

La Época de la Gestión de Calidad en el Municipio de Pachuca de Soto Hidalgo: Alternancia Política y Humanismo vs Inercias Estructurales.

Joel Mendoza Ruiz, jmendoza66@ymail.com

Adriana Carbonell Pérez, adenri730@hotmail.com

Ambos adscritos a la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (México)

Resumen: Como estudio de caso, esta ponencia destaca la administración municipal de Pachuca de Soto (Hidalgo, México) 2000-2003, primera y única de extracción panista¹, por impulsar cambios moderados desde la visión disciplinar de la gestión de calidad. Con respecto a las administraciones municipales antecedentes, y pese a la moderación señalada, se considera válida la expresión del presidente municipal de ese entonces: *los logros de la administración 2000-2003 serán una referencia obligada para la actual y las próximas administraciones municipales*. Para la etapa 2003-2011, la ponencia refiere que los cambios iniciados han tenido continuidad pues actualmente existen ya veintiún procesos certificados, sin embargo, éstos resultan poco congruentes con respecto al marco referencial y también con respecto al periodo inicial.

Nota biográfica: El primer autor nació en Tuxpan Veracruz (México, 1966), es arquitecto, maestro en planificación y doctor en ciencias políticas y sociales. Fue funcionario municipal entre 1989 y 2009, docente desde 1994 e investigador desde 2009. La segunda nació en Pachuca Hidalgo (México, 1987), es licenciada en ciencias políticas y administración pública y desde 2010 estudia la maestría en gobierno y gestión local.

Palabras clave: Gestión de calidad, cliente ciudadano, procesos certificados, alternancia política, humanismo político.

Introducción.

En México, al paralelo de la alternancia política en la extracción mayoritaria de los ayuntamientos, las necesidades de “*cambio*” en el funcionamiento tradicional de las

¹ El partido acción nacional (PAN), fundado en 1939, constituye la fuerza política de derecha en México. El ejecutivo federal mexicano ha sido de esa extracción política desde el año 2000.

estructuras administrativas municipales han inspirado el desarrollo de una época de calidad que inició su difusión en el último quinquenio del Siglo XX, pero que pasó a una práctica nacional más tangible a partir del año 2000. La *revolución de la calidad* ha resultado factible según cuatro niveles de cambio, de tal modo que al revisar los casos éstos podrían enmarcarse en un solo nivel, establecer una secuencia entre dos o más, o simplemente no abordar ninguno y caer en el juego político de combinar el discurso con la simulación. A manera de opciones, estos niveles necesariamente definen el grado de éxito que podría alcanzarse en la adaptación del estilo directivo y de la cultura organizacional de la iniciativa privada. Los niveles de cambio aludidos son las siguientes:

Primero.-*calidad de los productos*, percibida como resultado que posibilita utilidades duraderas y que justifica la eficiencia económica de las operaciones².

Segundo.-la atención se centra en el usuario, los productos se integran como componentes del servicio, y la productividad es traducida en *competitividad por la calidad* a la vista del cliente ciudadano³.

Tercero.-se privilegia la eficiencia funcional de estructuras, sistemas, normas y procedimientos; la impersonalidad del *éxito organizacional* somete a la calidad intelectual, técnica y moral como atributos individuales⁴.

Cuarto.-representa “*el respeto a la persona humana como filosofía administrativa*”, por lo que resta atención a la producción y a las utilidades a corto plazo, para definir como principio supremo la calidad del ser humano dentro y fuera de la organización⁵.

Para abordar un estudio de caso que privilegió este último nivel de cambio, la presente ponencia, después de esta introducción, define un marco referencial bajo el título *Los Sistemas de Gestión de Calidad*. La sección sucesiva define la *Situación Antecedente a la Administración Municipal 2000-2003 de Pachuca de Soto*, más adelante, las virtudes e incongruencias de la etapa origen de la gestión de calidad en el gobierno municipal de Pachuca de Soto se abordan en el apartado denominado *El Inicio del Sistema de Gestión de Calidad en la Administración Tellería*. Las tendencias

² Aguilar Villanueva, Luis F.; *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de cultura económica, primera edición, segunda reimpresión, 2008, p. 318.

³ *Ibidem*.

⁴ *Ibidem*, p. 319.

⁵ *Ibidem*.

históricas de la etapa subsecuente constituyen la materia de la penúltima sección, *La Multiplicación de las Certificaciones de Calidad*, seguida esta de las *Conclusiones* finales.

Los Sistemas de Gestión de Calidad.

En el establecimiento de un orden progresivo que asegure la evolución trascendental de la calidad, se debe reconocer una interdependencia virtuosa entre dos gestiones, la estratégica y la de calidad, de tal modo que estas confluyan en la *creación de valor* para el cliente ciudadano. De este modo, la gestión estratégica define continuamente los productos o resultados de valor para el cliente ciudadano, dirigiendo la gestión de calidad hacia la relevancia social; mientras que la gestión de calidad, convirtiendo la estrategia en un plan de acción efectivo, asegura y controla los productos para que posean constantemente los atributos según las exigencias de valor⁶. Sólo mediante la alineación cíclica de objetivos, productos y producción se valida la aseveración: *calidad sin estrategia es ciega y estrategia sin calidad es vacía*⁷.

Como concepto primario derivado de lo expuesto, *calidad* es la “*característica inherente de un producto, proceso o sistema relacionado con un requisito*”, entendiendo por requisito una “*necesidad o expectativa establecida comúnmente de manera implícita u obligatoria*” por el cliente ciudadano al productor⁸. Sin embargo, para apoyar categóricamente un concepto integral de calidad, se dice que ésta sólo será posible y efectiva si las organizaciones productoras se estructuran como *sistemas de calidad o sistemas de gestión de calidad*, en donde necesariamente exista la interdependencia e integración de cuatro componentes:

- A. La acción o responsabilidad de los directivos, pues resulta básico que ellos comprendan la cultura de la calidad y que fomenten en las organizaciones que encabezan: el involucramiento de todos sus integrantes, la atención centrada en el cliente ciudadano, la planeación y programación del ajuste de procesos, la incorporación de las innovaciones, la perseverancia en la mejora continua, y hasta la propagación de esa cultura hacia el bienestar social y la conservación del ambiente⁹.

⁶ *Ibidem*, p. 320.

⁷ *Ibidem*, p. 322.

⁸ *Ibidem*, p. 326.

⁹ Franco, Rolando; Queirolo, Eduardo; *Caja de herramientas de técnicas de gestión pública*, México, FLACSO, 2008, p. 4.

- B. La gestión de recursos, en cuyo caso, los recursos humanos de la organización deben fomentarse mediante políticas de motivación y capacitación, la delegación de responsabilidades, la colaboración interna y el trabajo en equipo. Por su parte, el sistema de gestión de calidad debe constituirse como un proyecto de inversión que requiere asignaciones específicas y un ejercicio presupuestal disciplinado¹⁰.
- C. El proceso de realización del producto, sobre el cual cada organización debe identificar su mapa a partir del razonamiento de las necesidades de sus usuarios, de las actividades principales que desarrolla y de los servicios que presta; estableciendo una jerarquización entre los mismos¹¹.
- D. La medición, análisis y mejora de procesos y productos; con una perspectiva abierta a la fase anterior, relativa a los requerimientos del cliente ciudadano, y otra hacia la fase posterior, relativa a los registros de la satisfacción de los interesados; en un ciclo ascendente de mejora continua de la gestión. Por ello, cada organización debe orientar su gestión a alcanzar resultados concretos, medibles y verificables en todas las áreas de la gestión y en los procesos que añaden valor a los usuarios, para lo cual la organización debe establecer un sistema de Indicadores que refleje las necesidades y evaluaciones de las partes¹².

Como requisito previo a la incorporación de los componentes anteriores en la conformación de un sistema de calidad, se debe considerar que el sector público se caracteriza por ser un ambiente cambiante, esto es, influenciado por variables administrativas y sociopolíticas que están en constante movimiento. En ese contexto, resultará sustancial *“reconocer aquellos valores propios del sector público tendentes a buscar la máxima calidad posible en el marco de la cultura administrativa”*¹³.

Al considerar que algunos aspectos en la conformación de un sistema de calidad deben desarrollar una mayor minuciosidad en su instrumentación, el resto del presente apartado desglosa con mayor detalle la atención del cliente ciudadano y la estructuración de procesos. Para identificar los requisitos del cliente ciudadano hacia el productor existen como necesidades previas la clasificación de los servicios y la valoración correspondiente del cliente ciudadano. Como patrón descriptivo razonable, una clasificación relaciona siete tipos de servicios: universales (para todos), a solicitud (como la información pública), por ley (subsídios), limitados (regidos por la oferta),

¹⁰ *Ibidem*, p. 5.

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ibidem*, p. 6.

¹³ *Ibidem*.

obligatorios (como educación y salud), preventivos (implican riesgo), y optativos (por pago)¹⁴. Por su parte, en cuanto a una valoración del cliente ciudadano dada en función de las clasificaciones que se realicen, ésta se justifica en virtud de que la naturaleza propia de cada servicio obligará a construir diversos segmentos o tipos de clientes ciudadanos, y llevará también a descubrir que sus requerimientos cambian en número e intensidad según el tipo de servicio que demandan. Todo ello obligará necesariamente a buscar la *customerización* de los productos¹⁵.

A partir de lo anterior, la OCDE propone cinco actividades para integrar un ciclo de participación ciudadana en la definición y realización de los servicios públicos, haciendo la aclaración de que en la práctica la mayoría de los países miembros alcanzan a operar sólo en el segundo o tercero de los siguientes momentos:

Primer momento, *de información*, proporciona a un cliente sólo la información acerca de que servicios van a suministrarse¹⁶.

Segundo momento, considera una injerencia del cliente en las decisiones y en el diálogo con el proveedor, pero las decisiones aún las toma el gobierno¹⁷.

Tercer momento, el cliente en la toma de decisiones conjunta¹⁸.

Cuarto momento, el cliente decide en el marco de referencia convenido¹⁹.

Quinto momento, el cliente decide en un mercado competitivo²⁰.

En paralelo a la organización "*hacia afuera*" (entre cliente ciudadano y productor), el "*reordenamiento interior*" considera que los procesos de trabajo deben dirigirse a alcanzar la *customerización* prevista de los productos. Expresado en un sentido conceptual, *el proceso es una secuencia de acciones interrelacionadas y secuencialmente organizadas que transforman progresivamente determinados insumos (inputs) en productos o servicios determinados (outputs), modificando el estado inicial del insumo y generando un producto con nuevas propiedades que representan un estado de mayor valor o valor añadido hasta concluir en el producto*

¹⁴ Aguilar Villanueva, Luis F.; *Op cit*, pp. 358-359.

¹⁵ *Ibidem*, p. 359.

¹⁶ *Ibidem*, pp. 364-365.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Ibidem*.

*final, que por sus atributos posee el valor requerido por el consumidor*²¹. De manera objetiva, el proceso es representado por una cadena de suministro: *proveedor => organización => cliente*²². Al hacer énfasis en los aspectos organizativos, el flujo de trabajo o cadena de suministro contempla dos dimensiones: 1) la *dimensión técnica* tiene que ver con los insumos y equipos tecnológicos de las operaciones, su uso y manejo, la secuencia de las operaciones productivas, el volumen y tiempo de las operaciones (en los dos últimos aspectos es necesaria una comparativa *con o sin máquinas*), las especificaciones de los procedimientos operativos, y los atributos del producto final²³; y 2) la *dimensión social* se relaciona con la especificación del *rol-status* de los operadores, con sus interrelaciones laborales y personales, con la definición de autoridad y responsabilidad, con las expectativas y obligaciones recíprocas, con los patrones correctos de conducta, con los procedimientos para resolver conflictos, y con los flujos de comunicación e incentivos de desempeño²⁴.

Para pasar a la práctica de estructuración de los procesos, se hace necesario eslabonar la cadena de suministro considerando una interacción de clientes y proveedores internos, por cuya visión, cada persona o unidad en una organización pública es receptor de un insumo (asumiéndose como cliente), transformador del mismo mediante su trabajo, y proveedor de un nuevo producto a un cliente sucesivo²⁵. La trivalencia individual en cada trabajador involucrado, sin vínculos con las operaciones anteriores o las siguientes, define el perfil del puesto y la función del cargo. Esta trivalencia en operación, de acuerdo a estándares prescritos, incrementa el valor de la cadena²⁶. Bajo esta perspectiva, la identificación de los defectos en la cadena causal del proceso llevará a rediseñar entera o parcialmente el proceso o sistema de procesos. Al proceder con rigor se llevará necesariamente a revisar el arreglo organizacional, la división del trabajo y la distribución de autoridad²⁷. Por lo expuesto, se puede inferir que el enfoque de procesos implica tres pasos fundamentales en su estructuración: a) la estandarización de los procesos, b) la racionalización de los procesos, y c) la delimitación de las relaciones cliente-proveedor²⁸.

En una relación secuencial de mayor sentido pragmático, la revisión y reestructuración de los procesos en el sector público incluye las siguientes tareas:

²¹ *Ibidem*, p. 374.

²² *Ibidem*, p. 375.

²³ *Ibidem*.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ *Ibidem*, pp. 376-377.

²⁶ *Ibidem*, p. 377.

²⁷ *Ibidem*, p. 378.

²⁸ *Ibidem*, p. 379.

- 1) Identificar, por prescripción legal o ideal, los procesos sustantivos de la organización, esto es, los que generen valor agregado a sus clientes ciudadanos²⁹.
- 2) Conocer el proceso actual y describir sus actividades e interventores³⁰.
- 3) Elaborar el mapa o flujograma insumo-trabajo-producto del proceso en curso³¹.
- 4) Identificar la normatividad del proceso³².
- 5) Rediseñar técnica y socialmente la secuencia de actividades del proceso, considerando las disconformidades permanentes, los requisitos de calidad, la legalidad, la transparencia y la no discriminación³³.
- 6) Poner en operación a prueba y bajo revisión exhaustiva durante un tiempo razonable el nuevo diseño del proceso³⁴.
- 7) Aprender de los resultados y hacer correcciones³⁵.

Sobre este último inciso, cabe considerar que la mejora de la calidad es un proceso orientado a reducir defectos en los productos, servicios o procesos. En una perspectiva más amplia, esta mejora es utilizada también para mejorar aquellos resultados que, sin ser deficientes, ofrecen posibilidades de ser mejorados. Por ello, El mejoramiento continuo supone el cuestionamiento permanente del *statu quo* y la creación progresiva de nuevos requisitos de calidad de mayor alcance. Adicionalmente, el control de los procesos considera otras actividades como las que a continuación se mencionan:

- 8) Crear un sistema de datos para conocer objetivamente el grado de normalidad o confiabilidad (probabilidades de cumplimiento de especificaciones)³⁶.

²⁹ *Ibidem*, p. 383.

³⁰ *Ibidem*, p. 384.

³¹ *Ibidem*.

³² *Ibidem*.

³³ *Ibidem*.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ *Ibidem*, p. 405.

9) Proyectar la mejora del proceso y el nivel de satisfacción y lealtad del usuario a los bienes y servicios que se producen, los objetos por medir pueden ser múltiples pero seleccionados por su relevancia³⁷.

10) Valorar la instrumentación de un control estadístico del proceso³⁸.

Para finalizar, se deben mencionar dos aspectos a considerar por las organizaciones que aplican la calidad total para con ellos constituir etapas más avanzadas con respecto a la atención del cliente ciudadano y a la estructuración de procesos. El primero se trata de que estas organizaciones se dirijan a desarrollar alianzas de colaboración con otras organizaciones, permitiendo así el intercambio de conocimientos y buenas prácticas para elevar continuamente el valor agregado que brindan a sus grupos de interés. El segundo se relaciona con la certificación de los procesos como resultado de autorías practicadas por organismos que basan su actuación en las normas ISO³⁹, generando de este modo la confianza ciudadana y el reconocimiento de la institución. La advertencia necesaria es que el segundo aspecto corre el riesgo de abandonarse como etapa de un proceso continuo y constituirse como discurso político coyuntural, la tendencia a masificar la certificación en el sector público puede ser evidencia de ello⁴⁰.

Situación Antecedente a la Administración Municipal 2000-2003 de Pachuca de Soto.

La administración municipal de Pachuca de Soto no contaba con un sistema de gestión de calidad durante el periodo previo al año 2000, más aún, los mecanismos de gestión no se dirigían hacia alguno de los niveles de cambio de la *revolución de calidad* naciente en esa época. Para soportar esta afirmación, algunos estudios de esa época mencionan que el control de gestión de la administración municipal de Pachuca de Soto... *no (era) participativo... (y) no (era) cualitativo al no verificarse el logro de los objetivos previamente propuestos, porque estos no (existían) como plan de gobierno,*

³⁷ *Ibidem.*

³⁸ *Ibidem.*

³⁹ ISO son las siglas en inglés de la organización internacional de normalización, entidad no gubernamental fundada en 1979 con el fin de elaborar normas internacionales que aseguren la calidad requerida en la gestión de la industria de la manufactura y los servicios, generando así exactitud y confianza económica y técnica entre proveedores, productores y consumidores. Las normas de calidad han ido cobrando creciente importancia en el sector público desde los años noventa.

⁴⁰ Franco, Rolando; Queirolo, Eduardo; *Op Cit*, p. 6.

por lo que la eficiencia y eficacia (quedaban) al arbitrio del presidente municipal⁴¹. Como alusión específica a la instrumentación documental del control de gestión se señalaba: ... si bien es cierto que existen formatos para un control de gestión, los mismos no son eficaces, al no reunir las características... como: nivel de trabajo, calendarización y cumplimiento de metas, unidad de medida apropiada para evaluar las acciones, recursos humanos, materiales y financieros, utilizados en la gestión de los programas⁴². (Estos formatos) quedan al arbitrio de la dependencia, sin relacionar unos con otros, ni encaminarse a un control de la gestión municipal⁴³. En cuanto al uso de tecnología para el seguimiento de la gestión, se mencionaba: pudimos observar que falta un sistema especializado y propio para el desarrollo del control, evaluación, y seguimiento de todos los programas y tareas administrativas⁴⁴. Con respecto a los organigramas y manuales de funciones de las dependencias que integraban en aquel tiempo la administración municipal, se asegura que no se contaba con tales ordenamientos⁴⁵.

Sobre las condiciones prevalecientes en el departamento de limpia, los funcionarios municipales que iniciaron su gestión en el año 2000 mencionaron que las condiciones laborales en las que se desarrollaba los procesos inherentes eran deplorables. El director de limpia tenía su oficina en la presidencia municipal (Casa Rule), y la central de servicios públicos (calle Lirio, colonia Nueva Francisco I. Madero) era un patio sin pavimentar cuyo servicio sanitario para los trabajadores era una sola tasa o retrete. En este lugar laboraban trescientas treinta personas del servicio de limpia, cuyo nivel de estudios promedio eran de tercero de primaria, había personas que contaban con secundaria y otras que no sabían leer y ni escribir, además de ser común el alcoholismo y hasta la drogadicción. El equipo de limpia estaba constituido por treinta y cuatro camiones de los cuales dieciocho estaban descompuestos. En su primera visita a la central de servicios públicos el director de limpia fue recibido a *jitomatazos*, quedando de manifiesto el rencor que los trabajadores sentían hacia sus jefes. Durante la administración municipal previa al año 2000 se acostumbraba que la tesorería emitía un solo cheque que cubría la nómina de los trabajadores de limpia, el jefe de limpia acudía a un banco a cambiar el documento y después se dirigía con el efectivo a cubrir sueldo fijo y horas extras de cada trabajador, no se expedían recibos individuales, el “control” se llevaba en una libreta.

⁴¹García Hernández, Joaquín; *La administración pública municipal de Pachuca-Hidalgo: diagnóstico y propuesta de modernización*; México, Universidad Anáhuac, *vince in bono malum*, tesis para obtener el grado de maestro en administración pública, 1999, p. 124.

⁴²*Ibidem*, p. 125.

⁴³*Ibidem*.

⁴⁴*Ibidem*.

⁴⁵Información proporcionada para esta investigación por quien fungió como jefa de aseguramiento de calidad al iniciar la administración municipal 2000-2003, 29 de marzo del 2011.

El inicio del Sistema de Gestión de Calidad en la Administración Tellería.

En el año de 1999, el partido acción nacional (PAN) ganó por primera vez las votaciones para renovación del ayuntamiento de Pachuca de Soto, esto significó que en el periodo 2000-2003 la capital del Estado de Hidalgo estaría gobernada por un partido distinto al partido revolucionario institucional (PRI), mismo que hasta la fecha ha monopolizado el poder de la gubernatura estatal. Al dar inicio la administración municipal 2000-2003 el vocablo *cambio* invadió el ambiente laboral de la alcaldía, el cual inmediatamente quedó acotado en la presentación del plan de desarrollo municipal por el horizonte cíclico de *tres años*. La limitante del periodo gubernamental, las insuficiencias administrativas referidas en el apartado anterior, así como lo que se denominó *“el radicalismo político (hacia) el primer alcalde opositor al PRI”*⁴⁶; constituyeron un balance realista entre las metas y las condiciones sobre las que se construirían los proyectos. En tal sentido, pese a que distintos términos del discurso les aluden, las condicionantes citadas anteriormente fueron determinantes para que el *cambio* no se proyectara en los niveles *“calidad de los productos”, “competitividad por la calidad”* o *“éxito organizacional”*.

La visión de calidad de la administración 2000-2003 se centró en *“el respeto a la persona humana como filosofía administrativa”*, aspecto sobre el cual se percibe la base del nivel de éxito obtenido. En ese sentido, la visión estratégica publicada en el plan de desarrollo municipal expresó: *impulsar corresponsablemente con la ciudadanía, el desarrollo del potencial humano de la sociedad pachuqueña, que garantice el respeto al bien común y eleve la calidad de vida en nuestro municipio con una proyección a 20 años*⁴⁷. Más allá del discurso, los aspectos primarios de la política general de calidad que este texto recalca más adelante fueron los de sentido humanista: el esfuerzo por la satisfacción de las demandas prioritarias de la ciudadanía y la constante actualización del personal en la cultura de calidad⁴⁸. Otra señal de lo expuesto se refiere a que el proceso de atención al público fue trazado con mayor minuciosidad según los siguientes *elementos tangibles*:

⁴⁶ José Antonio Tellería Beltrán les manifestó a su equipo cercano de trabajo en una carta que les dirigió al final de su administración: *Con frecuencia, casi de manera sistemática grupos radicales de priistas por decisión propia o por encargo, se dedicaron a obstaculizar y a sabotear la marcha del Gobierno Municipal. En el radicalismo político, no se discutía si los proyectos beneficiaban o no a la ciudadanía; fue sólo la descalificación por la descalificación. No obstante, los panistas, dimos resultados positivos.* Enero de 2003.

⁴⁷ H. ayuntamiento de Pachuca de Soto 2000-2003, *Plan municipal de desarrollo 2000-2003*, México, 16 de enero del 2000, p. 5.

⁴⁸ *Ibidem*.

1. Imagen de las oficinas, de los empleados y del equipo, según la percepción de los cinco sentidos. Se requerían oficinas limpias, ordenadas, ventiladas, iluminadas, sin hacinamientos, con buen mobiliario y con señalamientos. Los empleados debían mostrar pulcritud, arreglo personal, uso de uniforme en áreas que se requiera, no fumar, no ingerir alimentos y no comercializar objetos. Los equipos debían estar limpios, no producir ruido molesto y estar en un lugar seguro⁴⁹.
2. Empatía, algunos de sus signos eran saludar, presentarse, sonreír, salir y recibir al cliente, invitarle a sentarse, escuchar con atención, expresarse a velocidad moderada, informar quien atiende al contestar el teléfono, llamar a los ciudadanos por su nombre, y saber controlar discusiones en situaciones difíciles⁵⁰.
3. Velocidad de respuesta, traducida en dar prioridad a la atención del ciudadano y, en el caso de que su espera sea necesaria, saber mitigar los efectos de ella⁵¹. Como anécdota, la decisión del alcalde ante la existencia de trámites municipales urgentes y no urgentes con repercusión directa en las tarifas fue: *a partir de hoy todo urgente y a precio de no urgente*⁵².
4. Seguridad, infundida en el cumplimiento de lo comprometido, el respeto a los horarios, el disculparse anticipadamente ante posibles incumplimientos, el disponer de la normatividad para sustentar las actuaciones, y el reconocer y enmendar lo que se desconoce⁵³.
5. Confianza, esto es, denotar transparencia, mantener las puertas abiertas en horarios hábiles, portar gafetes, y entregar recibos que garanticen los pagos ciudadanos⁵⁴.

La gestión estratégica en relación con la gestión de calidad proyectó, como línea de acción inicial, la mejora en la productividad para reducir los tiempos de respuesta mediante la optimización de recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos; lo cual fue expresado según el siguiente énfasis: *integrar los procedimientos administrativos en un sistema de información integral de planeación,*

⁴⁹ Presidencia municipal de Pachuca de Soto, *Procedimiento "atención al público"*, Número de documento PRPMAC19, Fecha de liberación 8 de mayo de 2002, Fecha de revisión 8 de mayo de 2003, p. 3.

⁵⁰ *Ibidem*, pp. 4-5.

⁵¹ *Ibidem*, p. 5.

⁵² *Ibidem*, p. 5.

⁵³ *Ibidem*, pp. 5-6.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 6.

*control y operación, reduciendo el tiempo de respuesta al ciudadano, optimizando la calidad, mejorando el manejo de activos y presupuestos y bajando los costos de operación con tecnología moderna de información*⁵⁵. Con mayor puntualidad, el documento básico de planeación municipal determinó *obtener la certificación del sistema de calidad ISO-9002 en el departamento de limpia*, haciendo hincapié que se trataba de una prescripción ideal que buscaba obtener un valor agregado para la sociedad, ya que *sus procesos son críticos para el bienestar de toda la ciudadanía y por ello requiere regular sus operaciones a través del sistema de calidad*. Con menor detalle que el anterior se indicó también: *obtener la certificación ISO-9000 en el departamento de alumbrado público... (y) en el departamento de parques y jardines*⁵⁶. Asimismo, como línea de mayor generalidad y de menor alcance se propuso: *documentar bajo ISO-9000 los procesos de todas las áreas de la presidencia. Si bien otras áreas del municipio no se certificarán oficialmente, en el 100% de ellas deben generarse los manuales de calidad, los manuales de procedimientos, la documentación de trámite que conlleva en la mayoría de los casos*⁵⁷.

Para implementar el sistema de gestión de calidad resultó ampliamente favorable el perfil y la responsabilidad de los directivos. El ingeniero José Antonio Tellería Beltrán, presidente municipal, contaba con la cultura de la gestión de calidad debido a que era propietario de empresas certificadas según las normas ISO. Sin embargo, su labor fue más allá de sus antecedentes curriculares en virtud de que, según el manual de calidad del departamento de limpia, él directamente verificaba *el cumplimiento de la Política de Calidad con revisiones al Reporte Diario del Departamento de Limpia, con el reporte quincenal de los reportes del Centro de Atención al Público, con la revisión de los presupuestos año a la fecha, el informe de capacitación mensual, el informe mensual del relleno sanitario (Todos los anteriores son registros electrónicos)*⁵⁸. Por su parte, la maestra en ingeniería Rosana Lugo Castañeda⁵⁹, quien se desempeñó como directora de calidad y secretaria de servicios

⁵⁵ H. ayuntamiento de Pachuca de Soto 2000-2003, *Plan municipal de desarrollo 2000-2003*, México, 16 de enero del 2000, p. 27.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 32.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ Presidencia municipal de Pachuca de Soto, *Manual de calidad del departamento de limpia*, Número de documento MCSMLM, Fecha de liberación 2 de mayo de 2002, Fecha de revisión 2 de mayo de 2003, p. 6.

⁵⁹ Rosana Lugo Castañeda nació el 29 de mayo de 1973 en la ciudad Pachuca de Soto Hidalgo, cursó sus estudios de preparatoria y una maestría en ingeniería con especialidad en sistemas de calidad en el campus Hidalgo del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores Monterrey, así como la licenciatura en ingeniería bioquímica de alimentos en el campus Querétaro del mismo instituto. Su ingreso como servidor público se debió a que expuso su perspectiva de la gestión de calidad cuando el candidato a alcalde tocó a su puerta, destaca el hecho de que durante los primeros días de esa administración el área de calidad se creó como parte del *staff* del presidente municipal, iniciando ella su labor asistida sólo por su propia

públicos municipales durante la administración Tellería, fue la especialista que se reclutó para que, en la misma secuencia de los dos cargos que cubrió, documentara bajo ISO-9000 todos procesos de la administración municipal para pasar después a promover la certificación de los procesos proyectados para tal fin.

La asignación de recursos financieros fue adecuada a la implementación de los proyectos de la administración 2000-2003, en cuyo caso, el apartado “recursos” del manual de calidad del departamento de limpia consideró: *la identificación y asignación de los recursos es a través de presupuestos anuales que se integran de proyectos definidos por las Secretarías junto con Directores y Jefes de Departamento de la Presidencia Municipal y que son aprobados por el Comité de aprobación de proyectos (Presidente Municipal, Tesorería, Contralor, Aseguramiento de calidad). La aprobación legal de dicho presupuesto es por parte del H. Ayuntamiento... El seguimiento y control de los recursos es través del Sistema Administrativo Integral (Tonalli)*⁶⁰.

Por su parte, la motivación y capacitación de recursos humanos complementó la implementación del sistema de gestión de calidad, ya que *en los presupuestos se (incluyeron) los requerimientos de personal capacitado para la administración, ejecución de las actividades, propias de los departamentos, de verificación y de auditorías internas*⁶¹. De este modo, se introdujo la capacitación bajo la meta preliminar de que el 100% de servidores públicos debían contar con un mínimo de tres cursos. Los directivos cursaron por seis meses (los días lunes) el diplomado de habilidades gerenciales para una administración municipal de calidad y el seminario de alta administración municipal (SAAM, los días sábados). A su vez, para los trabajadores de limpia se inició con un curso de autoestima titulado “*autoestima la calidad eres tú*”. Originalmente estaba previsto contratar un salón de un hotel en la zona centro de Pachuca, sin embargo esto se consideró lejano para la cultura y olores característicos de los trabajadores de limpia, por lo que fue mejor adecuar la central de servicios públicos con un manteado y hacer grupos de 60 personas. La motivación incluyó también la construcción de baños dignos para los trabajadores, descubriendo así que la reacción de compromiso ante tal motivación era el valor gremial afín a la cultura de calidad.

En cuanto a la medición y análisis de los procesos y productos, su antecedente inició en el periodo enero-mayo del año 2000 mediante la primera evaluación del desempeño, eventos que se siguieron celebrando mensualmente y que fueron

computadora portátil. Actualmente labora en su propia empresa de consultoría y capacitación: Strategas, Soluciones de Valor SC (www.strategas.com.mx).

⁶⁰*Ibidem*, p. 5.

⁶¹*Ibidem*.

presididos por el mismo presidente municipal⁶². El elemento a medir fue la capacidad de respuesta con relación a metas preestablecidas para un periodo determinado (lámparas reparadas, personas colocadas en empleo, rutas de recolección de basura cubiertas, etc.), la jerarquía de medición fue adecuada a ello según la siguiente escala:

Cuadro único.- Escala de medición del desempeño en la administración 2000-2003.

Calificación	
AAA	Excedió el objetivo extremadamente
AA	Excedió el objetivo
A	Cumplió el objetivo
B	Cumplió medianamente el objetivo
C	No cumplió el objetivo o no presento informe
S/C	Sin calificación (por que no aplique calificar en ese periodo)
NE	El objetivo todavía no empieza en el año
CANCELADO	Objetivo cancelado
CONCLUIDO	Cuando la meta completa ya se termino

Cuadro localizado en: Presidencia municipal de Pachuca de Soto, *Procedimiento "sistema de medición del desempeño"*, Número de documento PRPMAC09.01, Fecha de liberación 20 de diciembre de 2002, Fecha de revisión 20 de diciembre de 2002, p. 3.

En contraste a lo anterior, se afirma que el aspecto referido estratégicamente como *orientación del servicio al ciudadano* fue al que se le dedicó la menor instrumentación. La clasificación y segmentación no se percibe clara y, a manera de ejemplo, algunos indicios vagos pudieran ser la categorización del servicio de recolección de residuos únicamente en general y especiales (pagados)⁶³. Sin embargo, lo anterior no constituye un desglose que permita diferenciar las intensidades de servicio realmente requeridas por la población general. Se intuye que la *orientación del servicio al ciudadano* prescindió de mecanismos exactos y que sólo se apoyó en los resultados de información que ofrecían las áreas relacionadas con la atención al público. Sobre ese rubro, la administración 2000-2003 modificó el servicio de "*quejas*" de manera que éste pasó a ser el centro de atención al público, el cual presentó un desempeño del 95% al emitir ocho mil seiscientos setenta y seis respuestas⁶⁴. Otras áreas con funciones análogas fueron la oficialía de partes, con

⁶² Información proporcionada para esta investigación por quien fungió como jefa de aseguramiento de calidad al iniciar la administración municipal 2000-2003, 29 de marzo del 2011.

⁶³ *Ibidem*. Se agrega que llegaron a implementarse rutas de noche, aunque no se encontró información sobre el tipo de servicios y no se cree factible que haya sido en la recolección general por razones obvias de demanda.

⁶⁴ Tellería Beltrán, José Antonio, *Tercer informe de gobierno*, DVD, enero de 2003.

ventanillas en la Casa Rule y en las secretarías de obras públicas y servicios públicos, dependencia que atendió trece mil novecientos setenta y ocho documentos; así como del programa “*miércoles ciudadano*”, celebrado durante ciento treinta y cuatro semanas, esquema que registró un desempeño del 96% al resolver dieciséis mil novecientas cincuenta y ocho comisiones⁶⁵. Sin dudar de las bondades de esos programas, se considera inapropiado utilizarlos en la definición de requisitos ciudadanos para un sistema de calidad, pues ellos sólo resumirán el sentido de las peticiones (principalmente quejas) de una sociedad desorganizada para proyectar la calidad en estricto sentido. La falta de instrumentación en la *orientación del servicio al ciudadano* explica el hecho de que la *customerización* de los servicios se diera sobre la base generalizada de *reducción en los tiempos de respuesta*, de tal modo que, a juicio de los autores, no se rebasó el primer momento del ciclo de participación ciudadana propuesto por la OCDE: *proporciona a un cliente sólo la información acerca de los servicios que van a suministrarse*.

Con base en todos los antecedentes descritos hasta el momento, durante la administración municipal 2000-2003 se logró la certificación del sistema de calidad correspondiente al departamento de limpia según la norma ISO-9002 (versión 2004). Como logro cultural, los auditores que aprobaron esa certificación quedaron sorprendidos de que las empleadas que papeleaban manualmente recitaban la política de calidad⁶⁶. Por su parte, los procesos del departamento de alumbrado público y del departamento de parques y jardines no alcanzaron a ser certificados durante ese trienio, aunque estos se unieron al resto de los procedimientos de esa administración municipal en cuanto a la meta de ser documentados bajo ISO-9000. Al respecto, los avances al final del trienio fueron la conclusión de todos los manuales de funciones⁶⁷, no así los de calidad. La política de calidad del departamento de limpia fue delineada como sigue: *brindar un servicio de calidad en la limpieza y aseo público municipal mediante la recolección oportuna, el eficiente barrido manual de calles y avenidas y la adecuada disposición de los desechos sólidos, promoviendo la participación ciudadana y el desarrollo del personal involucrado*⁶⁸. En lo referente a los procesos, la revisión de los manuales de procedimientos arroja lo siguiente:

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ Información proporcionada para esta investigación por quien fungió como jefa de aseguramiento de calidad al iniciar la administración municipal 2000-2003, 29 de marzo del 2011.

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ Presidencia municipal de Pachuca de Soto, *Manual de calidad del departamento de limpia*, Número de documento MCSMLM, Fecha de liberación 2 de mayo de 2002, Fecha de revisión 2 de mayo de 2003, p. 3.

- A. Se dispuso de una coordinación organizacional apoyada por tres proveedores internos que garantizaran el suministro de insumos: mantenimiento vehicular, compras y recursos humanos. Para el mantenimiento vehicular, el procedimiento consistió en elaborar y aplicar programas de mantenimiento preventivo así como atender el mantenimiento correctivo en talleres internos o externos⁶⁹. Para las adquisiciones, se asentó que *el producto o servicio comprado es verificado antes de ser aceptado, de acuerdo con los requisitos especificados*⁷⁰. Para los recursos humanos existentes, fueron definidos mecanismos para identificar las necesidades de capacitación mediante evaluaciones diagnósticas anuales y académicas individuales, de modo que con esa base se pudieran programar posteriormente eventos de capacitación y expedir constancias de habilidades laborales⁷¹. En el caso de requerir la contratación de personal, se especificaron dispositivos de selección, reclutamiento, contratación⁷² y hasta inducción del nuevo personal⁷³. Para los casos de las adquisiciones y los recursos humanos, se considera que los manuales respectivos carecieron de precisión en cuanto a los perfiles para cada categoría laboral y las especificaciones a verificar en los principales materiales. En cuyo defecto, las necesidades de capacitación (inducción del perfil) y los atributos materiales quedaron a criterio de funcionarios determinados, denotando así carencias de prescripción de estándares.
- B. Los procesos referentes al arreglo organizacional interno bajo la denominación genérica *servicio de limpieza y aseo público* contaban con un control general y otro particularizado. El control general se valió de una nomenclatura de identificación de empleados, unidades y servicios; asimismo, con miras a asegurar la regularidad de los operativos diarios, se registraba en un pizarrón y en las libretas de supervisión con marcador verde las rutas en operación y con rojo las rutas en reparación⁷⁴. El control particular consistió en programar las rutas según la disponibilidad de

⁶⁹ Presidencia municipal de Pachuca de Soto, *Procedimiento control del proceso mantenimiento*, Número de documento PRSAMV09, Fecha de liberación 12 de noviembre de 2002, Fecha de revisión 12 de noviembre de 2003, pp. 2-8.

⁷⁰ Presidencia municipal de Pachuca de Soto, *Manual de calidad del departamento de limpia*, Número de documento MCSMLM, Fecha de liberación 2 de mayo de 2002, Fecha de revisión 2 de mayo de 2003, p. 11.

⁷¹ Presidencia municipal de Pachuca de Soto, *Procedimiento capacitación*, Número de documento PRSARH18, Fecha de liberación 28 de mayo de 2002, Fecha de revisión 28 de mayo de 2003, pp. 3-5.

⁷² Presidencia municipal de Pachuca de Soto, *Procedimiento contratación*, Número de documento PRSARH09.02, Fecha de liberación 22 de septiembre de 2002, Fecha de revisión 22 de septiembre de 2003, pp. 2-4.

⁷³ Presidencia municipal de Pachuca de Soto, *Procedimiento inducción*, Número de documento PRSARH09.01, Fecha de liberación 22 de septiembre de 2002, Fecha de revisión 22 de septiembre de 2003, pp. 2-3.

⁷⁴ Presidencia municipal de Pachuca de Soto, *Procedimiento identificación y rastreabilidad*, Número de documento PRSMLM08, Fecha de liberación 08 de noviembre de 2002, Fecha de revisión 08 de noviembre de 2003, pp. 2-4.

unidades y controlarlas mediante formatos como “*rastreabilidad y asistencia en rutas*”, “*hoja de inspección de unidades*” y “*reporte de recolección*”; según correspondiera⁷⁵. La inspección previó dos alcances: las metas logradas por jornada con respecto a las programadas en la misma, con énfasis en la detección de acciones *no completadas*⁷⁶, y la descripción de resultados cualitativos según el criterio de los inspectores⁷⁷. Sólo en el caso de la recolección domiciliaria, el control de esas rutas se ciudadanizó mediante un sistema de firmas vecinales. De manera poco enfática, se indujo la separación de elementos reciclables para su especial manejo⁷⁸.

C. Sobre la especial atención que se le dio al servicio pagado de recolección en comercios e industrias, el control se orientó a la revisión de contratos y su adecuada ejecución de acuerdo a las posibilidades de cumplimiento de las partes, de tal modo que se pudieran tomar decisiones de modificación, suspensión, reanudación o cancelación⁷⁹. Al final de la administración 2000-2003 se llegó a relacionar doscientos cuarenta y un contratos de recolección en comercios e industrias⁸⁰, un promotor cubría las función especial de agente de ventas.

D. Para las quejas, función reiterada para los clientes ciudadanos, se prescribió su recepción, análisis y canalización⁸¹. Otras inclusiones de actores ciudadanos fueron: el programa *sábados comunitarios* (limpieza comunitaria), que se programaba previa valoración, promoción y definición de apoyos⁸²; y el programa *reciclaje en escuelas*, promovido mediante reconocimientos y estímulos

⁷⁵ Presidencia municipal de Pachuca de Soto, *Procedimiento control del proceso*, Número de documento PRSMLM09, Fecha de liberación 29 de noviembre de 2002, Fecha de revisión 29 de noviembre de 2003, pp. 3-16.

⁷⁶ Presidencia municipal de Pachuca de Soto, *Procedimiento inspección y prueba*, Número de documento PRSMLM10, Fecha de liberación 29 de noviembre de 2002, Fecha de revisión 29 de noviembre de 2003, pp. 3-7.

⁷⁷ Presidencia municipal de Pachuca de Soto, *Procedimiento estado de inspección y prueba*, Número de documento PRSMLM12, Fecha de liberación 08 de noviembre de 2002, Fecha de revisión 08 de noviembre de 2003, pp. 2-4.

⁷⁸ Presidencia municipal de Pachuca de Soto; *Procedimiento manejo, almacenamiento y entrega*; Número de documento PRSMLM15, Fecha de liberación 08 de noviembre de 2002, Fecha de revisión 08 de noviembre de 2003, pp. 2-3.

⁷⁹ Presidencia municipal de Pachuca de Soto, *Procedimiento revisión de contratos*, Número de documento PRSM03, Fecha de liberación y de revisión 10 de diciembre de 2002, pp. 2-5.

⁸⁰ Presidencia municipal de Pachuca de Soto, *Relación de contratos comerciales*.

⁸¹ Presidencia municipal de Pachuca de Soto, *Procedimiento control de producto no conforme*, Número de documento PRSMLM13, Fecha de liberación 29 de noviembre de 2002, Fecha de revisión 29 de noviembre de 2003, pp. 3-6.

⁸² Presidencia municipal de Pachuca de Soto, *Procedimiento sábados comunitarios*, Número de documento PRSM09.01, Fecha de liberación 30 de diciembre de 2002, Fecha de revisión 30 de diciembre de 2003, pp. 2-4.

económicos, a la vez que permitía recuperar los recursos aplicados mediante la comercialización de los desechos recolectados⁸³.

E. La evaluación de la efectividad del sistema de calidad bajo los requisitos de la norma ISO 9002 consistió en la ejecución metódica de auditorías internas y la aplicación de acciones preventivas y correctivas que resultarían⁸⁴. Ambos tipos de acciones derivadas contaban con una secuencia de registro, análisis y aplicación para eliminar las *no conformidades* tanto de las auditorías internas como de las quejas de los ciudadanos⁸⁵. Se indujo el manejo estadístico del reporte diario de rutas y del control de quejas⁸⁶. Los procedimientos de este inciso pasaban a instrumentar las revisiones puntuales del presidente municipal.

Por otra parte, la revisión de las hojas de instrucción permite apreciar, a diferencia de los incisos anteriores, que en las actividades básicas no aplicó un rediseño sustancial con respecto a las formas tradicionales de operar de los departamentos de limpia, además de que la productividad no contaba con el apoyo de insumos tecnológicos.

1. La recolección domiciliaria utilizaba unidades recolectoras, palas cuadradas, escobas tipo abanico, uniformes y licencia de manejo (choferes); las acciones a seguir por parte de choferes y ayudantes eran aviso con campana, recolección, compactación y vaciado en el relleno sanitario⁸⁷.
2. En el barrido manual se empleaban carritos de barrido manual, dos botes para basura de doscientos litros, escobas tipo abanico, palas cuadradas y uniformes; con ese equipo los ayudantes ejecutaban el barrido y el vaciado en carritos⁸⁸. Una

⁸³ Presidencia municipal de Pachuca de Soto, *Procedimiento reciclaje en escuelas*, Número de documento PRSM09.02, Fecha de liberación 30 de diciembre de 2002, Fecha de revisión 30 de diciembre de 2003, pp. 2-3.

⁸⁴ Presidencia municipal de Pachuca de Soto, *Procedimiento auditorías internas*, Número de documento PRPMAC17, Fecha de liberación 11 de noviembre de 2002, Fecha de revisión 11 de noviembre de 2003, pp. 2-3.

⁸⁵ Presidencia municipal de Pachuca de Soto, *Procedimiento acciones correctivas y preventivas*, Número de documento PRPMAC14, Fecha de liberación 11 de noviembre de 2002, Fecha de revisión 11 de noviembre de 2003, pp. 3-5.

⁸⁶ Presidencia municipal de Pachuca de Soto, *Procedimiento técnicas estadísticas*, Número de documento PRSMLM20, Fecha de liberación 08 de noviembre de 2002, Fecha de revisión 08 de noviembre de 2003, pp. 2-3.

⁸⁷ Presidencia municipal de Pachuca de Soto, *Hoja de instrucción recolección domiciliaria*, Número de documento HISMLMRD, Fecha de liberación 31 de mayo de 2002, Fecha de revisión 31 de mayo de 2003, pp. 3-11.

⁸⁸ Presidencia municipal de Pachuca de Soto, *Hoja de instrucción encargado del relleno sanitario*, Número de documento HISMLMBM, Fecha de liberación 30 de octubre de 2002, Fecha de revisión 30 de octubre de 2003, pp. 2-3.

ligera variante de lo anterior era la recolección de papeles (denominada coloquialmente papeleo) en el primer cuadro del municipio con un bote recolector, bolsas, escoba y uniforme⁸⁹. Otra variante se refería al empleo de una cuadrilla de limpieza equipada con unidad recolectora, costales de plástico, escobas tipo abanico, palas cuadradas, rastrillos, carretillas, diablitos de dos ruedas, palas rectas, uniformes, licencia de manejo (chofer) y lonas; la cuadrilla de limpieza se enviaba a operativos especiales a realizarse en calles, avenidas, barrancas y terrenos⁹⁰. Las actividades anteriores eran vigiladas mediante una supervisión de barrido manual apoyada con mapas de rutas, uniforme y formatos de control; para asegurar así la realización completa de los trabajos y reportar inasistencias laborales⁹¹.

3. El Barrido mecánico, según las fotografías de la hoja de instrucción respectiva, contaba con un solo equipo⁹².
4. Las recolecciones en mercados⁹³, comercial e industrial⁹⁴, de contenedores chicos⁹⁵, de contenedores grandes⁹⁶, de contenedores ocultos⁹⁷, de papeleras⁹⁸, en escuelas⁹⁹, de barrido manual¹⁰⁰ y en parques y jardines¹⁰¹; utilizaban regularmente

⁸⁹ Presidencia municipal de Pachuca de Soto, *Hoja de instrucción papeleras del primer cuadro de la ciudad*, Número de documento HISMLMPC, Fecha de liberación 31 de mayo de 2002, Fecha de revisión 31 de mayo de 2003, pp. 2-3.

⁹⁰ Presidencia municipal de Pachuca de Soto, *Hoja de instrucción cuadrilla de limpieza*, Número de documento HISMLMC, Fecha de liberación 30 de octubre de 2002, Fecha de revisión 30 de octubre de 2003, pp. 3-4.

⁹¹ Presidencia municipal de Pachuca de Soto, *Hoja de instrucción supervisión de barrido manual*, Número de documento HISMLSBMA, Fecha de liberación 30 de octubre de 2002, Fecha de revisión 30 de octubre de 2003, pp. 2-3.

⁹² Presidencia municipal de Pachuca de Soto, *Hoja de instrucción barrido mecánico*, Número de documento HISMLMBC, Fecha de liberación 30 de octubre de 2002, Fecha de revisión 30 de octubre de 2003, pp. 2-6.

⁹³ Presidencia municipal de Pachuca de Soto, *Hoja de instrucción recolección de mercados*, Número de documento HISMLMRM, Fecha de liberación 31 de mayo de 2002, Fecha de revisión 31 de mayo de 2003, pp. 2-10.

⁹⁴ Presidencia municipal de Pachuca de Soto, *Hoja de instrucción recolección comercial*, Número de documento HISMLMRM, Fecha de liberación 31 de mayo de 2002, Fecha de revisión 31 de mayo de 2003, pp. 2-11.

⁹⁵ Presidencia municipal de Pachuca de Soto, *Hoja de instrucción recolección de contenedores chicos*, Número de documento HISMLMRCC, Fecha de liberación 31 de mayo de 2002, Fecha de revisión 31 de mayo de 2003, pp. 3-4.

⁹⁶ Presidencia municipal de Pachuca de Soto, *Hoja de instrucción recolección de contenedores grandes*, Número de documento HISMLMRCCG, Fecha de liberación 31 de mayo de 2002, Fecha de revisión 31 de mayo de 2003, pp. 2-4.

⁹⁷ Presidencia municipal de Pachuca de Soto, *Hoja de instrucción recolección de contenedores ocultos*, Número de documento HISMLMRCCO, Fecha de liberación 30 de octubre de 2002, Fecha de revisión 30 de octubre de 2003, pp. 2-4.

⁹⁸ Presidencia municipal de Pachuca de Soto, *Hoja de instrucción recolección de papeleras manuales*, Número de documento HISMLMRPM, Fecha de liberación 31 de mayo de 2002, Fecha de revisión 31 de mayo de 2003, pp. 2-3.

⁹⁹ Presidencia municipal de Pachuca de Soto, *Hoja de instrucción recolección de escuelas*, Número de documento HISMLMRRES, Fecha de liberación 31 de mayo de 2002, Fecha de revisión 31 de mayo de 2003, pp. 3-11.

unidades recolectoras, palas cuadradas, lonas, escobas tipo abanico, uniformes y licencia de manejo (choferes). Pese a que durante la administración 2000-2003 se compraron dieciséis camiones recolectores¹⁰², se hace evidente que las hojas de instrucción no señalan que hubieran existido unidades adecuadas para cada función de recolección, por lo que se intuye que la actividad se realizaba con el equipo que se contaba y no con el óptimo. Las acciones comunes en estos procedimientos por parte de choferes y ayudantes eran: aviso de recolección, recolección en lugares preestablecidos, compactación y vaciado en el relleno sanitario.

5. Para el control de acceso al relleno sanitario se hacía necesario utilizar lapicero, bitácora de registros de entradas y salidas de unidades y uniforme; con ello el responsable se disponía a filtrar la entrada de residuos no permitidos, cobrar a los usuarios externos (particulares ajenos al servicio de limpia)¹⁰³, registrar las entradas e inducir el procedimiento de vaciado¹⁰⁴. Sobre éste último se especificaba el acomodo de los carros en la plataforma de vaciado, la separación de papel y llantas en la medida de lo posible¹⁰⁵, el tapado con tierra de los residuos depositados y la compactación con equipo especializado¹⁰⁶; siendo necesario el uso cubre-bocas y uniformes en ese procedimiento.

Con el arreglo organizacional detallado hasta aquí, y como reproducción de los procedimientos de evaluación del desempeño que se aplicaban periódicamente a todas las secretarías de la estructura administrativa municipal, los objetivos de calidad se proyectaron según la generalización siguiente:

¹⁰⁰ Presidencia municipal de Pachuca de Soto, *Hoja de instrucción recolección de mercados y barrenderos*, Número de documento HISMLMRMB, Fecha de liberación 31 de mayo de 2002, Fecha de revisión 31 de mayo de 2003, pp. 2-12.

¹⁰¹ Presidencia municipal de Pachuca de Soto, *Hoja de instrucción recolección de parques y jardines*, Número de documento HISMLMRPJ, Fecha de liberación 31 de mayo de 2002, Fecha de revisión 31 de mayo de 2003, pp. 3-11.

¹⁰² Información proporcionada para esta investigación por quien fungió como jefa de aseguramiento de calidad al iniciar la administración municipal 2000-2003, 29 de marzo del 2011. Se agregó que al final de la administración 2000-2003 se entregaron a la siguiente administración todos vehículos con placas y tenencias, cosa imposible en otros tiempos.

¹⁰³ Presidencia municipal de Pachuca de Soto, *Depósito de basura en el relleno sanitario*, Formato PRSMLM-3.01, p. única.

¹⁰⁴ Presidencia municipal de Pachuca de Soto, *Hoja de instrucción acomodador de autos en el relleno sanitario*, Número de documento HISMLMERS, Fecha de liberación 31 de mayo de 2002, Fecha de revisión 31 de mayo de 2003, pp. 2-3.

¹⁰⁵ Presidencia municipal de Pachuca de Soto, *Hoja de instrucción papeleo en el relleno sanitario*, Número de documento HISMLMPRS, Fecha de liberación 31 de mayo de 2002, Fecha de revisión 31 de mayo de 2003, pp. 2-3.

¹⁰⁶ Presidencia municipal de Pachuca de Soto, *Hoja de instrucción acomodador de autos en el relleno sanitario*, Número de documento HISMLMAARS, Fecha de liberación 31 de mayo de 2002, Fecha de revisión 31 de mayo de 2003, pp. 2-3.

- *Cumplir al 95% con las rutas programadas en los procesos de barrido manual, de recolección domiciliaria, mercados, comercial e industrial, contenedores, papeleras, escuelas, parques y jardines, barrido manual y operativos especiales de limpia, en tiempo y conforme a lo planeado.*
- *Satisfacer las necesidades de materiales y equipo que se requieren en el Departamento de Limpia para su adecuado funcionamiento, en base a su prioridad y presupuesto correspondiente.*
- *Capacitar a cada trabajador del departamento de limpia al menos 8 hrs. anuales en base a la Detección de Necesidades de Capacitación.*
- *Cumplir con las especificaciones técnicas del Relleno Sanitario de acuerdo a las necesidades de operación y tomando como referencia las normas oficiales que apliquen.*
- *Lograr en promedio 3.51 de calificación en el Estudio sobre la opinión que tiene la población del Municipio de Pachuca, Hgo. acerca de los Servicios Públicos Municipales que ofrece la Presidencia Municipal¹⁰⁷.*

Los registros del manual de calidad del departamento de limpia dan evidencia de que existió una secuencia de correcciones derivada del *aprendizaje de los resultados*. Las correcciones fueron: en el año 2001, dos el 27 de agosto, tres el 27 de septiembre, cuatro el 18 de octubre y cinco el 30 de octubre; y en el año 2002, seis el 26 de abril¹⁰⁸. El sentido de las correcciones fue principalmente la modificación de objetivos, la adición de relaciones de coordinación con proveedores internos y la definición de nuevos procedimientos¹⁰⁹; por lo que se asevera que el ajuste interno acaparó los esfuerzos de los servidores públicos involucrados en el sistema de gestión de calidad, consecuentemente, la interacción con los clientes ciudadanos no aportó resultados para el aprendizaje.

A través de una alianza de colaboración constituida con el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), esta entidad externa realizó ocho *estudios sobre la opinión que (tenía) la población del municipio de Pachuca, Hidalgo, acerca de los servicios públicos municipales*. En los resultados del último estudio que utilizó una escala del cero al 4.5, *los servicios de seguridad pública (3.24), tránsito y vialidad (3.36), infraestructura urbana (3.38), alumbrado público (3.43), parques y jardines (3.44) y servicio de limpias (3.47) (fueron) percibidos, en ese orden, por los*

¹⁰⁷ Presidencia municipal de Pachuca de Soto, *Manual de calidad del departamento de limpia*, Número de documento MCSMLM, Fecha de liberación 2 de mayo de 2002, Fecha de revisión 2 de mayo de 2003, p. 4.

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 2.

¹⁰⁹ Presidencia municipal de Pachuca de Soto, *Anexo de la naturaleza de cambios a documentos*, p. única.

ciudadanos como deficientes. Pero, salvo el de tránsito y vialidad que (pasó) a la región de insatisfacción, los demás servicios muestran mejoría con respecto al séptimo estudio (el anterior)¹¹⁰. Con base esto, se ultima que al cierre de la administración 2000-2003 el servicio de limpia quedó a dos centésimas de alcanzar su objetivo de calidad (3.51) con respecto a la opinión del cliente ciudadano, aunque resulta importante que ese indicador iba en ascenso y que la medición externa le daba credibilidad. En otros resultados, los servicios de mercados (3.73), unidad deportiva (3.58), DIF municipal (3.66) y obra pública (3.50) (eran) percibidos no completamente satisfactorios. En el caso de mercados, unidad deportiva (pasaron) de la región de completa satisfacción a la de no completa satisfacción. El centro de control canino (era) la variable mejor evaluada (4.47). Además las variables presidencia municipal (3.93), panteón (3.90), parque de convivencia (3.87), tesorería (3.83) y presidente municipal (3.79) se (percibían), en ese orden, como satisfactorias¹¹¹.

La Multiplicación de las Certificaciones de Calidad.

En los años 2002, 2005 y 2008; las votaciones municipales celebradas en Pachuca de Soto han favorecido mayoritariamente al partido revolucionario institucional (PRI), por lo cual, los presidentes municipales de los tres trienios consecutivos a partir de enero de 2003 han sido de la misma extracción política que el gobernador del Estado de Hidalgo. Al regresar los priístas a la alcaldía pachuqueña, que ahora cuenta con un sistema de gestión de calidad, los funcionarios involucrados han celebrado una reunión cada tres años con el alcalde entrante para darle a conocer el sistema de gestión de calidad, sus requerimientos y su relación con el plan de desarrollo municipal¹¹². La política de calidad ha sido ajustada al estilo de la clase gobernante, siendo el principal efecto la masificación de las certificaciones de calidad como instrumento de discurso político. El avance documental que dejaron los funcionarios de la administración 2000-2003 ha facilitado la multiplicación de certificaciones de calidad, prueba de ello es que actualmente los formatos siguen siendo los mismos aunque la notación normativa ya cambió. Otro rasgo ha sido el abandono por parte del presidente municipal con respecto a la revisión directa del cumplimiento de la política de calidad, por lo que se asegura que la cultura referente

¹¹⁰ Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, campus Hidalgo, centro de educación continua, desarrollo integral y posgrado; *Estudio sobre la opinión que tiene la población del municipio de Pachuca, Hidalgo, acerca de los servicios públicos que ofrece la presidencia municipal, periodo 2000-2003*, p. 9.

¹¹¹ *Ibidem*.

¹¹² Información proporcionada para esta investigación por la jefa de gestión de calidad de la administración municipal 2009-2011, 6 de mayo del 2011.

decaió hacia el año 2006, cuando la verificaba la secretaría de administración municipal¹¹³. Actualmente esa función pasó a ser de la secretaría de la contraloría municipal, la cual cada año establece un plan de calidad que trata de involucrar a todos los miembros de la estructura municipal, además de establecer fechas de auditorías internas¹¹⁴.

El sentido político de la actual política general de calidad radica en el *ofrecimiento* de servicios de calidad y su mejora continua, acción que se desliga de la gestión estratégica al señalarse únicamente: *En la presidencia municipal de Pachuca de Soto tenemos como compromiso, entender y atender las necesidades de los pachuqueños ofreciendo servicios transparentes y con calidad, mejorando continuamente la administración municipal para el Pachuca de la gente...*¹¹⁵ Cabe señalar que la actual jefa de gestión de calidad indicó que existen sólo tres áreas con política de calidad especializada: catastro, limpia y mantenimiento y servicios generales. Con respecto a la administración Tellería que sólo certificó el departamento de limpia, se han certificado bajo la norma de calidad ISO 9001.2008 veinte procesos¹¹⁶, ocho durante la administración 2003-2006¹¹⁷, cuatro en el periodo 2006-2009¹¹⁸ y ocho en el trienio 2009-2011¹¹⁹. A diferencia de la administración 2000-2003, en la etapa posterior se han certificado por separado los procesos propios de los servicios públicos y aquellos que realizan los proveedores internos. Si consideramos que la esencia de la certificación de calidad en el sector gubernamental debe centrarse en los servicios públicos, se justifican trece certificaciones en lugar de las veinte¹²⁰. De esos trece, para estimar los criterios de relevancia social aplicados en la certificación, la jefa de gestión de calidad señaló que cinco servicios habían sido certificados para

¹¹³ *Ibidem*.

¹¹⁴ *Ibidem*.

¹¹⁵ Presidencia municipal de Pachuca de Soto, *Manual de gestión de calidad de la presidencia municipal de Pachuca de Soto. Objetivo y campo de aplicación*, Número de documento MCPMPS01, Fecha de emisión 15 de abril de 2005, Fecha de modificación 10 de enero de 2011, p. 5.

¹¹⁶ *Ibidem*.

¹¹⁷ Los procesos certificados durante la administración 2003-2006 fueron nómina, adquisición de bienes y servicios, audiencia DIF, alumbrado público, reglamentos y espectáculos, registro del estado familiar, comunicación social y módulo del sistema de apertura rápida de empresas (SARE).

¹¹⁸ Los procesos certificados durante el periodo 2006-2009 fueron Secretaría de la Contraloría, Informática, recursos humanos y taller de mantenimiento vehicular.

¹¹⁹ Los procesos certificados durante el trienio 2009-2011 fueron mantenimiento y servicios generales, unidad de información, servicio médico DIF, asistencia social DIF, uso del suelo, licencias de construcción, dirección de catastro y procuraduría de defensa del menor.

¹²⁰ Como servicios públicos quedarían audiencia DIF, alumbrado público, reglamentos y espectáculos, registro del estado familiar, comunicación social, módulo del sistema de apertura rápida de empresas (SARE), unidad de información, servicio médico DIF, asistencia social DIF, uso del suelo, licencias de construcción, catastro y procuraduría de defensa del menor. Quedarían excluidos por considerarse proveedores internos nóminas, adquisición de bienes y servicios, secretaría de la contraloría, informática, recursos humanos, taller de mantenimiento vehicular y mantenimiento y servicios generales.

dar certidumbre o por las quejas ciudadanas recibidas¹²¹, dos para mejorar su operación¹²², cinco porque en su mayoría estaban relacionados con los primeros¹²³, y uno simple y sencillamente “*porque quiso*” su directivo; de tal modo que la relevancia social se justifica en doce procesos certificados. A su vez, de los procesos de proveeduría interna, cuatro fueron certificados precisamente por esa condición¹²⁴, uno por contener el sistema de gestión de calidad¹²⁵ y dos para brindar certidumbre ciudadana¹²⁶. En cuanto a la mejora continua se dijo que trece procesos certificados si la consideraban, en cuatro el proceso de mejora estaba en marcha¹²⁷, dos “*apenas se estaban controlando*”¹²⁸ y en uno no se presentaba tal mejora¹²⁹. Sin embargo, por el sentido de las respuestas obtenidas, se intuye que la autoridad municipal actual no conceptualiza que la mejora continua se trata de un progresión para dar mayor alcance a los requisitos de calidad, sino que establece sus parámetros entre las condiciones originales de los procesos y las metas mínimas de idoneidad, por lo que se intuye que no existe mejora continua en ninguno de los veinte procesos certificados.

La implementación del sistema de calidad incluye una multitud de directivos. El comité de calidad se encuentra conformado por sesenta y tres integrantes, entre ellos el presidente municipal, el director de calidad, los secretarios y los coordinadores de calidad de cada dependencia¹³⁰. Al ser la función básica de éstos últimos el conocer e interpretar las normas ISO, se vislumbra que el comité de calidad es un órgano en el que la cultura de calidad no es general, por lo que su funcionamiento estratégico resulta cuestionable de origen. En cuanto al personal implicado en los procesos certificados, se puede afirmar que hay áreas ya familiarizadas con la calidad que son perseverantes, pero que las sustituciones recurrentes de funcionarios y empleados significan retrocesos en el sistema. Sobre el particular, el plan anual de capacitación inicia con la detección de necesidades y del clima laboral, en cuyo caso, el reto sobre

¹²¹ Se refirió a audiencia DIF, reglamentos y espectáculos, registro del estado familiar, uso del suelo y licencias de construcción.

¹²² Ellos son alumbrado público y catastro.

¹²³ Módulo de apertura rápida de empresas (SARE) estaba ligado a reglamentos y espectáculos, unidad de información con el sistema de gestión de calidad en general, mientras que servicio médico DIF, asistencia social DIF y procuraduría de defensa del menor estaban ligados a audiencia DIF.

¹²⁴ Ellos son informática, recursos humanos, taller de mantenimiento vehicular y mantenimiento y servicios generales.

¹²⁵ Señaló a la secretaría de la contraloría municipal.

¹²⁶ Se refirió a nóminas y adquisición de bienes y servicios.

¹²⁷ Ellos son registro del estado familiar, servicio médico DIF, asistencia social DIF y procuraduría de la defensa del menor.

¹²⁸ Se aludió a uso del suelo y licencias de construcción.

¹²⁹ Éste era taller de mantenimiento vehicular.

¹³⁰ Información proporcionada para esta investigación por la jefa de gestión de calidad de la administración municipal 2009-2011, 6 de mayo del 2011.

la capacitación es enseñar a planear pues el personal no está acostumbrado al diseño de objetivos ni a la medición de los mismos.

Por lo descrito hasta el momento, el *staff* de control de calidad queda ubicado al centro de tres multitudes: la de procesos certificados, la de actores internos (funcionarios) y la de actores externos (clientes ciudadanos). La jefa de gestión de calidad asegura “*de las áreas sabemos cuál es su punto débil*”: a) dificultades de estandarización, las cuales se deben analizar en particular, escuchar y responder en base a leyes¹³¹; y b) necesidades de adecuar requisitos entre áreas de proveeduría interna y externa, involucrando a todos y concientizando¹³². En cuanto a la multitud externa, la orientación del servicio al cliente ciudadano conserva el mismo tratamiento con respecto a la administración 2000-2003, esto es, se sigue basando sólo en la reducción de los tiempos de respuesta. La queja conserva también el mismo papel, por lo que se dice que hay *gente que se queja y gente que reconoce los esfuerzos del ayuntamiento* (la menos)¹³³. No hay representantes ciudadanos en el comité de calidad, al respecto se asevera que no se está en condiciones y que debe iniciarse con un programa de contraloría social¹³⁴.

Como ejemplos de las características cualitativas de los procesos certificados, se tomó una muestra integrada por los departamentos de limpia, mantenimiento y servicios generales y uso del suelo. En el departamento de limpia, a nueve años de haberse logrado su certificación de calidad, la mejora continua está en vías de ser implementada mediante la recolección domiciliaria por medio de contenedores y el barrido mecánico¹³⁵. La primera de ellas es resultado de un estudio que definió las colonias que generan las mayores cantidades de desechos domésticos: Villas de Pachuca, Juan C. Doria, Aquiles Serdán, El Palmar, Piracantos y República de Perú. En ellas se planea colocar contenedores de dos metros cúbicos y medio en proporción de uno por cada cuarenta familias y en dos turnos, de modo que estos contenedores sean vaciados y lavados dos veces al día. Los contenedores tendrán un horario estricto de tiro entre las 19:00 y las 4:00 horas (nocturno), el cual busca evitar que industriales y comerciantes que generalmente laboran de día depositen residuos distintos a los domésticos¹³⁶. La segunda mejora incluirá la adquisición de dos barredoras con sistema de succión de basura (Dulevo 5000 con capacidad de cinco toneladas), las rutas de servicio están en proceso de estudio al proyectarse sobre

¹³¹ *Ibidem.*

¹³² *Ibidem.*

¹³³ *Ibidem.*

¹³⁴ *Ibidem.*

¹³⁵ Información proporcionada para esta investigación por el director de limpia de la administración municipal 2009-2011, 10 de junio del 2011.

¹³⁶ *Ibidem.*

boulevares, avenidas y colonias principales; para alcanzar una cobertura ubicada entre el 20 y el 30% de vialidades públicas que se sumará al 10% que cubre el barrido manual¹³⁷. Con estos porcentajes de cobertura, queda claro que el 70% restante debe cubrirse mediante el aseo comunitario, sobre el cual parece no existir actualmente promociones. Se considera que ambas mejoras son sumamente necesarias ya que la ciudad de Pachuca de Soto creció extraordinariamente, rebasando los niveles de prestación de servicios públicos¹³⁸.

El departamento de mantenimiento y servicios generales, como proveedor interno que realiza tales funciones en los edificios del ayuntamiento, esta compuesto por cincuenta y un trabajadores que incluyen un director, un supervisor, un intendente y dos administrativos. Los trabajadores están organizados en cuadrillas; las instalaciones del departamento son un taller de herrería y carpintería, una oficina y bodega en la presidencia municipal, y varias pequeñas oficinas en diversos edificios públicos municipales; el equipo está constituido por herramienta, sierras, lijadoras, pulidoras de piso, compresoras y accesorios de limpieza¹³⁹. Los objetivos de calidad se refieren a ejecutar el 98% de órdenes de trabajo de carpintería, herrería, electricidad, plomería y apoyos, con un límite general de cincuenta órdenes al mes; doce fumigaciones al año; cuatro recargas de extintores al año; y obtener el 95% de nivel de satisfacción de sus clientes¹⁴⁰. Como puede apreciarse, los objetivos guardan similitud con aquellos que fueron definidos en 2002 para certificar el departamento de limpia, por lo que se intuye que la planeación de objetivos simplemente ha reproducido ese modelo en todas las certificaciones sin referenciarlo estratégicamente. Lo cuestionable, principalmente del primer objetivo, es saber si las cincuenta órdenes al mes cubren realmente un programa de mantenimiento eficiente o el departamento deriva en el servilismo. Las mejoras potenciales del departamento se refieren a la dotación de equipo y espacios laborales más adecuados¹⁴¹.

El departamento de uso de suelo expide al cliente ciudadano que lo solicite autorizaciones urbanas, principalmente dictámenes y constancias de uso del suelo según la ley estatal de la materia y el estatuto de suelo publicado desde el año de 1994. El procedimiento incluye la recepción de las solicitudes, su registro en un sistema tecnológico de seguimiento, el dictamen que en algunos casos incluye inspección de campo, la elaboración de la autorización o su negativa, las firmas de

¹³⁷ *Ibidem.*

¹³⁸ *Ibidem.*

¹³⁹ Información proporcionada para esta investigación por el director de mantenimiento y servicios generales de la administración municipal 2009-2011, 3 de junio del 2011.

¹⁴⁰ *Ibidem.*

¹⁴¹ *Ibidem.*

tres funcionarios en línea jerárquica y la entrega del resultado al solicitante¹⁴². Los objetivos de calidad consideran un 100% de respuesta a las solicitudes, los tiempos de trámite constituyen el aspecto crítico pues en el pasado algunas autorizaciones llegaban a expedirse hasta en tres meses. En la actualidad los periodos de respuesta se han reducido según lo siguiente: quince días para uso habitacional; veinticinco días para uso habitacional con comercio, uso comercial y servicios y constancias de uso del suelo; cuarenta y cinco días para usos especiales; y cuarenta y ocho horas para autorizaciones del sistema de apertura rápida de empresas (SARE)¹⁴³. La certificación de calidad no cuenta con la aceptación de los directivos del departamento, la jefa de uso del suelo ratifica “*calidad lo hace más complejo*”. Como particularidad encontrada, se considera excesivo el uso de un sistema de seguimiento para reducir los periodos de firma de tres funcionarios en línea jerárquica, mismos que fundan sus autorizaciones en un estatuto de suelo sumamente desactualizado y una ley estatal muy flexible. En estas circunstancias, el riesgo de corrupción es latente y la certificación de calidad se convierte en instrumento legitimador.

En materia de alianzas de colaboración del sistema de gestión de calidad en general, se señala como única la existente con el gobierno del Estado de Hidalgo en los campos de innovación, oficinas de calidad, calidad en el servicio y mejora regulatoria¹⁴⁴. En tal sentido, pese a que el gobierno estatal no tiene sistema de gestión de calidad, las acciones se basan en un programa de premios sobre los rubros señalados, en cuyo marco el municipio de Pachuca de Soto obtuvo el premio de innovación 2008¹⁴⁵. A diferencia de la administración 2000-2003, el nivel de satisfacción del cliente ciudadano en cuanto a los servicios públicos es evaluado internamente valiéndose de formatos y buzones, se dice que *la gente evalúa bien y concluye con quejas*¹⁴⁶. También como diferencia con relación a la administración Tellería, los servicios no son evaluados uno a uno sino en una sola gráfica de barras, y curiosamente los cinco aspectos evaluados quedan todos muy cerca del nivel de satisfacción fijado en 95%¹⁴⁷.

Conclusiones.

¹⁴² Información proporcionada para esta investigación por la directora de uso del suelo de la administración municipal 2009-2011, 3 de junio del 2011.

¹⁴³ *Ibidem*.

¹⁴⁴ Información proporcionada para esta investigación por la jefa de gestión de calidad de la administración municipal 2009-2011, 6 de mayo del 2011.

¹⁴⁵ *Ibidem*.

¹⁴⁶ *Ibidem*.

¹⁴⁷ Información publicada en www.pachuca.gob.mx.

“El respeto a la persona como filosofía administrativa”, nivel de cambio adoptado por la administración municipal 2000-2003 de Pachuca de Soto, se hizo patente mediante la armonización entre la atención de las prioridades ciudadanas y la motivación de los empleados principalmente por la culturización en la calidad. Los otros niveles estaban limitados por el tiempo, los rezagos administrativos y las condiciones políticas. Las administraciones subsecuentes no asumieron ningún nivel de cambio, solo masificaron las certificaciones de calidad para constituir un discurso de méritos políticos.

La gestión estratégica y la gestión de calidad constituyeron un orden progresivo incipiente en la administración Tellería a través de un sistema integral de planeación y control que proyectó, como relevancia social, certificar la calidad de tres procesos críticos en ese entonces y documentar según la norma ISO-9000 el resto de ellos. En la actualidad se ha llegado a que el gobierno municipal ofrezca servicios certificados en calidad sin constituir una estrategia de relevancia social predominante: de veinte procesos certificados solo doce justifican la referida relevancia.

En la administración 2000-2003 los directivos gestionaban la adopción de la calidad bajo el liderazgo del alcalde, orientando para ello los recursos y la culturización, proyectando la medición de objetivos, y buscando el compromiso como valor del sector público. En las administraciones posteriores, el comité de la materia tiene una cultura de calidad difusa y la gestión se ha delegado a una sola oficina, la capacitación básica es recurrente ante cambios de personal y la necesidad de conocimientos sobre planeación y medición de objetivos. Entre la multitud de actores no se distingue un valor general.

El aspecto común tanto en la administración Tellería como en las subsecuentes ha sido que la orientación del servicio al ciudadano no ha utilizado herramientas de segmentación y valoración. La queja de una ciudadanía desorganizada ha constituido una base generalizada de reducción de tiempos de respuesta, sin rebasar el primer momento del ciclo de participación ciudadana de la OCDE.

La administración 2000-2003 logró certificar en calidad sólo el departamento de limpia, además de elaborar los manuales de funciones del resto de los procesos administrativos. En el proceso que logró la certificación se detectó que la prescripción de estándares en recursos humanos y materiales permitía la discrecionalidad, que la participación ciudadana fue limitada y no sustitutiva de la cultura de la queja, asimismo, que no existió un rediseño social y tecnológico en la operación tradicional de las actividades básicas de limpieza y recolección, a diferencia de la que sí se dio en los procedimientos generales de control. Como relevancia, la recolección especial (pagada) pretendió modificar la lógica de gratuidad del servicio en sectores solventes.

Otro aspecto positivo aunque limitado fue el incipiente inicio del reciclaje tanto en la población como en el sector público. Al final del trienio, el departamento de limpia quedó a dos centésimas de alcanzar el objetivo de satisfacción ciudadana (evaluación externa). En las administraciones subsecuentes, con veinte procesos adicionales certificados en calidad, una muestra de tres procesos certificados evidencia un servicio donde se están proyectando en forma muy rezagada mejoras tecnológicas y sociales, un proveedor interno que carece de nociones de planeación y deriva en el servilismo, y una oficina de trámites en la cual la certificación de calidad legitima un marco de actuación deficiente. Pese a lo anterior, la evaluación interna de la satisfacción ciudadana alcanza el objetivo estandarizado para todos los servicios.

Las alianzas de colaboración han sido diferentes en los dos periodos aludidos. La administración Tellería celebró alianza con una destacada universidad privada para efectos de evaluación externa del grado de satisfacción ciudadana sobre los servicios públicos. En la actualidad, la alianza única es con el gobierno del Estado de Hidalgo en un programa de premios como acuerdo político de proyección de méritos.

En general, reconociendo de inicio sus virtudes estratégicas y directivas, se afirma que la administración Tellería estableció un sistema de gestión de calidad con competitividades decrecientes al pasar del funcionamiento del nivel directivo al de coordinación y control, y de éste último al operativo, hasta llegar a un conjunto social al que se sirvió con ahínco pero que no se logró organizar estratégicamente. Las administraciones subsecuentes heredaron ese sistema incipiente y, al reproducirlo con las características señaladas, lo han aprovechado como argumento en el recuento de logros políticos.

Referencias Bibliográficas.

- Aguilar, Luis F. 2008. Gobernanza y gestión pública. México: Fondo de Cultura Económica.
- Franco Rolando, y Queirolo Eduardo. 2008. Caja de herramientas de técnicas de gestión pública. México: FLACSO.
- García, Joaquín. 1999. La administración pública municipal de Pachuca, Hidalgo: diagnóstico y propuesta de modernización. México: Universidad Anáhuac.
- Presidencia municipal de Pachuca de Soto. 2002. Anexo de naturaleza de cambios. México: Presidencia municipal de Pachuca de Soto.
- Presidencia municipal de Pachuca de Soto. 2002. Depósito de basura en el relleno sanitario. Formato PRSMLM-3.01. México: Presidencia municipal de Pachuca de Soto.
- Presidencia municipal de Pachuca de Soto. 2002. Hoja de instrucción acomodador de autos en el relleno sanitario. Número de documento HISMLMERS. México: Presidencia municipal de Pachuca de Soto.

- Presidencia municipal de Pachuca de Soto. 2002. Hoja de instrucción acomodador de autos en el relleno sanitario. Número de documento HISMLMAARS. México: Presidencia municipal de Pachuca de Soto.
- Presidencia municipal de Pachuca de Soto. 2002. Hoja de instrucción barrido mecánico. Número de documento HISMLMBC. México: Presidencia municipal de Pachuca de Soto.
- Presidencia municipal de Pachuca de Soto. 2002. Hoja de instrucción cuadrilla de limpieza. Número de documento HISMLMC. México: Presidencia municipal de Pachuca de Soto.
- Presidencia municipal de Pachuca de Soto. 2002. Hoja de instrucción encargado del relleno sanitario. Número de documento HISMLMBM. México: Presidencia municipal de Pachuca de Soto.
- Presidencia municipal de Pachuca de Soto. 2002. Hoja de instrucción papeleo en el relleno sanitario. Número de documento HISMLMPRS. México: Presidencia municipal de Pachuca de Soto.
- Presidencia municipal de Pachuca de Soto. 2002. Hoja de instrucción papeleras del primer cuadro de la ciudad. Número de documento HISMLMPC. México: Presidencia municipal de Pachuca de Soto.
- Presidencia municipal de Pachuca de Soto. 2002. Hoja de instrucción recolección comercial. Número de documento HISMLMRCM. México: Presidencia municipal de Pachuca de Soto.
- Presidencia municipal de Pachuca de Soto. 2002. Hoja de instrucción recolección de contenedores chicos. Número de documento HISMLMRCC. México: Presidencia municipal de Pachuca de Soto.
- Presidencia municipal de Pachuca de Soto. 2002. Hoja de instrucción recolección de contenedores grandes. Número de documento HISMLMRCG. México: Presidencia municipal de Pachuca de Soto.
- Presidencia municipal de Pachuca de Soto. 2002. Hoja de instrucción recolección de contenedores ocultos. Número de documento HISMLMRCO. México: Presidencia municipal de Pachuca de Soto.
- Presidencia municipal de Pachuca de Soto. 2002. Hoja de instrucción recolección de escuelas. Número de documento HISMLMRES. México: Presidencia municipal de Pachuca de Soto.
- Presidencia municipal de Pachuca de Soto. 2002. Hoja de instrucción recolección de mercados. Número de documento HISMLMRM. México: Presidencia municipal de Pachuca de Soto.
- Presidencia municipal de Pachuca de Soto. 2002. Hoja de instrucción recolección de mercados y barrenderos. Número de documento HISMLMRMB. México: Presidencia municipal de Pachuca de Soto.
- Presidencia municipal de Pachuca de Soto. 2002. Hoja de instrucción recolección de papeleras manuales. Número de documento HISMLMRPM. México: Presidencia municipal de Pachuca de Soto.
- Presidencia municipal de Pachuca de Soto. 2002. Hoja de instrucción recolección de parques y jardines. Número de documento HISMLMRPJ. México: Presidencia municipal de Pachuca de Soto.
- Presidencia municipal de Pachuca de Soto. 2002. Hoja de instrucción recolección domiciliaria. Número de documento HISMLMRD. México: Presidencia municipal de Pachuca de Soto.
- Presidencia municipal de Pachuca de Soto. 2002. Hoja de instrucción supervisión de barrido manual. Número de documento HISMLSBMA. México: Presidencia municipal de Pachuca de Soto.
- Presidencia municipal de Pachuca de Soto. 2002. Manual de calidad del departamento de limpia. Número de documento MCSMLM. México: Presidencia municipal de Pachuca de Soto.
- Presidencia municipal de Pachuca de Soto. 2005. Manual de gestión de calidad de la presidencia municipal de Pachuca de Soto. Objetivo y campo de aplicación. Número de documento MCPMPS01. México: Presidencia municipal de Pachuca de Soto.
- Presidencia municipal de Pachuca de Soto. 2000. Plan de desarrollo municipal 2000-2003. México: Presidencia municipal de Pachuca de Soto.

- Presidencia municipal de Pachuca de Soto. 2002. Procedimiento acciones correctivas y preventivas. Número de documento PRPMAC14. México: Presidencia municipal de Pachuca de Soto.
- Presidencia municipal de Pachuca de Soto. 2002. Procedimiento "atención al público". Número de documento PRPMAC19. México: Presidencia municipal de Pachuca de Soto.
- Presidencia municipal de Pachuca de Soto. 2002. Procedimiento auditorías internas. Número de documento PRPMAC17. México: Presidencia municipal de Pachuca de Soto.
- Presidencia municipal de Pachuca de Soto. 2002. procedimiento capacitación. Número de documento PRSARH18. México: Presidencia municipal de Pachuca de Soto.
- Presidencia municipal de Pachuca de Soto. 2002. Procedimiento contratación. Número de documento PRSARH09.02. México: Presidencia municipal de Pachuca de Soto.
- Presidencia municipal de Pachuca de Soto. 2002. Procedimiento control de producto no conforme. Número de documento PRSMLM13. México: Presidencia municipal de Pachuca de Soto.
- Presidencia municipal de Pachuca de Soto. 2002. Procedimiento control del proceso. Número de documento PRSMLM09. México: Presidencia municipal de Pachuca de Soto.
- Presidencia municipal de Pachuca de Soto. 2002. Procedimiento control del proceso mantenimiento. Número de documento PRSAMV09. México: Presidencia municipal de Pachuca de Soto.
- Presidencia municipal de Pachuca de Soto. 2002. Procedimiento estado de inspección y prueba. Número de documento PRSMLM12. México: Presidencia municipal de Pachuca de Soto.
- Presidencia municipal de Pachuca de Soto. 2002. Procedimiento identificación y rastreabilidad. Número de documento PRSMLM08. México: Presidencia municipal de Pachuca de Soto.
- Presidencia municipal de Pachuca de Soto. 2002. Procedimiento inducción. Número de documento PRSARH09.01. México: Presidencia municipal de Pachuca de Soto.
- Presidencia municipal de Pachuca de Soto. 2002. Procedimiento inspección y prueba. Número de documento PRPMAC10. México: Presidencia municipal de Pachuca de Soto.
- Presidencia municipal de Pachuca de Soto. 2002. Procedimiento manejo, almacenamiento y entrega. Número de documento PRSMLM15. México: Presidencia municipal de Pachuca de Soto.
- Presidencia municipal de Pachuca de Soto. 2002. Procedimiento reciclaje en escuelas. Número de documento PRSM09.02. México: Presidencia municipal de Pachuca de Soto.
- Presidencia municipal de Pachuca de Soto. 2002. Procedimiento revisión de contratos. Número de documento PRSM03. México: Presidencia municipal de Pachuca de Soto.
- Presidencia municipal de Pachuca de Soto. 2002. Procedimiento sábados comunitarios. Número de documento PRSM09.01. México: Presidencia municipal de Pachuca de Soto.
- Presidencia municipal de Pachuca de Soto. 2002. Procedimiento técnicas estadísticas. Número de documento PRSMLM20. México: Presidencia municipal de Pachuca de Soto.
- Presidencia municipal de Pachuca de Soto. 2002. Relación de contratos comerciales. México: Presidencia municipal de Pachuca de Soto.
- Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, campus Hidalgo, centro de educación continua, desarrollo integral y posgrado. 2003. Estudio sobre la opinión que tiene la población del municipio de Pachuca, Hidalgo, acerca de los servicios públicos que ofrece la presidencia municipal, periodo 2000-2003. Pachuca: ITESM.
- Tellería, José. 2003. DVD tercer informe de gobierno. Pachuca: Presidencia Municipal de Pachuca de Soto.