

Normas internacionales de calidad: el caso ISO 9002 en el municipio de Zapopan, Jalisco¹

ANDRÉS VALDEZ ZEPEDA

Introducción

El mejoramiento de la calidad, en sus diferentes manifestaciones, es un tema que preocupa a la sociedad mexicana. Las empresas privadas y los negocios corporativos, buscando la supervivencia y el desarrollo, han incorporado desde hace más de una década en México diferentes estrategias y procedimientos para asegurar la mínima calidad de los productos o servicios que elaboran u ofrecen. La administración pública, por su parte, ha vivido también una revolución silenciosa desde mediados de la década de los ochenta en la búsqueda de la eficiencia y modernización gubernamental, adoptando un modelo gerencial orientado a racionalizar el aprovechamiento de los recursos públicos y mejorar la calidad de los servicios (véase Flores, 1988).

Esta revolución administrativa, que tiene sus antecedentes en los escritos de Leonard White,² ha sido resultado de los cambios en el concierto internacional en los ámbitos político y económico, del desarrollo tecnológico, y de los requerimientos y demandas de la sociedad sobre las organizaciones públicas. Producto de esta revolución, casi todos los países

latinoamericanos han incorporado experiencias de reformas en el sector público siguiendo las ideas formuladas por la corriente anglosajona conocida como nueva administración pública, en la que se aplican principios, políticas, prácticas y parámetros propios del sector empresarial en el sector público.³

Estos cambios han sido producto también del agotamiento de modelos administrativos ligados a políticas neokeynesianas que llevaron al Estado obeso a la ineficiencia gubernamental y a la alta burocratización del sector público. De esta forma, la administración pública paulatinamente está orientando sus esfuerzos al análisis de las experiencias, metodologías y procedimientos que desarrollan las empresas privadas, tratando de reproducir en sus esquemas operativos y organizacionales los enfoques, prácticas y filosofías administrativas propias del sector privado. Así, hemos observado en los últimos años la aplicación de conceptos y metodologías gerenciales como el de administración estratégica, investigación de operaciones, calidad total, rediseño de procesos, *benchmarking* e ISO 9002 en actividades del sector gubernamental.

Esta nueva tendencia a la gerencia pública no constituye una privatización de los servicios públicos, como se dijo durante los años ochenta y noventa, sino de la manera como se prestan, organizan y evalúan estos servicios. Es decir, ya no se busca lograr una administración pequeña, dentro de la perspectiva neoliberal del Estado mínimo, sino eficiente, imprimiéndole una nueva racionalidad administrativa a los asuntos públicos.

En este orden de ideas, el presente ensayo analiza la incorporación de filosofías, prácticas y sistemas de evaluación de la calidad propias del ámbito empresarial privado al sector público; específicamente, aborda la aplicación de la norma de la Organización Internacional para la Estandarización (ISO) 9002 al servicio de alumbrado público del municipio de Zapopan, Jalisco.

La norma ISO 9002 y la calidad

La Organización Internacional para la Estandarización (ISO, por sus siglas en inglés) es una federación de alcance internacional establecida en 1947 en Suiza; su misión es promover el desarrollo de la estandarización

El autor es profesor-investigador del Departamento de Mercadotecnia y Negocios Internacionales del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara.

para mejorar la calidad de los servicios y productos. Se trata de una organización de alcance mundial en búsqueda de mejores estándares de calidad, entendida ésta como una serie de rasgos y características de un producto o servicio que conllevan la aptitud de satisfacer necesidades preestablecidas.

En 1987, la ISO publicó la norma internacional ISO 9002, un sistema de calidad de los servicios a nivel mundial. Esta norma fue diseñada para asegurar la calidad en producción, instalación y servicios mediante la prevención, detección y corrección de problemas. El objetivo que



persigue esta norma es generar un sistema de calidad, satisfacer al cliente e introducir una cultura de la mejora continua, obteniendo además la reducción de los costos.

Esta norma se ha venido incorporando en México desde la década de los noventa, sobre todo en las empresas que buscan el reconocimiento de la calidad bajo estándares internacionales. La norma no es un requerimiento legal, pero se considera beneficiosa por el reconocimiento y prestigio que genera. La norma parte de la evaluación y acreditación de una tercera persona independiente, calificada y certificada para constatar y expedir los certificados de calidad.⁴

Las bases y conceptos principales en los que descansa la norma ISO 9000⁵ son cinco:

1. *Decir qué es lo que se hace.* Lo cual significa documentar cómo la organización conduce los negocios en forma cotidiana, definiendo los procesos de acuerdo con los requerimientos del estándar.

2. *Hacer lo que se dice.* Lo que implica que cada actividad dentro de la organización debe ser llevada a cabo exactamente como se describe en los procedimientos escritos.

3. *Registrar lo que se hizo.* Una vez documentado lo que se hace, se debe mostrar evidencia de ello en forma permanente por medio de registros.

4. *Mostrar que funciona.* A través de una evidencia objetiva documentada ante un auditor externo, demostrar que el sistema de calidad cumple con los requerimientos de ISO y que el sistema está llevándose a cabo en forma efectiva.

5. *Verificar por uno mismo.* Verificar a través de un proceso denominado auditoría interna del nuevo

sistema de calidad, la cual deberá ser efectuada, cuando menos dos veces por año, para asegurar que éste permanece a pesar de los cambios en las condiciones de los negocios.

La certificación de los servicios públicos tampoco es una obligación legal; sin embargo, es una buena medida para tratar de fomentar una nueva cultura de los servidores públicos y tratar de mejorar el servicio. Desde esta perspectiva, la administración de la calidad es un proceso de mejora del conocimiento y la posición competitiva de las empresas, que luego pasan al ámbito gubernamental.

En resumen, ISO 9002 es una norma internacional tendiente a asegurar la calidad y el mejoramiento de los servicios. Lo que busca esta norma, además de la estandarización de prácticas y procedimientos en las empresas, es hacer de la calidad un hábito y formar una cultura de la mejora continua.⁶

El proceso de certificación en Zapopan

En el ámbito público, la incorporación de los sistemas de certificación de la calidad en México se dieron primeramente en el ramo de educación, ciencia y tecnología a través de la constitución del padrón de posgrados de excelencia del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) en 1991 y con la creación del Centro Nacional de Evaluación (Ceneval) en 1994, que es un sistema de evaluación y acreditación de la calidad de los egresados de las instituciones de educación superior de nuestro país.

En la administración municipal, el proceso de incorporación de nor-

mas internacionales de calidad se inició a finales de la década de los noventa, primeramente en el municipio de Aguascalientes. En Zapopan, el proceso de certificación de la calidad del servicio de alumbrado público inició en febrero de 1999 y concluyó con la obtención del certificado a fines de diciembre del mismo año. Para ello se invirtieron 5 800 horas hombre y se pagaron 50 mil pesos por los servicios de evaluación de la empresa British Standards Institution.

Esta certificación se dio bajo el gobierno del Partido Acción Nacional (PAN), administración proclive a imponer enfoques neoempresariales en el ejercicio de la función pública y que reiteradamente ha privilegiado el nombramiento de funcionarios de la administración municipal a empresarios o egresados de universidades privadas (véase Hurtado y Valdez, 1998).

El primer precedente que se sienta en nuestro país en materia de certificación de los servicios municipales se dio en el municipio, también panista, de Aguascalientes en 1998, y correspondió al servicio de limpia. A nivel estatal, la misma entidad ha obtenido la certificación ISO 9002 en el mismo año en los servicios de catastro;⁸ por su parte, el gobierno del estado de Jalisco obtuvo en el año 2000 la certificación en el registro civil. Esta nueva tendencia silenciosa está recorriendo las administraciones municipales en muchas partes del país. Por ejemplo, municipios como Mérida y Monterrey han iniciado los trabajos tendientes a la obtención del certificado en diferentes servicios públicos.

A nivel internacional, Inglaterra ha obtenido el certificado de seis dis-

tintas empresas de gobierno de alumbrado público, y en países como Estados Unidos se avanza en el proceso de reingeniería de procesos y calidad total en los servicios públicos locales.

El ayuntamiento de Zapopan inició el proceso de certificación con el objetivo de dar respuesta a las necesidades de un servicio de calidad para los ciudadanos (satisfacción al cliente), cumplir el compromiso establecido en el Plan de Desarrollo Municipal, mejorar la imagen de gobierno y generar un sistema de calidad en este servicio.⁹ Los propósitos son mejora continua del servicio y lograr la eficiencia y el reconocimiento del servicio de alumbrado público.¹⁰

Los resultados obtenidos en el primer semestre de la certificación son satisfactorios, aunque no espectaculares, ya que los cambios se esperan en el mediano más que en el corto plazo. Los siguientes datos nos muestran los avances logrados:

Se obtuvo un incremento de 42 por ciento en reportes atendidos una vez que se estableció el sistema de calidad, pasando de 635 por mes en 1998 a 896 en 1999.

Los servicios prestados aumentaron con el mismo periodo de 1 037 por mes en 1998 a 2 069 en el año 2000.

El número de lámparas reparadas también tuvo un incremento, pues pasó de 814 en 1998 a 1 636 en el 2000.

De acuerdo con una encuesta de satisfacción realizada en enero de 2000 en la que se preguntó a la ciudadanía sobre la calidad del servicio y los aspectos que se debían mejorar, se obtuvo que el 57 por ciento consideró el servicio como excelente, el 34 por ciento como bueno, el 6 por ciento como regular, el 1 por ciento

como malo y el 2 por ciento que debería mejorar.

Los costos de mano de obra por servicio bajó de 126.13 pesos en 1998 a 104.98 en el 2000.

Se creó el programa de capacitación continua del personal, con un mínimo de 30 horas por año según el proceso de desarrollo.

En el almacén se crearon procedimientos para recepción, inspección y entrega de los materiales, lo que dio como resultado una óptima identificación y localización de materiales y garantías.

Se creó la Comisión de Seguridad, Orden y Limpieza, que programa recorridos mensuales para revisar las condiciones de las instalaciones, los vehículos y el personal.

Se ha creado un sistema de detección de problemas para buscar la solución, el cual incluye la edición de folletos informativos, campañas para que los ciudadanos reporten daños o desperfectos del servicio y sugerencias de la ciudadanía para el mejoramiento de servicio.

Finalmente, en esta materia cabe señalar que la nueva política administrativa está orientada a mejorar la calidad de los servicios, capacitar al personal e involucrar a la ciudadanía en el proceso de mejoramiento continuo de los mismos. Sin embargo, se han presentado diversos problemas producto de inercias, reclamos laborales y vicios añejos del personal. Por ejemplo, uno de los principales problemas ha sido la resistencia del personal de la dependencia al cambio de actitud para la adopción de patrones de calidad en el servicio, así como la incompreensión de personal de otras dependencias del ayuntamiento relacionadas con el servicio de alumbrado público del municipio.



Consideraciones finales

Estamos experimentando en el sector público municipal de nuestro país una especie de transición de una cultura de gestión pública tradicional a otra caracterizada por la combinación de principios gerenciales y burocráticos, una especie de paradigma neoempresarial del gobierno en el que se incorporan nuevas filosofías, métodos y principios propios del sector privado. Este nuevo fenómeno se presenta ante la crisis de modelos administrativos propios del sector público y ante la baja calidad en la prestación de los servicios públicos.

Esta ha sido una tendencia silenciosa de incorporación de tales enfoques y medidas al sector público. Es una nueva y fuerte corriente administrativa adoptada por políticos y servidores de distinto origen partidista para encarar los problemas de la administración pública y buscar bajo principios eficientistas la prestación de los servicios que presta.

Esta nueva concepción parte del principio de que el problema no es,

como señalan los neoliberales, la magnitud del gobierno, sino el efecto y la ineficiencia que puede generar en términos de calidad de servicios. Por ello, incorpora una nueva racionalidad con base en el proceso económico y de los sistemas de calidad propios del ámbito empresarial.

A pesar de las críticas, esta especie de revolución silenciosa tiene cierta razón de ser en la medida en que la gobernabilidad y legitimación política de las élites gobernantes están ligadas a la eficiencia en la prestación de los servicios públicos. Sin embargo, pueden y deben explorarse nuevas formas para imprimirle una moderna racionalidad administrativa a los asuntos públicos, que no necesariamente tiene que ser la aplicación de las prácticas, procedimientos y principios de la administración privada.

Se debe reconocer que estos procedimientos, si bien inciden en el mejoramiento de los servicios públicos,¹¹ no logran resolver de raíz los complejos e intrincados problemas propios de gobernar y administrar los municipios bajo un escenario de

escasez de recursos económicos, ya que la diversidad y heterogeneidad del municipio mexicano y su alto nivel de marginación lo hace casi imposible.

Además, la implantación de dichas prácticas, como el caso del ISO 9002 en Zapopan, genera dudas y cuestionamientos sobre sus verdaderas bondades y efectividad, como los siguientes:

No todo modelo gerencial o norma ideada y desarrollada en y para empresas privadas puede ser aplicada automáticamente a la administración pública, porque puede resultar infructuosa y con demasiados costos políticos y financieros para la sociedad ya que, como lo señala Dimock, la administración pública tiene un manejo propio e inherente, por lo que no es fácil aplicar los principios de la administración privada y a ésta no le incumbe solamente la eficiencia.

La norma ISO 9002 no fue diseñada para atender y medir la calidad de los servicios que presta el sector público municipal.¹² Por eso más bien se debe diseñar un modelo específico ex profeso para administrar un sistema de aseguramiento de la calidad en el sector público en sus diferentes niveles, ya que la acción de gobernar y administrar los asuntos públicos es una tarea compleja. Es decir, aunque con flexibilidad se pueden adoptar los procedimientos para obtener la certificación ISO 9002, el municipio se rige bajo dinámicas distintas de la empresa.

La gran mayoría de los municipios mexicanos tienen poca experiencia en el ramo del aseguramiento de la calidad en los servicios. En todo caso, sólo los municipios con mayor desarrollo y recursos económicos

pueden obtener con cierta facilidad la certificación, mientras que en los pequeños, rurales y con serias penurias económicas es más difícil su obtención.

Ciertamente, la grandeza del gobierno está en proporción directa del cumplimiento de sus deberes y compromisos con la sociedad, pero no podemos medir los resultados de este programa municipal en el alumbrado público con base en métodos cuantitativos, por lo que se imponen evaluaciones con metodologías que enfatizan en cuestiones cualitativas.

Los incentivos de una empresa para la obtención de la certificación no pueden ser los mismos del municipio, ya que una empresa busca con esto mejorar su competitividad y la aceptación del mercado, mientras que el municipio mexicano sólo puede obtener cierta aprobación social con el mejoramiento de los servicios.

Finalmente, cabe apuntar que con la alternancia en el gobierno a nivel federal y ante la crisis de la administración pública, es previsible que la gestión pública sea influenciada y permeada fuertemente por el espíritu empresarial privado, ya que Vicente Fox ha señalado que aplicará en su administración los principios y prácticas aprendidas en el sector privado, entre ellas la calidad total.

Notas

¹ Agradezco a José Manuel de la Cerda González, director general de Servicios Públicos del Ayuntamiento de Zapopan, y a Heriberto Rodríguez Alamilla, director de Alumbrado Público, la información proporcionada para realizar este trabajo.

² Leonard White introduce el criterio de eficiencia en la ejecución de los negocios públicos.

³ A nivel internacional, los promotores

de este tipo de enfoques son Milton Friedman, Ludwig von Mises, Friedrich von Hayek, James Buchanan, Gordon Tullock, Vicent Ostrom, Marcur Olsen y William Niskanen, quienes han señalado enfáticamente que sí es posible incorporar principios, métodos y prácticas de la administración privada a la pública y a los negocios gubernamentales.

⁴ La certificación es la acción realizada por una entidad reconocida independiente; por medio de ella se manifiesta que se dispone de la confianza adecuada en que un producto o servicio, debidamente identificado, se manufactura o presta conforme a una norma u otro documento normativo específico.

⁵ La norma ISO 9000 se subdivide a su vez en 9001, 9002 y 9003. La diferencia entre 9001 y 9002 estriba únicamente en que esta última no incorpora el control del diseño de los 20 requerimientos del sistema de calidad del ISO 9001.

⁶ De acuerdo con la Dirección de Alumbrado Público del municipio de Zapopan, las ventajas de la certificación ISO 9902 es la mejora continua del servicio, el incremento de la cobertura con la optimización de los recursos, la eficiencia en calidad y servicios; se garantiza la seguridad de los empleados, se fortalece el nivel de confianza de la ciudadanía, se mejora la actitud y autoestima del empleado

y se cumplen los compromisos del gobierno.

⁷ El PAN gobierna el municipio de Zapopan desde 1995. El actual ayuntamiento lo preside el licenciado José Cornelio Ramírez Acuña desde finales de 1997.

⁸ El estado de Aguascalientes ha creado el Departamento de Calidad para llevar a cabo nuevas certificaciones e imprimir una nueva actitud y dinámica a los servicios públicos que ofrecen las dependencias estatales.

⁹ Al respecto, el Plan de Desarrollo Municipal 1998-2000 tiene como objetivos prestar servicios públicos municipales de calidad y ampliar su cobertura. Como estrategia, se plantea eficientar el servicio de alumbrado público; y como programa específico, buscar la certificación del servicio de alumbrado público a fin de asegurar que cumpla con los estándares de calidad.

¹⁰ Según el director de alumbrado público de Zapopan, calidad en el servicio de alumbrado público significa ofrecer servicios seguros, efectivos, que satisfagan las necesidades y expectativas de los usuarios de este servicio en el municipio.

¹¹ Recuérdese que la gestión de la calidad es una filosofía adaptada por organizaciones que confían en el cambio orientado hacia el cliente y que persiguen mejoras continuas en sus procesos cotidianos.



¹² En cierta medida, son discordantes los objetivos de una empresa en el sentido de obtener una ganancia y el sentido social de una empresa pública.

Bibliografía

Buchanan, James y Gordon Tullock, *The calculus of consent*, The University of Michigan Press, Ann Arbor, 1962.

___ y Robert Tollison (eds.), *The theory of public choice*, The University of Michigan Press, Ann Arbor, 1987 (1984).
 Dimock, Marshall, "The study of administration", *The American Political Science Review*, vol. 31 (1937).
 ___, *Principios y normas de administración*, Libreros Mexicanos Unidos, México, 1965.
 Flores Caballero, Romeo R., *Administración y política en la historia de*

México, Fondo de Cultura Económica/ Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1988.

Friedman, Milton, "La responsabilidad social de los negocios es aumentar sus utilidades", en varios autores, *Oficio y arte de la gerencia*, Escuela de Administración de Empresas de Harvard, Bogotá, 1995.

Guajardo G., Edmundo, *Administración de la calidad total. Conceptos y enseñanzas de los grandes maestros de la calidad*, PAX, 1996.

Guerrero, Omar, *Del Estado gerencial al Estado cívico*, Universidad Autónoma del Estado de México/Miguel Ángel Porrúa, México, 1999.

Hurtado González, Javier y Andrés Valdez Zepeda, *Democracia y poder político en Jalisco: desde la alternancia hasta las elecciones locales de 1997*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 1998.

Lamprecht, James L., *ISO 9000 en las pequeñas empresas. Manual de implementación*, Panorama, 1997.

Mises, Ludwig von, *El socialismo: análisis económico y sociológico*, Hermes, México, 1961.

___, *Omnipotent government: the rise of the total state and total war*, Yale University Press, New Haven, 1944.

___, *Bureaucracy*, Yale University Press, New Heaven, 1962 (1944).

Niskanen, William, *Bureaucracy and representative government*, Aldine Atherton, Chicago, 1971.

Olsen, Mancur, *The logic of collective action*, Harvard University Press, Cambridge, 1971 (1965).

Ostrom, Vincent, "Development in the 'no-name' fields of public administration", *Public Administration Review*, vol. 24, núm. 1, 1964.

___, "Public choice: a different approach to study of Public Administration", *Public Administration Review*, vol. 31, 1971.

___, *The intellectual crisis in American public administration*, The University of Alabama Press, 1974.

Tullock, Gordon, *The politics of bureaucracy*, Public Affair Press, Washington, 1965.

White, Leonard, *Introduction to the study of public administration*, McMillan, Nueva York, 1926.

EL TRIMESTRE ECONOMICO



COMITÉ DICTAMINADOR: Alejandro Castañeda, Pablo Coller, Fausto Hernández Trillo, Raúl Livas, Rodolfo de la Torre, Alejandro Werner. CONSEJO EDITORIAL: Edmar L. Bacha, José Blanco, Gerardo Bueno, Enrique Cárdenas, Arturo Fernández, Ricardo French-Davis, Enrique Florescano, Roberto Frenkel, Kevin B. Grier, Ricardo Hausmann, Alejandro Hernández, Albert O. Hirschman, Hugo A. Hoppenhayn, David Ibarra, Felipe Larraín, Francisco Lopes, Guillermo Maldonado, Rodolfo Manuelli, José A. Ocampo, Joseph Ramos, Luis Ángel Rojo Duque, Gerl Rosenthal, Francisco Sagasti, Jaime José Serra, Jesús Silva Herzog Flores, Osvaldo Sunkel, Carlos Tello, Sweder van Winjberger.

Director: Rodolfo de la Torre. Subdirector: Raúl Livas
 Secretario de Redacción: Guillermo Escalante A.

Vol. LXVII (3) México, Julio-Septiembre de 2000 Núm. 267

Leonardo Medrano	<i>Subsidios a la exportación, competencia de precios e integración vertical</i>
Marco A. Baquero Latorre	<i>Dolarización en la América Latina. Una cuantificación de las elasticidades de sustitución entre monedas</i>
Eduardo Walker	<i>Predictibilidad de rendimientos en el mercado accionario chileno</i>
Marisa Buchell y Carlos Casacuberta	<i>Asistencia escolar y participación en el mercado de trabajo de los adolescentes en Uruguay</i>
Carlos Gradín y Máximo Rossi	<i>Polarización y desigualdad salarial en Uruguay, 1986-1997</i>
Gustavo López Cortés	<i>El ambiente macroeconómico de México y su exposición al riesgo crediticio en el periodo de crisis anterior a 1994. Una investigación teórica</i>

EL TRIMESTRE ECONOMICO aparece en los meses de enero, abril, julio y octubre. La suscripción en México cuesta \$180.00. Número suelto \$60.00. Número suelto atrasado \$40.00. Disquetes con el índice general (por autores y temático) de los números 1-244, \$26.00 (4.49 dls.)

Precios para otros países (dólares)

	Suscripciones	Números sueltos	
		Del año	Atrasados
Centroamérica y el Caribe	70.00	20.00	10.00
Sudamérica y España	90.00	30.00	20.00
Canadá, Estados Unidos y resto del mundo	120.00	33.00	20.00

Fondo de Cultura Económica, carretera Picacho Ajusco 227, Col. Bosques del Pedregal, 14200 México, Distrito Federal. Suscripciones y anuncios: teléfono 52 27 46 70, señora Irma Barrón.
 Correo electrónico (E-mail): trimestre@fce.com.mx
 Página del Fondo de Cultura Económica en Internet: <http://www.fce.com.mx>

