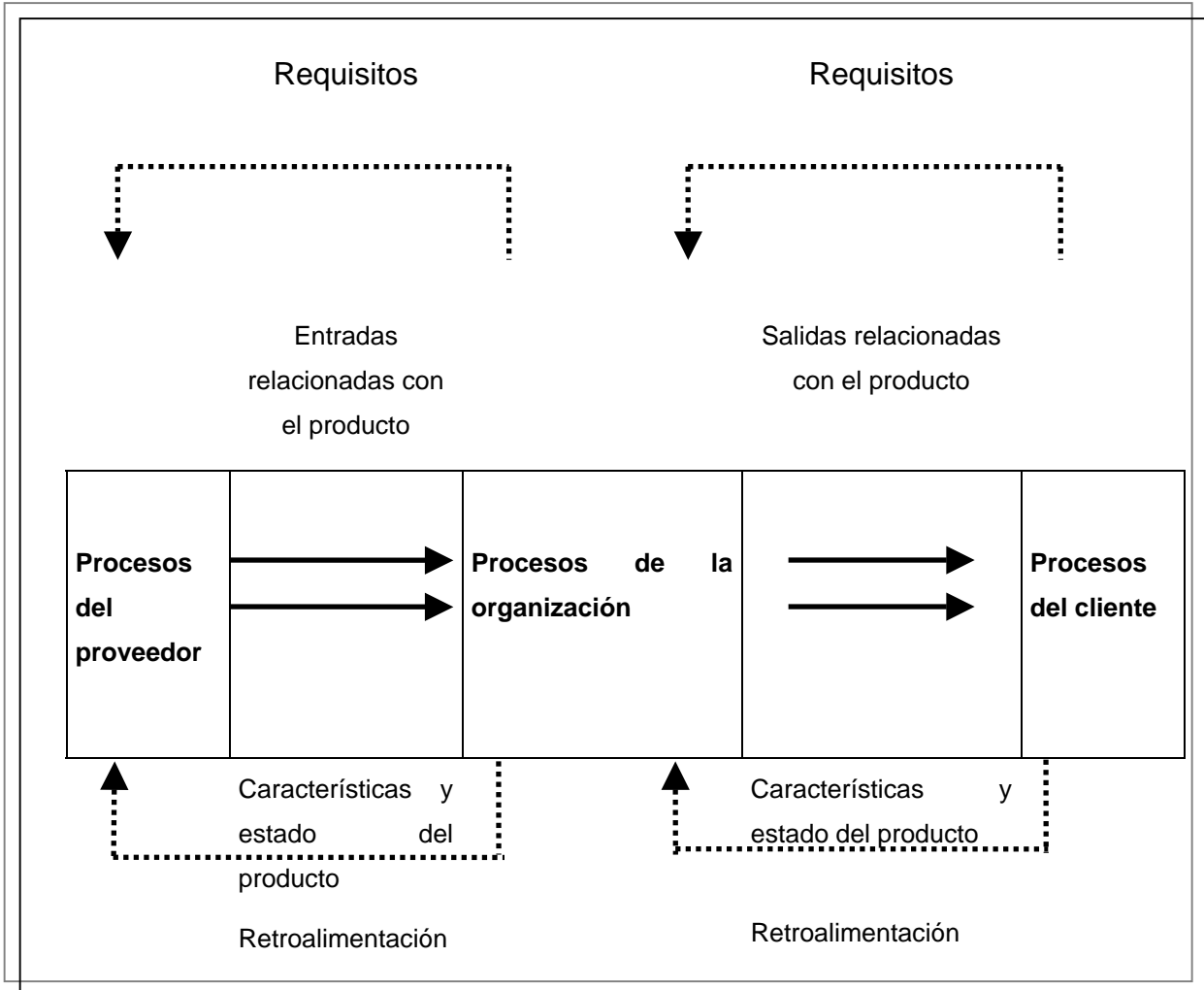
Para que una organización funcione de forma efectiva tiene que identificar, organizar y administrar numerosos procesos interrelacionados. Normalmente, la estructura de la red de procesos de una empresa no es de índole secuencial simple, sino por lo general resulta bastante compleja (ver Figura 3.3).

Los productos son resultado de procesos que van transformando las materias primas a través de maquinaria, métodos de trabajo, medición (evaluación) y recursos humanos en cada una de las operaciones hasta que el producto llega a manos del usuario.

Por ello, la organización crea, mejora y proporciona calidad en sus ofertas a través de la red de procesos; son clave aquellos de los que depende directamente la satisfacción del cliente.

Los procesos clave requieren, para su funcionamiento, de diferentes apoyos que le son proporcionados por procesos administrativos. A menudo la salida de un proceso forma directamente la entrada del siguiente y todos ellos deben contar con sus requisitos (ver Figura 3.3).

Tanto interna como externamente las organizaciones están enlazadas en cadenas de suministros de los procesos, con los flujos relativos al producto, a los requisitos y a la información<sup>15</sup>.



**Figura 3.3 Cadenas de suministros de procesos**

Fuente: Orientación acerca del enfoque basado en procesos para los sistemas de gestión de calidad

### 3.2.6 Enfoque del sistema hacia la gestión

Identificar, entender y gestionar un sistema de procesos interrelacionados para un objetivo dado, que mejore la eficacia y eficiencia de una organización. Sus etapas son:

<sup>15</sup> ISO. Orientación acerca del enfoque basado en procesos para los sistemas de gestión de calidad (traducción consensuada, mayo 2001).

- Determinar las necesidades y expectativas de los clientes y de otras partes interesadas
- Establecer la política y los objetivos de calidad de la organización
- Determinar los procesos y las responsabilidades necesarias para el logro de los objetivos
- Entender la interdependencia entre los procesos del sistema
- Determinar y proporcionar los recursos necesarios para la consecución de los objetivos de la calidad
- Mejora continuamente del sistema a través de su medición y evaluación

Mediante estas acciones la organización genera confianza en la capacidad de su sistema y en la calidad de sus productos, lo cual aumenta la satisfacción de los clientes y las demás partes interesadas, así como la competitividad de la organización<sup>16</sup>.

### **3.2.7 Diferencia entre los requisitos del producto y los requisitos del sistema de calidad**

Un sistema de calidad debe cumplir una serie de exigencias para que sea efectivo, pero dentro de ellas debe hacerse una diferenciación muy clara entre los requisitos del producto y los del sistema de calidad.

Los requisitos para los productos pueden ser especificados por los clientes, por la propia organización o por la autoridad. También pueden estar contenidos en especificaciones técnicas, normas de producto, normas de proceso o requisitos reglamentarios (en algunos casos aplica para los procesos asociados).

Los requisitos del sistema de gestión de la calidad son complementarios a los del producto. Se especifican en la Norma ISO 9001:2000, son genéricos y aplicables a organizaciones de cualquier sector económico e industrial con

---

<sup>16</sup> IQS. Curso *Fundamentos e interpretación de los requisitos de la Norma ISO 9001:2000*. Xalapa, Veracruz, julio de 2003.

independencia del producto que suministren; además, hacen énfasis en el uso y aplicación de las especificaciones técnicas del producto<sup>17</sup> (ver Cuadro 3.3).

**Requisitos del producto:** De resistencia física, de contenido, de funcionamiento, organolépticos y ergonómicos

**Requisitos del servicio:** De comportamiento, de conocimiento, de tiempo y de funcionalidad

**Requisitos del sistema de gestión de calidad:** Control de documentos y datos, control de registros, evaluación de proveedores, control del proceso, control de diseño, comunicación interna

***Cuadro 3.3 Ejemplos de requisitos relacionados con el producto, el servicio o el sistema de gestión de la calidad***

Fuente: Curso Fundamentos e interpretación de los requisitos de la Norma ISO 9001:2000

### **3.2.8 Los interesados en la calidad**

Debido a que un sistema de administración de la calidad afecta a todos los intereses relacionados con la organización, es conveniente que la alta dirección busque satisfacer las necesidades y expectativas de todos ellos. Estos son:

1. **Los consumidores, usuarios, compradores:** Calidad y precio del producto o servicio

<sup>17</sup> IQS. Curso *Fundamentos e interpretación de los requisitos de la Norma ISO 9001:2000*. Xalapa, Veracruz, julio de 2003.

2. **El personal de la organización:** Responsabilidad con autoridad para tomar decisiones a su nivel. Satisfacción en el trabajo y desarrollo profesional y laboral
3. **Propietarios, socios, uniones, banqueros, inversionistas:** Rendimiento de su inversión
4. **Proveedores:** Oportunidad de negocio continuo
5. **La sociedad:** Administración responsable, preservación de la salud la seguridad, la ecología y conservación de los recursos naturales, y la energía<sup>18</sup>

### 3.2.9 El liderazgo de la alta dirección.

La alta dirección tiene el papel más relevante dentro de un sistema de gestión de la calidad, ya que a través de su liderazgo y dirección deben crear y mantener un ambiente en el cual todo el personal se involucre completamente para lograr los objetivos de la organización.

Los principios de la gestión de la calidad pueden ser utilizados por la alta dirección como base de su actuación, que consistirá en:

- Establecer y promover la política y objetivos de calidad de la organización
- Asegurar el enfoque de la organización hacia los requisitos del cliente
- Asegurar que se implanten los procesos apropiados para cumplir con los requisitos de los clientes y para lograr los objetivos de calidad
- Asegurar que se establezca, implante y mantenga actualizado el sistema de gestión de calidad efectivo para alcanzar los objetivos
- Asegurar la disponibilidad de los recursos necesarios

---

<sup>18</sup> IQS. Curso *Fundamentos e interpretación de los requisitos de la Norma ISO 9001:2000*. Xalapa, Veracruz, julio de 2003.

- Comparar, mediante revisiones periódicas, los resultados alcanzados en relación con los objetivos previstos
- Decidir sobre las acciones para la mejora

La norma ISO 9001:2000 especifica los requisitos que apoyan el logro de los objetivos de calidad establecidos por la alta dirección<sup>19</sup>.

### **Los beneficios de contar con un sistema de gestión de la calidad**

Los beneficios que una organización obtiene con la habilitación de un sistema de gestión de la calidad son:

- Reducción de costos de operación, debido a la disminución de desperdicios, retrabajos, rechazos, tiempos muertos e incumplimientos
- Comprensión y motivación del personal hacia los objetivos de la organización, así como participación en la mejora continua
- Confianza de las partes interesadas en la eficacia y eficiencia de la organización, demostrado por beneficios financieros, sociales, de desempeño y reputación de la organización
- Fidelidad del cliente y el negocio repetido
- Respuestas rápidas y flexibles a las oportunidades
- Mayor participación en el mercado

---

<sup>19</sup> IQS. Curso *Fundamentos e interpretación de los requisitos de la Norma ISO 9001:2000*. Xalapa, Veracruz, julio de 2003.

### 3.3 Las Normas ISO 9000 en México

La Organización Internacional para la Normalización (ISO) es la entidad responsable para la normalización a escala mundial de la calidad; a la fecha agrupa aproximadamente a cien países. La Dirección General de Normas (DGN) de la Secretaría de Economía es la representante de ISO en México.

ISO está formado por comités técnicos y cada uno es responsable de la normalización para un área de especialidad, por ejemplo, desde asbestos hasta el zinc. El propósito de ISO es promover el desarrollo de la normalización para fomentar a escala internacional el intercambio de bienes y servicios y para el desarrollo de la cooperación en actividades económicas, intelectuales, científicas y tecnológicas. El resultado de su trabajo técnico se publica en forma final como normas internacionales.

México adoptó la serie ISO 9000 a fines de los años ochenta como Norma Oficial Mexicana como la serie NOM-CC. A raíz de la emisión de la Ley Federal de Metrología y Normalización en 1992, se cambió la nomenclatura a NMX o Norma Mexicana, las cuales, a diferencia de las NOM, que son obligatorias, son normas voluntarias.

La serie NMX-CC, emitida a mediados de los noventa, es equivalente a la serie ISO 9000 versión 1994 de la NMX-CC-001 hasta la NMX-CC-008, y de la NMX-CC-017/1 a la NMX-CC-019. El Comité Técnico Nacional de Normalización en Sistemas de Calidad (COTENNSISCAL) es el responsable de la elaboración y revisión de estas normas mexicanas equivalentes a la serie ISO 9000<sup>20</sup>.

El siguiente capítulo mostrará cómo se adaptan estas normas a la administración pública en México.

---

<sup>20</sup> IQS. Curso *Fundamentos e interpretación de los requisitos de la Norma ISO 9001:2000*. Xalapa, Veracruz, julio de 2003.

## **MARCO CONTEXTUAL**

### **CAPÍTULO IV**

#### **GESTIÓN DE LA CALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO**

El presente capítulo analiza la forma en que el sistema de planeación del Gobierno Federal plantea procesos de modernización de la administración pública y de rendición de cuentas en México, con un enfoque dirigido a la gestión de la calidad.

##### **4.1 El Sistema Nacional de Planeación Democrática**

La administración pública federal del gobierno mexicano se ejerce en el marco de las disposiciones de la Ley de Planeación, acatando el mandato constitucional para que el Estado conduzca el proceso de desarrollo del país<sup>1</sup>.

Ahora bien, las características de legitimidad, buen diseño técnico y responsabilidad fiscal son esenciales para distinguir lo que en la actualidad se conoce; esto se impulsa en muchos otros países como buen gobierno.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática dispone para su funcionamiento de distintos instrumentos cuya aplicación, en cada etapa del proceso de planeación, deriva en la jerarquización y ordenación temporal y espacial prevaleciente entre ellos, de acuerdo con la función que desempeñan en cada una de las etapas.

Dichos instrumentos, que se expresan en documentos –ya sean planes, programas, informes de control o de evaluación– o medidas de orden administrativo, en general habrán de contener objetivos, metas, estrategias, políticas, medidas de instrumentación y ejecución que serán aplicadas para la atención a las prioridades del desarrollo nacional. Además, consideran el resultado de la participación de los grupos sociales y de las entidades

---

<sup>1</sup> Ley de Planeación, Congreso de la Unión. Vigente al 10 de noviembre de 2004.



federativas, cuya instrumentación habrá de realizarse mediante la suscripción de convenios de concertación social y de coordinación intergubernamental<sup>2</sup>.

#### **4.1.1 Nivel constitucional**

Los artículos 25 y 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen los principios generales que orientan la función de planear el desarrollo en México. El Estado Mexicano tiene como atribución constitucional la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral y para fomentar el crecimiento económico, el empleo y una justa distribución del ingreso y la riqueza.

Para tal fin planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demanda el interés general, en el marco de libertades que garantiza la Constitución.

En este mismo artículo se establece que el Estado tendrá a su cargo de manera exclusiva (es decir, no se permite la intervención de particulares) las áreas estratégicas que se señalan en el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución. Pero también especifica que el Estado fomentará la participación de particulares en áreas prioritarias del desarrollo, así como facilitará la organización y la actividad económica de grupos del sector social.

El artículo 26 contiene el fundamento legal superior del Sistema Nacional de Planeación Democrática, que se encuentra vigente en México desde 1983. La organización de este sistema debe garantizar la participación de los diversos sectores sociales a través de la consulta popular para la elaboración del Plan Nacional y los programas de la Administración Pública Federal (APF).

Cabe mencionar que en el sistema se han desarrollado el proceso y las bases institucionales de coordinación con las entidades federativas y de concertación con los particulares. Además, se especifica que el Congreso de la

---

<sup>2</sup> “La evaluación del gasto público federal en México”. *Revista @regional.com*, Año 2, No.6, México DF, junio de 2002, p. 47.

Unión tendrá la participación que se establezca en la ley reglamentaria del artículo 26<sup>3</sup>.

#### **4.1.2 Ley de Planeación**

La Ley de Planeación regula la función de planear el desarrollo del Estado Mexicano y especifica para el Ejecutivo Federal las facultades que tendrá a fin de organizar el Sistema Nacional de Planeación Democrática. En las entidades federativas también rige una Ley de Planeación que regula las actividades de los gobiernos estatales y de los municipales, en forma semejante a la norma federal.

Tal esquema de organización refleja que la función de planeación del desarrollo es de naturaleza concurrente, lo cual significa la participación de los tres órdenes de gobierno en sus esferas espacial y material. Así, los órdenes de gobierno podrán coordinarse, si es compatible con sus intereses, para emprender actividades de planeación que conduzcan al cumplimiento de los objetivos nacionales.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática se define como un conjunto articulado de relaciones funcionales que establecen las dependencias y entidades del AFP entre sí con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas, a fin de realizar acciones de común acuerdo.

La Ley de Planeación determina las normas y principios que rigen el ejercicio de la planeación nacional del desarrollo (artículos 2 al 4); las bases de integración y funcionamiento del sistema (artículos 12 al 19); las bases de coordinación del Ejecutivo Federal y las entidades federativas (artículos 33 al 36); las bases para la participación social y privada en la consecución de los objetivos del desarrollo (artículos 37 al 41) y las características y ordenamiento

---

<sup>3</sup> Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, Congreso de la Unión. Última reforma aplicada, 29 de diciembre de 2003.

que deben poseer los instrumentos de la planeación nacional, tanto el Plan como los programas de mediano plazo (artículos 21 al 30)<sup>4</sup>.

#### **4.1.3 El Plan Nacional: función básica y contenidos principales**

Los instrumentos centrales del Sistema Nacional de Planeación Democrática son el Plan Nacional y los programas de mediano plazo, que mantienen una jerarquía entre sí, la cual depende de la función que cumple cada uno de ellos en el proceso de planeación.

En tal marco, los instrumentos de planeación se ordenan como normativos (de mediano plazo), que incluyen el Plan Nacional y los programas sectoriales, regionales, especiales e institucionales; operativos (de corto plazo), que comprenden las directivas de las leyes de ingresos, del presupuesto de ingresos y del presupuesto de egresos, los convenios de coordinación con entidades federativas o municipios, los programas anuales del gasto de las dependencias y entidades federales, entre otros; de evaluación (parcial, integral y periódicos), como los informes trimestrales al Congreso de la Unión, los informes de gobierno, los de ejecución sobre los programas del Plan Nacional de Desarrollo, y el informe de gestión gubernamental.

La diferencia entre los instrumentos del sistema radica en la función que desempeñan en el proceso de planeación y al tipo de actividades que realizan los responsables de su integración, desde la perspectiva de mediano plazo hasta la desagregación anual de metas y objetivos que fundamentan la asignación de recursos, en el contexto de las políticas públicas federales y sus instrumentos básicos.

El Plan Nacional es el instrumento de mayor agregación y cobertura de todo el sistema, ya que considera, desde una perspectiva nacional, a todos los sectores y regiones del país, al igual que orienta las acciones de los niveles de

---

<sup>4</sup> Ley de Planeación, Congreso de la Unión. Vigente al 10 de noviembre de 2004.

planeación sectorial e institucional, y la planeación que llevan al cabo los estados y municipios.

Su función central consiste en definir los propósitos, la estrategia general y las principales políticas públicas para el impulso del desarrollo nacional, así como proyectar las áreas de este que resultan estratégicas para el país y, por tanto, precisan del diseño de un programa de mediano plazo.

Los contenidos del Plan Nacional son esencialmente cualitativos en torno a los escenarios deseables que se proyecten; sin embargo, debe considerar de forma prioritaria el marco macroeconómico de mediano plazo (válido para su periodo de vigencia de seis años) como uno de los referentes centrales para el conjunto de programas de mediano plazo, en virtud de la vinculación entre las decisiones de gasto de las políticas sectoriales y la disponibilidad de recursos en el nivel agregado. El nivel del gasto, el ritmo de su ejecución y la orientación de sus destinos impactan en el conjunto de la economía nacional, por lo cual ambas dimensiones necesitan ser abordadas con los instrumentos de la política económica del gobierno federal.

Por su parte, los programas de mediano plazo (artículo 23 de la Ley de Planeación) tienen la función de desagregar las prioridades nacionales del Plan, de conformidad con las orientaciones generales aplicables al sector o área del desarrollo de que se trate. Dichos programas especifican los objetivos, prioridades y políticas que rigen el desempeño de las actividades del sector o área del desarrollo que se determine atender por medio de la planeación nacional.

Los programas nacionales integran la dimensión sectorial o regional de las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo. Su nivel de generalidad es menor que el del Plan, pero su carácter es nacional y abarca amplios sectores, regiones o temas de interés o importancia estratégica. Por su parte, los proyectos y programas específicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se diseñan en otros documentos que se derivan del propio programa, cumpliendo una función semejante a la del Plan Nacional,

esto es, el marco general de mediano plazo de la política pública sectorial, regional o institucional<sup>5</sup>.

#### **4.1.4 Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006**

Básicamente, el Plan Nacional de Desarrollo cumple con las características solicitadas por el Sistema Nacional de Planeación.

El Gobierno Federal lo define como un compendio en el que todo mexicano puede consultar lo que el gobierno planea hacer por ellos y con ellos, a fin de que los técnicos de la planeación y de la administración pública lo vean como instrumento básico que define criterios, prioridades y fundamentos de elaboración de las políticas públicas. Al mismo tiempo, para que los orientadores y líderes de opinión encuentren una presentación sistemática de los compromisos de gobierno. Así, el Plan es un marco integral de desarrollo que se muestra a la sociedad, ya que permite pensar de manera más estratégica en las prioridades, políticas, programas, proyectos y reformas que hay que emprender para lograr los objetivos propuestos, pero sin que se conviertan en un marco rígido y limitante.

El documento se divide en tres grandes apartados: Desarrollo social y humano, Orden y respeto, y Crecimiento con calidad.

Desarrollo social y humano: Este apartado se establece con acciones del gobierno enfocadas al desarrollo social y humano, que se concibe como un proceso de cambio sustentado en la educación, y tiende a construir oportunidades de superación para amplios sectores de la población, con criterios de equidad en todos los aspectos. Además, va orientado a reducir las desigualdades extremas y las inequidades de género; a desarrollar las capacidades educativas y de salud; a incrementar la satisfacción de necesidades básicas y la calidad de vida de los habitantes del país, y a reforzar la cohesión social de las colectividades y la armonía con el medio ambiente.

---

<sup>5</sup> Ley de Planeación, Congreso de la Unión. Vigente al 10 de noviembre de 2004.

Orden y respeto: En este apartado, el gobierno se propone consolidar la democracia y eliminar todo vestigio de autoritarismo. Forman parte esencial del quehacer político y de las acciones que se realicen la búsqueda de consensos y convergencias entre las instituciones y entre los actores políticos; la tolerancia; la libertad de expresión; la participación ciudadana plural en los procesos de decisión gubernamental; la transparente rendición de cuentas, y la calidad en el servicio público.

Crecimiento con calidad. Los pilares de tal crecimiento son:

- Un entorno macroeconómico cierto y estable, sustentado en finanzas públicas sólidas
- Una acción pública decidida en favor del desarrollo, mediante la programación eficaz y transparente del gasto público en áreas de educación, salud e infraestructura
- Un sistema financiero sólido y eficaz en el apoyo al aparato productivo
- Una mayor flexibilidad microeconómica, apoyada en reglas claras y normas similares a las de los países industrializados
- La extensión de los frutos de la apertura y de la competitividad a segmentos más amplios de la población
- El apoyo a la educación permanente, la capacitación laboral y el desarrollo tecnológico
- El uso sustentable de los recursos naturales y el respeto absoluto al medio ambiente
- La superación de los rezagos en infraestructura pública y privada
- La planeación regional, reforzada por la coordinación entre el Ejecutivo Federal y los gobiernos estatales y municipales<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Gobierno de México, Presidencia de la República, México, 2001.

Los programas sectoriales que la federación ha integrado en el presente sexenio para el desarrollo de estas políticas son los siguientes:

Programa Nacional de Salud 2001-2006
Programa Nacional de Política Laboral 2001-2006
Programa Sectorial de Energía 2001-2006
Programa Sectorial Agrario 2001-2006
Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006
Programa Nacional Hidráulico 2001-2006
Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006
Programa Nacional de Procuración de Justicia 2001-2006
Programa Nacional de Turismo 2001-2006
Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006
Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006
Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, Superación de la Pobreza: Una Tarea Contigo
Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2001-2006

**Cuadro 4.1. Programas sectoriales para el periodo presidencial 2000-2006 (continua)**

Fuente: Oficina de la Presidencia de la República

Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2002-2006
Programa Nacional de Protección Civil 2001-2006
Programa Nacional Forestal 2001-2006
Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2002-2006
Programa Nacional para el Control de Drogas 2001-2006
Programa Especial de Ciencia y Tecnología 2001-2006
Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006
Programa Nacional de Educación 2001-2006
Programa de Mejora Regulatoria 2001-2006
Programa Nacional de Población 2001-2006
Programa Nacional de Competencia Económica 2001-2006
Programa Nacional de Desarrollo Minero 2001-2006

**Cuadro 4.1. Programas sectoriales para el periodo presidencial 2000-2006**

Fuente: Oficina de la Presidencia de la República



## **4.2 Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (PNCTDA) 2001-2006**

El Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (PNCTDA) 2001-2006 busca organizar los esfuerzos gubernamentales para prevenir y sancionar la corrupción en las instituciones públicas; mejorar su eficacia, eficiencia y honestidad; hacer obligatoria la rendición de cuentas, y propiciar la participación activa de la población. Todo ello para servir mejor a la sociedad, en aras de la satisfacción de sus necesidades con justicia y en libertad.

Por tanto, ante la escasez de recursos y el imperativo de un mejor gobierno, el programa señala lo que se va hacer, cuándo, cómo y dónde se va realizar y quiénes se van a responsabilizar de los resultados. En este contexto se fija cinco objetivos estratégicos:

- Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad, e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública
- Controlar y detectar prácticas de corrupción
- Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad
- Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad
- Administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal

El diagnóstico de este programa detectó las siguientes debilidades de la administración pública en México:

- Esfuerzos de planeación estratégica y de evaluación de las políticas públicas todavía limitados, los cuales implican indefinición en las prioridades

que necesitan atenderse en un entorno de recursos económicos cada vez más restringidos

- Sobrerregulación en la mayor parte de los temas relacionados con la administración y operación de las dependencias y entidades, lo que hace difícil su funcionamiento, deteriora la calidad de sus programas y servicios y afecta sensiblemente a los particulares
- Estrategias dispersas que no favorecen la creación de instancias de liderazgo, conducción e integración de esfuerzos que se traduzcan en más y mejores resultados
- Estructuras de organización sobredimensionadas, con formas jerárquicas verticales que dificultan la operación y que no se vinculan debidamente con la misión y los objetivos de cada institución
- Escasa coordinación interinstitucional para el desarrollo de programas en los que convergen atribuciones de distintos órdenes de gobierno
- Políticas de desarrollo de los recursos humanos limitadas por la carencia de un sistema de carrera que facilite su profesionalización, que contribuya de manera significativa a mejorar las competencias laborales y que, en consecuencia, apoye, premie y motive el desempeño de los servidores públicos
- Tecnología limitada que va orientada principalmente a cuestiones de carácter administrativo, bajo esquemas independientes en cada dependencia o entidad y sin una visión de conjunto que permita su óptima utilización
- En muchos casos, procesos de trabajo ineficientes que no aportan un valor agregado importante para la población y que no están dirigidos a lograr resultados significativos y de calidad
- Relación con las organizaciones sindicales sin lograr permanentes y amplios espacios de entendimiento y colaboración a fin de mejorar e innovar los

procesos en la APF y crear condiciones más favorables para el desarrollo laboral del trabajador en el sector público

- Insuficiente arraigo en el quehacer cotidiano de las instituciones públicas y de los que trabajan en ellas de una cultura ética, de servicio público a partir de la sociedad y para beneficio de esta
- Vinculación intermitente con la ciudadanía que no ayuda a su participación en la definición, la ejecución y la evaluación de las políticas y programas gubernamentales<sup>7</sup>

Ante esta situación, las propuestas de solución del programa son las siguientes:

**a) Los retos para un gobierno eficaz, eficiente, transparente e innovador**

Para lograr conducir el cambio, los tres órdenes de gobierno se deberán ganar la confianza de la sociedad a través de servicios de calidad, oportunos y eficientes, con un adecuado control y evaluación de la gestión pública y una permanente participación social.

Cuatro retos enfrenta la APF en congruencia con identidad social, cultural y económica de los mexicanos.

De confianza en las instituciones

- La actuación cotidiana de los servidores públicos debe tener como constante los principios y valores éticos que ha suscrito el Ejecutivo Federal que, más allá de conceptos e intenciones, necesitan transformarse en práctica diaria de cada oficina pública
- Estimular una relación de mayor apertura, colaboración y confianza entre las propias instituciones bajo un esquema que deje clara la

---

<sup>7</sup> Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006. Gobierno de México, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, México, 2001

responsabilidad de cada una, pero que propicie la interacción y suma de esfuerzos a fin de alcanzar propósitos comunes

- Recuperar la confianza ciudadana con esfuerzo, eficiencia, eficacia y probidad, entre las instituciones y con trabajo en equipo dirigido a objetivos comunes

#### De calidad e innovación gubernamentales

- Lograr que las dependencias y entidades de la APF sean instituciones de calidad
- En este contexto, la calidad e innovación deben ser formas de pensar y hacer las cosas que no dejen espacio a la ineficiencia. Son procesos que garantizan resultados, mejora continua y una buena asignación de los recursos públicos; son un sello de actuación (ver Cuadro 4.2)
- La calidad significa también ejercer de manera pertinente los recursos de la sociedad; implica saberlos administrar, darles un destino claro y objetivo y lograr que generen valor agregado para el ciudadano. Cada peso que se ejerza en el servicio público debe contribuir a satisfacer necesidades de la población

#### De control, evaluación y transparencia de la gestión pública

- Cambiar el paradigma del control excesivo y poco sustantivo a otro que libere el potencial creativo, innovador y productivo de los servidores públicos y de las instituciones con elementos sólidos y eficaces de control y evaluación que garanticen resultados, el buen uso de los recursos públicos y prevengan la corrupción. Esta evaluación del desempeño debe ser permanente en los temas y asuntos públicos de mayor relevancia. Un esfuerzo que requiere de la combinación de

normas, estructuras, sistemas y métodos de trabajo con el capital humano y el comportamiento ético

- En cumplimiento a lo señalado en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, se dará mayor énfasis a la autonomía real de los órganos de gobierno e internos de control (OIC) de la APF, procurando con ello fortalecer la transparencia y el arraigo de una cultura de honestidad y eficiencia con acciones preventivas y de detección y combate frontal a la corrupción

Enfoque tradicional	Nuevo enfoque
▪ Énfasis correctivo	✓ Énfasis preventivo y de coadyuvancia
▪ Auditorías dirigidas al cumplimiento de normas administrativas	✓ Auditorías dirigidas a: - Normas administrativas - Revisión de procesos sustantivos - Resultados
▪ Metas fijadas en factores cuantitativos (observaciones, responsabilidades fincadas, etc..)	✓ Metas basadas en factores cualitativos y de desempeño
▪ Discrecionalidad en la aplicación de la norma	✓ Control de procesos
▪ Relación jerárquica y funcional dispersa y desordenada	✓ Relación jerárquica y funcional clara y ordenada
▪ Exceso de solicitudes de información a dependencias y entidades de la APF	✓ Solicitudes de información limitadas, pertinentes y multifuncionales

**Cuadro 4.2. Comparativo del enfoque tradicional respecto al enfoque de los OIC**

Fuente: Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo

2001-2006. Gobierno de México, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, México, 2001

### De participación social

- Lograr la participación de la ciudadanía en los esfuerzos para combatir la corrupción y dar transparencia a la gestión pública, como requisito indispensable

- Convencer, capacitar y comprometer a la totalidad de los servidores públicos en la misión, visión y los propósitos de gobierno, que hagan posible un trabajo de conjunto que será pieza clave para el éxito en la solución de los problemas nacionales
- Convocar a los gobiernos estatales y municipales del país para sumarlos al logro de los objetivos que plantea el PNCTDA, de manera que pueda articularse una estrategia integral en el territorio nacional para prevenir y, en su caso, combatir la corrupción

#### **b) El combate a la corrupción e impunidad**

- Partir de reconocer el problema, el diagnóstico de sus causas y efectos, así como de los puntos críticos que deben atenderse con mayor celeridad, a fin de revertir en el menor tiempo posible sus efectos negativos
- Entender que la corrupción es un fenómeno arraigado en buena medida en el tejido social, lo cual requiere actuar sobre las bases de la cultura y la educación de la sociedad mexicana. Se trata de un fenómeno social que interesa a todos
- Tener claro que el énfasis de la acción pública para combatir la corrupción debe estar en la prevención de conductas y hechos ilícitos, sin que ello implique desatender la aplicación rigurosa de la ley cuando así proceda
- Diseñar una política de Estado con alta prioridad y parte de la agenda del Ejecutivo Federal, en la que concurran esfuerzos de todas las instituciones públicas de manera obligatoria, concertada y permanente
- Tratar como bien público la información gubernamental, con criterios de excepción para aquella relativa a la privacidad y la seguridad de las personas
- Utilizar de manera óptima y correcta los recursos presupuestales autorizados por el Congreso
- Significar un compromiso para la sociedad, cuya participación debe ser activa y con las garantías necesarias para la protección de sus derechos

- Rendir cuentas a la sociedad de las acciones, los avances y los resultados obtenidos

### **C) Una sociedad informada, participativa y vigilante del gobierno**

- Requisito de cualquier programa que busque mejorar la calidad, eficiencia y probidad en la APF es el de informar permanente y consistentemente a la población de lo que se quiere hacer y para qué; con qué se pretende lograrlo; en qué tiempo, con qué recursos y cómo habrá de evaluarse, con el objeto de contribuir a sentar las bases de un sistema de pesos y contrapesos institucionalizado en el gobierno y vigilado por la sociedad que facilite la eficiencia y honestidad de los servidores públicos

### **D) Servidores públicos con una cultura ética y de servicio a la sociedad**

Esto consiste en la capacitación de los trabajadores al servicio del Estado, la mejora de sus niveles de vida y, sobre todo, darles una perspectiva de largo plazo con certidumbre y dignidad.

## **4.3 Avances en la modernización de la administración pública en México**

- La Ley del Servicio Profesional de Carrera, que tiene como propósito garantizar el ingreso, desarrollo y permanencia del servidor público, a través del mérito y la igualdad de oportunidades, en un marco de transparencia y legalidad, lo cual indudablemente promoverá una nueva actitud en el servidor público para lograr una mejora permanente en los servicios gubernamentales, propiciar acciones que favorezcan el

desarrollo de las actividades productivas y construir una nueva cultura de rendición de cuentas<sup>8</sup>

- La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que entró en vigor a partir del 12 de junio de 2003. Esta ley da derecho a toda persona, sin necesidad de acreditar un interés específico, para poder preguntar y consultar cuanta información pública posea el Gobierno Federal, con excepción de la clasificada como reservada o confidencial. Tal apertura consolida una herramienta fundamental para la construcción de la cultura de transparencia y rendición de cuentas, con lo cual se pretende pasar de una cultura patrimonialista de la información oficial a la permanente y obligación rendición de cuentas de los servidores públicos<sup>9</sup>
- Se constituyó la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (CITCC) con el objetivo de prevenir y combatir la corrupción y fomentar la transparencia para que la sociedad perciba a la Administración Pública Federal como honesta, transparente y confiable<sup>10</sup>
- El establecimiento del Índice de Seguimiento de Transparencia (IST), unidad de medida que permite valorar de forma integral los esfuerzos realizados por las dependencias y entidades federativas<sup>11</sup>
- Las reformas a las leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de Adquisiciones y Obras Públicas, de Bienes Nacionales y con la propuesta de un nuevo esquema de Justicia Administrativa
- Vanguardia en materia de gobierno electrónico a través de los siguientes servicios a partir del año 2002:

---

<sup>8</sup> Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, Secretaría de la Función Pública.

<sup>9</sup> Informe de Labores del Secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, México DF, 31 de marzo de 2003.

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> *Ibid.*



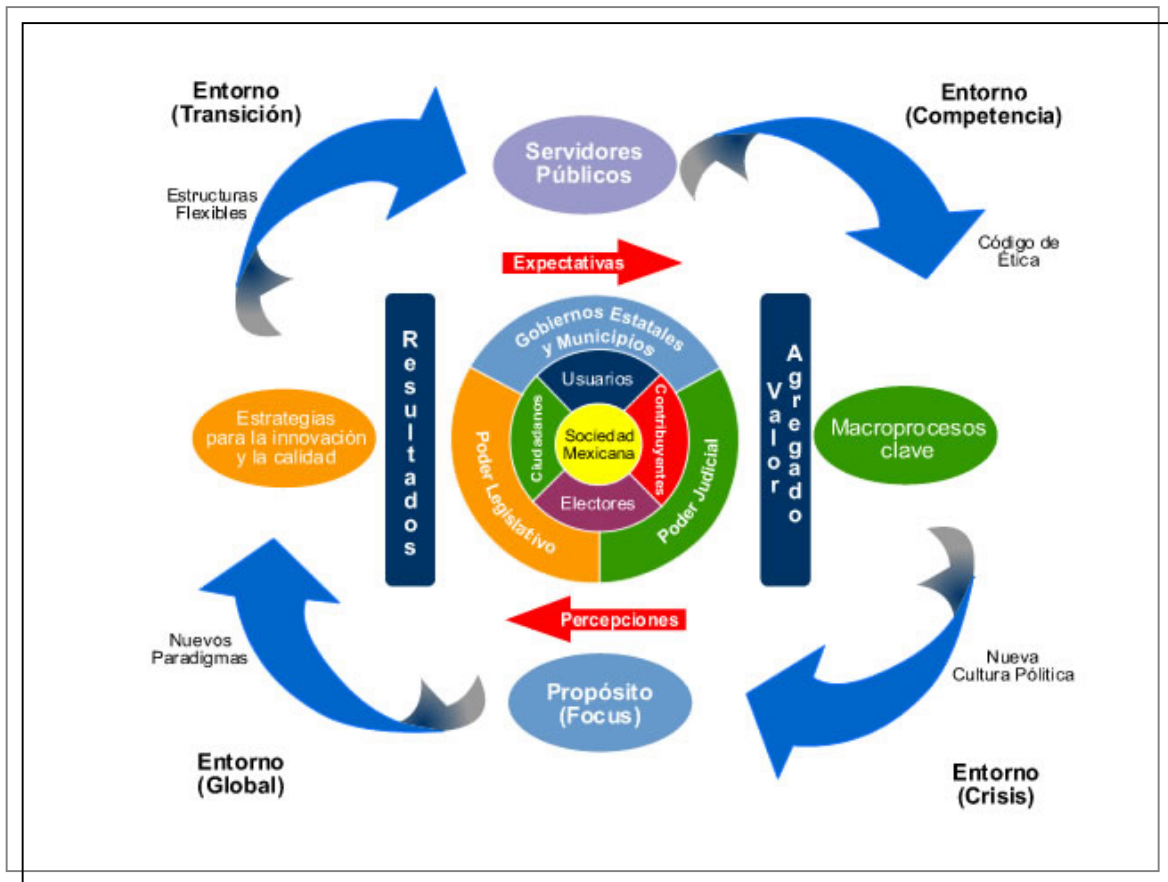
- ✓ Operación el Sistema de Trámites Electrónicos Gubernamentales *Tramitanet*, en esa misma idea de convertir cualquier computadora en una ventanilla de gobierno. A la fecha, los ciudadanos pueden conocer requisitos, oficinas y horarios de todos los trámites federales y efectuar 38 de ellos en forma electrónica, desde la realización de citas médicas en el ISSSTE hasta la consulta de los recibos de luz de la Comisión Federal de Electricidad y la presentación de avisos al IMSS
- ✓ Los usuarios de los servicios públicos tienen la posibilidad de realizar licitaciones electrónicas en *Compranet*, con más de un millón de trámites electrónicos realizados
- ✓ Los servidores públicos pueden realizar sus declaraciones a través de *Declaranet*
- ✓ Apoyo a la gestión eficiente del gobierno con la creación de la *Normateca*, una herramienta de simplificación regulatoria diseñada por la Secretaría de la Función Pública que consiste en un portal de internet para el registro y difusión de todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que regulan la operación y funcionamiento de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de asegurar que los servidores públicos conozcan el marco normativo que aplica a las dependencias y entidades, logrando facilitar y agilizar la gestión diaria de los servidores públicos y promoviendo una mayor transparencia y combate a la corrupción<sup>12</sup>
- Elaboración de códigos de conducta en el 69 por ciento de las dependencias y entidades. Además, se han revisado los niveles de sueldos en algunas de las áreas más críticas del Gobierno Federal<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Informe de Labores del Secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, México DF, 31 de marzo de 2003.

<sup>13</sup> *Ibid.*

- Un total de 850 dependencias del Gobierno Federal han implementado, documentado y certificado los sistemas de calidad ISO 9000:2000 para brindar servicios que satisfagan las expectativas de los usuarios
- Con las atribuciones que le confiere el Sistema Nacional de Planeación al Ejecutivo Federal, se creó la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, cuyo objetivo se centra en recuperar la confianza de los ciudadanos en el gobierno, así como en transformar al gobierno en una institución competitiva que contribuya a lograr los resultados planeados en materia de crecimiento económico, desarrollo humano y social, al igual que en materia de orden y respeto (ver Figura 4.1)<sup>14</sup>



**Figura 4.1. Estructura estratégica de INNOVA**

Fuente: Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental

<sup>14</sup> Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, Gobierno de México.

- **Establecimiento del Modelo de Calidad INTRAGOB.** El objetivo sustancial de este proceso de calidad es la transformación radical de la Administración Pública para evidenciar en el Modelo de Calidad INTRAGOB un nivel de madurez de 550 puntos que se refleje en la calidad de los procesos, bienes y/o servicios que se proporcionan y una dignificación de la imagen de los servidores públicos, así como de las dependencias y entidades, evaluando desde el punto de vista de la ciudadanía, lo que coadyuva al incremento de la productividad y la competitividad en las dependencias y entidades<sup>15</sup>

#### **4.4 Modelo de Calidad INTRAGOB basado en las Normas ISO 9000**

##### **4.4.1 Política de calidad del Gobierno Federal**

Debido a las demandas de la sociedad, el gobierno del Presidente Vicente Fox se comprometió a implantar, desarrollar, mantener y mejorar en todas sus dependencias y entidades un Modelo de Calidad Total que le permitiera transformar la administración pública para proyectar un gobierno de clase mundial, con una imagen confiable e innovadora y con una sólida cultura de calidad. Esta política consiste en reemplazar los esquemas tradicionales de la gestión pública, aplicando los más avanzados sistemas administrativos y tecnológicos, y evaluar su gestión con estándares de excelencia; promover la dignificación y eficacia de la función pública, y rediseñar sus procesos y servicios con un enfoque central del quehacer gubernamental de cumplimiento de las expectativas y necesidades de los ciudadanos y la sociedad.

Para atender estos compromisos con respeto al marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, el Gobierno Federal estableció su política de calidad, dirigida a la atención de los aspectos prioritarios: la administración pública, los servidores públicos y los servicios que proporcionan a la sociedad para satisfacer sus necesidades.

---

<sup>15</sup> Modelo de Calidad INTRAGOB. Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, Gobierno de México, febrero de 2004.

- Hacia la administración pública

- ✓ Un gobierno eficiente y efectivo con un Modelo de Calidad que, en el año 2006, tenga la capacidad de evidenciar 550 puntos evaluados a través de los esquemas de Dirección por Calidad.
- ✓ Un gobierno confiable en sus políticas, procesos y servicios, que alcance en 2006 la certificación de sus sistemas de gestión de la calidad de todas sus unidades administrativas con capacidad de autogestión.
- ✓ Un gobierno con resultados tangibles y mejorados que permanentemente aplique mediciones en la definición de estrategias e implementación de sus acciones y le permita evaluar tanto la gestión de los recursos como el impacto de sus proyectos.

- Hacia los servidores públicos

Arraigar un alto espíritu de compromiso y servicio, actitud de mejora continua, trabajo en equipo, adopción de esquemas que faculten la participación de los servidores públicos, transparencia en el manejo de los recursos públicos, toma de decisiones basada en hechos y datos y aumentar la calidad de vida de los servidores públicos. Y, mediante la aplicación de los principios de calidad en la actividad cotidiana, conducir a los servidores públicos para que estén dispuestos a aprender experiencias de éxito, y su profesionalización en una cultura de calidad total.

- Hacia la sociedad

- ✓ Implementar acciones que permitan una sana convivencia de la sociedad y una mejor calidad de vida de los ciudadanos
- ✓ Proporcionar productos, servicios e información con valor agregado, a través de la clara identificación de las expectativas de los ciudadanos

- ✓ Establecer estándares internacionales en los servicios que se proporcionan
- ✓ Identificar, conocer y difundir públicamente la percepción del grado de satisfacción de los usuarios, clientes y sociedad

Para dar cumplimiento a los compromisos del Ejecutivo Federal, se exigió la responsabilidad y el compromiso de todos los servidores públicos, que constituyen la fortaleza de la Administración Pública Federal, y que a través de la Red de Calidad de Gobierno Federal acepten el reto de alcanzar en 2006 el cumplimiento de los fines en el Modelo de Calidad INTRAGOB y la Certificación ISO 9001:2000, NMX-CC-9001:2000, del cien por ciento de la meta comprometida por el Ejecutivo Federal<sup>16</sup>.

#### **4.4.2 El Modelo de la Calidad INTRAGOB**

Este modelo está orientado a satisfacer plenamente las expectativas y necesidades de los ciudadanos y clientes de los productos y/o servicios que proporciona la Administración Pública Federal; la consolidación de una cultura de calidad; la mejora de la productividad y la competitividad; la innovación tecnológica, así como la actuación responsable del personal de todas nuestras instituciones ante la sociedad.

INTRAGOB pone énfasis en los siguientes elementos:

- Mejora en el corto plazo de la calidad de bienes y/o servicios del sector público que tienen un alto impacto en la ciudadanía
- Establecimiento de una cultura de calidad en el servicio público
- Transparencia en la administración de las dependencias y entidades
- Rendición sistemática de cuentas y de los resultados obtenidos por las dependencias y entidades

---

<sup>16</sup> Modelo de Calidad INTRAGOB. Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, Gobierno de México, febrero de 2004.

- Visión de mejora continua, innovación y competitividad en la gestión de las dependencias y entidades del Gobierno Federal<sup>17</sup>

#### **4.4.2.1 Principios de calidad adaptados a la administración pública de México**

El Modelo de la Calidad INTRAGOB se basa en los principios de calidad descritos en el Capítulo II. Una vez adaptados a la administración pública, se vuelven necesarios para el desarrollo de estrategias y planes de acción de INTRAGOB. Estos principios se interpretan de la siguiente manera:

##### 1. Satisfacción del cliente

Efectividad de los sistemas de las instituciones para conocer profundamente las necesidades de sus clientes externos e internos, satisfacer dichas necesidades y expectativas e incorporar los ciclos de mejora de los procesos internos y a los procesos, productos y servicios asociados, a través de la identificación de las necesidades de los ciudadanos y/o clientes.

##### 2. Calidad en el servicio

La Administración Pública Federal está comprometida en dignificar la función del servidor público, atendiendo consistentemente las expectativas y requerimientos de la sociedad, con un claro entendimiento de los objetivos y metas de calidad, acción en la que todos los servidores públicos desarrollan sus funciones con responsabilidad y manifiesta actitud de servicio.

##### 3. Calidad de vida en el trabajo

Desde la perspectiva de que los servidores públicos son el capital más valioso y parte fundamental de la Administración Pública Federal, deberán

---

<sup>17</sup> *Ibid.*

desempeñarse en un clima laboral de respeto, orden y disciplina que se refleje en una mejor calidad de vida en el trabajo.

#### 4. Comunicación organizacional

A través de una comunicación clara, efectiva y abierta se desarrolla en la administración pública la sinergia y la difusión de directrices y logros, lo cual permite un adecuado facultamiento de los mandos medios, una mayor identificación de los empleados con la dependencia/entidad y una visión compartida en el establecimiento y cumplimiento de metas.

#### 5. Uso eficiente de los recursos

El capital humano y los recursos financieros y materiales utilizados en la organización se deben administrar con responsabilidad, efectividad, eficiencia y transparencia.

#### 6. Respeto al entorno

Todas las actividades de la Administración Pública Federal deben realizarse conservando y mejorando el medio ambiente, así como respetando la cultura de las comunidades donde se localizan las instalaciones del Gobierno Federal, en armonía con la sociedad para fortalecer un desarrollo sustentable.

#### 7. Mediciones

Es necesario determinar el grado de satisfacción de los servidores públicos, así como de los ciudadanos y clientes, con el firme propósito de mejorar continuamente los procesos y resultados, identificando los puntos de control y los factores críticos de éxito que permitan cumplir cabalmente las expectativas y los requisitos de los clientes actuales y futuros.

Para tal efecto necesita considerarse, al menos, la tendencia de los siguientes tipos de indicadores:

- INDICADORES DE DESEMPEÑO que muestren el comportamiento de los procesos
- INDICADORES DE EFECTIVIDAD para medir el funcionamiento de los sistemas de acuerdo con su diseño y los resultados esperados
- INDICADORES DE EFICIENCIA para medir los recursos utilizados en aras de alcanzar los objetivos de los sistemas

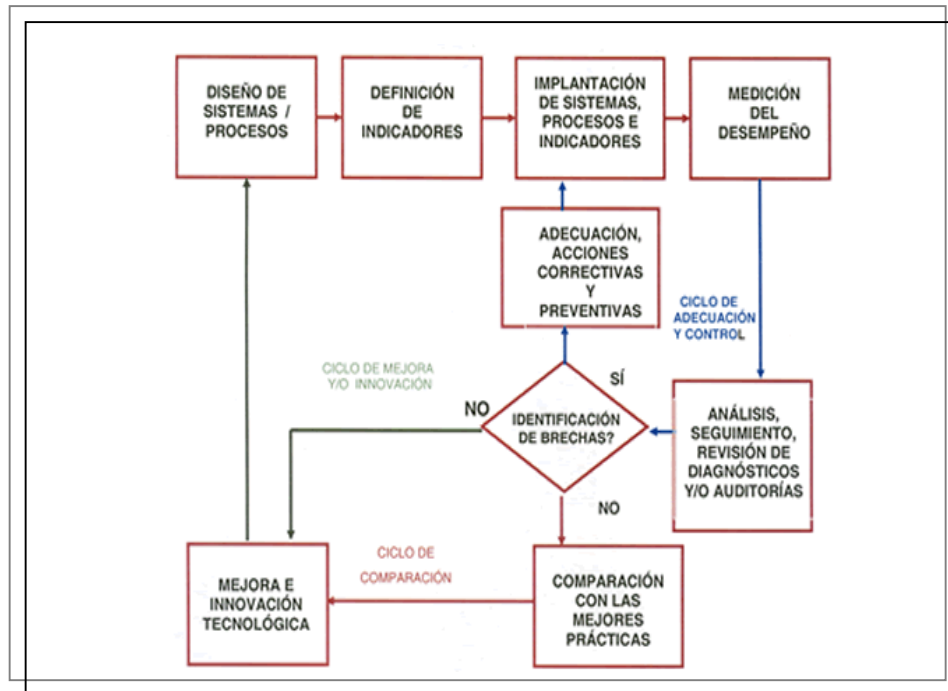
Los principios anteriores son los elementos que soportan y orientan los esfuerzos de mejora continua, innovación y competitividad en los bienes y/o servicios que las dependencias/entidades del Gobierno Federal brindan a los ciudadanos.

## 8. Mejora continua

Es importante que todos los servidores públicos aporten sus conocimientos, habilidades y experiencia en los procesos, por lo cual deben definirse claramente en cada área los procesos de mayor impacto hacia los ciudadanos, clientes o sociedad, y así saber cómo incide el trabajo de cada persona en el producto o servicio final. Con esto se logrará involucrar a todos los servidores públicos en la formación de equipos de trabajo que impacten positivamente en las cadenas de valor para cada servicio; este enfoque permanente hará que se mantenga la mejora continua.

El ciclo de diseño e implantación de sistemas para la innovación y mejora continua de los criterios que integran el Modelo de Calidad INTRAGOB se realiza conforme a las etapas mostradas en el esquema de la Figura 4.2:





**Figura 4.2. Flujograma del Modelo de Calidad INTRAGOB**

Fuente: Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental

El Modelo de Calidad INTRAGOB se integra con los siguientes criterios:

- 1) Satisfacción del cliente
- 2) Liderazgo
- 3) Desarrollo del personal y del capital intelectual
- 4) Administración de la información y de la tecnología
- 5) Planeación
- 6) Gestión y mejora de procesos
- 7) Impacto en la sociedad
- 8) Resultados

En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el Modelo de Calidad INTRAGOB contribuye al desarrollo de las siguientes características de un buen gobierno:

- Gobierno de calidad, que ponga en el centro del quehacer gubernamental a las necesidades y expectativas de la sociedad
- Gobierno estratégico y competitivo, que sea la vanguardia de la sociedad
- Gobierno descentralizado, que en sus relaciones con los estados y municipios propicie un nuevo pacto federal
- Gobierno inteligente, eficaz y efectivo, que trabaje mejor y cueste menos
- Gobierno confiable, cuyos servicios cuenten con altos estándares de calidad
- Gobierno ágil y flexible, capaz de captar las oportunidades, atender los problemas y adecuarse a las circunstancias rápida y eficazmente
- Gobierno con alto sentido de responsabilidad social<sup>18</sup>

#### **4.4.2.2 Requisitos a considerar a partir de los criterios del Modelo de Calidad INTRAGOB.**

Los requisitos que deben considerar las dependencias federales en cada uno de los criterios del Modelo de Calidad INTRAGOB son:

##### **1. Satisfacción del cliente**

- Conocimiento de necesidades y expectativas de ciudadanos y clientes
- Comunicación con los ciudadanos y clientes; capacidad de una respuesta oportuna a sus quejas y reclamaciones
- Sistemas para determinar el nivel de satisfacción de los clientes

---

<sup>18</sup> Modelo de Calidad INTRAGOB. Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, Gobierno de México, febrero de 2004.

## 2. Liderazgo

- Los titulares de las dependencias y entidades deben implantar e impulsar sistemas, métodos y prácticas para mejorar el liderazgo participativo y la promoción de los principios y valores de calidad compartidos por todos los miembros de la organización

## 3. Desarrollo personal y del capital intelectual

Los titulares de las dependencias y entidades deben implantar e impulsar:

- El trabajo en equipo
- La capacitación del personal
- La formación de capital intelectual
- El reconocimiento (individual y grupal)
- Mejoramiento de la calidad de vida en el trabajo
- Ambientación permanente para la calidad

## 4. Administración de la información y de la tecnología

- Los titulares de las dependencias y entidades deben implantar e impulsar la administración de la información y de la tecnología.

## 5. Planeación

- Mediante el Sistema de Planeación Estratégica se debe implantar y evaluar la visión, misión, prioridades, objetivos, estrategias, indicadores de desempeño, de efectividad y de eficiencia, acciones y programas de modernización e innovación de cada dependencia o entidad, incluyendo las aportaciones de todo el personal, clientes y proveedores
- La planeación operativa implica la implantación de planes y desarrollo de sistemas y procesos formales, a través de los cuales se llevan a efecto las acciones productivas para la calidad, productividad, innovación y

competitividad mediante programas de trabajo que determinan metas y recursos

## 6. Gestión y mejora de procesos

- Desarrollo de servicios y procesos
- Para la gestión y mejora de los procesos se considera la implantación de sistemas para la gestión de la calidad, protección ambiental y seguridad industrial
- El Gobierno Federal incorpora lo anterior a sus procesos de conformidad a lo establecido por las Normas Mexicanas y las Normas Internacionales vigentes en esta materia: ISO-9001:2000/NMX-CC-9001-IMNC-2000, ISO-14001/NMX-SAA-001:1996 y SAST-001-NMX-IMNC-2000
- Implantar, mantener y mejorar el Sistema de Gestión de la Calidad de los Suministros y el Sistema de Evaluación y Desarrollo de Proveedores

## 7. Impacto en la sociedad

- Se deben incrementar los esfuerzos tendientes al mejoramiento de su ámbito de influencia en el entorno legal, físico, social y económico, mediante el establecimiento de acciones concretas para promover la cultura de calidad, estimular y facilitar que otras organizaciones de la comunidad desarrollen sus propios programas de calidad Total

## 8. Resultados

Se deben identificar en la organización:

- Valor creado para la dependencia o entidad
- Valor creado para los clientes y la sociedad
- Valor creado por la cultura de calidad

Los requisitos anteriores deben seguir el siguiente proceso de mejora:

- Deben incluir indicadores para la evaluación de su eficiencia y efectividad
- Deben establecerse programas de trabajo para la difusión, la capacitación e implantación
- La información derivada de los indicadores utilizados debe ser analizada para controlarla y suficiente para mejorar los procesos
- Los métodos, procesos y sistemas deben estar sujetos a ciclos de mejora continua

Como se puede apreciar, la administración pública del Gobierno Federal se apegó a los principios de calidad reconocidos internacionalmente y a los incluidos en las Normas ISO 9001:2000.

Para dar continuidad y congruencia a la metodología propuesta por esta investigación, el siguiente capítulo, que también forma parte del marco contextual, tratará los aspectos relacionados con la administración pública del Estado de Veracruz para especificar el contexto en que se desarrolla el Sistema de Gestión de la Calidad de la Integración del Informe de Gobierno.

## **CAPÍTULO V**

### **MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

#### **EN EL ESTADO DE VERACRUZ**

Este capítulo describe el esquema estatal de planeación del Gobierno del Estado de Veracruz con respecto a la modernización de su administración. De manera específica se analiza el proceso de rendición de cuentas del Poder Ejecutivo con la certificación de la Integración del Informe de Gobierno bajo la Norma ISO 9001:2000.

### **5.1 Plan Veracruzano de Desarrollo**

#### **5.1.1 Marco de referencia básico**

En cumplimiento a lo establecido en la entonces Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave, en su artículo 87, ahora 75 de la reformada Constitución, el Gobernador del Estado, Lic. Miguel Alemán Velasco, organizó un sistema de planeación democrática para el desarrollo integral del Estado, que alienta y protege la actividad económica de los particulares y del sector social en los términos que la ley marca.

Apegado a esta normatividad, se implantó el Sistema de Planeación para el Desarrollo del Estado de Veracruz bajo un esquema de participación democrática, en el que sociedad y gobierno establecieron vínculos de trabajo para atender las necesidades prioritarias del desarrollo del Estado de Veracruz.

Como primer proyecto de tal sistema, y en cumplimiento a la Ley de Planeación del Estado de Veracruz-Llave, se elaboró el Plan Veracruzano de Desarrollo 1999-2004, que fue el documento rector de la planeación del desarrollo integral del Estado de Veracruz. Para su conformación, se incorporaron las demandas y aspiraciones que expresaron los sectores y

grupos sociales de la entidad en la campaña electoral, así como en foros de consulta ciudadana.

De este modo se establecieron cuatro ejes rectores como objetivos permanentes de gestión, que correspondían a:

1. Atención a las causas y los efectos de la pobreza y la marginación con el fin de aumentar los niveles de bienestar de los veracruzanos y mejorar la distribución del ingreso
2. Modernización del orden jurídico para preservar y enriquecer las libertades y las opciones democráticas
3. Reactivación de la economía veracruzana para que sea fuerte, orientada a respaldar la inversión para la generación de empleos y la producción
4. Modernización de la administración pública

Derivado de estos cuatro ejes se fijaron objetivos, estrategias, acciones y metas que quedaron plasmados en programas sectoriales, cuyos resultados fueron evaluados técnica y financieramente con el objeto de optimizar los recursos destinados a su implementación.

Los programas sectoriales que derivaron del Plan Veracruzano de Desarrollo 1999-2004 fueron los siguientes:

- Programa Veracruzano de Seguridad Pública
- Programa Veracruzano de Protección Civil
- Programa Veracruzano de Finanzas Públicas
- Programa Veracruzano de Educación y Cultura
- Programa Veracruzano de Desarrollo Económico
- Programa Veracruzano de Comunicaciones y Obras Públicas

- Programa Veracruzano de Desarrollo Regional y Urbano
- Programa Veracruzano de Desarrollo Agropecuario, Forestal y Pesquero
- Programa Veracruzano de Salud
- Programa Veracruzano de Desarrollo Administrativo
- Programa Veracruzano de Procuración de Justicia
- Programa Veracruzano de Comunicación Social
- Programa Veracruzano de para el Desarrollo Integral de la Familia<sup>1</sup>

### **5.1.2 Modernización de la Administración Pública**

Para hacer factible el Plan Veracruzano de Desarrollo, en el periodo 1999-2004 el gobierno de Veracruz propuso modernizar y convertirse en rector y promotor del desarrollo en su conjunto, sin invadir esferas o inhibir iniciativas; se comprometió a revisar la organización de las dependencias y entidades de la administración pública estatal y sus mecanismos de coordinación, y contempló modificar su actual estructura para que cada área tuviera un cúmulo de información de uso exclusivo: la información debería integrarse desde la base de la administración y se compartiría y enriquecería constantemente.

La modernización integral de los sistemas para producir información relevante, confiable y oportuna sería una de las prioridades de la actual administración. De ese modo, se planteó aprovechar los avances y experiencia de las entidades federales y de otros organismos públicos y privados para reforzar los mecanismos y tecnologías para que Veracruz produjera la información que requiriera para apoyar sus programas.

Una de las formas de trabajo de la propuesta era que dicha información respondiera a los requerimientos de los sistemas de planeación, evaluación y

---

<sup>1</sup> Plan Veracruzano de Desarrollo 1999-2004, Gobierno del Estado de Veracruz, Oficina del Programa de Gobierno, Xalapa, Veracruz, 1999.



seguimiento de programas. Para asegurar lo anterior, permanentemente se haría una revisión crítica y evaluativa de la calidad de la información producida.

El desarrollo social sustentable, entonces, tendría un carácter regional que permitiera la generación de ingresos y empleos en aquellas áreas o grupos sociales en condición de pobreza extrema y marginación, y propiciara la formación de indicadores públicos, objetivos, transparentes y temporales.

Lo anterior aterrizaría un enfoque integral y federalista con el apoyo de una administración pública que considerara la modernización de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), el cual sería promovido por el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Veracruz (COPLADEVER).

De ese modo, las dependencias del gobierno estatal se transformarían en centros de resultados para que adquirieran compromisos concretos con el Ejecutivo, los cuales serían medidos en términos de los beneficios que reportaran a la población y de la calidad de los servicios que prestaran. Así, se diseñaron y construyeron indicadores que permitieran medir objetivamente los resultados obtenidos. Los criterios planteados fueron:

**De desempeño:** Medían los resultados específicos que se lograban con la aplicación de los programas bajo la responsabilidad de las dependencias. Estaban vinculados estrechamente con las metas establecidas en el Plan Veracruzano de Desarrollo y en los programas derivados de él

**De gestión:** Medían la eficiencia en el uso de los recursos utilizados para el desarrollo de las acciones y programas

**De transparencia:** Verificaban el estricto cumplimiento de la normatividad aplicable

El lineamiento fundamental para la formulación y ejecución de estos objetivos se apegó a criterios de austeridad y racionalidad en el uso de los recursos

disponibles. Asimismo, las tareas de diagnóstico, evaluación y planteamiento de acciones se encaminaron a la disminución de costos, el incremento de la productividad y la optimización del impacto social<sup>2</sup>.

### **5.1.3 Control y evaluación de la gestión pública**

Para dar respuesta a tal demanda, se propuso promover una nueva cultura de las tareas de auditoría y fiscalización que, a través de un esquema integral de capacitación, se convirtieran en oportunidades de desarrollo y mejoramiento de la gestión gubernamental.

La autoevaluación y el autocontrol se verían entonces con un enfoque moderno: de fortalecimiento de medidas preventivas, seguimiento de programas y evaluación del desempeño. En esta tarea se impulsaría la participación de la sociedad, tanto a nivel individual como de órganos de supervisión y vigilancia ciudadana y consejos consultivos.

Asimismo, se planteó perfeccionar y modernizar los mecanismos de rendición de cuentas por parte de las instituciones y los servidores públicos; mejorar los sistemas de recepción y seguimiento de quejas y denuncias, al igual que establecer mecanismos de medición y evaluación del desempeño y de la calidad de los servicios, adoptando una actitud de mejora continua. Para ello, se emprenderían acciones de profesionalización de servidores públicos, se implantarían procedimientos más eficientes de selección de personal y se instituirían sistemas de incentivos para estimular la honestidad, el esfuerzo y la creatividad de los trabajadores<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Plan Veracruzano de Desarrollo 1999-2004, Gobierno del Estado de Veracruz, Oficina del Programa de Gobierno, Xalapa, Veracruz, 1999.

<sup>3</sup> *Ibid.*

## **5.2 Programa Veracruzano de Desarrollo Administrativo (PROVEDA)**

Este programa, que se dio a conocer en mayo de 1999, planteó los siguientes objetivos:

### **Objetivo general**

Incorporar al esquema de funcionamiento gubernamental las más avanzadas herramientas técnicas y metodológicas que permitan contar con una Administración Pública Estatal moderna, eficaz y eficiente, con una cultura de calidad y vocación de servicio, que satisfaga cabalmente las necesidades y expectativas de la sociedad.

### **Objetivos específicos**

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal deberían enfocar sus esfuerzos al cumplimiento de los siguientes objetivos específicos:

1. Involucrar a la ciudadanía en la determinación, ejecución y evaluación de las acciones gubernamentales, a fin de incrementar la eficiencia y calidad en la prestación de los servicios que las dependencias y entidades ofrecen
2. Fomentar la descentralización y la desconcentración con el propósito de ofrecer una mayor calidad en la prestación de los servicios públicos, acercar las decisiones al sitio donde se generan los problemas y necesidades, reducir costos y, en lo posible, impulsar el desarrollo regional y la descentralización económica
3. Perfeccionar los mecanismos de rendición de cuentas, a través de la adopción de esquemas de medición y evaluación del desempeño y

resultados, de modo tal que permitan mayor flexibilidad y garanticen la honestidad y transparencia en el uso de los recursos públicos, y así incrementar la confianza ciudadana en las instituciones gubernamentales

4. Contar con mecanismos de prevención y detección de ilícitos y sancionar adecuada y oportunamente las transgresiones al marco jurídico normativo
5. Contar con servidores públicos profesionales que, a partir de su capacidad, honestidad, eficiencia y vocación de servicio, contribuyan a lograr una administración de alta productividad para la sociedad

A partir de este enfoque se diseñaron los siguientes subprogramas<sup>4</sup>:

### **5.2.1 Subprogramas**

Con los objetivos antes expuestos, y en congruencia con el Plan Veracruzano de Desarrollo 1999-2004, las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal deberían determinar y dirigir acciones estratégicas y prioritarias en el marco de los siguientes subprogramas:

1. Participación y Atención Ciudadana
2. Descentralización y/o Desconcentración Administrativa
3. Medición y Evaluación de la Gestión Pública
4. Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público

---

<sup>4</sup> Programa Veracruzano de Desarrollo Administrativo, Contraloría General del Estado de Veracruz, Xalapa, Veracruz, mayo de 1999.

### **5.2.1.1 Subprograma Participación y Atención Ciudadana**

En Veracruz, el Subprograma Participación y Atención Ciudadana se diseñó en dos vertientes.

La primera, al igual que en el nivel federal, fue de orientación al mejoramiento de la calidad de los bienes y servicios públicos. Para tal efecto, se planteó el desarrollo de mecanismos de retroalimentación para que la ciudadanía emitiera sus percepciones y sugerencias respecto al desempeño gubernamental en cuanto a calidad, capacidad de respuesta, eficacia, etc.

Asimismo, las dependencias y entidades tendrían que examinar y evaluar las opiniones, quejas y sugerencias emitidas por los ciudadanos con el fin de iniciar un proceso acumulativo de mejoramiento y prevención.

En el mismo sentido, se manejó el establecimiento de estándares de calidad de los servicios y la implementación de acciones de difusión, para que la sociedad conociera tanto los criterios utilizados en los actos de autoridad como los procedimientos involucrados en la prestación del servicio. Con ello se eliminarían la subjetividad y discrecionalidad, y disminuiría la posibilidad de que se incurriera en ilícitos.

Finalmente, las áreas gubernamentales instrumentarían alternativas de prestación de servicios a los métodos tradicionales, con el objeto de facilitar a la ciudadanía el acceso a los mismos.

La segunda vertiente desarrollada en el Estado de Veracruz se dirigió al papel que la participación ciudadana tendría en la búsqueda de mayores niveles de prosperidad y bienestar. En tal sentido, las dependencias y entidades se constituirían en enlaces estratégicos y orientarían sus acciones a la organización ciudadana, a promover la autogestión y convertirse en detonadores del desarrollo.

Con este propósito, se deberían adecuar las estructuras orgánicas y ocupacionales, objetivos, programas y recursos para acercar a los diferentes sectores económicos y sociales los elementos tecnológicos, financieros,

metodológicos, culturales, etc., que les permitieran sumarse activamente al esfuerzo de modernización y progreso que constituiría el interés fundamental de la administración gubernamental.

#### **5.2.1.2 Subprograma de Descentralización y/o Desconcentración Administrativa**

En el esfuerzo de modernizar y optimizar los recursos del Estado, surgió la necesidad de redimensionar el tamaño y costo de las estructuras administrativas, así como replantear la relación de las áreas normativas y de control con las encargadas de la operación; en el contexto de los planes Nacional y Veracruzano de Desarrollo, la Administración Pública Estatal planteó como propósito fundamental impulsar la descentralización tanto de funciones y recursos estatales a los municipios, como la administrativa, al interior de las instancias que la conformaban. En este orden de ideas, se fortalecerían las acciones de desconcentración de funciones en órganos administrativos con facultades de decisión en asuntos y regiones específicas.

#### **5.2.1.3 Subprograma Medición y Evaluación de la Gestión Pública**

Los sistemas de planeación, programación y presupuesto comentados en los puntos anteriores deberían acompañarse con sistemas de evaluación integral que permitieran la medición real de resultados de la gestión pública, y que expresaran tanto la pertinencia y calidad de servicios como su orientación efectiva a la población-objetivo, al igual que su relación con las necesidades de la sociedad.

#### **5.2.1.4 Subprograma Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público**

El proyecto gubernamental de desarrollo requería de la modificación de la conceptualización, estructuras y formas de operación de la administración pública estatal, de manera que se transformara en un verdadero detonador del progreso.

En este contexto, se requería la renovación de los esquemas de selección, organización y administración de los recursos humanos al servicio del Gobierno del Estado, de modo que su capacidad, honestidad, dedicación, productividad y eficiencia fueran factores que determinaran su desarrollo hasta la conclusión de su servicio público.

Al igual que en el ámbito federal, se consideró una selección de personal más rigurosa fundamentada en la capacidad y probidad; el fortalecimiento de la capacitación como instrumento de desarrollo de aptitudes, actitudes y habilidades de los servidores públicos; el establecimiento de esquemas para el desarrollo de carrera en la Administración Pública, y calidad en el ambiente de trabajo.

#### **5.2.1.5 Mejoramiento del sistema de selección, capacitación y desarrollo del personal en las dependencias y entidades**

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal deberían establecer un sistema estricto de reclutamiento, selección, capacitación y adiestramiento de personal que les permitiera, por una parte, asegurar la incorporación de candidatos que cumplieran con las aptitudes y calidad profesional, por otra, garantizar un adecuado nivel de desempeño profesional en el servicio público.

### **5.2.2 Actualización del Sistema Integral de Recursos Humanos**

Por lo anterior, en el esfuerzo del Gobierno del Estado por contar con un adecuado control global de los servidores públicos, se propuso impulsar la actualización del Sistema Integral de Recursos Humanos para que pudiera conocer y evaluar el desarrollo y desempeño laboral y profesional, entre otros aspectos. Para ello, las dependencias y entidades proporcionarían la información que las instancias responsables les solicitaran.

### **5.2.3 Promoción del desarrollo profesional**

Un aspecto importante en el establecimiento y consolidación del sistema para el desarrollo profesional del servidor público y de los particulares interesados en ingresar a la Administración Pública Estatal fue el de planificar esquemas de selección y promoción equitativos, que aseguraran el concurso imparcial con base en su perfil, mérito y calificación.

Aunado a lo anterior, se promovería el establecimiento de sistemas de evaluación del desempeño de empleados gubernamentales y de reconocimientos o estímulos económicos con base en los resultados, para lo cual las instancias correspondientes establecerían las bases.

### **5.2.4 Fomento de una cultura de ética, responsabilidad y eficacia en la gestión pública**

Contar con servidores públicos con una arraigada cultura de calidad y servicio era indispensable para la transformación de la Administración Pública; por tal motivo, la Contraloría General del Estado coordinaría acciones tendientes a promover la adopción del Código de Ética para los Servidores Públicos.



### **5.2.5 Fortalecimiento de mecanismos de investigación y determinación de responsabilidades**

Finalmente, como una acción preventiva de la corrupción e impunidad dentro de la Administración Estatal, se fortalecerían los órganos de control y fiscalización de la gestión pública para detectar y prevenir con oportunidad posibles irregularidades que dieran lugar al fincamiento de responsabilidades a servidores públicos.

Asimismo, se revisaría el marco jurídico y normativo en materia de responsabilidades de los servidores públicos, a fin de perfeccionar las medidas de prevención y sanción que contribuyeran a combatir con eficiencia la corrupción. En este tenor, se revisaría el procedimiento de imposición de sanciones administrativas, a fin de evitar la prescripción y el fomento de la impunidad.

Se emprenderían programas de difusión de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y de capacitación a los órganos de control en materia de investigación de responsabilidades administrativas y determinación de sanciones.

## **5.3 Logros en la modernización de la Administración Pública del Estado de Veracruz**

En cuanto a la modernización de la administración pública del Estado de Veracruz, durante el periodo 1998-2004 se dieron los siguientes logros:

- El establecimiento del Sistema Estatal de Control y Evaluación Gubernamental (SICE) como estrategia mediante la cual la Contraloría General dio seguimiento a los programas institucionales, así como al uso y destino de los recursos públicos, fomentando con ello una cultura de rendición de cuentas<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Primer Informe de Gobierno, Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Veracruz, Oficina del Programa de Gobierno, noviembre de 1999, pp. 77-90.

- La utilización del sistema COMPRANET, que proporcionó mayor transparencia a la aplicación y dio la oportunidad al sector empresarial y sociedad en general para que conocieran los procesos licitatorios desde su publicación hasta el fallo correspondiente. A partir de su puesta en operación se han publicado 1,339 procesos<sup>6</sup>
- Se implementó el Programa de Calidad y Transparencia en la atención Ciudadana, que clarificó el esquema de los trámites realizados en las oficinas públicas y mejoró la relación con los usuarios<sup>7</sup>
- El 1 de mayo del 2001 entró en vigor el Código de Procedimientos Administrativos, que por primera vez integró las disposiciones que regulaban la función administrativa del Estado, incorporando la afirmativa ficta, con la certificación de una instancia diferente a la autoridad omisa<sup>8</sup>
- Se puso en marcha el Sistema Electrónico de Información de Trámites y Servicios Públicos, TRAMITAVÉR, a través de la página web [www.tramitaver.gob.mx](http://www.tramitaver.gob.mx), que contenía datos sobre 756 trámites vía internet<sup>9</sup>
- Se implementó el Programa de Apoyo a los Servidores Públicos, logrando la acreditación del nivel profesional de 642 servidores<sup>10</sup>
- Se formaron 788 servidores públicos como promotores de modernización administrativa mediante cursos de planeación estratégica, herramientas para análisis de procesos, definición de estándares de calidad en el servicio, liderazgo y trabajo en equipo y elaboración de programas sectoriales de desarrollo<sup>11</sup>

---

<sup>6</sup> Primer Informe de Gobierno, Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Veracruz, Oficina del Programa de Gobierno, noviembre de 1999, pp. 77-90.

<sup>7</sup> Segundo Informe de Gobierno, Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Veracruz, Oficina del Programa de Gobierno, noviembre de 2000, pp. 93-106.

<sup>8</sup> Tercer Informe de Gobierno, Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Veracruz, Oficina del Programa de Gobierno, noviembre de 2001, pp. 83-92.

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> Sexto Informe de Gobierno, Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, Oficina del Programa de Gobierno, noviembre de 2004, pp. 87-101.

- Se promulgó la Ley número 838 de Acceso a la Información del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, cuyo objetivo era proveer lo necesario para garantizar el derecho de las personas de acceder a la información en posesión de los poderes del Estado, los ayuntamientos, los órganos constitucionales autónomos y cualquier dependencia o entidad de la Administración Pública Estatal o Municipal<sup>12</sup>
- Se diseñó la Guía para la Elaboración de Indicadores como instrumento de apoyo que permitiera a las dependencias y entidades evaluar el cumplimiento de los objetivos estratégicos establecidos en sus programas sectoriales; se proporcionó apoyo y asesoría como resultado de estas acciones, y se integró el Catálogo General de Indicadores de la Administración Pública<sup>13</sup>
- Se logró la certificación de calidad de algunos servicios de la administración pública de Veracruz con la Norma ISO 9001:2000, como fueron los casos del proceso de adopción de menores y la entrega de despensas a familias en desamparo, en lo que se refiere a Asistencia Social
- Se certificó el proceso de integración del Informe de Gobierno del C. Gobernador del Estado con la Norma ISO 9002:1994 en el mes de noviembre del año 2000, que también transitó a la certificación de la Norma ISO 9001:2000 en septiembre de 2003<sup>14</sup>

## **5.4 El Informe de Gobierno del Estado de Veracruz**

### **5.4.1 Marco legal**

De acuerdo con la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en su artículo 49, fracción XXI, el Gobernador Constitucional debe presentar ante el Congreso del Estado, el 15 de noviembre

---

<sup>12</sup> Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, Gobierno del Estado de Veracruz, 8 de junio de 2004.

<sup>13</sup> Memoria Sexenal 1998-2004, Contraloría General del Estado de Veracruz, noviembre de 2004.

<sup>14</sup> *In situ*. Certificado ISO 9001:2000 otorgado por IQS al proceso de Integración del Informe de Gobierno de la Oficina del Programa de Gobierno del Estado de Veracruz, agosto de 2003, kilómetro 1.5 carretera Xalapa-Veracruz.

de cada año, un informe escrito acerca del estado que guarda la administración pública<sup>15</sup>.

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave señala que la Secretaría de Gobierno tiene la atribución de efectuar el compendio de datos para la elaboración del informe anual de gobierno.

Por disposición del C. Gobernador, la Oficina del Programa de Gobierno –desde su creación, en 1993– se responsabiliza, en coordinación con la Secretaría de Gobierno, de la elaboración del Informe Anual de Gobierno a partir de los informes que las dependencias de la administración pública estatal emiten para este fin.

El Acuerdo publicado en la Gaceta Oficial el 11 de marzo de 1993 señala en su Artículo 2 que la Oficina del Programa de Gobierno tendrá las siguientes atribuciones (ver anexo V A)<sup>16</sup>:

- I. Realizar en los términos del presente Acuerdo las acciones de coordinación, apoyo técnico y asesoría que sean necesarias para asegurar que el Gobernador del Estado cuente con el seguimiento directo y continuo de las prioridades de gobierno, y que no estén explícitamente encomendadas a otras áreas de la Administración Pública Estatal
- II. Hacer el seguimiento de las decisiones, acuerdos y órdenes gubernamentales relacionadas con los propósitos y bajo las condiciones que se señalan en el párrafo anterior
- III. Hacer acopio de la información necesaria sobre las prioridades gubernamentales y los asuntos especiales que el Gobernador del Estado indique
- IV. Realizar labores de representación, estudios, proyectos especiales y las demás que expresamente le encomiende el titular del Ejecutivo Estatal

---

<sup>15</sup> Constitución Política del Estado de Veracruz, Congreso del Estado de Veracruz, última reforma, 2004.

<sup>16</sup> Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, Gobierno del Estado de Veracruz, 11 de marzo de 2003.

Artículo 3. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal proporcionarán oportunamente a la Oficina del Programa de Gobierno la información y el apoyo que ésta les requiera para el cumplimiento de sus funciones.

#### **5.4.2 Antecedentes de la elaboración del Informe de Gobierno**

La Oficina del Programa de Gobierno es una instancia que depende del Ejecutivo Estatal. Se encarga de prestar atención directa y continua a los asuntos que éste le encomiende, así como de dar seguimiento a las prioridades del programa de gobierno.

Esta oficina participa también en las actividades de la planeación estatal, al ser responsable de la elaboración y seguimiento del Plan Veracruzano de Desarrollo y de los programas sectoriales y especiales que de él derivan.

En 1999, a partir del Primer Informe de Gobierno del Lic. Miguel Alemán Velasco, la Oficina del Programa de Gobierno designó a la Subjefatura de Informe de Gobierno como responsable de la elaboración del Informe y se estableció una metodología para su integración.

Con base en esta experiencia, en el año 2000 se decidió que el proceso de integración del Segundo Informe de Gobierno se llevara a cabo con un Sistema de Aseguramiento de Calidad, como la mejor alternativa para cumplir con los objetivos de seriedad, solidez y precisión del Informe de Gobierno. Se adoptó la Norma ISO 9002:1994, y con esta metodología se realizaron el II, el III y el IV Informe del C. Gobernador.

Durante el 2003, y como parte de los procesos de actualización permanente y modernización constante de la administración pública en el gobierno federal y estatal, se efectuó una profunda evaluación de la metodología, de los procesos y del personal de la Subjefatura de Informe de Gobierno para, en un proceso de mejora continua, elevar la calidad del Informe de Gobierno.

De esta forma, se aprovechó la circunstancia de la actualización de las Normas ISO para adoptar la nueva norma ISO 9001:2000, y contar así con una metodología más moderna que permitiera atender mejor los requerimientos del C. Gobernador del Estado y, por tanto, del titular de la Oficina del Programa de Gobierno, a través de un Sistema de Gestión de la Calidad<sup>17</sup>.

#### **5.4.3 El Sistema de Gestión de la Calidad del Proceso de Integración del Informe de Gobierno del Estado de Veracruz**

La Subjefatura desarrolló su sistema de gestión de la calidad de acuerdo con los requisitos de la Norma ISO 9001:2000 COPANT/ISO9001-2000 NMX-CC-9001-IMNC-2000, "Sistemas de Gestión de la Calidad. Requisitos" (ver anexo I A)

Para la implantación del Sistema de gestión de la calidad, se consideraron las siguientes Normas ISO:

- ISO 9000:2000 COPANT/ISO9000-2000 NMX-CC-9000-IMNC-2000 "Sistemas de Gestión de la Calidad. Fundamentos y vocabulario"
- ISO 9004:2000 COPANT/ISO9004-2000 NMX-CC-9004-IMNC-2000 "Sistemas de Gestión de la Calidad. Directrices para la mejora del desempeño" (Ver anexo I A)
- ISO 19011:2002 COPANT/ISO19011-2002 NMX-CC-SAA-19011-IMNC-2002 "Directrices para la Auditoría de los Sistemas de Gestión de la Calidad y/o Ambiental"
- ISO/TR 10013:2001 COPANT/ISO10013-2002 MNX-CC-10013-IMNC-2002 "Directrices para la Documentación de Sistemas de Gestión de la Calidad"

---

<sup>17</sup> Manual de calidad del Sistema de Gestión de la Calidad para la Integración del Informe de Gobierno, Oficina del Programa de Gobierno, Subjefatura de Informe de Gobierno, Xalapa, Veracruz, 10 de junio de 2004.

La Subjefatura establece, implanta y mantiene a través de este manual de calidad y de sus procedimientos documentados su sistema de gestión de la calidad y mejora continua, de acuerdo con la norma ISO 9001:2000. A través de él:

- a) Identifica los procesos necesarios para el eficiente funcionamiento del propio sistema y asegura su aplicación a todos los niveles de la Subjefatura
- b) Determina la secuencia y la interacción de los procesos
- c) Determina en los procedimientos operativos y de la norma los métodos aplicables y los criterios necesarios para asegurar el funcionamiento efectivo y el control de los procesos
- d) Gestiona la disponibilidad de los recursos humanos y materiales necesarios para asegurar el funcionamiento efectivo y el seguimiento de los procesos, así como la información que se requiera, como se indica en el apartado Gestión de los Recursos
- e) Realiza la medición, análisis y seguimiento de los procesos a través de las auditorías internas, el análisis de datos, las no conformidades, las reuniones del comité de calidad y las revisiones para la alta dirección
- f) La realización de las acciones necesarias para alcanzar los resultados previstos y el cumplimiento con las especificaciones establecidas para el producto, y la mejora continua de los procesos y del Sistema de Gestión de la Calidad<sup>18</sup>

#### **5.4.4 El Informe de Gobierno del Estado de Veracruz**

El Informe de Gobierno contiene los resultados de los programas y acciones llevadas al cabo por el Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de

---

<sup>18</sup> Manual de calidad del Sistema de Gestión de la Calidad para la Integración del Informe de Gobierno, Oficina del Programa de Gobierno, Subjefatura de Informe de Gobierno, Xalapa, Veracruz, 10 de junio de 2004.

la Llave en el periodo anual comprendido entre el 1 de diciembre y el 30 de noviembre.

El Informe de Gobierno se compone de:

- **El Informe:** Contiene la descripción detallada de los programas, las acciones y resultados alcanzados
- **El Resumen Ejecutivo:** Contiene una sinopsis de los principales avances obtenidos por la administración estatal e incluye gráficas, mapas y fotografías
- **El Anexo:** Estadístico y de inversión pública. En la primera parte es un compendio de información estadística que ilustra el comportamiento de aspectos demográficos, económicos y sociales relevantes para la entidad, así como el avance en la ejecución de los principales programas, acciones y resultados contenidos en el Informe. En la segunda se presentan los avances alcanzados en el programa de inversión pública.

El Informe de Gobierno se publica en tres formatos: impreso en papel, en disco compacto para computadora y en versión electrónica en la página de Gobierno del Estado en Internet, [www.veracruz.gob.mx](http://www.veracruz.gob.mx).

El Informe de Gobierno se elabora a partir de la información que proporciona el Jefe de la Oficina del Programa de Gobierno (el cliente), quien autoriza a la Subjefatura de Informe de Gobierno a recibirla directamente de los funcionarios de enlace sectorial, bajo la forma de un reporte sectorial y de sus sucesivas correcciones y actualizaciones. Además, en las especificaciones para la integración del Informe de Gobierno, el cliente faculta a la Subjefatura para que se tomen las acciones necesarias a efecto de que los materiales “propiedad del cliente” cumplan con los requisitos de calidad, de fondo y forma. Con dichos



materiales se analiza la información, se procesa y se integra el Informe de Gobierno.

Desde 1999, el Informe de Gobierno consta de apartados para cada una de las dependencias de la administración pública estatal. En ellos se presentan las obras y acciones realizadas, las de los organismos estatales que coordinan y los resultados de los programas que se llevan a cabo junto con las instancias federales.

Un análisis más detallado del SGCIG se retomará en el Capítulo VII de esta investigación, lo que coadyuvará al logro de los objetivos de la misma. En el siguiente capítulo se abordará la estrategia metodológica basada en el análisis documental de contenido y su aplicación al caso de estudio.

## **DESARROLLO DE LA ESTRATEGIA METODOLÓGICA**

### **CAPÍTULO VI**

#### **ESTRATEGIA METODOLÓGICA**

##### **6.1 Problemática**

El Gobierno del Estado de Veracruz planteó sus propuestas de modernización de la administración pública en el Plan Veracruzano de Desarrollo 1999-2004. Entre las acciones que ha impulsado para lograr la modernización de la administración pública estatal y el fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía, sobresale el desarrollo de una metodología para la integración del Informe de Gobierno, a fin de garantizar con transparencia el estado que guardan los asuntos públicos.

Por acuerdo del Gobernador y del Jefe de la Oficina del Programa de Gobierno, la Subjefatura de Informe de Gobierno realizó con estos criterios el Primer Informe de Gobierno. En el 2000 se decidió que el proceso de integración del Segundo Informe de Gobierno se llevara al cabo con un sistema de aseguramiento de calidad para cumplir con los objetivos de seriedad, solidez y precisión del Informe de Gobierno. Así, se adoptó la Norma ISO 9002:1994, con la que se elaboraron el II, III y IV Informe del C. Gobernador.

Durante el 2003, y como parte de los procesos de actualización permanente y modernización constante de la administración pública, se realizó una profunda evaluación de la metodología, de los procesos y del personal de la Subjefatura de Informe de Gobierno para que se elevara la calidad del Informe de Gobierno, a través de un proceso de mejora continua.

De esta forma se aprovechó la coyuntura de la actualización de las Normas ISO para adoptar la ISO 9001:2000, y atender con mayor eficacia y eficiencia los requerimientos del titular de la Oficina del Programa de Gobierno y, por ende, los del C. Gobernador del Estado.

Ante esta decisión de gestión pública del Gobierno de Veracruz, surge la siguiente interrogante, que constituye el problema de estudio de esta investigación: ¿La aplicación del Sistema de Gestión de la Calidad para la Integración del Informe de Gobierno del Estado de Veracruz (SGCIG) cumple con los requisitos de eficacia y eficiencia que la teoría marca como necesarios para la modernización de una administración pública y una adecuada rendición de cuentas?

Para la solución a esta cuestión, la presente investigación planteó los siguientes objetivos.

## **6.2 Objetivos**

Los objetivos alcanzados en la investigación son los siguientes:

### General

- Contribuir al conocimiento de la ciencia administrativa mediante el estudio de procesos de cambio aplicados a la modernización de la administración pública, la rendición de cuentas, la gestión pública tanto del Gobierno Federal como del Gobierno del Estado de Veracruz y el análisis del SGCIG. Asimismo, realizar propuestas de mejora continua al SGCIG, a partir de las características de un sistema de rendición de cuentas

### Específicos

- Analizar estudios realizados de otros autores sobre la modernización de la administración pública y la rendición de cuentas
- Identificar las propuestas generales más importantes que en materia de modernización de la administración pública, sobre todo las que se refieren a la gestión de la calidad, se hayan hecho en otros países, en México y principalmente en el estado de Veracruz

- Analizar de manera cualitativa al Sistema de Gestión de la Calidad del Proceso de Integración del Informe de Gobierno del Estado de Veracruz a fin de identificar si cumple con los requisitos de eficacia y eficiencia necesarios para una administración pública moderna y una adecuada rendición de cuentas
- Realizar propuestas de mejora al SGCIG a partir de las características de un sistema de rendición de cuentas

### **6.3 Justificación**

La investigación abordó el campo de la administración pública, desde la perspectiva de que la aplicación de técnicas de gestión que tuvieron éxito en las organizaciones privadas puede trasladarse a las públicas y mejorar la eficacia y eficiencia en su gestión.

El estudio es relevante porque los resultados sirvieron de referencia para analizar si el proceso de integración del Informe de Gobierno cumple con los requisitos de una administración pública moderna y una adecuada rendición de cuentas. De acuerdo con los resultados de la investigación, la Oficina del Programa de Gobierno de Gobierno tendrá una herramienta administrativa que le auxiliará en la toma de decisiones que mejorarán continuamente la gestión de la integración del Informe de Gobierno.

El proceso de integración del Informe de Gobierno bajo el esquema de gestión de calidad es joven. Requiere de información confiable y oportuna para evaluar su eficacia y su eficiencia con el objeto de detectar áreas de mejora y oportunidad.

### **6.4 Métodos y técnicas**

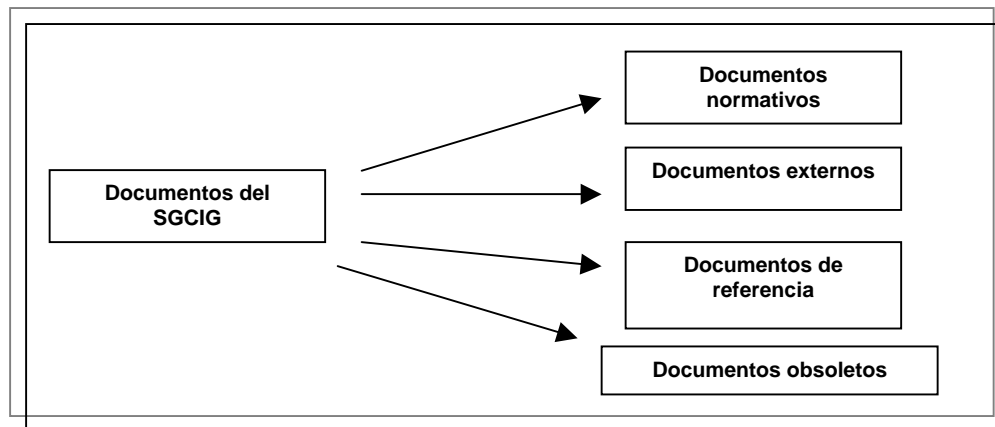
La investigación es una tesis de alcance descriptivo, ya que ocupa técnicas de carácter cualitativo y fuentes de información documental. El procedimiento para analizar las fuentes de información fue el Análisis

Documental de Contenido, un complejo proceso cognitivo con gran número de actividades que deben ser adecuadamente organizadas y ejecutadas para la solución de un problema específico. Dicha técnica se combinó con las directrices de la Norma ISO 9004:2000 (ver anexo I A) para identificar los requisitos de eficacia y eficiencia del SGCIG.

Además, la investigación tiene un carácter propositivo, ya que formula propuestas de mejora continua al SGCIG.

Debido a que se trata de un estudio descriptivo, se especificaron las características del Sistema de Gestión de la Calidad para la Integración del Informe de Gobierno con el objeto de identificar elementos de eficacia y eficiencia propios de una administración moderna y de una adecuada rendición de cuentas.

Se realizó un análisis documental de contenido, utilizando como fuente de información la estructura documental del SGCIG (ver anexo VII E), que se estructura como indica la Figura 6.1.



**Figura 6.1. Estructura documental del SGCIG**

Fuente: Manual de calidad del Sistema de Gestión de la Calidad para la Integración del Informe de Gobierno

Los documentos internos establecen las responsabilidades, las actividades y los criterios para el adecuado funcionamiento del Sistema de Gestión de la Calidad para la Integración del Informe de Gobierno; los externos son las normas y leyes que se utilizan como consulta para el proceso de integración del Informe de Gobierno, mientras que los de referencia son las tablas, el glosario de términos y todos aquellos documentos que se utilizan como auxiliares en el desarrollo de las actividades del **SGCIG**<sup>1</sup>.

Las variables a analizar se definen a continuación:

- **Administración pública moderna:** Se reconoce cuando en una organización pública se identifican requisitos de eficacia, eficiencia y legitimidad<sup>2</sup>
- **Eficacia:** Extensión en la que se realizan actividades planificadas y se alcanzan los resultados planificados<sup>3</sup>
- **Eficiencia:** Es la relación entre el producto alcanzado y los insumos utilizados, entendiéndola como la maximización de su diferencia<sup>4</sup>
- **Rendición de cuentas:** Obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan al cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Manual de calidad del Sistema de Gestión de la Calidad para la Integración del Informe de Gobierno, Oficina del Programa de Gobierno, Subjefatura de Informe de Gobierno, Xalapa, Ver., 10 de junio de 2004.

<sup>2</sup> Cabrero Mendoza, E. *Del administrador al gerente público*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 1995. pp.19-25.

<sup>3</sup> ISO, "Norma internacional ISO 9000. Fundamentos y vocabulario", Comité Técnico ISO, 2000.

<sup>4</sup> Cabrero Mendoza, E. *Del administrador al gerente público*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 1995. pp.19-25.

<sup>5</sup> Ugalde, Luis. *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. México: Instituto Federal Electoral, 2002, p.13.

Cabe destacar que la administración pública moderna, además de la eficacia y la eficiencia, tiene como requisito la legitimidad, pero esta investigación se abocó a identificar los dos primeros requisitos, ya que debido a la profundidad que representa el análisis de la legitimidad, se analizará en un estudio posterior.

La investigación se realizó a través de la descripción sistemática de elementos propios de la eficacia y la eficiencia que se identificaron en la estructura documental del Sistema de Gestión de la Calidad a partir de las directrices determinadas por la Norma ISO 9004:2000. Todo esto se hizo con el apoyo del modelo de Análisis Documental de Contenido, estableciendo una relación proposicional entre las directrices de la Norma ISO 9004:2000 y los documentos del SGCIG para determinar el cumplimiento del sistema con respecto a la norma.

Las directrices de la Norma ISO 9004:2000 evalúan a una organización en cuanto a la eficacia y la eficiencia, basándose en documentos que permiten visualizar dónde modificar acciones y recursos para mejorar un sistema de gestión de la calidad. Los indicadores cualitativos de eficacia y eficiencia, según el concepto analizado con anterioridad, y a los que se refiere la Norma ISO 9004:2000, son los siguientes<sup>6</sup>:

#### **4. Sistema de Gestión de la Calidad**

##### 4.1 Gestión de sistemas y procesos

##### 4.2 Documentación

#### **5. Responsabilidad de la dirección**

##### 5.1 Responsabilidad de la dirección

##### 5.2 Necesidades y expectativas de las partes interesadas

---

<sup>6</sup> Norma ISO 9004, "Sistemas de gestión de la calidad. Directrices de mejora continua", Comité Técnico de Normalización Nacional de Sistemas de Calidad, México DF, 2 de enero de 2001.

5.3 Política de la calidad

5.4 Planificación

5.5 Responsabilidad, autoridad y comunicación

5.6 Revisión por la dirección

## **6. Gestión de los recursos**

6.1 Gestión de los recursos

6.2 Personal

6.3 Infraestructura

6.4 Ambiente de trabajo

6.5 Información

6.6 Proveedores y alianzas

6.7 Recursos naturales

6.8 Recursos financieros

## **7. Realización del producto**

7.1 Realización del producto

7.1 Planificación de la realización del producto

7.2 Procesos relacionados con las partes interesadas

7.3 Diseño y desarrollo

7.4 Compras

7.5 Producción y prestación del servicio

7.6 Control de los dispositivos de seguimiento y de medición



## **8. Medición, análisis y mejora**

8.1 Medición, análisis y mejora

8.2 Medición y seguimiento

8.3 Control de las no conformidades

8.4 Análisis de datos

8.5 Mejora

Cabe destacar que la numeración de estos indicadores inicia en el punto 4 para hacerlos congruentes con el documento que describe la Norma ISO 9004:2000, ya que es a partir de este punto donde se describen sus directrices. Los puntos 0, 1, 2 y 3 corresponden a la introducción, el objeto de aplicación, las referencias normativas y los términos y definiciones de la norma, respectivamente (ver anexo I A).

El logro de los objetivos de la investigación se completó cuando se identificó que el SGCIG cumplía con parte de los requisitos de esta norma. A su vez, se propusieron oportunidades de mejora para el desempeño, con la perspectiva de que deben relacionarse con los requisitos de una adecuada rendición de cuentas.

El SGCIG justifica en su manual de calidad las exclusiones de los requisitos de la Norma ISO 9001:2000 que, de acuerdo con lo expuesto en el Capítulo IV de esta investigación, coinciden con la Norma ISO 9004:2000.

### **Requisito 7.3. Diseño y desarrollo**

En el sistema de gestión de la calidad de la Subjefatura no se efectúan actividades de diseño y desarrollo, ya que son elementos que proporciona el cliente, como se describe en las especificaciones para la integración del Informe de Gobierno.

#### **Requisito 7.4. Compras**

La Subjefatura no realiza actividades de compra debido a que los insumos y la información son proporcionados por el cliente. Esto incluye los recursos materiales y el equipo de cómputo necesarios.

#### **Requisito 7.6. Control de los dispositivos de seguimiento y de medición**

La Subjefatura no efectúa actividades de control de los dispositivos de seguimiento y de medición, pues no se requieren para la prestación de los servicios.

A continuación se describirá la técnica con la que se analizó de manera cualitativa el Sistema de Gestión de la Calidad para la integración del Informe de Gobierno del Estado de Veracruz (SGCIG) para identificar los requisitos de eficacia y eficiencia.

#### **6.4.1 Análisis Documental de Contenido**

El Análisis Documental de Contenido (ADC) se le considera como un caso de resolución de problemas. Consiste en una perspectiva donde el analista es un procesador de información activo, aunque limitado, que emplea rutinas generales y específicas. Un problema analizado con este método requiere que una persona no sólo registre la información del entorno, sino también opere, modifique o transforme tal información y llegue a obtener una solución, para lo cual necesita poner en funcionamiento todos los dispositivos de su memoria. El hallazgo de tal solución implica el repetido almacenamiento y recuperación de la información, tratándose de un complejo proceso cognitivo con gran número de actividades que deben ser adecuadamente organizadas y ejecutadas, pues cada problema requiere procesos específicos<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Pinto, María, y Gálvez, Carmen. *Análisis documental de contenido*. Madrid: Síntesis, 2001, p. 35.

Sin embargo, este proceso, como cualquier actividad humana, tiene sus limitaciones:

- a) Información limitada y selectiva
- b) Calidad de los datos disponibles
- c) Capacidad de análisis del investigador
- d) Capacidad del investigador para recuperar información (memoria a largo plazo)
- e) Capacidad del investigador para la resolución de problemas

Son tres los momentos que se presentan en la resolución de problemas: la comprensión de los problemas, la generación de posibles soluciones y la evaluación de la solución generada.

Bajo este método se han desarrollado numerosos modelos. El estudio exhaustivo de estos modelos no es el objetivo de esta investigación, de tal modo que su enumeración servirá sólo de referencia para que el lector pueda ampliar la perspectiva de modelo propuesto por Pinto y Gálvez en su libro *Análisis documental de contenido*<sup>8</sup>, el cual se adaptó a las necesidades de la presente investigación.

El modelo de Winograd (1977) indica que la comprensión considera prioritarias a la intención del emisor (objetivos, fines, propuestas, etc.), las estructuras del conocimiento que usan los hablantes y oyentes, el contexto pragmático, la interpretación del receptor según su conocimiento del mundo, etc. Este modelo considera fundamental el apoyo de las inferencias y esquemas para determinar el lenguaje, el mundo y las convenciones sociales<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Pinto, María, y Gálvez, Carmen. *Análisis documental de contenido*. Madrid: Síntesis, 2001, p. 35.

<sup>9</sup> Winograd, T. "A framework understanding discourse" en *Ibid*, p. 37.

El modelo proposicional de Kintsch-Van Dijk (1978) se ha denominado así porque se basa en las proposiciones como unidades de representación del significado. El lenguaje formal de las proposiciones, de carácter abstracto y universal, pretende reflejar el pensamiento puro sin las aberraciones producidas por las funciones psíquicas. Son unidades de significado sujetas a valores de verdad, abstractas y semánticas, que suelen representarse como redes o árboles y deben acomodarse a algunas reglas explícitas de formación<sup>10</sup>.

El modelo jerárquico de Meyer (1985) se basa en la estructura lógica de los textos. La comprensión se guía por una estrategia de estructuración, esto es, por la superestructura, que consiste en la estructura esquemática y lógica del texto<sup>11</sup>.

El modelo situacional de Kintsch- Van Dijk, (1983) señala que, en vez de operar con reglas y estructuras abstractas prefijadas, se puede trabajar con operaciones cognitivas más flexibles de comprensión, es decir, con estrategias:

- Estrategias proposicionales (por medio de la activación de significados en esquemas)
- Estrategias de coherencia por medio de conectivos
- Macroestrategias, por medio de operadores o macrorreglas que deducen conocimientos
- Estrategias de producción a través del establecimiento de la coherencia y reelaboración de la información, según el conocimiento del emisor

En el modelo Texto-Mundo de Beaugrande (1980), el conocimiento derivado de un texto en la mente del procesador no sólo es el contenido explícitamente activado por las expresiones textuales, sino también el contenido suministrado

---

<sup>10</sup> Van Dijk, T. *La ciencia del texto*. Barcelona: Paidós, 1983. En Pinto, María, y Gálvez, Carmen. *Análisis documental de contenido*. Madrid: Síntesis, 2001, p.38.

<sup>11</sup> Meyer, J. "Actividad humana y procesos cognitivos" en *Ibid.*

desde el almacén de conocimiento del mundo que posee el analista. La interacción de ambas contribuciones (*bottom-up* y *top-down*) a la recuperación señala la vital importancia de la continuidad en el procesamiento textual. Para el autor, se distinguen tres estadios<sup>12</sup>:

- 1) Percepción del texto actual
- 2) Representación retrospectiva del texto previo
- 3) Representación predictiva del texto siguiente

Si se parte de estos modelos, se puede construir una técnica de análisis documental de contenido basada esencialmente en las aportaciones del enfoque cognitivo, cuyo planteamiento es el documento textual como un proceso. Es decir, ¿cómo se comprende?, ¿cómo se representa?, ¿cómo influye el conocimiento del mundo en la elaboración de la información?, ¿cómo se reduce esa información? y ¿cómo se utiliza para los diversos fines?

La técnica de investigación elegida para el presente estudio fue la propuesta del Análisis Documental de Contenido, de María Pinto y Carmen Gálvez<sup>13</sup>, ya que su análisis es sistemático, estructural, dirigido hacia procesos cognitivos y principalmente al de las causas que originan un problema.

La aplicación de este análisis se vuelve práctica para la investigación porque está orientada, más que al estudio del contenido de los documentos del Sistema de Gestión de la Calidad para la Integración del Informe de Gobierno (SGCIG), a la solución de un problema de estudio: la existencia de los requisitos de eficacia y la eficiencia en dicho sistema, necesarios para la modernización de la Administración Pública. Esta razón hizo que se incluyera el Análisis Documental de Contenido al marco teórico referencial vinculado con

---

<sup>12</sup> Beaugrande, R. De: "Learning to read versus reading to learn: a discourse-processing approach". En Pinto, María, y Gálvez, Carmen. *Análisis documental de contenido*. Madrid: Síntesis, 2001, p. 39.

<sup>13</sup> Pinto, María, y Gálvez, Carmen. *Análisis documental de contenido*. Madrid: Síntesis, 2001.

este tema, además del marco contextual que atañe al origen y desarrollo del SCGIG.

Pinto y Gálvez consideran las siguientes premisas al constituir su técnica de Análisis Documental de Contenido:

- 1) La lectura, comprensión, almacenamiento y reelaboración de la información son operaciones básicas
- 2) Estos métodos están relacionados con modelos representacionales que hacen referencia a procesos internos (codificación, lectura, comprensión, etc.)
- 3) Los procesos de ADC, en su intento de dar cuenta de cómo se reconstruye o reelabora la información de un documento textual, pueden ser explicados por medio de los modelos representacionales surgidos al amparo de los procesos de información<sup>14</sup>

#### **6.4.1.1 Procesos de información**

##### **Proceso de lectura**

La relación de la lectura con el pensamiento y con el desarrollo cognitivo es tan estrecha que se ha adoptado el término *comprensión lectora* o *comprensión de la lectura* para referirse a un complejo sistema que va desde la identificación de formas visuales, letras, sílabas, palabras, etc., hasta la integración de la información en los propios conocimientos del lector.

Al parecer de Pinto y Gálvez, existen tres niveles en el proceso lector (ver Figura 6.2)<sup>15</sup>. Los niveles se clasifican en:

- a) Inferior

En él se realizan las operaciones de carácter perceptivo-visual-gráfico: reconocimiento, decodificación y codificación de signos.

---

<sup>14</sup> Pinto, María, y Gálvez, Carmen. *Análisis documental de contenido*. Madrid: Síntesis, 2001, p.40.

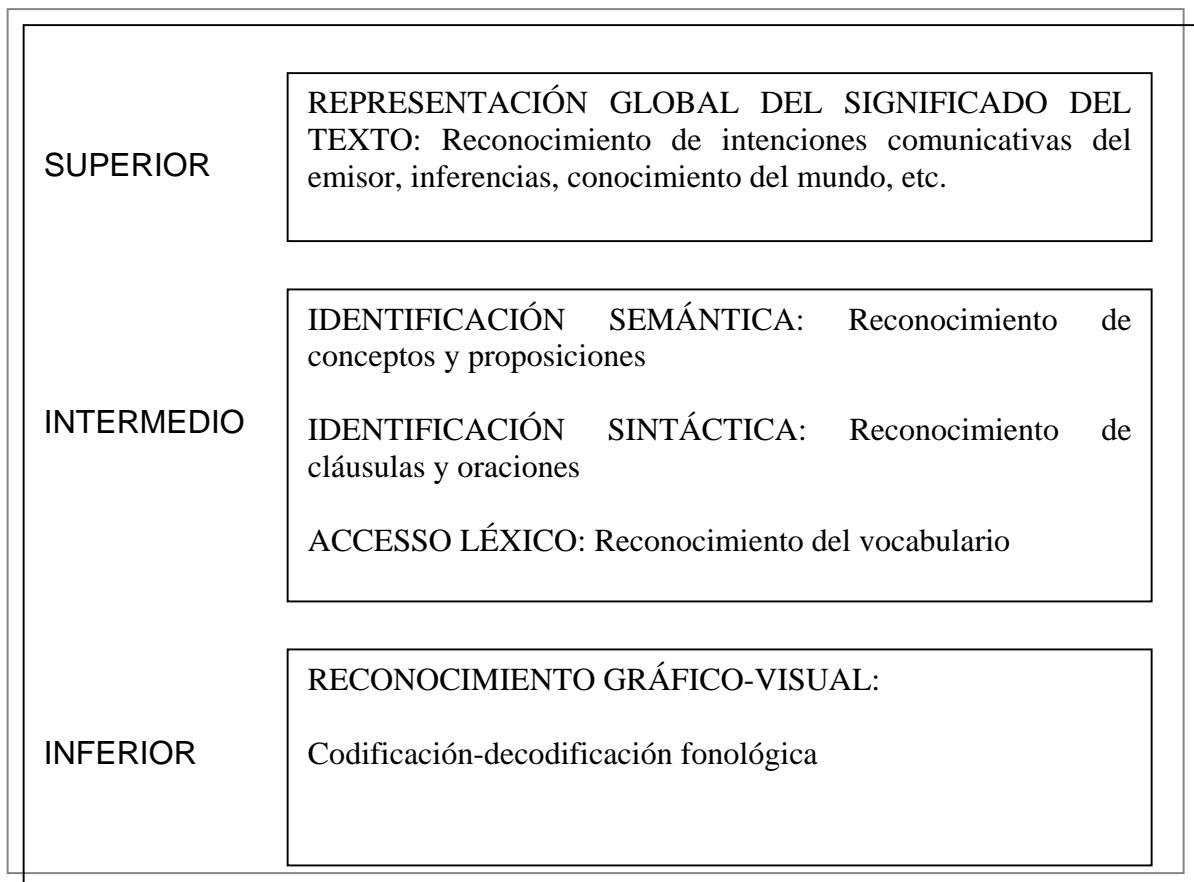
<sup>15</sup> Pinto, María, y Gálvez, Carmen. *Análisis documental de contenido*. Madrid: Síntesis, 2001, pp. 41-44.

b) Intermedio

En este nivel se encuadran los procesos de reconocimiento del léxico e identificación del significado de las palabras según la representación almacenada en la memoria del sujeto, reconocimiento de las estructuras sintácticas (oraciones y proposiciones) e interpretación semántica de los conceptos representados en el texto.

c) Superior

En él se elabora e interioriza significativamente el mensaje, se produce un cambio sobre el estado mental anterior, se proyecta una representación global del texto y se aporta la información sobre conocimiento del mundo (planes, esquemas, inferencias, etc.), almacenada en la memoria del lector.

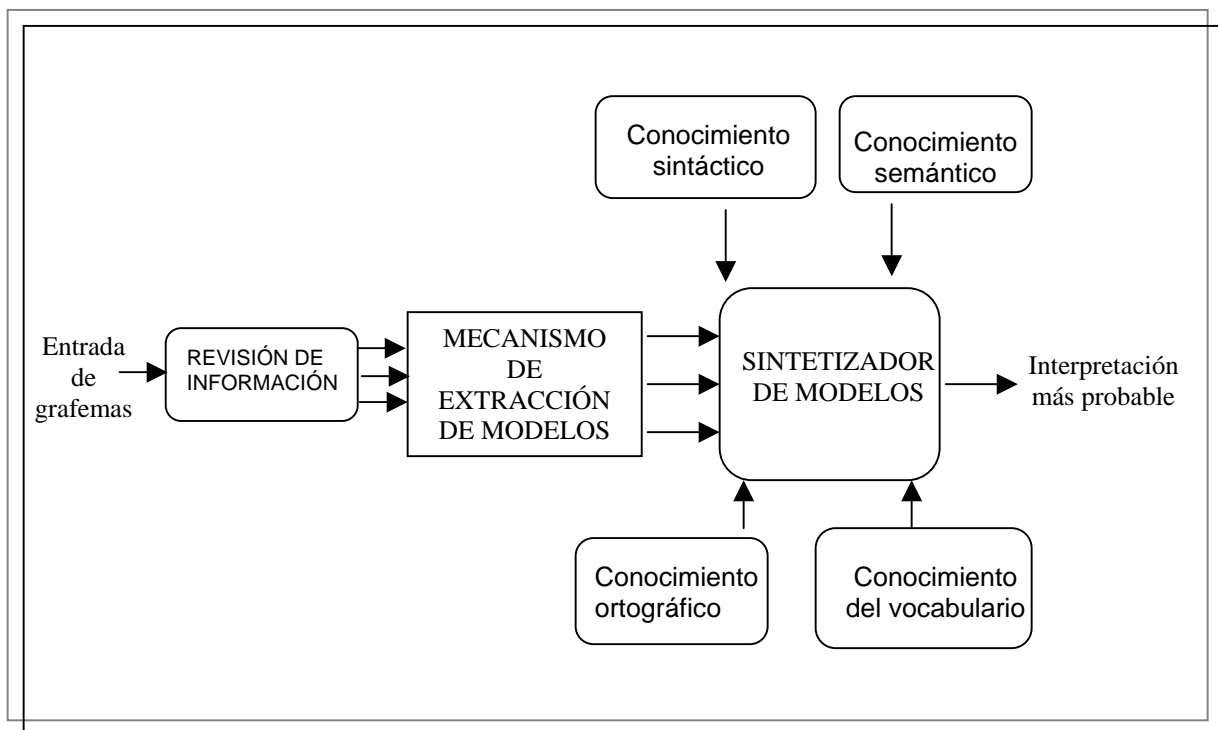


**Figura 6.2. Niveles del proceso lector**

Fuente: Pinto, María, y Gálvez, Carmen. *Análisis documental de contenido*. Madrid: Síntesis, 2001.

El modelo que se eligió para el presente estudio fue el proceso interactivo propuesto por Rumelhart<sup>16</sup>, ya que su dirección del flujo de información va de arriba-abajo y de abajo-arriba. La característica principal consiste en la interacción de los componentes de cada nivel.

Además, este modelo representa la actuación del sujeto documentalista: cuando este se enfrenta a un texto cuyo asunto le es desconocido o del que no tiene suficiente información, procederá de los niveles más inferiores a los superiores, por lo cual llevará al cabo una lectura lenta, pormenorizada, ascendente o *bottom-up*. Por el contrario, cuando el texto le resulte familiar realizará una lectura entre líneas descendentes o *top-down* anticipando información y dirigiéndose a una representación del contenido global del texto (ver Figura 6.3).



**Figura 6.3. Modelo interactivo del proceso lector según Rumelhart**

Fuente: Pinto, María, y Gálvez, Carmen. *Análisis documental de contenido*. Madrid: Síntesis, 2001.

<sup>16</sup> Pinto, María, y Gálvez, Carmen. *Análisis documental de contenido*. Madrid: Síntesis, 2001, p. 45.



Por las características de complejidad e interrelación que presenta la estructura de los documentos del Sistema de Gestión de la Calidad, este modelo se adaptó a las necesidades de lectura del investigador, ya que su flexibilidad permite revisar los diferentes niveles del sistema sin perder el objetivo del Análisis Documental de Contenido.

### ***Proceso en la memoria***

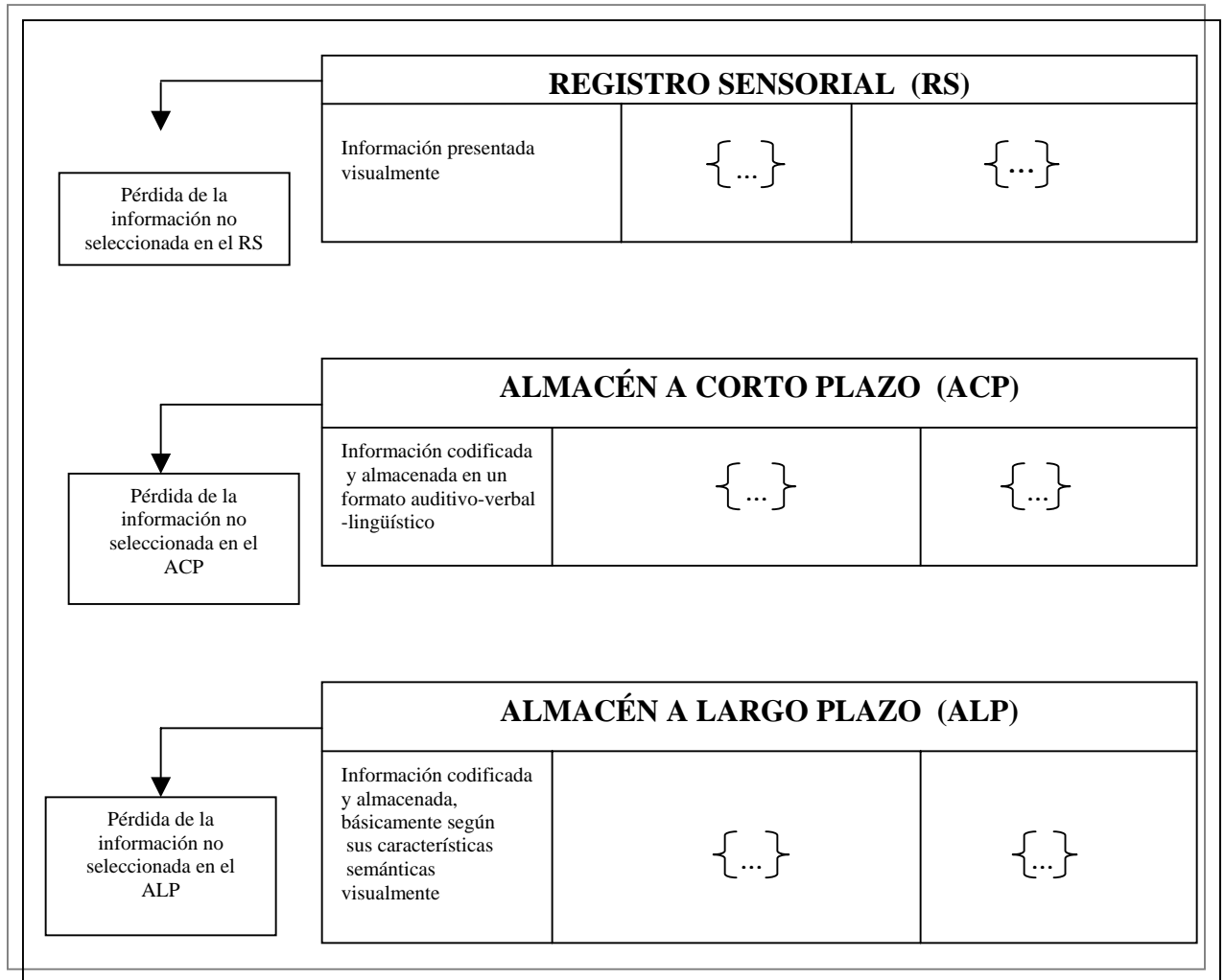
En lo que se refiere al enfoque de procesamiento de información aplicado a la memoria humana como sistema, el modelo estudiado para este trabajo de investigación es el de Atkinson y Shiffrin<sup>17</sup>. En él se distinguen tres componentes básicos: registro sensorial, almacén a corto plazo y almacén a largo plazo (ver Figura 6.4).

- **Registro sensorial (MS):** El sistema registrará una réplica casi exacta de lo ocurrido en el entorno, pero por un período de tiempo muy breve; si la información no se convierte a una forma más durable, desaparece rápidamente
- **Memoria a corto plazo (MCP):** Para su mayor durabilidad, la imagen sensorial debe convertirse en una forma más memorizable por medio del proceso de codificación. La memoria a corto plazo es una forma activa de memoria que a menudo es referida como memoria de trabajo, cuya capacidad es mas bien limitada
- **Memoria a largo plazo (MLP):** La memoria a largo plazo es más permanente que cualquier otra forma de memoria. Su capacidad es virtualmente infinita, y en ella se representan diferentes tipos de información, como la memoria episódica, que permite recordar la propia historia personal

---

<sup>17</sup> Pinto, María, y Gálvez, Carmen. *Análisis documental de contenido*. Madrid: Síntesis, 2001, p. 45.

La memoria de trabajo nos permitirá recuperar sólo la información relevante de la memoria a largo plazo (MLP). En la práctica de los procesos ADC, la memoria de trabajo permitirá manipular la información hasta adecuarla a los fines perseguidos por el analista.



**Figura 6.4. Estructura del sistema de la memoria, según el modelo de Atkinson y Shiffrin**

Fuente: Pinto, María, y Gálvez, Carmen. *Análisis documental de contenido*. Madrid: Síntesis, 2001.

El proceso de memoria fue muy importante para el análisis del SGCIG, puesto que se debió tener presente tanto los conceptos de eficacia y eficiencia derivados del marco teórico referencial de la investigación como de las directrices de la Norma ISO 9004:2000 para la identificación de estos requisitos.

Por tal razón, la pérdida y recuperación de la información fue primordial para la aplicación del Análisis Documental de Contenido al SGCIG.

### **Proceso de escritura**

Para Pinto y Gálvez, la actividad de la escritura es una destreza constituida por el funcionamiento integrado y eficaz del resto de las actividades psicolingüísticas para alcanzar los objetivos comunicativos en función de las demandas y requisitos contextuales. Se trata de una actividad múltiple (cognitiva, comunicativa y contextual) que, a través de estrategias, pretende encontrar una estructura nueva y propia para el material conceptual surgido de la etapa analítica. Si las operaciones precedentes se han ejecutado con sentido, la compleja y difícil tarea de síntesis se verá facilitada.

Tres son los grandes bloques de operaciones que el analista debe planificar para poder llevar al cabo el acto lingüístico-comunicativo de la escritura: 1) determinación del contenido (conceptualización); 2) la forma sintáctica; y 3) los movimientos articulatorios implicados en la pronunciación (forma fonológica)<sup>18</sup>.

El proceso de escritura en el Análisis documental de Contenido consistió en procesar el total de la información percibida y sintetizarla con el objetivo de dar solución al problema de estudio: la existencia de los requisitos de eficacia y la eficiencia dentro del SGCIG. Tal proceso concluyó con la redacción de un resumen analítico que presenta la información específica respetado un orden, y por sus características encuentra una nueva estructura para los conceptos.

Como se comentó con anterioridad, los procesos del Análisis Documental de Contenido (ADC) pueden ser explicados por medio de estos modelos representacionales surgidos al amparo de los procesos de información (ver Figura 6.5).

---

<sup>18</sup> Pinto, María, y Gálvez, Carmen. *Análisis documental de contenido*. Madrid: Síntesis, 2001, p.51.

## 6.4.1.2 Procesos del Análisis Documental de Contenido

### 1. *Proceso de comprensión*

La comprensión es un proceso cognitivo de alto nivel que requiere la intervención de los sistemas de memoria de los procesos de codificación, percepción y operaciones inferenciales basadas en los conocimientos previos y en sutiles factores contextuales. Se trata de un fenómeno constructivo en el que la información del estímulo textual se empareja con la información existente en la memoria del analista (conocimiento previo).

### 2. *Proceso de interpretación*

La interpretación es el momento central, clave, de todo proceso de ADC, y en él convergen una serie de procedimientos por medio de los cuales se atribuye un sentido a la información. Básicamente se desarrollan dos subprocesos: a) para establecer una relación entre la información y la realidad, y b) para establecer una relación pragmática en la cual se asigna una acción lingüística (opinión, exposición, declaración, petición, comprobación de una hipótesis, conclusión de un experimento, estado de una cuestión, proposición de leyes, formulación de un problema, etc).

Es el momento de la integración de la información contenida en el documento original, los esquemas del analista y los objetivos documentales.

### 3. *Proceso de producción*

Este proceso consiste en una representación concisa de la información contenida en un documento original, tanto cuantitativa como cualitativa. Ayuda a los posibles lectores en la identificación de la información textual y en la fijación de su pertinencia e interés ante la consulta de este documento. Este proceso contempla las metas y objetivos a las que se pretende llegar<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Pinto, María, y Gálvez, Carmen. *Análisis documental de contenido*. Madrid: Síntesis, 2001, pp. 52-53.

## **6.4.2 Adaptación de la técnica de Análisis Documental de Contenido al caso de estudio**

Si se considera que la palabra perspectiva, según la Real Academia de la Lengua Española, es una manera de ver un hecho, aspecto bajo el cual se presentan las cosas o un punto de vista de un autor, se tomarán en cuenta algunas ideas de la técnica de perspectivas de procesos propuesto por Pinto y Gálvez (ver Figura 6.5) para aplicarlos al objeto de estudio de esta investigación.

Estas perspectivas, de acuerdo con los procesos ADC, se organizan de la siguiente forma:

1. Proceso de comprensión
  - *Perspectiva lectora*
  - *Perspectiva proposicional*
2. Proceso de interpretación
  - *Perspectiva cognitiva*
  - *Perspectiva de macroestrategias*
  - *Perspectiva esquemática*
  - *Perspectiva valorativa*
3. Proceso de producción
  - *Perspectiva productiva*

### **6.4.2.1 Perspectiva lectora:**

Desde esta perspectiva, el proceso de lectura pretende llevar al cabo una representación global de la información del documento original, una identificación de tópicos y subtópicos, de la estructura semántico-lógica y de la progresión temática del texto, así como la representación selectiva de sus núcleos temáticos.

Para realizar este proceso, el investigador debe tener conocimientos previos sobre el tema, tiempo disponible, velocidad de ejecución de la lectura, formación científica, habilidad en el uso de estrategias de comprensión, organización de la información y objetivos definidos de la investigación.

El modelo que se ha escogido por las características de la información es el interactivo (consultar el apartado sobre procesos de lectura, en este mismo capítulo), donde el flujo de información puede ir de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba, de ahí que su característica principal sea la interacción de los componentes de cada nivel y la influencia contextual en todo el proceso de lectura.

La estrategia utilizada en esta perspectiva se compone de la siguiente manera:

- Realización de un proceso controlado que guíe la fijación y la velocidad de la lectura
- Selección de las partes del texto más adecuadas para su inspección
- Reformulación de la lectura cuando no se obtengan los resultados esperados
- Flexibilidad para dirigir todo el proceso de una lectura detallada, intensiva y funcional hacia una lectura rápida, superficial o entre líneas

**Aplicación al caso de estudio:** Esta perspectiva se hizo sometiendo al proceso de lectura tanto el marco teórico como el marco contextual de la investigación y el total de documentos del Sistema de Gestión de la Calidad para la Integración del Informe de Gobierno, donde hubo una selección de las partes más adecuadas a través de los tópicos y subtópicos relacionados con la Modernización de la Administración Pública, la adecuada Rendición de Cuentas, el enfoque de Gestión de la Calidad y su aplicación mediante la adopción de las Normas ISO, tanto a la administración del Gobierno Federal como a la del Gobierno del Estado de Veracruz. Asimismo, se leyeron las

Normas ISO 9000:2000. Fundamentos y vocabulario; ISO 9001:2000. Sistemas de Gestión de la Calidad. Requisitos, e ISO 9004:2000. Directrices para la mejora del desempeño.

#### **6.4.2.2 Perspectiva proposicional**

Aquí, el proceso de comprensión pretende efectuar una representación proposicional adecuada del texto y de las proposiciones y macroposiciones en predicados y argumentos; la construcción de una red de ideas a partir de dichas proposiciones; la identificación de una relación estructural y de coherencia, y el establecimiento de conexiones lógicas y secuenciales entre las proposiciones.

Para llevar al cabo esto, el investigador debe tener conocimientos sobre estructuras de significados léxicos, capacidad para establecer inferencias lógicas y para descubrir las proposiciones más importantes según los hechos denotados, así como la repetición de argumentos y sus relaciones lógicas.

La estrategia utilizada se compone de las siguientes partes:

- Individualización de aquellas proposiciones que contengan las ideas más importantes
- Representación de las proposiciones en una estructura de árbol
- Agrupación de aquellas proposiciones que compartan argumentos y asignación de distintos niveles jerárquicos

**Aplicación al caso de estudio:** Este proceso se llevó al cabo con la elaboración de un listado de proposiciones con las ideas más importantes relacionadas con los documentos del SGCIG (incluyendo los marcos teórico y contextual, y las Normas ISO descritas anteriormente) hasta llegar al caso específico de estudio: la identificación de los requisitos de eficacia y eficiencia en el Sistema de Gestión de la Calidad para la Integración del Informe de Gobierno, a través del cumplimiento de la Norma ISO 9004:2000.

Posteriormente se organizaron estas proposiciones en una estructura de árbol con una relación lógica, coherente y secuencial. Además, se agruparon las proposiciones que compartían argumentos relacionados y se les asignó un nivel jerárquico.

#### **6.4.2.3 Perspectiva cognitiva (elaboración y organización de las estructuras del conocimiento)**

Bajo tal enfoque, el proceso de comprensión pretende realizar la integración de la información proveniente del texto con los conocimientos almacenados en la memoria del analista y dotar de coherencia global a las unidades textuales.

Para realizar este proceso, el investigador debe tener conocimientos en el campo específico de trabajo, el contexto donde desarrolla su actividad, los intereses prioritarios hacia distintos tipos de información, las predicciones sobre la utilidad de su análisis, así como las estructuras de textos: función social, expectativas sobre su contenido informativo y organización de la información.

La estrategia comprende los siguientes pasos:

- Generación de esquemas adaptados a las exigencias del analista
- Representación de la información del texto y de los conocimientos del analista en estructuras conceptuales o redes asociativas
- Enriquecimiento de la representación del texto al completar huecos informativos por medio de inferencias y conseguir una interpretación plausible de los contenidos transmitidos por el texto

**Aplicación al caso de estudio:** Para hacer este proceso se confeccionó un mapa cognitivo partiendo de las perspectivas lectora y proposicional aplicadas hasta derivar en conceptos generales con datos e información relacionada con la Modernización de la Administración Pública, la Rendición de Cuentas, el papel del Gerente Público, los términos y fundamentos de las



Normas ISO y la aplicación de las directrices de la Norma ISO 9004:2000, que apoyaron para detectar elementos de eficacia y eficiencia en el Sistema de Gestión de la Calidad para la Integración del Informe de Gobierno.

Además, se representó la información del texto y los conocimientos del analista en redes conceptuales que derivaron en cuatro vertientes surgidas de la modernización de la Administración Pública, lo cual implicó que los conceptos no fueran estáticos, sino que se adaptaran al contexto.

#### **6.4.2.4 Perspectiva de macroestrategias**

El uso de macroestrategias permite la interpretación del significado global del texto a partir de reglas de organización y reducción semántica, infiriendo las macroposiciones, relacionando las secuencias y construyendo lo esencial del texto.

Para poner en práctica estas macroestrategias, se debe tomar en cuenta las metas del analista, la estructura lógica o esquemática del texto, los conocimientos del analista sobre el contenido del texto y la habilidad en el uso de las macroestrategias. Esto implica una mayor o menor destreza en eliminar los contenidos triviales y seleccionar los más útiles.

Las macroestrategias a utilizar son:

- El uso de macrorreglas (omisión y selección e integración, generalización y construcción) que permitan conectar las proposiciones del nivel más bajo con aquellas del nivel más alto o macroposiciones
- A partir de la consideración de las operaciones de estas macrorreglas se llega a una reducción de la información semántica

**Aplicación al caso de estudio:** Se utilizó la macroestrategia de omisión al eliminar proposiciones o secuencias de proposiciones que no eran relevantes para la interpretación posterior del texto, y la macroestrategia de selección al establecer una relación de presuposición, condición o consecuencia de las proposiciones omitidas con las seleccionadas.

También se empleó la estrategia de construcción, que consiste en sustituir una secuencia de proposiciones por otra proposición general, que incluye su sentido esencial y ordena todo el conjunto. La estrategia de integración infiere los hechos manifiestos como circunstancias, consecuencias o componentes de la información explícita.

Estas macroestrategias se realizaron para reducir la información de los anteriores procesos y hacer más simplificada la tarea de encontrar elementos determinantes de la eficacia y eficiencia dentro del SGCIG.

#### **6.4.2.5 Perspectiva esquemática (reconocimiento de la estructura lógico-organizativa del texto)**

Desde esta perspectiva, el proceso de interpretación permite la identificación de la estructura formal del texto, determina la relación global de las partes del mismo y la localización de las claves textuales que ayuden a buscar de forma consciente la estructura organizacional de la información.

Aquí, el investigador debe tomar en cuenta la propia presentación del texto (subdivisiones y apartados), identificaciones pragmáticas (autor, lugar de publicación, contexto científico) que aportan datos referentes al tipo de texto, informaciones previas sobre el tema que se va a tratar, palabras que indiquen relaciones lógicas, demarcaciones de párrafos y claves numéricas.

La estrategia utilizada consiste en:

- Hallar la organización de la información bajo el control de los conocimientos conscientes sobre la estructura lógica del texto

- Ayudar a separar los aspectos importantes de los detalles, según el lugar que ocupe la información en estas estructuras esquemáticas
- Facilitar la construcción de inferencias de procesos de implicación y de predicción cuando ciertas informaciones aún no presentes en el texto sean necesarias para una adecuada comprensión

**Aplicación al caso de estudio:** Se organizó y estructuró la información en siete macroposiciones: Marco Teórico, Antecedentes, Marco Contextual, Objeto de Estudio, Conceptos de la Norma ISO 9000:2000, Herramienta de Análisis ISO 9004:2000 y Aplicación de la Herramienta de Análisis ISO 9004:2000, con el objeto de ayudar a separar los aspectos importantes de los detalles según el lugar que ocupe la información en las estructuras esquemáticas, para una adecuada comprensión.

#### **6.4.2.6 Perspectiva valorativa (reconocimiento de la información principal y secundaria)**

El proceso de interpretación pretende seleccionar las ideas más importantes del texto y eliminar las secundarias. Además, la información del texto debe organizarse en distintos niveles, de acuerdo con la prominencia de la información principal (a la que se subordina la información secundaria situada en niveles inferiores) y organizar las ideas del texto de forma gradual.

Para poner en práctica este proceso se debe tomar en cuenta la capacidad del analista para generar distintas representaciones de la información textual: atención, recuerdo, habilidad de selección, captación de las implicaciones temáticas y tiempo de lectura.

El tipo de texto que generará la distinta representación estructural de la información y la facilidad para distinguir las ideas principales de las secundarias está en relación con la organización de la información en categorías lógicas y estructuras esquemáticas. A mayor organización, menor dificultad.

La estrategia utilizada se compone de las siguientes partes:

- **Accesibilidad representacional:** la información que ocupa un nivel superior en la estructura jerárquica es más accesible y, por tanto, se recuerda mejor que la localizada en niveles inferiores o marginales
- **Reconstrucción inferencial:** las ideas más importantes del texto son objeto de más inferencias que las secundarias. La información sobre la cual el analista genera inferencias tiene más probabilidad de ser representada y posteriormente recuperada. La razón es la siguiente: sobre ella el analista puede establecer muchas conexiones conceptuales basándose en sus conocimientos previos.

**Aplicación al caso de estudio:** De acuerdo a la organización y esquematización realizada, se distinguió la información principal de la secundaria y se organizó en categorías lógicas.

#### **6.4.2.7 Perspectiva productiva: confección del resumen**

El proceso de producción pretende elaborar una representación concisa de la información cualitativa contenida en los documentos originales; identificar la función de la información en el texto y clasificarla en categorías; planificar y ejecutar las metas a las que se pretenda llegar; hacer un resumen indicativo, informativo o analítico; generar un nuevo texto-resumen con las condiciones de coherencia, sentido, precisión, claridad, representación fiel y completa de los documentos originales, y producir este resumen bajo un esquema que represente el contexto pragmático de su elaboración, difusión, recuperación informatizada, valor informativo, entidad generadora y orientación.

Para llevar al cabo tal proceso se debe tomar en cuenta la capacidad del analista para generar distintas representaciones de la información textual, y de abstracción y habilidad para activar las distintas instrucciones y estrategias, al igual que los conocimientos declarativos (generales o enciclopédicos y

formación científica) y procedimentales (técnicos) del analista para llevar al cabo su objetivo. Además, se debe contar con apoyo técnico e informático y las disponibilidades económicas para la edición.

La estrategia se integra de la siguiente manera:

- Generación del contenido que se va a representar tras aplicar una serie de transformaciones: adjunción, particularización y especificación de la información
- Traducción de este contenido en distintas representaciones: palabras clave, redes semánticas, proposiciones, textos, etc., bajo el control de normas internacionales de representación
- Evaluación de la tarea: detección de errores, revisión estilística de la composición y corrección de posibles inadecuaciones lingüísticas

**Aplicación al caso de estudio:** A través de la adjunción, particularización y especificación de la información se generó un resumen analítico. La técnica para su elaboración se describe en el *Manual del analista. Reduc*, elaborado por el Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE), que adapta la Norma Internacional ISO 214:1976 Documentation. Abstracts for publication and documentation, para señalar las características que debe tener un Resumen Analítico de Educación (RAE)<sup>20</sup>.

Con esta técnica se realiza una redacción que resume analíticamente un documento de acuerdo con criterios adaptados, lo cual permite que el usuario tenga acceso a todo el contenido relevante del documento y, al mismo tiempo, pueda hacerse una idea acerca sobre la calidad del mismo.

La aplicación de la pauta descrita permite la elaboración de Resúmenes Analíticos (RAE) de alrededor de 400 palabras y se recomienda atenerse a esta

---

<sup>20</sup>. Gutiérrez, Gonzalo. *Manual del analista. Reduc*. Santiago de Chile: Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE), 2004.

extensión promedio. En el caso de documentos particularmente extensos, se recomienda la elaboración de más de un RAE en forma continuada.

Debido a la extensión de los documentos analizados, el resumen que concluirá la etapa del Análisis Documental de Contenido de esta investigación se compondrá de tres resúmenes analíticos (RAE), elaborados de forma continua, que englobarán aspectos relacionados con el marco teórico y contextual de la investigación y la aplicación de las directrices de la Norma ISO 9004:2000 al SGCIG.

### **6.4.3 Tareas analíticas de la técnica Análisis Documental de Contenido propuestas por Pinto y Gálvez**

A partir de estas perspectivas, las tareas analíticas de la investigación seguirán la siguiente secuencia de carácter procedimental.

#### **1) Representación proposicional**

- 1.1. Representación proposicional de las ideas más importantes
- 1.2. Representación de las conexiones lógicas entre tales proposiciones
- 1.3. Representación de la jerarquía proposicional

#### **2) Conceptualización**

- 2.1. Confección de mapa cognitivo
- 2.2. Determinación de los esquemas del investigador

#### **3) Valoración**

- 3.1. Determinación de la información principal

#### **4) Reducción del contenido**

- 4.1. Macroestrategias de omisión-selección
- 4.2. Macroestrategias de generalización-integración

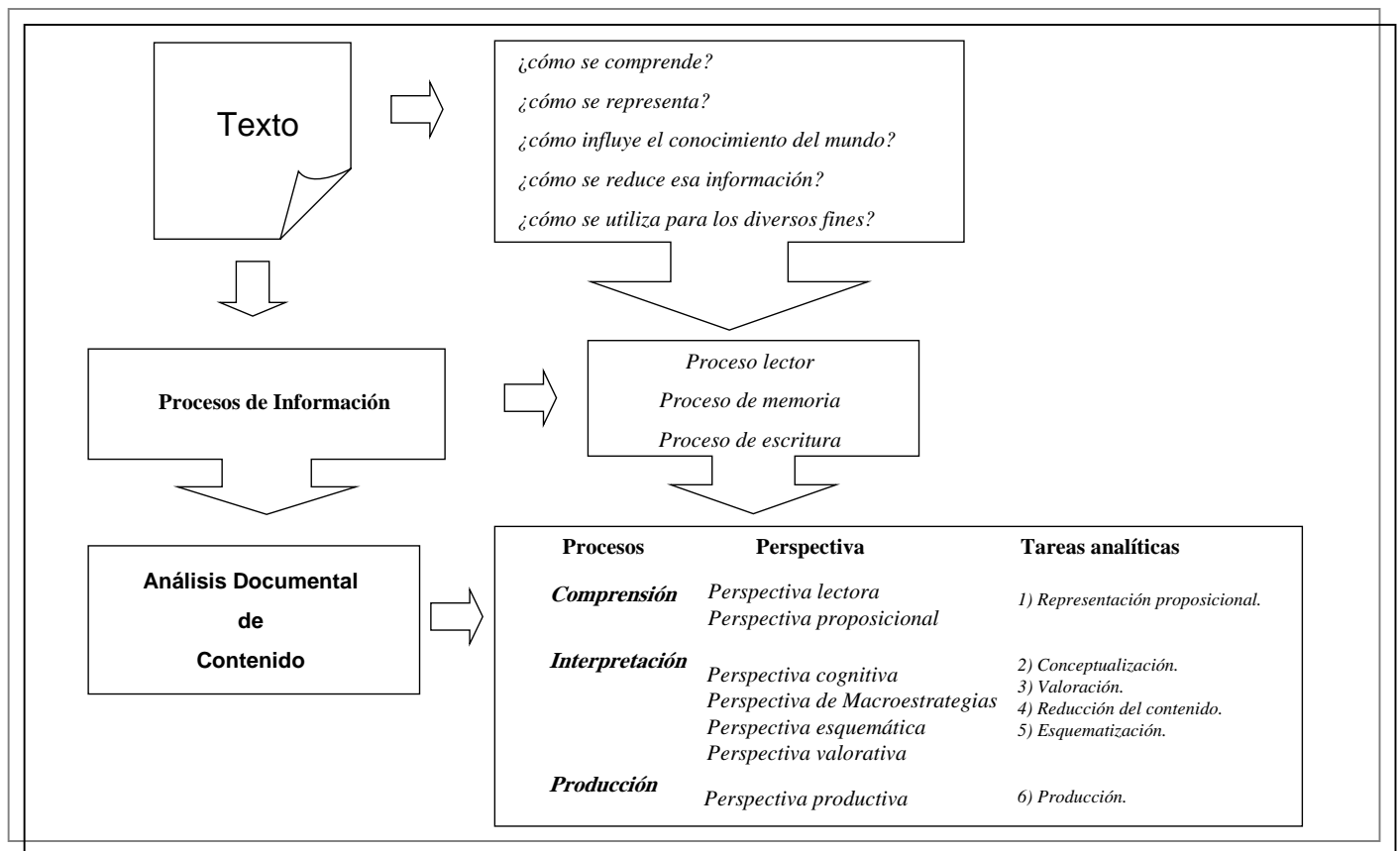
## 5) Esquematización

5.1. Adaptación a la estructura esquemática del original

5.2. Esquematización del contenido reducido

## 6) Producción

6.1. Redacción del resumen que determine la existencia de eficacia y eficiencia dentro del SGCIG



**Figura 6.5. Procesos del Análisis Documental de Contenido**

Fuente: Elaboración propia, con base en la técnica Análisis Documental de Contenido

#### **6.4.4 Confiabilidad y validez de los resultados**

Debido que esta investigación es de carácter cualitativo, se realizará una valoración bajo un proceso de autoanálisis que propone Baptiste. Él sugiere este ejercicio para asegurar la validez y la confiabilidad de una investigación con tales características<sup>21</sup>.

Este proceso considera las siguientes preguntas:

1. ¿El investigador se familiarizó a fondo con los datos recolectados?
2. ¿El investigador codificó todos los datos o nada más aquellos que considera podrían dar respuesta a las preguntas de investigación?
3. ¿El investigador utilizó diversas herramientas de análisis y no sólo se limitó a elaborar proposiciones y a la codificación?
4. ¿Se validó con otros investigadores (o dentro del equipo de investigación) los criterios y las reglas utilizadas para codificar?
5. ¿Las categorías incluyeron de manera exhaustiva los datos más sobresalientes?
6. ¿Las definiciones de las categorías son tan claras como para distinguir estas últimas entre sí?
7. ¿Cada categoría está respaldada por datos codificados?
8. ¿De qué modo las unidades codificadas y agrupadas en una misma categoría son similares y diferentes?

Al finalizar la aplicación del método se dará respuesta a las anteriores preguntas y se habrá cumplido el requisito de validez y confiabilidad de la investigación.

---

<sup>21</sup> Sampieri. *Metodología de la investigación*. México: Mc.Graw Hill, 2003, pp.604 y 605.



En el siguiente capítulo se aplicarán las tareas analíticas de la técnica Análisis Documental de Contenido propuestas por Pinto y Gálvez para identificar los requisitos de eficacia y eficiencia dentro del Sistema de Gestión de la Calidad.

## **CAPÍTULO VII**

### **APLICACIÓN DEL ANÁLISIS DOCUMENTAL DE CONTENIDO PARA LA IDENTIFICACIÓN DE LOS REQUISITOS DE EFICACIA Y EFICIENCIA DENTRO DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE LA CALIDAD PARA LA INTEGRACIÓN DEL INFORME DE GOBIERNO**

Este capítulo muestra la aplicación del análisis documental de contenido al Sistema de Gestión de la Calidad para la Integración del Informe de Gobierno (SGCIG).

El presente estudio se realizó durante la Integración de VI Informe de Gobierno de la Administración 1998-2004 del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz. Dicho documento incluye información del periodo comprendido entre diciembre de 2003 y noviembre de 2004.

#### **7.1 Documentos analizados**

El marco teórico referencial y el contextual de la investigación sirvieron como base para el desarrollo del análisis documental de contenido y la estructura documental del Sistema de Gestión de la Calidad para la Integración del Informe de Gobierno (SGCIG) (ver anexo VI E), que consiste en lo siguiente:

- Los documentos internos establecen las responsabilidades, las actividades y los criterios para el adecuado funcionamiento del SGCIG
- Los documentos externos son las normas, leyes y documentos oficiales que se utilizan como consulta para el proceso de integración del Informe de Gobierno
- Los documentos de referencia son las tablas, el glosario de términos y todos aquellos que se utilizan como auxiliares en el desarrollo de las actividades del SGCIG

## **7.2 Objetivo del Análisis Documental de Contenido**

- Analizar de manera cualitativa al Sistema de Gestión de la Calidad del Proceso de Integración del Informe de Gobierno del Estado de Veracruz a fin de identificar si cumple con los requisitos de eficacia y eficiencia necesarios para una administración pública moderna.

El resultado de esta evaluación se presentó en un resumen informativo, derivado del Análisis Documental de Contenido.

## **7.3 Desarrollo del Análisis Documental de Contenido**

Con apego a las técnicas de carácter cualitativo que se expusieron en el capítulo anterior, a continuación se presentará el Análisis Documental de Contenido aplicado al SGCIG.

Se sometió al proceso de lectura tanto al marco teórico como al contextual de la investigación, al igual que el total de documentos del Sistema de Gestión de la Calidad para la Integración del Informe de Gobierno, seleccionando las partes más adecuadas a través de los tópicos y subtópicos relacionados con la Modernización de la Administración Pública, la adecuada Rendición de Cuentas, el enfoque de Gestión de la Calidad y su aplicación mediante la adopción de las Normas ISO, tanto a la administración del Gobierno Federal como a la del Gobierno del Estado de Veracruz. También se leyeron las Normas ISO 9000:2000. Fundamentos y vocabulario; ISO 9001:2000. Sistemas de Gestión de la Calidad. Requisitos, e ISO 9004:2000. Directrices para la mejora del desempeño.

Una vez realizado el proceso de lectura, se procedió a las tareas analíticas del Análisis Documental de Contenido.

### **7.3.1 Representación proposicional**

Mediante una serie de proposiciones se representaron las ideas más importantes del marco teórico y del marco contextual, relativas a la Modernización de la Administración Pública, la adecuada Rendición de Cuentas, el enfoque de Gestión de la Calidad y su aplicación mediante la adopción de las Normas ISO tanto a la administración del Gobierno Federal como a la del Gobierno del Estado de Veracruz. Asimismo, se incorporaron a las proposiciones los conceptos relativos a los Sistemas de Gestión de la Calidad de la Norma ISO 9001:2000 que se manejaron durante el análisis del cumplimiento del SGCIG con la Norma ISO 9004:2000; ya que esta norma es útil para identificar los requisitos de eficacia y eficiencia dentro del SGCIG (ver Cuadro 7.1).

1. El proceso de modernización de una administración pública debe de incorporar tres requisitos: la eficacia, la eficiencia y la legitimidad
2. La eficacia se relaciona con el logro de los objetivos que coadyuven a alcanzar las metas propuestas en planes, programas y proyectos
3. La eficiencia es un proceso que surge de la necesidad de recomposición en las relaciones insumo/producto, entendiendo dicha relación como la maximización de su diferencia, es decir, a insumo constante obtener incrementos en el producto; a producto constante minimizar el insumo
4. La legitimidad considera la necesidad de reestablecer la relación Estado-Sociedad con el objeto de solucionar la crisis de legitimidad del aparato estatal
5. Para elevar la eficacia y la eficiencia del gobierno en México, se requiere diseñar un sistema de rendición de cuentas
6. La rendición de cuentas (en el modelo principal agente) es la obligación permanente de los mandatarios o agentes (gerente público) para informar a sus mandantes o principales (ciudadanos) de los actos que llevan aL cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento
7. Usar el concepto rendición de cuentas provoca que en ocasiones se use como sinónimo de algunos conceptos con los que guarda estrecha relación, como son: responsabilidad política, responsividad, control, fiscalización y transparencia
8. El concepto de rendición de cuentas (en el modelo principal agente) tiene cinco características que permiten distinguirla de los conceptos con que guarda estrecha relación: delegación, representación, responsabilidad mutua, sanciones y contrato
9. En el modelo principal agente se presentan dos situaciones que entorpecen la delegación en la rendición de cuentas los intereses del agente y la asimetría de la información
10. El agente tiene preferencias e intereses diferentes del principal y puede caer en incumplimiento del acto original que le fue encomendado
11. La asimetría de la información se refiere a que los principales cuentan con información limitada sobre actos realizados por el agente
12. La rendición de cuentas debe ser descentralizada, disminuir sus costos y proporcionar incentivos adecuados
13. La clasificación más sugerente sobre rendición de cuentas fue elaborada por Guillermo O'Donnell, que la divide en horizontal y vertical
14. La rendición de cuentas es horizontal en tanto se desarrolla entre instituciones del mismo nivel jerárquico, pero independientes entre sí

**Cuadro 7.1. Representación proposicional de las ideas más importantes (continúa)**

Fuente: Elaboración propia basada en la técnica de Análisis Documental de Contenido de María Pinto y Carmen Gálvez

15. La rendición de cuentas vertical describe una relación entre desiguales. Rendición burocrática en la que un superior jerárquico trata de controlar a sus subordinados, o bien, la rendición electoral en la cual los votantes juzgan y vigilan a los representantes. De acuerdo con la clasificación de O'Donnell, la rendición de cuentas vertical se divide en dos: la electoral y la social vertical
16. La rendición de cuentas electoral, se refiere a estimular la rendición con el objeto de que el electorado acuda a las urnas a respaldar la continuidad de las acciones del agente
17. La rendición de cuentas social vertical, se refiere a estimular la rendición que es vigilada por las agrupaciones ciudadanas y los medios de comunicación. A diferencia del sufragio electoral, este mecanismo descansa en medidas basadas en la crítica moral y pública
18. La rendición de cuentas vertical promueve la transparencia de las instituciones de gobierno al establecer incentivos adecuados para limitar el oportunismo de los agentes políticos, aumentar la responsabilidad política de los legisladores mediante la reelección inmediata, mejorar los sistemas de supervisión del ejecutivo y hacer efectivas las sanciones en caso de incumplimiento
19. El diseño de un sistema de rendición de cuentas consta de las vertientes vertical y horizontal
20. La sociedad en su conjunto debe involucrarse en el sistema de rendición de cuentas y asumir parte del costo de su operación. Un sistema ágil y ligero de vigilancia política implica ciudadanos con poder para denunciar y detonar mecanismos legales de rendición de cuentas
21. El proceso de Modernización de la Administración Pública debe iniciarse por los funcionarios de los niveles más altos. El desarrollo del conocimiento y de sus capacidades, inducirá el cambio en los demás niveles de la administración que por consecuencia se transformarán en nuevas estructuras, nuevos métodos y nuevos sistemas administrativos. Este es el papel del Gerente Público
22. En México, durante la administración del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, se dio pauta a la modernización de la Administración Pública, con la formulación del Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000
23. El gobierno actual del Presidente de México, Vicente Fox Quezada, sintetizó en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 que se debe hacer énfasis en el análisis de los programas y servicios públicos de toda la administración pública federal, diseñar procesos para su adecuada prestación, y establecer estándares que garanticen su calidad y oportunidad y eviten duplicidades, superposiciones o dispendio
24. Se identificó en el Programa de Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006, la falta de un sistema de gestión de calidad certificado, para la asignación adecuada de recursos técnicos y económicos en los procesos y servicios sustantivos, que incorpore la permanente y obligada rendición de cuentas de los servidores públicos, y que incluya la participación de la sociedad

**Cuadro 7.1. Representación proposicional de las ideas más importantes (continúa)**

Fuente: Elaboración propia basada en la técnica de Análisis Documental de Contenido de María Pinto y Carmen Gálvez

25. Para la solución de este problema se propuso el diseño y, en su caso, la certificación con la Norma ISO 9000:2000 de todos los procesos de producción y de servicios públicos sustantivos.
26. El Plan Veracruzano de Desarrollo 1999-2004, propuso aprovechar los avances y la experiencia de las entidades federales y de otros organismos públicos y privados para la transformación de dependencias del gobierno estatal en centros de resultados, con el objeto de que adquieran compromisos concretos con el Ejecutivo, que fueran medibles en términos de los beneficios que reportan a la población y de la calidad de los servicios que prestan
27. El Programa Veracruzano de Desarrollo Administrativo 1999-2004, tiene como objetivo general incorporar al esquema de funcionamiento gubernamental las más avanzadas herramientas técnicas y metodológicas, que permitan contar con una Administración Pública Estatal moderna, eficaz y eficiente, con una cultura de calidad y vocación de servicio, que satisfaga cabalmente las necesidades y expectativas de la sociedad
28. Como parte de los procesos de actualización permanente y modernización constante de la administración pública y el fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas en el gobierno estatal, en el año 2000, por instrucciones del C. Gobernador, la Oficina del Programa de Gobierno llevó al cabo una profunda evaluación de la metodología, de los procesos y del personal que participa en el proceso de Integración del Informe de Gobierno del Estado de Veracruz, con el objetivo de certificar este proceso bajo la Norma ISO 9002:1994. Este proceso de certificación, fue una innovación a nivel nacional en lo que a rendición de cuentas se refiere.
29. Posteriormente, la Subjefatura de Informe de Gobierno mejoró su Sistema de Gestión de la Calidad para la Integración del Informe de Gobierno del Estado de Veracruz (SGCIG), y lo certificó con los requisitos de la Norma ISO 9001:2000 COPANT/ISO9001-2000 NMX-CC-9001-IMNC-2000 "Sistemas de Gestión de la Calidad. Requisitos". Sistema que se implementó a partir del año 2003.
30. La Norma ISO 9000:2000 describe los fundamentos de los Sistemas de Gestión de Calidad y define los términos relacionados con los mismos
31. El termino Eficacia, de acuerdo a la Norma ISO 9000:2000 Sistemas de Gestión de la Calidad. Fundamentos y vocabulario, es la extensión en la que se realizan las actividades planificadas y se alcanzan los resultados planificados
32. El término Eficiencia, de acuerdo a la Norma ISO 9000:2000, consiste en la relación entre el resultado alcanzado y los recursos utilizados. Es un término que proviene de manera asociativa del término Mejora de la Calidad
33. El término Eficacia proviene, según la Norma ISO 9000:2000, de la relación asociativa del término Aseguramiento de la Calidad, que es la parte de la Gestión de la Calidad orientada a proporcionar confianza en que se cumplirán los requisitos de la calidad
34. La Eficacia es un término que proviene, según la Norma ISO 9000:2000, de la relación asociativa del término Mejora de la Calidad, que se define como la parte de la Gestión de la Calidad orientada a aumentar la capacidad de cumplir con los requisitos de la calidad

**Cuadro 7.1. Representación proposicional de las ideas más importantes (continúa)**

Fuente: Elaboración propia basada en la técnica de Análisis Documental de Contenido de María Pinto y Carmen Gálvez

35. La Mejora de la Calidad es un término relacionado de manera asociativa, según la Norma ISO 9000:2000, con el de Mejora Continua, que consiste en la acción recurrente para aumentar la capacidad para cumplir con los requisitos
36. La Mejora Continua es un término relacionado de manera asociativa, según la Norma ISO 9000:2000, con el de Objetivo de la Calidad, que se define como algo ambicionado o pretendido, relacionado con la calidad
37. Objetivo de la Calidad es un término relacionado de manera asociativa, según la Norma ISO 9000:2000, con el de Política de Calidad, que son las intenciones globales y orientación de una organización relativas a la calidad, tal como se expresan formalmente por la Alta Dirección
38. Política de Calidad es un término relacionado de manera asociativa, según la Norma ISO 9000:2000, con el de Alta Dirección, que atañe a la persona o grupo de personas que dirigen y controlan al más alto nivel una organización
39. Mejora de la Calidad y Aseguramiento de la Calidad son términos que mantienen una relación partitiva, según la Norma ISO 9000:2000, con el término Control de la Calidad, parte de la gestión de la calidad orientada a proporcionar confianza en que se cumplirán los requisitos de la calidad
40. Mejora de la Calidad, Aseguramiento de la Calidad y Control de la Calidad mantienen una relación partitiva, según la Norma ISO 9000:2000, con el término Planificación de la Calidad, que es la parte de la Gestión de la Calidad enfocada al establecimiento de los objetivos de la calidad y a la especificación de los procesos operativos necesarios y de los recursos relacionados para cumplir los objetivos de la calidad
41. Aseguramiento de la Calidad, Mejora de la Calidad, Planificación de la Calidad y Control de la Calidad son términos con relación partitiva, según la Norma ISO 9000:2000, del concepto Gestión de la Calidad, que son actividades coordinadas para dirigir y controlar una organización en lo relativo a la calidad
42. El término Gestión de la Calidad tiene relación asociativa, según la Norma ISO 9000:2000, con el de Sistema de Gestión de la Calidad, que consiste es un sistema de gestión para dirigir y controlar una organización con respecto a la calidad
43. El término Sistema de Gestión de la Calidad tiene relación genérica, según la Norma ISO 9000:2000, con el término de Sistema de Gestión que es un sistema para establecer la política, los objetivos y las actividades para el logro de los mismos
44. El término Sistema de Gestión de la Calidad tiene relación asociativa, según la Norma ISO 9000:2000, con el término de Gestión que son actividades coordinadas para dirigir y controlar una organización.
45. El término Sistema de Gestión tiene una relación genérica, según la Norma ISO 9000:2000, con el término de Sistema que es un conjunto de elementos mutuamente relacionados o que interactúan.
46. La Norma ISO 9004:2000 proporciona orientación sobre un rango más amplio de los objetivos de un sistema de gestión de la calidad que la Norma ISO 9001:2000, especialmente para la mejora continua del desempeño y de la eficacia y eficiencia global de la organización

**Cuadro 7.1. Representación proposicional de las ideas más importantes (continúa)**

Fuente: Elaboración propia basada en la técnica de Análisis Documental de Contenido de María Pinto y Carmen Gálvez



47. Una organización puede valerse del seguimiento de las directrices de la Norma ISO 9004:2000 para ser evaluada en cuanto a su eficacia y eficiencia, al mismo tiempo que detecta oportunidades de mejora dentro de su sistema

48. El análisis cualitativo del Sistema de Gestión de la Calidad para la Integración del Informe de Gobierno (SGCIG) con base en la Norma ISO 9004:2000, permite identificar elementos de eficacia y eficiencia para determinar si está orientado hacia la mejora continua

De acuerdo a las directrices de la Norma ISO 9004:2000, se identificó lo siguiente:

49. Gestión de sistemas y procesos (4.1), en lo que se refiere a que:

El Subjefe de Informe, a través del Sistema de Gestión de la Calidad para la Integración del Informe de Gobierno (SGCIG):

- ✓ Identifica los procesos necesarios para el eficaz funcionamiento del SGCIG y asegura su aplicación a todos los niveles de la Subjefatura (ver anexo VII A, Procesos del Sistema de Gestión de la Calidad para la Integración del Informe de Gobierno)
- ✓ Determina la secuencia y la interacción de los procesos para la integración del Informe de Gobierno (ver anexo VII B, Interrelación de Procesos)
- ✓ Fija los procedimientos operativos y de la Norma ISO 9001:2000, los métodos aplicables y los criterios necesarios para asegurar el funcionamiento efectivo y el control de los procesos para la Integración del Informe de Gobierno (ver anexos VII A y VII C, ejemplo de una hoja de proceso)
- ✓ Realiza la medición, análisis y seguimiento de los procesos para la integración del Informe de Gobierno a través de las auditorías internas, el análisis de datos, las no conformidades detectadas, las reuniones del comité de calidad y las revisiones para la Alta Dirección
- ✓ Lleva al cabo las acciones necesarias para alcanzar los resultados previstos y el cumplimiento con las especificaciones establecidas para el Informe de Gobierno, así como la mejora continua de los procesos y del Sistema de Gestión de la Calidad (ver anexo VII D, Plan de Calidad)

50. Documentación (4.2), en lo que se refiere a que:

- a) El Subjefe de Informe define la documentación necesaria, incluyendo los registros pertinentes, para establecer, implementar y mantener el SGCIG y apoyar a la operación eficaz de los procesos de la Subjefatura. (ver anexo VII E, Lista Maestra)
- b) La Alta Dirección establece los requisitos contractuales con su cliente en el documento Especificaciones con el Cliente (ver anexo VII F)
- c) La documentación del SGCIG está basada en las normas estandarizadas internacionalmente:
  - ISO 9000:2000 COPANT/ISO9000-2000 NMX-CC-9000-IMNC-2000. "Sistemas de Gestión de la Calidad. Fundamentos y vocabulario"

### **Cuadro 7.1. Representación proposicional de las ideas más importantes (continúa)**

Fuente: Elaboración propia basada en la técnica de Análisis Documental de Contenido de María Pinto y Carmen Gálvez

- ISO 9004:2000 COPANT/ISO9004-2000 NMX-CC-9004-IMNC-2000. “Sistemas de Gestión de la Calidad. Directrices para la mejora del desempeño”
  - ISO 19011:2002 COPANT/ISO19011-2002 NMX-CC-SAA-19011-IMNC-2002. “Directrices para la auditoria de los Sistemas de Gestión de la Calidad y/o Ambiental”
  - ISO/TR 10013:2001 COPANT/ISO10013-2002 MNX-CC-10013-IMNC-2002. “Directrices para la documentación de Sistemas de Gestión de la Calidad”
- d) La documentación incluye los requisitos legales relacionados con la elaboración del Informe de Gobierno del Estado de Veracruz que contiene la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave en su artículo 49 y en el Acuerdo publicado en la Gaceta Oficial del 11 de marzo de 1993, en sus artículos 2 y 3
- e) La documentación incluye fuentes externas de información pertinente para el desarrollo de las competencias de la organización (ver anexo VII E)

51. Uso de los Principios de Gestión de la Calidad (4.3), en lo que se refiere a que:

- a) Se estructuran sus procesos a partir de un enfoque orientado al cliente (Jefe de la Oficina del Programa de Gobierno). Con este fin, el Subjefe de Informe garantiza el cumplimiento, a través de los procedimientos documentados, de la Política de Calidad y Objetivos de la Calidad, así como de las Especificaciones Establecidas por el Cliente (ver anexos VII G, Política de Calidad; VII H, Objetivos de Calidad, y VII F)
- b) El Subjefe de Informe establece una unidad de propósito, orienta a la organización, y mantiene un ambiente interno para que el personal pueda involucrarse totalmente en el logro de los objetivos de la organización. Se percibe al revisar que el Subjefe de Informe es el responsable directo en todas las áreas del Sistema de Gestión de la Calidad y delega responsabilidades (ver anexo VII I, Matriz de Responsabilidades)
- c) Se percibe la participación de todo el personal de la Subjefatura dentro del SGCIG y el uso de sus habilidades para beneficio de la organización (ver anexos VII I y VII D)
- d) Se identifican los procesos necesarios para el funcionamiento del propio sistema y asegura su aplicación a todos los niveles de la Subjefatura. (ver anexo VII A)
- e) Determina la secuencia y la interacción de los procesos, dando con ello un enfoque sistémico para la gestión (ver anexo VII B)
- f) La mejora continua está considerada como un objetivo permanente dentro del SGCIG (ver anexo VII H)
- g) Las decisiones aplicadas al sistema provienen del análisis de datos que se efectúa en cada etapa de la realización del producto, y de manera trimestral y cuatrimestralmente al SGCIG (ver anexo VII J, Tabla de Análisis de Datos)

**Cuadro 7.1. Representación proposicional de las ideas más importantes (continúa)**

Fuente: Elaboración propia basada en la técnica de Análisis Documental de Contenido de María Pinto y Carmen Gálvez

52. Responsabilidad de la Dirección (5.1), en lo que se refiere a que:

- a) Se establecieron la visión y objetivos estratégicos coherentes con el propósito de la organización. La visión se encuentra inmersa en la Política de Calidad (ver anexo VII G)
- b) La Alta Dirección participa en proyectos de mejora en la búsqueda de nuevos métodos y soluciones (ver anexo VII K, Programa de Mejora Continua)
- c) Obtiene directamente retroalimentación sobre la eficacia del SGCIG a través de la Revisión de la Dirección (ver anexo VII L)
- d) Identifica los procesos de realización del producto, que aportan valor a la organización, y los de apoyo, que influyen a la eficacia de los procesos de realización (ver anexo VII B)
- e) La Alta Dirección crea un ambiente que promueve la participación activa y el desarrollo del personal, por lo que solicita al cliente instalaciones limpias, iluminación adecuada, botiquín de primeros auxilios, extintores de incendios, rutas de evacuación y zona de seguridad, al igual que seguridad social, y se asegura que se provean estos requerimientos
- f) El Subjefe es responsable de solicitar los recursos necesarios al cliente para llevar al cabo los procesos de realización
- g) La Alta Dirección define los métodos para medir el desempeño de la organización con el fin de determinar si se han alcanzado los objetivos planificados a través del Análisis de Datos y las evaluaciones del personal de la Subjefatura (ver anexo VII J, Tabla de Análisis de Datos)
- h) Se estableció el método para evaluar la satisfacción y percepción del cliente, ya que el Subjefe mantiene una línea de comunicación permanente con él, a fin de tenerlo informado del avance en la integración del Informe de Gobierno. Asimismo, asume la responsabilidad de detectar y atender las quejas y sugerencias del cliente para incorporar inmediatamente las acciones de mejora continua que se requieran (ver anexo VII M, Formato Queja del Cliente)

53. Necesidades y Expectativas (5.2) en lo que se refiere a que:

Se aprecia en los documentos que dentro del SGCIG se cubren las necesidades y expectativas del cliente (ver anexo VII F) y del personal de la organización (ver anexo VII N, Formato de Evaluación de Mandos Medios)

54. Política de Calidad (5.3), en lo que se refiere a que:

En la Subjefatura se estableció una Política de Calidad a partir del propósito de la organización; incluye un compromiso de cumplir con los requisitos y mejorar continuamente la eficacia del sistema de gestión de la calidad; es marco de referencia para los objetivos de la calidad; es comunicada y entendida dentro de la organización, y se le revisa continuamente para su adecuación, como lo muestran las minutas generadas por el sistema (ver anexos VII G y VII L)

**Cuadro 7.1. Representación proposicional de las ideas más importantes (continúa)**

Fuente: Elaboración propia basada en la técnica de Análisis Documental de Contenido de María Pinto y Carmen Gálvez

55. Planificación (5.4) en lo que se refiere a que:

- a) La Alta Dirección establece objetivos para conducir la mejora del desempeño de la organización, que son medibles, facilitan de manera eficaz la revisión por la dirección y miden el desempeño actual de los procesos en cuanto a su eficacia (ver anexos VII H y VII J)
- b) La Alta Dirección asume la responsabilidad de la planificación de la calidad de la organización, que se enfoca en la definición de los procesos para cumplir de manera eficaz con los objetivos de calidad y los requisitos de la organización (ver anexo VII D)
- c) La planificación incluye los objetivos definidos, necesidades y expectativas de los clientes y del personal, la evaluación de los requisitos legales, los datos del desempeño del producto y la evaluación del desempeño de los procesos
- d) El resultado de la planificación incluye responsabilidades y autoridades, e indicadores para evaluar el logro de la mejora del desempeño (ver anexos VII I, y VII J, Tabla de Análisis de Datos)
- e) La dirección revisa de manera sistemática la salida de los procesos para asegurarse de la eficacia de los mismos en la organización (ver anexo VII B)

56. Responsabilidad, Autoridad y Comunicación (5.5), en lo que se refiere a que:

- a) La Alta Dirección define y comunica las responsabilidades y autoridades con el objeto de implementar un sistema gestión de la calidad eficaz (ver anexo VII I)
- b) La Alta Dirección designó a un miembro de la organización como su representante, quien, con intendencia de otras responsabilidades, tiene la responsabilidad y autoridad: de asegurarse que se establecen, implementan y mantienen los procesos necesarios para el sistema; informar a la Alta Dirección sobre el desempeño del sistema y de las necesidades de mejora, y de promover la toma de conciencia de los requisitos del cliente en todos los niveles de la organización, como lo indican las minutas generadas por el sistema
- c) La Alta Dirección definió e implementó en el manual de calidad un proceso eficaz para la comunicación de la política de calidad, los requisitos de calidad, los objetivos de calidad y los logros
- d) La Alta Dirección desarrolla la actividad denominada revisión por la Alta Dirección el último bimestre de cada año, donde estimula el intercambio de nuevas ideas con discusiones abiertas y se evalúa la información de entrada. En esta revisión se evalúan resultados de auditorías, la retroalimentación del cliente, el desempeño de los procesos y conformidad de producto, el estado de las acciones correctivas y preventivas, el seguimiento de las revisiones por la dirección previas y las recomendaciones para la mejora

**Cuadro 7.1. Representación proposicional de las ideas más importantes (continúa)**

Fuente: Elaboración propia basada en la técnica de Análisis Documental de Contenido de María Pinto y Carmen Gálvez

57. Gestión de los Recursos (6.1), en lo que se refiere a que:

La Alta Dirección se asegura de que los recursos esenciales, tanto para la implementación de las estrategias como para el logro de los objetivos de la organización, se identifiquen y se encuentren disponibles, como lo describe el manual de calidad y las minutas generadas por el sistema, que en general indican:

- a) El Subjefe, el representante de la Alta Dirección y los jefes de departamento determinan y gestionan los recursos necesarios para establecer y mantener el buen funcionamiento del Sistema de Gestión de la Calidad
- b) El Subjefe es responsable de solicitar los recursos necesarios al cliente y, si no es posible que cuente con los recursos solicitados (humanos y materiales), debe ajustar el programa de trabajo, a fin de garantizar la capacidad para cumplir con las Especificaciones para la Integración del Informe de Gobierno, convenidos con el cliente. En caso necesario, se modificarán dichas especificaciones
- c) El Comité de Calidad (máximo órgano de toma de decisiones), en reunión de trabajo, valida el compromiso de obtener los resultados convenidos con los recursos autorizados

58. Personal (6.2), en lo que se refiere a que:

- a. La Alta Dirección mejora la eficacia de la organización, incluyendo el Sistema de Gestión de la Calidad, mediante la participación y el apoyo del personal de la Subjefatura; esta, a su vez, promueve la participación y desarrollo de su personal (ver anexo VII O, Programa Anual de Capacitación), proporcionando formación continua
- b. La Alta Dirección, además, define responsabilidades y autoridades del personal, tanto en el manual de calidad como en los procesos del sistema, y facilita la participación activa en el establecimiento de objetivos y toma de decisiones, facilitando la comunicación de información abierta y en ambos sentidos, como indican las minutas generadas por el sistema
- c. La Alta Dirección se asegura de que dispone de la competencia necesaria para la operación eficaz de la organización (ver anexo VII P, Formato Evaluación del Personal)

59. Infraestructura (6.3), en lo que se refiere a que:

- a) La dirección define la infraestructura necesaria para lograr la realización del producto, teniendo en cuenta las necesidades y expectativas de las partes interesadas
- b) Esta infraestructura incluye el mobiliario, sistemas y equipo de cómputo, programas y servicios de apoyo
- c) Las necesidades de infraestructura son evaluadas en el formato evaluación y aprobación de equipo (ver anexo VII Q, Evaluación y Aprobación de Equipo)

**Cuadro 7.1. Representación proposicional de las ideas más importantes (continúa)**

Fuente: Elaboración propia basada en la técnica de Análisis Documental de Contenido de María Pinto y Carmen Gálvez

60. Ambiente de Trabajo (6.4), en lo que se refiere a que:

El Subjefe procura el ambiente de trabajo necesario para garantizar que el producto tenga la calidad prevista. Con tal propósito, como indican las minutas generadas por el sistema, gestiona ante el cliente que tome las medidas necesarias a fin de que en la Subjefatura se den las siguientes condiciones de ambiente laboral: instalaciones limpias, iluminación adecuada, botiquín de primeros auxilios, extintores de incendios, rutas de evacuación y zona de seguridad, y seguridad social

61. Realización del Producto (7.1), en lo que se refiere a que:

- a) La Alta Dirección se asegura de la operación eficaz de los procesos de realización y de apoyo, así como de la red de procesos asociados, de manera tal que la organización tenga la capacidad de satisfacer a las partes interesadas. Estas actividades se encuentran definidas en los documentos denominados Interrelación de Procesos, Análisis de Datos y Hojas de Proceso (ver anexos VII B, VII J y VII A)
- b) La Subjefatura planifica y desarrolla los procesos para la integración del Informe de Gobierno mediante las siguientes actividades:
  - Revisa los objetivos de calidad y los adecua en caso de ser necesario
  - Determina con el cliente las Especificaciones para la Integración del Informe de Gobierno
  - Revisa los procesos y documentos del Sistema de Gestión de la Calidad relacionados con el producto
  - Gestiona los recursos para la integración del Informe de Gobierno
  - Determina las etapas de realización del Informe de Gobierno
  - Determina las actividades requeridas de verificación para el Informe de Gobierno, así como los criterios de aceptación en cada Hoja de Proceso (ver anexo VI C)
  - Determina los registros que proporcionan evidencia de que los procesos de realización y el Informe de Gobierno cumplen con las especificaciones (ver anexo VII F)

62. Procesos relacionados con las partes interesadas (7.2), en lo que se refiere a que:

- a) La Alta Dirección se aseguró de que la Subjefatura definiera la instrucción de trabajo Control de Queja del Cliente como proceso para la comunicación eficaz con el cliente
- b) Además, la Subjefatura implementa y mantiene este proceso para asegurarse de la comprensión adecuada de las necesidades y expectativas del cliente, y para que facilite su traducción a requisitos para la organización (anexo VII R, Instrucción de Trabajo Control de Quejas del Cliente)

**Cuadro 7.1. Representación proposicional de las ideas más importantes (continúa)**

Fuente: Elaboración propia basada en la técnica de Análisis Documental de Contenido de María Pinto y Carmen Gálvez

63. Operaciones de producción y de prestación del servicio (7.5), en lo que se refiere a que:

- a) El Sistema de Gestión de la Calidad para la Integración del Informe de Gobierno está planificado y desarrollado bajo condiciones controladas con el fin de garantizar la disponibilidad de información sobre las características del producto y de las instrucciones de trabajo, el uso del equipo apropiado y actividades para el seguimiento y la medición
- b) Las condiciones controladas del Sistema de Gestión de la Calidad para la Integración del Informe de Gobierno se incluyen en los siguientes documentos: Especificaciones para la Integración del Informe de Gobierno, Lineamientos para la Integración del Informe de Gobierno, Análisis de Datos, Revisión por la Alta Dirección, Evaluación y Aprobación del Equipo, auditorías internas de calidad, calendarios internos y de entrega y recepción, Tabla de Identificación de los Productos Propiedad del Cliente, Tabla de Acciones Correctivas, Tabla de Acciones Preventivas, Tabla de Productos no Conformes, Control de Queja del Cliente y Oportunidades de Mejora

64. Medición, Análisis y Mejora (8.1), en lo que se refiere a que:

La Subjefatura se asegura de la eficaz medición, recopilación y validación de datos para asegurar su desempeño y satisfacción del cliente mediante las siguientes actividades:

- a) Previo al proceso de Integración del Informe de Gobierno, la Subjefatura realiza una auditoría interna a todos los departamentos, con el objetivo de verificar la conformidad del SGCI e identificar las no conformidades y oportunidades de mejora
- b) Al finalizar cada una de las etapas del proceso de Integración de Informe de Gobierno, los responsables de las áreas de la Subjefatura presentan al Jefe del Departamento de Estadística y Sistemas de Información los datos necesarios para cada etapa, conforme a lo establecido en la Tabla para el análisis de datos de este Manual de Calidad (ver anexo VII J)
- c) Después de finalizado el proceso de integración del Informe de Gobierno, se lleva al cabo una auditoría en las áreas de la Subjefatura; asimismo, el Subjefe realiza la Revisión para la Alta Dirección. Los resultados de estas actividades permiten determinar la efectividad del Sistema de Gestión de la Calidad y sus posibles mejoras para el siguiente año
- d) Con base en esta información, el Jefe del Departamento de Estadística y Sistemas de Información integra el reporte correspondiente de análisis de datos, que será entregado al Subjefe de Informe de Gobierno

65. Seguimiento y Medición (8.2), en lo que se refiere a que:

- a) El Subjefe establece los canales de comunicación necesarios para conocer la percepción y/o sugerencias del cliente, y para la mejora del producto durante las distintas etapas de integración del Informe de Gobierno

**Cuadro 7.1. Representación proposicional de las ideas más importantes (continúa)**

Fuente: Elaboración propia basada en la técnica de Análisis Documental de Contenido de María Pinto y Carmen Gálvez

- b) Así, se asegura el seguimiento y medición permanente a la información relativa al cumplimiento de las Especificaciones para la integración del Informe de Gobierno

66. Control de las no conformidades (8.3), en lo que se refiere a que:

- a). La Alta Dirección dotó de autoridad y responsabilidad al personal dentro de la organización para informar sobre las no conformidades en cualquier etapa de un proceso, con el fin de asegurar la oportuna detección y disposición de las no conformidades, como especifican los documentos denominados procedimientos Acción Correctiva y Acción Preventiva del SGCIG
- b). De acuerdo con el Glosario de Términos del SGCIG, una no conformidad es una acción o medida que implica un uso incorrecto de lo establecido en el Sistema de Gestión de la Calidad, los requisitos, la política y los objetivos de la calidad, y que debe ser subsanada
- c). Todas las no conformidades son documentadas y registradas según los procedimientos anteriores y proporcionan información inmediata a la mejora continua del sistema y al análisis de datos
- d). Bajo los procedimientos antes descritos, las no conformidades son revisadas y puestas a disposición al personal autorizado y competente, quien las evalúa para que sean solventadas
- e). Las no conformidades son consideradas para la revisión de la dirección y son información de entrada para necesidades de recursos o replanteamiento de objetivos

67. Análisis de Datos (8.4), en lo que se refiere a que:

- a) Las decisiones se basan en el análisis de datos obtenidos a partir de mediciones e información recopilada (ver anexo VII J)
- b) El análisis de datos integra la evaluación de desempeño frente a planes, objetivos, áreas de mejora y las quejas del cliente (en caso de presentarse)
- c) El análisis de datos se presenta al Comité de Calidad (máximo órgano de toma de decisiones) durante el proceso de Revisión para la Dirección y es utilizado para la elaboración del Programa de Mejora Continua
- d) El análisis de datos realizado al sistema para la integración del VI informe de Gobierno detectó que se cubrieron en su totalidad el Plan de Calidad y los Objetivos de Calidad planteados al inicio del proceso, por lo cual se considera un proceso eficaz

68. El Sistema de Gestión de la Calidad de la Integración del Informe de Gobierno (SGCIG) cumple con la directriz 8.5, Mejora, en lo que se refiere a que:

- a) La Subjefatura busca continuamente mejorar la eficacia de los procesos de la organización, sin esperar a que se revelen los problemas

**Cuadro 7.1. Representación proposicional de las ideas más importantes (continúa)**

Fuente: Elaboración propia basada en la técnica de Análisis Documental de Contenido de María Pinto y Carmen Gálvez



- b) La Subjefatura tiene un proceso descrito en el Manual de Calidad para identificar y gestionar las propuestas de mejora y transformarlas en cambios dentro de los procesos, el producto e incluso en el Sistema de Gestión de la Calidad, que en general indica:

El Subjefe convoca al Comité de Calidad para que cada año, tras la Revisión para la Alta Dirección, elabore el Programa de Mejora Continua (ver anexo VII.K). En su realización, deberá considerarse la información relativa a:

- La aplicación de la política y objetivos de la calidad
  - Los reportes mensuales para la Alta Dirección
  - Los resultados de las auditorías y de la Revisión para la Alta Dirección
  - La adopción de acciones preventivas y correctivas
  - El uso y destino de los productos no conformes
  - El análisis de datos
- c) La Alta Dirección se asegura de la utilización de la acción correctiva como herramienta para la mejora continua, por lo cual documentó un procedimiento denominado Acción Correctiva, donde se describen las actividades orientadas a eliminar las causas de las no conformidades para evitar que vuelvan a suceder
- d) Las no conformidades pueden identificarse por las quejas del cliente, auditorías internas, revisión de la dirección, análisis de datos, registros del sistema y observaciones del personal de la Subjefatura

### **Cuadro 7.1. Representación proposicional de las ideas más importantes (concluye)**

Fuente: Elaboración propia basada en la técnica de Análisis Documental de Contenido de María Pinto y Carmen Gálvez

#### Notas.

- Cabe destacar que la numeración que corresponde a las directrices de la Norma ISO 9004:2000 inicia en el punto 4, con el fin de hacerlas congruentes con el documento que describe la Norma (ver anexo I A)
- Los documentos que son parte de los anexos en este apartado son de referencia, sólo para consulta. La evidencia objetiva recabada por el Análisis Documental de Contenido se encuentra resguardada en la Subjefatura de Informe bajo condiciones controladas, según el procedimiento Control de Documentos

Después de la elaboración de las proposiciones, se construyó un esquema gráfico que representa las conexiones lógicas entre las proposiciones (ver Figura 7.1).

Una vez construido este esquema, se identificó la jerarquía de las proposiciones en distintos niveles, según la identidad-relevancia de cada una de ellas con respecto a las otras; es decir, la representación de las relaciones jerárquicas (ver Figura 7.2).

### **7.3.2 Conceptualización**

Una vez establecidas las relaciones jerárquicas, se hizo un esquema que identificó los conceptos más importantes, derivados del análisis de las proposiciones que tienen que ver con la Modernización de la Administración Pública, la Rendición de Cuentas, el papel del Gerente Público y los conceptos de las Normas ISO 9000 y 9004. Todos se relacionan con los requisitos de eficacia y eficiencia (ver Figura 7.3).

A través de la representación de un esquema de conocimientos abstractos y genéricos que debe poseer el investigador para poder procesar el texto, se realizó un esquema que partió de la modernización de la Administración Pública hacia cuatro vertientes: el sistema de rendición de cuentas, el papel que debe desempeñar el Gerente Público, la utilización de herramientas metodológicas como las Normas ISO 9000 y la identificación de la eficacia y la eficiencia del SGCIG, siguiendo las directrices de la ISO 9004:2000 (ver Figura 7.4).

### **7.3.3 Valoración**

Se seleccionaron las ideas más importantes del texto y se eliminaron las secundarias. Es decir, se eligió la información principal (a la que queda subordinada la secundaria, ubicada en niveles inferiores) y se organizaron las ideas del texto de forma gradual con la intención de centrar el análisis en la identificación de los elementos de eficacia y eficiencia en el SGCIG a través de las directrices de la Norma ISO 9001:2000 (relacionar con el Cuadro 7.1).

1, 2, 3, 5, 6, 13, 14, 15, 19, 21, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68.

### **7.3.4 Reducción del contenido**

Se procedió a la omisión de aquellas proposiciones que se centran en el análisis de los elementos de eficacia y eficiencia del SGCIG. Es decir, se realizó la representación global del discurso tras aplicar las macroestrategias de omisión-selección (ver Figura 7.5).

Además, se aplicaron las macroestrategias de construcción e integración para que las proposiciones formaran un todo coherente (ver Figura 7.6).

### **7.3.5 Esquematización**

Para el control de la estructura organizacional y lógica del texto se adaptó una nueva estructura esquemática a través de Macroposiciones, para identificar qué proposiciones pertenecían al Marco Teórico, a los Antecedentes, al Marco Contextual, a la Norma ISO 9000:2000 y a la aplicación de la Norma ISO 9004:2000 como herramienta de análisis para la eficacia y la eficiencia del SGCIG (ver Figura 7.7).

Por último, se hizo un esquema con la información más importante después de la aplicación de las macroestrategias, y que sirvió como base para la redacción del resumen del Análisis Documental de Contenido (ver Figura 7.8).

### **7.3.6 Producción**

Debido a la extensión de los documentos analizados, el resumen que concluirá la etapa del Análisis Documental de Contenido de esta investigación, se compondrá de tres resúmenes analíticos elaborados de forma continua, de acuerdo la metodología Reduc, del Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE). El documento englobará aspectos relacionados con el marco teórico y contextual de la investigación y la aplicación de las directrices de la Norma ISO 9004:2000 al SGCIG (ver Cuadro 7.2).

## **Revisión documental del Sistema de Gestión de la Calidad para la Integración del Informe de Gobierno (SGCIG), como parte de la Modernización de la Administración Pública del Estado de Veracruz**

La Modernización de la Administración Pública tiene entre sus requisitos el desarrollo de la eficacia y la eficiencia. El proceso de Modernización de una Administración Pública debe iniciarse con los conocimientos y habilidades de los niveles de dirección más altos, es decir, con el papel que desempeña el Gerente Público.

La rendición de cuentas (en el modelo Principal Agente) es la obligación permanente de los mandatarios o agentes (Gerente Público) para informar a sus mandantes o principales (ciudadanos) sobre los actos que llevan al cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal, y que implica sanciones en caso de incumplimiento.

Para elevar la eficacia y la eficiencia del gobierno, se requiere diseñar un sistema de rendición de cuentas. El diseño de un sistema de rendición de cuentas consta de dos vertientes: vertical y horizontal.

La rendición horizontal se desarrolla entre instituciones del mismo nivel jerárquico, pero independientes entre sí; la vertical describe una relación entre desiguales; es decir, consiste en una rendición burocrática en la que un superior jerárquico trata de controlar a sus subordinados, o bien la rendición electoral, donde los votantes juzgan y vigilan a los representantes.

### ***Cuadro 7.2. Resumen del Análisis Documental de Contenido aplicado al SGCIG (continúa)***

Fuente: Elaboración propia basada en la técnica Análisis Documental de Contenido, de María Pinto y Carmen Gálvez. Además, se respetó la metodología Reduc, del Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE).

En México, durante la administración del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, se dio pauta a la modernización de la Administración Pública, con la formulación del Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000.

El Gobierno del Presidente de México Vicente Fox Quezada sintetizó en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, que se debe hacer énfasis en el análisis de los programas y servicios públicos de toda la Administración Pública Federal, diseñar procesos para su adecuada prestación y establecer estándares que garanticen su calidad.

De esta manera, se identificó en el Programa de Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006 la falta de un sistema de gestión de calidad certificado que auxiliara en la asignación adecuada de recursos técnicos y económicos de los procesos y servicios sustantivos, y que promoviera la permanente y obligada rendición de cuentas de los servidores públicos, con la participación de la sociedad. Para la solución de este problema se propuso el diseño y, en su caso, la certificación con las Normas ISO 9000 de todos los procesos de producción y de servicios sustantivos con alto valor agregado a los ciudadanos y a la sociedad.

El Plan Veracruzano de Desarrollo 1999-2004 propone aprovechar los avances y la experiencia de las entidades federales y de otros organismos públicos y privados para la transformación de dependencias del Gobierno del Estado en centros de resultados.

El Programa Veracruzano de Desarrollo Administrativo 1999-2004 tiene como objetivo general, incorporar al esquema de funcionamiento gubernamental las más avanzadas herramientas técnicas y metodológicas que promuevan una Administración Pública Estatal moderna.

**Cuadro 7.2. Resumen del Análisis Documental de Contenido aplicado al SGCIG (continúa)**

Fuente: Elaboración propia basada en la técnica Análisis Documental de Contenido, de María Pinto y Carmen Gálvez. Además, se respetó la metodología Reduc, del Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE).



En el año 2000, por instrucciones del C. Gobernador, la Oficina del Programa de Gobierno llevó al cabo una profunda evaluación de la metodología, de los procesos y del personal que participa en el proceso de Integración del Informe de Gobierno del Estado de Veracruz, con el objetivo de certificarlo bajo la Norma ISO 9002:1994. La certificación, fue una innovación a nivel nacional en lo que a rendición de cuentas se refiere.

Posteriormente, la Subjefatura de Informe de Gobierno mejoró su Sistema de Gestión de la Calidad para la Integración del Informe de Gobierno del Estado de Veracruz (SGCIG), y lo certificó con los requisitos de la Norma ISO 9001:2000 COPANT/ISO9001-2000 NMX-CC-9001-IMNC-2000 “Sistemas de Gestión de la Calidad. Requisitos”. Sistema que se implementó a partir del año 2003.

Esta Norma está basada en los fundamentos y conceptos de la Norma ISO 9000:2000, que define los términos relacionados con los Sistemas de Gestión de Calidad ISO 9000.

De acuerdo con la ISO 9000:2000, el término eficacia es la extensión en la que se realizan las actividades planificadas y se alcanzan los resultados planificados, mientras que la eficiencia consiste en la relación entre el resultado alcanzado y los recursos utilizados.

El análisis cualitativo de este sistema con base en la Norma ISO 9004:2000, permite identificar elementos de eficacia y eficiencia. De acuerdo con sus directrices, se identificó lo siguiente:

**Cuadro 7.2. Resumen del Análisis Documental de Contenido aplicado al SGCIG (continúa)**

Fuente: Elaboración propia basada en la técnica Análisis Documental de Contenido, de María Pinto y Carmen Gálvez. Además, se respetó la metodología Reduc, del Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE).

#### 4. Sistema de Gestión de la Calidad

La Subjefatura de Informe de Gobierno identifica los procesos necesarios para el eficaz funcionamiento del SGCIG, asegura su aplicación a todos los niveles de la organización y determina su secuencia, interacción, efectividad, control, medición, análisis y mejora continua. También se define la documentación necesaria para apoyar la operación eficaz de dichos procesos y los requisitos contractuales con el cliente, al igual que se percibe el uso de los principios de gestión de calidad.

#### 5. Responsabilidad de la Dirección

Existe una planificación estratégica en la organización con el establecimiento de la visión, política y objetivos de calidad coherentes que se retroalimentan con revisiones periódicas, las cuales se traducen en proyectos de mejora en la búsqueda de nuevos métodos y soluciones, tomando en cuenta las necesidades y expectativas de cliente.

Además, se definen y comunican las responsabilidades y autoridades con el objeto de implementar un sistema gestión de la calidad eficaz en la organización; se promueve la participación activa del personal y un ambiente adecuado de trabajo; se provee de recursos necesarios para el desarrollo de los procesos y se establecen métodos para medir el desempeño de la organización.

#### 6. Gestión de los Recursos

La organización se asegura de que los recursos esenciales tanto para la implementación de las estrategias, como para el logro de los objetivos de la organización, se identifiquen y se encuentran disponibles. Estos se refieren a personal, infraestructura y ambiente de trabajo.

### **Cuadro 7.2. Resumen del Análisis Documental de Contenido aplicado al SGCIG (continúa)**

Fuente: Elaboración propia basada en la técnica Análisis Documental de Contenido, de María Pinto y Carmen Gálvez. Además, se respetó la metodología Reduc, del Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE).

## 7. Realización del producto

La Alta Dirección se asegura de la operación eficaz de los procesos de realización y de apoyo, así como de la red de procesos asociados, de manera tal que la organización tenga la capacidad de satisfacer a las partes interesadas.

## 8. Medición, análisis y mejora

La organización se asegura de la eficaz medición y recopilación de datos para asegurar su desempeño y la satisfacción de las partes interesadas. Además, da seguimiento continuo de sus acciones para la mejora del desempeño y registra su implementación para mejoras futuras. La medición y análisis del Sistema de Gestión de la Calidad para la Integración del Informe de Gobierno indica que la organización ha logrado los objetivos planificados, por lo cual, cumple con el requisito de eficacia.

### ***Cuadro 7.2. Resumen del Análisis Documental de Contenido aplicado al SGCIG (concluye)***

Fuente: Elaboración propia basada en la técnica Análisis Documental de Contenido, de María Pinto y Carmen Gálvez. Además, se respetó la metodología Reduc, del Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE).

### **7.3.7 Validez y confiabilidad, según el modelo propuesto por Baptiste**

Baptiste indica que en una investigación cualitativa las respuestas a las siguientes preguntas proporcionan validez y confiabilidad a la investigación:

*1. ¿El investigador se familiarizó a fondo con los datos recolectados?*

Se analizó el universo de documentos que comprenden el Sistema de Gestión de la Calidad del Proceso de Integración del Informe de Gobierno y los datos contenidos en los mismos.

*2. ¿El investigador codificó todos los datos o nada más aquellos que consideró que daban respuesta a las preguntas de investigación?*

Además de los datos que dan respuesta a la pregunta de investigación, se consideraron los datos del marco teórico referencial y del contextual que incluye esta investigación.

*3. ¿El investigador utilizó diversas herramientas de análisis y no sólo se limitó a puras proposiciones ni a la codificación?*

Además de las proposiciones y de la codificación, se utilizaron las siguientes herramientas:

- Representación proposicional de las ideas más importantes (ver Cuadro 7.1)
- Representación de las conexiones lógicas entre tales proposiciones (ver Figura 7.1)
- Representación de la jerarquía proposicional (ver Figura 7.2)
- Representación de los conceptos más importantes (ver Figura 7.3)

- Determinación de los esquemas de conocimientos activados (ver Figura 7.4)
- Macroestrategias Omisión-Selección (ver Figura 7.5)
- Macroestrategias Generalización-Integración (ver Figura 7.6)
- Representación de la estructura esquemática (ver figura 7.7)
- Determinación de la información principal (ver Figura 7.8)
- Redacción del resumen de aspectos relacionados con el marco teórico y contextual de la investigación y la aplicación de las directrices de la Norma ISO 9004:2000 (Cuadro 7.2)
- También se recurrió a la metodología Reduc, del Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE), para la elaboración del resumen

4. *¿Se validó con otros investigadores (o dentro del equipo de investigación) los criterios y las reglas utilizadas para codificar?*

Se validó con tres investigadores de Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores de las Ciencias Administrativas de la Universidad Veracruzana.

5. *¿Las categorías incluyeron de manera exhaustiva los datos más sobresalientes?*

La representación proposicional de las ideas más importantes da evidencia de esta actividad.

6. *¿Las definiciones de las categorías son tan claras como para distinguir estas últimas entre sí?*

La representación de las conexiones lógicas entre tales proposiciones da evidencia de esta actividad

*7. ¿Cada categoría está respaldada por datos codificados?*

Todos los esquemas están codificados de forma numérica, lo que permite la relación permanente con la representación proposicional de las ideas más importantes.

*8. ¿De qué modo las unidades codificadas y agrupadas en una misma categoría son similares y diferentes?*

La representación de la jerarquía proposicional y la de los conceptos más importantes dan evidencia de esta actividad.

En el siguiente capítulo se realizarán comentarios al SGCIG, tomando en consideración los resultados del Análisis Documental de Contenido respecto a la identificación los requisitos de la Modernización de la Administración Pública, y desde la perspectiva de las características que un Sistema de Rendición de Cuentas debe contener.

## **CAPÍTULO VIII**

### **COMENTARIOS AL SISTEMA DE GESTIÓN DE LA CALIDAD DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN DEL INFORME DE GOBIERNO, DERIVADAS DEL ANÁLISIS DOCUMENTAL DE CONTENIDO**

Este capítulo expondrá una serie de comentarios derivados del Análisis Documental de Contenido desarrollado en el capítulo VII. Los siguientes párrafos se apoyan en las herramientas construidas con dicho análisis, como la representación de las conexiones lógicas de las ideas principales, sus relaciones jerárquicas y los conceptos más importantes identificados en la revisión documental del Sistema de Gestión de la Calidad para la Integración del Informe de Gobierno (SGCIG).

Como se indicó en el primer capítulo de la investigación, toda tarea que realice un gobierno para modernizar su administración debe cubrir los requisitos de eficacia, eficiencia y legitimidad. En el caso del diseño, implementación y desarrollo del Sistema de Gestión de la Calidad para la Integración del Informe de Gobierno, tales requisitos deberían relacionarse, por sus características, con los de un sistema de rendición de cuentas.

Cabe mencionar que cuando este texto se refiera a un sistema de rendición de cuentas, es bajo las características de la propuesta de Guillermo O'Donnell<sup>1</sup>, que se analizó en el segundo capítulo de esta investigación, ya que para algunos administradores públicos otros modelos pueden parecerles más viables, según el estilo de su administración.

---

<sup>1</sup> O'Donnell, Guillermo. "Further thoughts on horizontal accountability". En Ugalde, Luis. *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. México: Instituto Federal Electoral, 2002

## **8.1 Sobre el requisito de eficacia**

Al hablar de eficacia y definirla como el logro de los objetivos que coadyuvan a alcanzar las metas propuestas en planes, programas y proyectos, se apreció durante el análisis hecho al SGCIG que efectivamente se alcanzaron los objetivos planificados. Sin embargo, ¿son estos los que se deberían considerar en un sistema de rendición de cuentas?

Los objetivos del SGCIG se limitan a las funciones llevadas al cabo por la Subjefatura de Informe de Gobierno, sin tomar en cuenta las metas que tienen los sistemas de información de las dependencias de gobierno, principales proveedoras de información. Asimismo, los objetivos del SGCIG manejan términos aplicables a las funciones que realiza la Subjefatura; sin embargo, son limitados cuando se trasladan a la información que proviene de las dependencias.

El término congruencia se aplica a los distintos componentes del Informe, como su contenido, su relación con Informes anteriores y la información oficial disponible. Sin embargo, ¿a qué le podemos llamar información oficial disponible?

La transparencia se refiere al procedimiento de mostrar con objetividad, bajo reglas claras, las acciones gubernamentales. Pero la información que se incorpora al Informe no se encuentra disponible permanentemente en algún sistema de información que esté a disposición de la ciudadanía.

En un sistema de rendición de cuentas orientado a la vertiente horizontal, se deberían considerar los objetivos de las dependencias que proveen de información al SGCIG para asegurar la calidad de la información recibida. Es decir, si el impulso modernizador de un sistema de rendición de cuentas se da a partir de la visión mecánica, entonces la estructura organizacional del SGCIG tendría que prestar atención a todas las dependencias que participan en la integración del Informe.

Por otro lado, el SGCIG en su *política de calidad* considera las necesidades y expectativas del Gobernador, mas no las expectativas del Congreso del Estado (excepto en el requisito de la fecha de entrega del Informe) ni la opinión de la ciudadanía. En un sistema de rendición de cuentas, la vertiente vertical indica que



tomar en cuenta la opinión de la ciudadanía respalda la continuidad de las acciones del gobierno.

La visión mecánica del impulso modernizador indica que se deben transformar las organizaciones que han sido dominadas por los planteamientos normativo-jurídicos y que funcionan acordes con la racionalidad legal. Entonces, se tendría que rebasar la percepción de que el Informe de Gobierno se realiza sólo para la lectura de los miembros del Congreso y reparar en las expectativas de la ciudadanía, las organizaciones civiles y de las mismas instituciones de gobierno.

Otro aspecto que limita los objetivos del SGCIG reside en su desconexión con la eficacia global de la estructura de gobierno, ya que, al no estar definidos los objetivos, metas e indicadores específicos de las dependencias de gobierno en un sistema global de rendición de cuentas, es difícil validar la información que se incorpora al Informe. Además, dentro del SGCIG no participan los órganos encargados de validar las obras y acciones hechas por las dependencias, como la Contraloría General del Estado o los Comités de Obra Pública, integrados por la ciudadanía. Este aspecto puede afectar la veracidad de la información que se incorpora al Informe.

Otro punto a destacar es el de *la delegación*, característica importante en un sistema de rendición de cuentas. En el SGCIG, la figura de la Alta Dirección la ejecuta el Subjefe de Informe de Gobierno, a quien se le ha delegado la responsabilidad de integrar dicho Informe. Sin embargo, el cargo de Subjefe no es muy claro dentro de la estructura del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz ¿Cómo podría esta figura de la administración pública desempeñar el papel de Gerente Público y practicar la vertiente horizontal de un sistema de rendición de cuentas, cuando no se ha clarificado su autoridad ante los responsables de las dependencias?

Las funciones de la estructura laboral de los integrantes de la Subjefatura tampoco se encuentran definidas en el organigrama del Poder Ejecutivo, como se puede observar en la Ley de Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de

Veracruz. Asimismo, no se consideran los sueldos y salarios en el tabulador estipulado por la Secretaría de Finanzas y Planeación.

Como plantea Michael Crozier, este razonamiento tiene que ver con el desinterés que muestra el Estado por el comportamiento de actores tanto internos como externos de su administración.

En tal aspecto se encuentra inmersa la visión orgánica de la modernización de la administración pública, que hace énfasis en la dinámica decisoria de las organizaciones y en la estructura de poder que condiciona el funcionamiento de la administración, ya que las decisiones estatales son sistemáticamente reorientadas o reinterpretadas, cuando no deformadas o claramente obstaculizadas al ser procesadas por el aparato organizativo. Por ello, las responsabilidades y autoridades deberían estar definidas oficialmente para que el Subjefe de Informe pudiera solicitar y, en su caso, exigir una oportuna, congruente y transparente rendición de cuentas horizontal a las dependencias del gobierno estatal y el ajuste de sus objetivos al sistema de rendición de cuentas.

Otra característica de un sistema de la rendición de cuentas es *la representación*, donde el agente (sujeto B) representa al principal (sujeto A) y actúa en su nombre, por lo cual debe rendirle cuentas de todo lo que decide y hace en su nombre; en este caso se refiere al papel que desempeña el C. Gobernador de rendir cuentas al Congreso del Estado, como indica la Ley. Sin embargo, no hay que perder de vista que en un sistema de gestión de la calidad se necesita tomar en cuenta a todas las partes interesadas. Como la ciudadanía es la parte interesada que da lectura a la información que se integra al documento del Informe, su opinión debería ser tomada en cuenta antes y después de la elaboración del Informe, ya que el C. Gobernador representa a la ciudadanía al desempeñar un cargo público.

De la característica anterior se deriva la de *responsabilidad mutua*. La rendición de cuentas implica una responsabilidad dual. Por un lado está la obligación permanente del C. Gobernador para ofrecer información detallada de sus actos a la ciudadanía; por otro, la capacidad y derecho de la ciudadanía para

monitorear las acciones, detectar un posible incumplimiento y sancionarlo. Es responsabilidad de Gobierno del Estado crear las condiciones que motiven a los ciudadanos y las organizaciones civiles a incorporarse al sistema de rendición de cuentas y, en función de ello, mejorar la calidad de la información que se presenta en el Informe.

De este modo, en el SGCIG se puede considerar *el contrato* a partir una característica de la rendición de cuentas que se divide en dos vertientes: La *formal*, con el cumplimiento de la Constitución que considera la entrega del Informe al Congreso del Estado en una fecha estipulada, y *informal*, la cual implica que el Informe es el soporte final de un sistema de rendición de cuentas, y cuando no cumple con las expectativas de la ciudadanía es sujeto de críticas y sanciones morales que, a su vez, servirán de apoyo para la mejora continua del sistema de rendición de cuentas.

Derivado de lo anterior, atendiendo a las estrategias y procesos de cambio en las organizaciones públicas a nivel de la eficacia, identificados por Cabrero Mendoza, no se aprecian modificaciones sustanciales en la redefinición de las relaciones de la estructura de la administración pública con la sociedad. Es necesario trabajar en SGCIG, ya que su sola implantación no cambiará esta relación.

La repercusión de cambio del SGCIG debe realizarse bajo un esquema más participativo, donde el rumbo de las acciones de gobierno sea acordado conjuntamente con la ciudadanía y los organismos no gubernamentales. Esto dará oportunidad a un marco de acción que pueda ser ajustado o corregido a partir del desarrollo del mismo sistema de gestión pública.

Para seguir con el tema de la eficacia, desde la perspectiva del análisis de un Sistema de Gestión de la Calidad bajo Norma ISO 9004:2000, se apreció lo siguiente:

- La interrelación de procesos del SGCIG no se vincula con los procesos de integración de información de cada dependencia de gobierno. Por tanto, no

determina la secuencia, interacción, efectividad, control, medición, análisis y mejora continua de los mismos

- La documentación necesaria para apoyar la operación eficaz de los procesos del SGCIG, así como los requisitos contractuales con el cliente, son exclusivos de las funciones de la Subjefatura de Informe
- La planificación estratégica de la organización, que establece la visión, política y objetivos de calidad, es exclusiva de la integración del Informe; no deriva de un sistema global de rendición de cuentas que integre tanto a las dependencias de Gobierno, al Congreso del Estado, a la ciudadanía y a los organismos encargados de realizar las funciones de supervisión y evaluación
- La retroalimentación, que se traduce en proyectos de mejora en la búsqueda de nuevos métodos y soluciones, no toma en cuenta las necesidades y expectativas del Congreso del Estado, la ciudadanía, las organizaciones sociales ni a los mecanismos de rendición de cuentas de las dependencias de gobierno
- En el SGCIG, las responsabilidades y autoridades a nivel de Gerencia Pública no han sido definidas formalmente para la Alta Dirección por parte del Ejecutivo estatal
- El diseño de los procesos para la elaboración del Informe de Gobierno no atiende a las expectativas del Congreso del Estado y de los ciudadanos ni evalúa los mecanismos de rendición de cuentas de las dependencias de gobierno
- La medición y recopilación de datos para asegurar el desempeño y la satisfacción de las partes interesadas es exclusiva de las funciones de la Subjefatura de Informe

Por esta razón, se puede afirmar que el requisito de eficacia en el Sistema de Gestión de la Calidad para la Integración del Informe de Gobierno atañe de

manera exclusiva a las funciones que realiza la Subjefatura de Informe. Empero, si se llegara a considerar al Informe como el soporte final de los requisitos de un sistema de rendición de cuentas, los objetivos deberían ampliarse al funcionamiento de un sistema global que incorpore las vertientes tanto horizontal como vertical de rendición de cuentas.

## **8.2 Sobre el requisito de eficiencia**

El siguiente requisito de una administración pública moderna es el de la eficiencia, que consiste en la relación entre el producto alcanzado y los insumos utilizados, entendiéndola como la maximización de su diferencia.

Durante el análisis hecho a la documentación del sistema, no se hallaron evidencias de este requisito.

En primer lugar, no se detectaron métodos de racionalización de recursos materiales y financieros o su prudente y óptima utilización bajo criterios cuantificables y claramente expresos; tampoco proyectos que generen menos gastos en la cuenta pública. Por otro lado, se considera que un sistema de rendición de cuentas debe contemplar los costos de dicho sistema. El SGCIG no toma en cuenta los costos de adquirir información, procesarla y corroborarla.

Desde la perspectiva de la estructuración de un sistema de Gestión de la Calidad bajo la Norma ISO 9004:2000, se notó lo siguiente:

- El SGCIG no usa o controla documentación alusiva a la eficiencia de la organización, funcionalidad de los procesos, recursos necesarios o de relaciones con los proveedores
- No se tiene identificada la gestión de los recursos por cada proceso que se hace en el SGCIG
- La retroalimentación que recibe SGCIG no toma en cuenta aspectos relacionados con el requisito de eficiencia

- La interrelación de los procesos del SGCIG no se diseña para obtener resultados de manera eficiente
- En el SGCIG no se prevén alianzas estratégicas con proveedores y otras organizaciones. Por ejemplo, aquellas que pudieran auxiliar a la difusión del Informe de Gobierno
- No se repara el aprovechamiento de los recursos, como el reciclaje y reutilización de materiales de oficina
- El SGCIG no considera dentro de planificación a la eficiencia, ya que no incorpora ese término a la Política y Objetivos de Calidad ni a la mejora del desempeño del sistema
- No se realizan revisiones al SGCIG con el fin de determinar y evaluar su eficiencia
- El SGCIG no tiene el control de los recursos que utiliza en los procesos; eso depende de una unidad administrativa ajena al sistema
- El personal no tiene forma de participar en proyectos que mejoren la eficiencia del sistema
- La formación y capacitación del personal no esta en función de cubrir el requisito de la eficiencia
- La interrelación de procesos para la elaboración del Informe no cuenta con elementos de entrada ni con verificaciones de los resultados esperados que atañen al requisito de la eficiencia
- Dentro del SGCIG no se implementan procesos eficientes para la compra de los productos con que se elaborará el Informe de Gobierno
- En el SGCIG no se mide, recopila y valida información referente a la eficiencia en el desempeño de la Subjefatura de Informe de Gobierno

### **8.3 Sobre el requisito de legitimidad**

Aunque los objetivos de esta investigación no contemplan una profundización en el tema de la legitimidad, se pueden hacer algunas apreciaciones al respecto.

Al observar que dentro del SGCIG hay una desvinculación entre el proceso de Integración del Informe de Gobierno, la opinión de la ciudadanía y las instituciones y organizaciones sociales, no se puede hablar del establecimiento de la relación del Estado Sociedad, al menos en lo que concierne a este proceso de modernización pública.

Del tal modo, que el SGCIG no cumple con los requisitos propios de un sistema de rendición de cuentas. Por el contrario, este proceso cuida su propia existencia y permanencia al tratar de incorporar nuevas herramientas administrativas, pero que no se vinculan con la sociedad, que con su voto encomienda la tarea de que se le mantenga informada, bajo la premisa de que se le rinda cuentas de manera eficaz y eficiente.

La expresión de la sociedad no sólo tiene que ver con su participación política. Se percibe a través del diálogo, pero no con esquemas tradicionales, sino creativos e innovadores. La herramienta de implementación de sistemas de gestión de calidad permite precisamente romper con viejos esquemas y mejorar los procesos de una administración pública.

Para ello, es necesario el diseño de estructuras de comunicación flexibles y fluidas (vertiente del sistema de rendición de cuentas), retroalimentación que genere información para la autocrítica (mejora continua del sistema de rendición de cuentas) y replanteamiento del aparato estatal (vertiente horizontal del sistema de rendición de cuentas).

La responsabilidad de los ciudadanos va más allá de que emita su voto cada tres o seis años. Su participación para exigir cuentas es indispensable en un gobierno democrático que resuelva los problemas cotidianos de la población con eficacia y con eficiencia. El derecho al voto sólo puede ser ejercido libremente cuando se tienen alternativas, y esto sólo puede ocurrir cuando la sociedad tiene

conocimiento real del ejercicio gubernamental; es decir, debe existir la transparencia.

La sociedad tiene derecho de contar con instituciones de gobierno responsables y transparentes, así como aspirar a pertenecer a éstas. Es así como la legitimidad de un gobierno se genera y fortalece.

Tales premisas son las que deben cubrir a la rendición de cuentas del Gobierno del Estado de Veracruz. El Informe de Gobierno tiene que ser la consecuencia lógica de un sistema eficaz y eficiente de rendición de cuentas, que al final de un proceso anual de ejercicio gubernamental sea una herramienta moderna de análisis de la administración pública estatal.

A continuación se presentarán las conclusiones de la presente investigación.



## CAPÍTULO IX

### **PROPUESTAS DE MEJORA CONTINUA AL SISTEMA DE GESTIÓN DE LA CALIDAD PARA LA INTEGRACIÓN DEL INFORME DE GOBIERNO DEL ESTADO DE VERACRUZ, A PARTIR DE LAS CARACTERÍSTICAS DE UN SISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS**

Este último capítulo contribuye, junto con los elementos de administración pública desarrollados en la investigación, a aterrizar propuestas específicas de mejora continua para que el Sistema de Gestión de la Calidad para la Integración de Informe de Gobierno del Estado de Veracruz, cumpla con las características de un sistema de rendición de cuentas, que se apegue a lo propuesto por Guillermo O'Donnell<sup>1</sup>.

#### **9.1 Propuesta para la planeación de un sistema de rendición de cuentas a partir del Sistema Nacional de Planeación**

Como primer punto se deben tomar en cuenta los instrumentos de planeación de la actividad gubernamental. La primera instancia a revisar es la Ley de Planeación Federal que rige al Sistema Nacional de Planeación, la cual a su vez concentra los planes, programas, informes de control y evaluación, medidas de orden administrativo y aquellos documentos que en general habrán de contener objetivos, metas, estrategias, políticas, medidas de instrumentación y ejecución para ser aplicadas a las prioridades del desarrollo nacional.

De este sistema se deriva el Plan Nacional de Desarrollo, documento que orienta las acciones de los niveles de planeación sectorial e institucional y, para el caso que atañe a esta propuesta, se debe revisar la información correspondiente al apartado de Orden y Respeto del Plan Nacional de

---

<sup>1</sup> O'Donnell, Guillermo. "Further thoughts on horizontal accountability". En Ugalde, Luis. *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. México: Instituto Federal Electoral, 2002

Desarrollo 2000-2006, el cual propone la búsqueda de consensos y convergencias entre las instituciones, los actores políticos y la ciudadanía a través de la tolerancia, la libertad de expresión, la participación ciudadana plural en los procesos de decisión gubernamental, la transparente rendición de cuentas y la calidad en el servicio público.

Se puede identificar que desde esta esfera del ámbito nacional se manejan ya conceptos importantes para la propuesta a seguir: participación ciudadana, procesos de decisión gubernamental, transparente rendición de cuentas y calidad en el servicio público.

El siguiente nivel de planeación que se necesita considerar es el de la programación sectorial, específicamente todo lo referente al Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006. Este documento presenta las políticas y lineamientos que organizan los esfuerzos gubernamentales para prevenir y sancionar la corrupción en las instituciones públicas; mejorar su eficacia, eficiencia y honestidad; hacer obligatoria la rendición de cuentas, y propiciar la participación activa de la población. Todo ello para servir mejor a la sociedad, procurando la satisfacción de sus necesidades en un plano de justicia y libertad.

Asimismo, trata a la rendición de cuentas como obligatoria e induce a propiciar la participación activa de la población, tomando en cuenta su satisfacción. Estos términos van construyendo una red de conceptos que soportarán más adelante las propuestas de mejora continua.

El siguiente nivel guiado por el Sistema Nacional de Planeación es el que realizan las entidades federativas; para el caso de estudio, queda regulado por la Ley de Planeación del Estado de Veracruz. Esta ley indica que se fijarán objetivos, estrategias, acciones, metas, prioridades y programas de ejecución para el desarrollo integral del estado, y que además se concertarán, inducirán, coordinarán acciones y se evaluarán resultados. Aquí ya se consideran objetivos y metas que podrán ser evaluados por sus resultados, otro aspecto que se debe incluir en la propuesta.

Ya inmersos en el tema de la planeación del estado de Veracruz, es importante revisar los objetivos estratégicos del Plan Veracruzano de Desarrollo 1999-2004 que se refieren a la Modernización de la Administración Pública.

Uno de los objetivos del Plan es que la información gubernamental producida responda a los requerimientos de los sistemas de planeación, evaluación y seguimiento de programas. Para ello, se debe asegurar que permanentemente se hará una revisión crítica y evaluativa sobre la calidad de la información producida.

Otro objetivo consiste en que las dependencias del gobierno estatal se transformarán en centros de resultados para que adquirieran compromisos concretos con el Ejecutivo, los cuales fueran medidos en términos de los beneficios que reportan a la población y la calidad de los servicios que prestan.

Un objetivo más señala que se diseñarán y construirán indicadores de desempeño, de gestión y de transparencia, que permitirán medir objetivamente los resultados obtenidos.

De ahí se desprende otro objetivo, que marca el impulso a la participación de la sociedad tanto a nivel individual como de órganos de supervisión, vigilancia ciudadana, consejos consultivos para el seguimiento de programas y evaluación del desempeño de la gestión pública.

Además, se incluye el objetivo de modernizar los mecanismos de rendición de cuentas por parte de las instituciones y los servidores públicos.

Por otro lado, el Programa Veracruzano de Desarrollo Administrativo (PROVEDA) incluye un objetivo más, que consiste en perfeccionar los mecanismos de rendición de cuentas a través de la adopción de esquemas de medición y evaluación del desempeño y resultados, de modo tal que permitan mayor flexibilidad y garanticen la honestidad y transparencia en el uso de los recursos públicos. Así, se incrementará la confianza ciudadana en las instituciones gubernamentales.

Para poder hablar de modernización en lo que a un sistema global de rendición de cuentas se refiere, tienen que cumplirse cabalmente estos objetivos planteados.

Estamos ahora en condiciones de dar a conocer las propuestas de mejora continua al Sistema de Rendición de cuentas del Estado de Veracruz, derivadas de la información de los párrafos anteriores.

Para que la lectura de los siguientes apartados sea ilustrativa, se recomienda al lector que consulte la Figura 9.1.

## **9.2 Propuestas para el diseño de un Sistema de Rendición de Cuentas para el Estado de Veracruz**

En primer lugar, la propuesta considera que el Gobierno de Veracruz debe diseñar una serie de sistemas entrelazados con dos objetivos globales: la Modernización de la Administración Pública y el diseño de un Sistema de Rendición de Cuentas.

Para esta tarea se deben identificar seis sistemas, derivados uno de otro: el Sistema Nacional de Planeación Democrática, el Sistema de Planeación para el Desarrollo del Estado de Veracruz, el Sistema Estatal de Información Gubernamental, los sistemas internos de información de dependencias de gobierno, el Sistema Estatal de Rendición de Cuentas, el Sistema Estatal de Indicadores y el Sistema de Integración del Informe de Gobierno.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática necesita funcionar como referencia de los objetivos y metas de carácter nacional a los que debe estar supeditado el Sistema de Planeación para el Desarrollo del Estado de Veracruz. Sin embargo, valdría la pena mencionar que el sistema estatal puede incluir objetivos y metas que, a pesar de no ser relevantes para el desarrollo nacional, pueden estar inmersos en la solución de la problemática estatal.

Es preciso que el siguiente sistema juegue un papel importante dentro del sistema de rendición de cuentas y del requisito de transparencia que lo

engloba. El Sistema de Información Gubernamental será el engrane principal de la retroalimentación, tanto del de rendición de cuentas como del de planeación estatal.

De este último se deberán derivar los Sistemas Internos de Información de Dependencias de Gobierno, que no sólo proveen información al Sistema de Información Gubernamental, sino también desempeñan un papel durante la integración del informe anual de gobierno.

El siguiente sistema es el de rendición de cuentas, que obtiene información evaluada del Sistema de Información Gubernamental, por lo cual está en condiciones de ser puesto a disposición de la ciudadanía y ser un instrumento útil para validar publicaciones oficiales.

Dentro de la red de sistemas también hay que mencionar al Sistema de Indicadores, el cual forma parte del Sistema de Rendición Cuentas, y consiste en una serie de parámetros de las actividades y propósitos gubernamentales. Este sistema debe contar con indicadores de desempeño, de gestión y de transparencia; los últimos son una forma de control de la gestión pública.

Por último, la propuesta contempla al Sistema para la Integración del Informe de Gobierno. Como este es el último eslabón del Sistema de Rendición de Cuentas, en él se concentra el cumplimiento de los objetivos de este sistema y se determina su eficacia y eficiencia. El resultado de este indicador es analizado por el Congreso del Estado, de ahí que tenga que contener información analizada, evaluada y validada para su publicación.

Una vez descritos los sistemas que componen la propuesta, es necesario explicar su funcionamiento.

Como se dijo con anterioridad, el Sistema Nacional de Planeación es un referente de los objetivos y metas del Gobierno Federal, mientras que el Sistema de Planeación para el Desarrollo del Estado de Veracruz define los objetivos y metas estratégicos sobre los que se basarán los de las dependencias de gobierno estatal. Esta propuesta recomienda el establecimiento de objetivos y metas anuales del Gobierno del Estado.

Para el logro de estos objetivos y metas se deben diseñar planes, programas y proyectos institucionales presupuestados que habrán de acatar la planificación de obras y acciones específicas que se incluirán en los programas operativos anuales de cada dependencia. En tal proceso se encuentra inmersa la eficacia y eficiencia de cada programa que coadyuvará al logro de objetivos y metas sectoriales y, por consiguiente, contribuirá a los logros estratégicos.

Toda esta gestión, regulada por una normatividad vigente, debe estar acompañada por una estructura del Poder Ejecutivo, integrada por una serie de recursos humanos, materiales y financieros que generan bienes y servicios dirigidos a la ciudadanía, con el fin de satisfacer sus necesidades prioritarias.

Sin embargo, ¿de dónde se obtienen los recursos para sostener esta gestión? De los impuestos que los ciudadanos aportan al erario público. Por tanto, los ciudadanos están en legítimo derecho de solicitar una rendición de cuentas transparente, la cual refleje que esos recursos son utilizados con eficacia y eficiencia para el logro de los objetivos que, en su nombre, ha planificado la administración pública estatal. También tienen derecho de criticar el desempeño que tiene la administración pública y ésta, a su vez, deberá aprovechar esa opinión para reorientar o mejorar su desempeño.

Lo descrito en los cinco párrafos anteriores debe formar parte del Sistema Estatal de Información que, en resumen, debe contener: la estructura y las funciones del Poder Ejecutivo del Estado; planes, programas y proyectos federales estatales y municipales; leyes y reglamentos vigentes; trámites y servicios de la gestión pública; una adecuada rendición de cuentas, y la opinión de la ciudadanía respecto al desempeño de la gestión gubernamental. Todo esto bajo las reglas establecidas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la de Acceso a la Información del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. El siguiente paso consiste en la estructuración de un Sistema de Rendición de Cuentas. La rendición de cuentas es la obligación permanente del Gerente Público de informar a los ciudadanos sobre los actos que se llevan al cabo como resultado de una delegación de autoridad, que se

realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento. Por tanto, uno de los primeros requisitos de la rendición de cuentas es la permanencia y la transparencia; de ahí que deba a estar a disposición de la ciudadanía la información de cómo se llevó al cabo la planeación de las obras y acciones, su avance y el momento en que se concluyeron; el origen y monto de los recursos destinados; los responsables de ejecutarlas, y el tiempo estimado para su conclusión.

Sin embargo, como esta propuesta considera las características de sistema de rendición de cuentas, se tienen que identificar las vertientes vertical y horizontal de la rendición de cuentas.

Referente a la vertiente vertical, la ciudadanía, a través de su voto, otorga al Ejecutivo del Estado la autoridad para desempeñar la función pública y éste, a su vez, debe informar a la ciudadanía del estado que guarda su gestión. Por esta razón, el Gobierno estatal debe tener conocimiento de qué es lo que quiere saber la ciudadanía y a través de qué medios quiere que se le haga llegar la información. Así, el Gobierno debe realizar encuestas para identificar tales requerimientos y establecer vínculos de comunicación más estrechos con la sociedad; hoy en día este proceso se vuelve muy dinámico con el uso de internet.

Por otro lado, la ciudadanía debe opinar acerca de la calidad de la información que desea recibir, con el objeto de que tenga mayor credibilidad en las acciones de gobierno.

La vertiente horizontal alude a la relación de las dependencias dentro del sistema de rendición de cuentas. El personal de cada una de las dependencias debe estar consciente de la aportación que realiza al sistema y crear las condiciones internas que permitan cumplir eficazmente con las exigencias del mismo. Pese a que la naturaleza de las funciones sustanciales en las dependencias es distinta, los objetivos globales del sistema necesitan estar definidos de manera homogénea. La información que provenga de ellas debe ser elaborada bajo el mismo método con el objeto de que pueda ser revisada y

validada mediante los mismos criterios, de forma que sea útil para el buen desempeño de la rendición de cuentas de la gestión estatal.

Bajo este esquema, la información que debe contener el sistema de rendición de cuentas es: un reporte mensual de la Cuenta Pública que contenga, además, el Programa de Inversión Estatal proporcionado por la Secretaría de Finanzas y Planeación (SEFIPLAN); un reporte mensual del avance de los programas operativos de cada dependencia; la contribución de las dependencias al Sistema Estatal de Indicadores, y el informe trimestral de las actividades realizadas por las dependencias de la administración pública estatal.

El reporte mensual de la Cuenta Pública debe incluir, además, un programa de inversión con un listado de las principales obras y acciones autorizadas por la Secretaría de Finanzas y Planeación, así como el monto destinado a las mismas y el monto ejercido al corte de la realización del reporte. También debe mencionar el tipo de obra y el programa y subprograma al que pertenece, de acuerdo al catálogo emitido por la SEFIPLAN.

El reporte mensual de los programas operativos de cada dependencia tiene que estar compuesto principalmente por los avances de las obras y acciones de acuerdo a su programa, así como el tiempo estimado para su conclusión. Además, debe mencionar las áreas responsables de la realización de cada una de las obras y acciones en ejecución.

El Sistema Estatal de Indicadores necesita ser diseñado durante la etapa de planeación de la gestión pública y debe contener indicadores de desempeño, de gestión y de transparencia, relacionados con los requisitos de eficacia y eficiencia de la gestión. Tales indicadores deben estar en función de informar a la ciudadanía sobre los principales avances de la administración estatal y, a su vez, ser útiles para la evaluación de la gestión interna de cada dependencia para que, en caso de ser necesario, puedan reorientar las estrategias de sus programas. Por tal razón, este sistema debe comprender, además, objetivos y metas anuales de las dependencias del gobierno estatal.



Los informes trimestrales de las actividades de las dependencias de gobierno permiten evaluar de manera cualitativa la función desempeñada por cada una de ellas. Estas actividades amplían la información que se presenta en los avances de los programas operativos anuales y en los programas de inversión, ya que en ella se describen de manera narrativa las características de las obras y acciones de las dependencias, las gestiones realizadas para la obtención de los recursos y la coordinación que se efectúa con los niveles federal y municipal para evitar la duplicidad de funciones cuando se pone en marcha un programa de orden estatal.

El sistema de rendición de cuentas debe ser evaluado constantemente por la Contraloría del Estado, que deberá emitir sus observaciones e imponer las sanciones correspondientes cuando alguna de las dependencias no contribuya de manera transparente, eficaz y eficiente con este sistema. Además, se recomienda que la información de este sistema esté publicada permanentemente en internet.

Del mismo modo, la Contraloría del Estado debe revisar y validar la información que se incorpora al Sistema de Rendición de Cuentas, proponiendo políticas, lineamientos y estableciendo canales de comunicación con los sistemas internos de información de las dependencias para que la información sea confiable y veraz.

### **9.3 Propuestas de mejora continua al Sistema de Gestión de la Calidad para la Integración del Informe de Gobierno del Estado de Veracruz, a partir de las características de un Sistema de Rendición de Cuentas**

Si se desea que el SGCIG sea más eficaz y eficiente, se deben certificar bajo la Norma ISO 9001:2000 todos los procesos que participan en la integración del Informe. Como tal documento tiene que ser la culminación del sistema de rendición de cuentas, se necesita certificar los procesos del sistema en su totalidad.

El primer paso es identificar los procesos que participan en el sistema de rendición de cuentas:

1. Proceso de elaboración del Plan Veracruzano de Desarrollo
2. Proceso de elaboración de los programas sectoriales
3. Red de procesos de sistemas internos de información de las dependencias del Gobierno del Estado y del Sistema de Información Gubernamental
4. Proceso de integración y evaluación de la Cuenta Pública y del Programa de Inversión del Gobierno del Estado de Veracruz
5. Proceso de integración y evaluación de los programas operativos de las dependencias
6. Proceso de integración y evaluación del Sistema de Indicadores
7. Sistema de Integración del Informe de Gobierno del Estado de Veracruz

En los procesos de elaboración del Plan Veracruzano de Desarrollo y de los programas sectoriales deben participar directamente la ciudadanía, las organizaciones civiles, los órdenes federal y municipal de gobierno, las dependencias estatales y, como órgano coordinador de dichos procesos, el Comité de Planeación de Desarrollo del Estado de Veracruz. Este comité concentrará y evaluará los objetivos y metas, tanto estratégicos como sectoriales, que se incorporarán al sistema de rendición de cuentas.

Asimismo, en la red de procesos de sistemas internos de información de las dependencias del gobierno estatal; en el proceso de integración y evaluación de la Cuenta Pública y del Programa de Inversión del Gobierno del Estado de Veracruz, y en el proceso de integración y evaluación de los programas operativos de las dependencias deberán participar, además de las dependencias, la Contraloría del Estado y la Secretaría de Finanzas y

Planeación, en lo que se refiere a la integración y supervisión de los programas de inversión y los operativos anuales. Es preciso que tales procesos sean transparentes para que el Congreso del Estado y la ciudadanía opinen sobre su funcionamiento.

La Oficina del Programa de Gobierno debe ser responsable de la construcción y seguimiento del sistema de indicadores y del análisis de los reportes trimestrales de las dependencias, los cuales deberán ser congruentes con los reportes del Programa de Inversión y los de carácter operativo. Estos procesos tendrán que ser transparentes y puestos a consideración de la opinión pública permanentemente.

Esta Oficina notificará a la Contraloría del Estado y a la Secretaría de Finanzas y Planeación acerca de las inconsistencias encontradas durante este análisis, para que ésta a su vez emita las observaciones correspondientes a las dependencias para su corrección o justificación.

Una vez definidos los procesos del sistema de rendición de cuentas, se deben identificar los procesos de Integración del Informe de Gobierno. Para que sea ilustrativa la lectura de los siguientes párrafos, se recomienda apoyarse en la Figura 9.2.

En primer lugar, hay que tomar en cuenta la opinión del Congreso del Estado y de la ciudadanía sobre las características que necesita tener el Informe de Gobierno. El sistema ha permitido, durante los procesos anteriores, recabar las recomendaciones en torno a la rendición de cuentas de la gestión estatal. Al ser el Informe la conclusión de este sistema, entonces se debe ajustar a dichas opiniones.

Como este es un documento que presenta el C. Gobernador de Veracruz al Congreso del Estado, entonces él, además de haber delegado su elaboración, deberá asumir su responsabilidad como Gerente Público y emitir especificaciones que conciernen a su forma de gobierno, respetando siempre la objetividad de la información que arroje el sistema de rendición de cuentas,

puesto que la ciudadanía y el Congreso la pueden monitorear constantemente desde su origen.

Así, los requisitos del Sistema de Gestión de la Calidad para la Integración del Informe de Gobierno (SGCIG) deberán ser los derivados de las recomendaciones del Congreso del Estado, de la opinión de la ciudadanía y del estilo de gestión del Gobernador.

La dependencia encargada de desarrollar dicho sistema es la Oficina del Programa de Gobierno que, por las tareas que desempeña, delega a una unidad especializada en el manejo de información gubernamental, denominada Subjefatura de Informe de Gobierno, la integración del informe anual de gobierno. Lo descrito con anterioridad debe estar reglamentado en la Ley del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, puesto que ahí se definirá la responsabilidad y autoridad que se le otorga a la Alta Dirección del SGCIG.

Una vez que sea ha definido la responsabilidad y autoridad, la primera tarea de la Subjefatura deberá ser la de replantear sus objetivos con base en las características de un sistema de rendición de cuentas. Esta propuesta define los siguientes objetivos:

- Analizar y validar los informes anuales de las dependencias de gobierno que formarán parte del Informe del C. Gobernador
- Plasmar con transparencia y veracidad los objetivos y metas alcanzados en la administración pública del estado de Veracruz
- Contribuir a la eficacia del Sistema de Rendición de Cuentas del estado de Veracruz con la entrega oportuna del Informe de Gobierno
- Realizar con eficiencia la integración del Informe de Gobierno del Estado de Veracruz
- Lograr que la ciudadanía perciba la mejora de los procesos de rendición de cuentas del estado de Veracruz

Por otra parte, es preciso definir cómo se harán llegar los recursos económicos al sistema de acuerdo con la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos del Estado de Veracruz, ya que se deberá aprobar una partida para el desarrollo del sistema estatal de rendición de cuentas, determinar un monto específico para la integración del Informe de Gobierno y establecer una unidad administrativa que maneje estos recursos, la cual se relacione exclusivamente con los procesos del SGCIG.

Además, se tendrá que definir en la estructura del Poder Ejecutivo del Estado las funciones del personal que labora en la Subjefatura de Informe de Gobierno, así como el tabulador de sueldos y salarios emitido por la SEFIPLAN. Si la Subjefatura de Informe pretende ser una oficina que contribuya a la transparencia debe comenzar por ella misma.

Referente a los procesos de realización del producto, que es el Informe de Gobierno, en primer lugar hay que identificar los elementos de entrada: los informes anuales de las dependencias de gobierno y la información que proviene de los demás procesos del sistema de rendición de cuentas.

Los procesos de realización de la Subjefatura de Informe de Gobierno en esta propuesta son:

1. El diseño editorial del Informe de Gobierno
2. La elaboración de los lineamientos del reporte anual del Informe de Gobierno
3. La recepción de los informes anuales de las dependencias de gobierno
4. El análisis y validación de la información de los informes anuales
5. Integración del Informe de Gobierno
6. La edición de la versión final del Informe de Gobierno
7. La impresión de la publicación del Informe de Gobierno
8. La distribución del documento final del Informe

Durante el diseño editorial se planifican los tomos que deberá contener el Informe, es decir, si estará acompañado de algún resumen ejecutivo, de un compendio fotográfico o de un compendio estadístico. También se tiene que diseñar el logo del Informe y los colores característicos, el tipo de letra y demás detalles editoriales.

En el proceso de elaboración de los lineamientos del reporte anual del Informe de Gobierno se deben establecer los responsables de la elaboración; tiempos, formato y forma en que deben ser entregados los informes anuales de las dependencias, y las sanciones que se aplicarán en caso de incumplir con estos lineamientos, los cuales necesitan ser congruentes con la estructura del sistema de de rendición de cuentas.

La recepción de los informes anuales de las dependencias de gobierno es un proceso que se realizará durante varias etapas, en las que habrá un intercambio de información con las dependencias a fin de asegurar la oportunidad de entrega del Informe de Gobierno. Este es un proceso poco flexible que obliga a los responsables de emitir dicha información al cumplimiento de tiempos establecidos.

El análisis y validación de informes anuales constituye un proceso que se lleva al cabo simultáneamente con el anterior, lo cual asegura que el Informe de Gobierno se analiza y valida a detalle con respecto al reporte mensual del programa de inversión, el reporte mensual del avance de los programas operativos de cada dependencia, el Sistema Estatal de Indicadores y el informe trimestral sobre las actividades de las dependencias.

Además, la integración del Informe de Gobierno implica un proceso en el que se homogeniza la forma de redacción y la estructura de la información.

Por ello, la edición no puede ser un proceso que se realice fuera del SGCIG; las tareas del gobierno deben continuar a la par de la integración del Informe. Cualquier logro de objetivos, metas y avances importantes en la gestión tienen que ser incorporados de forma inmediata al documento final. Si tal proceso es llevado al cabo por la Subjefatura de Informe de Gobierno, los

cambios pueden ser previstos y hechos de manera eficaz, sin que esto ponga en riesgo la oportunidad de la entrega. Además, esto reduciría los costos de contratar una editorial privada.

La impresión es un proceso que puede planificarse desde el diseño editorial del Informe, ya que se pueden elegir los materiales adecuados para cumplir con el diseño. Esto permitirá a la Editora de Gobierno licitar con anticipación los materiales requeridos, que reduzcan los costos de la impresión. Durante este proceso se revisarán los materiales impresos para verificar su estado físico, es decir, que no se haya dañado el producto final durante el proceso de la impresión.

El proceso para la distribución del Informe como documento impreso permitirá que sea repartido estratégicamente para el cumplimiento de los requisitos del sistema. En primer término, debe asegurarse que se entregará un ejemplar al Gobernador del Estado antes del 15 de noviembre, que a su vez cumpliría con el mandato constitucional de la entrega de su Informe; ampliando los requisitos, se deberá entregar un ejemplar a cada miembro del Congreso para que analicen adecuadamente el documento final de rendición de cuentas del Poder Ejecutivo del Estado. Por otra parte, la ciudadanía necesita acceder al Informe, por lo cual se deberá distribuir en lugares de acceso público como bibliotecas, institutos, universidades y asociaciones civiles relacionadas con el quehacer de la administración pública. Se tendrá que contar, además, con la tecnología para su publicación en internet, que disminuirá los costos de su distribución.

Una vez identificados los procesos es preciso establecer cómo medir, analizar y mejorar los objetivos. Por ello, hay que definir indicadores cuantificables relacionados con la eficacia y eficiencia de la integración del Informe; algunos de los propuestos son:

## **Eficacia**

- Grado de cumplimiento de los informes anuales de las dependencias con respecto a los objetivos y metas del gobierno estatal
- Grado de cumplimiento de los informes anuales de las dependencias con respecto al programa de inversión
- Grado de cumplimiento de los informes anuales de las dependencias con respecto a los programas operativos
- Grado de cumplimiento de los informes anuales de las dependencias con los informes trimestrales de las dependencias de gobierno
- Grado de cumplimiento de la oportunidad de cada proceso de la integración del informe
- Grado de desempeño de los responsables de integrar el informe anual de las dependencias de gobierno
- Desempeño de los responsables de analizar y validar e integrar el Informe de Gobierno
- Grado de satisfacción de la ciudadanía con las características del Informe de Gobierno

## **Eficiencia**

- Horas- hombre utilizadas
- Costo total del proceso
- Costo unitario del Informe de Gobierno
- Costo de los productos rechazados

La medición de estos indicadores contribuirá a mejorar los procesos tanto del SGCIG como los de planeación de la administración pública estatal, el Sistema de Información Gubernamental y el de Rendición de Cuentas y, por



consiguiente, contribuirá para que el siguiente Informe de Gobierno sea más eficaz y eficiente. Y, con base en la transparencia y veracidad de la información, se legitime la actividad de la administración del Gobierno del Estado de Veracruz.

#### **9.4 Propuestas de modernización de la administración pública del Gobierno del Estado de Veracruz, para el periodo 2004-2010.**

En relación a la modernización de la administración pública del Estado de Veracruz, se consideró relevante establecer como referencia, algunas propuestas de la administración 2004-2010 del Gobierno del Lic. Fidel Herrera Beltrán<sup>2</sup>, ya que se detectaron puntos en común con las propuestas establecidas en la presente investigación.

El Plan Veracruzano de Desarrollo 2005-2010 plantea un avance en materia de reorganización del gobierno y reestructuración del gasto público, donde juega un papel importante un proceso de reingeniería administrativa que consta de las siguientes premisas: como objetivo general, se pretende elevar la funcionalidad administrativa del Gobierno del Estado y la calidad de los servicios que presta, para optimizar el uso de los recursos públicos y crear un ambiente de transparencia que haga más fluida y frecuente la rendición de cuentas ante la sociedad. Para el logro de este objetivo, se plantearon los siguientes objetivos específicos:

- Mejorar la atención y facilitar la comunicación del Gobierno con la ciudadanía.
- Promover la gestión de calidad y la mejora continua en la administración pública.

---

<sup>2</sup> Plan Veracruzano de Desarrollo 2005-2010, Gobierno del Estado de Veracruz, Oficina del Programa de Gobierno, Xalapa, Veracruz, 2005.

- Alcanzar certificaciones de calidad en los procesos administrativos del Gobierno.
- Configurar una organización gubernamental flexible y eficaz.
- Definir una nueva política de dirección y desarrollo del personal.
- Mejorar el uso y aprovechamiento de los recursos materiales y financieros.
- Integrar al el uso de las tecnologías de la información, como una práctica común.

Estos objetivos se alcanzarán con las siguientes líneas estratégicas:

#### **Relación con la ciudadanía**

- Mejorar la primera línea de contacto con el ciudadano y elevar la calidad de los servicios.
- Incrementar la calidad de la información pública y de su accesibilidad
- Fomentar y reglamentar el uso de medios de participación ciudadana
- Integrar las demandas de los ciudadanos y usuarios

#### **Calidad**

- Evaluar y certificar los servicios públicos, sus procesos y resultados, mejorándolos continuamente
- Mejorar la regulación y simplificar los procedimientos administrativos
- Alentar y premiar la excelencia

#### **Estructura Administrativa**

- Establecer un sistema de medición de la administración pública, con base en índices de atención, de gestión, de resultados y de impacto

- Simplificar la organización de las dependencias de acuerdo a las necesidades reales de la sociedad
- Mejorar la selección, formación y desarrollo profesional de los servidores públicos

### **Gobierno electrónico (E-Gobierno)**

- Actualizar la infraestructura informática del gobierno
- Promover el uso de las tecnologías de información para la prestación de los servicios gubernamentales
- Desarrollar y aplicar de un programa de oficina sin papel
- Convertir las páginas de internet del gobierno en oficinas virtuales de las dependencias y entidades

Las estrategias se desarrollarán a través de los siguientes programas y proyectos:

- Formular el Programa Integral de Reingeniería de la Administración Pública
- Crear el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información
- Revisar el marco jurídico que corresponde a:
  - Promover la abrogación de la Ley de Acceso a la Información y la expedición de una nueva Ley de Transparencia
  - Revisar la Ley del Servicio Profesional de Carrera
  - Modificar la Ley de Responsabilidades para que responda a un esquema preventivo

- Modernización informática
  - Modernización y actualización de equipos y programas de cómputo, con una visión integral de tecnologías de la información de punta
  - Diseñar un sistema de archivos y bases de datos interrelacionadas para almacenar la información del Gobierno correspondiente a servicios, trámites, personal y adquisiciones.
  - Establecer oficinas virtuales
  - Integrar las páginas de internet con herramientas necesarias para realizar los trámites que se pueden hacer en oficina.
  - Integrar a los procedimientos de la administración la generación, almacenamiento y envío de información de manera electrónica.
- Constituir centros de atención electrónica
  - Instalar en puntos estratégicos del estado, centros electrónicos de información donde la gente pueda acudir a realizar trámites para obtener servicios o información, sin tener que dirigirse a las oficinas centrales.
  - Instrumentar un programa permanente de promoción de la participación ciudadana en la vigilancia de la gestión pública.
  - Realizar foros y consultas de opinión, en los que se discutan las acciones y los proyectos del gobierno.
- Simplificación de trámites y procesos
  - Realizar permanentemente el análisis de los trámites y procesos del gobierno para simplificarlos o eliminarlos en caso de no ser útiles y necesarios.
- Reforzamiento de la supervisión y el control con un enfoque preventivo
  - Modernizar y fortalecer la Contraloría General, particularmente en sus funciones de vigilancia y desarrollo administrativo.

- Revisar y mejorar los sistemas de control interno.
- Desarrollar un enfoque preventivo del control, a través del monitoreo de las principales variables de cada dependencia.
- Crear un sistema de medición del desempeño que considere índices de gestión, de atención, de resultados y de impacto.
- Profesionalización del personal gubernamental
  - Realizar evaluaciones del personal y establecer programas de formación y capacitación de funcionarios públicos.
  - Impulsar un esquema de evaluación para medir el desempeño de los servidores públicos sobre la base de objetivos, metas y resultados.

De esta forma, el ejecutivo del estado, como uno de los primeros pasos para el cumplimiento de lo descrito en el Plan Veracruzano de Desarrollo 2005-2010, propuso, con base en un consenso público, una nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Esta a su vez será revisada por el Congreso del Estado para su aprobación o adecuación<sup>3</sup>.

El objetivo de la propuesta, es establecer una Ley que garantice a toda persona, el acceso a la información que posean los poderes estatales, organismos, entidades y demás autoridades que menciona el ordenamiento, así como la transparencia y la difusión de la información pública que generen los sujetos obligados en términos de la Ley. Este objetivo se alcanzará con a través de los siguientes principios.

- a) Reconocimiento al derecho de toda persona para acceder a la información pública
- b) Máxima publicidad para las acciones de gobierno
- c) Gratuidad en el ejercicio del derecho a la información

---

<sup>3</sup> Propuesta preliminar del Gobernador Fidel Herrera Beltrán de Iniciativa de Nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Gobierno del Estado de Veracruz., 2005

- d) Acatamiento absoluto a la exigibilidad de la información, al través de un organismo autónomo que la garantice
- e) Oportunidad en el acceso a la información
- f) Transparencia en el ejercicio del servicio público, en el informe de sus resultados y en la rendición de cuentas
- g) Participación ciudadana efectiva en el acceso a la información
- h) Respeto irrestricto al derecho a la intimidad
- i) Preservación de la información pública que se genere o resguarde
- j) Veracidad y certeza en la información

Los organismos que estarían obligados por la Ley serían:

- a) El titular del Ejecutivo Estatal, sus oficinas directamente adscritas, así como las dependencias centralizadas y las entidades paraestatales de la Administración Pública Estatal
- b) El Congreso del Estado
- c) El Poder Judicial del Estado y sus órganos jurisdiccionales y administrativos
- d) Los Ayuntamientos y los Concejos Municipales
- e) Los Organismos Autónomos previstos en la Constitución Política del Estado y las instituciones que adquieran tal carácter por mandato de ley
- f) Los Partidos y Asociaciones Políticas con registro legal, quienes cumplirán sus obligaciones en la materia por conducto del Instituto Electoral Veracruzano

Los organismos desconcentrados y los fideicomisos que sean destinatarios de recursos públicos, cumplirán las obligaciones establecidas por la Ley, a través de las autoridades de las áreas administrativas en que estén sectorizados.

Los sujetos obligados deberían:

- a) Hacer transparente su gestión, mediante la difusión de la información pública que conserven, resguarden o generen
- b) Practicar la rendición de cuentas a la población en términos de ley, a fin de que pueda conocerse y evaluarse el desempeño de los servidores públicos, de manera objetiva e informada
- c) Proteger la información reservada y confidencial, incluyendo los datos que, teniendo el carácter de estrictamente personales, se encuentren bajo su resguardo y deban conservar secrecía en los términos de la Ley
- d) Integrar, organizar, clasificar y manejar con eficiencia sus registros y archivos
- e) Establecer, en cada uno de ellos, una unidad de acceso a la información pública y nombrar a los servidores públicos que la integren

Para esta Ley se entiende como Derecho de Acceso a la Información Pública: La prerrogativa que tiene toda persona para acceder a la información generada, resguardada o en poder de los sujetos obligados conforme a la Ley.

Además, la ley considera la creación del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información, que fungiría como organismo autónomo, y cuyo objetivo principal sería garantizar y tutelar el derecho de acceso a la información, conforme lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado, la propia Ley y los demás ordenamientos aplicables.

Los sujetos obligados, de acuerdo con la Ley y los lineamientos que dicte el Instituto, pondrán a la disposición del público, la información siguiente:

- a) Las leyes, reglamentos, decretos, circulares, acuerdos y demás normas que regulan su actividad

- b) La estructura orgánica, y las atribuciones y servicios que prestan sus diversas unidades administrativas, legislativas y jurisdiccionales, incluyendo sus manuales de organización y de procedimientos
- c) El directorio de sus servidores públicos, desde el puesto de menor autoridad, hasta los funcionarios de mayor jerarquía. A partir del nivel de director de área o equivalente, se publicarán sus currícula académica y laboral
- d) El tabulador de dietas, sueldos y salarios y las remuneraciones globales que por esos conceptos perciban sus servidores públicos
- e) El sistema de compensaciones, bonos, premios, estímulos y recompensas, y su aplicación concreta tratándose del personal del sujeto obligado
- f) Los gastos de representación, viáticos y todo tipo de erogaciones realizadas por los servidores públicos en ejercicio o con motivo de sus funciones.
- g) El domicilio oficial, número telefónico y dirección electrónica de la Unidad de Acceso a la Información Pública
- h) El Plan Veracruzano de Desarrollo en su versión actualizada; los objetivos, metas y acciones contenidas en los programas sectoriales, regionales, institucionales y operativos anuales, que correspondan al sujeto obligado, así como los mecanismos de participación ciudadana autorizados y puestos en práctica
- i) Los servicios que se ofrecen al público, así como los trámites, requisitos y formatos sugeridos para acceder a ellos y, en su caso, los derechos y contraprestaciones que deban cubrirse
- j) El monto del presupuesto asignado y los informes emitidos sobre su ejercicio y aplicación incluyendo, en su caso, el resultado de las auditorías que se hubieran practicado. En el Poder Ejecutivo, dicha información será proporcionada y actualizada permanentemente por la



Secretaría de Finanzas y Planeación, la que además reportará el monto y la situación financiera de la Deuda Pública del Estado. Tratándose de los Ayuntamientos, estos datos serán proporcionados y actualizados permanentemente por las Tesorerías Municipales

- k) Las enajenaciones y otros actos jurídicos relacionados con bienes públicos, indicando los motivos, beneficiarios o adquirentes y los montos de las operaciones
- l) Las sumas asignadas y los criterios de distribución y acceso para los programas de subsidios, apoyos, rescates financieros y otros que impliquen el traspaso u otorgamiento de recursos públicos a particulares, así como los resultados de las revisiones y auditorías practicadas en este rubro, tanto a los sujetos obligados como a los beneficiarios
- m) Las convocatorias a concursos y licitaciones para otorgar concesiones, contratos de obra pública o de servicios, compras y adquisiciones, licencias, permisos, autorizaciones y demás actos de similar naturaleza.
- n) El padrón inmobiliario
- o) En los contratos de obra pública, se informará no sólo a quiénes les fueron asignados, sino las bases que rigieron su licitación u otorgamiento y un listado de las ofertas alternativas rechazadas
- p) La Cuenta Pública y sus documentos relativos, incluyendo el informe de resultados de su revisión y su dictamen
- q) La aplicación que se haya hecho de fondos auxiliares especiales y el origen de los ingresos correlativos
- r) Los convenios de coordinación celebrados con autoridades federales, estatales y municipales y de colaboración con particulares
- s) Los acuerdos concertados entre los sujetos obligados, fundaciones y organizaciones de la sociedad civil

- t) Los informes que presenten al Instituto Electoral Veracruzano los partidos y las asociaciones políticas, así como el resultado de las revisiones, auditorias y verificaciones que se practiquen en los procedimientos de fiscalización respectivos
- u) Las actas, minutas y demás documentos de las sesiones públicas de los sujetos obligados, incluyendo los de los Cabildos Municipales; del Pleno y las Salas del Tribunal Superior de Justicia; del Consejo de la Judicatura del Estado; del Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano; y las resoluciones del Congreso del Estado, particularmente respecto de las acciones de fiscalización del Órgano Superior de Fiscalización (ORFIS)
- v) La información sobre la prestación de servicios públicos municipales como agua potable, alcantarillado, alumbrado, limpia pública, recolección, traslado y manejo de residuos sólidos, tránsito, mercados, planes de desarrollo municipal, autorizaciones de uso de suelo, catastro y demás servicios de competencia de los Ayuntamientos
- w) La relación de solicitudes de acceso a la información pública y de las respuestas que se les den
- x) Las iniciativas de ley presentadas en el Congreso del Estado, sus trámites de procedimiento, sus dictámenes y los acuerdos y decretos que respecto de ellas se hayan emitido; se incluirán en este rubro el Diario de los Debates y la Gaceta Legislativa
- y) La relación de sentencias y resoluciones dictadas por los órganos del Poder Judicial que hayan causado estado, así como el texto relativo de cada una de ellas, con omisión de los datos estrictamente personales
- z) Las controversias constitucionales planteadas por los sujetos obligados, aquellas en las que se les hubiera demandado o en las que resulten terceros interesados

Se incluirá también, cualquier otro informe relacionado con el cumplimiento de las atribuciones que la Constitución, esta Ley u otros ordenamientos encomienden a los sujetos obligados.

La información pública sería puesta a disposición de los particulares por cualquier medio que facilite su acceso, dando preferencia al uso de sistemas computacionales y las nuevas tecnologías de la información.

Es información reservada y por lo tanto no podrá difundirse, excepto dentro de los plazos y condiciones a que la Ley se refiera.

- a) La que comprometa la seguridad pública nacional, estatal o municipal, o pueda afectar su integridad territorial, la estabilidad o permanencia de sus instituciones políticas, la gobernabilidad democrática y la vigencia del Estado de Derecho
- b) Aquella cuya difusión ponga en peligro o dañe la estabilidad financiera o económica nacional, estatal o municipal. No se comprende en este rubro la información relativa a la deuda pública
- c) Las actuaciones y las resoluciones relativas a procedimientos judiciales o administrativos, cuando aún no hayan causado estado
- d) Las actuaciones y las resoluciones relativas a los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, salvo cuando exista resolución definitiva, administrativa o jurisdiccional
- e) Las opiniones, estudios, recomendaciones o puntos de vista que formen parte de un proyecto de trabajo de los sujetos obligados, cuando su divulgación suponga un riesgo para su realización o pueda ser perjudicial al interés público
- f) La contenida en las revisiones y auditorías realizadas, directa o indirectamente, por los órganos de control o de fiscalización estatales, hasta en tanto se presenten ante la autoridad competente las conclusiones respectivas y haya definitividad en los procedimientos consecuentes

- g) La que pueda ocasionar serios obstáculos a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes y reglamentos y a la prevención o persecución de los delitos, incluyéndose en este rubro las averiguaciones previas en materia de procuración de justicia
- h) La que por disposición expresa de ésta u otra ley, deba ser considerada como reservada

Será información confidencial, la que sólo podrá ser divulgada con el consentimiento expreso de los particulares, titulares de dicha información. En ella estarán comprendidos:

- a) Los datos estrictamente personales
- b) La que en caso de difundirse ponga en riesgo la vida, la integridad física, la seguridad o la salud de cualquier persona o su patrimonio, o bien aquella que por otras razones afecte directamente el ámbito de la vida privada de las personas
- c) La información patrimonial que los servidores públicos declaren en los términos de la ley de la materia, salvo cuando los declarantes autoricen su divulgación por escrito y ante fedatario público
- d) La entregada por los particulares a los sujetos obligados para la integración específica de censos, exámenes, evaluaciones, obtención de grados, reconocimientos, permisos, autorizaciones u otros similares, en consideración a que por su naturaleza sólo deberá usarse para los fines mencionados
- e) La información que se obtenga cuando las autoridades intervengan las comunicaciones privadas, en los términos del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes reglamentarias de ese precepto;

La que por mandato expreso de otra ley, deba ser considerada confidencial.

Los datos estrictamente personales, son la información confidencial relativa a una persona física, que tenga que ver con su origen étnico o racial;

ideología; creencias o convicciones religiosas; preferencias sexuales; domicilio y teléfonos particulares; estado de salud físico o mental; patrimonio personal o familiar; claves informáticas o cibernéticas; códigos personales u otros datos análogos de identificación, cuya divulgación pueda afectar su intimidad; y que por tal razón se encontrará protegida en términos de lo dispuesto por la Ley.

De esta manera se vislumbran opciones de cambio respecto a la transparencia de la información y mejora de la eficacia y la eficiencia de la administración pública en Veracruz.

## CONCLUSIONES

Una vez estudiados y analizados los requisitos de la Modernización de la Administración Pública y las características de la Rendición de Cuentas dentro del Sistema de Gestión de la Calidad para la Integración del Informe de Gobierno, se llegó a las siguientes conclusiones:

Se identificó el requisito de eficacia dentro del SGCIG, por lo cual queda confirmado que se realizaron las actividades planificadas y se alcanzaron los resultados planificados en el proceso de integración del VI Informe de Gobierno de la Administración 1998-2004 del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz.

Durante el análisis realizado a la documentación del sistema no se hallaron evidencias del requisito de eficiencia, ya que no hay registros que expresen una relación entre el proceso de integración del Informe de Gobierno y los insumos utilizados durante su elaboración, concibiendo esta relación como la maximización de su diferencia.

Sobre el requisito de legitimidad, sólo a manera de apreciación se observó que dentro del SGCIG hay una desvinculación entre el proceso de Integración del Informe de Gobierno y la opinión de la ciudadanía, las instituciones y las organizaciones sociales.

Además, se considera que el Informe de Gobierno tiene que ser entendido como el soporte final de los requisitos de un sistema de rendición de cuentas, por lo que sus objetivos se pueden orientar al funcionamiento de un sistema global que incorpore las vertientes horizontal y vertical de la Rendición de Cuentas que propone Guillermo O'Donnell.

Por lo anterior, se puede determinar que fueron alcanzados los objetivos previstos para la presente investigación, al contribuir al conocimiento de la ciencia administrativa con el estudio de procesos de cambio aplicados a la Modernización de la Administración Pública, la Rendición de Cuentas y la Gestión Pública (tanto del Gobierno Federal como del Estado de Veracruz) y el análisis del Sistema de

Gestión de la Calidad para la Integración del Informe de Gobierno del Estado de Veracruz (SGCIG). Sólo faltaría por describir, en el siguiente capítulo, cómo se cumplió con el objetivo de realizar propuestas de mejora continua al SGCIG, a partir de las características de un sistema de rendición de cuentas.

Existen pocos estudios acerca de los resultados que presentan los procesos de modernización de la administración pública del estado de Veracruz; sin embargo, es necesario identificar y monitorear los casos de éxito o fracaso para tener referencias sobre cómo se implementaron y desarrollaron, con el objeto de aprender de ellos y planear adecuadamente los proyectos futuros de las organizaciones públicas.

Este es el caso del Sistema de Gestión de la Calidad para la Integración del Informe de Gobierno, cuyo proyecto nace con la intención de incorporar técnicas administrativas innovadoras; sin embargo, la sola implementación del sistema, no puede lograr que los procesos sean eficaces y eficientes. La organización debería tomar en cuenta la naturaleza de sus funciones y el entorno en que las realiza, la Subjefatura de Informe de Gobierno necesita empaparse de las características relativas a un sistema de rendición de cuentas e incorporarlas a sus procesos de trabajo, al igual que requiere de una mayor referencia sobre el origen de la información que se publica en el Informe y de los mecanismos de evaluación y validación institucional de la misma, con el fin de hacerla más veraz y oportuna.

Además, la información que procese la Subjefatura debería ser útil para la retroalimentación de la planeación de la administración pública, por lo cual necesita estar dirigida a la construcción de indicadores que auxilien en este proceso.

La función de la Subjefatura de Informe tiene que entrar en un esquema de cambio y no sólo dedicarse al estricto cumplimiento de sus tareas, sino trasladarse a la esfera de los logros y el impulso de proyectos gubernamentales.

La mejora a la que debería estar dirigido el SGCIG es a contribuir a que la rendición de cuentas en Veracruz sea permanente, transparente, veraz e involucre a todas las áreas de la administración pública.

Además, es preciso que la ciudadanía participe en los procesos de rendición de cuentas para que haya un mayor interés por la información gubernamental y que la gestión pública no sea más una fórmula unilateral.

La responsabilidad de la ciudadanía debe ir más allá de que emita su voto cada tres o seis años. Su participación para exigir cuentas es indispensable en una democracia electoral y en un contexto de gobernabilidad. Por tal razón, el Gobierno del Estado de Veracruz tiene que diseñar herramientas que permitan la participación ciudadana y proporcionen información sobre la realidad del desarrollo del estado y de las acciones que lleva al cabo para acrecentarlo.

En suma, hay que transformar el Sistema de Gestión de la Calidad para Integración del Informe de Gobierno en el punto de partida para desarrollar un eficaz y eficiente sistema de rendición de cuentas que contribuya a legitimar las acciones del Gobierno del Estado en favor de los veracruzanos.

En el siguiente capítulo se propondrán mejoras al SGCIG a través del planteamiento general de un sistema de rendición de cuentas para el estado de Veracruz.



# BIBLIOGRAFÍA

## Libros y Artículos

Barestein, J. *El análisis de la burocracia estatal desde la perspectiva weberiana*. México: CIDE, 1989.

Barzelay , Michael. *Breaking through bureaucracy: a new vision for managing in government*. USA: Los Angeles, University of California Press, 1992 . En Guerrero, Omar. “Nuevos modelos de gestión pública”. *Revista Digital Universitaria*, Vol.2, No. 3, 2001.

Beaugrande, R. De: “Learning to read versus reading to learn: a discourse-processing approach”. En Pinto, María, y Gálvez, Carmen. *Análisis documental de contenido*. Madrid: Síntesis, 2001.

Borins, Sandford. “Management of the public sector in Japan: Are these lessons to be learned?”, Canadian Public Administration in a Deliberative Society, *Public Administration Review*, Vol. 47, No. 1, 1978. En Cabrero Mendoza, E. *Del administrador al gerente público*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 1995.

Cabrero Mendoza E. *Del administrador al gerente público*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 1995.

Cohen, Jean y Arato, Andrew. “Civil society and political theory”, *Letras Libres* No.26, 2001.

Crozier Michel. “El crecimiento del aparato administrativo en el mundo de la complejidad”. Ponencia presentada en el Seminario Internacional “Redimensionamiento y modernización de la administración pública en América Latina”, México, INAP, noviembre 1989. En Cabrero Mendoza, E. *Del administrador al gerente público*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 1995.

Crozier Michel. *Le phénomène bureaucratique*. Francia: Ed. Seuil, 1963. En Cabrero Mendoza, E. *Del administrador al gerente público*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 1995.

Crozier, Michel. “La crisis de la inteligencia: ensayo sobre la incapacidad de las elites para reformarse”. Instituto Nacional de Administración Pública, Boletín Oficial del Estado de Madrid, 1996.

Cyert–March. *A behavioral theory of the firm*. USA: Prentice Hall, 1963. En Cabrero Mendoza, E. *Del administrador al gerente público*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 1995.

*Diccionario del español usual en México*. México: El Colegio de México, 1996.

Dunn, Delmer D. "Mixing elected". En Ugalde, Luis. *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. México: Instituto Federal Electoral, 2002.

Farazmand Ali. "Crisis in the U.S. administrative state", *Administration an Society*, Vol. 21, No. 2 (august 1989). En Cabrero Mendoza, E. *Del administrador al gerente público*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 1995.

Fearon, James. "Electoral *accountability* and the control of politicians: selecting good types *versus* sanctioning poor performance". En Ugalde, Luis. *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. México: Instituto Federal Electoral, 2002.

Ferejohn, John. "Accountability and authority: toward a theory of political accountability". En Manin Bernard; Przeworski, Adam & Stokes, Susan C. *Democracy, accountability and representation*. En Ugalde, Luis. *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. México: Instituto Federal Electoral, 2002.

Fernández Santillán, J. "Sociedad civil y derechos ciudadanos", *Letras Libres* No.26, 2001.  
Formón, Michel, "Adapting the administration- in task its, structures and its personnel-to the new economic situation: the case of France", *International Rewiew of Administrative Sciences*, Vol. 53, 1987. En Cabrero Mendoza, E. *Del administrador al gerente público*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 1995.

Freiras Faria, Flavio "Redimensionamiento de la administración pública federal de Brasil", *Memoria del Seminario Internacional Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina*.

Guerrero, Omar. "Nuevos modelos de gestión pública". *Revista Digital Universitaria*, Vol.2, No. 3, 2001.

Hall, Richard H. *Organizaciones: estructura y proceso*, Trad. Alberto León Betancourt. Colombia: Prentice/Hall Internacional, 1983.

IQS. Curso de capacitación. Material de apoyo "Fundamentos e interpretación las Normas ISO 9000", Junio de 2000.

IQS. Orientación acerca del apartado 1.2, Aplicación de la Norma ISO 9001:2000. Marzo de 2001 (traducción aprobada ).

IQS: Orientación del enfoque basado en procesos para los sistemas de gestión de calidad (traducción consensuada, mayo 2001).

Kliksberg, Bernardo. *Universidad, formación de administradores y sector público en América Latina*. México: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-

Fondo de Cultura Económica, 1983. En Cabrero Mendoza E. *Del administrador al gerente público*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 1995.

“La evaluación del gasto público federal en México”. *Revista @regional.com*, Año 2, No.6, México DF, junio de 2002.

Laufer R. et Burlaud. “A magnament public. Gestión et legitimité”, *Dalloz*, 1980. En Cabrero Mendoza, E. *Del administrador al gerente público*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 1995.

Marcel, Mario, “Redimensionamiento estatal y finanzas públicas. El caso de Chile”, *Memoria del Seminario Internacional Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina*. México: INAP, noviembre 1989.

McLean, Ian. *The concise Oxford Dictionary of Politics*. Oxford: Oxford University Press, 1996. En Ugalde, Luis. *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. México: Instituto Federal Electoral, 2002.

Messenet, Michel. *La nouvelle gestion publique: pour un etat sans burocratie*. Paris: Editions Hommes et Techniques, 1975.

Meyer, J. “Actividad humana y procesos cognitivos”. En Pinto, María, y Gálvez, Carmen. *Análisis documental de contenido*. Madrid: Síntesis, 2001.

*Modelo Europeo de Gestión de Calidad. Aplicación a la administración pública*. España: Universidad de Alicante-Ministerio de Administraciones Públicas, octubre de 2000.

O'Donnell, Guillermo. “Further thoughts on horizontal accountability”. En Ugalde, Luis. *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. México: Instituto Federal Electoral, 2002.

Otero, Guillermo Teutli, “Apuntes sobre la administración pública en México”. En Cabrero Mendoza E. *Del administrador al gerente público*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 1989.

Pinto, María, y Gálvez, Carmen. *Análisis documental de contenido*. Madrid: Síntesis, 2001. Sampieri. *Metodología de la investigación*. México: Mc.Graw Hill, 2003.

Schedler, Andreas. “Conceptualizing accountability”. En Ugalde, Luis. *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. México: Instituto Federal Electoral, 2002.

Tanzi, Vito. “The quality of the public sector”. International Monetary Found, preliminary draft, october 1999.

*The Random House Dictionary of the English Language*, 2a. edición completa. New York: Random House, 1987. En Ugalde, Luis. *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. México: Instituto Federal Electoral, 2002.

Ugalde, Luis. *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. México: Instituto Federal Electoral, 2002.

Van Dijk, T. *La ciencia del texto*. Barcelona: Paidós, 1983. En Pinto, María, y Gálvez, Carmen. *Análisis documental de contenido*. Madrid: Síntesis, 2001.

Winograd, T. “A framework understanding discourse” . En Pinto, María, y Gálvez, Carmen. *Análisis documental de contenido*. Madrid: Síntesis, 2001.

Wright y Sakurai, “Administrative reform in Japan: politics, policy and public administration in a deliberative society”, *Public Administration Review*, Vol. 47, No. 1 (Jul. 1978). En Cabrero Mendoza, E. *Del administrador al gerente público*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 1995.

Younes Moreno, Diego. “Composición y tamaño actual de las administraciones públicas y su relación con las estrategias de modernización y reestructuración”, *Memoria del Seminario Internacional Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina*. México: INAP, Nov. 1989.

## **Leyes, Normas, Reglamentos y Manuales**

Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, Congreso de la Unión. Última reforma aplicada, 29 de diciembre de 2003.

Constitución Política del Estado de Veracruz, Congreso del Estado de Veracruz, última reforma, 2004.

ISO 19011:2002 COPANT/ISO19011-2002 NMX-CC-SAA-19011-IMNC-2002 “Directrices para la auditoría de los Sistemas de Gestión de la Calidad y/o ambiental”.

ISO 9000:2000 COPANT/ISO9000-2000 NMX-CC-9000-IMNC-2000 “Sistemas de Gestión de la Calidad-Fundamentos y vocabulario”.

ISO 9004:2000 COPANT/ISO9004-2000 NMX-CC-9004-IMNC-2000 “Sistemas de Gestión de la Calidad- Directrices para la mejora del desempeño”.

ISO/TR 10013:2001 COPANT/ISO10013-2002 MNX-CC-10013-IMNC-2002 “Directrices para la documentación de Sistemas de Gestión de la Calidad”.

Ley de Planeación, Congreso de la Unión. Vigente al 10 de noviembre de 2004.

Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, Secretaría de la Función Pública.

Manual Reduc. Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE).

Manual de calidad del Sistema de Gestión de la Calidad para la Integración del Informe de Gobierno, Oficina del Programa de Gobierno, Subjefatura de Informe de Gobierno, Xalapa, Veracruz, 10 de junio de 2004.

## **Documentos Oficiales**

Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, Gobierno del Estado de Veracruz, 8 de junio de 2004.

Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, Gobierno del Estado de Veracruz, 11 de marzo de 2003.

Informe de Gobierno (I, II, III, IV, V, VI) , Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Veracruz, Oficina del Programa de Gobierno, 1998-2004.

Informe de Labores del Secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, México DF, 31 de marzo de 2003.

Memoria Sexenal 1998-2004, Contraloría General del Estado de Veracruz, noviembre de 2004.

Modelo de Calidad INTRAGOB. Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, Gobierno de México, febrero de 2004.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Gobierno de México, Presidencia de la República, México, 2001.

Plan Veracruzano de Desarrollo 1999-2004, Gobierno del Estado de Veracruz, Oficina del Programa de Gobierno, Xalapa, Veracruz, 1999.

Plan Veracruzano de Desarrollo 2005-2010, Gobierno del Estado de Veracruz, Oficina del Programa de Gobierno, Xalapa, Veracruz, 2005.

Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000. Gobierno de México, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo

Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006. Gobierno de México, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, México, 2001.

Programa Veracruzano de Desarrollo Administrativo, Contraloría General del Estado de Veracruz, Xalapa, Ver., mayo de 1999.

Propuesta preeliminar del Gobernador Fidel Herrera Beltrán de Iniciativa de Nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Gobierno del Estado de Veracruz., 2005.