



INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

RVOE 871360

**“EL IMPACTO DE LA CERTIFICACIÓN DE CALIDAD
EN EL INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES”**

T E S I N A

**QUE PARA OBTENER EL GRADO
DE MAESTRA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

PRESENTA

ANA LAURA BECERRA GONZÁLEZ

DIRECTOR

DOCTOR VICENTE SUÁREZ ZENDEJAS

MÉXICO, D.F.

JULIO 2013

A María de los Ángeles González Gómez, la extraordinaria mujer que me enseñó a disfrutar la vida y el amor, quien es mi mejor ejemplo de perseverancia, responsabilidad, compromiso, generosidad, gratitud y valor, a mi heroína, a mi mejor amiga y mi razón de vivir, a ti mami, gracias. Te siento junto a mí cada día.

A Norma por su paciencia, por sus cuidados y por animarme para cumplir esta promesa, gracias Normita.

A Sandy por confiar en mí más de lo que yo misma lo hago, y por impulsarme para alcanzar este sueño.

Son las mejores hermanas del mundo, son el sol y el aire de mi vida, agradezco infinitamente su amor, su apoyo incondicional, sus consejos y su complicidad. Gracias por ser mi refugio. Este trabajo, este logro... es nuestro.

Un especial agradecimiento al Dr. Vicente Suárez Zendejas por su acompañamiento, por compartir sus conocimientos y por su ánimo por hacer y lograr más. Estoy segura de que seguirá cosechando éxitos.

Principalmente, gracias Dios.

Índice de contenidos

Índice de contenidos	1
I. Introducción.....	4
1.1 Objetivo.	5
1.2 Justificación.	5
1.3 Diseño de la Investigación.....	6
II. La Nueva Gestión Pública y la Gestión de Calidad.....	9
2.1 La Nueva Gestión Pública.	9
2.2 La Gestión de Calidad en la Administración Pública.	14
2.3 Las Normas ISO 9000.	20
2.4 La Gestión de Calidad en la Administración Pública mexicana.	27
2.4.1 El Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000.	28
2.4.2 La Agenda del Buen Gobierno y el Modelo INTRAGOB 2000-2006.	29
2.4.3 El Programa de Mejora de la Gestión 2008-2012.	32
III. El Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES)	36
3.1 Antecedentes.....	36
3.2 Objetivo General, Misión y Visión.	39
IV. Resultados: La Certificación de Calidad en el INMUJERES.....	43
4.1 Presentación.....	43
4.1.1 Procesos Certificados.	43
4.1.2 Participación del personal de la organización.	55
4.1.3 Desempeño del Personal.....	59
4.1.4 Percepción de los usuarios (clientes) internos y externos.	59
4.2 Análisis.	61
V. Recomendaciones y Conclusiones	67

5.1 Recomendaciones.....	67
5.2 Conclusiones.....	70
VI. Referencias.....	74

Índice de Tablas.

Tabla 1. Análisis VDI.....	7
Tabla 2. Principales modificaciones en la gestión pública, primeras experiencias.....	13
Tabla 3. Estructura Modelo ISO.....	23
Tabla 4. Políticas de Calidad en la Administración Pública Federal 1995-2012.....	34
Tabla 5. Historial de Procesos Certificados del INMUJERES.....	44
Tabla 6. Certificaciones en el INMUJERES 2003-2012.....	48
Tabla 7. Historial de puestos del INMUJERES relacionados con la certificación ISO...	55
Tabla 8. Participación del personal en las encuestas institucionales.....	58

Índice de Ilustraciones.

Ilustración 1. Evolución del Enfoque de la Calidad y sus propuestas teóricas.	16
Ilustración 2. Ciclo PDCA.	24
Ilustración 3. Ciclo de certificación en la Norma ISO 9001:2008.....	25
Ilustración 4. Mapa de procesos del INMUJERES.	45
Ilustración 5. Trayectoria del Sistema de Gestión de Calidad y Equidad de Género. ...	48
Ilustración 6. Objetivos Estratégicos de Calidad del INMUJERES vinculados a los indicadores del PROIGUALDAD 2009-2012.	51
Ilustración 7. Mapeo basado en un enfoque sistémico.	68

I. Introducción

La ola de cambios propuestos en los últimos años como parte de la Nueva Gerencia Pública o Nueva Gestión Pública (NGP) ha empujado a los gobiernos a iniciar procesos de modernización y reformas, a fin de estar en sintonía con la idea de lograr gobiernos más eficientes, mejorar su organización y sus resultados. La mayor complejidad social y política ha obligado a los gobiernos, a buscar nuevas herramientas para conseguir sus objetivos y realizar eficazmente sus tareas. Por ello, han implantado tecnologías y sistemas de operación para reactivar una maquinaria aletargada que requiere ofrecer respuestas innovadoras ante una ciudadanía que cada vez más demanda servicios con calidad y eficiencia. Así, se han impulsado acciones importantes en la gestión gubernamental, algunas de ellas se han reflejado en el uso de técnicas de calidad basadas en modelos de estandarización como el ISO 9000, que fue tomado del sector privado (Moyado, 2010). Uno de los fundamentos de este modelo es el enfoque basado en procesos el cual permite contribuir a aumentar la competitividad.

En México, a partir del 2002, dentro de la Agenda del Buen Gobierno se establecieron acciones para impulsar la construcción de un gobierno de clase mundial, un gobierno competitivo a partir de la transformación de los esquemas de gestión y la adopción de nuevas formas de estructurar el gobierno para imprimirle mayor transparencia y mejores servicios. Una de las líneas estratégicas fue rediseñar y, en su caso, contar con la certificación ISO 9001:2000 en los procesos de alto impacto (Presidencia de la República, 2002-2006). En este contexto, el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) bajo el compromiso de otorgar servicios orientados a satisfacer las necesidades de sus usuarios-clientes, implementó un Sistema de Gestión de Calidad; obteniendo en 2003 la certificación bajo la Norma ISO 9001 desde ese año y mantuvo dicha certificación hasta el 2012. Por lo que surgen las siguientes interrogantes:

- ¿Cuál ha sido la evolución de los procesos certificados bajo la Norma ISO 9001 en el INMUJERES?
- ¿Cuál es el impacto de la certificación de Calidad como herramienta de gestión y cuál ha sido su contribución en el logro de los objetivos del INMUJERES?

1.1 Objetivo.

Considerando este planteamiento, los objetivos de este trabajo de investigación son estudiar la evolución de los procesos certificados bajo la Norma ISO 9001¹ en el INMUJERES para conocer el impacto de la incorporación del modelo ISO como herramienta de gestión; así como, analizar los resultados de la certificación de Calidad y su contribución en el logro de los objetivos del Instituto.

1.2 Justificación.

A continuación bajo la taxonomía de Roberto Hernández Sampieri (Hernández, Fernández Collado, & Baptista, 2010) describo la justificación y viabilidad de este trabajo de investigación.

La conveniencia y relevancia social de este trabajo reside en que el análisis del impacto de la certificación de calidad como elemento de la NGP en el INMUJERES permitirá conocer los resultados de la incorporación del modelo ISO, proveniente del sector privado, como herramienta de gestión en un organismo descentralizado de la Administración Pública. Esta investigación podrá servir de referente para impulsar mejores prácticas en términos de calidad y del enfoque basado en procesos en el Sector Público.

El valor teórico de esta investigación es que su resultado permitirá fortalecer que la teoría de la NGP impulsa la creación de organizaciones que brindan servicios de calidad a través de un cambio en los procesos, principalmente un cambio en la relación con el ciudadano y con otros actores.

Asimismo, se reconocerá el impacto de la implementación del Sistema de Gestión de Calidad bajo las teorías de Gestión de Calidad y Gestión por Procesos, a fin de proponer estudios posteriores.

¹ La Norma ISO 9001:2008, creada por la *International Organization for Standardization*, se analizará en el apartado 2.3 de este trabajo. Para mayor referencia consultar: http://www.iso.org/iso/iso_9000

La aportación metodológica radica en que se analizarán bajo una visión integral informes, reportes de auditorías del Sistema de Gestión de Calidad, listas de verificación y cuestionarios que se utilizaron para la revisión de la operación de procesos, indicadores y bases de datos para disponer de parámetros de comparación y definición de acciones de mejora en el desempeño institucional dentro de la Administración Pública.

1.3 Diseño de la Investigación.

Con base en Cooper y Schindler (2008), *este estudio es descriptivo* porque como se estableció en el objetivo, se describirá y analizará la evolución de los procesos certificados en el INMUJERES para conocer los resultados de la incorporación del modelo ISO como herramienta de gestión en esta organización. Es un estudio *ex post facto*, no se llevará a cabo bajo el control de variables. Sólo se relatará lo que sucedió o lo que está sucediendo y se estudiarán las asociaciones entre las diferentes variables.

Respecto a su dimensión temporal, el presente estudio es transversal (Cooper & Schindler, 2008) y representará un solo momento en el tiempo ya que las definiciones, explicaciones del comportamiento y resultados de los procesos certificados en el INMUJERES enmarcarán la situación de los mismos a una fecha; es decir, se tomará un corte transversal del estudio del tema en un momento.

En este sentido, se analizarán cuidadosamente las particularidades del contexto de este estudio, tales como que el INMUJERES ha mantenido por 9 años la Certificación ISO, y cómo se ha buscado permear ciertas actividades del SGC al resto de los procesos no certificados; y que a la fecha no se ha determinado el impacto de la certificación de calidad. Esto servirá para familiarizarnos con fenómenos relativamente desconocidos y con base en la información obtenida se estará en posibilidad de llevar a cabo investigaciones posteriores.

Para el desarrollo de este trabajo, considerando que una variable es una propiedad que puede adquirir diversos valores (variar) y es susceptible de medirse (Hernández, Fernández Collado, & Baptista, 2010), se identifica como objeto de estudio a la *Certificación de Calidad*, por ser medible, observable y evaluable.

De esta manera, tomando en cuenta que los conceptos no pueden ser observados directamente ya que son elementos invisibles que sólo pueden ser medidos a través de manifestaciones empíricas, denominadas indicadores, *se recurrirá al proceso de transformar las variables en indicadores, es decir a la operacionalización de las variables* (Babbie, 2010).

A continuación se plantea el análisis VDI: Variable. Dimensiones. Indicadores.

Tabla 1. Análisis VDI.

	Dimensiones	Definición Nominal	Indicadores
Variable: Certificación de Calidad	1. Procesos certificados.	Los procesos certificados acreditan la capacidad de un organismo, para ofrecer un servicio, producto o sistema, en función de los requisitos y estándares comprometidos en las normas (Moyado, 2010).	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nivel de cumplimiento de los Objetivos estratégicos Institucionales. 2. Grado de implementación de acciones de mejora institucionales.
	2. Participación del personal de la organización.	El personal, a todos los niveles, es la esencia de una organización, y su total compromiso posibilita que sus habilidades sean usadas para el beneficio de la organización (Secretaría Central de ISO, 2005).	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nivel de participación del personal en el Sistema de Gestión de Calidad. 2. Nivel de participación del personal en encuestas institucionales.
	3. Desempeño del personal.	Rendimiento de los servidores públicos en su puesto y de manera colectiva en la Institución (Secretaría de la Función Pública, 2012).	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nivel de cumplimiento del Perfil del puesto vs perfil de la persona que ocupa el puesto. 2. Cumplimiento de las funciones definidas en la Descripción del puesto.
	3. Percepción de los usuarios (clientes) internos y externos.	Opinión del usuario sobre el grado en que se han cumplido sus requisitos (Secretaría Central de ISO, 2005).	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nivel de usuarios satisfechos 2. Grado de atención a quejas recibidas.

Fuente: elaboración propia con base en (Suárez, 2012). *El Análisis VDI y la Operacionalización de Variables*. Disponible en: <http://orion2020.org/inicio.htm>.

En la tabla anterior se pueden observar la muestra de indicadores que se pueden relacionar con la *Certificación de Calidad* que se analizarán en este trabajo de investigación.

Por lo tanto, en este *estudio descriptivo* se recurrirá a la *técnica documental* que permita la recopilación de información que contribuyan a analizar la evolución de los procesos certificados del INMUJERES y su impacto, mediante la consulta del manual de calidad de la organización, los procedimientos e instructivos establecidos, los registros, informes de auditorías internas y externas de calidad, informes de auditorías de resultados, informes de gestión, etc.

II. La Nueva Gestión Pública y la Gestión de Calidad.

En las últimas décadas se han formulado diferentes propuestas que han derivado en una orientación de la administración pública hacia una mayor flexibilidad y descentralización en la elaboración de las políticas; se ha convocado a un mayor número de actores como responsables del interés público; se ha transitado de una visión puramente legalista hacia miradas multidisciplinarias fincadas en la eficiencia, la eficacia y la equidad, y paulatinamente las fronteras entre el mundo público y privado se han ido desdibujando.

En la actualidad, los aparatos gubernamentales cada vez se muestran como organizaciones de naturaleza mixta, plurales, con intersecciones múltiples, con matices de la gestión privada, que ganan en avances técnicos, pero que viven en medio de la complejidad organizacional e institucional. Se han añadido nuevos instrumentos y actores al universo de la administración pública, aunque el núcleo duro de la preocupación sigue siendo un tema de revisión: ¿cómo administrar los recursos públicos, dar atención a las necesidades de la población y con ello conseguir una sociedad satisfecha? Esta pregunta ha dado lugar a propuestas de implementación de amplias agendas que incluyen reformas administrativas y de gobierno, así surge el modelo de la Nueva Gestión Pública (Cabrero, 2010).

2.1 La Nueva Gestión Pública.

La Nueva Gerencia Pública o Nueva Gestión Pública (NGP) es un término frecuentado en las últimas décadas, primero en países anglosajones y luego en el mundo entero, para denotar un conjunto de decisiones y prácticas administrativas orientadas a flexibilizar estructuras y procesos y a introducir mayor competencia en el sector público, con el propósito de mejorar los resultados de la acción gubernativa (Cejudo, 2011).

Barzelay² define a la NGP como un campo de debate profesional y de políticas, de proyección internacional, acerca de temas concernientes a la gerencia pública,

² Barzelay se cita él mismo. (2000) La nueva gestión pública: mejorar la investigación y el diálogo sobre políticas. *Berkeley: University of California Press.*

incluyendo políticas de gerencia pública, liderazgo ejecutivo, diseño de organizaciones programáticas y operaciones gubernamentales. El término "políticas de gerencia pública" corresponde aproximadamente con el término convencional, aunque ambiguo, de "reforma administrativa". Las políticas de gerencia pública tienen que ver con la orientación, motivación y control del núcleo del sector público como un todo, sus instrumentos son las reglas institucionales y las rutinas organizacionales en las áreas de planificación del gasto y de la gerencia financiera, el servicio civil y las relaciones laborales, procuraduría, organización y métodos, auditoría y evaluación. La reforma administrativa generalmente involucra cambios en las políticas de gerencia pública. En torno a la NGP se han asumido diversos puntos de vista como por ejemplo: a) que tiene que ver con el diseño organizacional en el gobierno b) que es una forma distintiva de pensar y actuar para los gerentes públicos o c) que la NGP ha ejercido una influencia decisiva en el establecimiento de la agenda gubernamental (Barzelay, 2001).

En sus orígenes, durante los años ochenta, la NGP fue impulsada como una solución a los problemas de la vieja burocracia, como la respuesta a los dilemas de un gobierno en crisis fiscal y como la conjugación de los mejores instrumentos de gestión del sector privado con la vocación pública del gobierno (Cejudo, 2011).

En este contexto, se consolidó el paradigma *postburocrático* que busca mejorar continuamente los procesos, construir la rendición de cuentas, fortalecer las relaciones de trabajo, entender y aplicar normas, ampliar las opciones del cliente, ofrecer incentivos, evaluar y analizar resultados y enriquecer la retroalimentación. Este paradigma valora los esfuerzos de los administradores públicos y sus autoridades. El papel del administrador público, como experto en planeación estratégica, organización, control y con dominio de la racionalidad operativa, técnicas y procedimientos, es muy relevante, porque es un exponente de las políticas del gobierno y contribuye a la solución de problemas como elemento activo del gobierno (Barzelay, 1998).

De acuerdo con Guillermo Cejudo (2011), haciendo una breve descripción de la trayectoria de la NGP tenemos que en 1991 Christopher Hood publicó el artículo *¿Una Gestión Pública para Todo Momento?*, en el cual no propone nuevas prácticas, sino

que identifica un fenómeno entonces novedoso en países anglosajones y que rompía por lo menos en teoría, con lo que parecían ser los cánones de la administración burocrática y cuestionaba gran parte de los supuestos y premisas del estudio y la práctica de la administración pública. El texto es de 1991, se refiere a prácticas vigentes desde inicios de los años ochenta, pero puede decirse que la NGP existió antes de contar con nombre. Los problemas que los Estados vivieron tales como inflación, desempleo, crisis energética, desencanto con los servicios públicos provistos directamente por el Estado, etc., abrieron la puerta a dos cuestionamientos severos al modelo administrativo tradicional.

- El primero tuvo que ver con los límites de la administración, que derivado de la construcción de sistemas de bienestar se había expandido el sector público no sólo como agente de provisión de bienestar sino como generador directo de bienes y servicios a la ciudadanía, surgió la idea de que el Estado había sobrepasado sus límites adecuados y que, por lo tanto debía retraerse a un tamaño más modesto. El mayor tamaño del gobierno, hizo necesarias reglas más homogéneas, procedimientos estandarizados, vigilancia centralizada y jerarquías sólidas que buscaban facilitar el control de *un creciente aparato administrativo*.
- El segundo límite tuvo que ver con el arreglo interno del sector público: al criticar el tamaño y la ambición del Estado *se cuestionaron también los métodos de organización y las prácticas de gestión*. Existían estructuras rígidas y centralizadas, funcionarios desapegados de las preocupaciones cotidianas de la gente, reglas excesivas y procesos lentos e ineficaces, que derivan en una evidente insatisfacción ciudadana con el desempeño de sus gobiernos.

Para Hood (1991), el surgimiento de la NGP parece estar vinculado con otras “mega tendencias” administrativas:

1. Intentos por *frenar o revertir el crecimiento del gobierno* en términos de gasto público y contratación de personal manifiestos.

2. El viraje hacia la *privatización y la cuasi privatización* y el alejamiento de las instituciones centrales de gobierno, con un énfasis renovado en la “subsidiariedad” en la prestación de servicios.
3. El desarrollo de la *automatización*, particularmente en tecnologías de informática, en la producción y distribución de servicios, y
4. El desarrollo de una agenda más *internacional*, cada vez más enfocada en cuestiones generales de gestión pública, diseño de políticas, estilos de decisión y cooperación intergubernamental, sumada a las más antiguas tradiciones de cada país en el ámbito de la especialización en administración pública.

En este contexto, la gestión pública ha sido objeto de constantes cambios, los desarrollos en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) durante las últimas décadas han respondido, particularmente, a los cambios en las expectativas de los “ciudadanos” y de los “políticos” en relación con el alcance de las actividades gubernamentales y a la manera en que opera el gobierno.

Los países de la OCDE son un grupo razonablemente homogéneo y poseen fundamentos significativos de legitimidad. El tema central de preocupación en los países de la OCDE ha sido la capacidad de -en el sentido de capacidad de respuesta ante los funcionarios elegidos y ante las prioridades políticas- y el desempeño, en el sentido de lazos más explícitos entre la medición de resultados, la planificación y la responsabilización (Manning & Shepherd, 2009).

En algunas naciones OCDE, a la cual México se integró en mayo de 1994, se han logrado transformaciones significativas en la eficiencia de sus mercados y de su planta productiva; así como en la satisfacción de las expectativas sociales de sus poblaciones.

Al inicio los gobiernos de Nueva Zelanda, Australia y Gran Bretaña intentaban dar respuestas a la llamada crisis del Estado o a la supuesta quiebra del sistema de bienestar (Cejudo, 2011).

En la siguiente tabla se incluyen las principales modificaciones en la gestión pública que se presentaron en estos tres países.

Tabla 2. Principales modificaciones en la gestión pública, primeras experiencias.

Nueva Zelanda
<ul style="list-style-type: none"> • Cambios significativos basados en la idea de contratos de desempeño entre agencias gubernamentales en su papel de proveedores y "compradores" de bienes y servicios. • Se reestructuró el sector público a fin de dividir la elaboración de políticas públicas de su ejecución. Esto supuso dotar de mayor autonomía a los jefes de agencia para que pudieran determinar su forma de operar y sus prioridades y definir los productos esperados del desempeño de cada agencia, a fin de incentivar la competencia entre éstas y el sector privado.
Gran Bretaña
<ul style="list-style-type: none"> • Se impulsó una agenda en materia de gestión pública basada en aumentar el control político sobre el servicio civil, reducir el tamaño y el costo del aparato gubernamental y mejorar los procesos de gestión, inspirados por doctrinas provenientes del sector privado. • La primer ministro Margaret Thatcher asesorada por consultores y prominentes miembros de la iniciativa privada realizó una reforma radical a la estructura del servicio civil y a los procedimientos de gestión financiera.
Australia
<ul style="list-style-type: none"> • Los temas centrales de la reforma al sector público australiano fueron la reducción del gasto público, la intención de aumentar el control ministerial sobre los departamentos (por medio de más funcionarios designados), la introducción de una política de igualdad de oportunidades y, finalmente, la generación de nuevos métodos de gestión. • Políticos y altos funcionarios estuvieron de acuerdo en el aumento de control político, pero a la vez en la delegación de responsabilidades en áreas financieras y presupuestales del quehacer político.

Fuente: Elaboración propia con base en Cejudo, G., (2011). La Nueva Gestión Pública: una introducción al concepto y a la práctica. En: *Nueva Gestión Pública*. México: Siglo XXI editores, pp. 20-23.

Como se puede apreciar en la tabla anterior y con base en Cejudo (2011), podemos afirmar que fueron estas tres experiencias de reformas al sector público las que comenzaron a llamar la atención como una forma alternativa de organizar y gestionar las burocracias públicas. No sólo parecían la respuesta a los problemas identificados en muchos países, sino que ofrecían mejoras sustanciales en la calidad de los servicios y reducción en los costos para el sector público. Para gobiernos que vivían presiones fiscales y demandas sociales, la NGP ofrecía respuestas prometedoras.

Cada una de las experiencias de Nueva Zelanda, Australia y Gran Bretaña puede considerarse un caso de referencia, otros países presentan diferentes procesos de reforma, con resultados distintos. Los países de Europa fueron menos receptivos a este tipo de reformas. A su vez, los países escandinavos siguieron una ruta más moderada. En los países en desarrollo, en algunos casos, se trató de reformas estimuladas por

organismos internacionales, por ejemplo desde 1998 el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)³ en el documento “Una Nueva Gestión Pública para América Latina” propone una serie de medidas de reforma gerencial que debían adoptar los gobiernos de esta región como mecanismos para recuperar la legitimidad gubernamental y mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos. Asimismo, se presentó que dentro de un mismo país las reformas enmarcadas en la NGP variaban con el tiempo, por ejemplo, no son lo mismo las reformas iniciadas por Thatcher que las impulsadas por Blair en el Reino Unido. El efecto de esos años de reforma fue un nuevo modelo de gestión. Posteriormente, continuaron este tipo de reformas, con énfasis en las metas de desempeño (Cejudo, 2011).

2.2 La Gestión de Calidad en la Administración Pública.

En las Administraciones Públicas y bajo la bandera de la NGP, la Gestión de Calidad, pareció hacerse necesaria, por su capacidad para dar respuesta a unas Administraciones que debían relegitimarse a partir de la prestación de más y mejores servicios públicos con criterios de eficiencia en su actuación (Ruíz, 2012).

Respecto al tema de la calidad, hay que destacar que, aunque la conceptualización de los métodos y su tratamiento científico se dio con gran profusión inicialmente en los Estados Unidos, fueron los japoneses los primeros en adoptarla como instrumento de gestión de las empresas para la generación de productos y servicios, lo que le valió al Japón conquistar el liderazgo en importantes sectores durante la segunda mitad del siglo XX (Guajardo, 1996)⁴.

El proceso de recuperación de la economía japonesa en la fase posterior a la Segunda Guerra Mundial, requería de un fuerte impulso a la competitividad de las empresas y, para ello, era necesario introducir la calidad como estrategia adicional para generar

³ El CLAD propone entre otras medidas para la reforma gerencial una mayor profesionalización de la alta burocracia, mayor transparencia, descentralización de la ejecución de los servicios públicos, desconcentración organizacional, mayor énfasis en el control de resultados, mayor autonomía de las agencias y gestores, y la orientación del suministro de servicios públicos hacia el ciudadano-usuario (Consejo Científico y Directivo del CLAD, 1998).

⁴ Citado por (Moyado, 2010).

productos también competitivos y reinsertarse en los mercados internacionales en el periodo de la posguerra (Moyado, 2010).

La calidad ha transitado por los diversos niveles de la organización, desde la producción, hasta el cliente, pasando por la dirección. Desde otra perspectiva, se puede afirmar que el concepto de calidad ha recorrido desde el nivel individuo-grupo, organizacional y social, modificando así su percepción (Barba, 2004).

En este sentido, hay que resaltar que el concepto de calidad se desarrolla junto a la concepción de las organizaciones modernas, pasando por tres diferentes etapas:

- Principios del siglo XX.- su incorporación al proceso de producción, mediante el control estadístico.
- Años 50's.- su integración al proceso administrativo, bajo el aseguramiento de la calidad.
- Albores del siglo XXI.- su concepción como un arma estratégica para alcanzar la competitividad entre las organizaciones.

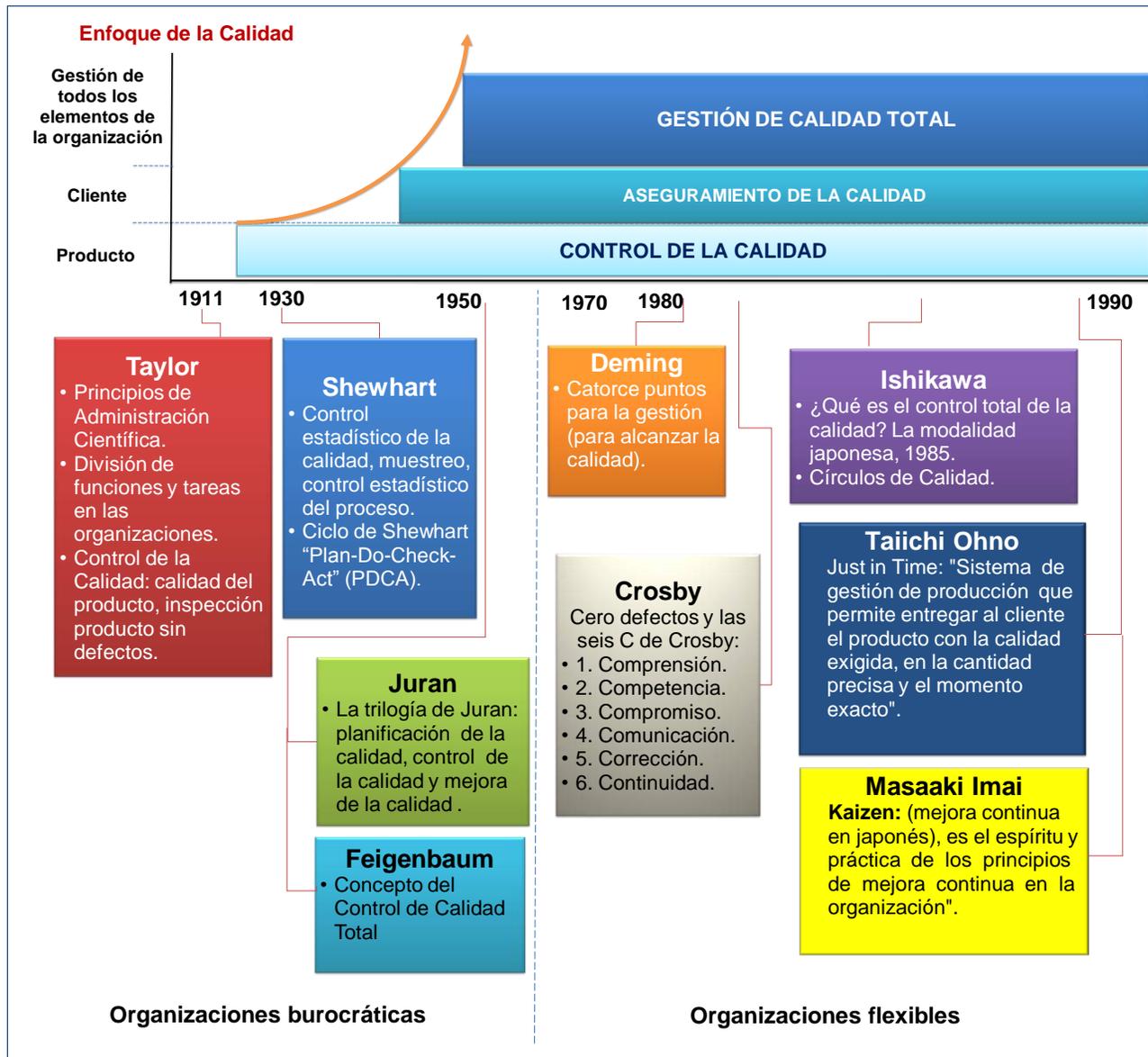
Históricamente, la calidad ha sido considerada simplemente como un atributo, como “algo más” que poseía el producto o el servicio en cuestión. Sin embargo, hacia 1960 la calidad ya era estimada como la “aptitud o adecuación al uso” (Juran, 1990). En la segunda mitad de la década de los ochenta, cobra especial relevancia la figura del cliente, así como la orientación al servicio. Aparecen enfoques novedosos relacionados con la calidad, como el planteado por Drucker (1989): “Calidad es lo que el cliente está dispuesto a pagar, en función de lo que obtiene a cambio y valora”.

Su concepción ha evolucionado hasta considerar que: “La calidad no es un atributo más, la calidad es una exigencia de los mercados y de los clientes. Recordemos además que el cliente es el primero en definir la calidad que necesita, y el último en evaluar si realmente la recibe” (Abadía & Pola, 2009)⁵.

⁵ Juran, 1990 y Drucker, 1989 son citados por (Abadía & Pola, 2009).

Considerando que existe una literatura muy amplia del tema de calidad, a continuación en la Ilustración 1, se presenta de forma general las posiciones y propuestas formuladas por los maestros de la calidad:

Ilustración 1. Evolución del Enfoque de la Calidad y sus propuestas teóricas.



Fuente: elaboración propia con base Barba, A., (2004). Calidad total en las organizaciones: poder, ambigüedad y aspectos simbólicos. En: *Los estudios organizacionales en México*. México: UAM -Miguel Ángel Porrúa, pp. 456. Y en Suárez, V., (2013). La Calidad y su Evolución.

En la ilustración anterior, podemos apreciar que la calidad ha experimentado un profundo cambio hasta llegar a lo que hoy conocemos por Gestión de Calidad Total, es decir hasta ser considerada como una estrategia global de gestión de toda la organización. Por otro lado, las propuestas de los expertos que se señalan requieren ser analizadas en mayor grado, sin embargo aquí solo se enuncian como grandes aportaciones que en algunos casos siguen vigentes hasta nuestros días.

Desde una perspectiva organizacional, Antonio Barba comenta que la calidad ha evolucionado alrededor de tres aspectos: producción, administración y organización hasta llegar a su última expresión conocida como calidad total, la cual desarrolla su visión en el marco de la globalización y parte del principio de que la competencia en los mercados nacionales e internacionales desarrolla las exigencias del consumidor, por eso, su punto focal es el cliente y su relación con los productos y servicios de calidad; además implica un esfuerzo de la gerencia para modificar su cultura organizacional. La calidad tiene varias interpretaciones debido a su capacidad de intervención en las organizaciones y su aporte en la mejora de procesos (Barba, 2004).

En este sentido, y con base en los aportes de Aguilar Villanueva (2009) tenemos que, el concepto de calidad se ha vuelto hoy integral y abarca desde la calidad del diseño del producto y su proceso de producción hasta la calidad de las personas, la gestión y aun la misma organización como espacio físico y ambiente laboral. La calidad es intencional, extrovertida, hace referencia a los atributos y propiedades de las actividades y cosas que las personas prefieren y cuyas preferencias se establecen a partir de los marcos valorativos que profesan; es decir: la calidad consiste en la capacidad que, por sus atributos o propiedades funcionales, tienen los bienes y servicios para responder de manera satisfactoria a los propósitos y, más específicamente, a las expectativas de las personas.

En el sector público, (como se señaló anteriormente), ha sido la NGP el movimiento que, en busca de incrementar la capacidad directiva de los gobiernos y aumentar su capacidad de respuesta a los problemas sociales con resultados tangibles, ha impulsado a los gobiernos a incorporar la calidad a la prestación de los servicios

públicos, para ello la NGP ha insistido en los principios de la Gestión de Calidad, con su "enfoque de procesos", sus técnicas de rediseño de la secuencia de los procesos, su modelo de "sistema de calidad", sus esquemas organizativos y directivos de descentralización, transversalidad y horizontalidad representa potencialmente la solución a un buen número de problemas críticos de la organización. La calidad hace viable la estrategia y orienta su ejecución.

En la práctica, la Gestión de Calidad trata de cerrar la brecha que se abre peligrosamente entre los servicios esperados por el usuario y los servicios provistos por una institución pública o privada. La brecha aparece cuando ciertas expectativas justificadas de los usuarios son descartadas de antemano por los reglamentos y procedimientos de una organización.

Difícilmente, se puede pensar que una empresa privada subsista en la competencia sin productos de calidad y difícilmente un gobierno puede restablecer su reputación y confianza social perdida o disminuida si sus servicios públicos no aportan nada significativo a la vida personal asociada de sus ciudadanos. Por lo tanto, es imposible el propósito gubernamental de ser socialmente confiable y sostener su legitimidad si su actuación carece de calidad institucional y calidad de servicio, si no respeta las normas de la actuación pública ni responde a las expectativas ciudadanas básicas.

Hay que entender que los ciudadanos son clientes con el derecho de que sus demandas sean atendidas satisfactoriamente y no simples requeridores de bienes y servicios genéricos, agradecidamente a la espera de las decisiones providenciales del gobierno. El ciudadano no es equivalente sin más a cliente-consumidor-usuario del servicio público, en tanto posee más atributos y atributos más fundamentales.

La ciudadanía, entendida como la calidad personal de ser titular de derechos y obligaciones civiles, políticas y sociales en virtud de ser miembro de una comunidad política que se ha organizado como Estado (como organización social estructurada por leyes y poderes generales), consiste concretamente en ser sujeto obediente a las leyes y poderes del Estado, elector de las autoridades públicas contribuyente fiscal de la hacienda pública, opinador sobre los asuntos de interés público, participante en la

deliberación y operación de las políticas públicas, eventualmente conscripto en defensa del estado de pertenencia, corresponsable del futuro de la realidad pública a la que pertenece y, finalmente, usuario de determinados servicios públicos que no son optativos sino a los que tiene constitucionalmente derecho (Aguilar, 2009).

Por lo que podemos afirmar que, la calidad que interesa en el sector público es aquella definida por los ciudadanos y que repercute directamente en una mejora de la satisfacción del usuario. El centro de atención del servicio es el ciudadano, no sólo como portador de derechos y deberes que el sistema le confiere, sino como usuario y demandante de necesidades, con conciencia plena para saber exactamente el tipo de servicio que le gustaría recibir (Parrado & Ruíz, 2010).

De acuerdo con Ruíz (2012), en este proceso de adaptación, el enfoque de la Gestión de Calidad fue capaz de incidir en la Administración Pública produciendo un cambio cultural de gran importancia: el paso de la administración a la gestión. No se trata de una diferencia meramente terminológica. Administración significa dirección, ordenación, cuidado de un asunto o, más específicamente, gobierno, ejercicio de autoridad o mando sobre un territorio y las personas que lo habitan. En cambio, gestión significa actuar para conseguir algo.

En este sentido, gestión pública es un enfoque que utiliza técnicas gerenciales para incrementar la rentabilidad de los servicios públicos. Como puede apreciarse no son términos sinónimos. La gestión de calidad fue muy importante si se tiene en cuenta que contribuyó en gran medida a abrir las Administraciones a los procesos de modernización y reforma. En concreto la contribución de la gestión de calidad se plasmó en los siguientes ámbitos:

- En primer lugar, la incorporación de dos conceptos básicos: la orientación al “ciudadano-cliente” y la mejora continua, como criterios inspiradores de la gestión de los servicios públicos. La gestión de calidad comenzó a dotar a la Gestión Pública de un carácter dinámico frente al estático que sustentaba el anterior paradigma. Las demandas y expectativas de la ciudadanía cambian (generalmente a la alza), por lo que la Administración habría de adaptarse a

esos cambios. Para ello debía ser gestionada teniendo en cuenta los procesos de toma de decisión y planificación, el funcionamiento de los procesos operativos y sobre todo, tener presente la relación entre la eficacia y eficiencia, los resultados finales en relación a los recursos invertidos.

- En segundo lugar, la gestión de calidad proporcionó a las Administraciones Públicas un lenguaje común para la gestión, lenguaje que además concordaba con el utilizado en el sector privado con lo que dio comienzo un traslado de conocimientos permanente y una corriente de colaboración entre ambos sectores, que ha devenido en las actuales estrategias de colaboración público-privada en forma de proyectos conjuntos.
- Además la gestión de calidad contribuyó a la profesionalización de la administración pública, implantando mejoras y midiendo los resultados. En el caso de los servicios públicos los gestores comenzaron a tener presente la idea de la calidad integral de los servicios que estaban produciendo y su adecuación a los objetivos de los mismos, ya que resulta necesario determinar el valor de las actuaciones públicas.

2.3 Las Normas ISO 9000.

Dentro de esta vinculación entre la NGP y la Gestión de Calidad, es necesario hacer referencia a las normas ISO 9000, al respecto con base en Moyado (2010), podemos decir que la calidad adquirió mayor fuerza una vez que se difundió la aplicación de estas normas, y en cuanto se pusieron en marcha los ejercicios de certificación de procesos relacionados con la generación de productos y servicios. Por tanto, aseguramiento de la calidad, normalización y certificación, son procesos que se deben analizar con una visión de conjunto, para determinar la contribución de los estándares ISO 9000 al avance y difusión de la calidad entre las empresas, pero también entre las organizaciones del sector público.

Una vez que el aseguramiento de la calidad⁶ mostró sus beneficios en términos de competitividad y producción, surgió la norma ISO 9000, creada por la *International Organization for Standardization (ISO)*⁷ en 1987, como un conjunto de normas o estándares internacionales orientados a controlar, asegurar y evaluar la calidad de productos y servicios, entre las organizaciones privadas y públicas (Munch, 1998)⁸.

La Organización Internacional de Normalización, indica que la norma ISO promueve estándares básicos para asegurar la calidad de las empresas en el ramo de las manufacturas y los servicios. Precisamente, por esa característica, se ha señalado que constituye el sustento fundamental del avance de la globalización, ya que supone un nuevo contexto de intercambio, más abierto, en donde participan las organizaciones con nuevas capacidades para la competencia, y es evidente que la calidad viene a constituir precisamente una de esas nuevas capacidades (Moyado, 2010).

Esta organización afirma que las normas proporcionan orientación y herramientas para las empresas y organizaciones que quieren asegurarse de que sus productos y servicios cumplen consistentemente con los requerimientos del cliente, y que la calidad se mejora constantemente. Hay distintas normas de la familia ISO 9000, incluyendo:

- ISO 9001:2008. Establece los requisitos de un sistema de gestión de calidad.
- ISO 9000:2005. Cubre los conceptos básicos y el lenguaje.
- ISO 9004:2009. Se centra en cómo hacer un sistema de gestión de calidad más eficiente y eficaz.
- ISO 19011:2011. Establece orientaciones sobre las auditorías internas y externas de los sistemas de gestión de calidad.

⁶ El aseguramiento de la calidad es un sistema que pone el énfasis en los productos, desde su diseño hasta el momento del envío al cliente, y concentra sus esfuerzos en la definición de procesos y actividades que permitan la obtención de productos conforme a unas especificaciones. El objetivo que se persigue con este enfoque es doble: en primer lugar, que no puedan llegar al cliente productos y servicios defectuosos; y en segundo lugar buscar la manera de evitar que los errores se produzcan de forma repetitiva. (Moreno, Peris, & González, 2001).

⁷ La Organización Internacional de Estandarización (ISO por sus siglas en inglés) es una entidad que trabaja mediante comités con participantes de todos sus miembros para el desarrollo de estándares o Normas que se aplican a los distintos sectores y ramas productivas de toda índole (ISO, 2013).

⁸ Munch es citado por (Moyado, 2010).

El modelo ISO 9000, se basa en el principio de prevención de no conformidad en todas las etapas de desarrollo del producto/servicio y puede ser utilizado por cualquier organización, grande o pequeño, independientemente de su campo de actividad. La Norma ISO 9001:2008 "Sistemas de Gestión de la Calidad. Requisitos" está prevista para ser genérica y aplicable a todas las organizaciones, sin importar su tipo, tamaño ni categoría del producto, es la única norma en la familia donde se puede certificar, aunque esto no es un requisito (ISO, 2013).

De acuerdo con el documento "La Gestión de la Calidad, las Herramientas de Calidad y la Calidad en la Administración Pública" elaborado por la Diputación de Alicante (2011) esta norma requiere que la organización establezca un sistema que mejore continuamente su desempeño. Se preocupa de la forma en que la organización hace su trabajo y no directamente en el resultado del mismo. En otras palabras, se preocupa de los procesos y no solo de los productos ya que la forma en que una organización gestione eficazmente sus procesos afectará sus productos finales.

En su introducción nos habla que en el diseño e implementación de un Sistema de Gestión de Calidad (SGC) en una organización se ve influenciado por: el entorno de la organización, los cambios de ese entorno y los riesgos asociados a él, sus necesidades cambiantes; sus objetivos particulares, los productos suministrados; los procesos empleados; y el tamaño y estructura de la organización. Por tanto, cada organización deberá adaptar la norma a sus necesidades y condicionantes y, por lo tanto también, el procedimiento de implantación puede ser diferente de unas a otras.

Promueve la adopción de un enfoque basado en procesos cuando se desarrolla, implementa y mejora la eficacia de un SGC, para aumentar la satisfacción del cliente mediante el cumplimiento de sus requisitos. El enfoque basado en procesos es la identificación e interrelación de los procesos del sistema de gestión de la organización. Como premisa es necesario que la organización identifique y gestione numerosas actividades relacionadas entre sí y que funcione de manera eficaz. Una actividad que utiliza recursos y se gestiona con elementos de entrada que transforma en resultados se considera como proceso.

Es por eso que ISO 9000 no son estándares de producto. Son estándares de gestión de procesos y establecen requerimientos acerca de lo que la organización debe hacer para gestionar efectivamente los procesos que influyen en la calidad (Diputación de Alicante, 2011).

La norma ISO 9000 se basa en 8 principios de gestión de calidad: 1) Enfoque al cliente, 2) Liderazgo, 3) Participación del personal, 4) Enfoque de Sistema para la Gestión, 5) Enfoque basado en procesos, 6) Mejora continua, 7) Enfoque objetivo hacia la toma de decisiones basada en hechos y 8) Relación mutuamente beneficiosa con el proveedor (Secretaría Central de ISO, 2008). Esta es su estructura:

Tabla 3. Estructura Modelo ISO.

<p>Sistema de Gestión de la Calidad</p> <ul style="list-style-type: none"> • Requisitos generales • Requisitos de la documentación 	<p>Realización del Producto</p> <ul style="list-style-type: none"> • Planificación de la realización del producto • Procesos relacionados con el cliente • Diseño y desarrollo • Compras • Producción y prestación del servicio • Control de los equipos de seguimiento y de medición
<p>Gestión de los Recursos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Provisión de recursos • Recursos humanos • Infraestructura • Ambiente de trabajo 	<p>Medición, Análisis y Mejora</p> <ul style="list-style-type: none"> • Seguimiento y medición • Control del producto no conforme • Análisis de datos • Mejora
<p>Responsabilidad de la Dirección</p> <ul style="list-style-type: none"> • Compromiso de la dirección • Enfoque al cliente • Política de la calidad • Planificación • Responsabilidad, autoridad y comunicación • Revisión por la dirección 	

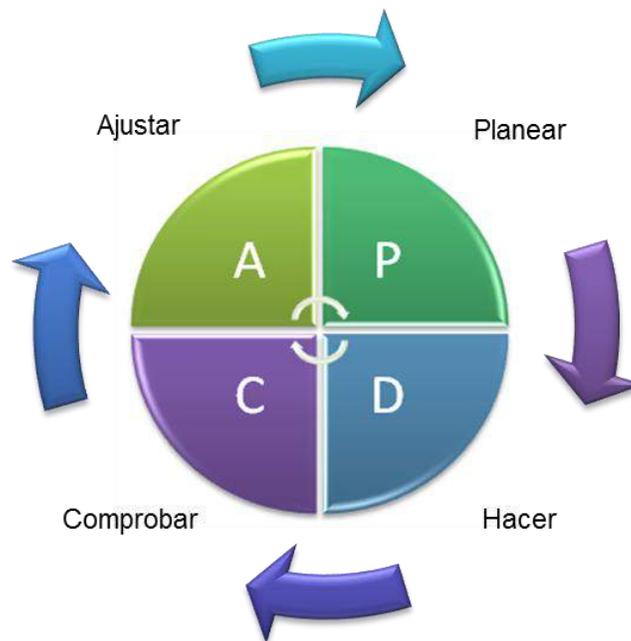
Fuente: elaboración propia con base en la Norma ISO 9001: 2008. Sistemas de gestión de la calidad: Requisitos (Secretaría Central de ISO, 2008), pp. iii.

Como se puede apreciar en la tabla anterior la estructura del Modelo ISO es coherente con los 8 principios de gestión de calidad que establece y con el ciclo de mejora continua: PDCA (*Plan-Do-Check-Act* o Planear, Hacer, Comprobar y Ajustar).

El ciclo PDCA fue desarrollado inicialmente por Shewhart en los años 30, quien es reconocido como el iniciador del control estadístico de procesos, posteriormente fue Deming uno de los primeros que utilizó este esquema y al presentarlo al Japón le dio

un fuerte impulso (Muñoz Machado, 1999), razón por la cual es frecuentemente conocido como “Ciclo de Deming”. Dentro del contexto de un Sistema de Gestión de Calidad, el PDCA es un ciclo dinámico de cuatro pasos que puede desarrollarse dentro de cada proceso de la organización y en el sistema de procesos como un todo (Pérez , 2007).

Ilustración 2. Ciclo PDCA.



Fuente: elaboración propia con base en Reflexiones para Implementar un Sistema de Gestión de la Calidad (Pérez , 2007), pp 50.

La interpretación de este ciclo es: cuando se busca obtener algo, lo primero que hay que hacer es planificar cómo conseguirlo, después se procede a realizar las acciones planificadas (hacer), a continuación se comprueba qué tal se ha hecho (comprobar) y finalmente se implementan los cambios pertinentes para no volver a incurrir en los mismos errores (ajustar). Nuevamente se empieza el ciclo planificando su ejecución pero introduciendo las mejoras provenientes de la experiencia anterior.

Esta metodología también es conocida como "Planificar-Hacer-Verificar-Actuar" (PHVA), y es adoptada por la familia de normas ISO 9000, como se señala en el apartado 0.2 (nota), de la norma ISO 9001:2008 (Secretaría Central de ISO, 2008).

Continuando con la norma, podemos decir que la comprobación de que el sistema funciona es una parte vital. Una organización debe realizar auditorías internas para comprobar cómo está funcionando su sistema de gestión de calidad. Una organización puede decidir invitar a un organismo de certificación independiente para verificar que está en conformidad con la norma, pero no hay ningún requisito para ello (ISO).

A continuación se muestra el ciclo de certificación el cual implica:

- a) *Evaluar* que un producto, un sistema, un proceso o un servicio cumple con los requisitos especificados por alguna norma o lineamiento preestablecido.
- b) Asegurar por escrito a través de la *emisión de un certificado* de conformidad, que se cumplen dichos requisitos.
- c) *Realizar evaluaciones posteriores* a la inicial para garantizar el cumplimiento de los requisitos especificados.

Ilustración 3. Ciclo de certificación en la Norma ISO 9001:2008.



Fuente: elaboración propia con base en ¿Qué es la certificación? (Organismo de Certificación QS Mexiko AG, 2013). Disponible en: <http://qsmexiko.mx/index.php/certificacion>

La ilustración anterior indica que antes de realizar la auditoría inicial se puede optar por realizar una pre-auditoría, esto contribuirá a tener una visión general e cómo se encuentra el Sistema de Gestión de Calidad y qué se puede fortalecer. Asimismo se puede observar que el ciclo de certificación tiene una duración de tres años e incluye: una auditoría de certificación inicial dividida en auditorías de seguimiento o vigilancia en el primer y segundo año (el seguimiento puede ser semestral si así se decide) y una auditoría de recertificación en el tercer año.

De acuerdo con Moyado (2010), los procesos de certificación sirven para acreditar la capacidad de un organismo o empresa, para ofrecer un servicio, producto o sistema, en función de los requisitos y estándares comprometidos en las normas. Para ello se recurre a un ente certificador, mismo que constata que efectivamente un producto, proceso o servicio, cumple con los requisitos especificados en un índice de referencia. Los propósitos de la certificación, dentro de cualquier organización, pueden plantearse de la forma siguiente:

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

En general, la certificación fija requerimientos a los sistemas de calidad de las organizaciones y obliga a supervisar el cumplimiento de dichos requerimientos, dando mayor credibilidad a las organizaciones y mejorando la colocación de sus productos y servicios. Por tanto, se debe tener presente que toda certificación es un contrato bilateral entre la organización y la empresa certificadora. Ambas tienen derechos y

obligaciones que cumplir en función del sistema de calidad; la certificadora se obliga a auditar y mantener la vigencia del certificado en la medida que la empresa cumpla con los requisitos normativos y comerciales. Por su parte, la organización se obliga a cumplir con los requisitos normativos y a no transgredir la reglamentación respectiva.

2.4 La Gestión de Calidad en la Administración Pública mexicana.

En esta relación de la Gestión de Calidad en la Administración Pública, pasamos ahora a la experiencia mexicana, que de acuerdo con Guillermo Cejudo (2011), México, recuperó poco del catálogo de instrumentos de gestión asociados con la NGP de los relacionados con la introducción de mecanismos de mercado al sector público, y prefirió el componente gerencial, pero aún aquí las iniciativas fueron tímidas, pues hubo muy poco progreso de dotar de autonomía plena a agencias y funcionarios, o para alternar los mecanismos de pago al personal, para incluir compensaciones por resultados. Administraciones de todos los ámbitos de gobierno y de todo signo partidista anunciaban que sus reformas se inscribían en la NGP, con la esperanza de dotarlas de mayor legitimidad y de presentarse como vanguardistas en lo administrativo.

Para los encargados de las reformas la NGP prometía resultados relativamente fáciles sin costos excesivos; ofrecía también el argumento de la revolución global como justificación para iniciar transformaciones en el sector público. Por ello, no es extraño que desde mediados de los años noventa, ideas sobre calidad total, la reinversión del gobierno, la reingeniería de procesos, la innovación en el sector público y el énfasis en los resultados se hayan incorporado al vocabulario cotidiano de la administración pública.

En claro contraste con las experiencias anglosajonas, el arribo de la NGP a México no se debió a un plan deliberado o a una estrategia coordinada desde el gobierno federal. Por el contrario la retórica gerencial empezó a permearse las decisiones en materia de gestión pública en algunos casos aislados. Como ejemplo están los programas de modernización intentados y con distintos grados de éxito.

En el ámbito de la administración federal, el primer intento ocurrió en la ahora desaparecida Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Sucesivos gobiernos – en las presidencias de Ernesto Zedillo, Vicente Fox y Felipe Calderón- incorporaron a sus agendas, aunque siempre en un segundo plano, ideas de la NGP para mejorar las administraciones: la nueva estructura programática impulsada por la Secretaría de Hacienda para intentar un control por resultados del presupuesto (iniciativa reinventada en la actualidad por la misma dependencia con el nombre de Presupuesto basado en Resultados), el proyecto de reorganizar los procesos de planeación y gestión estratégica se presentaron (Cejudo, 2011).

A continuación, con base en el análisis de Moyado (2011), haré referencia a los esfuerzos recientes que en este sentido se han abocado a la puesta en operación de programas institucionales de innovación y calidad, así como las cartas de servicios, en un esfuerzo por incorporar la filosofía de atención al cliente y la mejora continua, por medio de diversas acciones con impactos relevantes al nivel de la relación con los ciudadanos.

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

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

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

2.4.2 La Agenda del Buen Gobierno y el Modelo INTRAGOB 2000-2006.

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

Desde el arranque del gobierno se realizaron esfuerzos para lograr la consolidación de una administración pública basada en la innovación y la calidad, así como en el rediseño y la modernización de las instituciones del sector público.

En congruencia con este propósito se fue integrando la Agenda del Buen Gobierno basada en seis estrategias para “La construcción de un gobierno más cercano a la gente, con altos estándares de calidad en los servicios que ofrece a la ciudadanía y, en suma, el establecimiento de un gobierno de clase mundial” (Muñoz, 2004)⁹.

Esas estrategias fueron las siguientes:

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

⁹ Citado por Moyado (2011).

pública transite sexenalmente con el mínimo trastorno y la máxima eficacia, y asegurando que siendo políticamente neutra, se convierta en un factor estratégico de la competitividad del país.

4. *Gobierno digital*, posibilitando que desde la comodidad de su casa u oficina, los ciudadanos obtengan información del gobierno y tengan acceso a los servicios que éste ofrece. Crear confianza entre el gobierno y los ciudadanos es fundamental para la gobernabilidad eficaz. Las tecnologías de la información y la comunicación ayudan a crear confianza porque integran al ciudadano al proceso de gestión pública y contribuyen directamente a crear un gobierno honesto y transparente.
5. *Gobierno con mejora regulatoria*, garantizar que la ciudadanía y los servidores públicos efectúen trámites con facilidad, seguridad y rapidez. El marco normativo actual responde a una arraigada cultura de control enfocada hacia la contención del gasto público y la centralización de trámites de autorización.
6. *Gobierno honesto y transparente* para recuperar la confianza de la sociedad en su gobierno. La sociedad en general tiene una percepción negativa y adversa del quehacer gubernamental debido a los problemas de corrupción opacidad y discrecionalidad y a la deficiente cultura de rendición de cuentas en el sector público.

No hay duda que, sobre las bases que se habían logrado establecer por medio del PROMAP, la segunda línea de acción de la Agenda del Buen Gobierno, referente a la calidad en la gestión pública, pudo implementarse sin obstáculos relevantes entre las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Haciendo énfasis en la estrategia que se refiere al *Gobierno de Calidad* ésta planteaba como problemática principal, lo siguiente:

- 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.

- No existen estándares de calidad o cumplimiento cabal en los productos y servicios que se otorgan. Hay carencia de personal capacitado en materia de calidad.

Para atender esta problemática se establecieron, entre otros, los siguientes objetivos derivados de la línea estratégica del Modelo INTRAGOB:

- 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 y valuación del Modelo INTRAGOB en las dependencias y entidades.
- Contar con resultados tangibles respecto de 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.

El Modelo INTRAGOB, que se diseñó para enmarcar la política de calidad, avanzó rápidamente y podríamos decir que hasta fue bien recibido por los servidores públicos del nuevo gobierno. A partir de los antecedentes expuestos, los propósitos del modelo INTRAGOB, se plantearon en dos vertientes:

- a) Por un lado, implantar, desarrollar, mantener y mejorar en todas sus dependencias y entidades, un modelo de calidad total que permitiera transformar la administración pública, para proyectar un gobierno de clase mundial, con una imagen confiable, innovadora y con una sólida cultura de calidad.
- b) Por otro, replazar los esquemas tradicionales de la gestión pública aplicando los más avanzados sistemas administrativos y tecnológicos, evaluando su gestión; promover la eficacia y rediseñar sus procesos y servicios, con un enfoque central del quehacer gubernamental y de cumplimiento de las expectativas y necesidades de los ciudadanos y la sociedad.

El modelo INTRAGOB, se aplicó en todas las dependencias de la administración pública federal (18 secretarías de Estado, la Procuraduría General de la República y la Oficina de la Presidencia). Asimismo se aplicó en gran parte de las entidades paraestatales. En términos cuantitativos bajo este modelo, entre 2001 y 2006, se logró la certificación, bajo la norma ISO-9000, de 1722 centros de trabajo y 1871 procesos por parte de diversas dependencias y entidades de la administración pública federal.

2.4.3 El Programa de Mejora de la Gestión 2008-2012.

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

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

- La complejidad de la gestión pública, el exceso de controles y una regulación obsoleta y en muchos casos autoimpuesta.
- La duplicidad de actividades y funciones entre dependencias y entidades de la APF, aunada a la existencia de estructuras administrativas inadecuadas y poco flexibles afecta el desempeño de las propias instituciones.
- Dispersión o ineficiencia de las áreas administrativas que intervienen en los procesos y la insuficiencia de información sobre el desempeño del gobierno federal.

- Falta de involucramiento de los ciudadanos en la formulación, implementación y evaluación de las políticas y proyectos del gobierno.
- La normatividad excesiva y los altos costos de transacción para los particulares.

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

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

El PMG identificó así cuatro grandes retos que tradujo en 1) Reducir la desigualdad en el grado de desarrollo de las organizaciones públicas, mediante la mejora de áreas gerenciales comunes, gracias a la estandarización de mejores prácticas; 2) Facilitar la mejora de la gestión de las instituciones, mediante reformas al marco regulatorio de aplicación obligatoria a toda la Administración Pública Federal; 3) Permitir una toma de decisiones presupuestales informada, considerando los resultados de su gestión y 4) Mejorar la rendición de cuentas mediante la generación y difusión de información sobre el desempeño institucional y el de la Administración Pública en su conjunto.

Para su implantación el PMG se divide en dos módulos, normativo e institucional, a su vez el módulo institucional se divide en componente estándar y componente específico.

- El módulo normativo se refiere a la mejora de políticas y normas de aplicación general para toda la administración pública federal en áreas como recursos humanos, contrataciones públicas, otorgamiento de subsidios, contabilidad gubernamental, ejercicio presupuestal. Dentro de este módulo se pretende que

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

- El módulo institucional se refiere a la mejora de la gestión de las dependencias y entidades en cuanto a sus procesos sustantivos y de apoyo, se basa en la ejecución de acciones para mejorar su desempeño.

A continuación se señalan el objetivo e instrumentos de cada programa:

Tabla 4. Políticas de Calidad en la Administración Pública Federal 1995-2012.

PROMAP 1995-2000	INTRAGOB 2002-2006	PMG 2008-2012
Objetivo Transformar a la administración pública federal en una organización eficaz y eficiente y con una arraigada cultura de servicio, para coadyuvar a satisfacer cabalmente las necesidades de la sociedad, además de combatir la corrupción y la impunidad, a través del impulso de acciones preventivas y de promoción.	Objetivo Promover la calidad de los productos y servicios, con alto impacto en la ciudadanía, consolidar una cultura de calidad en el servicio público, así como unificar una visión de mejora continua, innovación y competitividad, en las dependencias y entidades de gobierno.	Objetivo Mejorar la función del gobierno de cara a la sociedad y estandarizar los procesos al interior del gobierno, garantizar el uso eficiente de los recursos y dar dirección y sentido a los esfuerzos que realiza el gobierno en materia de mejoramiento de su operación cotidiana.
Instrumentos <ul style="list-style-type: none"> • Participación y Atención Ciudadana. • Descentralización y/o Desconcentración Administrativa. • Medición y Evaluación de la Gestión Pública. • Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público. 	Instrumentos <ul style="list-style-type: none"> • Satisfacción del cliente. • Calidad en el Servicio. • Comunicación organizacional. • Respeto al entorno. • Mejora continua. 	Instrumentos <ul style="list-style-type: none"> • Orientación a resultados. • Flexibilidad. • Innovación. • Sinergia. • Participación Ciudadana.

Fuente: Moyado, F., (2011). Gestión pública y calidad: Un análisis desde la experiencia mexicana en el periodo 1995-2012. Revista de Administración Pública Volumen XLVI, No. 2, pp. 67-68.

En la tabla anterior podemos observar que los tres programas fueron orientados a contribuir a la satisfacción del usuario-cliente, mejorando la operación del gobierno y considerando las necesidades de la sociedad e impulsando la participación de la ciudadanía.

En suma, el avance de la administración pública mexicana hacia una gestión pública de calidad, puede analizarse a través de las políticas públicas de modernización, innovación y mejora de la gestión, que se implementaron entre 1995 y 2012. La incorporación de la gestión de calidad avanza de forma paralela a la consolidación de las líneas de orientación de la nueva gestión pública, a las que también se insertan las estructuras gubernamentales en el mismo periodo (Moyado, 2011).

III. El Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES)

En los apartados anteriores se ha expuesto como uno de los ejes fundamentales que impulsan el Modelo de la NGP lo constituye el desarrollo de la filosofía de la calidad en el sector público. La NGP pretende establecer un nuevo tipo de relaciones entre el Estado y el ciudadano, donde éste es visto como el cliente de la acción del gobierno, el cual deberá recibir servicios y programas públicos de acuerdo con niveles de calidad satisfactorios (Torres, 2011).

En este sentido, la redefinición de la administración pública ha implicado establecer acciones orientadas a mejorar sus productos y servicios, en algunos casos se han incorporado instrumentos de gestión provenientes del sector privado orientados a impulsar el uso eficiente de los recursos, así como establecer herramientas de análisis y medición de los procesos que permitan identificar puntos de mejora constante hasta alcanzar la satisfacción de los clientes.

Dentro del conjunto de instrumentos de gestión utilizados, está el Modelo ISO. Este trabajo se centra en la incorporación de este modelo en el Instituto Nacional de las Mujeres.

3.1 Antecedentes.

Durante siglos las mujeres han luchado para que la sociedad reconozca la igualdad de género desde las diferencias biológicas que distinguen a los hombres y mujeres, y por los efectos negativos que se generan en las relaciones, las actitudes, los comportamientos y la cultura de personas e instituciones. La búsqueda por hacer valer la igualdad jurídica, social y familiar llevó a las mujeres promotoras de los derechos humanos a cabildear, realizar campañas y manifestarse públicamente para colocar la igualdad de género en la agenda de las políticas públicas. Además, han exigido el reconocimiento de los derechos de las mujeres como derechos humanos, y que la violencia contra las mujeres y las niñas sea considerada como una violación de los mismos.

Como resultado de estos movimientos, y en respuesta por parte del Estado Mexicano, el principio fundamental de igualdad jurídica entre hombres y mujeres se integró a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1974, mediante la reforma al Artículo 4º.

A partir de 1975 las reformas legislativas en pro de la igualdad jurídica destacan la labor conjunta y de consenso de los partidos políticos promovida por las propias mujeres legisladoras federales y locales, quienes, más allá de las posiciones partidistas, han unido esfuerzos para alcanzar un objetivo común: la equidad de género.

En ese tenor, fueron reformados algunos instrumentos normativos como códigos civiles y penales en varios estados de la República Mexicana, lo que busca garantizar los derechos de las mujeres. Todos los esfuerzos anteriores fueron reconocidos por el la *Convención Internacional para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer* (CEDAW), que es considerada como la Carta internacional de los derechos humanos de las mujeres y consta de un preámbulo y 30 artículos, en los que define el concepto de discriminación contra la mujer y establece una agenda para la acción nacional con el objetivo de poner fin a tal discriminación. México se ratificó en la CEDAW el 23 de marzo de 1981, año en el que entró en vigor en nuestro país.

En 1994, en *Belem do Pará*, Brasil se realizó y adoptó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "*Convención de Belém do Pará*", que tiene el propósito de proteger los derechos humanos de las mujeres y eliminar las situaciones de violencia que puedan afectarlas, ya que toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado¹⁰.

Sin embargo, en México, poco se había avanzado en materia legislativa a favor de los derechos de las mujeres, fue hasta el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000), que se da el primer paso en el establecimiento de una institucionalidad abocada a las mujeres y el género.

¹⁰ Información recuperada el 19 de Febrero de 2013, de <http://www.inmujeres.gob.mx/inmujeres/historia>

Sustentado dentro del marco del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, surge en 1996 el Programa Nacional de la Mujer, Alianza para la Igualdad, (PRONAM), cuyo principal objetivo fue impulsar la formulación, el ordenamiento, la coordinación y el cumplimiento de las acciones encaminadas a ampliar y profundizar la participación de la mujer en el proceso de desarrollo, en igualdad de oportunidades con el hombre.

Dos años después, para dar cumplimiento a la aspiración nacional de promover el adelanto de las mujeres y de atender los compromisos internacionales asumidos por México en distintos foros, se reformó el reglamento interior de la Secretaría de Gobernación, para crear la estructura administrativa responsable de la instrumentación del PRONAM; es así que nace como órgano desconcentrado¹¹ de esta Secretaría la Comisión Nacional de la Mujer (CONMUJER).

Sin embargo, para dar plena vigencia al compromiso nacional e internacional de fortalecer el mecanismo existente en nuestro país para el adelanto de las mujeres, ubicándolo "en las instancias más altas del gobierno" con atribuciones claramente definidas, con disponibilidad de recursos suficientes y con la capacidad y competencia para influir en las políticas públicas nacionales, así como en la formulación y examen de la legislación, se expuso la necesidad de modificar las bases jurídicas de la CONMUJER. El 24 de octubre de 2000, se formuló la Iniciativa para la creación de un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión¹² para el cumplimiento de sus atribuciones, objetivos y

¹¹ Nuestra legislación reconoce y regula esta forma de organización, como una estructura dentro de la administración centralizada, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: Artículo 17.- Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables. Los órganos desconcentrados se crean por disposición del Jefe del Ejecutivo, son órganos inferiores de un organismo y no tienen personalidad jurídica, ni patrimonio propio, se crean con cierta libertad técnica y administrativa e implican transferencia de facultades de decisión y mando (Valls & Matute , 2003).

¹² Autonomía de Gestión: atributo de todos los entes de la Administración Pública Paraestatal sectorizados, cuya autonomía relativa a los programas financieros es el régimen previsto en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, congruente con el artículo 5, fracción II de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (Valls & Matute , 2003).

finés, la exposición de motivos¹³ indicaba: una eficiente articulación de las acciones gubernamentales y de otros sectores, se puede lograr mediante la conformación de una entidad con plena autonomía institucional, que pueda desarrollar sus funciones en planos de igualdad jurídica con el resto de la Administración Pública Federal y, en los otros ámbitos de la vida nacional, igualmente podrá realizarlas si dicha entidad cuenta con amplia capacidad de gestión.

Fue así que por iniciativa de varios partidos políticos y aprobada por mayoría por todas las fracciones parlamentarias representadas por el Congreso de la Unión, el 12 de enero de 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, para asegurar en la ley y en la práctica lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice: "El varón y la mujer son iguales ante la ley".

3.2 Objetivo General, Misión y Visión.

Objetivo general

De acuerdo con el artículo 4 de su Ley¹⁴ el objetivo del INMUJERES es: promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros; el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país (Cámara de Diputados, 2001).

Visión

Con base a los valores con los que fundamenta su accionar público y a cómo quiere ser percibido y reconocido en el futuro el INMUJERES estableció como visión: Ser la instancia rectora de la Política Nacional en materia de igualdad de género, que fomenta

¹³ Exposición de Motivos de la Ley del Instituto Nacional De Las Mujeres, a cargo de la Diputada María Elena Chapa Hernández, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional [\(Cámara de Diputados, 2000\)](#).

¹⁴ Ley del Instituto Nacional de las Mujeres. México: H. Congreso de la Unión. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de enero de 2001. Última reforma publicada DOF 09-04-2012. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/88.pdf>

nuevas relaciones entre mujeres y hombres de manera equitativa, que transforma la cultura y las estructuras del Estado para que las mujeres disfruten del pleno ejercicio de sus derechos humanos (INMUJERES, 2012).

Misión

Para describir su razón de ser como organización, estableciendo su quehacer institucional, así como sus funciones principales que la distinguen de otras instituciones y justifican su existencia, el Instituto define su misión como: Ser la institución del Gobierno Federal encargada de dirigir la Política Nacional para lograr la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, a través de la institucionalización y transversalización de la perspectiva de género en las acciones del Estado mexicano (INMUJERES, 2012).

De acuerdo al Glosario de Género (INMUJERES, 2008), la institucionalización de la perspectiva de género en la agenda pública ha propiciado que, con frecuencia, las y los servidores públicos empleen palabras como igualdad, equidad, institucionalización o transversalidad, sin tener la suficiente claridad y precisión de su significado y sus implicaciones. Imprecisiones que, por un lado, obedecen a la complejidad teórica asociada al desarrollo de estos conceptos y, por otro, a la multiplicidad de actores y contextos en que se aplican. En este sentido se establece lo siguiente:

- La *institucionalización* en sentido amplio refiere al proceso sistemático de integración de un nuevo valor en las rutinas del quehacer de una organización, dando por resultado la generación de prácticas y reglas sancionadas y mantenidas por la voluntad general de la sociedad. Con respecto a la institucionalización de la perspectiva de género, se busca reorganizar las prácticas sociales e institucionales en función de los principios de igualdad jurídica y equidad de género. La institucionalización de la perspectiva de género busca afectar diversos órdenes como la familia, la educación y el Estado, entre otros. Su ocurrencia puede darse en el nivel formal como en los aspectos prácticos, simbólicos e imaginarios de una organización.

- La *transversalización de la perspectiva de género* promueve la incorporación de las necesidades, experiencias e intereses de las mujeres y de los hombres en el diseño de políticas públicas con el objetivo de construir un proceso de desarrollo para transformar las relaciones entre mujeres y hombres en un sentido igualitario. El objetivo de la transversalidad es transformar la forma en que operan las dependencias públicas y sobre todo los procesos técnicos de formulación y ejecución de las políticas públicas.

Por ello, las estrategias de transversalidad contemplan acciones de incidencia, tanto en el nivel de los procedimientos de trabajo como en el plano de la cultura organizacional que da sentido al quehacer cotidiano de las y los funcionarios. Ambas dimensiones son necesarias para dar coherencia y sostenibilidad de la institucionalización de la perspectiva de género en el quehacer del Estado.

Y de conformidad con la Ley General de Acceso de Las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (Cámara de Diputados, 2007), artículo 5 fracción IX, se entenderá por:

- *Perspectiva de Género* la visión científica, analítica y política sobre las mujeres y los hombres. Se propone eliminar las causas de la opresión de género como la desigualdad, la injusticia y la jerarquización de las personas basada en el género. Promueve la igualdad entre los géneros a través de la equidad, el adelanto y el bienestar de las mujeres; contribuye a construir una sociedad en donde las mujeres y los hombres tengan el mismo valor, la igualdad de derechos y oportunidades para acceder a los recursos económicos y a la representación política y social en los ámbitos de toma de decisiones.

El programa rector del Instituto por el periodo 2009-2012 es el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (Presidencia de la República, 2009), en él confluyen las competencias y atribuciones de las dependencias federales, alineadas con el propósito de lograr la igualdad entre mujeres y hombres, dirigidas por el INMUJERES como instancia rectora de la Política de Estado en materia de igualdad.

Es así como el INMUJERES, organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, trabaja para crear una cultura de igualdad libre de violencia y discriminación capaz de propiciar el desarrollo integral de todas las mujeres mexicanas y permitir, tanto a hombres como a mujeres por igual, ejercer plenamente todos sus derechos, así como participar equitativamente en la vida política, cultural, económica y social del país.

Por otro lado, como parte de su estrategia de gestión el INMUJERES ha implementado y mantenido un Sistema de Gestión de Calidad y Equidad de Género como un conjunto de elementos mutuamente relacionados con la finalidad de analizar los requisitos de sus usuarios-clientes, definir los procesos que contribuyen al logro de productos o servicios aceptables para sus clientes y a mantener estos procesos bajo control, así como para contar con un marco de referencia para la mejora continua, dentro de un ambiente de trabajo libre de violencia y de igualdad entre mujeres y hombres, de esta manera establece su compromiso con respecto a la calidad y a la equidad de género¹⁵.

Esta es su política:

- En el INMUJERES nos comprometemos a institucionalizar y transversalizar la perspectiva de género para lograr la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y satisfacer los requisitos de nuestras(os) clientes y beneficiarias(os) mediante el Sistema de Gestión y la mejora continua; así como propiciar un ambiente de trabajo libre de violencia, que garantice el respeto, la igualdad de oportunidades y el pleno ejercicio de los derechos entre mujeres y hombres (INMUJERES, 2012).

¹⁵ De conformidad con la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, artículo 5 el concepto de Equidad de género se refiere al principio conforme al cual hombres y mujeres acceden con justicia e igualdad al uso, control y beneficios de los bienes y servicios de la sociedad, incluyendo aquéllos socialmente valorados, oportunidades y recompensas, con la finalidad de lograr la participación equitativa de las mujeres en la toma de decisiones en todos los ámbitos de la vida social, económica, política, cultural y familiar (Cámara de Diputados, 2001).

IV. Resultados: La Certificación de Calidad en el INMUJERES

Hemos llegado a los resultados, en la sección de *Presentación* con base en información obtenida de fuentes documentales y en correlación con el objetivo de este trabajo de investigación, se describirá la evolución de los procesos certificados bajo la Norma ISO 9001:2008. En la sección de *Análisis*, tomando como referencia los hallazgos, se establecerá el impacto de la incorporación del modelo ISO como herramienta de gestión en el INMUJERES y la contribución de la Certificación de Calidad al logro de los objetivos del Instituto.

4.1 Presentación.

4.1.1 Procesos Certificados.

Respecto a la incorporación del Modelo ISO en el INMUJERES, a partir del 2002, en concordancia con la Agenda del Buen Gobierno, se comenzó a trabajar en la identificación y mejora de sus procesos, así como en la sensibilización al personal en temas relacionados con la calidad creando como resultado un Sistema de Gestión de Calidad (SGC), obteniendo en 2003 la certificación bajo la Norma ISO 9001:2000 (posteriormente en su versión ISO 9001:2008), a fin de otorgar productos y servicios con calidad.

A diciembre de 2012 se tienen 21 procesos certificados y este es su alcance: Diseño, desarrollo, aplicación, difusión y seguimiento de las iniciativas, herramientas y mecanismos que impulsan la Perspectiva de Género en las acciones del Estado Mexicano en particular: atención a las solicitudes de información de usuarios(as) en los temas relacionados con mujeres, género, igualdad y políticas públicas; diseño, desarrollo e impartición de capacitación en perspectiva de género y políticas públicas a dependencias de la administración pública y al público en general; diseño y desarrollo de publicaciones, impresos y servicios editoriales del Instituto Nacional de las Mujeres; otorgar financiamiento a las Organizaciones de la Sociedad Civil para el mejoramiento de la condición de vida de las mujeres en ternas, grupos o regiones que se consideren prioritarias; operación de los Programas: Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género y Fortalecimiento a las Políticas Municipales de Igualdad y

Equidad entre Mujeres y Hombres. Y servicios administrativos de soporte a las áreas del Instituto.

En la siguiente tabla se indica la fecha de certificación de cada proceso.

Tabla 5. Historial de Procesos Certificados del INMUJERES.

Área Responsable del Proceso	Procesos Sustantivos Certificados	Fecha de Inicio de la Certificación
Centro de Documentación (CEDOC)	Atención a las solicitudes de información de usuarios(as) en los temas relacionados con mujeres, género, igualdad y políticas públicas.	21/11/2003
Capacitación y Profesionalización en Perspectiva de Género (CAPPEG)	Diseño, desarrollo e impartición de capacitación en perspectiva de género y políticas públicas a dependencias de la administración pública y al público en general.	21/11/2003
Comunicación Social y Cambio Cultural (Editorial y Arte)	Diseño y desarrollo de publicaciones, impresos y servicios editoriales del Instituto Nacional de las Mujeres.	23/06/2004
Participación Social (Fondo Proequidad)	Otorgar financiamiento a las Organizaciones de la Sociedad Civil a través del Fondo Proequidad para el mejoramiento de la condición de vida de las mujeres en temas, grupos o regiones que se consideren prioritarias.	30/06/2005
Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género en las Entidades Federativas	Operación del Programa Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género.	29/11/2011
Institucionalización y Promoción de la Perspectiva de Género en Estados y Municipios	Operación del Programa Fortalecimiento a las Políticas Municipales de Igualdad y Equidad entre Mujeres y Hombres. (FODEIMM)	29/11/2011
Procesos Adjetivos Certificados Responsabilidad de la Dirección General de Administración y Finanzas		Fecha de Inicio de la Certificación
1) Servicios internos de selección y reclutamiento; 2) Desarrollo de personal; 3) Servicios de administración del personal; 4) Eventos; 5) Adquisiciones y 6) Servicios de Tecnologías de la Información y Comunicaciones.		30/06/2005
7) Programación y Presupuesto; 8) Contabilidad y 9) Tesorería.		15/05/2006
10) Gestión de Viáticos.		14/11/2006
11) Envío de Mensajería Interna y/o Externa; 12) Recepción, Control, Solicitud y Distribución del Fondo de Publicaciones; 13) Atención de las Solicitudes de Bienes de Consumo; 14) Levantamiento del Inventario Físico del Almacén de Bienes de Consumo y del Fondo de Publicaciones y 15) Traslado de servidoras y servidores públicos.		20/07/2007

Fuente: elaboración propia con base en Certificación ISO 9001:2008. En el Informe de Rendición de Cuentas de la APF (INMUJERES, 2006-2012), pp.204-208.

Ahora, en la ilustración 3 se presenta el mapa de procesos vigente a 2012 del INMUJERES. Los recuadros sombreados indican los procesos que están dentro del alcance de la certificación de calidad bajo la Norma ISO 9001:2008.

Ilustración 4. Mapa de procesos del INMUJERES.



Se puede apreciar con base en la Tabla 5. Historial de Procesos Certificados del Inmujeres y en la Ilustración 3. Mapa de procesos del INMUJERES, que la certificación de calidad no considera dentro de su alcance a la totalidad de los procesos. Esto se abordará de manera más concreta en el apartado de Análisis de este trabajo de investigación.

Sin embargo, con base en la información proporcionada por la Subdirección de Certificación de Procesos y Organización Interna del Inmujeres al respecto se tiene que: como primera estrategia para la certificación se estableció que debían considerarse a los procesos que otorgaban servicios de forma directa a la ciudadanía, razón por la cual se inició en 2003 con CEDOC y CAPPEG, posteriormente se certificó el proceso de Editorial que proporciona publicaciones y material de difusión relacionado con la labor institucional y en 2005 se amplió el alcance para el proceso del Fondo Proequidad por su vinculación con las organizaciones de la sociedad civil. En ese año se inició la certificación de los procesos adjetivos, misma que continuó en los años subsecuentes, con el objetivo de proporcionar servicios internos de calidad a fin de contribuir a la continuidad de la operación de las áreas sustantivas.

Posteriormente, a través de un convencimiento por la calidad desde el interior del Instituto, se retomó la estrategia de certificar a los procesos con relación directa con la ciudadanía para conocer sus requerimientos, por lo que además del impacto presupuestal que representan se trabajó para lograr la certificación de los dos programas institucionales que otorgan subsidios a Entidades Federativas y municipios, el Programa Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género y el Programa Fortalecimiento a las Políticas Municipales de Igualdad y Equidad entre Mujeres y Hombres (FODEIMM), respectivamente.

Adicionalmente, siendo congruente con su misión, el INMUJERES ha mostrado su compromiso con la Equidad de Género implementando acciones que comprende a todas las áreas del Instituto (a diferencia de la certificación ISO que como se mostró considera un segmento), y ha obtenido las siguientes certificaciones:

- *Certificación bajo el Modelo de Equidad de Género (MEG: 2003).*- en noviembre de 2005 el INMUJERES implementó y obtuvo la recomendación para la obtención del distintivo del Modelo de Equidad de Género versión 2003, el cual mantuvo hasta noviembre del 2011. El MEG es una estrategia que proporciona una herramienta dirigida para que empresas privadas, las instituciones públicas y los organismos sociales asuman el compromiso de revisar sus políticas y prácticas internas, para reorganizar y definir mecanismos que incorporen una perspectiva de género e instrumenten acciones afirmativas y/o a favor del personal, que conduzcan (a corto y mediano plazo) al establecimiento de condiciones equitativas para mujeres y hombres en sus espacios de trabajo.
- *Norma Mexicana para la Igualdad Laboral entre Mujeres y Hombres (NMX-R-025-SCFI-2009).*- en 2011, en cumplimiento al mandato del C. Presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa, que en el marco de la celebración del día Internacional de la Mujer del 8 de marzo de ese mismo año, instruyó a toda la Administración Pública Federal a certificarse bajo esta norma y tomando como base las actividades y resultados de la certificación en el MEG:2003, se redefinió la estrategia respecto al Sistema de Gestión de Equidad de Género y en julio de ese año se obtuvo la certificación bajo esta norma con vigencia hasta julio de 2013. El objetivo de esta norma es establecer los requisitos para obtener la certificación y el emblema que comprueban que las prácticas laborales de las organizaciones respetan la igualdad y la no discriminación, la previsión social, el clima laboral adecuado, la libertad y la accesibilidad laborales entre mujeres y hombres.

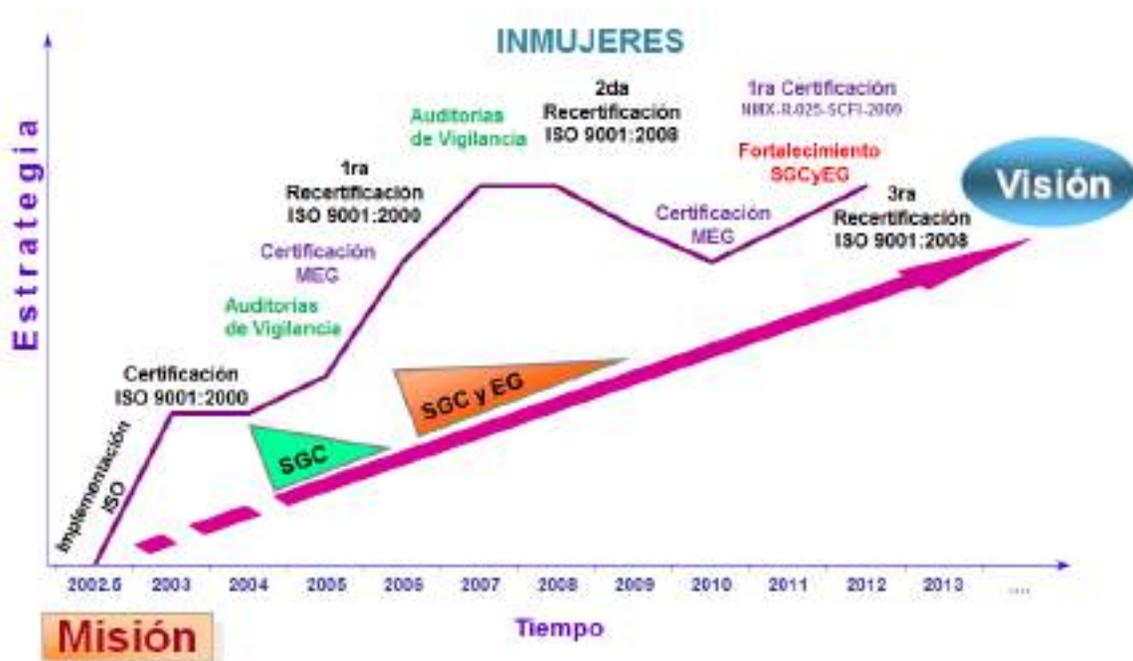
Así, el INMUJERES trabaja bajo un Sistema de Gestión de Calidad y Equidad de Género, para su evaluación y en cumplimiento a los requisitos de la Norma ISO 9001:2008 se realizan periódicamente auditorías internas y externas. Así mismo, se realizan dos veces al año Revisiones de la Presidencia (Revisiones de la Dirección de acuerdo a la norma), dónde se valora el cumplimiento de la Política y los Objetivos Estratégicos de Calidad y Equidad de Género, los resultados y acuerdos incluyen las acciones relacionadas con la mejora de procesos y la necesidad de recursos. A continuación, se presenta el historial de estas certificaciones del INMUJERES.

Tabla 6. Certificaciones en el INMUJERES 2003-2012.

Certificación	Trayectoria
ISO 9001: 2000 y posteriormente ISO 9001:2008	2002 Implementación del Sistema de Gestión de Calidad como estrategia para obtener la certificación en ISO 9001:2000. 2003 Certificación vigencia 3 años. 2006 Primera Recertificación vigencia 3 años. 2009 Segunda Recertificación vigencia 3 años. 2010 Se incluye en el alcance de la certificación el concepto igualdad con el objetivo de certificar en lo sucesivo más procesos sustantivos. 2012 Tercera Recertificación vigencia 3 años.
Modelo de Equidad de Género MEG:2003	2005 Inicio de la implementación del Sistema de Gestión de Equidad de Género como estrategia para obtener la certificación en MEG:2003 y Certificación vigencia 2 años. 2008 Primera Recertificación vigencia 2 años. 2011 Redefinición de la estrategia y se aplica la NMX-R-025-SCFI-2009.
NMX-R-025-SCFI-2009 Norma Mexicana para la Igualdad Laboral entre Mujeres y Hombres	2011 Certificación vigencia 2 años. 2012 1ra Auditoría Externa de Vigilancia En 2013, se espera la 1ra recertificación y la vigencia cambiaría a 4años.

Fuente: elaboración propia con base en Certificación ISO 9001:2008. En el Informe de Rendición de Cuentas de la APF (INMUJERES, 2006-2012), pp.204-208; y datos obtenidos de la Subdirección de Certificación de Procesos y Organización Interna.

Ilustración 5. Trayectoria del Sistema de Gestión de Calidad y Equidad de Género.



Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de la Subdirección de Certificación de Procesos y Organización Interna del INMUJERES.

En la Tabla 6. Certificaciones en el INMUJERES 2003-2012 se pueden observar los ciclos de certificación que se han presentado, como se mencionó anteriormente cada periodo de certificación tiene una duración de tres años, por lo que de 2003 a 2012 se tiene la certificación inicial y tres recertificaciones, la de 2012 tiene vigencia hasta el 2015 siempre y cuando se realicen las auditorías externas de vigilancia (anuales o semestrales). La Trayectoria del Sistema de Gestión de Calidad y Equidad de Género del INMUJERES (ilustración 4) muestra de manera gráfica como el sistema con base en la misión puede contribuir a alcanzar la visión institucional.

Respecto al nivel de *cumplimiento de los objetivos estratégicos institucionales* tenemos que en el Manual de Calidad (INMUJERES, 2012), en el numeral 5.4.1.1 Objetivos Estratégicos de Calidad se señala que:

- La Presidencia establece objetivos estratégicos de calidad que son necesarios para cumplir con los requisitos del servicio y productos, los cuales son medibles y coherentes con la Política de Calidad y Equidad de Género y se establecen en las funciones y niveles pertinentes dentro del Instituto. Los Objetivos Estratégicos de Calidad del Instituto Nacional de las Mujeres, se encuentran vinculados a los objetivos del Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (PROIGUALDAD).

En los reportes de auditorías externas de ISO de 2009, 2010 y 2011 y del MEG 2010, se identificaron observaciones que señalan que no se mostró evidencia sobre indicadores que demuestren los avances del INMUJERES conforme a los objetivos estratégicos, sin embargo la Dirección de Evaluación del INMUJERES, (que se encuentra fuera del alcance de la certificación ISO), posee esta información que sirve para demostrar los logros y avances de los objetivos estratégicos. Posteriormente, en seguimiento a dichas observaciones se indica que se definieron las métricas para ligarlas a los objetivos; sin embargo, no se han cuantificado varias de ellas; de las que existen, algunas demuestran estar lejos de los compromisos establecidos, por lo que los indicadores podrían considerarse como no confiables. Indicaron que era importante establecer los valores reales de dichos indicadores y definir si se mantienen las metas,

se redefinen o se obtienen los recursos para su cumplimiento. En 2012, no se encontró en estos reportes de auditoría información al respecto, pero se obtuvo evidencia de que en la intranet se publica el avance en el cumplimiento de los indicadores del PROIGUALDAD (INMUJERES, 2012) para conocimiento del personal.

A continuación se incluye información en relación a los indicadores con base en Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011, en concreto de la Auditoría de Desempeño: 11-1-00HHG-07-0038 (2011) “Promoción y Coordinación de las Acciones para la Equidad de Género”, realizada por la Auditoría Superior de la Federación (ASF). La auditoría se conformó por una muestra, se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y comprendió la revisión entre otros puntos de la evaluación de los indicadores del Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2009-2012 (PROIGUALDAD). De esta revisión se extraen las siguientes aseveraciones:

- La ASF concluye que el PROIGUALDAD ha avanzado gradualmente en el cumplimiento de los objetivos de promover la igualdad entre mujeres y hombres, erradicar la discriminación, y coadyuvar a la modificación de estereotipos que fomenten la violencia de género. Se advierte un avance en ocho de los 16 indicadores revisados porque su cumplimiento osciló entre el 62.5% a 96.8% respecto de las metas establecidas a 2012.
- La ASF indica que los resultados se refieren principalmente a que el INMUJERES no contó con un indicador que le permitiera evaluar el grado en que contribuye a la igualdad entre mujeres y hombres el fortalecimiento de las capacidades de la administración pública para institucionalizar y transversalizar la equidad de género y en el PROIGUALDAD, los indicadores: mortalidad materna, violencia comunitaria contra las mujeres, hogares encabezados por mujeres en pobreza alimentaria y mujeres empleadoras presentaron rezagos respecto de las metas para 2012. Finalmente, manifestó un Dictamen con salvedad.

En la siguiente ilustración se muestra la relación de estos objetivos y los indicadores establecidos para el PROIGUALDAD con resultados de acuerdo al informe de 2012.

Ilustración 6. Objetivos Estratégicos de Calidad del INMUJERES vinculados a los indicadores del PROIGUALDAD 2009-2012.

Cuadro 1 de 2

Objetivo Estratégico de Calidad 1. Coordinar acciones para la institucionalización y la transversalidad de la perspectiva de género en las políticas públicas de los tres ámbitos de gobierno, así como con los sectores privado y social, en el marco de la Política Nacional en Materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres.						
Indicadores PROIGUALDAD	Estimación	Fuente	Base	Actual	Meta 2012	Observación
Número de Secretarías que cuentan con sistemas de información estadística con perspectiva de género.	Número de Secretarías que han incorporado la perspectiva de género en sus sistemas estadísticos	Sistema Nacional de Información Estadística (INEGI)	0 (2007)	4 (2011)	8	Avance igual o mayor al 50%
Mujeres en mandos medios y superiores en la Administración Pública Federal.	(Número de mujeres en mandos medios y superiores/ Total de servidores públicos en mandos medios y superiores) * 100	Información directa de las Secretarías de Estado	27.4% (2006)	29.0% (2011)	35%	Avance menor al 50%
Relación de alumnas respecto a alumnos en secundaria con un logro académico al menos elemental en la prueba ENLACE de Matemáticas.	(Porcentaje de alumnas de secundaria con un logro académico al menos elemental en la prueba de matemáticas / Porcentaje de alumnos de secundaria con logro académico al menos elemental en la prueba de matemáticas)* 100	Secretaría de Educación Pública. Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE)	96.1% (2007)	104.8% (2010)	100%	Avance igual o mayor al 50%
Porcentaje de hogares encabezados por mujeres en condición de pobreza alimentaria.	(Hogares encabezados por mujeres en condición de pobreza alimentaria / Hogares encabezados por mujeres) * 100	Cálculos con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)	10.1% (2006)	11.7% (2010)	7%	No se presentan avances
Prevalencia de obesidad en mujeres de 20 años y más.	(Número de mujeres con índice de masa corporal >30.0 / Total de mujeres encuestadas) * 100	Encuesta Nacional de Salud y Nutrición Secretaría de Salud	34% (2006)	En proceso encuesta 2012	32%	El indicador no muestra avances (la información no es sistémica)
Razón de mortalidad Materna.	(Defunciones de mujeres debidas a complicaciones durante el embarazo, parto o puerperio / Total de nacimientos) * 100 000	Secretaría de Salud	58.6 (2006)	51.5 (2010)	26.7	Avance menor al 50%
Discriminación en el ingreso entre mujeres y hombres.	Porcentaje que representa el ingreso de las mujeres con respecto al ingreso de los hombres por realizar trabajos equivalentes	Informes de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	39.0% (2004)	41.6% (2007)	50%	Avance menor al 50%
Porcentaje de mujeres que participan en organizaciones.	(Número de mujeres mayores de 18 años que participan en alguna organización / Total de mujeres mayores de 18 años) * 100	Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas Secretaría de Gobernación (SEGOB)	41.3% (2005)	34.4% (2008)	45%	No se presentan avances
Índice de Potenciación de Género (IPG)	(PEIDRP+PEIDPE+PEIDI)/3 PEID: Porcentaje Equivalente Igualmente Distribuido; RP: Representación Parlamentaria; I: Ingresos. PE: Participación Económica	Indicadores de Desarrollo Humano (PNUD)	0.589 (2005)	0.629 (2007)	0.652	Avance igual o mayor al 50%

Fuente: elaboración propia con base en el Manual de Calidad y Equidad de Género. Rev. 16, (INMUJERES, 2012), pp. 13-14; así como en Indicadores del Proigualdad. INMUJERES, 2012. Sistema de indicadores de Género (SIG). Disponible en: <http://web.inmujeres.gob.mx/ /Proigualdad/>

Ilustración 6. Objetivos Estratégicos de Calidad del INMUJERES vinculados a los indicadores del PROIGUALDAD 2009-2012.

Cuadro 2 de 2

Objetivo Estratégico de Calidad 2. Impulsar acciones para institucionalizar y transversalizar la perspectiva de género, en los tres ámbitos de gobierno y con los sectores privado y social en el marco del Programa Integral para Prevenir, Sancionar, Atender y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.						
Indicadores PROIGUALDAD	Estimación	Fuente	Base	Resultado	Meta 2012	Observación
Número de dependencias de la Administración Pública Federal que cuentan con mecanismos para denunciar discriminación por género.	Número de dependencias que cuentan con mecanismos para denunciar discriminación por género	Programa de Institucionalización de la perspectiva de género en la Administración Pública Federal	3 (2007)	10 (2011)	19	Avance igual o mayor al 50%
Objetivo Estratégico de Calidad 3. Impulsar el diseño de una política integral que incluya la perspectiva de género en la procuración, administración e impartición de justicia.						
Indicadores PROIGUALDAD	Estimación	Fuente	Base	Resultado	Meta 2012	Observación
Porcentaje de instancias encargadas de impartir justicia que integran en su proceso administrativo y de gestión mecanismos y lineamientos para incorporar la PEG.	(Instancias encargadas de impartir justicia que incorporan la perspectiva de género / Instancias encargadas de impartir justicia.) * 100	Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres	0% (2004)	46.9% (2011)	30%	Avance igual o mayor al 50%
Objetivos Estratégicos de Calidad 4. Impulsar la agenda legislativa en favor de la igualdad entre mujeres y hombres.						
Objetivos Estratégicos de Calidad 5. Impulsar el cumplimiento de los mandatos contenidos en los instrumentos y mecanismos internacionales sobre derechos humanos de las mujeres y la igualdad de género, suscritos por el Estado Mexicano.						
Indicadores PROIGUALDAD	Estimación	Fuente	Base	Resultado	Meta 2012	Observación
Estados con leyes estatales armonizadas con la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, así como con las convenciones internacionales.	Número de Estados con leyes armonizadas	Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres coordinado por Inmujeres	3 (2008)	25 (2011)	32	Avance igual o mayor al 50%
Objetivo Estratégico de Calidad 6. Impulsar una cultura libre de violencia, desigualdad y discriminación de género.						
Indicadores PROIGUALDAD	Estimación	Fuente	Base	Resultado	Meta 2012	Observación
Porcentaje de mujeres víctimas de hostigamiento laboral.	(Número de mujeres mayores de 15 años ocupadas víctimas de hostigamiento laboral / Número de mujeres mayores de 15 años, ocupadas) * 100	Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH)	12.4% (2006)	6.2% (2011 preliminar)	4%	Avance igual o mayor al 50%
Incidencia delictiva contra las mujeres.	(Mujeres mayores de 18 años víctimas de delito / Mujeres mayores de 18 años) * 100	Encuesta Nacional sobre Inseguridad (INEGI e ICESI)	10.1% (2004)	8.6% (2010)	9%	Avance igual o mayor al 50%
Porcentaje de mujeres víctimas de violencia sexual y/o física por parte de su pareja.	(Mujeres mayores de 15 años y más unidas víctimas de violencia sexual y/o física / Mujeres de 15 años y más unidas) * 100	Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares	13.3% (2006)	5.9% (2011 preliminar)	5%	Avance igual o mayor al 50%
Porcentaje de mujeres mayores de 15 años que hayan sido víctimas de violencia comunitaria.	(Mujeres mayores de 15 años víctimas de violencia comunitaria / Mujeres de 15 años y más) * 100	Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares.	39.7% (2006)	28.6% (2011 preliminar)	20%	Avance igual o mayor al 50%

Fuente: elaboración propia con base en el Manual de Calidad y Equidad de Género. Rev. 16, INMUJERES, 2012. pp. 13-14; así como en Indicadores del Proigualdad. INMUJERES, 2012. Sistema de indicadores de Género (SIG). Disponible en: <http://web.inmujeres.gob.mx/Proigualdad/>

En los cuadros de la ilustración 6, se pueden apreciar los objetivos estratégicos de calidad que incluye el Manual de Calidad del INMUJERES vinculados a los indicadores del programa rector. Cabe señalar que los procesos sustantivos relacionados con dichos indicadores no están en su totalidad dentro de los procesos certificados bajo la Norma ISO 9001:2008. Respecto de las metas establecidas a 2012, se muestra que ningún indicador fue alcanzado al 100%, o por lo menos así se reportó. Es decir, de los 16 indicadores enlistados únicamente el 62.5% reflejan un avance igual o mayor al 50%; el 18.75% indica un avance menor al 50% y el 18.75% no muestra avance.

Respecto al grado de *implementación de acciones de mejora institucionales*, se obtuvo la siguiente información: en 2009 de forma adicional al registro y seguimiento de acciones correctivas, preventivas y de mejora (propias del SGC), se implementaron Proyectos de Mejora que involucraban a varias áreas. El Proyecto de Mejora más sobresaliente fue el denominado “5’s en el INMUJERES” y se enfocó a implementar la metodología 5’s¹⁶ al interior del Instituto como una herramienta de orden y limpieza aplicada al trabajo, para:

- Fomentar la cultura de orden y limpieza en el trabajo, que permita disminuir o eliminar los tiempos de búsqueda de documentación, archivos electrónicos, a través de la organización e identificación de la información.
- Mejorar el entorno laboral como consecuencia del mejor aprovechamiento de los espacios asignados, desechar objetos, información, cajas, material, etc. que ya no sea vigente o no tenga uso, previo análisis del personal en conjunto con su superior jerárquico y en cumplimiento con la normativa vigente.

El proyecto consideró actividades tales como: toma de fotografías de la situación inicial y final, impartición de cursos para la explicación de la metodología, visita a una organización externa para conocer de forma práctica los resultados de la aplicación de

¹⁶ 5s - Es una metodología de mejora básica, en el sentido de que debe ser la base sobre la cual se puede seguidamente ir introduciendo otras más complejas. Debe su nombre a las iniciales de cinco palabras japonesas: *SERI*-organización, *SEITON*-orden, *SEISO*-limpieza, *SEIKETSU*-control visual y *SHITSUKE*-disciplina y hábito (Suárez, La Calidad y su Evolución, 2013).

la metodología, visita a los lugares de trabajo para emitir recomendaciones, difusión de resultados, mismos que fueron positivos.

Respecto a los demás proyectos de mejora, la evidencia documental es escasa y de acuerdo con información proporcionada por la Subdirección de Certificación de Procesos y Organización Interna, el cumplimiento y seguimiento de los planes de acción que estos proyectos incluían y que involucraban a varias áreas, se dificultó porque por lo general se presenta una separación entre las áreas adjetivas que prestan los servicios de soporte y las áreas sustantivas que consideran que en ocasiones con “tantos” controles administrativos, se les obstruye su ejecución técnica y presupuestal.

A continuación se enlistan algunas mejoras implementadas con mayor relevancia derivadas de los hallazgos de las auditorías externas de ISO:

- Formalizar y mejorar el perfil y funciones de las personas dictaminadoras que integran los Comités de los Programas Sujetos a Reglas de Operación; así como el Fondo Proequidad.
- A través de los cursos de inducción del personal, en temas de calidad, contar con una visión de trabajar con un enfoque orientado a procesos y a la mejora continua; operando bajo una metodología de trabajo ordenada y disciplinada.
- Centralizar el presupuesto de las publicaciones y trabajos editoriales en la Dirección General Adjunta de Comunicación Social y Cambio Cultural.
- Mejorar las instalaciones, mobiliario y seguridad del Instituto atendiendo al requisito 6.3 de la norma.
- Facilitar la implantación de los Manuales Administrativos de Aplicación General emitidos por la Secretaría de la Función Pública (SFP) en las diversas materias, ya que todos los procesos administrativos de la Dirección General de Administración y Finanzas están certificados y existe evidencia de su control.
- Obtener (nuevamente) una calificación satisfactoria en la certificación del MEG ya que en la auditoría externa se observó que se tenía una calificación de 75, siendo un organismo promotor y rector de este programa.

4.1.2 Participación del personal de la organización.

Dentro de esta dimensión, tenemos que como parte del Sistema de Gestión de Calidad y como sistema dinámico se ha requerido establecer acciones que lo fortalezcan. Algunas de estas acciones han impactado en la participación del personal desde la estructura orgánica y normativa interna, a continuación se enlistan algunos ejemplos al respecto.

Estructura.- dentro de la estructura del INMUJERES se tienen registrados puestos que hacen alusión a la Modernización Administrativa, Métodos y Procedimientos, Mejora Continua, Calidad y Certificación de Procesos, como se indica en la tabla siguiente:

Tabla 7. Historial de puestos del INMUJERES relacionados con la certificación ISO.

2002	2005-2007	2008	2009-2012
Dirección General de Administración y Finanzas			
Dirección de Modernización Administrativa	Dirección de Recursos Humanos	Dirección de Recursos Humanos	Dirección de Recursos Humanos
Subdirección de Métodos y Procedimientos		Subdirección de Certificación de Procesos	Subdirección de Certificación de Procesos y Organización Interna
Departamento de Manuales			
Subdirección de Mejora Continua	Subdirección de Organización Interna	Subdirección de Organización Interna	
Departamento de Calidad	Departamento de Calidad		Departamento de Certificación de Procesos
	Departamento de Organización Interna		Departamento de Organización Interna

Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de la Subdirección de Certificación de Procesos y Organización Interna del Inmujeres.

En la tabla anterior se puede observar la influencia de la línea establecida dentro de las políticas de calidad en la Administración Pública Federal, en el marco de los programas INTRAGOB y PMG dentro de la estructura orgánica del INMUJERES.

Normativa Interna.- Es importante destacar que bajo la teoría de la NGP se han presentado transformaciones a nivel funcional en las instituciones. A continuación se

citan algunas funciones o actividades incluidas en el Estatuto Orgánico (2012) y en el Manual de Organización (2012):

- Para la persona Titular de la Institución.- Aprobar los sistemas, herramientas o programas relacionados con la mejora de la gestión del Instituto para su implementación; así como la *Política de Calidad y Equidad de Género*, orientada a la satisfacción del cliente y personas beneficiarias y a la planeación estratégica del Instituto, para que todo el personal opere hacia el cumplimiento de los objetivos planteados (Manual de Organización Numeral I.1, función XIX).
- Para la Oficialía Mayor.- Vigilar la implementación, certificación y renovación de los programas y sistemas de gestión que se tengan implementados en el Instituto o que fijen las autoridades correspondientes y la persona Titular de la Presidencia del Instituto en el ámbito de su competencia (Estatuto Orgánico artículo 45, fracción XL).
- Para la persona Titular de la Dirección de Recursos Humanos.- Coordinar la implementación, certificación y renovación de los programas y sistemas de gestión que se tengan implementados en el Instituto o que fijen las autoridades correspondientes y la Presidencia del Instituto en el ámbito de su competencia (Estatuto Orgánico artículo 48 fracción XXIII).

De forma más específica en el Manual de Organización se señalan funciones para los puestos de Subdirección de Certificación de Procesos y Organización Interna y Jefatura de Departamento de Certificación de Procesos, se toma como ejemplo la misión del puesto de esta subdirección:

- Que el Instituto cuente con una cultura de calidad y equidad de género, con una estructura organizacional alineada y procesos documentados eficientes y efectivos orientados al cumplimiento de la normativa y mejora continua, que le permitan lograr la misión, visión y objetivos estratégicos planeados; así como realizar las acciones conducentes para generar productos y servicios de calidad al cliente y personas beneficiarias, a través de la incorporación y certificación de modelos o sistemas de calidad y gestión, estrategias, programas o herramientas

interinstitucionales o federales en materia de mejora de la gestión, con reconocimiento nacional e internacional.

Adicionalmente, de forma general se tiene establecido para todo el personal lo siguiente:

- Promover la cultura de calidad y mejora en el servicio en apoyo al Sistema de Gestión de Calidad del Instituto, en las áreas de su competencia.
- Participar en la implementación de los programas y sistemas de gestión y asegurar, en el ámbito de su competencia, su promoción, certificación y renovación de los que se tengan implementados en el Instituto, que fijen las autoridades correspondientes o sus superiores jerárquicos.

Por otra parte, fortaleciendo la cultura de la evaluación y mejora continua, el INMUJERES realiza Auditorías Internas. En el procedimiento con la nomenclatura P4-SGC, se hace referencia a la imparcialidad y objetividad en la selección de las y los integrantes del Equipo de Auditoría Interna, se definen las actividades para la planeación y programación de las auditorías, tomando en consideración el estado e importancia de los procesos y las áreas a auditar, así como los resultados de las auditorías previas.

El Equipo de Auditoría Interna, coordinado por la Dirección de Recursos Humanos a través de la Subdirección de Certificación de Procesos y Organización Interna, se conforma con la participación de 20 personas de las distintas unidades responsables del Instituto; aún y cuando sus procesos no están dentro del alcance de la certificación. La participación varía de acuerdo con las cargas de trabajo institucionales.

Por otro lado, uno de los mecanismos que se utiliza para evaluar la percepción y conocimientos del personal en diversos temas, es la aplicación de *encuestas institucionales*. Respecto a la *participación del personal* se tiene como muestra lo siguiente:

Tabla 8. Participación del personal en las encuestas institucionales.

Encuesta	Se dirige a	Periodo de aplicación	% de participación
Encuesta para la autoevaluación del Sistema de Control Interno Institucional. Determina el grado de eficacia y de eficiencia con que se cumplen los elementos de control del Sistema de Control Interno Institucional en sus tres niveles: Estratégico, Directivo y Operativo, para asegurar el cumplimiento de los objetivos del Control Interno institucional (Secretaría de la Función Pública, 2013).	Se dirige a los tres niveles: Estratégico al 100%, Directivo al 100% y una muestra del nivel Operativo	del 28 de abril al 8 de mayo 2012	100%
Evaluación de Productos y Servicios Internos Orientada a conocer la percepción de las y los usuarios-clientes internos sobre el grado en que se han cumplido sus requisitos en cumplimiento al requisito 8.2.1 satisfacción del cliente de la Norma ISO 9001:2008.	A todo el personal	del 6 al 8 de agosto 2012	62%
Encuesta de Comprensión del Código de Conducta del INMUJERES Determina el grado de comprensión del Código de Conducta, ordenamiento que tiene por objeto establecer acciones que fomenten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos y comisiones que tiene cada persona integrante del Instituto (INMUJERES, 2012).	A todo el personal	del 13 al 17 de agosto de 2012	50%
Encuesta de Clima y Cultura Organizacional (ECCO) de la APF Mide la percepción de los servidores públicos sobre su ambiente laboral, considerando diversos factores ¹⁷ que influyen en su entorno de trabajo (Secretaría de la Función Pública, 2006-2012).	A todo el personal	del 29 de agosto al 3 de septiembre de 2012	85%

Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de la Subdirección de Certificación de Procesos y Organización Interna del Inmujeres.

La tabla anterior muestra además de la participación del personal en las encuestas, la intención de permear actividades del Sistema de Gestión de Calidad del INMUJERES a todo el personal, a pesar de que como ya se mencionó anteriormente la certificación cubre sólo a algunos procesos.

¹⁷ Los factores que mide la encuesta son: recompensas y reconocimientos, capacitación y desarrollo, mejora y cambio, calidad y orientación al usuario, equidad y género, comunicación, disponibilidad de recursos, calidad de vida laboral, balance trabajo-familia, colaboración y trabajo en equipo, liderazgo y participación, identidad con la institución y valores, austeridad y combate a la corrupción, enfoque a resultados y productividad, normatividad y procesos, profesionalización en la APF y finalmente, el impacto de la encuesta en la Institución (Secretaría de la Función Pública, 2006-2012).

4.1.3 Desempeño del Personal.

En el marco de las disposiciones y del Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos emitidos por la Secretaría de la Función Pública¹⁸, anualmente se realiza la Evaluación del Desempeño del Personal y para las Metas de Desempeño Individual el superior jerárquico y el servidor público a evaluar, establecen de común acuerdo las metas para medir su eficacia y productividad en el desempeño laboral. Asimismo, cada año se efectúa una Evaluación de Capacidades y a través de la misma se genera la Detección de Necesidades de Capacitación¹⁹. Esta información la concentra y resguarda la Dirección de Recursos Humanos y cada área es responsable de su seguimiento.

Respecto al *cumplimiento de las funciones definidas en las Descripciones del Puesto*, de acuerdo con los Resultados de la Evaluación de Productos y Servicios Internos 2012, en la cual participó el 60% del personal del Instituto, para la pregunta: ¿Las funciones que realizas dan cumplimiento a lo establecido en tu Descripción y Perfil del Puesto, y en su caso al Manual de Organización?; el 95% del personal encuestado respondió que sí, el 4% que no y el 1% que no sabía. También, el 47% señaló que las funciones inherentes a su puesto se pueden consultar dentro de la Intranet en la sección de Descripciones y Perfiles del Puesto, el 31% en el Manual de Organización, el 17% en su contrato (que no está en la intranet), 5% en el Reglamento Interior del Trabajo y el 1% seleccionó que en el Manual de Calidad.

4.1.4 Percepción de los usuarios (clientes) internos y externos.

Como se mencionó anteriormente, en el INMUJERES se utilizan mecanismos para evaluar la percepción del personal, a continuación haré referencia a la Evaluación de Productos y Servicios Internos la cual se realiza anualmente y se dirige a todo el personal, incluye reactivos como: “califica la información, productos o servicios que

¹⁸ Para mayor referencia consultar el ACUERDO por el que se emiten las Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización y el Manual del Servicio Profesional de Carrera. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 2010 y última reforma publicada DOF 6 de septiembre de 2012. (Secretaría de la Función Pública, 2012).

¹⁹ De esta manera se da cumplimiento al requisito 6.2.2 competencia, formación y toma de conciencia de la Norma ISO 9001:2008.

recibes de cada área”. Los resultados se publican en la intranet. En la evaluación de 2012 los comentarios del personal correspondientes a la pregunta abierta que señalaba: “propón una acción de mejora para esa área”, fueron canalizados por oficio a las y los Titulares de las Unidades Responsables para su atención.

Por otro lado, para conocer la *percepción de los usuarios-clientes-beneficiarios externos*, como resultado de una auditoría externa de ISO una de las formas que se propuso para medir el impacto del servicio que proporciona el INMUJERES es considerar el número de leyes homologadas, resultado que es publicado en la página Web del Instituto a través del estatus de la Armonización Legislativa en las Entidades Federativas en materia de Igualdad, Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, Trata de Personas y de Discriminación. Asimismo, en el sitio Sistema de Indicadores de Género se publica el avance en el cumplimiento de los indicadores del PROIGUALDAD y el Anexo Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (presupuesto etiquetado en el Presupuesto de Egresos de la Federación en el Anexo 9A en 2008 y 2009, Anexo 10 en 2010 y 2011 y Anexo 12 en 2013)²⁰.

Adicionalmente, para tener un canal de comunicación a través del cual se conozcan los requerimientos de los usuarios-clientes se cuenta con sitios de internet del INMUJERES tales como: a) Sistema de Indicadores de Género, b) Centro de Documentación (CEDOC) y c) Punto Género-formación para la igualdad, los cuales contienen un apartado de encuestas para la evaluación del servicio. También, el Fondo Proequidad solicita una evaluación al finalizar la emisión correspondiente, el Programa Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género solicita a las Instancias de las Mujeres en Entidades Federativas que participen en una encuesta anual, la Dirección de Capacitación y Profesionalización en Perspectiva de Género (CAPPEG) solicita evaluaciones de los cursos o talleres presenciales o en línea que ejecuta. Esta información se encuentra en resguardo de cada área, es susceptible de revisión en las auditorías internas pero no se difunde de forma sistemática.

²⁰ Para mayor referencia consultar Anexo. Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (INMUJERES, 2008-2013) en <http://web.inmujeres.gob.mx/dgede/sie/formas/convenciones/Proigualdad/PEF.pdf>

4.2 Análisis.

Con base en esta información que corresponde a los procesos certificados, la participación del personal de la organización, el desempeño del personal y la percepción de los usuarios (clientes) internos y externos; se despliega el siguiente análisis.

En el caso del INMUJERES, la certificación de calidad se fue presentando de forma paulatina. Inicialmente, bajo el enfoque de propiciar una cercanía con los usuarios-clientes se consideró certificar a los procesos que tenían un contacto más directo con la ciudadanía, incluso con los que representaban presupuestalmente mayor relevancia. Sin embargo, la información revela que bajo la visión de asegurar la prestación de servicios internos de calidad, este enfoque pudo verse afectado por la incorporación de los procesos adjetivos a esta certificación, ya que tomó seis años (de 2005 a 2011), poder certificar más procesos sustantivos. Es decir, el alcance de la certificación de calidad se cubre en un 33% por procesos sustantivos (relacionados con la razón de ser del instituto) y en un 67% por procesos adjetivos o de soporte.

Conforme a lo que establece Malvicino (2001), una forma de pensamiento y acción organizacional se sustenta en atender las demandas del cliente, responsabilizar a todas las personas de la organización en satisfacerlas, reconocer la existencia de *clientes internos* y en la continua mejora de los procesos.

En este sentido, los hallazgos revelan que la certificación de calidad terminó centrándose principalmente en los procesos adjetivos, es decir hay un reconocimiento de esos *clientes internos*, pero no se encontró información que valide que en la organización se trabaje con un enfoque a procesos, la mayor parte de los procesos sustantivos quedan fuera del alcance de esta certificación.

Se puede afirmar que el INMUJERES opera bajo una gestión por funciones y no por procesos; se trabaja de forma aislada, se identifica la inexistencia de cadenas de valor que contribuyan a la fluidez de los procesos y al logro de los objetivos planteados.

Por lo anterior, podría decirse que dos de los principios de gestión de la calidad relacionados con la Norma ISO 9001, el *enfoque a procesos* que hace referencia a que un resultado deseado se alcanza más eficientemente cuando las actividades y los recursos relacionados se gestionan como un proceso y el *enfoque de sistema para la gestión* que señala que al identificar, entender y gestionar los procesos interrelacionados como un sistema, contribuye a la eficacia y eficiencia de una organización en el logro de sus objetivos, son vulnerables dentro del Sistema de Gestión de Calidad del Instituto. Esto también se relaciona con la *implementación de acciones de mejora institucionales* que se dificulta por la separación de las áreas sustantivas y las administrativas, esta insularidad²¹ puede afectar el logro de los objetivos comunes.

Respecto al *nivel de cumplimiento de los Objetivos estratégicos Institucionales* y con base en las observaciones que se hallaron en relación a los del programa rector (el PROIGUALDAD). Como se mencionó los procesos sustantivos relacionados con dichos indicadores no están en su totalidad dentro de los procesos certificados bajo la Norma ISO 9001:2008; por lo que las observaciones que se señalan como resultados de las auditorías de ISO y MEG reflejan el valor agregado que una revisión de esta índole puede generar ya se realizan bajo una visión global de la organización con las limitaciones correspondientes justamente por la restricción del alcance de la certificación de calidad.

Por otro lado, las observaciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación son de alta relevancia y se serán atendidas por el propio proceso de auditoría, sin embargo aquí la reflexión es que para el INMUEJRES es necesario hacer una revisión de sus objetivos estratégicos, que con base en Armijo (2011) son los logros que la entidad espera concretar en un plazo determinado (mayor de un año), para el cumplimiento de su misión de forma eficiente y eficaz y deben ser claros, realistas, desafiantes y congruentes.

²¹ Entenderemos por “insularidad” la generalizada tendencia de grandes organizaciones y sistemas, particularmente públicos, a generar en su interior “islas autónomas”, con las consecuentes inexactitudes derivadas de la ausencia de coordinación y propósitos superiores comunes. (Waissbluth, 2008)

Es indispensable hacer un análisis exhaustivo de cómo se integraron dichos indicadores y establecer medidas para dar un seguimiento más preciso y oportuno a los mismos, a fin de que contribuyan eficientemente a medir el desempeño logrado, es decir medir logros, evaluar y tomar acciones correctivas.

En cuanto a *la participación del personal*, se observa que si bien se dotó de plazas y de diversos elementos para la operación del Sistema de Gestión de Calidad (SGC), durante estos 9 años, la certificación se dio de manera segmentada. Así mismo los recursos fueron disminuyendo con el tiempo.

En este sentido, con base en las experiencias derivadas de esta certificación, tales como el análisis de causa raíz de los incumplimientos a los requerimientos, el diseño y ejecución de planes de acción, la implementación de controles y el seguimiento a los procesos, así como las revisiones periódicas; se puede aprovechar la estructura de estos puestos técnicos para impulsar la mejora continua y el trabajo en equipo en todo el Instituto, de manera formal y sistemática.

En cuanto al *desempeño del personal*, los hallazgos indican que si bien se cumple con las disposiciones al respecto, el seguimiento queda bajo la responsabilidad de cada área. Sin embargo, el Instituto cuenta con elementos como los resultados de la evaluación de desempeño, los resultados de la encuesta del clima organizacional, que le permitirían dar un seguimiento de forma global a fin de implementar estrategias que contribuyan a mantener los factores positivos y a mejorar los factores débiles para propiciar mejores niveles de desempeño compatibles con las exigencias del puesto y dar seguimiento más puntual a cómo los superiores jerárquicos lo reconocen.

En relación a la *percepción de las y los clientes internos*, en la Evaluación de Productos y Servicios Internos está considerada la participación de todo el personal, con independencia de que los servicios que brindan las distintas áreas estén dentro o fuera del alcance de la certificación de calidad, por lo que se puede considerar una buena práctica.

Respecto a la *percepción de los usuarios (clientes) externos*, conviene hacer mención de las particularidades de los servicios en general, que de acuerdo con Torres (2011)²² constituyen la columna vertebral de la gestión pública y son:

- a) intangibilidad.- los servicios, a diferencia de los productos, no pueden verse, tocarse u olerse;
- b) heterogeneidad.- a diferencia de los productos, cuyos diferentes modelos son siempre iguales, la prestación de un servicio nunca será idéntica y
- c) simultaneidad.- los servicios se producen y consumen al mismo tiempo.

Estas características suponen a los servicios mayor dificultad en el control de su gestión y en la valoración de sus resultados.

Asimismo, citando a Hintze (2001) se considera que los productos son exclusivamente aquellos agregados de valor que resultan inmediatamente del uso de los recursos. Por ejemplo, las organizaciones de salud, desde este punto de vista, producen “acciones de atención de salud”; para el caso del INMUJERES se producen “acciones a favor de la igualdad entre mujeres y hombres y acciones para erradicar y prevenir la violencia contra las mujeres”. Y entenderemos por resultados las consecuencias esperadas del consumo de los productos por parte de los usuarios. Los resultados son, en este sentido, estados deseados a los que se espera que los productos contribuyan. Se presupone entonces, que debe existir una relación suficientemente adecuada entre productos y resultados esperados para que una organización sea exitosa.

En el caso del INMUJERES, sus servicios tienen características complejas, principalmente relacionadas con un cambio cultural y con la coordinación permanente entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; así como de las autoridades estatales, municipales, organismos internacionales y con los sectores social y privado para hacer posible la igualdad entre mujeres y hombres, lo que dificulta la recopilación de la percepción de sus usuarios clientes externos. Por lo tanto, relacionar ésta con el estatus de la Armonización Legislativa en las Entidades

²² Adaptado de Juanes y Blanco, 2001, p. 13; Ruiz, 2006, p. 30, por (Torres, 2011).

Federativas en materia de Igualdad, Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, Trata de Personas y de Discriminación, es un buen referente.

El Instituto podría hacer mejor uso de información emitida por las diferentes instituciones de la Administración Pública Federal (APF), como por ejemplo los resultados de la Evaluación Ciudadana del Servicio, que realizó la Secretaría de la Función Pública y que considera la evaluación de Trámites y Servicios de Alto Impacto de 69 instituciones gubernamentales y dentro los atributos que se revisaron en ella, se consideró en 2011 a la Equidad de Género y Discriminación²³ en la encuesta 2012²⁴, y con base en ello establecer acciones que puedan inferir en los servicios que brindan las instituciones de la APF y aumentar la satisfacción de las y los usuarios.

De esta manera se ha analizado a la certificación de calidad en el INMUJERES, a continuación se incluyen algunas reflexiones desde mi propia experiencia respecto a la certificación de calidad.

²³ Por discriminación se entiende la distinción, restricción o exclusión motivada por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condición de salud, religión, opinión, preferencia sexual, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas (Secretaría de la Función Pública, 2012).

²⁴ Si en el reactivo que evalúa el atributo “Discriminación”, la persona encuestada respondía afirmativamente, se solicitó señalar la causa posible de tal situación, a partir de un listado que contenía entre otras opciones: por ser hombre o por ser mujer (Secretaría de la Función Pública, 2012).

Reflexiones

En la Administración Pública existen iniciativas, objetivos y referentes relacionados con los modelos de gestión de calidad que implican planeación, evaluación y mejora continua. La certificación de calidad en el INMUJERES es un ejemplo de la incorporación de herramientas de gestión provenientes del sector privado como estrategia para impulsar una cultura de calidad y mejorar sus productos y servicios.

Pienso que, es importante reconocer que para que estos modelos den los beneficios adecuados hay que diseñar un “traje a la medida” de acuerdo a cada condición y situación, un modelo de calidad no es una serie de requisitos que se implementan de manera idéntica en las organizaciones; así mismo es necesario establecer acciones que garanticen la continuidad que requiere un programa de largo plazo como lo es la implementación y mantenimiento de modelos o sistemas de calidad.

En este sentido, la experiencia que personalmente he adquirido a través de participar en auditorías internas y externas de calidad me ha permitido conocer el proceso de certificación de calidad bajo la Norma ISO 9001. He podido ver cómo se establecen planes y definen procesos con la intención de dar continuidad a la acción de la organización, con independencia de quién realiza la operación. También he sido testigo del convencimiento de personas comprometidas con el servicio público que ven al sistema de gestión de calidad como una buena herramienta estratégica. Sin embargo, existen otras, a quienes podemos denominar escépticos, quienes lo ven como algo que no agrega valor, y comentan: “tengo que hacer mi trabajo, más lo de calidad”, por lo cual es importante recordar que el Modelo ISO se basa no solo en principios de gestión de calidad sino que su éxito descansa en la cultura y participación del personal.

Considerando lo anterior, el sistema de gestión de calidad debe amalgamarse en las actividades de los procesos, en las metas y en los resultados de la organización, por ello en la medida en que se informe claramente al personal sobre lo que se espera de su labor, dándole sentido a su participación en el logro de los objetivos institucionales y en los servicios que se prestan, se obtendrá un compromiso con la mejora de la organización.

V. Recomendaciones y Conclusiones

5.1 Recomendaciones.

Considerando que un sistema de gestión está formado por un conjunto de elementos y procesos vinculados para la consecución de un fin concreto, se puede afirmar con base en el análisis anterior que la certificación de calidad en ISO ha permitido identificar la necesidad de rediseñar la gestión institucional, pues si no se mejora este proceso se puede estar lejos de alcanzar el futuro deseado del Instituto.

Se recomienda que el INMUJERES efectúe un análisis respecto a su sistema de gestión. Como parte inicial, se propone realizar un mapeo basado en un enfoque sistémico que proporcione las bases para diseñar una intervención, con la secuencia y realismo necesarios a fin de contribuir al planteamiento de mejoras y acciones que guíen la gestión.

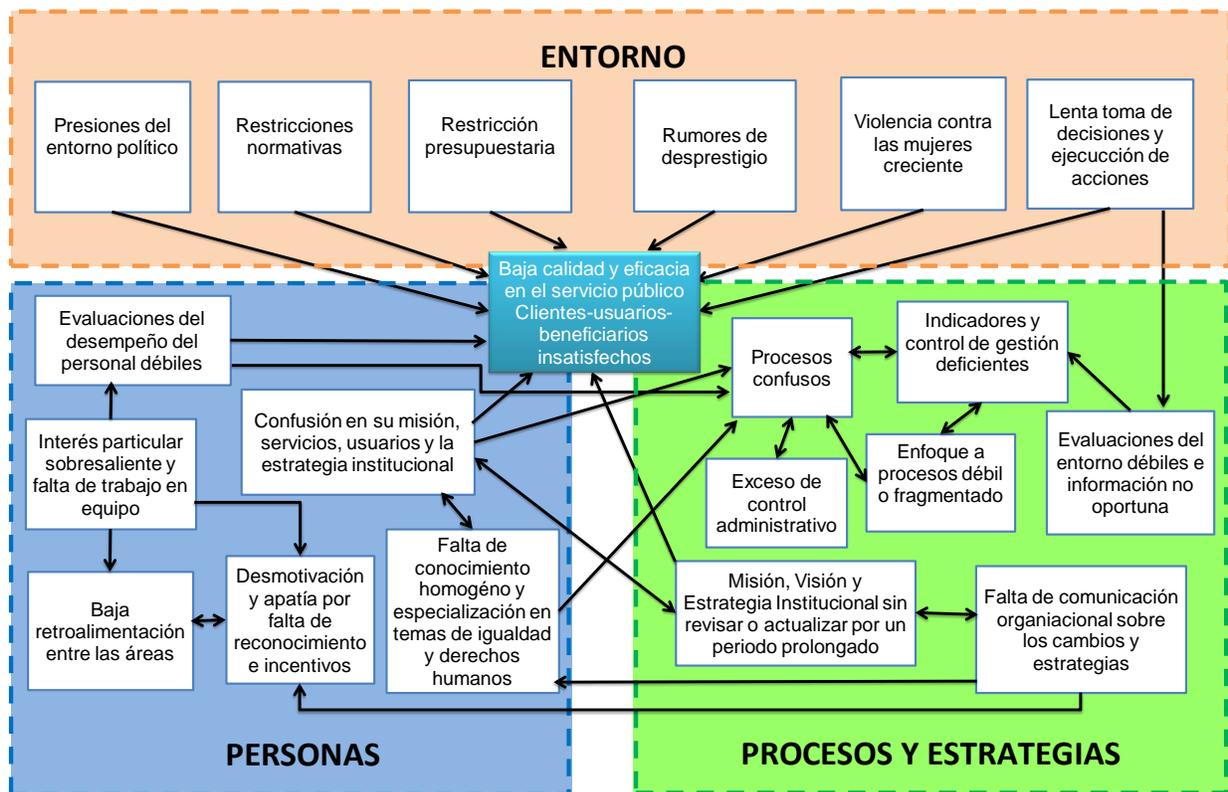
Cabe mencionar que, el Instituto deberá establecer posteriormente un plan de acción para realizar el análisis integral correspondiente, esta propuesta se centra en proporcionar una opción para la identificación gráfica de las interacciones de ciertos elementos considerando el entorno, a las personas, los procesos y las estrategias.

En un sistema, a diferencia de un conglomerado, las partes son interdependientes y se influyen mutuamente (Gharajedaghi, 1999)²⁵. Los sistemas tienen comportamientos como un todo y hay que estudiarlos en relación con su contexto o medio ambiente, buscando entender el rol que juegan en ese sistema mayor. Al entender la organización como un sistema social resulta evidente que los resultados también dependen de variables culturales, políticas, psicológicas y otros procesos humanos que son necesarios administrar.

²⁵ Gharajedaghi es citado por (Estévez, 2004)

En este sentido, el enfoque sistémico²⁶ articula el diseño de aspectos duros como estructura, tecnología y operación, con aspectos blandos como cultura, poder e influencia, comunicaciones, etc. Una de las premisas que fundamentan esta teoría puede resumirse como sigue: las competencias de las personas son la base del capital humano, que se potencia con la tecnología y se aplica cuando al *expertise* se suma la motivación, los intereses comunes y el autocontrol. Bajo este contexto, se presenta la propuesta para el Mapeo basado en un enfoque sistémico que proporciona las bases para diseñar una intervención.

Ilustración 7. Mapeo basado en un enfoque sistémico.



Fuente: elaboración propia con base en Waissbluth, M., (Sistemas Complejos y Gestión Pública, 2008). *Complejos y Gestión Pública*. Disponible en: <http://www.mariowaissbluth.com/>

²⁶ El enfoque sistémico en medio siglo ya ha sufrido tres cambios generacionales. La primera generación del pensamiento sistémico, investigación de operaciones, se ocupó de los desafíos de la interdependencia en sistemas mecánicos o determinísticos. La segunda generación, cibernética y sistemas abiertos, se concentró en la interdependencia y sistemas auto-organizados, en el contexto de sistemas vivos. La tercera generación, diseño, responde al triple desafío de interdependencia, auto-organización y elegir u optar en el contexto de sistemas socioculturales (Estévez, 2004).

En mapa anterior, los recuadros muestran los temas o situaciones que pueden estar afectando la gestión eficaz del INMUJERES, las flechas muestran sus interacciones y los recuadros mayores de línea punteada describen los tres diferentes ámbitos en que pueden agruparse:

- a) Entorno.
- b) Personas.
- c) Procesos y estrategias.

Se requiere que las personas que estén a cargo de la formulación y establecimiento de los objetivos institucionales de carácter prioritario, adecuen los elementos incluidos en los tres diferentes ámbitos y establezcan su interacción para contar como se mencionó con bases para diseñar una intervención.

Para la elaboración del plan de acción integral del Instituto se recomienda utilizar una aproximación holística, tomando en cuenta los puntos o temas que se consideran de forma más frecuente como:

- Análisis del marco normativo.
- Análisis situacional considerando el entorno y el medio interno.
- Revisión de la misión y visión de la organización.
- Identificación y mapeo de los procesos.
- Análisis y mejora de los indicadores de desempeño.
- Cultura organizacional.
- Análisis de las relaciones con las partes interesadas.
- Resultados de encuestas y análisis de la cultura organizacional.
- Análisis de los recursos humanos, materiales, financieros y de las tecnologías de la Información.
- Consenso estratégico.
- Coordinación interna.

5.2 Conclusiones.

Con este trabajo de investigación se pudo constatar que en las últimas décadas y en el marco de la **Nueva Gestión Pública** (NGP), en un entorno globalizado, existen gobiernos abiertos que enfrentan los cambios en su estructura, diseño de procesos, liderazgo y cultura, y como se han impulsado acciones orientadas a fortalecer las relaciones entre el Estado y el ciudadano, donde éste es visto como cliente de la acción del gobierno.

Como se mencionó, uno de los ejes que impulsaron la NGP lo constituye la filosofía de la calidad. La calidad en administración pública se puede considerar en dos vertientes: la primera respecto a contrarrestar la percepción negativa del cliente-ciudadano, generando productos y servicios que satisfagan o superen sus expectativas, y la segunda se relaciona al interior de las instituciones, impulsando el uso eficiente de los recursos, así como la medición y mejora de los procesos. Es decir, se puede considerar que la **Gestión de Calidad en la Administración Pública** fue capaz de incidir en la Administración Pública produciendo cambios en sus instituciones y contribuyendo a su modernización.

En este sentido, los gobiernos han incorporado varias herramientas para optimizar su desempeño y mejorar la percepción de los usuarios—clientes otorgando programas, políticas y servicios públicos de alta calidad. **Las Normas ISO** y en concreto el Modelo ISO representa una herramienta útil e integral porque se refiere al cumplimiento de ciertos requisitos entre los que podemos mencionar:

- Compromiso de los altos mandos.
- Participación de todos los colaboradores.
- Enfoque al cliente.
- Planificación.
- Comprensión y cumplimiento de los requisitos.
- Asegurar la disponibilidad de recursos e información necesarios.
- Responsabilidad, autoridad y comunicación.
- Competencia, formación y toma de conciencia.

- Infraestructura y ambiente de trabajo necesarios para lograr la conformidad con los requisitos del producto o servicio.
- Seguimiento, medición, análisis y mejora.
- Evaluación a proveedores.
- Determinar la secuencia e interacción de los procesos.

El ISO como estándar internacional promueve el enfoque de procesos, la interrelación entre ellos al interior de la organización, así como el control y mejoramiento continuo de los mismos. Es un modelo complejo y no debe representar un fin sino un instrumento, que contribuye a la planeación, organización, ejecución, seguimiento y control de las actividades proporcionando información y elementos para realizar los ajustes o replanteamientos necesarios que le permitan lograr sus objetivos y que puede contribuir a alcanzar la excelencia.

De esta manera, dentro de *la Gestión de Calidad en la Administración Pública mexicana*, aún con enfoques partidistas distintos, los gobiernos han ejecutado estrategias en torno al tema de calidad, incorporando instrumentos que contribuyan a mejorar los bienes y servicios públicos y considerando las necesidades de la sociedad a fin de incrementar la satisfacción del usuario-cliente, del ciudadano. Por lo tanto, se puede concluir que con el PROMAP (1995 y 2000), el Modelo INTRAGOB (2000-2006) y el PMG (2008-2012) en México existe una línea de continuidad a fin de lograr consolidar una cultura de calidad en la gestión pública.

En esta investigación, se puede observar que la implementación y mantenimiento de *la Certificación de Calidad en el INMUJERES*, como organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, no alcanzo a representar un cambio profundo debido a que su implantación se dio en forma segmentada y no con un enfoque integral que atendiera la misión institucional; como se indicó antes, la certificación de calidad se cubre en un 33% por procesos sustantivos y en un 67% por procesos adjetivos. De lo anterior debo concluir que el hecho de que una organización obtenga el certificado de calidad no significa que sea la mejor de su ramo, indica solamente que logró cumplir con los requisitos que aseguran que los procesos se ejecutan de forma consistente y

de manera controlada con la perspectiva de satisfacer y cumplir las expectativas de sus usuarios-clientes. Asimismo, con base en el análisis realizado puedo afirmar que el INMUJERES debe mejorar de manera integral bajo el concepto de gestión por procesos e ir diluyendo su actual mecanismo de operación funcional, alineando tanto su operación como su estructura organizacional hacia la consecución exitosa de cada proceso construyendo una cadena de valor y será necesario diagnosticar seriamente el estado actual del Instituto.

Por otro lado, para saber si el INMUJERES va en el camino correcto y garantizar que se estén cumpliendo sus objetivos, se requerirá fortalecer el diseño, monitoreo y evaluación de los indicadores de desempeño, para que sean oportunos, relevantes y confiables, que representen cuán lejos se está de lo que se quiere obtener, que proporcionen aspectos clave para la toma de decisiones y que permitan medir el avance de las acciones del Instituto, porque cada acción impulsada por el INMUJERES contribuye a fortalecer las capacidades de las mujeres para ampliar sus oportunidades y se consolidan avances para lograr el pleno reconocimiento de sus derechos, pero aún no es suficiente.

Sin embargo, es importante decir que conservar esta certificación por 9 años, que implicó diversas transformaciones al interior, es sinónimo de esfuerzo y trabajo ordenado; y que bajo el amparo del Sistema de Gestión de Calidad y Equidad de Género del Instituto se ha facilitado el cumplimiento de los programas gubernamentales que buscan mejorar la gestión pública como el Modelo INTRAGOB y el PMG. Esta filosofía de calidad ha derivado en logros tales como la implementación de acciones a favor del personal en materia de igualdad y de la conciliación de la vida familiar y laboral, como lo confirman las certificaciones en el Modelo de Equidad de Género (MEG:2003) y en la Norma Mexicana para la Igualdad Laboral entre Mujeres y Hombres (NMX-R-025-SCFI-2009).

Considero que el INMUJERES está en posibilidad de analizar, de forma más profunda, la madurez de su Sistema de Gestión de Calidad y de su gestión institucional, para establecer planes de acción que contribuyan a consolidar una gestión más integral y

eficaz, que fomente la capacidad de aprendizaje y de renovación en todos los niveles de la estructura organizacional, que conjugue un pensamiento sistémico y una mejora continua bajo una visión institucional compartida. De esta manera el Instituto entrará en una dinámica constante de mejora orientada al cliente, aunque no necesariamente bajo una certificación.

Actualmente, es fundamental promover la eficiencia, productividad y calidad en la gestión pública como se describe en el Plan Nacional de Desarrollo (2013 - 2018), primero en incorporar una perspectiva de género como estrategia transversal, es decir contempla la necesidad de realizar acciones especiales orientadas a garantizar los derechos de las mujeres y evitar que las diferencias de género sean causa de desigualdad, exclusión o discriminación, su objetivo es fomentar un proceso de cambio profundo que comience al interior de las instituciones del gobierno.

En definitiva, para impulsar la acción administrativa de calidad es necesario comprender que el factor humano desempeña un papel fundamental para la consecución de los objetivos, sustentados en una planeación y definición de metas claras, en la evaluación del desempeño y en el seguimiento de factores internos y externos y factores que pueden afectar al logro de los objetivos de la organización, es decir se debe estar informado y consciente del entorno para generar satisfacción y confianza en la gestión; por lo que podemos seguir teniendo presente el proceso metodológico básico para realizar las actividades de mejora y mantener lo que se ha mejorado, el ciclo PDCA (*Plan-Do-Check-Act* (PDCA) en español Planear, Hacer, Comprobar y Ajustar, muy propio de la filosofía de la calidad.

VI. Referencias

Documentales

- Aguilar, L. (2009). Gestión de Calidad. En Aguilar, *Gobernanza y Gestión Pública* (págs. 318-421). México: Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Armijo, M. (2011). Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público. (págs. 41-42). CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Babbie, E. (2010). *Metodología de las Ciencias Sociales*. México: Thomson.
- Barba, A. (2004). Calidad total en las Organizaciones: poder, ambigüedad y aspectos simbólicos. En L. Montaña, *Los estudios organizacionales en México* (págs. 453-474). México: UAM-Miguel Ángel Porrúa.
- Barzelay, M. (1998). El paradigma postburocrático desde una perspectiva histórica. En M. Barzelay, *Atravesando la Burocracia* (págs. 173-196). México: Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Barzelay, M. (2001). La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros). *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 19, págs.1-35.
- Cabrero, E. (2010). Administración Pública: Introducción. En Cabrero, *Administración Pública* (págs. 17-31). México: Siglo XXI editores.
- Cejudo, G. (2011). La Nueva Gestión Pública: una introducción al concepto y a la práctica. En Cejudo, *Nueva Gestión Pública* (págs. 17-48). México: Siglo XXI editores.
- Cooper, D., & Schindler, P. (2008). *Business Research Methods*. USA: McGraw Hill.
- Estévez, R. (2004). Modelos de Organización. Colombia: Tecnología Organización Personas (TOP).

- Hernández, R., Fernández Collado, C., & Baptista, L. P. (2010). *Metodología de la Investigación*. México: Mc Graw Hill.
- Hintze, J. (2001). Gestión presupuestaria de estructuras : un instrumento para la gestión por resultados. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 19, págs. 1-33.
- Hood, C. (1991). ¿Una Gestión Pública para Todo Momento? (A New Public Management for All Seasons). En Cejudo, *Nueva Gestión Pública* (págs. 48-74). México. (2011): Siglo XXI editores.
- INMUJERES. (2008). *Glosario de Género*. México: Talleres Gráficos de México.
- INMUJERES. (2008-2013). Anexo. Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. México.
- INMUJERES. (22 de junio de 2012). Código de Conducta del Instituto Nacional de las Mujeres. México.
- INMUJERES. (octubre de 2012). Estatuto Orgánico del instituto Nacional de las Mujeres. México.
- INMUJERES. (03 de Mayo de 2012). Manual de Calidad y Equidad de Género. Rev. 16. México.
- INMUJERES. (Octubre de 2012). Manual de Organización del Instituto Nacional de las Mujeres. Rev.5. México.
- Malvicino, G. (2001). La gestión de la calidad en el ámbito de la administración pública: potencialidades para un cambio gerencial. *VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. (pág. 15). Buenos Aires, Argentina: CLAD .
- Manning, N., & Shepherd, G. (2009). Reforma de la gestión pública: ¿qué debe aprender América Latina de la OCDE? *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 44, págs. 1-32.

- Moreno, M., Peris, F., & González, T. (2001). *Gestión de la Calidad y Diseño de Organizaciones Teoría y Estudio de Casos*. Madrid: Prentice Hall.
- Moyado, F. (2010). Gobernanza y Gestión de Calidad. En Moyado, *Gestión de Calidad* (págs. 17-52). México: Siglo XXI editores.
- Moyado, F. (2011). Gestión pública y calidad: Un análisis desde la experiencia mexicana en el periodo 1995-2012. *Revista de Administración Pública Volumen XLVI, No. 2*, págs. 45-70.
- Muñoz Machado, A. (1999). *La Gestión de la Calidad Total en la Administración Pública*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos, S. A.
- Parrado, S., & Ruíz, J. (2010). La Gestión de la Calidad Total en la Administración Pública: Mímesis y Némesis. En Moyado, *Gestión de Calidad* (págs. 53-93). México: Siglo XXI editores.
- Pérez , C. (2007). *Reflexiones para Implementar un Sistema de Gestión de la Calidad*. Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia.
- Secretaría Central de ISO. (2005). Norma ISO 9000:2005. *Sistemas de gestión de la calidad - Fundamentos y Vocabulario (NIMX-CC-9000-IMNC-2005)*. México, Ginebra, Suiza: Instituto Mexicano de Normalización y Certificación A.C.
- Secretaría Central de ISO. (2008). Norma ISO 9001:2008. *Sistema de Gestión de Calidad - Requisitos (NMX-CC-9001-IMNC-2008)*. Ginebra, Suiza.: Instituto Mexicano de Normalización y Certificación A.C.
- Secretaría de la Función Pública. (2012). Informe de Resultados Quinta Evaluación Ciudadana del Servicio Segundo Semestre. México.
- Suárez, V. (2013). La Calidad y su Evolución.
- Torres, J. (2011). Posibilidades, logros y desafíos en la implementación de modelos de calidad en los gobiernos latinoamericanos. *Estudios Gerenciales*, págs. 33-57.
- Valls, S., & Matute , C. (2003). *Nuevo Derecho Administrativo*. México: Editorial Porrúa.

Electrónicas

Abadía, J., & Pola, Á. (2009). *AENOR (Asociación Española de Normalización y Certificación)*. Recuperado el 13 de Mayo de 2013, de www.aenor.es

Auditoría Superior de la Federación. (2011). *Auditoría de Desempeño del INMUJERES: 11-1-00HHG-07-0038*. Recuperado el 04 de Junio de 2013, de <http://www.asf.gob.mx>

Cámara de Diputados. (24 de Octubre de 2000). *Exposición de Motivos de la Ley del instituto Nacional de las Mujeres*. Recuperado el 18 de Octubre de 2012, de Gaceta Diputados: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/58/2000>.

Cámara de Diputados. (2001). *Ley del Instituto Nacional de las Mujeres*. México: H. Congreso de la Unión. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de enero de 2001. Última reforma publicada DOF 09-04-2012. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/88.pdf>

Cámara de Diputados. (2007). *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*. Mexico: H. Congreso de la Unión. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de febrero de 2007. Última reforma publicada DOF 15-01-2013. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV.pdf>

Consejo Científico y Directivo del CLAD. (14 de Octubre de 1998). *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)*. Recuperado el 18 de Octubre de 2012, de <http://www.clad.org/una-nueva-gestion-publica-para-america-latina/view>

Diputación de Alicante. (Enero de 2011). *La Gestión de la Calidad, las Herramientas de Calidad y la Calidad en la Administración Pública*. Recuperado el 13 de Mayo de 2013, de <http://www.itescam.edu.mx/r84624.PDF>

Gobierno de la República. (20 de Mayo de 2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Recuperado el 04 de Junio de 2013, de <http://pnd.gob.mx/>

INMUJERES. (2006-2012). *Informe de Rendición de Cuentas 2006-2012*. Recuperado el 04 de Mayo de 2013, de http://www.inmujeres.gob.mx/irc_inmujeres_3.pdf

INMUJERES. (2012). *Indicadores del PROIGUALDAD 2009-2012*. Recuperado el 14 de Mayo de 2013, de <http://web.inmujeres.gob.mx/sie/seguimiento.pdf>

ISO. (2013). *International Organization for Standardization*. Recuperado el 04 de Mayo de 2013, de http://www.iso.org/iso/iso_9000

Organismo de Certificación QS Mexiko AG. (2013). *QS Mexiko AG*. Recuperado el 14 de Mayo de 2013, de <http://qsmexiko.mx/index.php/certificacion/9-sin-categoria>

Presidencia de la República. (2002-2006). *Agenda Presidencial de Buen Gobierno*. Recuperado el 16 de Marzo de 2013, de Oficina de Innovación Gubernamental: <http://innova.fox.presidencia.gob.mx>

Presidencia de la República. (18 de Agosto de 2009). *Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2009-2012*. Recuperado el 15 de Marzo de 2013, de http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_100919.pdf

Ruíz, J. (01 de Junio de 2012). *Calidad en la Gestión Pública: Del Azar a la Necesidad*. Recuperado el 18 de Octubre de 2012, de Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD: <http://www.clad.org>

Secretaría de la Función Pública. (2006-2012). *Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal*. Recuperado el 19 de Mayo de 2013, de Secretaría de la Función Pública: <http://www.funcionpublica.gob.mx/irc.pdf>

Secretaría de la Función Pública. (2012). *Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización y el Manual del Servicio Profes.* Recuperado el 19 de Mayo de 2013, de Normateca: <http://www.normateca.gob.mx>

Secretaría de la Función Pública. (2013). *Encuestas para la autoevaluación del Sistema de Control Interno Institucional*. Recuperado el 19 de Mayo de 2013, de Normateca: http://www.normateca.gob.mx/Archivos/66_D_3408.pdf

Suárez, V. (18 de octubre de 2012). *El Análisis VDI y la Operacionalización de Variables*. Recuperado el 16 de noviembre de 2012, de <http://orion2020.org>

Waisbluth, M. (19 de Febrero de 2008). *Sistemas Complejos y Gestión Pública*. Recuperado el 14 de Mayo de 2013, de <http://www.mariowaisbluth.com>