



---

---

**INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL**

ESCUELA SUPERIOR DE COMERCIO Y ADMINISTRACIÓN  
UNIDAD SANTO TOMÁS

SECCIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO E INVESTIGACIÓN

**EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE LA CALIDAD EN  
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ESTUDIO DE CASO DEL  
SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN EL PERIODO  
2015 A 2018.**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

MAESTRA EN CIENCIAS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y POLÍTICAS  
PÚBLICAS

PRESENTA:

**NANCY MONTALVO GONZÁLEZ**

DIRECTOR DE TESIS:

M. EN C. ROMÁN RÍOS YESCAS

CIUDAD DE MÉXICO

JUNIO DE 2019

# Dedicatoria

## **A mi amable Padre Celestial**

Por permitirme disfrutar cada día y lograr saborear este esfuerzo con mis seres queridos.

## **A mis Padres, Bibiana y Odilón**

Por apoyarme en gran manera a concluir mis proyectos y siempre tener palabras de aliento para cada uno de sus hijos, ustedes son mi inspiración para la mejora continua.

## **A mis hermanos Graciela, Yolanda, Enrique y Javier**

Por estar a mi lado para crecer y aprender juntos, por la unidad de nos caracteriza para salir adelante.

## **A mis cuñados, Lilian y José**

Por su apoyo incondicional que promueve la unidad y armonía familiar.

## **A mis sobrinos, Diana, Diego y Mateo**

Ustedes son una conexión a la vida, un lazo al pasado y un camino hacia el futuro, sin ustedes nuestras vidas serían muy aburridas.

## **A mis amigos**

Por ser buenos confidentes y fiesteros, gracias por acercarse y alejarse oportunamente para que pudiera culminar con este pequeño trabajo.

*Nancy Montalvo González*

# Agradecimientos

## **A mi director de Tesis, Profesor Román**

Por su orientación y optimismo dosificado en cada semestre para poder avanzar con este trabajo.

## **Al Profesor Luciano**

Por el valor de impartir una materia que implica un gran reto en las organizaciones públicas. Gracias por compartir su conocimiento.

## **A Nacdúl y Mariano de la AGH**

Por la empatía que me regalaron y toda la gentileza de organizar mis tiempos laborales y escolares para sacar adelante los retos del trabajo en la Institución.

## **A Rosario y Sergio de la AGAFF**

Por brindarme todos los elementos y preparación para poder digerir las herramientas de cambio en los procesos del sector público. Por asumir el reto de dejar huellas de mejora en el SAT.

## **A mis compañeros de MAPP**

Por esas charlas de cafetería y desayunos que nos inspiraban a culminar juntos este reto.

## **Al Servicio de Administración Tributaria**

Por ser una noble Institución que me ha albergado y dotado de experiencia, amistades y remuneración.

## **Al Instituto Politécnico Nacional**

Por abrirme las puertas para aprender en esta gran institución.

*Nancy Montalvo González*

**Tesis: “Evaluación del Sistema de Gestión de la Calidad en la Administración Pública, estudio de caso del Servicio de Administración Tributaria en el periodo de 2015 a 2018”**

**Índice**

Resumen	1
Abstract	2
Introducción	3

**Capítulo I. Diseño de la investigación**

<b>1.1.</b>	Objeto de estudio	6
<b>1.2.</b>	Estado del arte	6
<b>1.3.</b>	Justificación de la investigación	10
	1.3.1. Actualidad	10
	1.3.2. Relevancia	10
	1.3.3. Pertinencia	11
<b>1.4.</b>	Planteamiento del problema	11
	1.4.1. Antecedentes	11
	1.4.2. Elementos	13
	1.4.3. Formulación del problema	16
<b>1.5.</b>	Delimitación del problema	17
	1.5.1. Espacial	17
	1.5.2. Temporal	17
<b>1.6.</b>	Hipótesis	17
<b>1.7.</b>	Objetivos	17
	1.7.1. Objetivo general	17
	1.7.2. Objetivos específicos	18
<b>1.8.</b>	Preguntas de investigación	18
	1.8.1. Pregunta central	18
	1.8.2. Preguntas de Investigación	19
<b>1.9.</b>	Síntesis del Método	19
<b>1.10.</b>	Técnicas	19
<b>1.11.</b>	Definición de Variables y Operacionalización	19
<b>1.12.</b>	Matriz de congruencia metodológica	20

## Capítulo II. Marco teórico

### La calidad y los sistemas de gestión conforme a las normas ISO y la nueva gestión pública.

<b>2.1.</b>	Definición de Calidad, diferentes enfoques	26
2. 1. 1.	Calidad concepto de la norma ISO	26
2. 1. 2.	Calidad según la nueva Gestión Pública	26
2. 1. 3.	Evolución de la calidad a través del tiempo	27
<b>2.2.</b>	¿Qué es un servicio público?	35
2.2.1.	Definición de servicio público	35
2.2.2.	¿A qué se refiere la calidad en el servicio público?	36
2.2.3.	Impacto de la calidad de los servicios públicos y las expectativas del ciudadano ¿Por qué exigir calidad si la Administración pública no tiene competencia?	37
2.2.4.	Definición de cliente para la Administración Pública	40
2.2.5.	¿Podemos utilizar la estrategia del cliente en organismos de cumplimiento?	45
<b>2.3.</b>	Conceptos fundamentales y principios de la gestión de la calidad	47
2.3.1.	Sistema de Gestión de la Calidad	47
2.3.2.	Contexto de una organización	48
2.3.3.	Partes interesadas	48
2.3.4.	Apoyo	48
2.3.5.	Principios de la gestión de la calidad	50
2.3.5.1	Enfoque al cliente	50
2.3.5.2	Liderazgo	51
2.3.5.3	Compromiso de las personas	52
2.3.5.4	Enfoque a procesos	53
2.3.5.5	Mejora	54
2.3.5.6	Toma de decisiones basada en la evidencia	55
2.3.5.7	Gestión de las relaciones	56
2.3.6.	Desarrollo del SGC utilizando los conceptos y principios fundamentales	57
2.3.6.1	Modelo del SGC	57
2.3.6.2	Desarrollo de un SGC	58
<b>2.4.</b>	Requisitos de Los Sistemas de Gestión de la Calidad - 10 Requisitos	59
2.4.1	Objeto y campo de aplicación de la norma ISO 9001	59
2.4.2	Referencias Normativas	60
2.4.3	Términos y definiciones	60
2.4.4	Contexto de la Organización	60
2.4.5	Liderazgo	63
2.4.6	Planificación	65
2.4.7	Apoyo	68
2.4.8	Operación	74

2.4.9	Evaluación del desempeño	85
2.4.10	Mejora	89
<b>2.5.</b>	<b>Nueva Gestión Pública y Gestión de la Calidad</b>	<b>91</b>
2.5.1.	Surgimiento de la Nueva Gestión Pública	91
2.5.2.	Gestión de la Calidad	94
2.5.3.	La Convergencia de la Nueva Gestión Pública y la Gestión de la Calidad	95
<b>2.6</b>	<b>Las cinco etapas de madurez en la mejora del desempeño organizacional</b>	<b>96</b>
<b>2.7</b>	<b>Gestión del Cambio (Change Management) en el sector público</b>	<b>99</b>

### **Capítulo III. Marco Contextual**

#### **Los procesos administrativos en el Servicio de Administración Tributaria (SAT)**

<b>3.1</b>	<b>Antecedentes del Servicio de Administración Tributaria (SAT)</b>	<b>109</b>
<b>3.2</b>	<b>Misión, Visión y Organigrama del SAT, identificación de áreas de estudio</b>	<b>114</b>
<b>3.3</b>	<b>La creación de la Administración General de Hidrocarburos (AGH)</b>	<b>115</b>
<b>3.4</b>	<b>La Industria de Hidrocarburos y la Administración Tributaria</b>	<b>116</b>
<b>3.5</b>	<b>¿Qué es la Administración General de Auditoría Fiscal Federal (AGAFF)?</b>	<b>119</b>
<b>3.6</b>	<b>Marco de referencia de procesos en el SAT</b>	<b>122</b>
<b>3.7</b>	<b>Plan Estratégico del SAT 2014 - 2018</b>	<b>123</b>
<b>3.8</b>	<b>Mapa Estratégico del SAT</b>	<b>125</b>
<b>3.9</b>	<b>Evolución de la Planeación Estratégica en el SAT</b>	<b>127</b>

#### **Capítulo IV. Análisis comparativo entre la AGAFF y la AGH, evaluación de la eficiencia y eficacia en relación con la implementación de un Sistema de Gestión de la Calidad.**

<b>4.1</b>	<b>Situación actual de la AGAFF</b>	<b>130</b>
<b>4.2</b>	<b>Evaluación del Sistema de Gestión de la Calidad de la AGAFF</b>	<b>137</b>
4.2.1	Buenas prácticas en la AGAFF	144
<b>4.3</b>	<b>Situación Actual de la AGH</b>	<b>153</b>
<b>4.4</b>	<b>Evaluación de los 7 principios de la gestión de la Calidad en la AGH</b>	<b>154</b>
<b>4.5</b>	<b>Diagnóstico Comparativo Indicador de Seguimiento Institucional para Decisiones Ejecutivas (INSIDE) Recaudación.</b>	<b>159</b>
4.5.1	Resultados del Comparativo en la recaudación de impuestos entre la AGH y la AGAFF	163
<b>4.6</b>	<b>Etapas de madurez en la mejora del desempeño AGAFF y AGH</b>	<b>164</b>

## **Capítulo V. Propuesta de un Modelo de Calidad, basado en la institución pública internacional, aplicado a una Institución Mexicana en transición.**

<b>5.1</b>	Etapas de implementación del Modelo	165
<b>5.2</b>	Factores a considerar para la implementación del Modelo	167
5.2.1	Panorama Socio Político, cambio de gobierno	167
5.2.2	Democratización y eficiencia en la institución	168
5.2.3	El manejo de la Calidad Total es Eficaz pero no necesariamente fácil	168
<b>5.3</b>	Estrategias que se pueden implementar en el SAT como un gobierno de la transformación y de la reinención.	169
<b>5.4</b>	Estrategias adicionales para dirigir el SAT a la Gestión del Cambio en esta etapa de la 4ta Transformación.	172
	Conclusiones	175
	Recomendaciones	177
	Referencias	179
	Glosario	181
	Abreviaturas y siglas	185
	Anexos	187

### **Índice de Anexos**

Cuestionario 1. Realizado a personal que participa en la AGH	187
--	-----

### **Índice de Ilustraciones**

Ilustración 1. Red Analítica Conceptual	13
Ilustración 2: Esquema Causa- Efecto	20
Ilustración 3. Línea del tiempo de Evolución de la Calidad	28
Ilustración 4. Etapas en la madurez en la mejora del desempeño	97
Ilustración 5. Transformación cultural en el gobierno	102
Ilustración 6. Organograma del SAT	115
Ilustración 7. Organigrama de la AGH	116
Ilustración 8. Organigrama de la AGAFF	120
Ilustración 9. Auditoría Fiscal (ADAF's) y las subsedes correspondientes.	120
Ilustración 10. Marco de referencia de procesos del SAT	123
Ilustración 11. Mapa Estratégico del SAT 2014-2018	126
Ilustración 12. Relaciones Causa - Efecto PESAT	126
Ilustración 13. Proceso de mejora del Plan Estratégico del SAT	127

Ilustración 14. Evolución del Mapa Estratégico del SAT	128
Ilustración 15. Mapa Estratégico de la AGAFF	133
Ilustración 16. Mapa interactivo de procesos del SGC de la AGAFF	134
Ilustración 17. Difusión de la Política de la calidad en el sitio INTRASAT	145
Ilustración 18. Difusión en intrasat de estrategias para fiscalizar	149
Ilustración 19. Mapa Estratégico de la AGH	154
Ilustración 20. Etapas de la Madurez entre la AGAFF y la AGH	164
Ilustración 21. Proceso de implementación del Modelo de Calidad en la Nueva Administración del SAT	167

### Índice de gráficas

Gráfica 1. Factores evaluados del clima laboral y áreas participes	142
Gráfica 2. Cumplimiento en la meta de Recaudación AGH 2017	160
Gráfica 3. Cumplimiento y Recaudación AGH 2017	161
Gráfica 4. Avance en la meta de Recaudación 2017 para la AGAFF zona Norte CDMX	162
Gráfica 5: Cumplimiento en la meta de Recaudación AGAFF 2017 (zona norte CDMX)	162
Gráfica 6. Cumplimiento recaudatorio 2017	163
Gráfica 7 Enfoque al cliente Pregunta 1	193
Gráfica 8. Enfoque al cliente Pregunta 2	193
Gráfica 9. Enfoque al cliente Pregunta 3	194
Gráfica 10. Liderazgo Pregunta 4	194
Gráfica 11. Liderazgo Pregunta 5	195
Gráfica 12. Liderazgo Pregunta 6	195
Gráfica 13. Liderazgo Pregunta 7	196
Gráfica 14. Participación de las personas Pregunta 8	196
Gráfica 15. Participación de las personas Pregunta 9	197
Gráfica 16. Participación de las personas Pregunta 10	197
Gráfica 17. Participación de las personas Pregunta 11	198
Gráfica 18. Participación de las personas Pregunta 12	198
Gráfica 19. Enfoque a procesos Pregunta 13	199
Gráfica 20. Enfoque a procesos Pregunta 14	199
Gráfica 21. Enfoque a procesos Pregunta 15	200
Gráfica 22. Enfoque a procesos Pregunta 16	200
Gráfica 23. Mejora Pregunta 17	201
Gráfica 24. Mejora Pregunta 18	201
Gráfica 25. Mejora Pregunta 19	202
Gráfica 26. Mejora Pregunta 20	202



Gráfica 27. TDBE Pregunta 21	203
Gráfica 28. TDBE Pregunta 22	203
Gráfica 29. TDBE Pregunta 23	204
Gráfica 30. TDBE Pregunta 24	204
Gráfica 31. TDBE Pregunta 25	205
Gráfica 32. Gestión de las relaciones Pregunta 26	205
Gráfica 33. Gestión de las relaciones Pregunta 27	206
Gráfica 34. Gestión de las relaciones Pregunta 28	206
Gráfica 35. Gestión de las relaciones Pregunta 29	207
Gráfica 36. Gestión de las relaciones Pregunta 30	207

### Índice de tablas

Tabla 1. Definición del Cliente en el gobierno	42
Tabla 2. Componentes de la Nueva Gestión Pública	91
Tabla 3. Administración Pública vs Nueva Gestión Pública	92
Tabla 4. Elementos de Convergencia de la Nueva Gestión Pública y la Gestión de la Calidad	96
Tabla 5 Perspectivas y Objetivos de la AGAFF	130
Tabla 6. Indicadores de los Objetivos de la Calidad en el SGC AGAFF.	146
Tabla 7. Indicadores del Sistema de Gestión de la Calidad AGAFF	148
Tabla 8: Matriz de roles y responsabilidades de la AGAFF	151
Tabla 9. Matriz de estratificación AGH-SAT	155
Tabla 10. Avance en la meta de Recaudación 2017 para la AGH	160
Tabla 11. Avance en la meta de Recaudación 2017 para la AGAFF (zona metropolitana norte)	161
Tabla 12. Cumplimiento acumulado de la recaudación en 2017 AGH vs AGAFF	163
Tabla 13. Matriz de Tabulación de tendencia aplicada a la AGH para medir su enfoque a la cultura de la calidad	190

## Resumen

El presente estudio se hizo con la finalidad de comprobar que las herramientas de la Nueva Gestión Pública, en específico la de un Sistema de Gestión de la Calidad (SGC) implementado en la operación fiscalizadora conforme a la norma ISO 9001, permite un progreso en el nivel de eficiencia y eficacia en la Administración Tributaria en México.

El SGC implementado en una de las divisiones del Servicio de Administración Tributaria (SAT), ha marcado la diferencia en el sector gobierno a nivel de fiscalización y de recaudación de impuestos, el punto de partida fue realizar un comparativo en el indicador de recaudación, así como en los indicadores de la calidad entre dos divisiones del SAT; la primera es la Administración General de Auditoría Fiscal Federal (AGAFF) que si tiene implementado el SGC en comparación con la Administración General de Hidrocarburos (AGH); una administración que también fiscaliza pero que no ocupa la herramienta de la calidad en su proceso.

La información fue recabada a través de entrevistas, instructivos, manuales y sistemas en el sitio web INTRASAT, así como de cuestionarios que se reflejaron en indicadores de resultados y de tendencias en los procesos, actitudes de los empleados y una importante comparación de los niveles de recaudación en el periodo 2017.

Por lo anterior, se identificó una mayor recaudación de impuestos en la AGAFF que en la AGH, así como la mejor sistematización de sus procesos fiscalizadores y la madurez en sus sistemas administrativos.

Para la AGH, se identificó que tiene una cultura lejana a la calidad debido a que hay factores que impiden trabajar como un equipo con pensamiento sistémico que monitorea sus procesos de fiscalización, asimismo, un bajo nivel de comunicación y liderazgo.

Derivado de dichos hallazgos, la Administración Tributaria en México tiene un importante ejemplo de cultura de calidad y vanguardia, pero también tiene áreas de oportunidad como el fomento de liderazgo y la comunicación para formar una institución transformada y reinventada.

## **Abstract**

The present study was made with the purpose that the tools of the New Public Management, in the Quality Management System (QMS) was implemented in the audit operation according to ISO 9001, It allows a progress in the efficiency level and effectiveness in the Tax Administration in Mexico. The QMS was implemented in one of the divisions of the Tax Administration Service (SAT), the difference in the government sector has been marked at the level of taxation and tax collection, the starting point was a comparison in the collection indicator, as well as in the quality indicators between two divisions of the SAT; the first is the General Administration of Federal Fiscal Audit (AGAFF) that has implemented the QMS in comparison with the General Administration of Hydrocarbons (AGH); an administration that also supervises but does not occupy the tool of quality in its process. The information was collected through interviews, instructions, manuals and systems on the INTRASAT website, as well as questionnaires that were reflected in the indicators of the results of the trends in the processes, the attitudes of the employees and an important comparison of the levels of collection in the period 2017. Therefore, a higher tax collection was identified in the AGAFF than in the AGH, as well as the better systematization of its taxation processes and the maturity of its administrative systems. For the AGH, it is identified that it has a culture far from quality because there are factors that prevent working as a team with a systemic thought that monitors its inspection processes, as well as a low level of communication and leadership. Derived from these findings, the Tax Administration in Mexico has an important example of quality and cutting-edge culture, but it also has areas of opportunity such as the promotion of leadership and communication to form a transformed and reinvented institution.

## Introducción

Uno de los principales problemas en México, radica en la inequitativa distribución del ingreso entre sus sociedades, por un lado, está la concentración de la riqueza en un porcentaje bajo de la población y por otro, las pobres remuneraciones que reciben la gran mayoría de los trabajadores en los diversos puestos de trabajo.

Ante este panorama, es necesaria una redistribución de la riqueza que se realiza primordialmente con el gasto público proporcionando, educación, servicios de salud y seguridad social, que se pueden proveer a través del estado y sus ingresos tributarios.

Dentro de la Administración Pública existe la Administración Tributaria, la cual tiene la responsabilidad de aplicar las Leyes Tributarias, de manera equitativa, general, transparente y garantizar los derechos de los contribuyentes. Asimismo, es una organización que debe ser eficiente, moderna, autónoma en sus decisiones administrativas y técnicas, con personal capacitado y adecuado y que genere acciones que conlleven a elevar la recaudación a los niveles óptimos, combatiendo la evasión, elusión y fraude tributario, así como el contrabando. Para ello, se deben establecer controles sobre el comportamiento tributario bien sea a través de revisiones masivas, revisiones intensivas, cruces de información, exigencia de pago de adeudos fiscales además de proporcionar asistencia al contribuyente.

Si bien es cierto, en nuestro país incide la falta de conciencia tributaria alimentada por factores como la alta corrupción, que genera desconfianza en el destino del gasto público, la falta de transparencia al rendir cuentas, así como un ruidoso burocratismo en el modelo administrativo.

El presente trabajo tiene como objeto la investigación del valor agregado que aporta la implementación de un Sistema de Gestión de la Calidad (SGC) en la Administración Tributaria, se analizan los elementos que permiten lograr la calidad del servicio así como mantener una mejora continua en el tiempo a través de los procesos de fiscalización y de esta manera lograr una recaudación de impuestos eficiente y eficaz que permita satisfacer las necesidades de la sociedad mexicana, como estudio de

caso, se tiene el Servicio de Administración Tributaria, en específico en la Administración General de Auditoría Fiscal y su comparación con la Administración General de Hidrocarburos que no tiene implementado un SGC.

La estructura de este trabajo de investigación contempla en el Capítulo I la descripción del proceso metodológico utilizado en el estudio.

El Capítulo II comprende el marco teórico de la Calidad y los Sistemas de Gestión conforme a las normas ISO y la Nueva Gestión Pública, es decir, que se hace una compilación de autores expertos en el tema que sustentan los diversos puntos de vista que se tornan dentro de términos como contribuyente, ciudadano, cliente, calidad, mejora continua, reinención del gobierno, gestión del cambio y requisitos de la Norma ISO 9001 por señalar los más importantes.

En el Capítulo III se describe el marco contextual de esta investigación, en este apartado aparecen las características y antecedentes de los sistemas administrativos del Servicio de Administración Tributaria en sus divisiones de Administración General de Auditoría Fiscal y Administración General de Hidrocarburos apreciando su madurez y calidad en su operación fiscalizadora, así como su alineación con el Plan Estratégico del SAT 2014-2018.

Posteriormente, en el Capítulo IV hago un comparativo de los niveles de recaudación de impuestos entre la AGAFF y la AGH en un ejercicio fiscal similar, adicionalmente, muestro un estudio de los principios de la calidad realizado a la Administración General de Hidrocarburos a través de cuestionarios diseñados para medir el nivel de involucramiento del personal hacia una cultura de la calidad. Por último, plasmo una evaluación del Sistema de Gestión de la Calidad en la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, así como sus características y herramientas que permiten fiscalizar bajo un formato de la norma ISO 9001.

Finalmente, en el Capítulo V, se estructura un plan de implementación de un Sistema de Gestión de la Calidad diseñado para la Administración que no lo tiene aplicado, así como propuestas de estrategias que han sido aplicadas en las oficinas de gobierno de

otros países para tener una institución vanguardista y con enfoque a un gobierno de transformación y reinvención.

La última parte de este trabajo presenta unas conclusiones, una referencia bibliográfica exploratoria del tema y un índice de anexos gráficos, tablas e ilustraciones.

**Título: “Evaluación del Sistema de Gestión de la Calidad en la Administración Pública, estudio de caso del Servicio de Administración Tributaria en el periodo de 2015 a 2018”**

**Capítulo I. Diseño de la Investigación**

**1.1 Objeto de estudio**

Los sistemas administrativos que constituyen el Servicio de Administración Tributaria en México en dos de sus divisiones fiscalizadoras: Auditoría Fiscal e Hidrocarburos, así como la trascendencia adoptar un Sistema de Gestión de la Calidad (SGC) conforme a la norma ISO 9001, dentro los modelos y metodologías del proceso fiscalizador y recaudador de impuestos, no dejando de lado el estudio de los factores como el liderazgo, la participación del personal, el enfoque basado en procesos, la mejora, la toma de decisiones basada en la evidencia, la gestión de las relaciones y en enfoque al cliente que proporcionan entendimiento y orientación a las organizaciones para la aplicación de la gestión de la calidad y comparar el nivel de eficiencia y eficacia recaudatoria de impuestos que conlleva tener implementado un SGC para con ello lograr abastecer las necesidades de gasto público que demanda la ciudadanía.

**1.2 Estado del Arte**

Las referencias a las cuales se recurre son la siguientes:

— Blanca Olias de Lima, p.p. 125-140

Este libro habla de que las administraciones públicas experimentan diferentes transformaciones a partir de los cambios que el Estado mismo ha sufrido como consecuencia de un conjunto de reformas que sin duda siguen en curso y que “han abierto un camino que hay que seguir explorando”. En el ámbito interno de los gobiernos este conjunto de transformaciones confluye en lo que se ha dado en llamar

como nueva gestión pública, concepto cuya aplicación implica asumir una serie de principios que definen una nueva forma de pensar la gestión gubernamental y la incorporación de nuevas pautas de desempeño institucional.

— Owen Hugues, *p.p 15*.

El autor plantea que la naturaleza y la gestión del sector público han sufrido cambios drásticamente desde la sustitución de la forma rígida y burocrática de la administración pública del siglo XX por un modelo más flexible y basado en el mercado, el autor proporciona una introducción única de gran alcance e internacional al campo.

— David Osborne, Gaebler *p.p. 10 - 50*

Una revolución está sacudiendo actualmente el mundo entero. La gente ya está harta de los gobiernos que gastan cada vez más y prestan menos servicios, frustrada por la burocracia sobre la que ya no tiene ningún control, y cansada de los políticos que sólo saben aumentar los impuestos y recortar los servicios, pero no resolver los problemas que nos aquejan a todos. Este libro se sitúa en el llamamiento a la revolución contra la enfermedad burocrática y una guía para quienes deseen construir un sistema mejor a través de una tercera vía, más allá de las llamadas "liberal" y "conservadora". La conclusión es que los sistemas de gobierno pueden ser objeto de un cambio fundamental, pues, un gobierno responsable puede funcionar con tanta eficiencia y productividad como la mejor dirigida de las empresas. Osborne y Gaebler describen en la presente obra lo que podría ser una reinvención fundamental del gobierno, para que los administradores públicos con mentalidad empresarial acabarán sustituyendo los sistemas de la era industrial los sistemas presupuestarios que animan a derrochar el dinero, o ciertos mecanismos de la administración más propios del siglo pasado que de éste por organizaciones más descentralizadas, flexibles y de inspiración empresarial, diseñadas especialmente para adaptarse al mundo de actual, un complejo universo dominado por la rapidez de los cambios económicos y un inmenso volumen de información.



— David Osborne, Peter Plastrik, *p.p.14-60*

Algunos principios de la Reinención del Gobierno, como el del Gobierno dedicado a la satisfacción del cliente, también sirve para definir las estrategias clave que se pueden usar para impulsar la transformación. La Reinención del Gobierno era fundamentalmente descriptivo, mientras que este libro es más prescriptivo. Proporciona conocimientos prácticos que los puede aplicar tanto si se es un político, como si es un funcionario o un simple ciudadano. La reinención de las instituciones públicas es una tarea Hercúlea. Para tener éxito en ella hay que disponer de la capacidad de influencia necesaria para mover montañas. Hay que encontrar las estrategias que causan reacciones en cadena en sus organismos o sistemas, las fichas de dominó que hacen caer a las demás. En resumidas cuentas, se debe ser un estratega. En este libro se exponen las estrategias que han resultado mas eficaces y se explica cómo se han servido de ellas los “reinventores” que han tenido más éxito en el mundo.

— Edward Deming, *p.p. 34-70*

Este libro examina dos de las cuestiones centrales con que se enfrentan las organizaciones -cómo incrementar la productividad sin sacrificar la calidad, y cómo capturar mercados a la competencia, dirigido a los gerentes y directores, tanto de las empresas de fabricación como de servicios. El Dr. Deming posee una gran reputación por todo el mundo por establecer las técnicas de control del proceso para la calidad como el camino para competir con éxito en la nueva era económica. Es ampliamente aceptado que sus trabajos con los directivos japoneses han contribuido a la envidiable reputación que éstos tienen de fabricar artículos de calidad.

— Organización Internacional de Estandarización *Norma ISO 9001:2015, pp 3- 25*

La ISO 9001 es una norma ISO internacional elaborada por la Organización Internacional para la Estandarización (ISO) que se aplica a los Sistemas de Gestión de Calidad de organizaciones públicas y privadas, independientemente de su tamaño o actividad empresarial. Se trata de un método de trabajo excelente para la mejora de

la calidad de los productos y servicios, así como de la satisfacción del cliente. El sistema de gestión de la calidad se basa en la norma ISO 9001, las organizaciones se interesan por obtener esta certificación para garantizar a sus clientes la mejora de sus productos o servicios y estos a su vez prefieren organizaciones, instituciones o empresas comprometidas con la calidad, por lo tanto, las normas como la ISO 9001 se convierten en una ventaja competitiva para las organizaciones.

— Michel Crozier M., *p.p. 92*

En esta obra el autor señala que la calidad en la gestión pública se identifica con la excelencia en el servicio e implica un cambio en las relaciones humanas, en la mentalidad y en la escala de valores. En las organizaciones gubernamentales no es fácil medir el nivel de calidad (a menos que se alcance una certificación en algún proceso específico), además de que existen condiciones que pueden limitar la puesta en marcha de cambios para implantar la calidad.

— Jerry Koehler y Joseph Pankowski, *p.p. 175*

El autor señala que en las organizaciones gubernamentales la calidad se ha reflejado en los llamados Sistemas de Gestión de la Calidad, los cuales comprenden un conjunto de creencias y principios diseñados para mejorar continuamente los procesos organizacionales, con la finalidad de sobrepasar las expectativas de los usuarios de los servicios.

— Francisco Moyado, *p.p. 19*

Este libro se dedica al estudio de la incorporación de la calidad en las funciones del gobierno y la gestión Pública. La idea principal es la preocupación por la tarea de gobernar bien que es un verdadero reto en este tiempo, construir un buen gobierno, más funcional y efectivo, es una preocupación con insistencia en los sectores sociales y políticos. En este sentido desde un punto de vista institucional, se trata no solamente de fortalecer la democracia, sino dotarla de instrumentos para garantizar la atención de necesidades y la resolución de conflictos. En consecuencia, los retos de la función

del gobierno obligan a emplear cada vez con mayor frecuencia modelos de gestión novedosos, adaptables y atingentes que permitan imprimir mayor racionalidad y eficacia a las políticas públicas.

### **1.3 Justificación de la investigación**

**1.3.1 Actualidad:** El estado tiene el reto de cubrir las necesidades de la sociedad mexicana a través del gasto público puesto que invierte una gran cantidad de dinero en el bienestar de los ciudadanos, haciendo frente a las difíciles condiciones económicas y sociales que se enfrentan día a día, en realidad es un desafío para la Administración Pública, porque el saber afrontar el profundo impacto que producen las nuevas modalidades y las nuevas tecnologías, posibilitan ofrecer una mejor atención y una mayor calidad en los servicios públicos”. Así, es importante ver la calidad como un proceso de gestión, planificación y prospectiva que sitúa a la Administración Tributaria Mexicana, como organización viva y adaptativa, que avanza en materia de innovación y conocimiento, así como en materia de organización y recursos humanos, que evalúa las políticas y estrategias públicas, y que busca la excelencia en la gestión.

**1.3.2 Relevancia:** Desde hace 20 años la administración pública en México ha dado pequeños pasos a una nueva concepción de la administración pública en la que lo importante tiene que ser el servicio efectivo al ciudadano, por ejemplo, en las prestaciones sanitarias, educativas, de servicios sociales, de servicios de energía eléctrica, incluso en materia de impuestos y la fiscalización entre otras, más que el debido ejercicio de potestades y competencias. A ello se sumarán otros factores, como el capital humano, es decir los empleados públicos por hacer mejor las cosas y conseguir resultados de forma más efectiva; la necesidad de cuantificar la propia actividad de la Administración para evaluar su acierto, su eficacia y su eficiencia, de tal modo que haya objetivos y evaluación de resultados.

Un claro ejemplo es el Servicio de Administración Tributaria, el cual además de tener como meta principal la recaudación de impuestos, también está enfocado al servicio

al contribuyente y cubrir los lineamientos legales para poder auditar y recaudar oportunamente.

**1.3.3 Pertinencia:** Esta investigación es oportuna y conveniente en virtud de que la decisión de las dependencias e instituciones gubernamentales de llevar a la práctica una administración pública alineada a la calidad, debe tener como meta principal que las instituciones trabajen de ese modo al coordinar que cada una de las unidades administrativas, centros de servicios, centros de operación, etc., pueda optar por aplicar un modelo de gestión, que le permita mediante el propio esfuerzo, mejorar de un modo continuo la atención hacia los ciudadanos.

Para este estudio de caso, el Servicio de Administración Tributaria ha asumido mecanismos para sistematizar su fiscalización y adoptar estrictos estándares en su proceso de auditoría fiscal, adicionalmente considera que la ciudadanía lo evalúe, es decir que exista una retroalimentación con el contribuyente y las partes interesadas para encontrar sus áreas de oportunidad y fomentar una mejora continua en su dinámica, sin embargo, aún tiene retos y se encuentra constantemente en procesos de cambio en materia de políticas.

## **1.4 Planteamiento del problema**

### **1.4.1 Antecedentes**

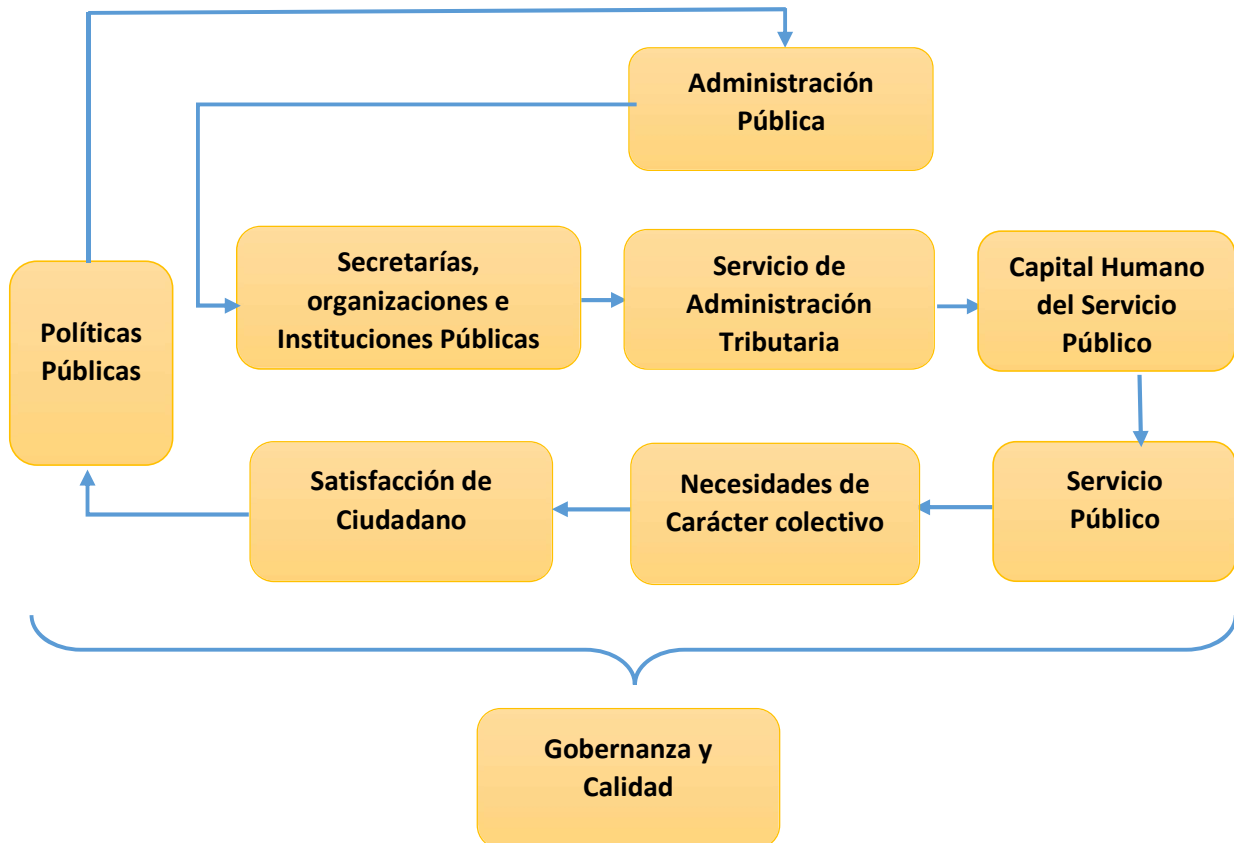
El Servicio de Administración Tributaria (SAT) que inició funciones el 1 de julio de 1997, es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el cual tiene la responsabilidad de aplicar la legislación fiscal y aduanera, con el fin de que las personas físicas y morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público; fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias y aduaneras; facilitar e incentivar el cumplimiento voluntario, y generar y proporcionar la información necesaria para el diseño y la evaluación de la política tributaria. Anualmente el SAT atiende aproximadamente 18 millones de contribuyentes, lo que equivale brindar atención a toda la población de la Ciudad de

México, Puebla y Chihuahua; es decir, aproximadamente el 16% de la población del país. Para este estudio de caso, se analizan dos de sus divisiones, la primera: la Administración General de Auditoría Fiscal Federal (AGAFF), se trata de un área encargada de verificar que los contribuyentes hayan cumplido correctamente con sus obligaciones en materia de impuestos internos. Esto quiere decir que esta unidad administrativa realiza una revisión y análisis de la información que presenta el contribuyente para efectos de corroborar que sea consistente y que se esté cumpliendo correctamente con esas obligaciones. Actualmente tiene implementado un sistema de gestión de la calidad conforme a la norma ISO 9001. Adicionalmente, para efecto de complementar esta tesis, también se evaluó la Administración General de Hidrocarburos (AGH), se trata de un área de reciente creación como consecuencia de la reforma energética en 2015, hoy en día, esta administración de hidrocarburos tiene funciones semejantes a la AGAFF pero con un padrón enfocado en el sector energético, no obstante, se rigen con los mismos indicadores de efectividad y metas semejantes, dado que finalmente ambas divisiones del Servicio de Administración Tributaria buscan la eficiencia recaudatoria de impuestos.

Por lo que al tratarse de un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), se toca una institución gubernamental clave, que es vital en la Administración Pública para la generación de recursos económicos y de servicios en nuestro país, sin olvidar que la ciudadanía tiene la última palabra para definir a estas instituciones como eficientes y eficaces en sus servicios.

## 1.4.2. Elementos

Ilustración 1. Red Analítica Conceptual



Fuente: Elaboración propia

En esta investigación se considera el concepto de “calidad” refiriéndose a lo valorativo, a lo cualitativo o a lo estimativo, si bien en muchas ocasiones se ha entendido la calidad como un grado superior al de normalidad. En años recientes el término calidad se ha extendido a todos los ámbitos de las administraciones públicas, desde la atención al ciudadano hasta los procesos más complejos que llevan a su desempeño. La calidad se ha transformado en un modo integrador de realizar las tareas, una manera óptima de realizar las cosas, volviéndose elemental para lograr la satisfacción de los ciudadanos a quienes llegan productos y servicios. Al considerar el enfoque de administración pública es sencillo tener a la mano una definición que comprenda las necesidades de la población y la calidad se puede definir como “El conjunto de

propiedades y características de un servicio, producto o proceso, que satisface las necesidades establecidas por el usuario, el ciudadano, o el cliente de los mismos.”

Por su parte, la Administración Pública está conformada por un conjunto de instituciones y organizaciones de carácter público que disponen de la misión de administrar y gestionar el estado y algunos entes públicos.

Las instituciones son instrumentos creados por los seres humanos para resolver problemas sociales. Douglas C. North, ganador del Premio Nobel de economía en 1993 por sus estudios sobre el efecto de las instituciones en el desarrollo económico, sostiene que el papel principal de las instituciones es el de reducir la incertidumbre. Lo hacen mediante una serie de mecanismos que vuelven más predecible el comportamiento de los individuos y los resultados de la interacción entre ellos.

Esas instituciones u organizaciones se encuentran dirigidas por individuos y cuentan con una planta de personal notable que facilita el funcionamiento de las diversas áreas en las que normalmente se encuentra dividida. Es evidente que para cualquier gobierno los servidores públicos son el factor de cambio más importante dado que son los socios estratégicos para hacer realidad el desarrollo e implementación de políticas públicas y llevar a un país a su máximo potencial. Por lo que contar con servidores públicos profesionales, que se rijan con apego a la legalidad, y que respondan al interés público es uno de los principales retos de la Administración Pública. Como su denominación lo anticipa, al tratarse de una administración pública le corresponde hacer de nexo directo entre los ciudadanos y el poder político de turno y por supuesto atender y satisfacer todas las demandas que los ciudadanos puedan acercar.

Adicional a este concepto, el servicio público consiste en una actividad exclusiva del estado, organizada conforme a disposiciones legales reglamentarias vigentes, con el fin de satisfacer de manera continua, uniforme y regular las necesidades de carácter colectivo, es decir de interés de la sociedad que se realiza por medio de la administración pública.

Un concepto que engloba esta investigación es el de Gobernanza que los autores Celedón y Orellana lo definen como “la posibilidad de acordar reglas del juego que permitan la consolidación ordenada de estos consensos y garanticen su estabilidad”, lo que implica “recoger demandas, acceso a la información, transparencia de los procesos, rendición de cuentas, evaluación y control ciudadano de las políticas públicas”. De igual manera el autor Luis Aguilar Villanueva dice que Gobernanza equivale al “proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia fundamentales y coyunturales y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección”, constituye, por tanto, un nuevo ámbito conceptual y práctico que va más allá del enfoque “gubernamentalista” de la gobernabilidad. Se trata, por tanto, de una perspectiva posgubernamental (no antigubernamental) que se preocupa por dos dimensiones: la valorativa (teleológica), que alude al proceso mediante el cual se define el futuro social deseado, y la factual (causal, técnica), que alude al proceso por el cual se define la división del trabajo y la distribución de autoridad y responsabilidad entre los diferentes agentes sociales, con el propósito de que contribuyan con sus recursos, competencias, especializaciones, destrezas, acciones y productos al logro de los objetivos sociales deseados.

En lo referente a la satisfacción del ciudadano, en el pasado muchas organizaciones públicas prestaban poca atención a la calidad del servicio o carecían de sensibilidad hacia los clientes, en este caso los ciudadanos, pero esto está cambiando con la Nueva Gestión Pública, la satisfacción del ciudadano se determina a través de la imagen o percepción que los ciudadanos tienen del sector público. Uno de los componentes es la atención al público y cliente, imagen y compromiso de los servidores públicos, así como la imagen de eficiencia e innovación, sin duda la opinión de los receptores de los servicios, los ciudadanos, es un buen indicador de los resultados de las políticas públicas. Y a todo entran en juego las políticas públicas, ya que tienen que atender y cumplir las estipulaciones, atendiendo problemas de auténtico interés general, facilitar el libre acceso de los ciudadanos interesados en la definición de problemas y a la



formulación de las políticas a través de canales abiertos, no selectivos de opinión e influencia; construir y elegir políticas eficientes, maximizadoras de utilidades y minimizadoras de costos.

### **1.4.3. Formulación del Problema**

Para realizar esta investigación se utilizaron y determinaron indicadores que permitieron medir la calidad que deriva de la implementación de un Sistema de Gestión de la Calidad en los servicios públicos. Se ocuparon fuentes con metodologías internacionales como normas ISO, así como fuentes vigentes y confiables enfocadas al vital indicador de recaudación para los términos de una oficina de impuestos. La consistencia en los datos es fundamental para analizarlos y tener estadísticas precisas.

El problema de estudio es analizar el papel que juegan los Sistemas de Gestión de la Calidad entre las instituciones que los han implementado en alguno de sus procesos e identificar el nivel de la calidad que brinda en los servicios públicos a partir de su ejecución en el proceso. Como caso de estudio se toma el Servicio de Administración Tributaria que tiene indicadores de servicio que van de la mano con requisitos de la norma ISO 9001, al mismo tiempo se medirá el indicado de recaudación de impuestos.

El Servicio de Administración Tributaria, ha tenido indicadores que miden la satisfacción del cliente, desde la percepción que tienen los contribuyentes, así como áreas internas que reciben productos en las diferentes etapas por ejemplo entre la fiscalización- recaudación. Adicionalmente no solo se tocará el aspecto cualitativo, sino también el cuantitativo, pues en esencia los indicadores de recaudación para una oficina gubernamental de impuestos como el Servicio de Administración Tributaria son la razón de ser. De esta manera es el ciclo de la contribución de impuestos un proceso Instituciones – ciudadano.

## **1.5 Delimitación del Problema**

### **1.5.1 Espacial**

Esta investigación pretende realizar una evaluación en las tendencias de indicadores de recaudación de impuestos y cumplimiento de los objetivos de la calidad en el Servicio de Administración Tributaria, en específico en la Administración General de Auditoría Fiscal Federal en comparativo con la Administración General de Hidrocarburos.

### **1.5.2 Temporal**

La presente investigación evaluará los factores que influyen en el nivel de recaudación de impuestos y en la calidad del proceso de la operación fiscalizadora en la Administración General de Auditoría Fiscal Federal y de la Administración General de Hidrocarburos, pertenecientes al Servicio de Administración Tributaria, en los **ejercicios 2015 a 2018.**

## **1.6 Hipótesis**

Si las oficinas de impuestos implementan eficazmente un Sistema de Gestión de la Calidad es su operación fiscalizadora, demostrarán eficiencia y eficacia en la fiscalización y recaudación de impuestos y calidad en los productos y servicios que ofrecen al ciudadano.

## **1.7 Objetivos**

### **1.7.1. Objetivo General**

Evaluar el papel que juega en la fiscalización y recaudación de impuestos el Sistema de Gestión de la Calidad implementado conforme a la norma ISO 9001, en la Administración General de Auditoría Fiscal Federal y comparar los indicadores con los

de la Administración General de Hidrocarburos dentro del Servicio de Administración Tributaria.

### **1.7.2. Objetivos Específicos**

1. Compilar el marco contextual identificando las características y antecedentes de los sistemas Administrativos del Servicio de Administración Tributaria (SAT) en la Administración General de Auditoría Fiscal Federal (AGAFF) y en la Administración General de Hidrocarburos (AGH), así como su evolución en la calidad y servicio.
2. Analizar el comportamiento de los indicadores del Sistema de Gestión de la Calidad (SGC) implementados en el SAT-AGAFF y realizar un comparativo con otra unidad administrativa dentro del SAT que no tiene implementado el SGC como lo es la Administración General de Hidrocarburos (AGH) para verificar el valor agregado, así como medir el indicador de recaudación de impuestos entre las mismas.
3. Diseñar un plan de implementación de los Sistemas de Gestión de la Calidad en el área de estudio, así como proponer estrategias que han sido aplicadas en las oficinas de gobierno de otros países para tener una institución vanguardista y con enfoque a un gobierno de transformación y reinención.

## **1.8 Preguntas de Investigación**

### **1.8.1 Pregunta Central**

¿Qué factores influyen en la eficiencia y eficacia recaudatoria de impuestos entre una oficina fiscalizadora que tiene implementado un Sistema de Gestión de la Calidad conforme a la norma ISO 9001 y otra oficina que no lo tiene implementado en su proceso fiscalizador dentro del Servicio de Administración Tributaria?

### **1.8.2 Preguntas de Investigación**

1. ¿Qué características han tenido los modelos administrativos del SAT? y ¿Cómo ha sido su evolución en materia de calidad y servicio?
2. ¿Cuál ha sido el comportamiento de los indicadores de recaudación entre una división del SAT que tiene implementado un Sistema de Gestión de la Calidad y otra que no? ¿Qué factores proporcionan entendimiento y orientación para la aplicación de la gestión de la calidad? ¿Se han identificado casos de éxito o fracaso en alguna división del SAT que haya implementado un Sistema de Gestión de la Calidad?
3. ¿Cómo se estructura un plan de implementación de un sistema de Gestión de la Calidad en una división del SAT? ¿Qué estrategias puede implementar una institución como el SAT para que logre una reinversión y un aprendizaje organizacional? ¿Qué estrategias se pueden implementar para efectuar una gestión del cambio en la institución que recibirá un gobierno de transformación?

### **1.9 Síntesis del método,**

Para la realización de la presente investigación se utilizará el método inductivo-deductivo, así como el método descriptivo.

### **1.10 Técnicas**

Se aplicarán técnicas de documentación y el método exploratorio haciendo revisión de libros, informes, artículos, sitios web, datos estadísticos, además del método histórico en su primera etapa; posteriormente se realizará un estudio comparativo, la investigación se acompaña de un estudio de caso, así como entrevistas y gráficos.

### **1.11 Definición de Variables y Operacionalización**

**Fundamentación de la hipótesis:** En este apartado definimos las variables que fundamentan la hipótesis mencionada.

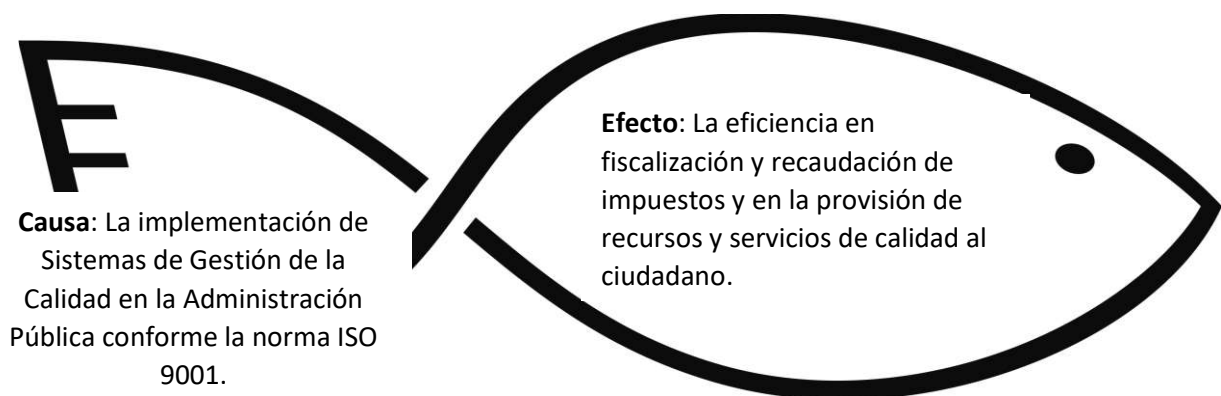
**Variable independiente:** Es la supuesta causa de una modificación de una relación causa-efecto., esta constituye la causa o causas principales que originan o resuelven el problema.

Para la presente investigación esta variable consiste en la implementación de Sistemas de Gestión de la Calidad en las oficinas de impuestos, es decir la aplicación conforme a la norma ISO 9001, así como la implementación de estrategias exitosas de otros países que aplican a sus instituciones de gobierno.

**Variable dependiente:** Se refiere a los efectos o efecto que actúan como consecuencia de la variable independiente.

Para efectos de esta evaluación es la eficiencia de recaudación de impuestos y eficacia en los recursos y servicios que provee la administración pública hacia el ciudadano.

*Ilustración 2: Esquema Causa- Efecto*



Fuente: Elaboración propia

### 1.12 Matriz de Congruencia Metodológica

Rubro	Contenido
<b>Objeto de Estudio</b>	Los sistemas administrativos que constituyen el Servicio de Administración Tributaria en México en dos de sus divisiones fiscalizadoras: Auditoría Fiscal e Hidrocarburos, así como la trascendencia adoptar un Sistema de Gestión de la Calidad

<b>Rubro</b>	<b>Contenido</b>
	(SGC) conforme a la norma ISO 9001, dentro de los modelos y metodologías del proceso fiscalizador y recaudador de impuestos así como comparar el nivel de eficiencia y eficacia recaudatoria de impuestos que conlleva tener implementado un SGC para con ello lograr abastecer las necesidades de gasto público que demanda la ciudadanía.
<b>Título</b>	“Evaluación del Sistema de Gestión de la Calidad en la Administración Pública, estudio de caso del Servicio de Administración Tributaria en el periodo de 2015 a 2018”
<b>Hipótesis</b>	Si las oficinas de impuestos implementan eficazmente un Sistema de Gestión de la Calidad es su operación fiscalizadora, demostrarán eficiencia en recaudación de impuestos y calidad en los productos y servicios que ofrecen al ciudadano.
<b>Objetivo General</b>	Evaluar el papel que juega en la fiscalización y recaudación de impuestos el Sistema de Gestión de la Calidad implementado conforme a la norma ISO 9001, en la Administración General de Auditoría Fiscal Federal y comparar los indicadores con los de la Administración General de Hidrocarburos dentro del Servicio de Administración Tributaria.
<b>Pregunta central</b>	¿Qué factores influyen en la eficiencia y eficacia recaudatoria de impuestos entre una oficina fiscalizadora que tiene implementado un Sistema de Gestión de la Calidad conforme a la norma ISO 9001 y otra oficina que no lo tiene implementado en su proceso fiscalizador dentro del Servicio de Administración Tributaria?

Rubro	Contenido
<p><b>Objetivos Específicos</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Compilar el marco contextual identificando las características y antecedentes de los sistemas Administrativos del Servicio de Administración Tributaria (SAT) en la Administración General de Auditoría Fiscal Federal (AGAFF) y en la Administración General de Hidrocarburos (AGH), así como su evolución en la calidad y servicio.</li> <li>2. Analizar el comportamiento de los indicadores del Sistema de Gestión de la Calidad (SGC) implementados en el SAT-AGAFF y realizar un comparativo con otra unidad administrativa dentro del SAT que no tiene implementado el SGC como lo es la Administración General de Hidrocarburos (AGH) para verificar el valor agregado, así como medir el indicador de recaudación entre las mismas.</li> <li>3. Diseñar un plan de implementación de los Sistemas de Gestión de la Calidad en el área de estudio, así como proponer estrategias que han sido aplicadas en las oficinas de gobierno de otros países para tener una institución vanguardista y con enfoque a un gobierno de transformación, aprendizaje y reinención.</li> </ol>
<p><b>Preguntas de Investigación</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ¿Qué características han tenido los modelos administrativos del SAT? y ¿Cómo ha sido su evolución en materia de calidad y servicio?</li> <li>2. ¿Cuál ha sido el comportamiento de los indicadores de recaudación entre una división del SAT que tiene implementado un Sistema de Gestión de la Calidad y otra que no? ¿Qué factores proporcionan entendimiento y orientación para la aplicación de la gestión de la</li> </ol>

Rubro	Contenido
	<p>calidad? ¿Se han identificado casos de éxito o fracaso en alguna división del SAT que haya implementado un Sistema de Gestión de la Calidad?,</p> <p>3. ¿Cómo se estructura un plan de implementación de un sistema de Gestión de la Calidad en una división del SAT? ¿Qué estrategias puede implementar una institución como el SAT para que logre una reinversión y un aprendizaje organizacional? ¿Qué estrategias se pueden implementar para efectuar una gestión del cambio en la institución que recibirá un gobierno de transformación?</p>
<b>Conclusiones</b>	<p>El presente estudio revisó el papel que juega un Sistema de Gestión de la Calidad conforme a la norma ISO 9001 en la fiscalización y recaudación de impuestos para el Servicio de Administración Tributaria, dado que la comparación realizada entre la AGAFF y la AGH permitió identificar elementos como los principios de la calidad y la implementación de sistemas que permiten monitorear las auditorías al contribuyente, así como herramientas que permiten evaluar la satisfacción del cliente que influyen en la eficiencia y eficacia recaudatoria.</p> <p>Se conocieron las estructuras administrativas del SAT con un enfoque sistémico que se alinean con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 vinculado con el Plan Estratégico del SAT 2014-2018 que se enfoca en el cumplimiento de la meta recaudatoria para proveer el gasto público y la implementación de las políticas públicas de ese sexenio, adicionalmente, se identificaron diferentes niveles de madurez administrativa entre la AGAFF y la AGH. También se observó que el SAT es</p>



Rubro	Contenido
	<p>una institución que constantemente sufre cambios estructurales organizacionales, lo que implica que por lo menos una vez en el sexenio se creen nuevas áreas o se fusionen y eliminen otras, en consecuencia, se pudo identificar que la AGH es un producto de la reforma energética que no se había contemplado en el documento oficial del Plan Estratégico del SAT 2014-2018, puesto que su creación fue hasta agosto de 2015 y que por tal motivo no contaba con una estructura administrativa consolidada y madura, más bien, se constituyó una réplica de otras administraciones fiscalizadoras pero sin la esencia de un liderazgo y herramientas informáticas de control bien diseñadas lo que hizo empezar de cero en cuestiones administrativas simples.</p> <p>Desafortunadamente este panorama de continuos cambios en la estructura del SAT, sin atender de fondo el problema de raíz como en especializar, motivar e incentivar el capital humano, no permite que se fomente una cultura fiel y abierta al aprendizaje, asimismo la constante rotación de mandos medios y altos entre cada sexenio es un factor que apaga el liderazgo comprometido y el seguimiento a los proyectos y nuevas estrategias que se implementan.</p> <p>Dentro del comparativo a nivel recaudatorio, se identificó un déficit mensual durante el ejercicio 2017 para la AGH pues obtuvo un 78.2% mientras que la AGAFF tuvo un cumplimiento del 121.5% de la meta recaudatoria.</p> <p>Para el ciclo de madurez en la mejora del desempeño para la AGH es en la etapa 1, debido a que no existen planes o estructura sistemática de mejora continua, por el contrario, la</p>

<b>Rubro</b>	<b>Contenido</b>
	<p>AGAFF se refleja en una etapa 3 de promesa, pues cuenta con una integración estructurada dentro de sus funciones básicas. Para lo anterior, se propuso para la AGH un plan de implementación de un SGC, con una estructura bien definida; que abarca desde el momento en el que encuentran las expectativas y necesidades del SGC, pasando por la planificación, el diseño de un manual de calidad, la actualización de los procesos y elaboración de flujogramas hasta su implementación en la AGH, no dejando de lado los procesos de licitación para que un organismo certificador sea contratado y se pueda realizar la certificación conforme a la norma ISO 9001, para lo anterior siempre es vital tener el respaldo de los mandos superiores quienes pueden dar un seguimiento a los acuerdos y compromisos que implica mantener un Sistema de Gestión de la Calidad.</p>

## **Capítulo II Marco teórico**

### **La calidad y los sistemas de gestión conforme a las normas ISO y la nueva gestión pública.**

#### **2.1 Definición de Calidad, diferentes enfoques**

##### **2. 1. 1. Calidad concepto de la norma ISO**

Una organización orientada a la calidad promueve una cultura que da como resultado comportamientos, actitudes, actividades y procesos para proporcionar valor mediante el cumplimiento de las necesidades y expectativas de los clientes y otras partes interesadas pertinentes.

La calidad de los productos y servicios de una organización está determinada por la capacidad para satisfacer a los clientes, y por el impacto previsto y el no previsto sobre las partes interesadas pertinentes.

La calidad de los productos y servicios incluye no sólo su función y desempeño previstos, sino también su valor percibido y el beneficio para el cliente.

Calidad es el grado en el que un conjunto de características inherentes de un objeto cumple con los requisitos. (ISO C. T., 2015)

##### **2. 1. 2. Concepto de Calidad según la Nueva Gestión Pública**

La calidad en la gestión pública es concebida como una “cultura transformadora que impulsa a la Administración Pública a su mejora permanente, para satisfacer a cabalidad las necesidades y expectativas de la ciudadanía, con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos” (Desconocido, 2012). En este marco la modernización del Estado promueve procesos de mejora de la estructura y el funcionamiento de los servicios públicos, de la aplicación de estándares de calidad, propiciando un cambio en los paradigmas de la gestión pública.

## **2. 1. 3. Evolución de la calidad a través del tiempo**

### 2.1.3.1 Historia de la calidad

La calidad, a lo largo de la historia ha tenido diferentes manifestaciones, los primeros indicios se remontan a la antigua Babilonia, sitio en el cual fue creado el código Hammurabi (1752 A.C.) En éste se puede leer "...si un arquitecto hizo una casa para otro, y no la hizo sólida, y si la casa que hizo se derrumbó y ha hecho morir al propietario de la casa, el arquitecto será muerto" (Miranda Gonzalez, Chamorro Mera, & Rubio Lacoba, 2007, pág. 98). Por otra parte, los fenicios tenían como práctica habitual cortar la mano de las personas que continuamente realizaban productos defectuosos. Estos dos ejemplos muestran la importancia del trabajo bien realizado desde las primeras civilizaciones.

En el proceso evolutivo del concepto de calidad se distinguen diversas etapas y enfoques, las cuales se amplían a continuación.

### 2.1.3.2 Etapas de la calidad

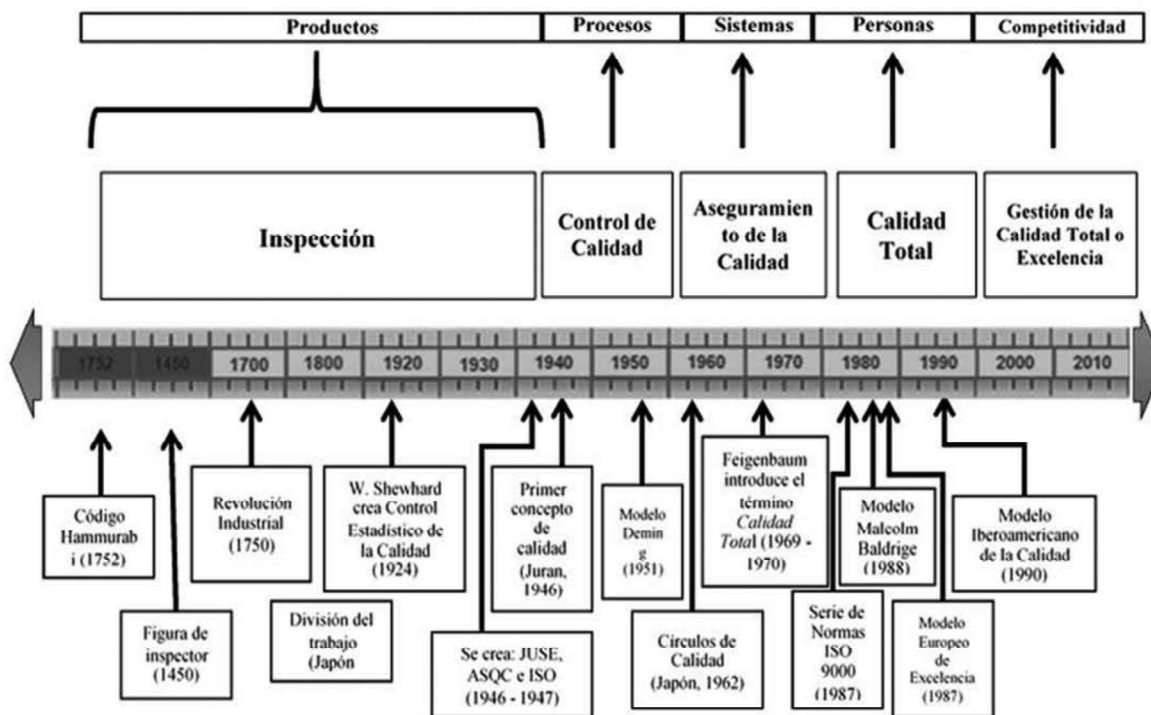
#### Inspección

Primera etapa, de la cual existen evidencias gráficas en algunas tumbas en la ciudad de Thebas (1450 A.C.), que demuestran la presencia de un inspector, quien verificaba que los bloques de piedra que se elaboraban tenían las dimensiones adecuadas, para esto usaba una cuerda, similar a lo que realizaban los mayas para aceptar o rechazar los productos que elaboraban.

En la época medieval (siglo V-XV), la producción y comercialización se realizaba en pequeños talleres, con el pasar del tiempo y la expansión del comercio, se crearon los gremios, que eran organizaciones que establecían especificaciones para materiales, procesos y productos elaborados. Los gremios se establecieron como una figura de autoridad, puesto que "tenían la potestad de castigar a aquel que vendiera productos carentes de calidad; con precios muy altos, lo cual era injusto para el cliente; o muy

bajos, que era una manera poco limpia de hacer competencia a otros artesanos” (Cairns, 1991, pág. 120).

Ilustración 3. Línea del tiempo de Evolución de la Calidad



Fuente: (Miranda Gonzalez, Chamorro Mera, & Rubio Lacoba, 2007)

La optimización de los procesos se da entre los años 1700 y 1800. Adam Smith en su libro *La Riqueza de las Naciones* publicado en 1776, enfatiza el concepto de la división del trabajo y la importancia de la especialización en las tareas (Fernandez Ríos & Sánchez, 1997), posteriormente se introduce la producción de partes intercambiables en la maquinaria y la capacitación a trabajadores para evitar la variabilidad en los procesos productivos, bajo la iniciativa de Eli Whitney en 1798. Más tarde en 1832 Charles Babbage reafirma la idea de la especialización del trabajo, a la que añade una ventaja: la disminución del tiempo necesario para que un trabajador aprenda una tarea, así también se aplicaron los conceptos de Inspección, el propósito de esta era medir ciertas características o identificar ciertos defectos del producto final, desechando

aquellos productos no conformes a las especificaciones, pero sin ningún tipo de prevención ni planes de mejora.

Los aportes realizados por Taylor, publicados en 1909 en su obra *Les Principes de direction Scientifique des Entreprises* (Mercier, 2006, pág. 56), en donde retoma la idea de “la división de tareas como método de la organización racional del trabajo”, dieron lugar a una nueva filosofía de producción, la cual consistió en la separación de las labores de producción de las de control de calidad, pues a partir de entonces la calidad era manejada por un inspector e incluso en un departamento independiente. Estos cambios generaron mayor productividad, disminuyeron los costos, pero afectaron la calidad de los productos; sin embargo, esto no afectó las ventas, pues existía alta demanda de productos. La incorporación de las máquinas a los talleres se da en plena revolución industrial. A partir de este momento surgieron las grandes empresas las cuales fabricaban en serie, como fue el caso de la compañía Ford Motor Company, a manos de su fundador Henry Ford, la cual estableció la producción en masa y la cadena de montaje sin que el trabajador se moviese; es decir, era el automóvil el que se desplazaba (Alcalá, 2009, pág. 43), lo que fomentó que los trabajadores se especializaran en una determinada labor.

### **Control de la Calidad**

En los años 1920, tanto la producción de los productos, como su complejidad fueron aumentando, con esto la inspección de ellos resultaba más complicada e incluso más costosa, por lo cual se desarrollaron un conjunto de nuevos métodos de inspección y mejora de la calidad. En los laboratorios de Bell Telephone en Estados Unidos, un equipo de investigadores dirigido por Walter A. Shewhart, propusieron la aplicación de técnicas estadísticas al control de calidad, dando origen a lo que hoy se conoce como Control Estadístico de la Calidad, el cual pretendía ir más allá de una inspección, tratando de identificar y eliminar las causas que generan los defectos, en este momento del tiempo la calidad era vista como el cumplimiento de especificaciones. Con este nuevo enfoque se recurrió a técnicas estadísticas, se aprovecharon los conceptos básicos del control estadístico de la calidad desarrollados por W. Shewhart,

no se trataba de eliminar la variabilidad en la producción, sino de diferenciar entre variaciones aceptables o comunes y variaciones especiales o que indican la presencia de algún fallo. La idea era mantener un proceso en su estado planificado, de forma que siga siendo capaz de cumplir los objetivos establecidos. Es tal la importancia que incluso Deming afirmaba que “sin control estadístico el proceso estaba en un caos inestable...enmascaraba cualquier intento de realizar mejoras”, lo que condujo a la aparición del control de la calidad (Deming, 2007).

En la segunda guerra mundial, entre 1939 y 1945 las fuerzas armadas estadounidenses impusieron normas muy severas a sus proveedores para garantizar suministros fiables en un corto espacio de tiempo, para ello desarrollaron una serie de estándares como son las tablas de muestreo Militar Estándar, dándole un impulso a los conceptos estadísticos en la producción (Griful Ponsati & Canela Campos, 2005).

### **Aseguramiento de la Calidad.**

Durante la postguerra, Norteamérica fue el único productor del mundo de productos y servicios de calidad. La industria americana vendía todo lo que era capaz de producir y se volvió autocomplaciente: la calidad fue desplazada por la cantidad. Debido a esto las enseñanzas de Shewhart y Deming pasaron a segundo plano, mientras que en Japón empezaron a desarrollarse las técnicas de fiabilidad (Griful Ponsati & Canela Campos, 2005, pág. 122), los productos no solo necesitaban ser buenos inicialmente si no que debía preverse su vida útil. La estadística se convirtió en la herramienta indispensable para poder predecir y después comprobar cuál era la fiabilidad de los productos. Con la implantación de las técnicas de fiabilidad, y por el avance que había tenido durante la guerra sectores como el nuclear, la aeronáutica y la defensa, se hacía necesario asegurar que el producto cumplía los requisitos dados sobre la calidad y se empezaba a desarrollar lo que se conoce como Aseguramiento de la Calidad.

En este periodo aparece la primera definición oficial conocida de calidad: “*aptitud para el uso o adecuación al uso*” emitida en 1946 por Joseph Moses Juran, quien explica que: “*aptitud o idoneidad al uso se determina por aquellas características del producto*

*que el usuario puede reconocer como beneficiosas para él. Para el usuario, la calidad es adecuación al uso, no conformidad con las especificaciones. El usuario final casi nunca sabe lo que hay en las especificaciones. Su evaluación de la calidad se basa en si el producto es adecuado al uso cuando se le sirve y si sigue siendo” (Grocock, 1993).*

En 1946 se funda en Estados Unidos la American Society for Quality Control (ASQC) como resultado de la fusión de 17 sociedades locales de control de calidad. Su objetivo fue compartir información sobre control estadístico de la calidad luego de los avances obtenidos durante la II Guerra Mundial para mejorar y mantener la calidad de los materiales de guerra. También nace en este periodo la Unión de Científicos e Ingenieros Japoneses (UCIJ, más conocida como JUSE), entidad independiente del gobierno japonés que aúna grupos de empresarios, representantes del gobierno y académico. En este mismo año, delegados de 25 países se reunieron en Londres y decidieron crear una organización internacional, cuyo objeto sería facilitar la coordinación y unificación internacional de estándares industriales, lo que originó la creación de la International Standard Organization (ISO) (Fabela Gallegos & Hernández Guzmán, 2001).

En los años 1950 tras la segunda guerra mundial, se da en Japón la llamada Revolución de la Calidad, pues el país necesitaba renacer, encaminando todos sus esfuerzos a vender sus productos en el mercado internacional, cambiando su anterior filosofía caracterizada por vender productos a bajo precio y carentes de calidad. Con esta meta los ingenieros japoneses inician un estudio exhaustivo de control estadístico de la calidad, basándose en las investigaciones de Shewhart, obteniendo resultados positivos al aplicar estos conocimientos en las empresas lográndose la mejora en la calidad y productividad. Así mismo algunos equipos conformados por empresarios japoneses son enviados a conocer la gestión de la calidad de empresas extranjeras para luego instruir a los directivos de las organizaciones japonesas. Este equipo ofrecía conferencias incluso con participación de conferencistas extranjeros, entre ellos estaba Joseph Juran y el Profesor norteamericano Edward Deming, discípulo de



Shewhart, que da las primeras lecciones sobre el control estadístico en 1950 y quien consideraba que calidad es “ofrecer a bajo costo productos y servicios que satisfagan a los clientes, implica un compromiso con la innovación y la mejora continua” (Deming, 2007, pág. 69). Con el cambio de filosofía que se había dado en Japón, se da una percepción de la calidad en la cual se admite que esta afecta a toda la organización, es decir, que tiene implicaciones fuera del área de producción; es entonces cuando surge un nuevo enfoque en la gestión de la calidad denominado *Aseguramiento de la Calidad*, el cual se trata de un planteamiento de carácter preventivo que tiene como finalidad comprobar que se realizan todas las actividades satisfactoriamente de modo que el producto resultante sea adecuado, pasando del departamento de calidad e involucrando a toda la organización.

El aseguramiento llevó a la calidad desde una perspectiva muy estrecha (en manos de inspectores y cumplimiento de especificaciones) a otra mucho más amplia analizando las implicaciones de la calidad en trabajadores, dirección y por supuesto en los clientes.

En 1960 se crean los primeros círculos de calidad, por Kaoru Ishikawa y posteriormente en 1962 empiezan a ponerse en práctica estos sistemas participativos en las empresas japonesas. Los círculos de calidad se basan en un sistema participativo de gestión mediante el cual los trabajadores se reúnen en grupos pequeños para realizar sugerencias y solucionar problemas relacionados con aspectos del propio trabajo.

Mientras en Japón, entre 1969-1970 cuando se acercaba a la concepción de la calidad desde un enfoque humano, se adopta el término de *control de calidad total* como calidad en toda la empresa, este mismo término se volvió popular en las empresas estadounidenses pero como *Calidad Total*, correspondiendo los dos términos a la definición dada por el profesor Feigenbaum en el año 50, quien lo define como: “*un eficaz sistema de integrar el desarrollo de la calidad, su mantenimiento y los esfuerzos de los diferentes grupos en una organización para mejorarla y así permitir que la*

*producción y los servicios se realicen en los niveles más económicos que permitan la satisfacción del cliente”.* (Miranda Gonzalez, Chamorro Mera, & Rubio Lacoba, 2007)

En 1970 Japón con sus empresas estaba dominando amplios sectores industriales y las empresas americanas, no tenían capacidad para competir. La calidad en Estados Unidos caía año tras año a niveles cada vez más bajos. Aun cuando los pensadores e investigadores americanos desarrollaron todo tipo de teorías y varios viajes a Japón, estos esfuerzos no sirvieron de mucho. El redescubrimiento de Deming por parte de los americanos en un programa televisivo de la National Broadcasting Company (NBC) en 1980, fue lo que hizo que la industria americana y occidental empezara a reconocer que los métodos vigentes entonces eran disfuncionales. Deming asesoró grandes empresas, tales como Ford y General Motors (GM), las cuales experimentaron grandes mejoras en su calidad y resultados financieros (Mera Gamboa, 2004, pág. 76)

La década de los ochenta fue un periodo de concienciación de la calidad por parte de las empresas occidentales al reconocer que la productividad estaba en declive, por lo que en octubre de 1982 se firmó una ley en los Estados Unidos que exigía la realización de un estudio y conferencias nacionales sobre productividad. El informe final sobre estas conferencias recomendaba que un premio nacional a la calidad se otorgará anualmente a las empresas que enfrentaran y cumplieran con éxito los requisitos para recibirlo. Este premio fue llamado Malcolm Baldrige, en honor al secretario de comercio de Estados Unidos por sus aportes al desarrollo e implementación de políticas de comercio en su país.

## **Calidad Total**

Los años 1990 se caracterizaron por una proliferación de estudios, trabajos y experiencias sobre el *Modelo de Gestión de la Calidad Total* (GCT o TQM: Total Quality Management). La preocupación por la calidad se generaliza en todos los países los cuales quieren obtener enseñanzas de los japoneses e implementarlas en sus empresas. En los inicios del año 2000 la calidad ha dejado de ser una prioridad

competitiva para convertirse en un requisito para competir en muchos mercados. Es decir, tener calidad no garantiza el éxito, si no que supone una condición previa para competir en el mercado. Por esto muchas organizaciones enfocan sus esfuerzos en lograr el mejoramiento de la calidad, entre ellas la ISO. Esta organización desde 1987 crea la Serie de Estandarización ISO 9000, adoptando la mayor parte de los elementos de la Norma Británica BS 5750. En los Estados Unidos fue adoptada como la Serie NSI/ASQC-Q90 (American Society for Quality Control) y en la Unión Europea se han ubicado como la Norma Europea (EN) serie 29000. En 1987 la Serie ISO 9000:1987 tenía como componentes: ISO 9000, 9001, 9002, 9003 y 9004. Más tarde en 1990 la norma se comenzó a implementar en Estados Unidos debido a un efecto en cascada generado por la publicidad y los medios de comunicación que la definieron como “El Pasaporte a Europa”, que garantizaba competitividad (Heredia Viveros, 2010).

Para este entonces la calidad se extendía a las diferentes funciones empresariales, a todas las organizaciones y también a los servicios, los productos intermedios y a los clientes, tanto externos como internos. Con esto surge un concepto integrador, Gestión de calidad total. Este concepto era concebido como el hecho de que en cada fase del proceso se debían identificar las necesidades del cliente siguiente, después traducir esas necesidades en especificaciones que se logaran y permitieran ser controladas para asegurar la conformidad, así como evitar errores o fallas, contando con el compromiso de todos los miembros de la organización.

## **Excelencia**

En 1999 mientras en Estados Unidos se hablaba de Gestión de la Calidad Total, en Europa la European Foundation for Quality Management (EFQM) adoptó el término de Excelencia.

Esta misma fundación en 1992 lanzó el Modelo Europeo de Gestión de Calidad, conocido internacionalmente desde 1999 como Modelo EFQM de Excelencia y promueve su utilización mediante la creación del Premio Europeo a la Calidad. Bajo

este mismo enfoque la Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad (FUNDIBEQ), instituye la entrega de premio anual a la Calidad, llamado Premio Iberoamericano de la Calidad, el cual tiene como referente el Modelo de Gestión Iberoamericano.

La calidad se consigue en la medida en que se cuente con una definición clara de lo que el cliente quiere o necesita, se tenga un proceso de fabricación/atención adecuado con respecto al producto/servicio, se cumplan las especificaciones y tener siempre presente que la calidad afecta a toda la empresa en general, por tanto, todos sus miembros son responsables de esta. El usuario/cliente/consumidor es quien finalmente establece si el producto/servicio es de calidad o no, por ello se procura en todo momento satisfacer sus necesidades y expectativas.

## **2. 2. ¿Qué es un servicio público?**

### **2.2.1 Definición de servicio público**

Es una actividad exclusiva del Estado, organizada conforme a disposiciones legales reglamentarias vigentes, con el fin de satisfacer de manera continua, uniforme y regular las necesidades de carácter colectivo y, por ende, de interés general, que se realiza por medio de la administración pública.

Todo servicio público debe poseer una cualidad que se denomina consistencia. Es decir, deberá ser permanente, ofreciendo el mismo nivel de servicio de forma constante y continua a lo largo del tiempo.

A esto debe sumársele que todo prestador de un servicio público deberá ser además agradable, amable y respetuoso. Es decir, deberá comportarse de un modo tan natural que pasará desapercibido para el usuario, a la vez que el usuario lo sienta como algo que así debe ser.

A las tres cualidades anteriores de un prestador de un servicio público, se deberá agregar la honestidad. Porque todo usuario aspira a que los servicios públicos que recibe sean correctos, legales y éticos.

Entre el usuario de un servicio público y dicho servicio, se creará una dependencia mutua. El usuario no puede vivir sin el mencionado servicio y el servicio público existe sólo para servir y satisfacer a sus usuarios. Ambos se necesitan mutuamente y aunque para el usuario carece de importancia saber quién y cómo se proporciona el servicio público, confía plenamente en que siempre se cumplirá como ha sido previsto.

Los servicios públicos deben ofrecer, además, información. Los usuarios deben poseer la información que requieran de sus servicios públicos en el momento que la necesitan y en una forma clara y precisa.

Los servicios públicos deben ofrecer siempre soluciones y respuestas efectivas a las necesidades de los usuarios, pero jamás dar excusas.

Los servicios públicos deben dar atención personalizada al usuario. Es decir, un trato personalizado, preferencial y único.

Los servicios públicos deben ofrecer celeridad en la atención, porque todo usuario necesita una atención eficiente acorde a sus necesidades y demandas, sabiendo que el tiempo del usuario es tan valioso como el tiempo de quien lo atiende.

Otro de los atributos universales de los servicios públicos es que son visibles y comprobables en el presente y en el futuro mediato e inmediato.

La calidad de los servicios está relacionada con su presentación, utilidad y durabilidad, pues son valores intrínsecos a ellos.

### **2.2.2 ¿A qué se refiere la calidad en el servicio Público?**

La calidad de los servicios públicos es intangible, se percibe al momento de recibirlos. Esta calidad está relacionada con la atención, la cortesía, la amabilidad, la

oportunidad, los conocimientos, la eficiencia, la eficacia, la corrección y la rapidez. Depende de quiénes los producen y los prestan, es decir, se sustentan en la calidad que gestionan los servidores públicos. (Casermeiro de Goytia & Scheuber de Lovaglio , 2018)

Por otro lado, la satisfacción del usuario puede medirse en distintos niveles. Por ejemplo: En la calidad percibida en la atención. En la calidad de los procesos. En la eficiencia de los tiempos de espera. En las actitudes de respeto de los servidores públicos. En la información brindada. En las instalaciones ofrecidas. En los servicios prestados. Todo este conjunto de cosas hace a la calidad total, que consiste en satisfacer las necesidades y deseos de los usuarios o ciudadanos y que se percibe en unos servicios de calidad.

La calidad en los servicios públicos es una exigencia constitucional y es una obligación irrestricta de la Administración Pública. Es además el recurso con que cuenta un Estado para compensar las desigualdades de la población a la que sirve, porque es la posibilidad real de que el conjunto de ciudadanos reciba los mismos servicios.

### **2.2.3 Impacto de la calidad de los servicios públicos y las expectativas del ciudadano ¿Por qué exigir calidad si la Administración pública no tiene competencia?**

Esta preocupación está justificada porque si los servicios públicos se entregan sin errores, sin fallas, sin lentitud, sin desperdicios y sin duplicidades, mediante el uso eficiente de los recursos materiales, humanos y económicos, los equipos de trabajo y el tiempo utilizado, generarán credibilidad y confianza en las organizaciones del Estado y se generarán conscientemente cada día mejores servidores públicos.

Cualquiera sea la función que desempeñe un funcionario dentro de la Administración Pública, el objetivo será siempre el mismo: proporcionar servicios que generen un valor que contribuya al bienestar general.

La prestación de los servicios públicos exige siempre una mejora constante. El cambio y la mejora constante que esperan los usuarios de los servicios públicos es el cambio cultural, laboral, profesional, técnico y humano que todos anhelamos.

Es importante tener en cuenta la actitud de los servidores públicos para que los servicios sean consistentes y oportunos. Se deberá tener siempre un trato amable, cortés, honesto, responsable y digno con respecto a los usuarios. De la actitud diaria del servidor público dependerá que sus servicios sean cada día mejores.

La administración pública debe tender a lograr un enfoque estratégico buscando la consecución de sus objetivos, la implantación eficaz de sus políticas y el desarrollo regional para toda la comunidad en su conjunto. No obstante, introducir la calidad en los servicios públicos de una administración a veces no resulta demasiado fácil, porque para poder ofrecer servicios centrados en el usuario es imprescindible que todas las distintas Unidades de Organización compartan criterios comunes sobre la calidad en los servicios públicos, los asuman con la responsabilidad que merecen y los sostengan en el tiempo. Muy a menudo esta responsabilidad supone un cambio organizativo que requiere la disposición de replantear los modos de trabajo ya establecidos y a veces, esto suele crear resistencia. Se debe conceder mucha importancia a las Unidades de Organización que trabajan con calidad, porque deben ser consideradas como la mejor manera posible de lograr que dichas administraciones sean más eficientes y contribuyan enteramente con la estrategia de sus políticas a través de nuevos y mejores servicios públicos para con los ciudadanos.

Las administraciones públicas se enfrentan a los desafíos que suponen los cambios que se producen a su alrededor, los cuales abarcan desde las principales tendencias sociales y económicas hasta las expectativas crecientes de lograr unos servicios de mayor calidad para los ciudadanos. Al mismo tiempo deben hacer frente a unos presupuestos más ajustados y a las exigencias de sus propios trabajadores.

El sector público tiene ante sí el reto de adoptar un papel clave en la modernización de la economía y de la sociedad, de modo que ambas sean más dinámicas, con un

crecimiento sostenible y capaz de crear más y mejores empleos, a la vez que facilitar una mayor cohesión social. Es también el principal suministrador de servicios para las empresas e influye sobre la capacidad de éstas para competir. Asimismo, ofrecen servicios a los ciudadanos, proporcionándoles educación, salud, trabajo y seguridad. A los que se les agrega las obligaciones que imponen a las empresas y a los ciudadanos tales como la Seguridad Social, la obligación de presentar informes medioambientales y la recaudación de los impuestos.

El sector público también tiene una influencia clave en las condiciones de los factores de producción, como el caso de la oferta de trabajadores cualificados gracias al sistema educativo. Hacer que las actividades del sector público resulten más eficientes (reducir el papeleo) y más eficaces (accesibles, cómodas para el usuario, seguras y con un objetivo definido), impulsará el crecimiento económico de la economía en general. También se espera que la Administración Pública esté preparada para los desafíos que surjan en el futuro.

Cada día los ciudadanos se van acostumbrando a que el sector privado les ofrezca unos tiempos de respuesta cada vez más rápidos y unos servicios con mayor calidad. Ahora bien, también esperan que el sector público se comporte del mismo modo. A veces los procedimientos con demasiados trámites, lentos, con largas colas y el tener que darle a la administración una información que ya tiene, son prácticas cada vez más criticadas en todas administraciones del mundo.

Con la gestión de la calidad, se espera que la prestación de los servicios públicos sea cada vez más rápida, eficiente y cómoda para el usuario, más personalizada y se adapte a las necesidades de cada individuo. El sector público, al igual que el resto de la economía, se enfrenta al desafío de reaccionar ante los nuevos avances tecnológicos. En concreto, en lo que respecta a la tecnología de la información y de la comunicación, se han hecho posible nuevas formas de participación.

Los logros actuales en lo relativo a los servicios públicos en línea se basan en estudios realizados en el pasado. Para que el sector público resulte más activo en la



configuración de la sociedad del conocimiento, es necesario potenciar la innovación y la investigación. Más allá del desafío que supone crear una administración pública moderna, existen también otros retos institucionales para el sector público tales como: Las obligaciones del servicio público generalmente son no excluyentes. Todos los ciudadanos necesitan de sus servicios, independientemente de su preparación, capacidades, ingresos o localización geográfica. Contrariamente al sector privado, el sector público no puede escoger a sus usuarios. (Por otro lado, las empresas privadas esperan obtener los servicios públicos a un precio más conveniente y de mejor calidad, para poder seguir siendo competitivas).

Un buen servicio público no tiene fronteras y será reconocido siempre en cualquier lugar que se lo ofrezca. En contraposición, un mal servicio público nunca tendrá futuro y será recordado como una mala experiencia vivida.

#### **2.2.4 Definición de cliente para la Administración Pública**

Cuando los organismos públicos intentan averiguar quiénes son sus clientes, la respuesta puede resultar muy confusa. A veces el cliente es el ciudadano en general. Esto es cierto siempre que el producto es un “bien público” como la protección policial, la defensa o la protección medioambiental.

En el caso de los “bienes privados”, como los programas de ocio, el cliente es un individuo, una familia o un colectivo. No obstante, muchos servicios públicos combinan el aspecto público y el privado.

La educación pública presta un servicio a los ciudadanos en general al crear una población culta con la formación necesaria para sostener una economía competitiva y los valores necesarios para sostener una sociedad civilizada.

Éste es el motivo por el que hace tiempo hicimos obligatoria la educación hasta los 16 años y fijamos unos niveles mínimos en los programas de estudios, la duración de la jornada y el curso escolar, la aptitud de los profesores y demás.

Otra fuente de confusión es el hecho de que algunos organismos prestan servicios a los miembros de la ciudadanía, mientras que otros prestan servicios a otros organismos públicos. Como ejemplo, las oficinas del servicio postal mexicano existen para prestar servicios a otros organismos públicos.

Para el sector público, su principal cliente es el individuo o grupo al que su trabajo está principalmente destinado a servir de ayuda. Sus clientes dan sentido a su trabajo.

A veces es posible que los principales clientes de un organismo ni siquiera utilicen el producto de su trabajo. Es posible que no sepan nada sobre él. Pero si está destinado a ayudarles directamente, ellos son los principales clientes. Para ser eficaz, con frecuencia se tiene que comprender qué quieren y satisfacer muchas de sus necesidades. Es decir, se tiene que tratarlos como si fueran clientes. A menudo ocurre en el sector público, la existencia de varios clientes secundarios, grupos que sacan provecho de su trabajo.

Hay quien prefiere llamar a estos clientes secundarios “parte interesada”, pero nosotros pensamos que este nombre puede dar lugar a equívocos, porque las partes interesadas y los clientes secundarios no son grupos idénticos. Algunas partes interesadas no son clientes secundarios. Por ejemplo, los profesores son una parte interesada sumamente importante en el sistema de la enseñanza pública. Sus sindicatos son también parte interesada. Pero, aun haciendo un gran esfuerzo de imaginación, ni a unos ni a otros se les puede considerar clientes del sistema. Las escuelas no tienen la función de prestar servicios a los profesores. Al contrario, los profesores tienen la función de prestar servicios a las escuelas.

Hay quien utiliza definiciones distintas de las que aquí se plantean. Si no hay una práctica universalmente aceptada es porque las personas que trabajan en el sector público han empezado hace pocos años a plantearse las cosas desde el punto de vista de los clientes. Las personas que aplican la gestión de calidad total suelen emplear una definición de cliente distinta, por ejemplo, al usar el modelo del sector privado, definen al cliente como la persona o personas que utilizan los outputs que crea una agencia. En Total Quality Management in Government, por ejemplo, Steven Cohen y

Ronald Brand dicen: “Definimos a los clientes como las personas que utilizan las cosas que usted produce”

Tabla 1. Definición del Cliente en el gobierno

Clientes Principales	Clientes secundarios	Cumplidores	Partes Interesadas
El individuo o grupo al que su trabajo está principalmente destinado a servir de ayuda.	Otros individuos o grupos a los que su trabajo está destinado a beneficiar, pero de una manera menos directa que a sus clientes principales.	Aquellos individuos que deben cumplir las leyes y las normas. Por ejemplo, los contribuyentes con respecto a la Oficina Tributaria	Los individuos o grupos que tienen intereses en el rendimiento de un organismo o sistema público.

Fuente: (Osborne & Plastrik, 1998)

“El problema que plantea esta definición es que da a entender a los organismos de cumplimiento que los “cumplidores” son los clientes más importantes, es decir que los clientes de la policía y los funcionarios de prisiones son los delincuentes; los de las oficinas de protección medioambiental, las empresas a las que supervisan; y los de Oficina Tributaria, los contribuyentes. La mayoría de las veces, los organismos de cumplimiento pueden mejorar su rendimiento tratando a los cumplidores como clientes, porque esto estimula el cumplimiento voluntario. Pero es peligroso confundir a los cumplidores con los clientes. Evidentemente, la seguridad del ciudadano debe ser más importante para la policía y los funcionarios de prisiones que la satisfacción de los delincuentes. Y la seguridad del ciudadano debe ser más importante para las oficinas de protección medioambiental que la satisfacción de los ejecutivos de las empresas. Por último, imagínese qué sucedería si Oficina Tributaria convirtiera la satisfacción de los contribuyentes en su principal objetivo. ¡La recaudación tributaria se reduciría espectacularmente!”. (Osborne & Plastrik, 1998, pág. 234)

Esto es sólo un ejemplo más de la dificultad que supone aplicar las prácticas del sector privado al sector público sin que medie alguna traducción. Como la función de muchos organismos públicos es servir al interés público, no a los intereses privados, sus

clientes no son siempre los mismos que aquellos con los que tratan día tras día. En las definiciones que ofrecemos arriba nos hemos esforzado por añadir estos matices. Definir a los principales clientes de un organismo es una medida crucial, porque contribuye a que el organismo comprenda exactamente a quién ha de prestar sus servicios y quién debe definir lo que significa servicio eficaz. Por las mismas razones, definir a los clientes secundarios y a los cumplidores también es importante. Cuando las necesidades de los clientes principales y secundarios (o de los clientes y los cumplidores) son diferentes, los organismos deben decidir cuáles son sus prioridades y cómo van a encontrar el equilibrio entre necesidades contrapuestas.

### **Los tres procedimientos de la estrategia del cliente**

En La reinención del gobierno se estudiaba la razón por la que los organismos públicos deben dedicarse a la satisfacción del cliente y se presentaban varios sistemas con los que pueden ofrecer las mejores condiciones al cliente. En este capítulo se plantea una pregunta diferente ¿cómo podemos utilizar la responsabilidad ante el cliente de forma que sirva de mecanismo para obligar a los organismos a cambiar? Nuestro propósito no es explicar todas las formas en que los organismos públicos pueden prestar un servicio mejor a sus clientes, sino ayudarles a comprender cómo pueden utilizar la responsabilidad ante el cliente como una fuerza impulsora de la reinención para que así creen organismos que tengan un mayor espíritu innovador y empresarial.

Hay tres procedimientos básicos para hacer que los organismos públicos sean responsables ante sus clientes. El primero consiste en dar a los clientes la posibilidad de elegir entre varios organismos públicos. La posibilidad de elegir tiene un valor inherente para los clientes. Pero como mecanismo para lograr que se produzcan cambios en los organismos públicos resulta débil, a menos que lleve aparejada alguna consecuencia. El simple hecho de que los clientes puedan irse a otra parte a veces obliga a los organismos a prestar más atención a lo que los clientes quieren, incluso si no se pueden llevar dinero.

Por último, hay una importante característica que todos los organismos deben tener si desean emplear la estrategia del cliente: la capacidad para escuchar a sus clientes. A la «voz del cliente» la calificamos de aptitud y no de procedimiento porque, al igual que la evaluación de rendimientos, es necesaria pero no suficiente para conseguir que se produzcan cambios. Muchos organismos hacen encuestas a sus clientes, organizan grupos de debate y cosas por el estilo, pero saber lo que sus clientes quieren no siempre basta para conseguir que los organismos lo proporcionen. El cambio resulta a menudo doloroso, y los monopolios públicos tienen muchas maneras de racionalizar su resistencia a soportar el dolor. En el sector público, como ya hemos explicado, la mayoría de los organismos son monopolios y forman parte de sistemas más grandes que emplean normas de tipo burocrático para controlarlos. De ahí que utilizar la estrategia del cliente sin utilizar la de las consecuencias y la del control no suele resultar suficiente para realizar cambios significativos (Osborne & Plastrik, 1998, pág. 235).

La libertad de elección para el cliente y los criterios de calidad suelen suponer para el cliente una mejora de condiciones. Pero para obligar a las burocracias públicas a transformarse en organismos con un espíritu más empresarial, dichos procedimientos tienen que ir acompañados por la estrategia de las consecuencias y un proceso de descentralización del control. La libertad de elección para el cliente funciona principalmente con las funciones de servicios. No sirve con las funciones programáticas y tiene una utilidad limitada en el caso de las funciones de cumplimiento.

Una agencia tributaria o una agencia encargada de conceder permisos pueden permitir a los cumplidores que elijan una oficina determinada, Sin embargo, estas posibilidades de elección no están concebidas para que los organismos de cumplimiento se sientan empujados a mejorar.

## **¿Tiene el cliente siempre la razón?**

No, cuando los deseos del cliente entran en conflicto con el programa elaborado por los políticos, este programa debe tener prioridad. Dar poder al cliente no debería significar que haya que permitir que se salgan con la suya las familias mexicanas que tiene diversas ocurrencias. Puede que en el sector privado el cliente sea el rey, pero en el sector público, las cosas son más complicadas. Los políticos que representan a los ciudadanos en general establecen las normas comunes a todo el sistema de prestación de servicios. Dentro del marco que establecen estas normas, los proveedores deben ser responsables ante los clientes y los clientes deben ser los reyes. Pero los clientes deben cumplir dichas normas. (Osborne & Plastrik, 1998, pág. 251)

## **Consiguiendo que los políticos se centren su atención en la mejora de los servicios.**

Una manera de conseguir que los políticos centren su atención en la mejora de los servicios al cliente es proporcionarles información sobre lo que los clientes piensan de sus servicios públicos. Las encuestas de clientes pueden resultar muy útiles si se desea llamar la atención de los políticos sobre los problemas. Pero la táctica más eficaz que conocemos es la utilización de datos comparativos para mostrar cómo están valorados los servicios de una jurisdicción en comparación con los de otra. Esto puede obligar a los políticos a prestar atención por vergüenza, si sus servicios dejan mucho que desear, o darles motivos para sentirse orgullosos, si sus servicios son mejores que los de los competidores.

### **2.2.5 ¿Podemos utilizar la estrategia del cliente en organismos de cumplimiento?**

Sí, pero con una gran diferencia. El principal cliente de los organismos de cumplimiento es la comunidad en general, representada por sus políticos. Las personas con las que trata día tras día son los cumplidores. “Los organismos de cumplimiento pueden utilizar criterios de la estrategia del cliente o la voz del cliente para mejorar sus servicios a los

cumplidores y fomentar de ese modo el cumplimiento voluntario, lo cual es beneficioso para la comunidad en general” (Osborne & Plastrik, 1998, pág. 253).

Sin embargo, al hacerlo, es preciso que hallen un equilibrio entre los intereses de ambos grupos. Varios organismos públicos, entre los que se hayan la Dirección de Hacienda de Minnesota, la Jefatura de Policía de Madison, la Oficina de Protección Medioambiental de los Estados Unidos y la Agencia Tributaria del Reino Unido, han utilizado el procedimiento que denominamos «fomento del cumplimiento». En lugar de concentrarse en cazar a los no cumplidores, que es lo que hacen la mayoría de los organismos de cumplimiento, han dedicado sus esfuerzos a fomentar el cumplimiento voluntario.

Según el Public Strategies Group, una consultoría privada que fue pionera en la utilización de este procedimiento, para aplicar el cumplimiento voluntario hay que dar los siguientes pasos:

- Implicar a los cumplidores para que contribuyan a elaborar las normas.
- Educar a los cumplidores para que sepan qué se espera de ellos.
- Proporcionar servicios que faciliten el cumplimiento, como números de teléfono para hacer llamadas de consulta o la elección de métodos de cumplimiento para el cumplidor. (Por ejemplo, los contribuyentes estadounidenses pueden presentar sus declaraciones de hacienda por correo, teléfono o correo electrónico.)
- Establecer criterios de calidad, garantías y compensaciones para los servicios a los cumplidores.
- Comunicar a los cumplidores cuál ha sido la reacción a su grado de cumplimiento.
- Crear incentivos para que se cumplan las normas y consecuencias para los casos en que no se cumplan.

La oficina Tributaria del Reino Unido, que, al igual que en los Estados Unidos, está cambiando de un sistema que le obligaba a calcular cuánto debían los contribuyentes a uno que obliga a los contribuyentes a calcular lo que deben, ha dado al menos cuatro de los pasos que acabamos de definir brevemente. Ha llevado a cabo amplias

encuestas y organizado grupos de debate para conocer las opiniones de los contribuyentes acerca de las normas y los métodos del nuevo sistema (Osborne & Plastrik, 1998, pág. 300). Ha trabajado de firme para educar a los contribuyentes. Ha facilitado números de teléfono para que le hagan llamadas de consulta y creado muchos otros mecanismos para ayudar a los contribuyentes a hacer la transición. Además, ha establecido criterios de servicio al cliente.

### **¿Son los empleados del gobierno clientes también?**

No, los empleados son empleados. Como ya hemos indicado antes, algunas oficinas públicas sirven a otras oficinas públicas, pero no al «público». En este sentido, un grupo de empleados públicos pueden ser clientes de otro grupo. Pero cuando los organismos llaman a todos sus empleados clientes, confunden en nuestra opinión los límites de su responsabilidad.

La función del organismo no consiste en servir a sus empleados, sino en servir a sus clientes. Los empleados son una importante parte interesada, pero ellos no son la razón de ser del organismo. Y nunca deberán serlo.

## **2.3 Conceptos fundamentales de las normas ISO y principios de la gestión de la calidad**

### **2.3.1. Sistema de Gestión de la Calidad**

Un Sistema de Gestión de la Calidad (SGC) comprende actividades mediante las que la organización identifica sus objetivos y determina los procesos y recursos requeridos para lograr los resultados deseados.

El SGC gestiona los procesos que interactúan y los recursos que se requieren para proporcionar valor y lograr los resultados para las partes interesadas pertinentes.

EL SGC posibilita a la alta dirección optimizar el uso de los recursos considerando las consecuencias de sus decisiones a largo y corto plazo.



Un SGC proporciona los medios para identificar las acciones para abordar las consecuencias previstas y no previstas en la provisión de productos y servicios. (ISO C. T., 2015)

### **2.3.2. Contexto de una organización**

Comprender el contexto de una organización es un proceso. Este proceso determina los factores que influyen en el propósito, objetivos y sostenibilidad de la organización. Considera factores internos tales como los valores, cultura, conocimiento y desempeño de la organización. También considera factores externos tales como entornos legales, tecnológicos, de competitividad, de mercados, culturales, sociales y económicos.

La visión, misión, políticas y objetivos son ejemplos de las formas en las que se pueden expresar los propósitos de la organización.

### **2.3.3. Partes interesadas**

El concepto de partes interesadas se extiende más allá del enfoque únicamente al cliente. Es importante considerar todas las partes interesadas pertinentes.

Parte del proceso para la comprensión del contexto de la organización es identificar sus partes interesadas. Las partes interesadas pertinentes son aquellas que generan riesgo significativo para la sostenibilidad de la organización si sus necesidades y expectativas no se cumplen. Las organizaciones definen qué resultados son necesarios para proporcionar a aquellas partes interesadas pertinentes para reducir dicho riesgo.

Las organizaciones atraen, consiguen y conservan el apoyo de las partes interesadas pertinentes de las que dependen para su éxito.

### **2.3.4. Apoyo**

El apoyo de la alta dirección al SGC y al compromiso de las personas permite:

- la provisión de los recursos humanos y otros recursos adecuados;
- el seguimiento de los procesos y resultados;
- la determinación y evaluación de los riesgos y las oportunidades, y

— la implementación de acciones apropiadas.

La adquisición, el despliegue, el mantenimiento, la mejora y la disposición final responsable de los recursos apoyan a la organización en el logro de sus objetivos.

Personas: Las personas son recursos esenciales para la organización. El desempeño de la organización depende de cómo se comporten las personas dentro del sistema en el que trabajan.

En una organización, las personas se comprometen y alinean a través del entendimiento común de la política de la calidad y los resultados deseados por la organización. (ISO C. T., 2015, pág. 15)

Competencia: Un SGC es más efectivo cuando todos los empleados entienden y aplican las habilidades, formación, educación y experiencia necesarias para desempeñar sus roles y responsabilidades. Es responsabilidad de la alta dirección proporcionar las oportunidades a las personas para desarrollar estas competencias necesarias.

Toma de conciencia: La toma de conciencia se logra cuando las personas entienden sus responsabilidades y cómo sus acciones contribuyen al logro de los objetivos de la organización.

Comunicación: La comunicación interna planificada y eficaz (es decir, en toda la organización) y la externa (es decir, con las partes interesadas pertinentes) fomenta el compromiso de las personas y aumenta la comprensión de:

- el contexto de la organización;
- las necesidades y expectativas de los consumidores y otras partes interesadas pertinentes.

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

### **2.3.5.1 Enfoque al cliente**

El éxito sostenido se alcanza cuando una organización atrae y conserva la confianza de los clientes y de otras partes interesadas pertinentes. Cada aspecto de la interacción del cliente proporciona una oportunidad de crear más valor para el cliente. Entender las necesidades actuales y futuras de los clientes y de otras partes interesadas contribuye al éxito sostenido de la organización. (ISO C. T., 2015, pág. 20)

Algunos beneficios clave potenciales son:

- incremento del valor para el cliente;
- incremento de la satisfacción del cliente;
- mejora de la fidelización del cliente;
- incremento de la repetición del negocio;
- incremento de la reputación de la organización;
- ampliación de la base de clientes;
- incremento de las ganancias y la cuota de mercado.

Las acciones posibles incluyen:

- reconocer a los clientes directos e indirectos como aquellos que reciben valor de la organización;
- entender las necesidades y expectativas actuales y futuras de los clientes;
- relacionar los objetivos de la organización con las necesidades y expectativas del cliente;
- comunicar las necesidades y expectativas del cliente a través de la organización;
- planificar, diseñar, desarrollar, producir, entregar y dar soporte a los productos y servicios para cumplir las necesidades y expectativas del cliente;
- medir y realizar el seguimiento de la satisfacción del cliente y tomar las acciones adecuadas;

- determinar y tomar acciones sobre las necesidades y expectativas apropiadas de las partes interesadas pertinentes que puedan afectar a la satisfacción del cliente;
- gestionar de manera activa las relaciones con los clientes para lograr el éxito sostenido.

### **2.3.5.2 Liderazgo**

Los líderes en todos los niveles establecen la unidad de propósito y la dirección, y crean condiciones en las que las personas se implican en el logro de los objetivos de la calidad de la organización.

La creación de la unidad de propósito y la dirección y gestión de las personas permiten a una organización alinear sus estrategias, políticas, procesos y recursos para lograr sus objetivos.

Algunos beneficios clave potenciales son:

- aumento de la eficacia y eficiencia al cumplir los objetivos de la calidad de la organización;
- mejora en la coordinación de los procesos de la organización;
- mejora en la comunicación entre los niveles y funciones de la organización;
- desarrollo y mejora de la capacidad de la organización y de sus personas para entregar los resultados deseados.

Las acciones posibles incluyen:

- comunicar en toda la organización la misión, la visión, la estrategia, las políticas y los procesos de la organización;
- crear y mantener los valores compartidos, la imparcialidad y los modelos éticos para el comportamiento en todos los niveles de la organización;
- establecer una cultura de la confianza y la integridad;
- fomentar un compromiso con la calidad en toda la organización;

- asegurarse de que los líderes en todos los niveles son ejemplos positivos para las personas de la organización;
- proporcionar a las personas los recursos, la formación y la autoridad requerida para actuar con responsabilidad y obligación de rendir cuentas.
- inspirar, fomentar y reconocer la contribución de las personas. (ISO C. T., 2015, pág. 4)

### **2.3.5.3 Compromiso de las personas**

Las personas competentes, empoderadas y comprometidas en toda la organización son esenciales para aumentar la capacidad de la organización para generar y proporcionar valor.

Para gestionar una organización de manera eficaz y eficiente, es importante respetar e implicar activamente a todas las personas en todos los niveles. El reconocimiento, el empoderamiento y la mejora de la competencia facilitan el compromiso de las personas en el logro de los objetivos de la calidad de la organización.

Algunos beneficios clave potenciales son:

- mejora de la comprensión de los objetivos de la calidad de la organización por parte de las personas de la organización y aumento de la motivación para lograrlos;
- aumento de la participación activa de las personas en las actividades de mejora;
- aumento en el desarrollo, iniciativa y creatividad de las personas;
- aumento de la satisfacción de las personas;
- aumento de la confianza y colaboración en toda la organización;
- aumento de la atención a los valores compartidos y a la cultura en toda la organización.

Las acciones posibles incluyen:

- comunicarse con las personas para promover la comprensión de la importancia de su contribución individual;

- promover la colaboración en toda la organización;
- facilitar el diálogo abierto y que se compartan los conocimientos y la experiencia;
- empoderar a las personas para determinar las restricciones que afectan al desempeño y para tomar iniciativas sin temor;
- reconocer y agradecer la contribución, el aprendizaje y la mejora de las personas;
- posibilitar la autoevaluación del desempeño frente a los objetivos personales;
- realizar encuestas para evaluar la satisfacción de las personas, comunicar los resultados y tomar las acciones adecuadas.

#### **2.3.5.4 Enfoque a procesos**

Se alcanzan resultados coherentes y previsibles de manera más eficaz y eficiente cuando las actividades se entienden y gestionan como procesos interrelacionados que funcionan como un sistema coherente.

El SGC consta de procesos interrelacionados. Entender cómo este sistema produce los resultados permite a una organización optimizar el sistema y su desempeño.

Algunos beneficios clave potenciales son:

- aumento de la capacidad de centrar los esfuerzos en los procesos clave y en las oportunidades de mejora;
- resultados coherentes y previsibles mediante un sistema de procesos alineados;
- optimización del desempeño mediante la gestión eficaz del proceso, el uso eficiente de los recursos y la reducción de las barreras interdisciplinarias;
- posibilidad de que la organización proporcione confianza a las partes interesadas en lo relativo a su coherencia, eficacia y eficiencia.

Las acciones posibles incluyen:

- definir los objetivos del sistema y de los procesos necesarios para lograrlos;
- establecer la autoridad, la responsabilidad y la obligación de rendir cuentas para la gestión de los procesos;

- entender las capacidades de la organización y determinar las restricciones de recursos antes de actuar;
- determinar las interdependencias del proceso y analizar el efecto de las modificaciones a los procesos individuales sobre el sistema como un todo;
- gestionar los procesos y sus interrelaciones como un sistema para lograr los objetivos de la calidad de la organización de una manera eficaz y eficiente;
- asegurarse de que la información necesaria está disponible para operar y mejorar los procesos y para realizar el seguimiento, analizar y evaluar el desempeño del sistema global;
- gestionar los riesgos que pueden afectar a las salidas de los procesos y a los resultados globales del SGC.

#### **2.3.5.5 Mejora**

Las organizaciones con éxito tienen un enfoque continuo hacia la mejora.

La mejora es esencial para que una organización mantenga los niveles actuales de desempeño, reaccione a los cambios en sus condiciones internas y externas y cree nuevas oportunidades.

Algunos beneficios clave potenciales son:

- mejora del desempeño del proceso, de las capacidades de la organización y de la satisfacción del cliente;
- mejora del enfoque en la investigación y la determinación de la causa raíz, seguido de la prevención y las acciones correctivas;
- aumento de la capacidad de anticiparse y reaccionar a los riesgos y oportunidades internas y externas;
- mayor atención tanto a la mejora progresiva como a la mejora abrupta;
- mejor uso del aprendizaje para la mejora;
- aumento de la promoción de la innovación.

Las acciones posibles incluyen:

- promover el establecimiento de objetivos de mejora en todos los niveles de la organización;
- educar y formar a las personas en todos los niveles sobre cómo aplicar las herramientas básicas y las metodologías para lograr los objetivos de mejora;
- asegurarse de que las personas son competentes para promover y completar los proyectos de mejora exitosamente;
- desarrollar y desplegar procesos para implementar los proyectos de mejora en toda la organización;
- realizar seguimiento, revisar y auditar la planificación, la implementación, la finalización y los resultados de los proyectos de mejora;
- integrar las consideraciones de la mejora en el desarrollo de productos, servicios y procesos nuevos o modificados;
- reconocer y admitir la mejora.

#### **2.3.5.6 Toma de decisiones basada en la evidencia**

Las decisiones basadas en el análisis y la evaluación de datos e información tienen mayor probabilidad de producir los resultados deseados.

La toma de decisiones puede ser un proceso complejo, y siempre implica cierta incertidumbre. Con frecuencia implica múltiples tipos y fuentes de entradas, así como su interpretación, que puede ser subjetiva. Es importante entender las relaciones de causa y efecto y las consecuencias potenciales no previstas. El análisis de los hechos, las evidencias y los datos conduce a una mayor objetividad y confianza en la toma de decisiones.

Algunos beneficios clave potenciales son:

- mejora de los procesos de toma de decisiones;
- mejora de la evaluación del desempeño del proceso y de la capacidad de lograr los objetivos;
- mejora de la eficacia y eficiencia operativas;



- aumento de la capacidad de revisar, cuestionar y cambiar las opiniones y las decisiones;
- aumento de la capacidad de demostrar la eficacia de las decisiones previas.

Las acciones posibles incluyen:

- determinar, medir y hacer el seguimiento de los indicadores clave para demostrar el desempeño de la organización;
- poner a disposición de las personas pertinentes todos los datos necesarios;
- asegurarse de que los datos y la información son suficientemente precisos, fiables y seguros;
- analizar y evaluar los datos y la información utilizando métodos adecuados;
- asegurarse de que las personas son competentes para analizar y evaluar los datos según sea necesario;
- tomar decisiones y tomar acciones basadas en la evidencia, equilibrando la experiencia y la intuición.

### **2.3.5.7 Gestión de las relaciones**

Para el éxito sostenido, las organizaciones gestionan sus relaciones con las partes interesadas pertinentes, tales como los proveedores.

Las partes interesadas pertinentes influyen en el desempeño de una organización. Es más probable lograr el éxito sostenido cuando una organización gestiona las relaciones con sus partes interesadas para optimizar el impacto en su desempeño. Es particularmente importante la gestión de las relaciones con la red de proveedores y socios.

Algunos beneficios clave potenciales son:

- aumento del desempeño de la organización y de sus partes interesadas pertinentes respondiendo a las oportunidades y restricciones relacionadas con cada parte interesada;
- entendimiento común de los objetivos y los valores entre las partes interesadas;

- aumento de la capacidad de crear valor para las partes interesadas compartiendo los recursos y la competencia y gestionando los riesgos relativos a la calidad;
- una cadena de suministro bien gestionada que proporciona un flujo estable de productos y servicios.

Las acciones posibles incluyen:

- determinar las partes interesadas pertinentes (tales como proveedores, socios, clientes, inversionistas, empleados y la sociedad en su conjunto) y su relación con la organización;
- determinar y priorizar las relaciones con las partes interesadas que es necesario gestionar;
- establecer relaciones que equilibren las ganancias a corto plazo con las consideraciones a largo plazo;
- reunir y compartir la información, la experiencia y los recursos con las partes interesadas pertinentes;
- medir el desempeño y proporcionar retroalimentación del desempeño a las partes interesadas, cuando sea apropiado, para aumentar las iniciativas de mejora;
- establecer actividades de desarrollo y mejora colaborativas con los proveedores, los socios y otras partes interesadas;
- fomentar y reconocer las mejoras y los logros de los proveedores y los socios.

## **2.3.6 Desarrollo del SGC utilizando los conceptos y principios fundamentales**

### **2.3.6.1 Modelo del SGC**

Las organizaciones comparten muchas características con los seres humanos como un organismo social vivo y que aprende. Ambos son adaptativos y constan de sistemas, procesos y actividades interactivos.

Para adaptar su contexto variable, cada uno necesita la capacidad de cambio. Las organizaciones con frecuencia innovan para lograr mejoras significativas. El modelo

de SGC de una organización reconoce que no todos los sistemas, procesos y actividades pueden estar predeterminados, por lo tanto, necesita ser flexible y adaptable dentro de las complejidades del contexto de la organización.

**Sistema:** Las organizaciones buscan entender el contexto interno y externo para identificar las necesidades y expectativas de las partes interesadas pertinentes. Esta información se utiliza en el desarrollo del SGC para lograr la sostenibilidad de la organización. Las salidas de un proceso pueden ser las entradas de otro proceso y están interconectados en una red total, aunque con frecuencia parezca que consta de procesos similares, cada organización y su SGC es único.

**Proceso:** La organización tiene procesos que pueden definirse, medirse y mejorarse. Estos procesos interactúan para proporcionar resultados coherentes con los objetivos de la organización y cruzan límites funcionales. Algunos procesos pueden ser críticos mientras que otros pueden no serlo. Los procesos tienen actividades interrelacionadas con entradas que generan salidas.

**Actividad:** Las personas colaboran en un proceso para llevar a cabo sus actividades diarias. Algunas actividades están prescritas y dependen de la comprensión de los objetivos de la organización, mientras otras no lo están y reaccionan con estímulos externos para determinar su naturaleza y ejecución.

### **2.3.6.2 Desarrollo de un Sistema de Gestión de la Calidad SGC**

Un Sistema de Gestión de la Calidad (SGC) es un sistema dinámico que evoluciona en el tiempo mediante periodos de mejora. Cada organización tiene actividades de gestión de la calidad, planificadas formalmente o no. Esta Norma Internacional proporciona orientación sobre cómo desarrollar un sistema formal para gestionar estas actividades. Es necesario determinar las actividades existentes en la organización y su adecuación relacionadas con el contexto de la organización. Esta Norma Internacional, junto con las Normas ISO 9004 e ISO 9001, puede utilizarse para ayudar a la organización a desarrollar un SGC cohesionado.

Un SGC formal proporciona un marco de referencia para planificar, ejecutar, realizar el seguimiento y mejorar el desempeño de las actividades de gestión de la calidad. El SGC no necesita ser complicado; más bien es necesario que refleje de manera precisa las necesidades de la organización. Al desarrollar el SGC, los conceptos y principios fundamentales dados en esta Norma Internacional pueden proporcionar una valiosa orientación.

La planificación de un SGC no es un suceso singular, sino más bien un proceso continuo. La planificación, evoluciona a medida que la organización aprende y que las circunstancias cambian. Un plan tiene en cuenta todas las actividades de la calidad de la organización y asegura que cubre toda la orientación de esta Norma Internacional y los requisitos de la Norma ISO 9001. El plan se implementa tras aprobarse.

Para una organización es importante realizar un seguimiento y evaluar de manera regular la implementación del plan y el desempeño del SGC. Los indicadores considerados cuidadosamente facilitan estas actividades de seguimiento y evaluación.

La auditoría es un medio de evaluar la eficacia de un SGC, para identificar riesgos y para determinar el cumplimiento de los requisitos. Para que las auditorías sean eficaces necesitan recopilarse evidencias tangibles e intangibles. Se toman acciones para la corrección y mejora basadas en el análisis de la evidencia recopilada. El conocimiento adquirido podría conducir a la innovación, llevando el desempeño del SGC a niveles más altos.

## **2.4 Requisitos de los Sistemas de Gestión de la Calidad**

### **2.4.1 Objeto y campo de Aplicación**

Esta Norma Internacional especifica los requisitos para un sistema de gestión de la calidad cuando una organización:

a) necesita demostrar su capacidad para proporcionar regularmente productos y servicios que satisfagan los requisitos del cliente y los legales y reglamentarios aplicables, y b) aspira a aumentar la satisfacción del cliente a través de la aplicación eficaz del sistema, incluidos los procesos para la mejora del sistema y el

aseguramiento de la conformidad con los requisitos del cliente y los legales y reglamentarios aplicables.

Todos los requisitos de esta Norma Internacional son genéricos y se pretende que sean aplicables a todas las organizaciones, sin importar su tipo o tamaño, o los productos y servicios suministrados.

NOTA 1 En esta Norma Internacional, los términos “producto” o “servicio” se aplican únicamente a productos y servicios destinados a un cliente o solicitados por él.

NOTA 2 El concepto que en la versión en inglés se expresa como “statutory and regulatory requirements” en esta versión en español se ha traducido como requisitos legales y reglamentarios.

#### **2.4.2 Referencias normativas**

Los documentos indicados a continuación, en su totalidad o en parte, son normas para consulta indispensables para la aplicación de este documento. Para las referencias con fecha, sólo se aplica la edición citada. Para las referencias sin fecha se aplica la última edición (incluyendo cualquier modificación de ésta).

ISO 9000:2015, Sistemas de gestión de la calidad — Fundamentos y vocabulario.

#### **2.4.3 Términos y definiciones**

Para los fines de este documento, se aplican los términos y definiciones incluidos en la Norma ISO 9000:2015

#### **2.4.4 Contexto de la organización**

##### **2.4.4.1 Comprensión de la organización y de su contexto**

La organización debe determinar las cuestiones externas e internas que son pertinentes para su propósito y su dirección estratégica, y que afectan a su capacidad para lograr los resultados previstos de su sistema de gestión de la calidad. (ISO C. T., 2015, pág. 1)

La organización debe realizar el seguimiento y la revisión de la información sobre estas cuestiones externas e internas.

NOTA 1 Las cuestiones pueden incluir factores positivos y negativos o condiciones para su consideración.

NOTA 2 La comprensión del contexto externo puede verse facilitado al considerar cuestiones que surgen de los entornos legal, tecnológico, competitivo, de mercado, cultural, social y económico, ya sea internacional, nacional, regional o local.

NOTA 3 La comprensión del contexto interno puede verse facilitada al considerar cuestiones relativas a los valores, la cultura, los conocimientos y el desempeño de la organización.

#### 2.4.4.2 Comprensión de las necesidades y expectativas de las partes interesadas

Debido a su efecto o efecto potencial en la capacidad de la organización de proporcionar regularmente productos y servicios que satisfagan los requisitos del cliente y los legales y reglamentarios aplicables, la organización debe determinar:

- a) las partes interesadas que son pertinentes al sistema de gestión de la calidad;
- b) los requisitos pertinentes de estas partes interesadas para el sistema de gestión de la calidad.

La organización debe realizar el seguimiento y la revisión de la información sobre estas partes interesadas y sus requisitos pertinentes.

2.4.4.3 Determinación del alcance del sistema de gestión de la calidad La organización debe determinar los límites y la aplicabilidad del sistema de gestión de la calidad para establecer su alcance.

Cuando se determina este alcance, la organización debe considerar:

- a) las cuestiones externas e internas indicadas en el apartado 4.1;
- b) los requisitos de las partes interesadas pertinentes indicados en el apartado 4.2;
- c) los productos y servicios de la organización.

La organización debe aplicar todos los requisitos de esta Norma Internacional si son aplicables en el alcance determinado de su sistema de gestión de la calidad.

El alcance del sistema de gestión de la calidad de la organización debe estar disponible y mantenerse como información documentada. El alcance debe establecer los tipos de productos y servicios cubiertos, y proporcionar la justificación para cualquier requisito de esta Norma Internacional que la organización determine que no es aplicable para el alcance de su sistema de gestión de la calidad. (ISO C. T., 2015, pág. 2)

La conformidad con esta Norma Internacional sólo se puede declarar si los requisitos determinados como no aplicables no afectan a la capacidad o a la responsabilidad de la organización de asegurarse de la conformidad de sus productos y servicios y del aumento de la satisfacción del cliente.

#### 2.4.4.4 Sistema de gestión de la calidad y sus procesos

2.4.4.4.1 La organización debe establecer, implementar, mantener y mejorar continuamente un sistema de gestión de la calidad, incluidos los procesos necesarios y sus interacciones, de acuerdo con los requisitos de esta Norma Internacional.

La organización debe determinar los procesos necesarios para el sistema de gestión de la calidad y su aplicación a través de la organización, y debe:

- a) determinar las entradas requeridas y las salidas esperadas de estos procesos;
- b) determinar la secuencia e interacción de estos procesos;
- c) determinar y aplicar los criterios y los métodos (incluyendo el seguimiento, las mediciones y los indicadores del desempeño relacionados) necesarios para asegurarse de la operación eficaz y el control de estos procesos;
- d) determinar los recursos necesarios para estos procesos y asegurarse de su disponibilidad;
- e) asignar las responsabilidades y autoridades para estos procesos;
- f) abordar los riesgos y oportunidades determinados de acuerdo con los requisitos del apartado 6.1;

- g) evaluar estos procesos e implementar cualquier cambio necesario para asegurarse de que estos procesos logran los resultados previstos;
- h) mejorar los procesos y el sistema de gestión de la calidad.

2.4.4.4.2 En la medida en que sea necesario, la organización debe:

- a) mantener información documentada para apoyar la operación de sus procesos;
- b) conservar la información documentada para tener la confianza de que los procesos se realizan según lo planificado.

## **2.4.5 Liderazgo**

### 2.4.5.1 Liderazgo y compromiso

#### 2.4.5.1.1 Generalidades

La alta dirección debe demostrar liderazgo y compromiso con respecto al sistema de gestión de la calidad:

- a) asumiendo la responsabilidad y obligación de rendir cuentas con relación a la eficacia del sistema de gestión de la calidad;
- b) asegurándose de que se establezcan la política de la calidad y los objetivos de la calidad para el sistema de gestión de la calidad, y que éstos sean compatibles con el contexto y la dirección estratégica de la organización;
- c) asegurándose de la integración de los requisitos del sistema de gestión de la calidad en los procesos de negocio de la organización;
- d) promoviendo el uso del enfoque a procesos y el pensamiento basado en riesgos;
- e) asegurándose de que los recursos necesarios para el sistema de gestión de la calidad estén disponibles;
- f) comunicando la importancia de una gestión de la calidad eficaz y conforme con los requisitos del sistema de gestión de la calidad;
- g) asegurándose de que el sistema de gestión de la calidad logre los resultados previstos;



- h) comprometiendo, dirigiendo y apoyando a las personas, para contribuir a la eficacia del sistema de gestión de la calidad;
- i) promoviendo la mejora;
- j) apoyando otros roles pertinentes de la dirección, para demostrar su liderazgo en la forma en la que aplique a sus áreas de responsabilidad.

NOTA En esta Norma Internacional se puede interpretar el término “negocio” en su sentido más amplio, es decir, referido a aquellas actividades que son esenciales para la existencia de la organización; tanto si la organización es pública, privada, con o sin fines de lucro. (ISO C. T., 2015)

#### 2.4.5.1.2 Enfoque al cliente

La alta dirección debe demostrar liderazgo y compromiso con respecto al enfoque al cliente asegurándose de que:

- a) se determinan, se comprenden y se cumplen regularmente los requisitos del cliente y los legales y reglamentarios aplicables;
- b) se determinan y se consideran los riesgos y oportunidades que pueden afectar a la conformidad de los productos y servicios y a la capacidad de aumentar la satisfacción del cliente;
- c) se mantiene el enfoque en el aumento de la satisfacción del cliente.

#### 2.4.5.2 Política

##### 2.4.5.2.1 Establecimiento de la política de la calidad

La alta dirección debe establecer, implementar y mantener una política de la calidad que:

- a) sea apropiada al propósito y contexto de la organización y apoye su dirección estratégica;
- b) proporcione un marco de referencia para el establecimiento de los objetivos de la calidad;
- c) incluya un compromiso de cumplir los requisitos aplicables;

- d) incluya un compromiso de mejora continua del sistema de gestión de la calidad.

#### 2.4.5.2.2 Comunicación de la política de la calidad

La política de la calidad debe:

- a) estar disponible y mantenerse como información documentada;
- b) comunicarse, entenderse y aplicarse dentro de la organización;
- c) estar disponible para las partes interesadas pertinentes, según corresponda.

#### 2.4.5.3 Roles, responsabilidades y autoridades en la organización

La alta dirección debe asegurarse de que las responsabilidades y autoridades para los roles pertinentes se asignen, se comuniquen y se entiendan en toda la organización.

La alta dirección debe asignar la responsabilidad y autoridad para:

- a) asegurarse de que el sistema de gestión de la calidad es conforme con los requisitos de esta Norma Internacional;
- b) asegurarse de que los procesos están generando y proporcionando las salidas previstas;
- c) informar, en particular, a la alta dirección sobre el desempeño del sistema de gestión de la calidad y sobre las oportunidades de mejora (véase 10.1);
- d) asegurarse de que se promueve el enfoque al cliente en toda la organización;
- e) asegurarse de que la integridad del sistema de gestión de la calidad se mantiene cuando se planifican e implementan cambios en el sistema de gestión de la calidad.

### **2.4.6. Planificación**

#### 2.4.6.1 Acciones para abordar riesgos y oportunidades

2.4.6.1.1 Al planificar el sistema de gestión de la calidad, la organización debe considerar las cuestiones referidas en el apartado 4.1 y los requisitos referidos en el apartado 4.2, y determinar los riesgos y oportunidades que es necesario abordar con el fin de:

- a) asegurar que el sistema de gestión de la calidad pueda lograr sus resultados previstos;
- b) aumentar los efectos deseables;
- c) prevenir o reducir efectos no deseados;
- d) lograr la mejora.

#### 2.4.6.1.2 La organización debe planificar:

- a) las acciones para abordar estos riesgos y oportunidades;
- b) la manera de:
  - 1) integrar e implementar las acciones en sus procesos del sistema de gestión de la calidad (véase 4.4.);
  - 2) evaluar la eficacia de estas acciones.

Las acciones tomadas para abordar los riesgos y oportunidades deben ser proporcionales al impacto potencial en la conformidad de los productos y los servicios.

NOTA 1 Las opciones para abordar los riesgos pueden incluir: evitar riesgos, asumir riesgos para perseguir una oportunidad, eliminar la fuente de riesgo, cambiar la probabilidad o las consecuencias, compartir el riesgo o mantener riesgos mediante decisiones informadas.

NOTA 2 Las oportunidades pueden conducir a la adopción de nuevas prácticas, lanzamiento de nuevos productos, apertura de nuevos mercados, acercamiento a nuevos clientes, establecimiento de asociaciones,

utilización de nuevas tecnologías y otras posibilidades deseables y viables para abordar las necesidades de la organización o las de sus clientes.

#### 2.4.6.2 Objetivos de la calidad y planificación para lograrlos

2.4.6.2.1 La organización debe establecer objetivos de la calidad para las funciones y niveles pertinentes y los procesos necesarios para el sistema de gestión de la calidad.

Los objetivos de la calidad deben:

- a) ser coherentes con la política de la calidad;
- b) ser medibles;
- c) tener en cuenta los requisitos aplicables;
- d) ser pertinentes para la conformidad de los productos y servicios y para el aumento de la satisfacción del cliente;
- e) ser objeto de seguimiento;
- f) comunicarse;
- g) actualizarse, según corresponda.

La organización debe mantener información documentada sobre los objetivos de la calidad.

2.4.6.2.2 Al planificar cómo lograr sus objetivos de la calidad, la organización debe determinar:

- a) qué se va a hacer;
- b) qué recursos se requerirán;
- c) quién será responsable;
- d) cuándo se finalizará;
- e) cómo se evaluarán los resultados.

#### 2.4.6.3 Planificación de los cambios

Cuando la organización determine la necesidad de cambios en el sistema de gestión de la calidad, estos cambios se deben llevar a cabo de manera planificada (véase 4.4).

La organización debe considerar:

- a) el propósito de los cambios y sus consecuencias potenciales;
- b) la integridad del sistema de gestión de la calidad;
- c) la disponibilidad de recursos;
- d) la asignación o reasignación de responsabilidades y autoridades.

## **2.4.7 Apoyo**

### 2.4.7.1 Recursos

#### 2.4.7.1.1 Generalidades

La organización debe determinar y proporcionar los recursos necesarios para el establecimiento, implementación, mantenimiento y mejora continua del sistema de gestión de la calidad.

La organización debe considerar:

- a) las capacidades y limitaciones de los recursos internos existentes;
- b) qué se necesita obtener de los proveedores externos.

#### 2.4.7.1.2 Personas

La organización debe determinar y proporcionar las personas necesarias para la implementación eficaz de su sistema de gestión de la calidad y para la operación y control de sus procesos.

#### 2.4.7.1.3 Infraestructura

La organización debe determinar, proporcionar y mantener la infraestructura necesaria para la operación de sus procesos y lograr la conformidad de los productos y servicios.

NOTA La infraestructura puede incluir:

- a) edificios y servicios asociados;
- b) equipos, incluyendo hardware y software;
- c) recursos de transporte;
- d) tecnologías de la información y la comunicación.

#### 2.4.7.1.4 Ambiente para la operación de los procesos

La organización debe determinar, proporcionar y mantener el ambiente necesario para la operación de sus procesos y para lograr la conformidad de los productos y servicios.

NOTA Un ambiente adecuado puede ser una combinación de factores humanos y físicos, tales como:

- a) sociales (por ejemplo, no discriminatorio, ambiente tranquilo, libre de conflictos);
- b) psicológicos (por ejemplo, reducción del estrés, prevención del síndrome de agotamiento, cuidado de las emociones);
- c) físicos (por ejemplo, temperatura, calor, humedad, iluminación, circulación del aire, higiene, ruido).

Estos factores pueden diferir sustancialmente dependiendo de los productos y servicios suministrados.

#### 2.4.7.1.5 Recursos de seguimiento y medición

##### 2.4.7.1.5.1 Generalidades

La organización debe determinar y proporcionar los recursos necesarios para asegurarse de la validez y fiabilidad de los resultados cuando se realice el seguimiento o la medición para verificar la conformidad de los productos y servicios con los requisitos.

La organización debe asegurarse de que los recursos proporcionados:

- a) son apropiados para el tipo específico de actividades de seguimiento y medición realizadas;
- b) se mantienen para asegurarse de la idoneidad continua para su propósito.

La organización debe conservar la información documentada apropiada como evidencia de que los recursos de seguimiento y medición son idóneos para su propósito.

##### 2.4.7.1.5.2 Trazabilidad de las mediciones

Cuando la trazabilidad de las mediciones es un requisito, o es considerada por la organización como parte esencial para proporcionar confianza en la validez de los resultados de la medición, el equipo de medición debe:

- a) calibrarse o verificarse, o ambas, a intervalos especificados, o antes de su utilización, contra patrones de medición trazables a patrones de medición internacionales o nacionales; cuando no existan tales patrones, debe conservarse como información documentada la base utilizada para la calibración o la verificación;
- b) identificarse para determinar su estado;
- c) protegerse contra ajustes, daño o deterioro que pudieran invalidar el estado de calibración y los posteriores resultados de la medición.

La organización debe determinar si la validez de los resultados de medición previos se ha visto afectada de manera adversa cuando el equipo de medición se considere no apto para su propósito previsto, y debe tomar las acciones adecuadas cuando sea necesario.

#### 2.4.7.1.6 Conocimientos de la organización

La organización debe determinar los conocimientos necesarios para la operación de sus procesos y para lograr la conformidad de los productos y servicios.

Estos conocimientos deben mantenerse y ponerse a disposición en la medida en que sea necesario.

Cuando se abordan las necesidades y tendencias cambiantes, la organización debe considerar sus conocimientos actuales y determinar cómo adquirir o acceder a los conocimientos adicionales necesarios y a las actualizaciones requeridas.

NOTA 1 Los conocimientos de la organización son conocimientos específicos que la organización adquiere generalmente con la experiencia. Es información que se utiliza y se comparte para lograr los objetivos de la organización.

NOTA 2 Los conocimientos de la organización pueden basarse en:

- a) fuentes internas (por ejemplo, propiedad intelectual; conocimientos adquiridos con la experiencia; lecciones aprendidas de los fracasos y de proyectos de éxito;

capturar y compartir conocimientos y experiencia no documentados; los resultados de las mejoras en los procesos, productos y servicios);

- b) fuentes externas (por ejemplo, normas; academia; conferencias; recopilación de conocimientos provenientes de clientes o proveedores externos).

#### 2.4.7.2 Competencia

La organización debe:

- a) determinar la competencia necesaria de las personas que realizan, bajo su control, un trabajo que afecta al desempeño y eficacia del sistema de gestión de la calidad;
- b) asegurarse de que estas personas sean competentes, basándose en la educación, formación o experiencia apropiadas;
- c) cuando sea aplicable, tomar acciones para adquirir la competencia necesaria y evaluar la eficacia de las acciones tomadas;
- d) conservar la información documentada apropiada como evidencia de la competencia.

NOTA Las acciones aplicables pueden incluir, por ejemplo, la formación, la tutoría o la reasignación de las personas empleadas actualmente; o la contratación o subcontratación de personas competentes.

#### 2.4.7.3 Toma de conciencia

La organización debe asegurarse de que las personas que realizan el trabajo bajo el control de la organización tomen conciencia de:

- a) la política de la calidad;
- b) los objetivos de la calidad pertinentes;
- c) su contribución a la eficacia del sistema de gestión de la calidad, incluidos los beneficios de una mejora del desempeño;
- d) las implicaciones del incumplimiento de los requisitos del sistema de gestión de la calidad.



#### 2.4.7.4 Comunicación

La organización debe determinar las comunicaciones internas y externas pertinentes al sistema de gestión de la calidad, que incluyan:

- a) qué comunicar;
- b) cuándo comunicar;
- c) a quién comunicar;
- d) cómo comunicar;
- e) quién comunica.

#### 2.4.7.5 Información documentada

##### 2.4.7.5.1 Generalidades

El sistema de gestión de la calidad de la organización debe incluir:

- a) la información documentada requerida por esta Norma Internacional;
- b) la información documentada que la organización determina como necesaria para la eficacia del sistema de gestión de la calidad.

NOTA La extensión de la información documentada para un sistema de gestión de la calidad puede variar de una organización a otra, debido a:

- el tamaño de la organización y su tipo de actividades, procesos, productos y servicios;
- la complejidad de los procesos y sus interacciones; y
- la competencia de las personas.

##### 2.4.7.5.2 Creación y actualización

Al crear y actualizar la información documentada, la organización debe asegurarse de que lo siguiente sea apropiado:

- a) la identificación y descripción (por ejemplo, título, fecha, autor o número de referencia);

- b) el formato (por ejemplo, idioma, versión del software, gráficos) y los medios de soporte (por ejemplo, papel, electrónico);
- c) la revisión y aprobación con respecto a la conveniencia y adecuación.

#### 2.4.7.5.3 Control de la información documentada

2.4.7.5.3.1 La información documentada requerida por el sistema de gestión de la calidad y por esta Norma Internacional se debe controlar para asegurarse de que:

- a) esté disponible y sea idónea para su uso, donde y cuando se necesite;
- b) esté protegida adecuadamente (por ejemplo, contra pérdida de la confidencialidad, uso inadecuado o pérdida de integridad).

2.4.7.5.3.2 Para el control de la información documentada, la organización debe abordar las siguientes actividades, según corresponda:

- a) distribución, acceso, recuperación y uso;
- b) almacenamiento y preservación, incluida la preservación de la legibilidad;
- c) control de cambios (por ejemplo, control de versión);
- d) conservación y disposición.

La información documentada de origen externo, que la organización determina como necesaria para la planificación y operación del sistema de gestión de la calidad, se debe identificar, según sea apropiado, y controlar.

La información documentada conservada como evidencia de la conformidad debe protegerse contra modificaciones no intencionadas.

NOTA El acceso puede implicar una decisión en relación al permiso, solamente para consultar la información documentada, o al permiso y a la autoridad para consultar y modificar la información documentada.

## **2.4.8. Operación**

### **2.4.8.1 Planificación y control operacional**

La organización debe planificar, implementar y controlar los procesos (véase 4.4) necesarios para cumplir los requisitos para la provisión de productos y servicios, y para implementar las acciones determinadas en el capítulo 6, mediante:

- a) la determinación de los requisitos para los productos y servicios;
- b) el establecimiento de criterios para:
  - 1) los procesos;
  - 2) la aceptación de los productos y servicios;
- c) la determinación de los recursos necesarios para lograr la conformidad con los requisitos de los productos y servicios;
- d) la implementación del control de los procesos de acuerdo con los criterios;
- e) la determinación, el mantenimiento y la conservación de la información documentada en la extensión necesaria para:
  - 1) tener confianza en que los procesos se han llevado a cabo según lo planificado;
  - 2) demostrar la conformidad de los productos y servicios con sus requisitos.

La salida de esta planificación debe ser adecuada para las operaciones de la organización.

La organización debe controlar los cambios planificados y revisar las consecuencias de los cambios no previstos, tomando acciones para mitigar cualquier efecto adverso, según sea necesario.

La organización debe asegurarse de que los procesos contratados externamente estén controlados (véase 2.4.8.4).

### **2.4.8.2 Requisitos para los productos y servicios**

#### **2.4.8.2.1 Comunicación con el cliente**

La comunicación con los clientes debe incluir:

- a) proporcionar la información relativa a los productos y servicios;
- b) tratar las consultas, los contratos o los pedidos, incluyendo los cambios;
- c) obtener la retroalimentación de los clientes relativa a los productos y servicios, incluyendo las quejas de los clientes;
- d) manipular o controlar la propiedad del cliente;
- e) establecer los requisitos específicos para las acciones de contingencia, cuando sea pertinente.

#### 2.4.8.2.2 Determinación de los requisitos para los productos y servicios

Cuando se determinan los requisitos para los productos y servicios que se van a ofrecer a los clientes, la organización debe asegurarse de que:

- a) los requisitos para los productos y servicios se definen, incluyendo:
  - 1) cualquier requisito legal y reglamentario aplicable;
  - 2) aquellos considerados necesarios por la organización;
- b) la organización puede cumplir con las declaraciones acerca de los productos y servicios que ofrece.

#### 2.4.8.2.3 Revisión de los requisitos para los productos y servicios

2.4.8.2.3.1 La organización debe asegurarse de que tiene la capacidad de cumplir los requisitos para los productos y servicios que se van a ofrecer a los clientes. La organización debe llevar a cabo una revisión antes de comprometerse a suministrar productos y servicios a un cliente, para incluir:

- a) los requisitos especificados por el cliente, incluyendo los requisitos para las actividades de entrega y las posteriores a la misma;
- b) los requisitos no establecidos por el cliente, pero necesarios para el uso especificado o previsto, cuando sea conocido;
- c) los requisitos especificados por la organización;
- d) los requisitos legales y reglamentarios aplicables a los productos y servicios;
- e) las diferencias existentes entre los requisitos del contrato o pedido y los expresados previamente.

La organización debe asegurarse de que se resuelven las diferencias existentes entre los requisitos del contrato o pedido y los expresados previamente. (ISO C. T., 2015)

La organización debe confirmar los requisitos del cliente antes de la aceptación, cuando el cliente no proporcione una declaración documentada de sus requisitos.

NOTA En algunas ocasiones, como las ventas por internet, es irrealizable llevar a cabo una revisión formal para cada pedido. En su lugar la revisión puede cubrir la información del producto pertinente, como catálogos.

2.4.8.2.3.2 La organización debe conservar la información documentada, cuando sea aplicable:

- a) sobre los resultados de la revisión;
- b) sobre cualquier requisito nuevo para los productos y servicios.

2.4.8.2.4 Cambios en los requisitos para los productos y servicios

La organización debe asegurarse de que, cuando se cambien los requisitos para los productos y servicios, la información documentada pertinente sea modificada, y de que las personas pertinentes sean conscientes de los requisitos modificados.

2.4.8.3 Diseño y desarrollo de los productos y servicios

2.4.8.3.1 Generalidades

La organización debe establecer, implementar y mantener un proceso de diseño y desarrollo que sea adecuado para asegurarse de la posterior provisión de productos y servicios.

2.4.8.3.2 Planificación del diseño y desarrollo

Al determinar las etapas y controles para el diseño y desarrollo, la organización debe considerar:

- a) la naturaleza, duración y complejidad de las actividades de diseño y desarrollo;

- b) las etapas del proceso requeridas, incluyendo las revisiones del diseño y desarrollo aplicables;
- c) las actividades requeridas de verificación y validación del diseño y desarrollo;
- d) las responsabilidades y autoridades involucradas en el proceso de diseño y desarrollo;
- e) las necesidades de recursos internos y externos para el diseño y desarrollo de los productos y servicios;
- f) la necesidad de controlar las interfaces entre las personas que participan activamente en el proceso de diseño y desarrollo;
- g) la necesidad de la participación activa de los clientes y usuarios en el proceso de diseño y desarrollo;
- h) los requisitos para la posterior provisión de productos y servicios;
- i) el nivel de control del proceso de diseño y desarrollo esperado por los clientes y otras partes interesadas pertinentes;
- j) la información documentada necesaria para demostrar que se han cumplido los requisitos del diseño y desarrollo.

#### 2.4.8.3.3 Entradas para el diseño y desarrollo

La organización debe determinar los requisitos esenciales para los tipos específicos de productos y servicios a diseñar y desarrollar. La organización debe considerar:

- a) los requisitos funcionales y de desempeño;
- b) la información proveniente de actividades previas de diseño y desarrollo similares;
- c) los requisitos legales y reglamentarios;
- d) normas o códigos de prácticas que la organización se ha comprometido a implementar;
- e) las consecuencias potenciales de fallar debido a la naturaleza de los productos y servicios.

Las entradas deben ser adecuadas para los fines del diseño y desarrollo, estar completas y sin ambigüedades.

Las entradas del diseño y desarrollo contradictorias deben resolverse.

La organización debe conservar la información documentada sobre las entradas del diseño y desarrollo.

#### 2.4.8.3.4 Controles del diseño y desarrollo

La organización debe aplicar controles al proceso de diseño y desarrollo para asegurarse de que:

- a) se definen los resultados a lograr;
- b) se realizan las revisiones para evaluar la capacidad de los resultados del diseño y desarrollo para cumplir los requisitos;
- c) se realizan actividades de verificación para asegurarse de que las salidas del diseño y desarrollo cumplen los requisitos de las entradas;
- d) se realizan actividades de validación para asegurarse de que los productos y servicios resultantes satisfacen los requisitos para su aplicación especificada o uso previsto;
- e) se toma cualquier acción necesaria sobre los problemas determinados durante las revisiones, o las actividades de verificación y validación;
- f) se conserva la información documentada de estas actividades.

NOTA Las revisiones, la verificación y la validación del diseño y desarrollo tienen propósitos distintos.

Pueden realizarse de forma separada o en cualquier combinación, según sea idóneo para los productos y servicios de la organización.

#### 2.4.8.3.5 Salidas del diseño y desarrollo

La organización debe asegurarse de que las salidas del diseño y desarrollo:

- a) cumplen los requisitos de las entradas;
- b) son adecuadas para los procesos posteriores para la provisión de productos y servicios;
- c) incluyen o hacen referencia a los requisitos de seguimiento y medición, cuando sea apropiado, y a los criterios de aceptación;
- d) especifican las características de los productos y servicios que son esenciales para su propósito previsto y su provisión segura y correcta.

La organización debe conservar información documentada sobre las salidas del diseño y desarrollo.

#### 2.4.8.3.6 Cambios del diseño y desarrollo

La organización debe identificar, revisar y controlar los cambios hechos durante el diseño y desarrollo de los productos y servicios, o posteriormente en la medida necesaria para asegurarse de que no haya un impacto adverso en la conformidad con los requisitos.

La organización debe conservar la información documentada sobre:

- a) los cambios del diseño y desarrollo;
- b) los resultados de las revisiones;
- c) la autorización de los cambios;
- d) las acciones tomadas para prevenir los impactos adversos.

#### 2.4.8.4 Control de los procesos, productos y servicios suministrados externamente

##### 2.4.8.4.1 Generalidades

La organización debe asegurarse de que los procesos, productos y servicios suministrados externamente son conformes a los requisitos.

La organización debe determinar los controles a aplicar a los procesos, productos y servicios suministrados externamente cuando:



- a) los productos y servicios de proveedores externos están destinados a incorporarse dentro de los propios productos y servicios de la organización;
- b) los productos y servicios son proporcionados directamente a los clientes por proveedores externos en nombre de la organización;
- c) un proceso, o una parte de un proceso, es proporcionado por un proveedor externo como resultado de una decisión de la organización.

La organización debe determinar y aplicar criterios para la evaluación, la selección, el seguimiento del desempeño y la reevaluación de los proveedores externos, basándose en su capacidad para proporcionar procesos o productos y servicios de acuerdo con los requisitos. La organización debe conservar la información documentada de estas actividades y de cualquier acción necesaria que surja de las evaluaciones.

#### 2.4.8.4.2 Tipo y alcance del control

La organización debe asegurarse de que los procesos, productos y servicios suministrados externamente no afectan de manera adversa a la capacidad de la organización de entregar productos y servicios conformes de manera coherente a sus clientes.

La organización debe:

- a) asegurarse de que los procesos suministrados externamente permanecen dentro del control de su sistema de gestión de la calidad;
- b) definir los controles que pretende aplicar a un proveedor externo y los que pretende aplicar a las salidas resultantes;
- c) tener en consideración:
  - 1) el impacto potencial de los procesos, productos y servicios suministrados externamente en la capacidad de la organización de cumplir regularmente los requisitos del cliente y los legales y reglamentarios aplicables;
  - 2) la eficacia de los controles aplicados por el proveedor externo;

- d) determinar la verificación, u otras actividades necesarias para asegurarse de que los procesos, productos y servicios suministrados externamente cumplen los requisitos.

#### 2.4.8.4.3 Información para los proveedores externos

La organización debe asegurarse de la adecuación de los requisitos antes de su comunicación al proveedor externo.

La organización debe comunicar a los proveedores externos sus requisitos para:

- a) los procesos, productos y servicios a proporcionar;
- b) la aprobación de:
  - 1) productos y servicios;
  - 2) métodos, procesos y equipos;
  - 3) la liberación de productos y servicios;
- c) la competencia, incluyendo cualquier calificación requerida de las personas;
- d) las interacciones del proveedor externo con la organización;
- e) el control y el seguimiento del desempeño del proveedor externo a aplicar por parte de la organización;
- f) las actividades de verificación o validación que la organización, o su cliente, pretende llevar a cabo en las instalaciones del proveedor externo.

#### 2.4.8.5 Producción y provisión del servicio

##### 2.4.8.5.1 Control de la producción y de la provisión del servicio

La organización debe implementar la producción y provisión del servicio bajo condiciones controladas.

Las condiciones controladas deben incluir, cuando sea aplicable:

- a) la disponibilidad de información documentada que defina:

- 1) las características de los productos a producir, los servicios a prestar, o las actividades a desempeñar;
  - 2) los resultados a alcanzar;
- b) la disponibilidad y el uso de los recursos de seguimiento y medición adecuados;
  - c) la implementación de actividades de seguimiento y medición en las etapas apropiadas para verificar que se cumplen los criterios para el control de los procesos o sus salidas, y los criterios de aceptación para los productos y servicios;
  - d) el uso de la infraestructura y el entorno adecuados para la operación de los procesos;
  - e) la designación de personas competentes, incluyendo cualquier calificación requerida;
  - f) la validación y revalidación periódica de la capacidad para alcanzar los resultados planificados de los procesos de producción y de prestación del servicio, cuando las salidas resultantes no puedan verificarse mediante actividades de seguimiento o medición posteriores;
  - g) la implementación de acciones para prevenir los errores humanos;
  - h) la implementación de actividades de liberación, entrega y posteriores a la entrega.

#### 2.4.8.5.2 Identificación y trazabilidad

La organización debe utilizar los medios apropiados para identificar las salidas, cuando sea necesario, para asegurar la conformidad de los productos y servicios.

La organización debe identificar el estado de las salidas con respecto a los requisitos de seguimiento y medición a través de la producción y prestación del servicio.

La organización debe controlar la identificación única de las salidas cuando la trazabilidad sea un requisito, y debe conservar la información documentada necesaria para permitir la trazabilidad. (ISO C. T., 2015)

#### 2.4.8.5.3 Propiedad perteneciente a los clientes o proveedores externos

La organización debe cuidar la propiedad perteneciente a los clientes o a proveedores externos mientras esté bajo el control de la organización o esté siendo utilizado por la misma.

La organización debe identificar, verificar, proteger y salvaguardar la propiedad de los clientes o de los proveedores externos suministrada para su utilización o incorporación dentro de los productos y servicios.

Cuando la propiedad de un cliente o de un proveedor externo se pierda, deteriore o de algún otro modo se considere inadecuada para su uso, la organización debe informar de esto al cliente o proveedor externo y conservar la información documentada sobre lo ocurrido.

NOTA La propiedad de un cliente o de un proveedor externo puede incluir materiales, componentes, herramientas y equipos, instalaciones, propiedad intelectual y datos personales.

#### 2.4.8.5.4 Preservación

La organización debe preservar las salidas durante la producción y prestación del servicio, en la medida necesaria para asegurarse de la conformidad con los requisitos.

NOTA La preservación puede incluir la identificación, la manipulación, el control de la contaminación, el embalaje, el almacenamiento, la transmisión de la información o el transporte, y la protección.

#### 2.4.8.5.5 Actividades posteriores a la entrega

La organización debe cumplir los requisitos para las actividades posteriores a la entrega asociadas con los productos y servicios.

Al determinar el alcance de las actividades posteriores a la entrega que se requieren, la organización debe considerar:

- a) los requisitos legales y reglamentarios;

- b) las consecuencias potenciales no deseadas asociadas a sus productos y servicios;
- c) la naturaleza, el uso y la vida útil prevista de sus productos y servicios;
- d) los requisitos del cliente;
- e) la retroalimentación del cliente.

NOTA Las actividades posteriores a la entrega pueden incluir acciones cubiertas por las condiciones de la garantía, obligaciones contractuales como servicios de mantenimiento, y servicios suplementarios como el reciclaje o la disposición final.

#### 2.4.8.5.6 Control de los cambios

La organización debe revisar y controlar los cambios para la producción o la prestación del servicio, en la extensión necesaria para asegurarse de la continuidad en la conformidad con los requisitos.

La organización debe conservar información documentada que describa los resultados de la revisión de los cambios, las personas que autorizan el cambio y de cualquier acción necesaria que surja de la revisión.

#### 2.4.8.6 Liberación de los productos y servicios

La organización debe implementar las disposiciones planificadas, en las etapas adecuadas, para verificar que se cumplen los requisitos de los productos y servicios.

La liberación de los productos y servicios al cliente no debe llevarse a cabo hasta que se hayan completado satisfactoriamente las disposiciones planificadas, a menos que sea aprobado de otra manera por una autoridad pertinente y, cuando sea aplicable, por el cliente.

La organización debe conservar la información documentada sobre la liberación de los productos y servicios. La información documentada debe incluir:

- a) evidencia de la conformidad con los criterios de aceptación;
- b) trazabilidad a las personas que autorizan la liberación.

#### 2.4.8.7 Control de las salidas no conformes

2.4.8.7.1 La organización debe asegurarse de que las salidas que no sean conformes con sus requisitos se identifican y se controlan para prevenir su uso o entrega no intencionada.

La organización debe tomar las acciones adecuadas basándose en la naturaleza de la no conformidad y en su efecto sobre la conformidad de los productos y servicios. Esto se debe aplicar también a los productos y servicios no conformes detectados después de la entrega de los productos, durante o después de la provisión de los servicios.

La organización debe tratar las salidas no conformes de una o más de las siguientes maneras:

- a) corrección;
- b) separación, contención, devolución o suspensión de provisión de productos y servicios;
- c) información al cliente;
- d) obtención de autorización para su aceptación bajo concesión.

Debe verificarse la conformidad con los requisitos cuando se corrigen las salidas no conformes.

2.4.8.7.2 La organización debe conservar la información documentada que:

- a) describa la no conformidad;
- b) describa las acciones tomadas;
- c) describa todas las concesiones obtenidas;
- d) identifique la autoridad que decide la acción con respecto a la no conformidad.

#### **2.4.9 Evaluación del desempeño**

2.4.9.1 Seguimiento, medición, análisis y evaluación

2.4.9.1.1 Generalidades

La organización debe determinar:

- a) qué necesita seguimiento y medición;
- b) los métodos de seguimiento, medición, análisis y evaluación necesarios para asegurar resultados válidos;
- c) cuándo se deben llevar a cabo el seguimiento y la medición;
- d) cuándo se deben analizar y evaluar los resultados del seguimiento y la medición.

La organización debe evaluar el desempeño y la eficacia del sistema de gestión de la calidad.

La organización debe conservar la información documentada apropiada como evidencia de los resultados.

#### 2.4.9.1.2 Satisfacción del cliente

La organización debe realizar el seguimiento de las percepciones de los clientes del grado en que se cumplen sus necesidades y expectativas. La organización debe determinar los métodos para obtener, realizar el seguimiento y revisar esta información.

NOTA Los ejemplos de seguimiento de las percepciones del cliente pueden incluir las encuestas al cliente, la retroalimentación del cliente sobre los productos y servicios entregados, las reuniones con los clientes, el análisis de las cuotas de mercado, las felicitaciones, las garantías utilizadas y los informes de agentes comerciales.

#### 2.4.9.1.3 Análisis y evaluación

La organización debe analizar y evaluar los datos y la información apropiados que surgen por el seguimiento y la medición.

Los resultados del análisis deben utilizarse para evaluar:

- a) la conformidad de los productos y servicios;
- b) el grado de satisfacción del cliente;
- c) el desempeño y la eficacia del sistema de gestión de la calidad;

- d) si lo planificado se ha implementado de forma eficaz;
- e) la eficacia de las acciones tomadas para abordar los riesgos y oportunidades;
- f) el desempeño de los proveedores externos;
- g) la necesidad de mejoras en el sistema de gestión de la calidad.

NOTA Los métodos para analizar los datos pueden incluir técnicas estadísticas.

#### 2.4.9.2 Auditoría interna

2.4.9.2.1 La organización debe llevar a cabo auditorías internas a intervalos planificados para proporcionar información acerca de si el sistema de gestión de la calidad:

- a) es conforme con:
  - 1) los requisitos propios de la organización para su sistema de gestión de la calidad;
  - 2) los requisitos de esta Norma Internacional;
- b) se implementa y mantiene eficazmente.

2.4.9.2.2 La organización debe:

- a. planificar, establecer, implementar y mantener uno o varios programas de auditoría que incluyan la frecuencia, los métodos, las responsabilidades, los requisitos de planificación y la elaboración de informes, que deben tener en consideración la importancia de los procesos involucrados, los cambios que afecten a la organización y los resultados de las auditorías previas;
- b) definir los criterios de la auditoría y el alcance para cada auditoría;
- c) seleccionar los auditores y llevar a cabo auditorías para asegurarse de la objetividad y la imparcialidad del proceso de auditoría;
- d) asegurarse de que los resultados de las auditorías se informen a la dirección pertinente;
- e) realizar las correcciones y tomar las acciones correctivas adecuadas sin demora injustificada;



- f) conservar información documentada como evidencia de la implementación del programa de auditoría y de los resultados de las auditorías.

NOTA Véase la Norma ISO 19011 a modo de orientación.

#### 2.4.9.3 Revisión por la dirección

##### 2.4.9.3.1 Generalidades

La alta dirección debe revisar el sistema de gestión de la calidad de la organización a intervalos planificados, para asegurarse de su conveniencia, adecuación, eficacia y alineación continuas con la dirección estratégica de la organización.

##### 2.4.9.3.2 Entradas de la revisión por la dirección

La revisión por la dirección debe planificarse y llevarse a cabo incluyendo consideraciones sobre:

- a) el estado de las acciones de las revisiones por la dirección previas;
- b) los cambios en las cuestiones externas e internas que sean pertinentes al sistema de gestión de la calidad;
- c) la información sobre el desempeño y la eficacia del sistema de gestión de la calidad, incluidas las tendencias relativas a:
  - 1) la satisfacción del cliente y la retroalimentación de las partes interesadas pertinentes;
  - 2) el grado en que se han logrado los objetivos de la calidad;
  - 3) el desempeño de los procesos y conformidad de los productos y servicios;
  - 4) las no conformidades y acciones correctivas;
  - 5) los resultados de seguimiento y medición;
  - 6) los resultados de las auditorías;
  - 7) el desempeño de los proveedores externos;
- d) la adecuación de los recursos;
- e) la eficacia de las acciones tomadas para abordar los riesgos y las oportunidades (véase 2.4.6.1);

- f) las oportunidades de mejora.

#### 2.4.9.3.3 Salidas de la revisión por la dirección

Las salidas de la revisión por la dirección deben incluir las decisiones y acciones relacionadas con:

- a) las oportunidades de mejora;
- b) cualquier necesidad de cambio en el sistema de gestión de la calidad;
- c) las necesidades de recursos.

La organización debe conservar información documentada como evidencia de los resultados de las revisiones por la dirección.

### **2.4.10. Mejora**

#### 2.4.10.1 Generalidades

La organización debe determinar y seleccionar las oportunidades de mejora e implementar cualquier acción necesaria para cumplir los requisitos del cliente y aumentar la satisfacción del cliente.

Éstas deben incluir:

- a) mejorar los productos y servicios para cumplir los requisitos, así como considerar las necesidades y expectativas futuras;
- b) corregir, prevenir o reducir los efectos no deseados;
- c) mejorar el desempeño y la eficacia del sistema de gestión de la calidad.

NOTA Los ejemplos de mejora pueden incluir corrección, acción correctiva, mejora continua, cambio abrupto, innovación y reorganización.

#### 2.4.10.2 No conformidad y acción correctiva

2.4.10.2.1 Cuando ocurra una no conformidad, incluida cualquiera originada por quejas, la organización debe:

- a) reaccionar ante la no conformidad y, cuando sea aplicable:

- 1) tomar acciones para controlarla y corregirla;
  - 2) hacer frente a las consecuencias;
- b) evaluar la necesidad de acciones para eliminar las causas de la no conformidad, con el fin de que no vuelva a ocurrir ni ocurra en otra parte, mediante:
- 1) la revisión y el análisis de la no conformidad;
  - 2) la determinación de las causas de la no conformidad;
  - 3) la determinación de si existen no conformidades similares, o que potencialmente puedan ocurrir;
- c) implementar cualquier acción necesaria;
- d) revisar la eficacia de cualquier acción correctiva tomada;
- e) si fuera necesario, actualizar los riesgos y oportunidades determinados durante la planificación; y
- f) si fuera necesario, hacer cambios al sistema de gestión de la calidad.

Las acciones correctivas deben ser apropiadas a los efectos de las no conformidades encontradas.

2.4.10.2.2 La organización debe conservar información documentada como evidencia de:

- a) la naturaleza de las no conformidades y cualquier acción tomada posteriormente;
- b) los resultados de cualquier acción correctiva.

#### 2.4.10.3 Mejora continua

La organización debe mejorar continuamente la conveniencia, adecuación y eficacia del sistema de gestión de la calidad.

La organización debe considerar los resultados del análisis y la evaluación, y las salidas de la revisión por la dirección, para determinar si hay necesidades u oportunidades que deben considerarse como parte de la mejora continua.

## 2.5 Nueva Gestión Pública y Gestión de Calidad

### 2.5.1 El surgimiento de la nueva gestión Pública

La Nueva Gestión pública se dio con la finalidad de mejorar el desempeño económico del sector público y como sistema administrativo, que permite establecer un puente, para enfrentar, por una parte, los retos de la efectividad del gobierno, ante un entorno cada vez más complejo, y por otra, para asimilar los principios de la calidad en los servicios y adaptarlo a las necesidades de las organizaciones públicas.

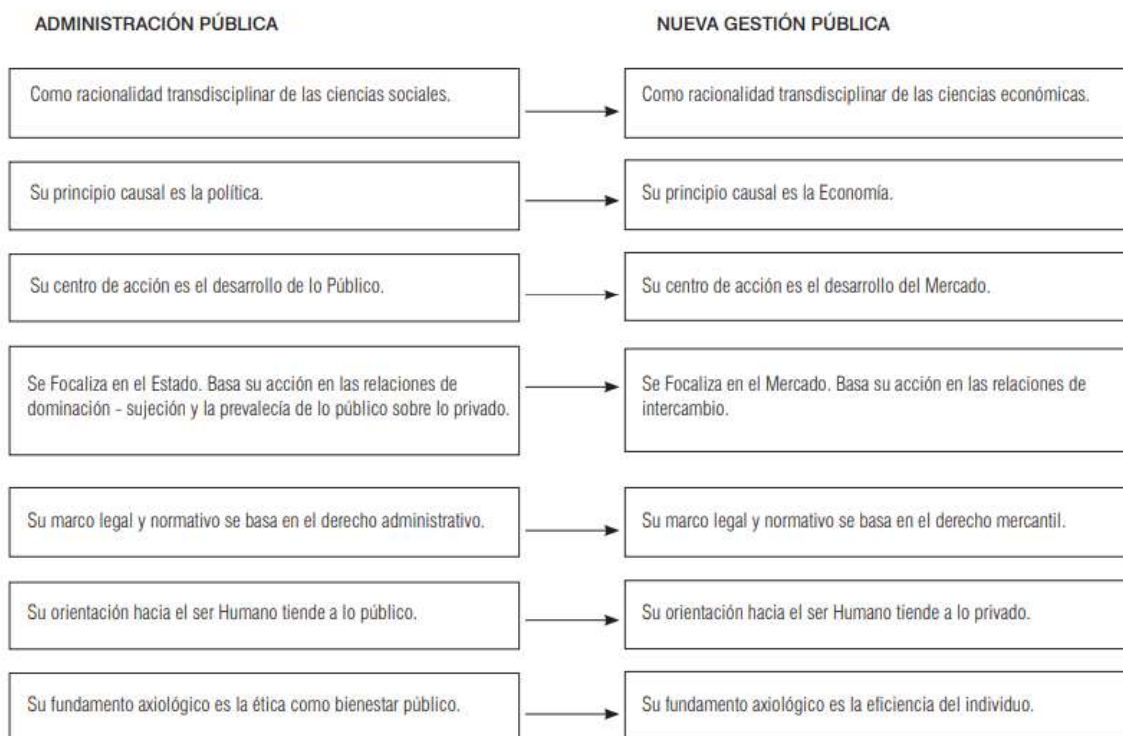
Tabla 2. Componentes de la Nueva Gestión Pública

Principios del Servicio Público	Relación con la eficiencia	Ideas que sustituyen	Impacto organizativo
<b>Unidades organizadas por servicio o producto.</b>	Crear unidades gestionables; centrar la responsabilidad crear lobbies de eficiencia y racionalidad.	Crear que el servicio público debe ser uniforme para ser controlable.	Erosión del uso de una única función pública, presupuestos descentralizados.
<b>Provisión competitiva basada en contratos con mercados internos</b>	La rivalidad reducirá costes y mejorará los estándares.	Flexibilidad, independencia y transacciones de bajo coste requieren contratos de personal poco específicos.	Distinción de la fuerza de trabajo de los servicios públicos en los roles de comprador y vendedor.
<b>Énfasis en los estilos de gestión y prácticas del sector privado.</b>	Necesidad de aplicar en el sector público herramientas de gestión ya probadas en el sector privado.	Énfasis en ética del sector público, estructura de recursos humanos fija, puestos de trabajo de por vida.	Alejamiento de un desequilibrio doble de pago, carrera de servicio, recompensas no monetarias, derechos del empleado por servicios debidos.
<b>Más énfasis en una gestión directa e invisible.</b>	El control requiere asignaciones claras de responsabilidad y no una difusión de poder.	Énfasis enorme en las habilidades para las políticas y las reglas, y no en la gestión activa.	Más libertad para gestionar con poder discrecional.
<b>Explicitar los estándares y las medidas de control de manera formal y medible.</b>	Control significativo, objetivos claramente establecidos, la eficiencia	Normas y estándares cualitativos e implícitos.	Erosión de la autogestión por profesionales.

Principios del Servicio Público	Relación con la eficiencia	Ideas que sustituyen	Impacto organizativo
	requiere una observancia estricta de los objetivos.		
<b>Más énfasis en el control de los outputs.</b>	Necesidad de un mayor énfasis en los resultados.	Énfasis en el procedimiento y el control.	Recursos y pagos basados en los resultados.

Fuente: (Hood, 1996, pág. 469).

Tabla 3. Administración Pública vs Nueva Gestión Pública



Fuente: (Chica Velez, 2010)

En el plano institucional, los países desarrollados se encuentran inmersos, desde hace por lo menos 20 años, en un proceso de transformación de las organizaciones del sector público siguiendo diversas líneas de orientación que surgen desde la Nueva Gestión Pública y que se pueden resumir de la siguiente forma:

- a) Rediseño de las estructuras organizativas, que implica diversificación en las formas de organización y en el suministro de los servicios públicos; reestructuración y revisión de sistemas de control para delimitar, ampliar y

mejorar la responsabilidad de los directivos y desregulación y simplificación de trámites y procesos institucionales.

- b) Transformación de culturas burocráticas a través de la introducción de criterios de rendimiento y evaluación del desempeño, responsabilidad y gestión; que permitan un mayor compromiso de la administración pública con los ciudadanos; reducción de los controles burocráticos y ampliación de los controles por parte de los usuarios.
- c) Racionalización y flexibilización de los sistemas de función pública, a través de la transformación de las políticas de recursos humanos, que dan mayor peso a la formación y la experiencia; transferencias de responsabilidades a niveles directivos y rompimiento de la uniformidad de los estatutos de función pública.
- d) Flexibilización de las formas de gestión, por medio de la creación de agencias autónomas y semiautónomas; contratación externa de servicios públicos y otros mecanismos de gestión que permitan ir configurando una gestión pública dinámica y competitiva, basada en la coordinación de redes y niveles organizativos
- e) Receptividad y apertura, a través de la orientación de los servicios públicos hacia el ciudadano-cliente, con la introducción de tecnologías como la e-administración, la planeación estratégica, el marketing público y la calidad total, así como el fomento de la participación de los usuarios en el diseño de las políticas de servicios.

En un esfuerzo de sistematización de los países que han incorporado los principios del modelo, de Nueva Gestión Pública, el grupo más avanzado dentro de la OCDE, estaría integrado por Suecia, Canadá, Nueva Zelanda, Australia y el Reino Unido. Un segundo grupo con algunos avances significativos se integraría por Francia, Dinamarca, Noruega e Irlanda. Y el tercer lugar el grupo con menos avances se integra por Alemania, Grecia, España, Suiza, Japón y Turquía. (Hood, 1996, pág. 40).

## 2.5.2 La Gestión de la Calidad

Los principios de la Nueva Gestión Pública se han interrelacionado con otros sistemas de operación, dentro de las organizaciones públicas; uno de estos es el modelo de Gestión de Calidad, para lo cual es necesario identificar también su evolución dentro de las empresas y organizaciones públicas, así como sus principales categorías, postulados y exponentes.

Respecto al tema de la calidad, hay que destacar que, aunque la conceptualización de los métodos y su tratamiento científico se dio con gran profusión, inicialmente, en los Estados Unidos; serían los japoneses los primeros en adoptarla como instrumento de competitividad de las empresas, para la generación de productos y servicios, lo que le valió al Japón conquistar el liderazgo en importantes sectores durante la segunda mitad del siglo XX (Chica Velez, 2010)

El proceso de recuperación de la economía Japonesa, en la fase posterior a la Segunda Guerra Mundial, requería de un fuerte impulso a la competitividad de las empresas y para ello era necesario introducir la calidad, como estrategia adicional para generar productos también competitivos y reinsertarse en los mercados internacionales en el periodo de la posguerra.

En este sentido, hay que resaltar que el concepto de calidad se desarrolla junto a la concepción de las organizaciones modernas, pasando por tres diferentes etapas que van de su incorporación al proceso de producción mediante el control estadístico (principios del siglo XX); su integración al proceso administrativo, bajo el modelo de aseguramiento de la calidad (hacia los años 50); hasta su concepción como un arma estratégica, para alcanzar la competitividad entre las organizaciones empresariales (albores del siglo XXI) (Antonio Barba Álvarez, 2004)

A la vista del panorama descrito con anterioridad, proyectando a una Administración Pública que pretendiera revalidar su legitimación necesitaba introducir una nueva perspectiva en la gestión, acorde con el espíritu de los tiempos. Esta nueva perspectiva se vino a denominar Nueva Gestión Pública (NPM) y su aparición podría

datarse en el año 1987 con la publicación por la OCDE de un documento de singular relevancia a la vista de sus ulteriores repercusiones “La Administración Pública al Servicio del Público”

Así, en las Administraciones Públicas y bajo la bandera de la Nueva Gestión Pública, la Gestión de Calidad, pareció hacerse necesaria, por su capacidad para dar respuesta a unas Administraciones que debían relegitimarse a partir de la prestación de más y mejores servicios públicos con criterios de eficiencia en su actuación. (Olias de Lima, 2011)

En este proceso de adaptación, el enfoque de la Gestión de la Calidad fue capaz de incidir en la Administración Pública produciendo un cambio cultural de gran importancia: el paso de la administración a la gestión. No se trata de una diferencia meramente terminológica. Administración significa dirección, ordenación, cuidado de un asunto o, más específicamente, gobierno, ejercicio de autoridad o mando sobre un territorio y las personas que lo habitan. En cambio, gestión significa actuar para conseguir algo. En este sentido, gestión pública es un enfoque que utiliza técnicas gerenciales para incrementar la rentabilidad de los servicios públicos. Como puede apreciarse no son términos sinónimos. La gestión de calidad fue muy importante si se tiene en cuenta que contribuyó en gran medida a abrir las Administraciones a los procesos de modernización y reforma.

Si la gestión de calidad transformó la Administración Pública, a su vez fue ella misma transformada en tanto que paradigma de gestión. En el seno de la Administración Pública ha atravesado varias fases en un ciclo que, desde la matización de los presupuestos iniciales de la Nueva Gestión Pública, ha dado lugar a un avance sustantivo en la mejora y democratización del acceso a los servicios públicos.

### **2.5.3 Convergencia de la Nueva Gestión Pública y la Gestión de la Calidad**

Mediante la combinación de la Nueva Gestión Pública y la Gestión de la Calidad, las organizaciones públicas cuentan con nuevas bases para fortalecer la efectividad y la eficiencia del sector público, dentro de un nuevo contexto de Gestión, competitividad



y consumo; donde la calidad se convierte en factor que impacta en la dinámica de las organizaciones públicas, en la confianza y reconocimiento social y en conjunto, en el fortalecimiento de la legitimidad gubernamental. (Hughes, 2003)

*Tabla 4. Elementos de Convergencia de la Nueva Gestión Pública y la Gestión de la Calidad*

<b>Factores de la Calidad Industrial</b>	<b>Factores de la Calidad en el ámbito público</b>	<b>Políticas de la calidad en el sector público</b>
<b>Calidad y plazo de desarrollo de nuevos productos.</b>	Capacidad de reacción a nuevos requerimientos de los ciudadanos-clientes.	Diseño y evaluación de políticas públicas de calidad en el servicio.
<b>Calidad de los proveedores</b>	Calidad de los proveedores, centralización y homologación de compras.	Control de suministros. Externalización de servicios.
<b>Automatización de Procesos</b>	Informatización de procesos administrativos.	Racionalización y rediseño de procesos administrativos.
<b>Flexibilidad y Plazos de Fabricación</b>	Reducción de los plazos de tramitación. Estandarización y Modularización de trámites.	Diseño de cartas de Servicios.
<b>Calidad del Proceso de Fabricación</b>	Manuales de procedimiento, diagramas de flujo.	Elaboración de manuales de procedimiento: Normalización documental.
<b>Estrategia de distribución</b>	Instalación y acercamiento al ciudadano de los puntos de contacto con la administración.	Programas de formación en calidad para el personal de servicio.
<b>Calidad de servicio a los clientes</b>	Calidad del servicio a los ciudadanos. Consideración del ciudadano como cliente.	Establecimiento de un sistema de atención al cliente.
<b>Factor Humano</b>	Políticas de calidad en la Gestión de Recursos Humanos.	Sistemas de motivación e incentivación. Programas de formación en calidad.
<b>Organización y sistemas de información</b>	Dirección por cuadros de mando.	Sistema de Atención electrónica.

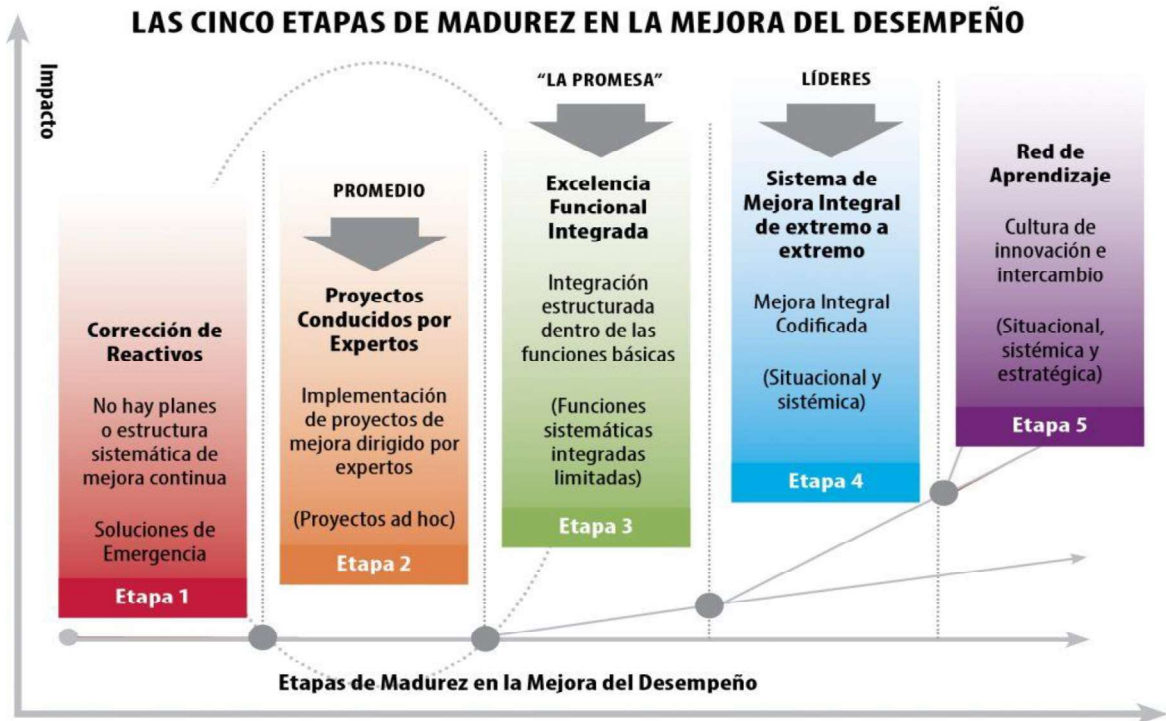
Fuente: Adaptado a las ideas de Jordi Mas, 2001. (Moyado Estrada, 2014)

## **2.6 Las cinco etapas de madurez en la mejora del desempeño organizacional**

El concepto de Madurez Organizacional nos permite introducir una disciplina y una métrica para definir el nivel de madurez en cada etapa y realizar su seguimiento. Esto

nos pone en condiciones de afrontar el desafío del cambio con la constancia y conocimiento necesarios para llegar a buen puerto.

Ilustración 4. Etapas en la madurez en la mejora del desempeño



Fuente: (Martin, 2018)

1. En la Etapa 1, las organizaciones reaccionan a los problemas sin tener una capacidad sistémica o algún proceso hacia la mejora del desempeño.
2. En la Etapa 2, las organizaciones construyen proyectos con la ayuda de expertos para resolver problemas (por ejemplo; calidad, precisión en los pronósticos de demanda, Lean). El problema es que una colección de proyectos individuales dificulta el manejo y construcción de capacidades para formar una red de valor de extremo a extremo.
3. En la Etapa 3, se crean procesos funcionales integrados alrededor de los procesos básicos de negocios, pero no son holísticamente de extremo a extremo ni impulsados por la demanda (como la calidad o la planificación de la demanda, por ejemplo). Sin embargo, esto sí representa la primera transición

hacia las operaciones basadas en los procesos y a un cambio cultural (lo cual es necesario, pero no suficiente).

4. En la Etapa 4, la compañía inconscientemente opera a manera de una red impulsada por la demanda de extremo a extremo. Todos los aspectos, es decir, personas, procesos y tecnología, se combinan de manera holística para crear una cultura de mejora del desempeño. Esta etapa representa el gran salto cultural.
5. En la Etapa 5, el negocio opera como un conjunto holístico de capacidades de procesos empresariales de extremo a extremo, que comienza con el cliente y el punto de compra y culmina en el sistema de suministros de extremo a extremo, enfocándose en trasladar el valor de la demanda al negocio.

Para lograr beneficios sostenibles a partir de iniciativas de mejora integral del desempeño, una organización tiene que asegurarse de conocer su actual etapa de madurez y que la meta en términos de capacidad sea comprendida. Lo anterior determinará el alcance del viaje hacia la mejora continua.

Por lo que, si el nivel actual de madurez está claro y se tiene prevista una capacidad para el estado final, el viaje hacia la transformación puede ser mapeado, priorizado y dirigido por líderes.

Por último, es importante mencionar que este viaje en etapas puede ser controlado y adaptado para que abarque cambios aún más profundos, en la medida en que las capacidades de mejora se optimicen y la organización se encuentre a un mejor nivel de preparación para su aprovechamiento.

La descentralización de controles administrativos traspasa a las agencias operativas la autoridad para gestionar sus propios sistemas de compras, finanzas y personal y reduce al mínimo las órdenes y la supervisión de las oficinas administrativas centrales.

- La liberalización organizativa anula muchas de las otras normas y reglas internas creadas por el poder legislativo, las agencias centrales y los departamentos para dictar la conducta de los organismos públicos.
- La gestión directa traspasa el control de los recursos y de las decisiones cotidianas de la oficina central de un sistema como un distrito escolar o un instituto nacional de empleo a los muchos organismos de primera línea que hay en el sistema, como las escuelas o las oficinas locales de empleo.

## **2.7 Gestión del Cambio (Change Management) en el sector público**

El mundo de hoy es altamente competitivo y exigente. La sociedad está mejor informada y espera más de las organizaciones públicas y privadas por igual. Los procesos e instituciones públicos tradicionales son menos efectivos para satisfacer las necesidades de las personas. La globalización, el amplio uso de las tecnologías de la comunicación y la información y la llegada de la sociedad del conocimiento, entre otros factores, están cambiando rápidamente el orden mundial. Esto ha generado nuevos desafíos para los estados nacionales a medida que aumentan las expectativas de la gente respecto del gobierno, los solicitantes de empleo son más exigentes en cuanto al contenido laboral y las sociedades exigen más inversiones en educación, salud y sociedad, pero no están dispuestas a pagar más impuestos (OCDE, 2005). Los sistemas de personal se están volviendo menos adaptables a estos nuevos desafíos. De hecho, las prácticas tradicionales en la administración pública son el producto de un contexto diferente con diferentes prioridades. Ahora, los gobiernos tienen un nuevo rol en la sociedad y están asumiendo nuevas responsabilidades, pero generalmente sin las herramientas necesarias para gestionarlas de manera efectiva. Se espera que los gerentes públicos mejoren el desempeño de sus organizaciones centrándose en la eficiencia, la efectividad y la propiedad, que no eran las prioridades hace 50 años. Por lo tanto, para poder responder a un entorno cambiante, el sector público tiene que transformar sus estructuras, procesos, procedimientos y, sobre todo, su cultura.

En este nuevo orden, la gestión del cambio se ha identificado como una variable crítica para el éxito o el fracaso de una política de reforma. La gestión del cambio tiene como objetivo garantizar que se cumplan las condiciones necesarias para el éxito de una iniciativa de reforma. Una política de reforma puede no lograr un cambio, puede generar resultados no deseados o enfrentarse a la resistencia de organizaciones y / o personas cuyos intereses se ven afectados. Por esa razón, los responsables políticos y los políticos deben prestar especial atención a temas como el liderazgo, la visión compartida, la secuenciación, los recursos para el cambio y los valores culturales al diseñar e implementar una iniciativa de reforma.

La introducción del cambio en el sector público es muy controvertida y compleja, ya que afecta, directa o indirectamente, los intereses y la forma de vida de los miembros de la sociedad. Las organizaciones públicas y privadas no pueden evitar el cambio si quieren sobrevivir en un mundo más globalizado, altamente interdependiente y que cambia rápidamente. Esta sección tiene como objetivo examinar los conceptos de reforma y cambio, analizar las fuentes de cambio, definir de qué se trata la gestión del cambio y establecer su importancia en el contexto del servicio público.

Cambio y reforma son dos conceptos comúnmente utilizados en el discurso político y académico. En política, por ejemplo, la formulación de políticas se describe como una actividad orientada al cambio que tiene como objetivo transformar, modificar o alterar el status quo. Las nociones de cambio y reforma generalmente se usan indistintamente, pero eso, sin embargo, no siempre es necesariamente apropiado. La reforma es solo una forma de producir el cambio; Implica un enfoque especial para la resolución de problemas. Algunas veces los cambios en las organizaciones son parte de cualquier reforma y algunas reformas producen poco o ningún cambio. Mientras que el cambio como transformación o alteración puede ser un fenómeno intencional o no intencional, la reforma es un proceso estructurado y consciente de producir cambios sin importar su alcance. Las reformas pueden ocurrir en los dominios políticos, económicos, sociales y administrativos y contienen ideas sobre problemas y soluciones, a su vez, sostiene que el cambio es histórico, contextual y procesual.

Una gestión eficaz del cambio requiere el reconocimiento de los factores internos y externos que desencadenaron la necesidad de cambio al determinar el apego de las personas a la iniciativa de reforma.

Como se dijo anteriormente, la reforma y el cambio son fenómenos distintivos pero interrelacionados. En este sentido, la gestión de una reforma está más relacionada con la implementación de la propuesta de reforma. Se define la implementación en términos de sus sinónimos como "... para llevar a cabo, cumplir, producir, completar", a su vez, se definen la implementación como "... un proceso de transformación de los planes en acción, de la conversión de una política prevista en un programa operativo efectivo". La gestión del cambio se refiere a la forma de tratar el objetivo o consecuencias no intencionadas de un programa de reforma. Bajo esta lógica, se puede argumentar que la gestión del cambio es parte del proceso de diseño e implementación de una iniciativa política.

Por lo tanto, para este documento, la definición de gestión del cambio es la capacidad de influir en la mentalidad, la cultura, las actitudes y las prácticas de las personas para adaptarlas a un nuevo entorno y acuerdos. Comienza por convencer a la gente de la existencia de un problema y de su solución más viable; Y por lo tanto de la necesidad de una reforma.

La gestión del cambio se refiere a la adaptación de la mentalidad, la cultura y las actitudes de las personas a un nuevo entorno, allanando el camino para que las iniciativas de reforma produzcan los resultados deseados al enfrentar los efectos secundarios no deseados y la resistencia al cambio.

El éxito de una reforma y la producción del cambio requieren el apoyo y el compromiso de los políticos, los funcionarios públicos y la sociedad civil.

Ilustración 5. Transformación cultural en el gobierno



Fuente: (Ostroff, 2006)

Existen factores que conducen a la resistencia al cambio:

- La falta de coherencia de la reforma y la coherencia con otras iniciativas de reforma pueden generar confusión y generar oposición.
- El miedo y la incertidumbre a un nuevo ambiente de trabajo generan oposición a una iniciativa de reforma.
- Las implicaciones negativas percibidas por los individuos y los grupos pueden desencadenar la resistencia al cambio.
- La complejidad de una iniciativa de reforma puede resultar en oposición si no está explicada claramente por los líderes y gerentes y es entendida por todos los interesados.
- La imposición de cambios puede generar oposición hacia la iniciativa de reforma.
- El cambio puede ser percibido de manera diferente por personas en diferentes niveles de la organización.
- Disminuir la importancia del factor humano en el proceso de cambio.

- La falta de información y comunicación puede aumentar la incertidumbre y la desconfianza que causa la resistencia al cambio.

### **La idea de receptividad**

La noción de receptividad es fundamental para entender y gestionar el cambio dentro de las organizaciones del sector público. Receptividad ... es una noción emergente, pero no desarrollada, que intenta revelar los factores que contribuyen a que las organizaciones sean contextos de bajo cambio, de no cambio o contextos de alto cambio, receptivos” (Ferlie & Ongaro, 2015, págs. 94-97). Aunque aún está en desarrollo, la idea de receptividad puede proporcionar las herramientas analíticas para explicar cómo deben cambiar las organizaciones públicas abiertas y receptivas y cómo hacer frente a ellas. La receptividad abarca cuatro factores de análisis: visión ideológica, cambio de liderazgo, políticas institucionales y capacidad de implementación.

Hay tres ventajas principales de usar la noción de receptividad para explicar el cambio y la forma en que se maneja. Primero, permite desentrañar el proceso de cambio en aspectos analíticos y establecer la relevancia de cada factor en el logro de los objetivos de la reforma y la producción del cambio. Esto es crucial porque no hay un patrón general de causalidad en el cambio y la información sobre los individuos o las motivaciones de la organización para el cambio son limitadas. En segundo lugar, facilita la comparación entre diferentes procesos de cambio para establecer tendencias generales, pero también lo que es único acerca de las experiencias de reforma individuales. Y tercero, acomoda otros elementos de análisis mencionados en la literatura sobre la gestión del cambio, como un liderazgo confiable, canales eficientes de comunicación, gestión de conocimiento e información y el compromiso de los interesados.

### **El factor de la visión ideológica**

La visión ideológica se refiere a ser una agenda estratégica, pero reconoce que la agenda puede surgir de los intereses de un grupo definido dentro de una organización. Este factor



contiene dos aspectos que son comunes en la literatura: visión e ideología que reflejan la cultura del sector público y actúan como los elementos que mantienen unida a la organización u organizaciones.

La importancia de ser coherentes en la gestión del cambio se puede resumir en

- Los objetivos de la reforma deben ser inteligibles para todos los interesados y coherentes con otras iniciativas de reforma para facilitar la aceptación y la gestión del cambio
- La coherencia evita la confusión y los efectos secundarios negativos, allanando el camino para que se produzcan cambios
- Las reformas generalmente inspiran o fuerzan la adopción de nuevas reformas en otras áreas y niveles o gobernanza, luego, la coherencia reduce la probabilidad de enturbiar las situaciones y aumenta las posibilidades de aceptación de la reforma.

### **El factor de cambio principal**

El liderazgo es un componente crítico para la implementación exitosa de políticas y la gestión del cambio. Liderar el cambio se refiere a la idea de que los líderes pueden ser individuos o grupos pequeños que pueden provenir de una base ocupacional amplia y de cualquier nivel jerárquico dentro de una organización. Los líderes deben poder influir en las personas para que cambien su enfoque en una visión común que otorgue otro significado a lo que se valora, se cree o se busca. La división de "estrategas de cambio" (alta gerencia), "implementadores de cambio" y "destinatarios de cambio" mantienen el status quo ya que los destinatarios no realizan ninguna actividad de diseño organizacional. Para gestionar eficazmente el cambio es necesario que todos los miembros de la organización cumplan en cierta medida los roles de estrategas, implementadores y destinatarios. Este factor de análisis hace hincapié en la necesidad de que todos los miembros del personal produzcan cambios. El liderazgo es una parte integral de los sistemas de gestión de recursos humanos. La influencia y la importancia que desempeña el liderazgo varía de un país a otro, pero su papel es ampliamente aceptado para hacer que el cambio suceda. Por lo tanto, la selección de líderes y el desarrollo de habilidades de liderazgo son cruciales para gestionar el cambio. Países

de la OCDE como Francia, Alemania, México, Nueva Zelanda, Suecia, el Reino Unido y los Estados Unidos han adoptado estrategias para el desarrollo del liderazgo (Huerta Melchor, 2008). La capacitación de líderes en el sector público va desde la intervención directa del gobierno central, como en el caso de la École Nationale d'Administration (ENA) francesa, hasta países como Nueva Zelanda que han adoptado un enfoque de tipo de mercado para desarrollar un liderazgo en el sector público.

### **El factor de la política institucional**

La política institucional explica la ubicación de la toma de decisiones dentro de las organizaciones públicas y privadas. Las políticas institucionales se refieren a la importancia de las redes organizativas cooperativas. Estas redes son predominantemente interorganizacionales, pero los miembros de la red también pueden estar ubicados fuera de la organización. Los medios, por ejemplo, podrían constituir, adecuadamente manejados, un miembro muy valioso de una red que puede abogar por un cambio, ya que parte de su trabajo es la definición de problemas. La forma en que los medios de comunicación perciben las políticas de reforma puede ser indicativo de cómo reaccionará la sociedad. Es tarea de los líderes persuadir a los medios de comunicación acerca de apoyar una iniciativa de reforma.

Las redes organizativas actúan como coaliciones de defensa y son fundamentales en la introducción de una iniciativa de reforma y la gestión del cambio. Por ejemplo, una coalición de defensa está formada por actores de muchas organizaciones públicas y privadas de todos los niveles de gobierno que comparten un conjunto de creencias (objetivos políticos más causales y otras percepciones) y que tratan de manipular las reglas de varias instituciones gubernamentales para lograr esos objetivos a lo largo del tiempo.

La participación pública en el establecimiento de la agenda del gobierno es crucial para obtener legitimidad, apoyo y compromiso para el cambio. La negociación entre los diferentes grupos dentro de la organización es necesaria para llegar a un acuerdo sobre la necesidad de emprender programas de reforma y obtener y mantener el

compromiso de los interesados con la propuesta de reforma. Las coaliciones de defensa en organizaciones públicas también pueden estar integradas por miembros externos de los medios de comunicación, líderes de opinión y académicos para impulsar cambios en el servicio público.

### **El factor de capacidad de implementación**

La capacidad de implementación se refiere a los mecanismos utilizados por quienes lideran el cambio para moldear e influir en la implementación de la estrategia / política y al comportamiento de otras partes interesadas en la red organizativa.

La capacidad de implementación reconoce la importancia de la disponibilidad de habilidades y recursos (financieros, materiales, humanos, conocimiento e incluso tiempo) dentro de la organización y su utilización por parte de los actores de la política. El personal financiero, material y capacitado son elementos necesarios para lograr los objetivos de la política. Sin embargo, para gestionar el cambio, el conocimiento y el tiempo son aún más significativos. El conocimiento se deriva de la disponibilidad de información que permite a las partes interesadas comprender la necesidad del cambio, su razón de ser y las formas de lograrlo. La disponibilidad de información facilita el establecimiento de procesos de aprendizaje en el interior de la organización, generando las estructuras necesarias para el desarrollo de capacidades. y la producción de conocimiento local. La información no constituye conocimiento per se. Es el análisis de la información y las lecciones aprendidas de ella lo que genera conocimiento. Este proceso puede llevar a los formuladores de políticas a producir nuevas alternativas de reforma con mayor probabilidad de ser aceptadas por las comunidades políticas nativas, ya que serían consideradas como innovaciones locales. Los sistemas de aprendizaje permiten la adaptación a las circunstancias cambiantes. Es más probable que las comunidades sean innovadoras y respondan a las necesidades locales si cuentan con información técnica adecuada. Por lo tanto, los líderes deben motivar a las personas a crear y compartir conocimientos.

El aprendizaje es entonces central para gestionar el cambio. Existe una relación entre el aprendizaje de políticas y el cambio de políticas. De manera similar, para aumentar la probabilidad de éxito, las organizaciones deben comprometerse con el aprendizaje. Una organización de aprendizaje se basa en cinco elementos fundamentales: i) resolución sistemática de problemas; ii) experimentación; iii) aprender de su propia experiencia; iv) aprender de la experiencia de los demás; y, v) transferir conocimiento a toda la organización. La creación de conocimiento puede permitir a las organizaciones públicas responder de manera más eficiente y efectiva a las expectativas de la gente. Sin embargo, las nuevas ideas requieren que se acepte una copia de seguridad política. El triunfo de los paradigmas políticos depende de la preparación de los grupos de intereses para adoptarla, sobre su capacidad para promover la nueva idea y asegurar su respaldo por parte de los que están en el poder. Por lo tanto, la capacidad de cambio debe incluir el apoyo político como un elemento vital para asegurar la adopción de una reforma iniciativa. El tiempo es un recurso muy valioso que no siempre está disponible. Producir cambios es un proceso a largo plazo y ver los primeros resultados puede llevar incluso más tiempo. En este sentido, Kotter (1995: 59) sostiene que "... el proceso de cambio pasa por una serie de fases que, en total, generalmente requieren un tiempo considerable". Una gestión eficaz del cambio debe garantizar que se mantenga el impulso. Para la reforma a lo largo de todo este tiempo. Las nuevas habilidades, los cambios en la cultura organizacional y la construcción de relaciones de confianza mutua necesitan paciencia. El rol de un agente de reforma exitoso es operar más como jardinero que como ingeniero o arquitecto. Este es también un trabajo psicológico porque, si las partes interesadas no ven efectos positivos a corto plazo, pueden comenzar a perder confianza en el liderazgo e Interés por la propia reforma.

Además, los objetivos de las políticas son dictados en gran medida por plataformas políticas desde donde pueden surgir otras prioridades dependiendo del entorno político prevaleciente. La mayoría de las veces, el tema de la reforma administrativa tiene que competir con temas de política pública que pueden ser de la más alta prioridad en la

agenda política. Por lo tanto, los líderes deben convencer a los políticos de las ventajas de la reforma a pesar de tener que esperar resultados positivos a largo plazo.

## Capítulo III. Marco contextual

### Los procesos administrativos en el Servicio de Administración Tributaria (SAT)

#### 3.1 Antecedentes del Servicio de Administración Tributaria (SAT)

El 15 de diciembre de 1995 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Servicio de Administración Tributaria, ordenamiento mediante el cual se creó el órgano administrativo desconcentrado denominado Servicio de Administración Tributaria.

Con el propósito de sentar las bases orgánico-funcionales para dar lugar a la integración del Servicio de Administración Tributaria, en marzo de 1996 se autorizó y registró una nueva estructura orgánica básica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, realizándose en el ámbito de la Subsecretaría de Ingresos, el cambio de denominaciones de la Administración General de Interventoría, Desarrollo y Evaluación por Administración General de Información, Desarrollo y Evaluación y de la Dirección General de Política de Ingresos y Asuntos Fiscales Internacionales por Dirección General de Política de Ingresos, así como la creación de las direcciones generales de Interventoría y de Asuntos Fiscales Internacionales.

El Servicio de Administración Tributaria inició operaciones el 1 de julio de 1997. A lo largo de 22 años ha consolidado sus funciones como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que tiene la responsabilidad de aplicar la legislación fiscal y aduanera. Recientemente, ha impulsado la modernización de sus sistemas, infraestructura, arquitectura institucional y capital humano, con resultados que simplifican el cumplimiento de las obligaciones fiscales y, como consecuencia, incrementan la recaudación de impuestos.

#### Cronología

1997: Se integró el SAT, asimismo se autorizó y registró su estructura orgánica de la siguiente manera:

- Presidencia del SAT
- Secretariado Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera

- Dirección General de Planeación Tributaria
- Dirección General de Tecnología de la Información
- Unidad de Comunicación Social
- Coordinación General de Recursos
- Administraciones Generales de Aduanas, Jurídica, Recaudación y Auditoría

1999: Se crean las Administraciones Generales de Grandes Contribuyentes y de Coordinación y Evaluación Tributaria, las Administraciones Estatales, Metropolitanas y Locales de Grandes Contribuyentes.

2001: Se crean las Administraciones Generales de Asistencia al Contribuyente y Destino de Bienes de Comercio Exterior propiedad del Fisco Federal.

2003: La Presidencia del SAT cambia su denominación por Jefatura del SAT.

2005: Se presentan cambios en la estructura orgánica para quedar de la siguiente forma:

- Jefatura del SAT
- Órgano Interno de Control
- Administraciones Generales de Aduanas, Asistencia al Contribuyente, Grandes Contribuyentes, Recaudación, Auditoría Fiscal Federal, Jurídica, de Innovación y Calidad, Evaluación y de Comunicaciones y Tecnologías de la Información
- Unidad de Plan Estratégico y Mejora Continua
- Unidad de Programas Especiales
- Administraciones regionales y locales
- Aduanas

2007: Con la reestructura de las Unidades Administrativas, los objetivos de trabajo giran en torno a cuatro vertientes fundamentales:

- Servicios al contribuyente, para promover el cumplimiento voluntario del contribuyente.

- Recaudación, para lograr mayor efectividad al exigir los créditos fiscales a cargo de los contribuyentes.
- Fiscalización, para generar mayor percepción del riesgo y asegurar el cumplimiento del contribuyente en tiempo y forma.
- Aduanas, para lograr una mayor facilidad, cumplimiento y control en materia de comercio exterior.

2010: El 29 de abril de 2010 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria (RISAT), a través del cual se agregaron áreas necesarias que contribuyen a la operación de los procesos del Servicio de Administración Tributaria, se modificaron los nombres de algunas Unidades Administrativas y se eliminaron otras, como se detalla a continuación:

Se adicionan la Administración Central de Competencias y Modernización Aduanera; la Administración Central de Fideicomisos; la Administración Central de Control y Seguridad Institucional; las Coordinaciones de Evaluación “1”, “2”, “3”, “4”, “5”, “6”, “7”, “8” y “9”; las Administraciones de Regulación Aduanera “6”, “7” y “8”; las Administraciones de Competencias y Modernización Aduanera “1”, “2”, “3” y “4”; las Administraciones de Fideicomisos “1”, “2”, “3” y “4”; la Administración de Evaluación de Comercio Exterior y Aduanal “4”; la Administración de Evaluación de Impuestos Internos “4”; las Administraciones de Control y Seguridad Institucional “1”, “2”, “3” y “4”; la Administración Local de Los Cabos, con sede en Los Cabos, Baja California Sur, y las Administraciones Regionales de Evaluación Del Noroeste, con sede en Hermosillo, Sonora, Del Pacífico Norte, con sede en Tijuana, Baja California y Del Centro, con sede en Santiago de Querétaro, Querétaro.

Se modificó el nombre de la Administración Central de Planeación y Programación por el de Administración Central de Planeación y Programación de Fiscalización a Grandes Contribuyentes y de la Administración de Planeación y Programación por el de Administración de Planeación y Programación de Fiscalización a Grandes Contribuyentes.



Se eliminaron las Administraciones de Operación Aduanera “8”, “9”, y “10” y las Administraciones Regionales de Evaluación Del Noroeste, con sede en Tijuana, Baja California y Del Centro, con sede en Celaya, Guanajuato.

2012: Se crea la Administración General de Auditoría de Comercio Exterior la cual recibe al personal, expedientes, mobiliario y equipo de la Administración Central de Contabilidad y Glosa que desempeñaba funciones de glosa y de la Administración Central de Investigación Aduanera, las cuales estaban adscritas a la Administración General de Aduanas; de la Administración Central de Comercio Exterior adscrita a la Administración General de Auditoría Fiscal Federal y de la Administración Central de Fiscalización de Comercio Exterior adscrita a la Administración General de Grandes Contribuyentes. Así, la nueva Administración General cuenta con una estructura de 5 Administraciones Centrales y 6 Administraciones Regionales para lo cual se realizaron movimientos compensados a fin de no incrementar el presupuesto asignado a recursos humanos, optimizando en consecuencia el uso de los recursos materiales.

El Servicio de Administración Tributaria es un órgano administrativo desconcentrado atento a las demandas de su entorno, así como a brindar un servicio de calidad a los contribuyentes. La dinámica en su evolución y conformación es una prueba de la claridad que se tiene en la misión, visión y cultura organizacional que lo distingue en el sector hacendario y en el ámbito de la Administración Pública Federal.

Por lo que se refiere a la estructura y funciones relativas a planeación estratégica, mejora continua, análisis y modelos de riesgos que desempeñaba la Administración General de Planeación, se reubicaron de la siguiente manera: la Administración Central de Inteligencia Tributaria de Impuestos Internos, se integra a la Administración General de Auditoría Fiscal Federal bajo el nombre de Administración Central de Coordinación Estratégica de Auditoría Fiscal Federal; la Administración Central de Desarrollo de Modelos se integra a la Administración General de Grandes Contribuyentes con el nombre de Administración Central de Coordinación Estratégica de Grandes Contribuyentes; la Administración Central de Planeación y Programación de Comercio Exterior de la Administración General de Auditoría de Comercio Exterior

suma las atribuciones de planeación estratégica, mejora continua, análisis y modelos de riesgos, complementariamente la estructura y funciones de la Administración Central de Inteligencia Tributaria de Comercio Exterior se fusionan con la Administración Central de Investigación Aduanera de la Administración General de Aduanas y, adicionalmente, se replican las funciones en la nueva Administración General de Auditoría de Comercio Exterior. Asimismo, la estructura y funciones de la Administración Central de Comunicación Institucional que anteriormente estaba adscrita a la Administración General de Planeación se reubican en la Administración General de Servicios al Contribuyente.

2015: El 24 de agosto de 2015 se publica en el Diario Oficial de la Federación el nuevo Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria con el que se avanza en su proceso de transformación y se reestructuran las diferentes Unidades Administrativas que lo conformaban en ese momento a efecto de que las mismas trabajaran con una visión alineada a sus procesos de acuerdo a la misión de este órgano administrativo desconcentrado, así como incluir las facultades necesarias para realizar las funciones derivadas de las reformas fiscal y energética.

El Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria presentó los siguientes cambios en la estructura orgánica de dicho órgano administrativo desconcentrado:

Se modificó el orden de las Unidades Administrativas de conformidad con la misión de dicho órgano administrativo desconcentrado de la siguiente forma: Jefatura del Servicio de Administración Tributaria, Órgano Interno de Control, Administración General de Recaudación, Administración General de Aduanas, Administración General de Auditoría Fiscal Federal, Administración General de Auditoría de Comercio Exterior, Administración General de Grandes Contribuyentes, Administración General de Hidrocarburos, Administración General de Servicios al Contribuyente, Administración General Jurídica, Administración General de Planeación, Administración General de Recursos y Servicios, Administración General de Comunicaciones y Tecnologías de la Información, Administración General de Evaluación, Unidades Administrativas Desconcentradas y Aduanas.

Se crea la Administración General de Hidrocarburos, la cual se estructura con las Administraciones Centrales de Planeación y Programación de Hidrocarburos, de Verificación de Hidrocarburos, de Fiscalización de Hidrocarburos, de Apoyo Jurídico y Normatividad de Hidrocarburos, de lo Contencioso de Hidrocarburos, y de Operación de Hidrocarburos.

Por último, en la Administración General de Evaluación se crearon las Administraciones Centrales de Procedimientos Especiales y de Evaluación de Procesos e Información, así como la Coordinación de Evaluación de Comunicaciones y Tecnologías de la Información.

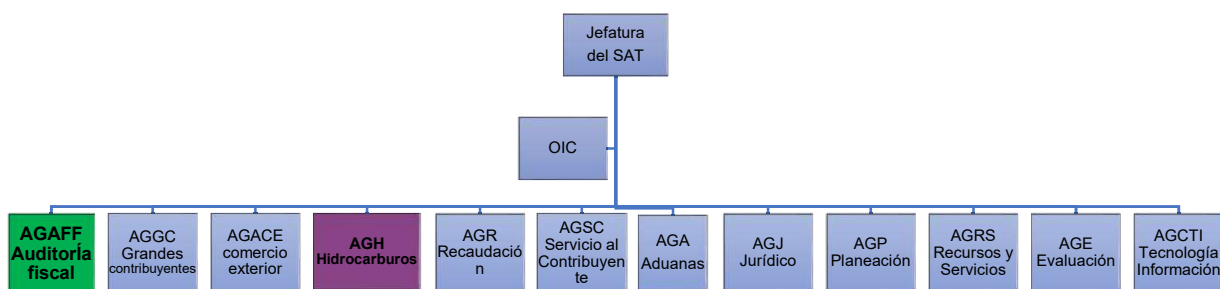
### **3.2 Misión, Visión y Organigrama del SAT**

El SAT es una institución que depende de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Asimismo, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el Plan Estratégico del Servicio de Administración Tributaria 2014-2018, uno de los principales retos de este órgano administrativo desconcentrado es ejecutar de forma eficiente el ciclo tributario y de comercio exterior, para lo cual es necesario que se ofrezcan servicios eficientes con el objeto de promover el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales de la ciudadanía, así como mejorar la efectividad de la fiscalización para reducir la evasión, el contrabando y la corrupción. Al mismo tiempo, el Servicio de Administración Tributaria busca fortalecer la rendición de cuentas para mejorar la transparencia de su gestión ante la sociedad y trabajar constantemente en el combate a la corrupción.

**Su misión:** Recaudar los recursos tributarios y aduaneros que la Ley prevé, dotando al contribuyente de las herramientas necesarias que faciliten el cumplimiento voluntario.

**Su visión:** Ser una institución moderna que promueva el cumplimiento voluntario de los contribuyentes a través de procesos simples.

Ilustración 6. Organograma del SAT



Fuente: Manual de Organización del SAT

Se marcan en verde la Administración General de Auditoría Fiscal Federal (AGAFF) y en morado la Administración General de Hidrocarburos (AGH), mismas que se identifican como áreas de análisis, en el presente estudio comparativo.

### 3.3 La creación de la Administración General de Hidrocarburos (AGH)

La Administración General de Hidrocarburos (AGH) es una de las Administraciones Generales que conforman el Servicio de Administración Tributaria; fue creada mediante reglamento publicado en el DOF el 24 de agosto de 2015.

Su misión es contribuir a la recaudación de los ingresos federales relacionado con las actividades de exploración, extracción, procesamiento, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos vigilando y facilitando el cumplimiento de los compromisos fiscales y contractuales de los sujetos obligados en el sector.

Su objetivo alineado al manual de organización del SAT, consiste en recaudar las contribuciones federales de los sujetos relacionados con la materia de hidrocarburos, aplicando correcta y oportunamente la legislación fiscal, emprendiendo acciones que propicien el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales, para garantizar el financiamiento del Gasto Público. Su estructura se define de la siguiente manera:

Ilustración 7. Organigrama de la AGH



Fuente: Manual de inducción a la AGH

### 3.4 La industria de Hidrocarburos y La Administración Tributaria

Para una tributación eficiente de las industrias extractivas, como es la de hidrocarburos, es importante una administración tributaria eficaz, en virtud que el régimen fiscal es complejo y la fragmentación de sus responsabilidades suelen ser obstáculos para el desarrollo de dichas industrias.

Las administraciones tributarias en esta materia enfrentan serios desafíos, como reglas complejas, poco claras y expuestas a abusos. Es una industria en la que el recurso natural es valioso, porque no es renovable, la escala y rentabilidad de las operaciones varía significativamente. Se requieren inversiones de capital excepcionales, tecnología avanzada y el riesgo es alto; además de que los periodos de desarrollo y operaciones son altos, así como los costos de abandono son altos.

Habrá que recordar que se trata de recursos que son finitos y los gobiernos generalmente requieren pagos por la extracción. En la mayor parte de los países la legislación establece que estos recursos son parte de la nación y para la exploración y su extracción ha de contarse con una licencia o algún tipo de contrato.

Los derechos de extracción en la mayoría de los países están basados en las ganancias o rentas o parte en producción y parte en ganancia (regalías híbridas). Las regalías son las contraprestaciones basadas en el valor de la producción que

proporcionan a los gobiernos ingresos inmediatos por la extracción de hidrocarburos. (IMP, 2015).

Esta industria se grava con impuestos especiales que son diferentes y adicionales al impuesto sobre la renta normal y otros que gravan las actividades económicas. Generalmente la administración de estos pagos es atribuida a una agencia diferente de la Administración Tributaria y esto en muchos casos genera problemas organizacionales y reduce la coherencia en la administración de los recursos.

Adicionalmente hay que considerar el agotamiento de los hidrocarburos y la volatilidad del precio, que tienen importantes consecuencias para el manejo de las finanzas públicas, lo cual puede requerir medidas de recaudación y fiscalización especiales. Asimismo, puede requerirse que los ingresos que derivan de los hidrocarburos sean identificados separadamente y se concentren en fondos independientes.

La explotación de los hidrocarburos genera rentas extraordinarias. La renta es generalmente considerada como la más eficiente base impositiva desde el punto de vista económico.

La necesidad de grandes inversiones y tecnología especializada obliga a las compañías a tener una previsión de obtener ingresos razonables después de impuestos que compensen los riesgos de inversiones infructuosas; así como a obtener políticas públicas y contratos robustos frente a las cambiantes circunstancias.

La acreditación de los impuestos en el extranjero puede ser importante tanto para los inversionistas extranjeros como para el gobierno. Algunos impuestos especiales sobre los recursos naturales pueden no ser acreditables. Por esta razón las operaciones con hidrocarburos, en ocasiones, están sujetas a los impuestos sobre la renta corporativos.

La administración tributaria enfrenta retos que se derivan de la diversidad de características y problemáticas de la industria de los hidrocarburos como se ha expuesto. Por ello el marco legal presenta temas relevantes:

- a) Existen impuestos especiales e ingresos no tributarios, algunos de los cuales son muy diferentes de los impuestos ordinarios a las empresas.
- b) La existencia de contratos negociados con regímenes fiscales particulares.
- c) La participación del gobierno en el capital social de algunas compañías.
- d) La existencia de diferentes modelos de contratación (concesiones, contratos de producción compartida y contratos de servicios). Los países frecuentemente usan diferentes modelos por cada proyecto.
- e) Precios de Transferencia
- f) Reforma al régimen fiscal y disposiciones fiscales especiales:
  - Precios de referencia
  - Delimitación de las deducciones
  - Reglas de capitalización delgada
- g) La administración de los ingresos de los recursos naturales requiere de procedimientos especiales, por ejemplo, la auditoría física más la publicación de los precios de referencia, el pago en especie, la auditoría de consorcios, el arbitraje internacional, la contabilidad y el pago en dólares.

Respecto a la transparencia, se han de considerar los siguientes factores en materia de exploración y explotación de petróleo:

- a) Complejidad de la legislación.
- b) Contratos negociados individualmente pueden resultar en la opacidad.
- c) La multiplicidad de tipos de ingresos, administración fragmentada, complejas e inconsistentes formas de pago y reglas de contabilidad, participación del gobierno en el capital de las compañías y el pago en especie, pueden resultar ingresos no transparentes.
- d) La fragmentación de la administración y la confusión de roles pueden resultar en un conflicto de intereses.

### **3.5 ¿Qué es la Administración General de Auditoría Fiscal Federal (AGAFF)?**

#### Historia

La Administración General de Auditoría Fiscal Federal abreviada como AGAFF, se constituyó hace 60 años mediante decreto de fecha 21 de abril de 1959, siendo presidente de la República el Lic. Adolfo López Mateos.

El 25 de enero de 1993, se publica en el Diario Oficial el decreto que modifica y deroga diversas disposiciones del Reglamento Interior de la SHCP y se señala el cambio de denominación de la Dirección General de Auditoría Fiscal Federal a Administración General de Auditoría Fiscal Federal (AGAFF), de igual manera, las Coordinaciones de Administración Fiscal Federal cambian a Administraciones Regionales de Auditoría Fiscal y las Administraciones Fiscales Federales a Administraciones Locales de Auditoría Fiscal (ALAF's) que ahora se llaman Administraciones Desconcentradas de Auditoría Fiscal (ADAF's).

En el Plan Nacional de Desarrollo de 1995-2000, se propuso una nueva ley a través de la cual se llevaría a cabo la asignación de las atribuciones de determinación y recaudación de las diversas contribuciones del ámbito federal, que había venido ejerciendo la Subsecretaría de ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, creándose así un órgano desconcentrado, con carácter de autoridad fiscal, que es denominado Servicio de la Administración Tributaria.

La AGAFF también sufre cambios en su estructura, tiene a su cargo la Administración Especial de Auditoría Fiscal, se crean nuevas Unidades Administrativas como son las Administraciones Centrales, cambian de denominación las Direcciones y Subdirecciones por Administraciones y Subadministraciones y otras se fusionan en una misma Administración; y se le da mayor énfasis a Comercio Exterior, quién a partir de la publicación en el DOF del 13 de junio del 2012 dejó de formar parte de la AGAFF; también llegó a tener cambios en su estructura orgánica, funciones y denominaciones de sus Áreas Centrales.



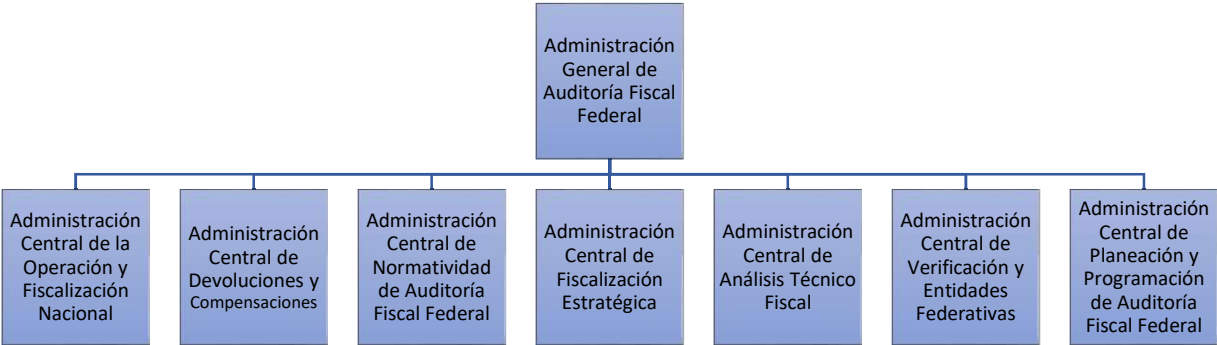
La AGAFF está a cargo de un Administrador General, auxiliado en el ejercicio de sus facultades por Administradores Centrales que adelante se señalan:

La AGAFF está integrada por aproximadamente 7,000 servidores públicos, cabe destacar que el 88% de la plantilla total de la AGAFF corresponde a las ADAFS.

La AGAFF se conforma por 7 administraciones centrales y 67 Administraciones Desconcentradas.

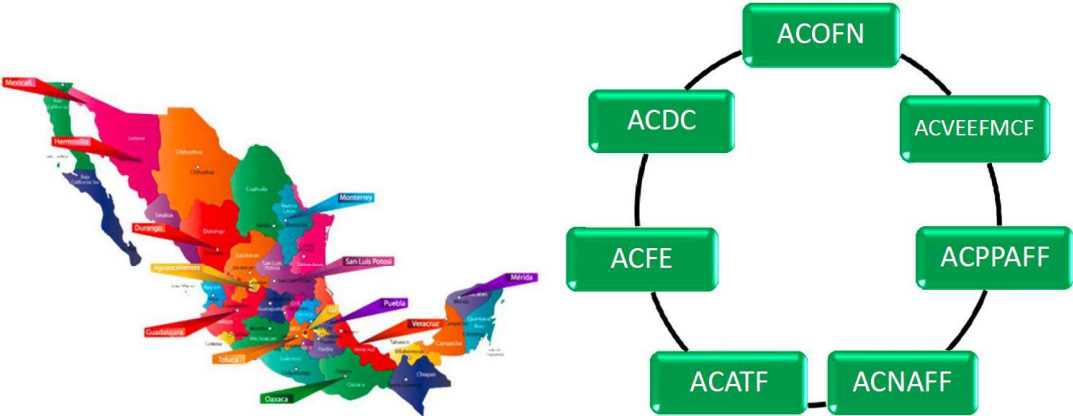
La Estructura de la AGAFF se define de la siguiente manera:

Ilustración 8. Organigrama de la AGAFF



Fuente: Sitio Intrasat

Ilustración 9. Auditoría Fiscal (ADAF's) y las subsedes correspondientes.



Fuente: Plan Estratégico del SAT 2014-2018

En términos generales la AGAFF es la autoridad competente para:

- Desarrollar subprogramas de fiscalización y generar propuestas de fiscalización que permitan realizar revisiones domiciliarias o de gabinete en materia de impuestos internos.
- Llevar el registro de los Contadores Públicos autorizados para emitir dictámenes fiscales y evaluar su actuación profesional.
- Clausurar establecimientos, imponer sanciones, determinar créditos fiscales e informar a la autoridad competente sobre la probable comisión de delitos fiscales de contribuyentes a los que se les detecte alguna falta o incumplimiento de sus obligaciones fiscales o aduaneras, tramitar las solicitudes de marbetes y precintos que los contribuyentes deban utilizar cuando las leyes fiscales los obliguen, así como tramitar y resolver las solicitudes de devolución y compensación que procedan conforme a las leyes fiscales.
- Tramitar y resolver las solicitudes de devolución de impuesto, cuyo propósito es que los particulares recuperen los saldos a favor de las contribuciones federales que les correspondan.

Actualmente la AGAFF

- Verifica el cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes, para propiciar el cumplimiento oportuno y voluntario de las mismas y obtener las contribuciones federales necesarias para financiar el gasto público.
- Tiene 1,556 Funcionarios Fiscales de Carrera activos.
- Tiene implementado un Sistema de Gestión de la Calidad en su proceso de operación fiscalizadora bajos los estándares de la norma ISO 9001.

## Ubicación

Las oficinas de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal y de las Administraciones Centrales de la AGAFF, se encuentran ubicadas en Avenida Hidalgo No. 77, módulo II, Colonia Guerrero, en la Alcaldía Cuauhtémoc, Ciudad de México.

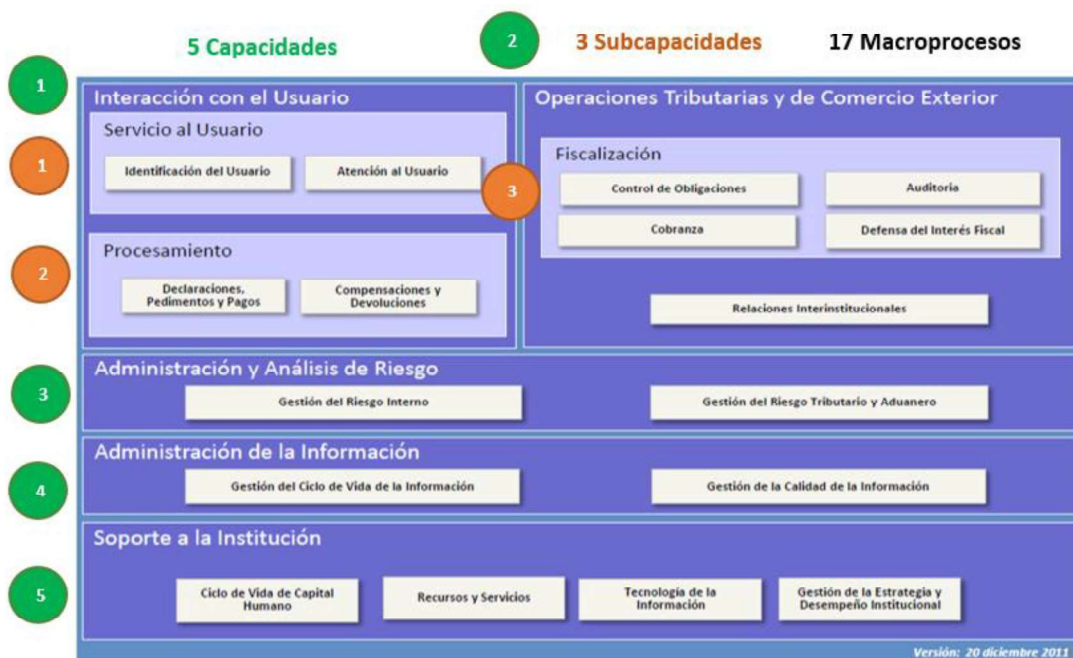
### **3.6 Marco de referencia de procesos en el SAT**

Desde 2011 en el SAT existe una práctica de mejora continua basada en una visión integral de la institución, que da soporte mediante el análisis de las relaciones que guardan entre sí los elementos o dimensiones que conforman la operación del SAT: Procesos, Información, Organización y Tecnología. Dicho sistema permite identificar de manera sistemática los efectos que producen los cambios en la institución, proponer posibles modificaciones, generar escenarios de solución y proporcionar información para la toma de decisiones.

El SAT organiza sus procesos de acuerdo a una clasificación por Capacidades y Subcapacidades. Una Capacidad se refiere al conjunto integrado de habilidades, conocimiento y tecnologías que representan la destreza de una organización para crear valor produciendo salidas y resultados. Por su parte, la Subcapacidad es un subconjunto especializado de habilidades dentro de una Capacidad.

Actualmente, el Marco de Referencia del SAT identifica 5 Capacidades, dos de las cuales contienen a su vez 3 Subcapacidades en conjunto, dentro de estas Capacidades y Subcapacidades se desglosan 17 procesos de alto nivel que conforman la operación de la institución y que son conocidos como Macroprocesos.

Ilustración 10. Marco de referencia de procesos del SAT



Fuente: Plan Estratégico del SAT 2014-2018

### 3.7 Plan Estratégico del SAT 2014 - 2018

El Plan Estratégico del Servicio de Administración Tributaria (PESAT) para el periodo 2014-2018, es el documento que sirve de base para que los esfuerzos que marcarán el curso de su quehacer durante los próximos años, se encuentren alineados hacia el logro de sus objetivos estratégicos. El marco de referencia del PESAT se encuentra en el Plan Nacional del Desarrollo (PND) 2013-2018, que de acuerdo con la Ley de Planeación, todo programa sectorial, especial, institucional y regional de acciones de gobierno, deberán mantener congruencia con dicho plan. De esta manera, el PND estableció la Estrategia 4.1.2. “Fortalecer los ingresos del sector público” como medio para generar las condiciones favorables para un desarrollo económico y alcanzar así, un “México Próspero”. En concordancia con las metas y estrategias establecidos en el PND 2013-2018, el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) 2013-2018 especifica los objetivos, estrategias y líneas de acción que el Gobierno de la República implementará en los sectores hacendario y financiero para

asegurar la disponibilidad de los recursos fiscales y financieros necesarios para el desarrollo de México. Para ello se determinó, entre otros, el Objetivo 2 “Contar con un sistema hacendario que genere más recursos, sea simple, progresivo y que fomente la formalidad” a través del cual se plasma la necesidad de que el sistema hacendario genere de manera permanente los recursos suficientes para financiar los programas y políticas de crecimiento y desarrollo del país, teniendo como base un marco tributario simple y progresivo que aliente en todo momento la formalidad. Asimismo, el PESAT 2014-2018 contribuye a la construcción de un sistema fiscal más justo, más progresivo y más simple, principio que acompañó a la aprobación de la Reforma Hacendaria por parte del H. Congreso de la Unión en el mes de octubre de 2013. Bajo las anteriores premisas, el PESAT 2014-2018 que se presenta, establece los Objetivos Estratégicos, así como el conjunto de acciones y procesos (en adelante Iniciativas) que permitirán al SAT cumplir con su mandato de Ley: que las personas físicas y morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público, al mismo tiempo que se facilita e incentiva el cumplimiento voluntario de la legislación fiscal y aduanera. De esta manera, se propiciará una mayor recaudación de ingresos que permitirá soportar el gasto público necesario para satisfacer las demandas sociales de salud, empleo, seguridad y bienestar de la población, para que así, se detone el desarrollo sostenido que el país requiere y alcance su máximo potencial. De esta manera, se presenta e invoca el perfil institucional del SAT, denotado por su misión y visión, para así, dar paso al Mapa Estratégico 2014-2018 que deriva de la aplicación de la metodología de planeación del Balanced Scorecard (BSC), bajo las cuatro perspectivas: Resultados; Usuarios o contribuyente; Procesos; e Infraestructura y Capital Humano.

A partir del ejercicio de planeación que realizó el SAT, aunado al cambio integral en estrategias y procesos que implica la Reforma Hacendaria, fueron identificados 15 objetivos estratégicos que interactuarán entre sí para alcanzar el resultado: “Aumentar la recaudación promoviendo el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales y de comercio exterior”. Con base en las características de las acciones que lleva a cabo el SAT y a efecto de facilitar su comprensión, el Mapa Estratégico 2014-2018 agrupó

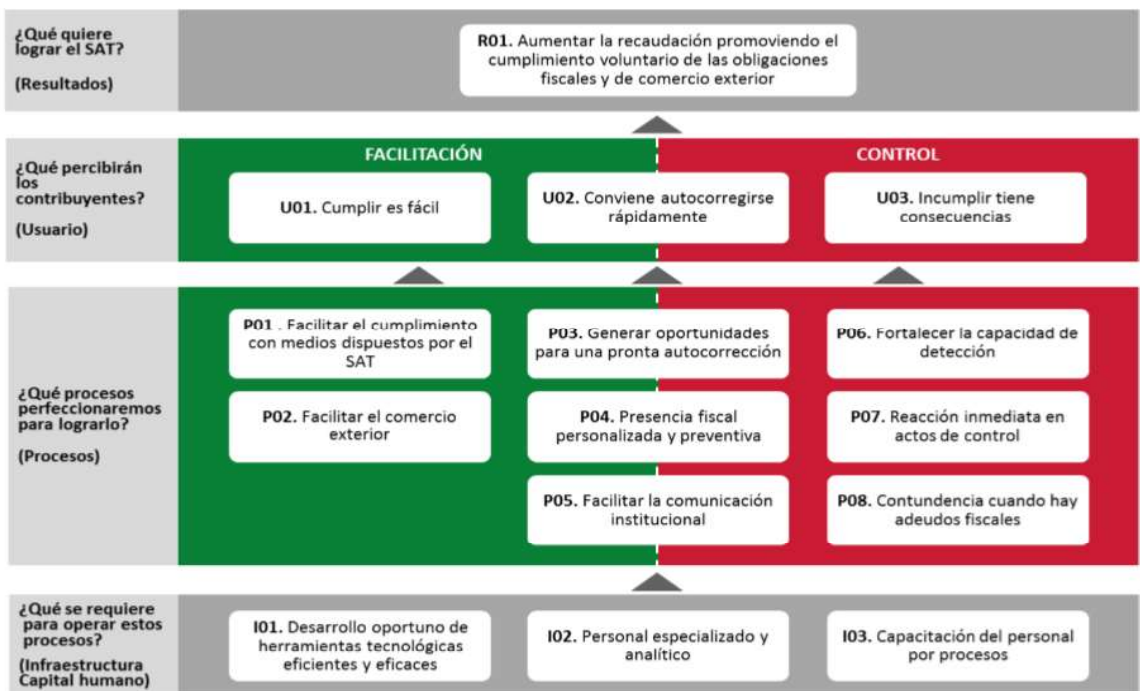
los objetivos estratégicos en dos categorías: Facilitación y Control. En la categoría de facilitación se agrupan los objetivos encaminados a guiar y hacer más fácil a los contribuyentes en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, a través del desarrollo de herramientas tecnológicas de vanguardia, que permitan interactuar con la autoridad fiscal fácilmente y cumplir con sus obligaciones fiscales y de comercio exterior. Por su parte en la vertiente de control, los objetivos se enfocaron al incremento de las capacidades de fiscalización, modernización de los mecanismos de auditoría y cobranza de adeudos fiscales, realizándolos con mayor oportunidad y contundencia; estableciendo con antelación los criterios de selección; estableciendo objetivos claros para cada acto de auditoría; e incluyendo la generación de oportunidades para el contribuyente omiso de autocorregirse. De los 15 objetivos estratégicos establecidos para el PESAT 2014-2018, parten los indicadores que servirán para medir el avance en la estrategia planteada, así como las iniciativas asociadas que estarán apoyando el logro de sus objetivos.

### **3.8 Mapa Estratégico del SAT**

El Plan Estratégico del SAT plantea sus objetivos estratégicos y está encaminado a focalizar y alinear los esfuerzos y recursos de la institución hacia el logro de los mismos. Como herramienta de comunicación, ayuda a que todo el personal conozca las prioridades de la institución y entienda cómo el trabajo de cada uno aporta al logro de los objetivos del SAT.

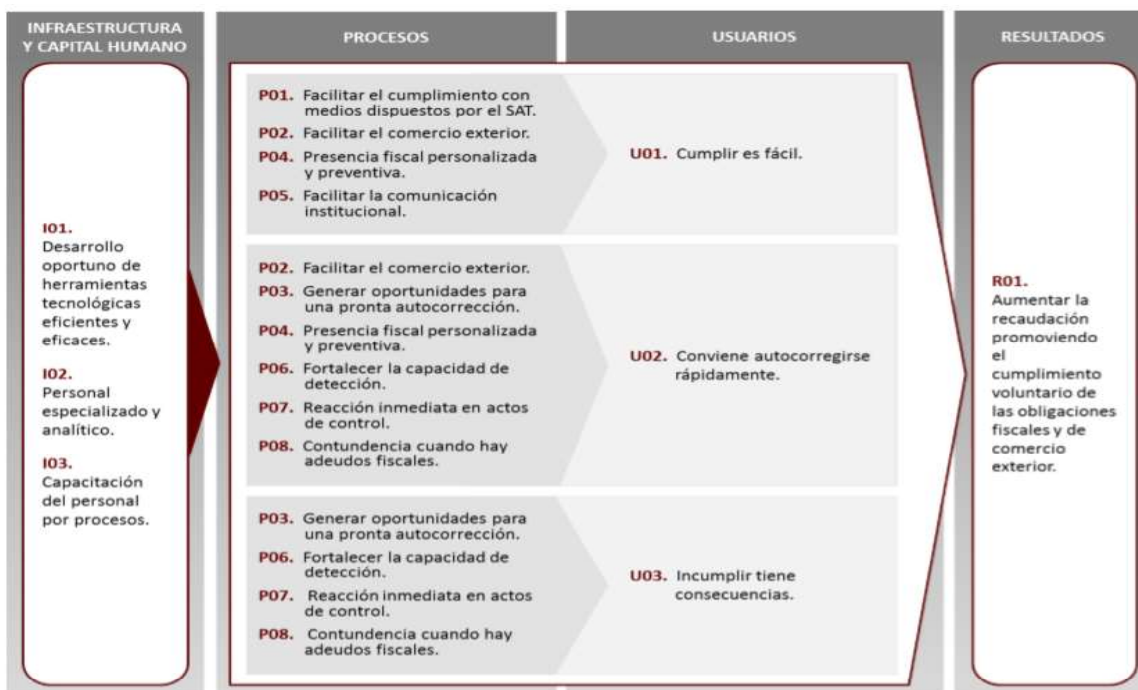
El Mapa Estratégico es una de las principales herramientas para traducir la estrategia y gestionar la misma, el cual sintetiza el planteamiento estratégico y permite integrar la planeación y ejecución de la misma, así como su evaluación y ajuste.

Ilustración 11. Mapa Estratégico del SAT 2014-2018



Fuente: Sitio Intrasat, Plan Estratégico del SAT 2014-2018

Ilustración 12. Relaciones Causa - Efecto PESAT

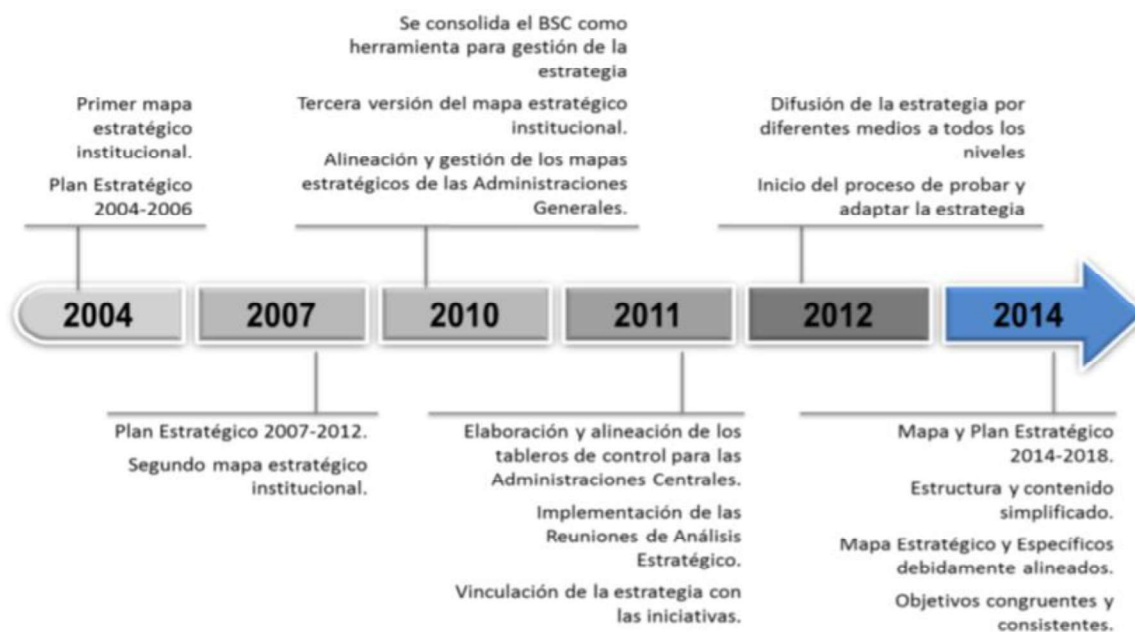


Fuente: Plan Estratégico del SAT 2014-2018

### 3.9 Evolución de la Planeación Estratégica en el SAT

En el marco del proceso de modernización, el SAT ha llevado a cabo revisiones periódicas de su plan estratégico y con base en dichas revisiones, elabora un programa de acciones necesarias de largo plazo, así como los programas operativos de cada una de las Unidades Administrativas, incluyendo los indicadores de cumplimiento respectivo.

Ilustración 13. Proceso de mejora del Plan Estratégico del SAT



Fuente: Plan Estratégico del SAT 2014-2018

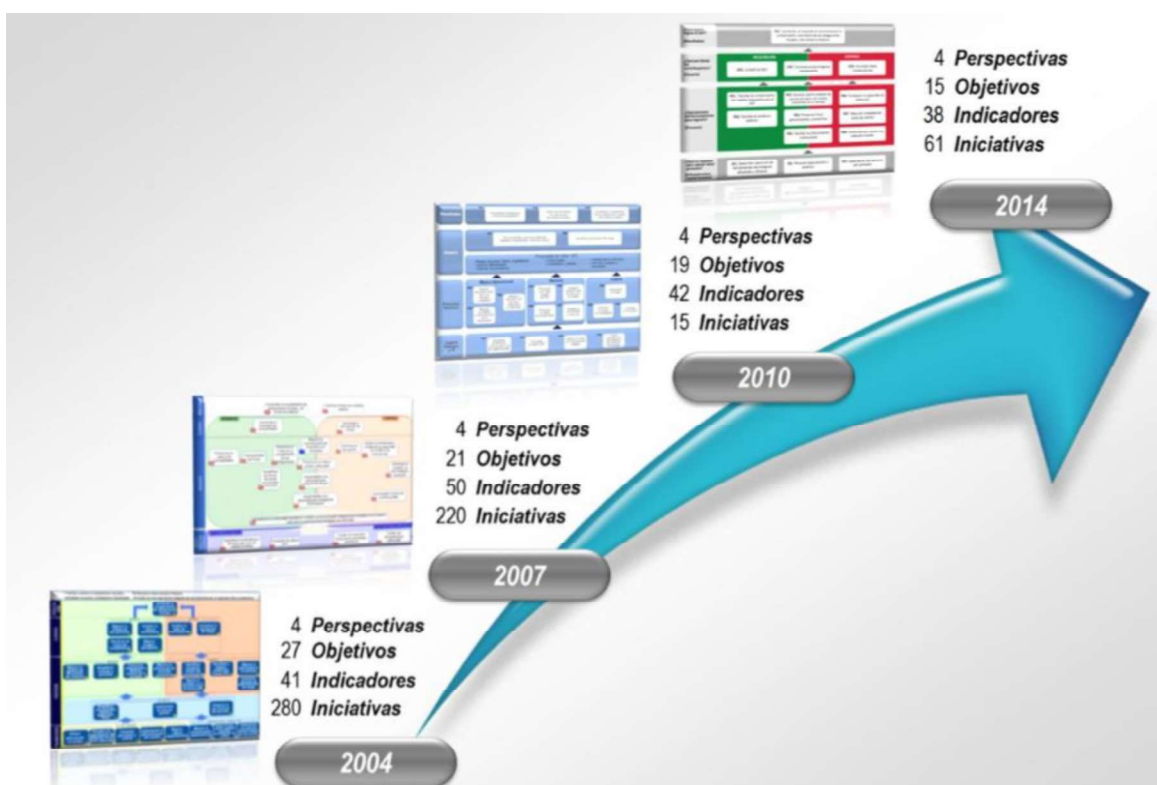
La incursión a la planeación estratégica en el SAT se dio durante el 2004, donde se crea la primera versión del plan y mapa estratégicos para el período 2004-2006, contemplando: 4 perspectivas, 27 objetivos, 41 indicadores y 280 iniciativas.

Concluida su vigencia, en 2007 se diseña el segundo plan y mapa estratégicos institucionales para el período 2007 - 2012, con más detalle en su contenido, incluyendo información numérica de los logros y avances del SAT, contemplando



ahora: 4 perspectivas, 21 objetivos, 50 indicadores, 220 iniciativas, que permitió incorporar a su vez mapas específicos de las Administraciones Generales. Durante este periodo se desarrolla el Sitio de Gestión Estratégica, que facilitó la administración y seguimiento de la información estratégica generada, lo cual sirvió de base para replantear el mapa estratégico institucional junto a los mapas de las Administraciones Generales; conteniendo en esta versión: 4 perspectivas, 19 objetivos, 42 indicadores y 15 iniciativas. Asimismo, en este lapso se llevaron a cabo periódicamente las Reuniones de Análisis Estratégico: punto de encuentro de los funcionarios de alto mando del SAT para analizar, emitir recomendaciones y generar decisiones sobre el funcionamiento de sus áreas, con lo cual se completaba el ciclo de gestión estratégica. Para 2012 —ya con la alineación y consolidación— se inicia un programa de difusión por diferentes medios a todos los niveles de la institución e inicia el ciclo de la estrategia en su fase de probar y adaptar.

*Ilustración 14. Evolución del Mapa Estratégico del SAT*



Fuente: Plan Estratégico del SAT 2014-2018

Con la experiencia adquirida y una vez consolidado el Ciclo de Gestión Estratégica, en 2013 se inicia el proceso de formulación del nuevo plan y mapa estratégico para el período 2014-2018, con una estructura y contenido simplificados, que ayuda a hacer fácil su entendimiento. Se continúa con la alineación de los mapas específicos de las Administraciones Generales al mapa estratégico institucional, con el propósito de guardar una congruencia y consistencia entre objetivos, definiéndose: 4 perspectivas (con preguntas orientativas) que contemplan 2 alcances (Facilitación y Control), 15 objetivos, 38 indicadores y 61 iniciativas. Así, el PESAT 2014-2018 incorpora las mejores prácticas del conocimiento organizacional adquirido en etapas anteriores que permitirá al nuevo ciclo de gestión de la estrategia, conducir al SAT de manera eficaz al logro de su razón de ser.

## Capítulo IV. Análisis comparativo entre la AGAFF y la AGH, evaluación de la eficiencia y eficacia en relación con la implementación de un Sistema de Gestión de la Calidad.

### 4.1 Situación Actual de la AGAFF

La AGAFF se encuentra alineada dentro del Plan Estratégico del SAT 2014- 2018, como punto de partida para este estudio de caso, es importante analizar el mapa estratégico, debido a que permite dimensionar como percibe esta división Auditora Fiscalizadora del SAT al ciudadano y de qué manera se encamina a cumplir sus objetivos. A continuación, se describe en cada tabla las perspectivas con los objetivos específicos de la AGAFF.

*Tabla 5 Perspectivas y Objetivos de la AGAFF*

Perspectiva	Objetivo específico	Descripción
<b>Resultados</b>	<b>Ro1.</b> Fiscalizar de manera eficaz contribuyendo cada vez más al aumento de la recaudación del SAT.	La AGAFF contribuirá al incremento de ingresos para el fisco a través de actos de fiscalización de alta calidad técnico fiscal y alto resultado recaudatorio.
	<b>R02.</b> Contribuir al cumplimiento voluntario generando alta percepción de riesgo ante conductas de evasión fiscal	La AGAFF contribuirá también al incremento de la recaudación del SAT, logrando que el contribuyente perciba como altamente riesgoso el intentar estrategias fiscales delictivas o incumplir de cualquier forma las disposiciones fiscales vigentes.
<b>Usuarios</b>	<b>U01.</b> Conviene autocorregirse.	La autocorrección será difícil si el contribuyente percibe actos de fiscalización con debilidades en su ejecución. Esto lo motivará a irse a los tribunales o a preferir la liquidación para luego buscar debilidades en la aplicación del PAE. Por lo que nuestros procesos serán lo suficientemente sólidos de tal forma que incentiven a la autocorrección.
	<b>U02.</b> Es muy riesgoso no cumplir las disposiciones fiscales.	El contribuyente deberá percibir que AGAFF conoce a detalle su comportamiento financiero y fiscal, por lo que es muy riesgoso incumplir con las disposiciones fiscales.

<b>Perspectiva</b>	<b>Objetivo específico</b>	<b>Descripción</b>
	<b>U03.</b> No hay impunidad.	El contribuyente deberá percibir que nadie está libre de las consecuencias del incumplimiento de las disposiciones fiscales.

<b>Perspectiva</b>	<b>Objetivo específico</b>	<b>Descripción</b>
<b>Procesos</b>	<b>P01.</b> Programar la fiscalización con base en conductas de riesgo.	La definición de los actos de fiscalización que se inicien deberá ser muy precisa. Los modelos de riesgo deben ser una poderosa herramienta para la programación.
	<b>P02.</b> Mejorar la capacidad de reacción.	La vigilancia del comportamiento fiscal de los contribuyentes será desde la generación misma de las obligaciones fiscales. Las bases de datos utilizadas para detectar comportamientos indebidos deberán ser actuales y actualizadas permanentemente. La contabilidad electrónica, el buzón tributario y la fiscalización electrónica, contribuirán enormemente a mejorar la capacidad de reacción.
	<b>P03.</b> Fortalecer modelos de riesgo para asegurar la debida devolución y compensación	La capacidad de devolver o compensar lo procedente, lo correcto, y de la forma correcta; se incrementará con la generación de nuevos modelos de riesgo y el fortalecimiento de los modelos de riesgo actuales.
	<b>P04.</b> Verificar y Evaluar a Entidades Federativas.	Las Entidades Federativas y el SAT, deberán integrarse en una sola fuerza fiscalizadora nacional que fortalezca la capacidad fiscalizadora y la generación de percepción de riesgo. Cumplir con este objetivo deberá ser el propósito de la verificación.
	<b>P05.</b> Incrementar la capacidad de detección de omisiones e incumplimientos.	Los modelos de riesgo son la base para la eficacia de la detección y la consecuente programación de actos de fiscalización, por lo que al fortalecer dichos modelos, se fortalece la capacidad de detección.

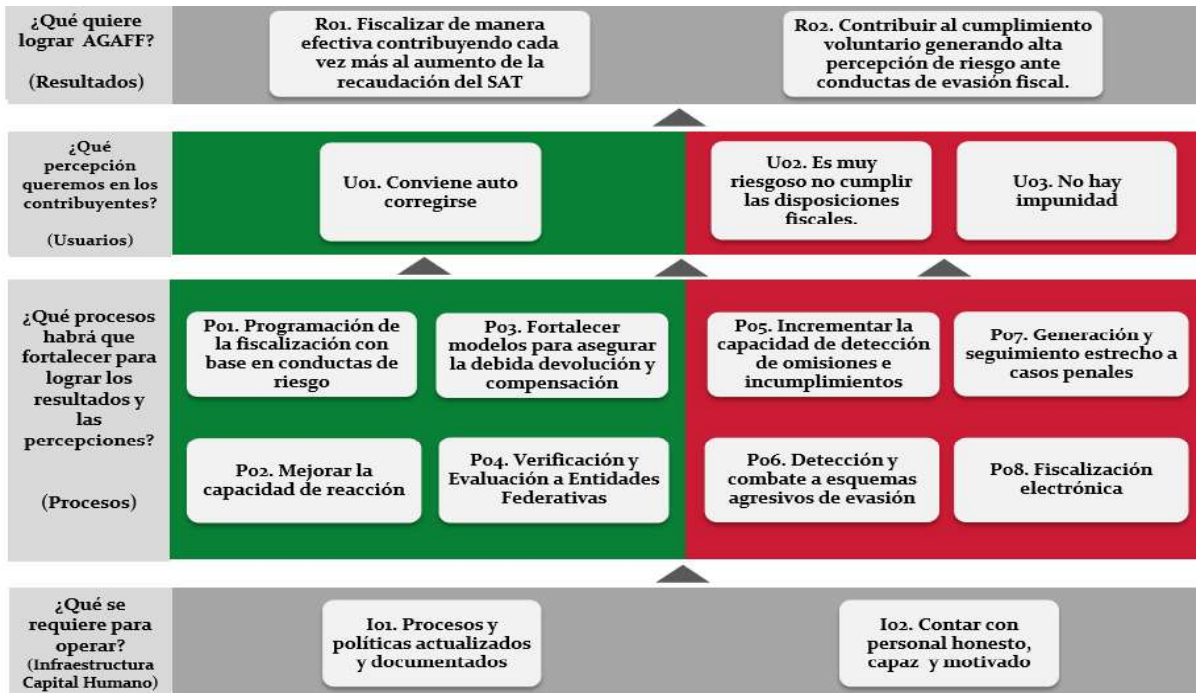
Perspectiva	Objetivo específico	Descripción
	<b>P06.</b> Detectar y combatir a esquemas agresivos de evasión.	Crear mecanismos que identifiquen eficazmente prácticas agresivas de evasión fiscal y diseñar e implementar acciones que generen ejemplaridad y alta percepción de riesgo.
	<b>P07.</b> Generar y dar seguimiento estrecho a casos penales.	La percepción de riesgo se incrementará notablemente a través de la permanente generación de casos penales, a los cuáles se les dará el seguimiento necesario para su conclusión rápida y favorable al fisco.
	<b>P08.</b> Fiscalización electrónica.	Fiscalizar de manera focal y específica a través del uso de los medios electrónicos aumentará de manera significativa la capacidad y la eficacia de la fiscalización.

Perspectiva	Objetivo específico	Descripción
<b>Infra -estructura y Capital Humano</b>	<b>I01.</b> Contar con procesos y políticas actualizados y documentados	La estandarización de las prácticas laborales facilita la supervisión y esta es una forma de dificultar la corrupción. La estandarización se logra con procesos y políticas actualizados y documentados. Se avanzará en la documentación de políticas y procesos.
	<b>I02.</b> Gestionar aplicaciones y / o herramientas informáticas de apoyo a la operación.	Se buscará contar con suficientes y mejores herramientas y servicios tecnológicos, con el fin de optimizar su uso y mejorar así la eficiencia de la operación fiscalizadora
	<b>I03.</b> Contar con personal honesto, capaz y motivado	La honestidad, la capacidad y la motivación del personal es indispensable para lograr los objetivos de la AGAFF. Se trabajará en mejorar las prácticas de la cultura organizacional de la AGAFF.

Fuente: Sitio de Intrasat

Como se puede observar, se tienen 4 ejes transversales importantes:

Ilustración 15. Mapa Estratégico de la AGAFF

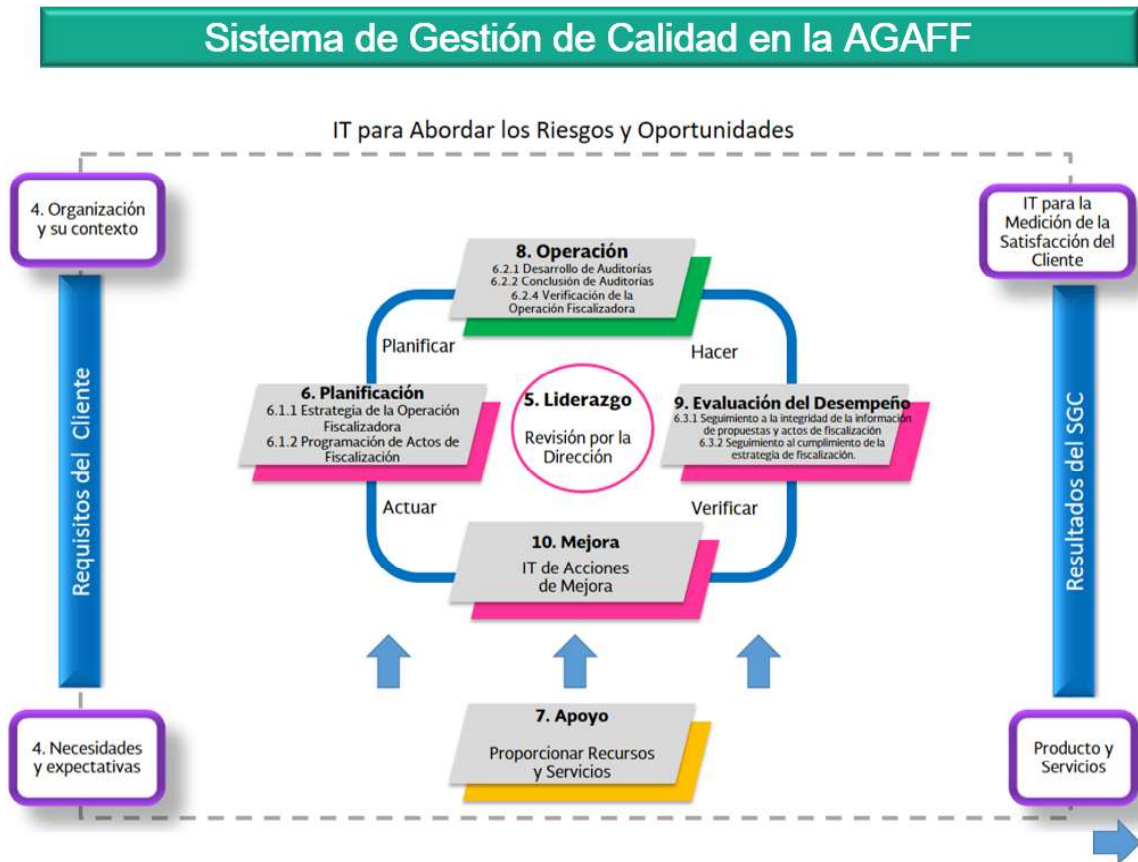


Fuente: Sitio de Intrusat

## Procesos Certificados en la AGAFF bajo la Norma ISO 9001

El Sistema de Gestión de la Calidad de la AGAFF cuenta con un mapa de procesos con el esquema de flujo y factores que especifica la Norma ISO 9001, en el mapa se plasman las interacciones de los procesos, los instructivos de trabajo y los subprocesos.

Ilustración 16. Mapa interactivo de procesos del SGC de la AGAFF



Fuente: Manual de Gestión de la Calidad de la AGAFF

En este estudio de caso, se obtuvo el manual de calidad como fuente de información sobre el Sistema de Gestión de la Calidad implementado en la AGAFF, dicho documento tiene como propósito establecer las bases para que la operación fiscalizadora se dé dentro de los parámetros de calidad que la propia operación ha marcado como necesarios. Lo anterior, a través de un sistema de gestión de calidad conforme a los requisitos de la norma ISO 9001:2015.

Dicho sistema está constituido por una serie de actividades coordinadas que se llevan a cabo sobre un conjunto de elementos (recursos, procedimientos, documentos, estructura organizacional y estrategias) para lograr la calidad de los productos o

servicios que se generen, es decir, mediante el Sistema de Gestión de la Calidad se fortalece el planear, controlar y mejorar la calidad de la operación fiscalizadora.

El Sistema de Gestión de la Calidad diseña, actualiza y gestiona el Manual de Calidad en la Administración General de Auditoría Fiscal Federal.

Asu vez, se consultó el manual de Procedimientos del Subproceso 8.1.1 Operación Fiscalizadora, en el que se define el desarrollo del acto de fiscalizar en comunión con la norma ISO 9001 y lo alinea a la nueva estructura de la Arquitectura Institucional del Servicio de Administración Tributaria.

Además, se establecen las actividades y tareas que resultan de la Operación Fiscalizadora, así como el tramo de control y rol específico que corresponde al personal que interviene en la programación y ejecución del acto de fiscalización; y por su estructura identifica y permite unificar los distintos procedimientos que conforme a la legislación aplicable, ejecuta la autoridad en ejercicio de las facultades de comprobación y supervisión, necesarios para revisar discrecionalmente las resoluciones emitidas por las áreas fiscalizadoras de carácter individual no favorables al contribuyente, cuando este lo solicite, y comprobar el correcto cumplimiento de las obligaciones de los sujetos obligados y contadores públicos registrados, así como de las obligaciones fiscales de los contribuyentes, mismas que servirán como instrumento de apoyo en el desarrollo de las funciones y actividades para elaborar el Dictamen Técnico Contable y cuantificar el perjuicio fiscal correspondiente, así como para solventar los requerimientos de las autoridades competentes en el desahogo de los procesos penales.

Lo anterior atiende a la necesidad de integrar y alinear las actividades en procesos de las administraciones centrales de Operación de la Fiscalización Nacional, Planeación y Programación de Auditoría Fiscal Federal, Fiscalización Estratégica, Apoyo Jurídico de Auditoría Fiscal Federal y Análisis Técnico Fiscal, así como las administraciones desconcentradas de auditoría fiscal a nivel nacional; con la finalidad de ejercer actos



de fiscalización y propiciar el cumplimiento espontáneo de los contribuyentes conforme a la misión y visión de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal.

Se reconocen a las Entidades Federativas como partes interesadas en el ámbito de programación, al ser receptoras de propuestas de fiscalización generadas por las áreas programadoras de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal.

Se establece un seguimiento a los medios de defensa como resultado de su impacto en la operación fiscalizadora, informándose de la suspensión y activación de los plazos y comunicando su resultado con el lineamiento a seguir.

Además de las actividades y tareas con su descripción, el Manual del proceso de la Operación fiscalizadora de la AGAFF está conformado por un Marco Jurídico-Administrativo, en el que se enlistan los fundamentos legales que regulan la operación fiscalizadora, así como de un objetivo, un alcance, políticas de operación, referencia a los diagramas de flujo, planeación y recursos necesarios, indicadores, control de cambios y glosario de términos y acrónimos.

Es importante señalar que, el manual de la operación Fiscalizadora de la AGAFF se revisa periódicamente, con el propósito de mantenerlo actualizado, dado a que se considera en todo momento la retroalimentación de los usuarios, en virtud de que a su vez, la AGAFF cuenta con un Instructivo de trabajo para el control de documentos.

## 4.2 Evaluación del Sistema de Gestión de la calidad de la AGAFF.

Derivado de entrevistas con subadministradores en el área de Auditoría Fiscal que están a cargo de la administración del Sistema de Gestión de la Calidad en esta división del SAT, fue proporcionado un diagnóstico elaborado por un área de staff de la AGAFF; La Administración Central de Entidades Federativas en el mes de abril de 2018, lo anterior, para fines de monitoreo de operación del sistema así como de la percepción que existe entre los empleados de la AGAFF que día a día participan en el proceso de la operación fiscalizadora.

Y los factores que fueron evaluados fueron los siguientes:

- Conocimiento del Sistema de Gestión de la Calidad (SGC)
- Gestión de dotación de los recursos
- Clima Laboral
- Riesgos
- Áreas de oportunidad detectadas para el SGC

La herramienta utilizada consistió en cuestionario en el cual participaron las oficinas de las Administraciones Desconcentradas de Auditoría Fiscal de la zona metropolitana y ciudad de México, así como las oficinas centrales de Auditoría fiscal ACATF, ACFE, ACOFN, ACPPAFF y ACVEEFMCF con un total de 146 participantes.

Los resultados fueron los siguientes:

1. ¿Cuánto tiempo llevas laborando en la AGAFF?			
menos de 1 año	1 a 10 años	10 a 20 años	Más de 20 años
2%	31%	24%	43%

2. ¿Conoces o has oído hablar del Sistema de Gestión de la Calidad de la AGAFF?	
Lo conozco y he participado en sus procedimientos	No
86%	14%

3. ¿Has recibido capacitación respecto al Sistema de Gestión de Calidad de la AGAFF?	
El 75% si ha recibido capacitación a través de los siguientes medios:	
➤ Presencial por parte del equipo del SGC.	

<b>3. ¿Has recibido capacitación respecto al Sistema de Gestión de Calidad de la AGAFF?</b>	
>	Presencial por parte del Coordinador de Calidad del Área.
>	Platicas al interior del Área.
>	Externo: ISO 9001:2015 INLAC.

<b>4. ¿Cómo te comunican la información relativa al Sistema de Gestión de Calidad?</b>		
A través de correo electrónico o medios impresos	Reuniones del área, páginas web y/o comunicados	No recibe información respecto al SGC
82%	16%	7.23

<b>5. ¿Cuál es tu percepción del Sistema de Gestión de Calidad de la AGAFF?</b>			
Es una herramienta útil para la operación de la AGAFF	Es una herramienta útil, pero requiere ajustes	Representa una carga de trabajo adicional a mis tareas diarias	Sin respuesta
73	61	11	1

<b>6. Los Procesos del Sistema de Gestión de Calidad te parecen:</b>			
No los conozco.	Desactualizados.	Adecuados, se apegan a la realidad operativa.	Adecuados, pero requieren revisión.
7	10	41	88

<b>7. ¿Conoces los resultados de los procesos en los que participas?</b>			
Sí, mensualmente son informados a todo el personal.	Me entero de ellos de forma indirecta.	No los conozco.	Sin respuesta.
92	28	24	2

<b>8. Las actividades que realizas ¿se encuentran documentadas como parte del Sistema de Gestión de Calidad?</b>				
Sí, es muy útil contar con un documento que indique como desarrollar mis actividades.	Sí, pero el documento requiere ser modificado y/o aclarado.	Desconozco si se encuentran documentadas.	No, sería útil que se documentaran.	Sin respuesta.
63	63	12	7	1

<b>9. ¿Has realizado propuestas de mejora en tu Unidad Administrativa?</b>				
Sí. Han sido consideradas y/o implementadas.	Sí, pero no se les ha dado el seguimiento correspondiente.	No hay apertura para conocer mis propuestas.	No tengo propuestas.	Sin respuesta.
39	22	12	71	2

<b>10. La infraestructura de tu Unidad Administrativa te parece:</b>			
Adecuado para el desarrollo de mis actividades.	Existen áreas que requieren mantenimiento.	En general me parece insegura	Es insuficiente.
81	44	9	12

<b>11. ¿Identificas los riesgos que impactan la operación de tus procesos?</b>			
Si. Contamos con un procedimiento para abordarlos	Si. Pero desconozco como tratarlos	No los identifico	Sin respuesta.
57	34	51	4

<b>12. Menciona los riesgos que identificas dentro de los siguientes tres rubros:</b>		
<b>Ambientales y liderazgo</b>	<b>Almacenamiento de la información</b>	<b>Operativos</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Toma de decisiones</li> <li>➤ Comunicación</li> <li>➤ Ambiente de trabajo</li> <li>➤ Capacitación</li> <li>➤ Rotación de personal</li> <li>➤ Cargas de trabajo</li> <li>➤ Retrabajos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Resguardo de la información propiedad del cliente.</li> <li>➤ Resguardo de la información electrónica.</li> <li>➤ Seguridad en la información</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Impugnaciones</li> <li>➤ Quejas</li> <li>➤ Plazos de vencimiento</li> <li>➤ Falta de actualización de la normatividad</li> </ul>

<b>13. En la escala de 1 al 10 ¿Cómo calificarías el ambiente laboral en tu Unidad Administrativa? Respecto a los siguiente aspectos:</b>		
Sociales (ambiente de trabajo, solución de conflictos, etc.)	Laborales (liderazgo, toma de decisiones, comunicación, etc.)	Físicos (luz, temperatura, aire, ruido, etc.)
7.95	8.22	7.23

<b>14. El resguardo de la información y/o documentación que se genera como resultado de la operación de los procesos es:</b>			
Adecuada, contamos con los medios y espacios para resguardar la información y/o documentación.	Los espacios para el resguardo de la información y/o documentación son insuficientes.	Requerimos apoyo para solucionar algunas problemáticas con el espacio y/o infraestructura para el resguardo adecuado de la información y/o documentación.	Sin respuesta.
74	52	18	2

<b>15. ¿Qué crees que debería de cambiar o mejorarse en el Sistema de Gestión de la Calidad, a fin de aportar mayor valor a la operación de la AGAFF?</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Actualización de Procesos, Formatos, Capacitación, etc.</li> <li>➤ Mayor difusión del SGC en la comunidad AGAFF.</li> <li>➤ Concientización y compromiso del personal.</li> <li>➤ Un SGC más amigable y sencillo.</li> <li>➤ Documentación de las tareas conforme a la realidad operativa de la AGAFF.</li> <li>➤ Involucramiento de la alta dirección.</li> </ul>

Nota: La fuente de las tablas anteriores son los estadísticos elaborados por la AGAFF

Con las anteriores 15 preguntas realizadas se tuvo lugar a analizar las respuestas para obtener la situación actual del SGC de la AGAFF.

### **Informe diagnóstico del Sistema de Gestión de la Calidad de la AGAFF para 2018**

Como sabemos, el objetivo de la encuesta fue obtener de manera confidencial información de la percepción y operación actual del SGC en la AGAFF como parte del esquema de la norma ISO 9001:2015.

A continuación, el diagnóstico en cada rubro:

#### **1. Conocimiento del SGC**

Un 99% de los encuestados señalaron conocer acerca del SGC, siendo un total del 87% quienes participan en su operación, mientras que el 12% restante solo han oído hablar de él, sin tener alguna participación directa en el mismo. En lo que respecta a la capacitación relacionada con este tema, el 76% ha recibido por lo menos un curso durante su estancia en la AGAFF, que principalmente se ha dado a nivel local, por iniciativa de los coordinadores de la calidad.

En lo que respecta a la información que se difunde, respecto a los cambios o novedades que impactan la operación del SGC, un 98% señaló que lo mantienen comunicado al respecto, a través de los diversos medios institucionales, principalmente haciendo uso del correo electrónico o medios impresos.

Respecto a la información de los procesos en los que participan, el 89% indicó que mensualmente conoce de manera directa o indirecta, los resultados obtenidos.

## 2. Gestión de Dotación de Recursos

En lo que respecta a la dotación de recursos (humanos, materiales y financieros), el 49% consideró que el proceso para la solicitud y entrega de los mismos es adecuado, mientras que otro 49% precisó, aún y cuando generalmente se cumplen los plazos de entrega, los recursos suelen ser de mala calidad o insuficientes.

Con relación a la infraestructura, el 53% considera que las instalaciones del edificio en el que labora son adecuadas para el desarrollo de sus funciones, el resto considera que se debe dar mantenimiento a las mismas (34%), son insuficientes (7%) o que les parecen inseguras para laborar (6%).

Entre las áreas que requieren mantenimiento se identificaron las que se enlistan a continuación en orden de incidencia:

- Sanitarios
- Aire acondicionado
- Mobiliario en general
- Escaleras y salida de emergencia
- Elevadores
- Vehículos
- Estacionamientos

En cuanto al resguardo de la información y/o documentación que se genera como resultado de la operación de los procesos, el 61% indicó que cuentan con los medios y espacios suficientes para hacerlo, mientras que el 39% restante expresó que los espacios son insuficientes y en algunos casos requieren del apoyo para solucionar problemáticas relacionadas con este tema.

### 3. Clima Laboral

Respecto al ambiente laboral se evaluaron 3 aspectos, en una escala del 1 al 10, mismos que se indican a continuación:

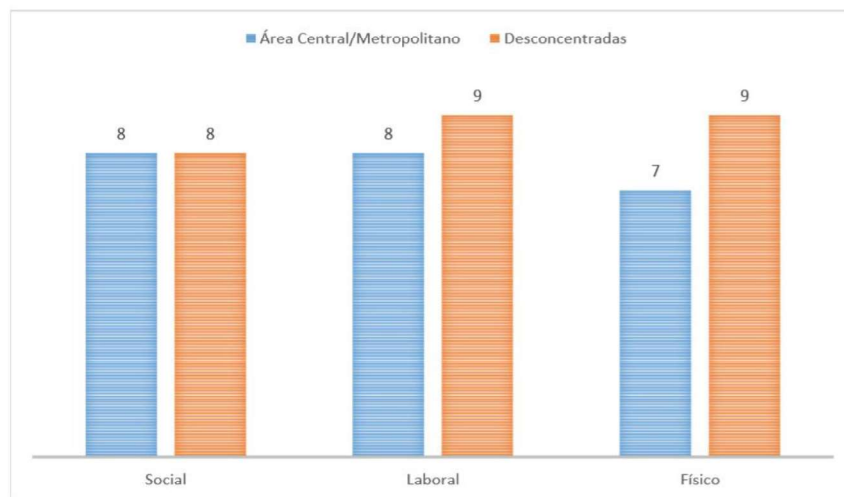
Entorno social: ambiente de trabajo, solución de conflictos, etc.

Entorno Laboral: toma de decisiones, liderazgo, comunicación, etc.

Factores físicos: Luz, temperatura, aire, ruido, higiene, etc.

Obteniendo los siguientes promedios para cada rubro, a nivel central/ metropolitano y a nivel desconcentrado.

Gráfica 1. Factores evaluados del clima laboral y áreas participes



Fuente: Sitio Intrasat AGAFF

### 4. Riesgos

Dada la relevancia que la norma ISO 9001:2015 precisa para la identificación, seguimiento y control de los riesgos, se le cuestionó al personal respecto a los principales riesgos que identifican en el desarrollo de sus funciones, señalando los siguientes:

- Incumplimiento del marco normativo y/o legal.
- Espacios insuficientes.
- Personal insuficiente o no capacitado.

- Inseguridad al realizar actividades fuera de las instalaciones.
- Herramientas de trabajo obsoletas o insuficientes.
- Vencimiento de plazos.
- Falta de seguimiento a los resultados.
- Aún y cuando el personal identifica los riesgos, no todos conocen como minimizarlos.

## 5. Áreas de oportunidad detectadas para el SGC

En cuanto a la percepción que tienen los usuarios del Sistema de Gestión de Calidad, 95% consideran que es una herramienta útil para su operación, aunque requiere de ajustes y actualizaciones para aportar mayor valor a la AGAFF, mientras que el 5% comentaron que representa una carga de trabajo adicional a sus labores diarias.

Entre los aspectos que se identificaron como áreas de oportunidad se encuentran:

Procesos: 48% de los encuestados consideran que los procesos que integran el SGC son útiles, ya que para ellos es valioso contar con un documento en el que se les precise de forma detallada como desarrollar sus funciones, sin embargo, consideran que deben ser actualizados.

Integración de actividades: 5% de los encuestados precisaron que sus actividades no se encuentran contempladas como parte del SGC y consideran útil que se documenten, dichas actividades se refieren a los siguientes temas:

- Devoluciones y Compensaciones
- Presunción de Inexistencia de operaciones (Art.69B del CFF)
- Actividades de procedimientos legales, distintas a las que actualmente se encuentran documentadas.

Cabe mencionar que la integración de estas actividades queda sujeta a la aprobación de la alta dirección.



Información del desempeño de los procesos: Aún y cuando la mayor parte del personal conoce la información del desempeño mensual de los procesos, se identificó que el 14% se entera de ellos de manera indirecta, mientras que el 10% desconoce los resultados obtenidos, por lo que se considera importante determinar acciones para reforzar la comunicación de los mismos.

Riesgos: Documentar lo relativo al control y seguimiento de los riesgos que afectan a la operación fiscalizadora y que ya se tienen identificados en los mapas de arquitectura institucional.

#### **4.2.1 Buenas prácticas en la AGAFF**

Otra perspectiva que ofrece el Sistema de Gestión de la Calidad implementado en la AGAFF es que promueve el Liderazgo, la Norma ISO 9001:2015, en el punto 5 señala que la alta dirección debe demostrar liderazgo y compromiso con respecto al Sistema de Gestión de la Calidad, en la AGAFF la alta dirección y el liderazgo debe asegurar el establecimiento de una política de calidad y objetivos de calidad para el SGC y a su vez estos deben ser compatibles con el contexto y la dirección estratégica de la organización.

Ilustración 17. Difusión de la Política de la calidad en el sitio INTRASAT



Fuente: Sitio INTRASAT

Dentro de los objetivos de la calidad se enlistan los siguientes:

1. Fiscalizar de manera eficaz contribuyendo cada vez más al aumento de la recaudación del SAT.
2. Mejorar la capacidad de reacción y ser proactivos.
3. Verificación y Evaluación a Entidades Federativas.
4. Incrementar la capacidad de detección de omisiones e incumplimientos.
5. Detección y combate a esquemas agresivos de evasión.
6. Generación y seguimiento estrecho a casos penales.
7. Fiscalización Electrónica
8. Procesos y políticas actualizados y documentados.
9. Contar con personal honesto, capaz y motivado.

El Sistema de Gestión de la Calidad tiene indicadores encaminados a cubrir los objetivos anteriormente señalados y son los siguientes:

Tabla 6. Indicadores de los Objetivos de la Calidad en el SGC AGAFF.

Objetivo específico	Indicador	Descripción	Fórmula
R01. Fiscalizar de manera eficaz contribuyendo cada vez más al aumento de la recaudación del SAT	Eficacia de la fiscalización	Medir la eficacia de la ejecución de las auditorías al recaudar en los actos de fiscalización (límite mínimo \$75 mil)	Actos concluidos con recaudación $\geq$ \$75 mil (cifras cobradas, virtuales y liquidadas) / Total de actos concluidos.
	Representatividad de la recaudación de AGAFF	Medir el incremento de la recaudación (Cifras cobradas, virtuales y liquidadas) de la AGAFF de un periodo (n - 1) a otro (n).	(Recaudación de AGAFF en cifras cobradas, virtuales y liquidadas (n) / Recaudación de AGAFF en cifras cobradas, virtuales y liquidadas (n-1))-1
P02. Mejorar la capacidad de reacción	Tiempo de reacción	Medir el tiempo de reacción de ejercer un acto de fiscalización (solo en actos ya iniciados) en cuanto a la fecha en que se suben las propuestas de actos a Selector.	promedio (Fechas de inicio del acto de fiscalización - fechas en que se sube a selector)
P04. Verificación y Evaluación a Entidades Federativas	Evaluación de Entidades Federativas	Medir de manera integral los aspectos más importantes de las Entidades Federativas para determinar el desempeño de las mismas.	Suma ponderada de los indicadores de gestión operativa de ACVEETFMCF
P05. Incrementar la capacidad de detección de omisiones e incumplimientos	Conclusión de actos de fiscalización con observaciones	Medir la conclusión de los actos de fiscalización con observaciones	Actos de fiscalización concluidos con observaciones / Total de actos concluidos
	Efectividad de modelos de riesgo	Medir la efectividad de la detección de actos derivados de los modelos de riesgo	Revisiones de modelos de riesgo terminadas con observaciones / revisiones de modelos de riesgo terminadas

Objetivo específico	Indicador	Descripción	Fórmula
P06. Detección y combate a esquemas agresivos de evasión	Cantidad de esquemas agresivos de evasión detectados	Medir el incremento de los esquemas agresivos de evasión detectados	$(\text{Esquemas agresivos de evasión detectados (n)} / \text{Esquemas agresivos de evasión detectados (n-1)}) - 1$
	Combate a esquemas agresivos de evasión	Medir el incremento al combate de los esquemas agresivos de evasión	$(\text{Acciones de combate a esquemas agresivos de evasión detectados (n)} / \text{Acciones de combate a esquemas agresivos de evasión detectados (n-1)}) - 1$
P07. Generación y seguimiento estrecho a casos penales	Estatus de los casos penales generados	Dar estrecho seguimiento a los casos penales para conocer su situación.	$\text{Número de casos penales con conocimiento de estatus} / \text{Total de casos penales generados}$
P08. Fiscalización electrónica	Casos concluidos con orden de aprehensión	Medir la variación en los casos entregados a PGR que generaron orden de aprehensión	$(\text{Casos que generaron orden de aprehensión (n)} / \text{Casos que generaron orden de aprehensión (n-1)}) - 1$
	Cumplimiento de actos de fiscalización electrónica	Medir el avance de la meta de generación de actos de fiscalización electrónica	$\text{Actos de fiscalización electrónica} / \text{Meta de actos de fiscalización electrónica}$
I01. Contar con procesos y políticas actualizados y documentados	Efectividad de la fiscalización electrónica	Medir la efectividad de los actos de fiscalización derivados de la fiscalización electrónica	$\text{Actos de fiscalización electrónica terminados con observaciones} / \text{Total de actos de fiscalización electrónica terminados}$
	Procesos y políticas actualizados documentalmente	Determinar el porcentaje de procesos y políticas vigentes que han sido actualizados documentalmente	$(\text{No. de políticas actualizadas documentalmente}) + \text{No. de procesos actualizados documentalmente} / (\text{Total de políticas vigentes} + \text{Total de procesos vigentes}) \times 100$
I03. Contar con personal honesto, capaz y motivado	Quejas y denuncias debidamente soportadas relacionadas con corrupción	Medir la variación de las quejas y denuncias recibidas relacionadas con corrupción.	$(\text{Quejas y denuncias recibidas relacionadas con corrupción (n)} / \text{Quejas y denuncias recibidas})$

Objetivo específico	Indicador	Descripción	Fórmula
			relacionadas con corrupción (n - 1))-1.
	Opinión del personal de mando en relación con la motivación y la capacidad del personal a su cargo	Medir la opinión del personal en relación con la motivación y la capacidad del personal.	Resultado del sondeo de opinión en relación con la calificación meta.

Fuente: Sitio Intrasat

Tabla 7. Indicadores del Sistema de Gestión de la Calidad AGAFF

Indicador del SGC	Objetivo
Satisfacción del cliente	Entregar a las Administraciones Desconcentradas de Recaudación (ADR's) los productos derivados de las auditorías fiscales que realizó la AGAFF y que hayan concluido en una resolución determinativa de crédito fiscal.
SISAC vs Liquidaciones	Contar en el Sistema de Satisfacción del Cliente (SISAC) con el registro de todas las resoluciones determinativas de crédito fiscal que se hayan reportado como terminadas en el Sistema único de información integral (SUII) para que sea factible la medición de la satisfacción del cliente.
Producto no conforme (PNC)	Prevenir la entrega de los productos sustantivos de la operación fiscalizadora que no cumplan con la calidad correspondiente, a los clientes de la AGAFF.
Monitoreo de auditorías registrado en SIMA.	Verificar en las listas del sistema el estatus de las auditorías fiscales en cada etapa de la operación fiscalizadora. Y comparar que sea el mismo registro que se tiene el SUII (sistema único de información integral donde se lleva el registro de auditorías desde un enfoque financiero)
Evaluación de Acciones	Mejorar la calidad de las acciones que se implementan para beneficio de las unidades administrativas y del SGC. Estas se registran en un sistema llamado SISAM, mide la efectividad de dichas acciones considerando por un lado el hallazgo y por el otro la causa raíz.
Líneas Generales de Acción en el área del archivo.	Es una acción de mejora implementada a nivel nacional en los archivos de trámite, para efecto de depurar expedientes, así como un control y resguardo de los expedientes, consta de cronograma y check list.
Monitoreo de los Subcomités de la Calidad	Garantizar que los comités de la calidad se realizan periódicamente en cada una de las oficinas de la AGAFF, conforme a lo establecido en los roles y responsabilidades del SGC-AGAFF. Se monitorea a través de la revisión de una liga en Share point, donde se verifican los documentos cargados, las fechas, y los últimos acuerdos realizados en dichas reuniones.

Fuente: Sitio Intrasat

El grado de avance se mide en porcentaje mensual y cada objetivo tiene encaminado una metodología que permite calcular el progreso del indicador.

También se debe asegurar de la integración de los requisitos del sistema de gestión de la calidad en los procesos de negocio de la organización y como muestra existe un manual de la calidad del SGC de la AGAFF que plantea cada uno de los requisitos aplicables a la institución.

La alta dirección debe demostrar liderazgo y compromiso con respecto al sistema de gestión de la calidad promoviendo el uso del enfoque a procesos y el pensamiento basado en riesgos.

Adicionalmente, la AGAFF promueve a través de INTRASAT estrategias para fiscalizar dirigidas a los auditores, con la finalidad de orientarlos a una actuación correcta y oportuna durante su proceso de auditoría, implicando asumir estrategias de riesgo para asistir con fundamento y motivo conforme a los términos legales que implican.

*Ilustración 18. Difusión en intrasat de estrategias para fiscalizar*



Fuente. Intrasat sitio AGAFF

Otra de las responsabilidades de la alta dirección en la AGAFF es comprometer, dirigir y apoyar a las personas, para contribuir a la eficacia del sistema de gestión de la calidad; para ello se tiene un sitio en INTRASAT donde se señalan los roles y

responsabilidades así como las actividades que motivan al personal para encaminarlo al cumplimiento de las funciones y logro de los objetivos de calidad que tiene el SGC.

La alta dirección además debe asegurarse de que se determinan, se comprendan y se cumplan regularmente los requisitos del cliente y los legales y reglamentarios aplicables; la AGAFF tiene un instructivo de trabajo para la medición de la satisfacción del cliente y enuncia a sus áreas cliente, así como al contribuyente que también lo es. Por ejemplo, tienen encuestas de satisfacción que van siendo monitoreadas en un sistema que les permitirá medir los resultados y poder mantener el enfoque en el aumento de la satisfacción del cliente.

La alta dirección en la AGAFF debe asegurarse de que las responsabilidades y autoridades para los roles pertinentes se asignen, se comuniquen y se entiendan en toda la organización. Y para ello tiene una matriz de roles y responsabilidades en el sistema. Donde los diferentes niveles de operación y mando se enrojan en las diferentes etapas del proceso de la operación fiscalizadora para poder lograr los objetivos de la calidad.

**Tabla 8: Matriz de roles y responsabilidades de la AGAFF**

Roles y responsabilidades	Comité de Calidad	Subcomité de la Calidad	Dueños del proceso	Ejecutor del proceso participación directa en los IT's contenidos en los procesos sustantivos, directivo y soporte	Verificación de la calidad del proceso y producto (SIMA y SIVECA)	Capacitación del equipo auditor en la norma ISO 190011	Análisis de datos	Acciones de mejora	LGA	Actualización de documentos	Participación en el mantenimiento, mejora y comunicación del SGC.
Administrador General	X						X		X(7)		X
Administrador Central	X	X	X	X	X(1)		X	X(7)	X(8)	X	X
Representante de la dirección 2)	X(2)	X		X(6)		X(5)	X	X(7)	X(10) X(8)		X
Administrador desconcentrado		X		X	X		X	X(7)	X(8)	X	X
Coordinador de la Calidad en las ADAF's y Centrales		X		X	X(1)		X	X(9)		X	X
Coordinador de Calidad en RD	X(3)	X		X			X	X(9)		X	X
Auditor Líder	X	X		X(6)		X	X	X		X	X
Personal soporte del SGC		X		X		X	X	X(4)			X
Equipo auditor		X		X(6)		X	X				X
Expertos		X		X			X	X(8)	X(8)	X	X
Equipos de mejora		X		X			X	X(8)			X
Integrantes de la comunidad AGAFF participantes en el proceso de operación fiscalizadora				X	X(1)						X

Fuente: Manual de roles y responsabilidades de la AGAFF-SGC

### Notas de esta Matriz

- 1) Las administraciones centrales y las Administraciones Desconcentradas, son las responsables de realizar la verificación del cumplimiento de los requisitos de la calidad del producto y del proceso.
- 2) El representante de la dirección es responsable de informar y comunicar el desempeño del SGC-AGAFF al comité de calidad.
- 3) El coordinador de la calidad del representante de la dirección es el responsable de coordinar y apoyar en la elaboración de las minutas de las reuniones de la revisión por la dirección y comité de la calidad.
- 4) El personal soporte es el responsable de revisar la evidencia documental de las acciones de mejora y efectuar su cierre.
- 5) El representante de la dirección es el responsable de verificar el cumplimiento del SGC en la norma ISO 19011.



- 6) El representante de la dirección, el auditor líder y el equipo auditor, son los responsables de coordinar los aspectos inherentes a la calidad de los procesos.
- 7) El administrador general, es el responsable de aprobar las propuestas de las Líneas generales de acción de la comunidad AGAFF. El administrador central, el administrador desconcentrado, el representante de la dirección son los responsables de aprobar las propuestas de acciones de mejora de sus administraciones correspondientes.
- 8) El administrador central, el administrador desconcentrado, el representante de la dirección y expertos son los responsables de definir las propuestas de líneas generales de acción de la comunidad AGAFF. Los expertos y el equipo de mejora son los responsables de definir las acciones de mejora de sus áreas correspondientes.
- 9) El coordinador de la calidad es el responsable de registrar y dar seguimiento a las acciones de mejora.
- 10) La participación del representante de la dirección en las Líneas Generales de Acción se delimita únicamente al seguimiento de las mismas.

La alta dirección en la AGAFF además debe asignar la responsabilidad y autoridad para asegurarse de que los procesos están generando y proporcionando las salidas previstas; uno de ellos es el de: Realizar la Planeación y Seguimiento de la Operación Fiscalizadora y está conformado por los Subprocesos mediante los cuales se lleva a cabo la planeación de la Operación Fiscalizadora, como el establecimiento de metas, objetivos y el seguimiento que se le da a su cumplimiento.

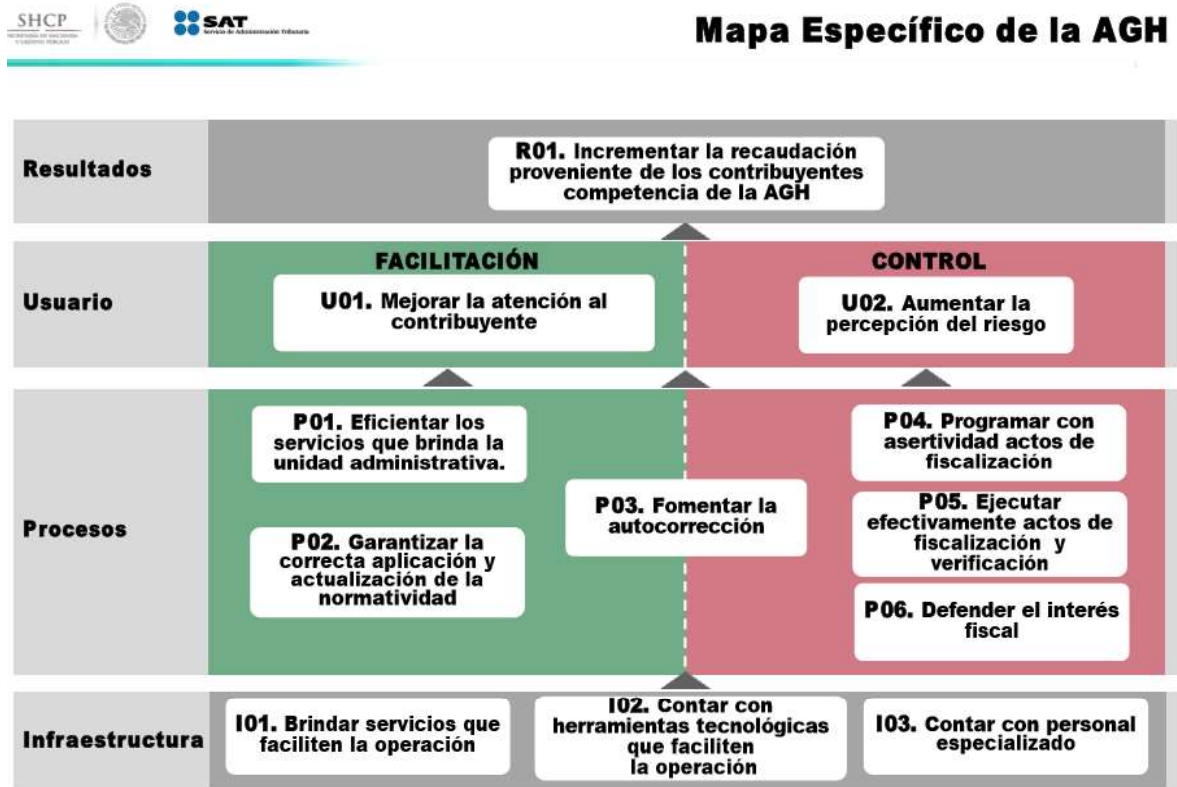
Otro proceso es el de Operación Fiscalizadora Incluye las actividades para llevar a cabo la Operación sustantiva de la AGAFF, y está integrado por el subproceso del mismo nombre Operación Fiscalizadora.

Finalmente, el proceso de Apoyo a la Operación Fiscalizadora detalla las actividades mediante las cuales se proporcionan los recursos y servicios necesarios para la adecuada operación de los procesos sustantivos de la AGAFF.

### **4.3 Situación Actual de la AGH**

En la actualidad, la AGH es una división joven del SAT con 3 años de experiencia en fiscalización, sin embargo no se encuentra alineada dentro del Plan Estratégico del SAT 2014-2018, esta área enfocada a la fiscalización del sector energético de hidrocarburos, como hemos visto, se deriva de la reforma energética en agosto de 2015, por ello la importancia de analizar su mapa estratégico, debido a que nos permite dimensionar como percibe al ciudadano y de qué manera se encamina a cumplir sus objetivos, asimismo la facilidad con la que se puede ir alineando o no a los procesos del SAT. Como se puede observar, se tienen 4 ejes transversales relevantes, en la parte superior se ubican los resultados a lograr, en el siguiente nivel está el usuario al cual por un lado, se le pretende aumentar la percepción de riesgo y por el otro mejorar la atención al contribuyente, como antepenúltimo los procesos a ejecutar y a fortalecer y por último el capital humano así como la infraestructura, es decir, que estos elementos se encuentran en la parte inferior porque consolidan las bases para poder lograr las metas y objetivos.

Ilustración 19. Mapa Estratégico de la AGH



Fuente: Sitio de la AGH Intrasat

Sin embargo, tanto en el Reglamento Interior del SAT, como en el Manual de Organización de este, se definen las funciones y facultades de la AGH y, además de las relacionadas con las obligaciones inherentes al órgano recaudador y fiscalizador del que forma parte, se encuentran algunas directamente vinculadas con la legislación del Sector de Hidrocarburos. Es decir que se trata de un área especializada dentro del SAT.

#### 4.4 Evaluación de los 7 Principios de la Gestión de la Calidad en la Administración General de Hidrocarburos (AGH).

Tal como se vio en el Capítulo II, en el contexto de que un Principio de Gestión de la Calidad es una regla o creencia fundamental y universal para conducir y operar una organización. Los principios forman la base de las normas de gestión de la calidad, son elementos que proporcionan entendimiento y orientación a la organización. La

aplicación sistémica de los 7 principios en conjunto conduce a la Calidad Total. Es decir, estos principios son el marco de referencia para que la dirección conduzca los esfuerzos de la organización hacia la consecución de la mejora del desempeño.

Derivado de lo anterior, se realizaron encuestas con la finalidad de evaluar los 7 principios de Gestión de la Calidad e identificar el acercamiento a una cultura de la calidad en la AGH del SAT.

El estudio se realizó a 25 personas de diferentes edades y niveles jerárquicos como analistas, jefes de departamento, subadministradores y administradores de área, cabe mencionar que todos tienen licenciatura y alguna maestría, posteriormente se tabuló y se graficaron los resultados.

*Tabla 9. Matriz de estratificación AGH-SAT*

<b>Nivel jerárquico</b>	<b>N° de encuestados</b>	<b>Edades</b>	<b>Antigüedad en el puesto</b>	<b>Licenciatura</b>	<b>Maestría</b>
<b>Analista</b>	12	Entre 23 y 29	2 y 3 años	10	2
<b>Jefe de departamento</b>	6	Entre 27 y 34	3 años	6	0
<b>Subadministrador</b>	4	Entre 30 y 42	3 años	2	2
<b>Administrador de área</b>	3	Entre 35 y 50	3 años	1	3

Fuente: elaboración propia

Véase el apartado de anexos pp.189 para observar el conjunto de preguntas y la escala de respuestas, así como el cuestionario tabulado pp.192 y gráficas pp.195.

El diagnóstico es el siguiente:

### **I. Enfoque al Cliente**

1. Todos los encuestados señalaron conocer quiénes son sus clientes y a quién impacta su buen desempeño laboral.

2. 83% del personal entrevistado desconoce la importancia de identificar las necesidades del contribuyente para generar un valor agregado.
3. **73% del personal percibe al contribuyente como un cliente, sin embargo, un 22% no está de acuerdo con esta percepción y a un 6% le es indiferente sobre ese rol que juega el cliente-contribuyente.**

## **II. Liderazgo**

4. La totalidad señaló que conoce los objetivos de la institución.
5. Un 89% de los encuestados considera que sus jefes de trabajo se conducen con valores compartidos, imparcialidad y modelos de funciones éticos, sin embargo, un 11% no emite opinión precisa de la percepción de sus jefes.
6. **Algunos empleados señalan que sus jefes no fomentan o reconocen las contribuciones de las personas, solo el 56% está de acuerdo en que sus jefes los inspiran y los reconocen.**
7. **Hay un 16% de empleados entrevistados que señala que sus jefes no les dan a conocer los objetivos del área, así como motivarlos día a día a cumplir metas**

## **III. Participación de las personas**

8. 89% de los empleados buscan de manera activa oportunidades para aumentar sus competencias y conocimientos en la institución, aunque existe un 11% que no buscan aumentar sus competencias.
9. **El 50% del personal entrevistado manifestó no estar de acuerdo y en una postura neutral al señalar el hecho de proponer libremente actividades de mejora en sus procesos.**
10. **El 50% de los encuestados, no reconoció que sus compañeros de trabajo aportaran ideas innovadoras y propuestas de mejora.**
11. La totalidad de los empleados reconoce que asume su responsabilidad al resolver un problema.

12. Todos los empleados reconocen la importancia de su contribución y función en la institución.

#### **IV. Enfoque basado en procesos**

13. Solo un 17% señaló que desconoce si los manuales de procedimientos o sistemas se encuentran realmente actualizados, la mayoría afirmó que si se encuentran actualizados.

14. La mayoría de los encuestados señaló que conoce los requisitos que debe cumplir un producto de su labor, no obstante, un 17% se mantuvo en una postura neutral o de desconocimiento.

15. Todos comprenden la importancia de su contribución para la institución.

**16. Algunos empleados no conocen de manera inmediata si su proceso sufre algún cambio, así como quien haya realizado la autorización, sin embargo el 78% afirmó que conocen los cambios en procesos de forma inmediata.**

#### **V. Mejora continua**

**17. La mayoría señaló que desconoce si es medido en su proceso de manera cualitativa o cuantitativa, otro grupo menor señaló que si es medido en su actividad**

**18. Más del 50 % de los encuestados tuvo una postura neutral o de desconocimiento referente a propuestas de mejora continua en sus procedimientos**

19. Gran parte del personal afirmó que sus procesos son monitoreados con la finalidad de mejorar

**20. Más del 50% de los entrevistados afirmó que no interpreta el enunciado “lo que se mide se puede mejorar”**

## **VI. Toma de decisiones basada en la evidencia**

21. La mayoría de los encuestados afirmó que los datos que recibe son fiables y exactos, sin embargo, una mínima parte señaló una postura neutral, lo que implica que hace falta una tasa de 0% errores.

**22. Un 50% de los entrevistados señaló que no puede acceder a los resultados que genera su área como libre acceso.**

23. Algunos empleados no identifican a que se refieren los métodos de medición de indicadores

24. La mayoría de los empleados hacen toma de decisiones basada en análisis de hechos

**25. Algunos empleados hacen toma de decisiones basadas en la experiencia y la intuición.**

## **VII. Gestión de las relaciones**

**26. Un 30% de los entrevistados afirma que desconoce si su institución se preocupa por conocer los intereses de la ciudadanía**

27. Casi todos los empleados consideran que conocer las necesidades de la ciudadanía puede ser de gran ayuda para desarrollar alianzas estratégicas y operar mejor.

28. Solo algunos empleados consideran que la relación con la sociedad los vuelve competitivos

**29. Algunos empleados consideran que conocer las necesidades de la ciudadanía puede entorpecer sus funciones al querer implementar diversas mejoras**

30. Conocen los organismos clave con los cuales se relaciona su institución.

#### **4.5 Diagnóstico comparativo de Indicadores de Seguimiento Institucional para Decisiones Ejecutivas (INSIDE) Eficiencia en la Recaudación**

Como podemos ver, primeramente, se evaluó el SGC de la AGAFF y por el otro se evaluaron los 7 principios de la calidad en la AGH, una división joven que no tiene implementado un SGC.

Este apartado es clave en este capítulo, en virtud de que se realizó un comparativo entre ambas Administraciones Generales y no solo hablamos de indicadores de calidad o del sistema implementado, sino también del objetivo fundamental del SAT que consiste en recaudar impuestos, para ello hablaremos de un sistema a nivel SAT que lo vigila la Administración General de Planeación y que se denomina INSIDE (Indicadores de Seguimiento Institucional para Decisiones Ejecutivas), dicho sistema consiste en un conjunto de mediciones que son transversales, se miden a nivel central y se encuentran alineados con el Plan Estratégico del SAT.

Con los INSIDE's se busca medir el desempeño y aportar información, tanto de manera conjunta, como de manera específica de las áreas que conforman a la Administración General de Auditoría Fiscal (AGAFF) y la Administración General de Hidrocarburos (AGH).

Dicha información se publica durante la tercera semana del mes posterior al de medición y se realizan a su vez, reuniones trimestrales de seguimiento para detectar desviaciones de la estrategia del SAT.

Los INSIDE's, tienen un indicador conjunto que define la participación por administración general y para promover una visión conjunta que potencie la cooperación transversal se trata del **indicador de Recaudación**.

Veamos primeramente los indicadores de 2017 de la AGH:



Tabla 10. Avance en la meta de Recaudación 2017 para la AGH

<Administración General de Hidrocarburos>			
Mes	Meta	Recaudación Observada	Cumplimiento (%)
Enero	8,715,536,664.8	8,580,857,294.0	98.5
Febrero	8,390,079,194.1	9,759,707,903.0	116.3
Marzo	31,310,833,183.7	17,355,794,560.0	55.4
Abril	32,046,811,153.3	20,529,816,764.0	64.1
Mayo	25,399,280,979.5	21,773,150,539.0	85.7
Junio	26,069,858,518.5	18,277,699,806.0	70.1
Julio	30,609,263,055.0	19,023,930,459.0	62.2
Agosto	18,759,596,190.0	18,244,909,975.0	97.3
Septiembre	19,077,464,585.8	17,067,338,129.0	89.5
Octubre	12,276,131,667.0	16,977,376,660.0	138.3
Noviembre	30,051,357,728.0	18,612,623,749.0	61.9
Diciembre	10,839,615,360.0	12,065,797,061.0	111.3
<b>Total</b>	<b>253,545,828,279.7</b>	<b>198,269,002,899.0</b>	<b>78.2</b>

Fuente: Intrusat, Indicadores INSIDE

Gráfica 2. Cumplimiento en la meta de Recaudación AGH 2017



Fuente: Informe de INSIDE

Gráfica 3. Cumplimiento y Recaudación AGH 2017



Fuente: Informe de INSIDE

Ahora veamos los indicadores de 2017 de la AGAFF (Zona metropolitana Norte)

Tabla 11. Avance en la meta de Recaudación 2017 para la AGAFF (zona metropolitana norte)

<Distrito Federal 1(Norte del D.F.)>			
Mes	Meta	Recaudación Observada	Cumplimiento (%)
Enero	13,736,845,539.9	14,107,300,968.8	102.7
Febrero	11,908,001,221.9	10,201,781,566.8	85.7
Marzo	7,753,116,224.6	10,745,841,805.6	138.6
Abril	11,460,901,591.9	16,034,792,189.5	139.9
Mayo	10,182,146,687.3	11,022,067,116.2	108.2
Junio	9,890,829,934.6	11,218,668,883.3	113.4
Julio	9,890,659,136.0	12,229,900,435.6	123.7
Agosto	9,493,830,722.0	9,416,103,574.2	99.2
Septiembre	9,400,962,261.0	10,038,220,709.1	106.8
Octubre	9,655,360,798.0	10,661,899,251.6	110.4
Noviembre	8,811,017,881.6	10,350,575,227.2	117.5
Diciembre	14,545,906,669.7	27,983,360,097.1	192.4
<b>Total</b>	<b>126,729,578,668.4</b>	<b>154,010,511,814.9</b>	<b>121.5</b>

Fuente: Informe de INSIDE

Gráfica 4. Avance en la meta de Recaudación 2017 para la AGAFF zona Norte CDMX



Fuente: Informe de INSIDE

Gráfica 5: Cumplimiento en la meta de Recaudación AGAFF 2017 (zona norte CDMX)



Fuente: Informe de INSIDE

Como se puede observar, el grado de cumplimiento en las metas es diferente y notorio, aun y cuando se compara el mismo indicador de recaudación.

#### 4.5.1 Resultados del Comparativo en la recaudación de impuestos entre la AGH y la AGAFF

En particular la AGH, con una meta cuantiosa pero calculada (objetivamente y metodológicamente para su cumplimiento por la Administración General de Planeación), solo logra un avance de la meta del ejercicio 2017 de un **78.2%**.

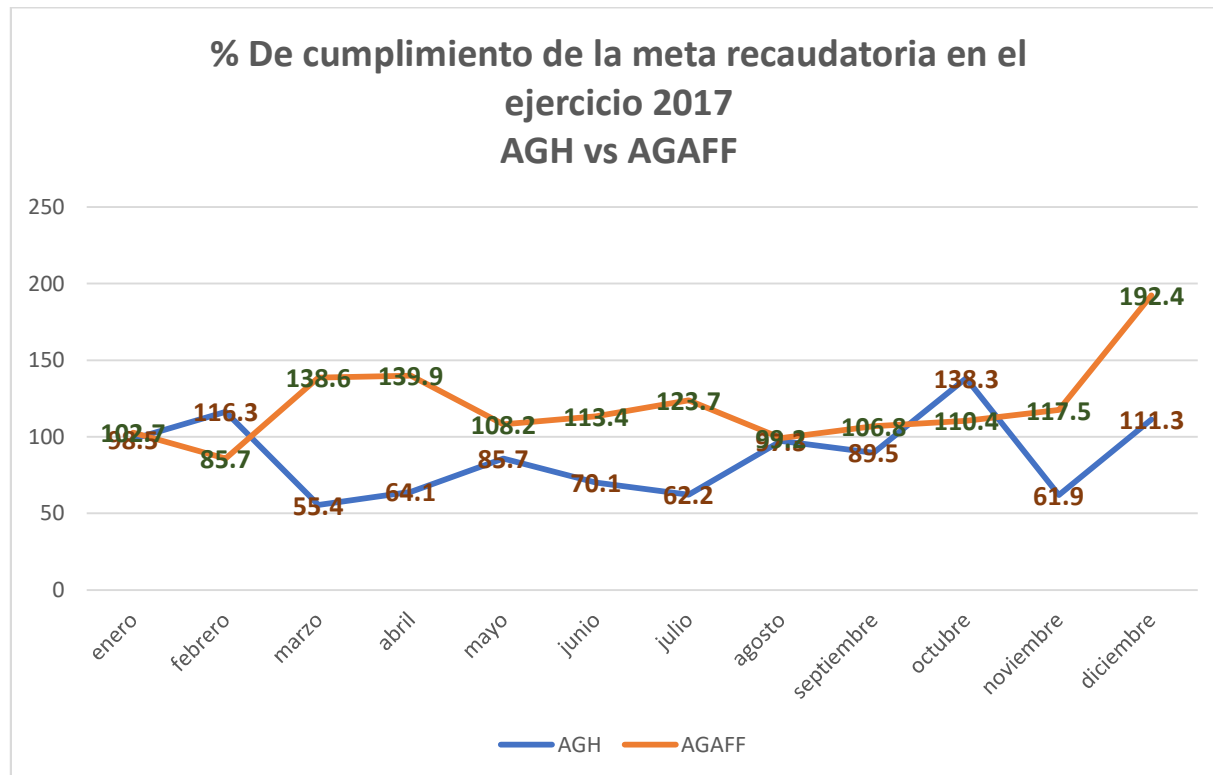
Por su parte la AGAFF, con una meta de igual manera calculada objetivamente y metodológicamente considerando todos los recursos para su capacidad de respuesta, logra un avance significativo, de un **121.5%** de avance en el ejercicio 2017.

Tabla 12. Cumplimiento acumulado de la recaudación en 2017 AGH vs AGAFF

Meta/ Administración	AGH	AGAFF
<b>Meta para 2017</b>	\$253,545,828,279.70	\$126,729,578,668.40
<b>Recaudación Observada 2017</b>	\$198,269,002,899	\$154,010,511,814.90
<b>% Cumplimiento acumulado</b>	78.20%	121.53%

Fuente: Elaboración propia

Gráfica 6. Cumplimiento recaudatorio 2017

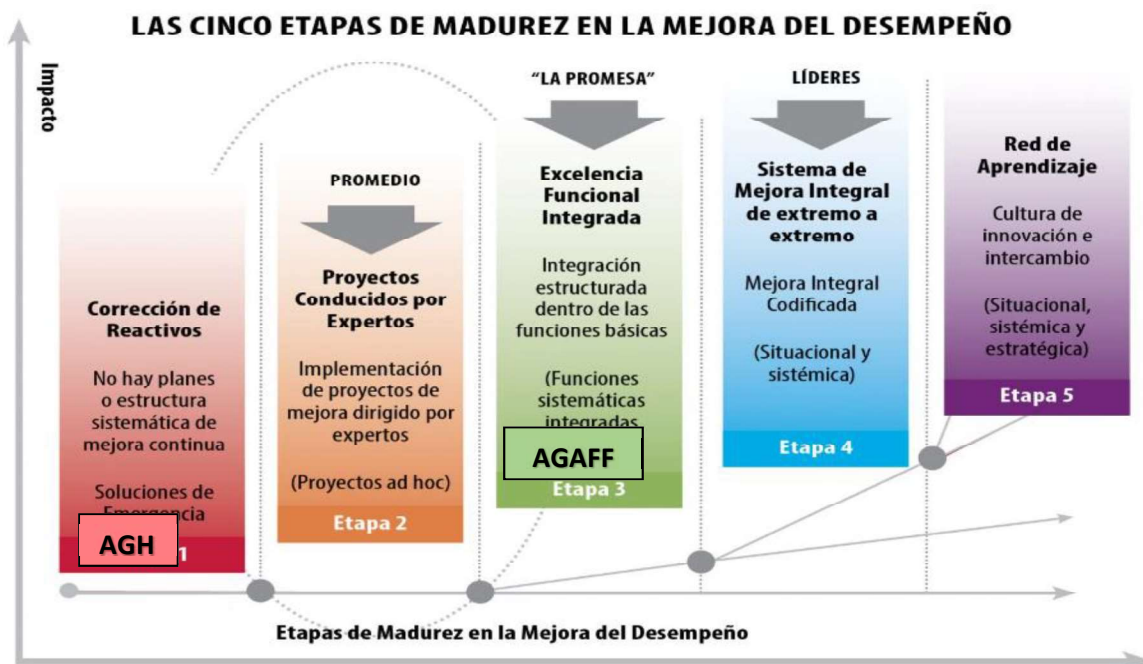


Fuente: Elaboración propia

#### 4.6 Etapas de madurez en la mejora del desempeño AGAFF y AGH

El panorama para la AGH es en la etapa 1, dentro del ciclo de madurez en la mejora del desempeño de cualquier organización. Por el contrario, para la AGAFF se refleja en una etapa 3 de promesa.

Ilustración 20. Etapas de la Madurez entre la AGAFF y la AGH



En términos generales, es evidente que un área fiscalizadora que ha tenido madurez en los procesos de fiscalización, así como en la implementación eficaz de un Sistema de Gestión de la Calidad llega de manera eficiente a sus objetivos.

## **Capítulo V. Propuesta de un Modelo de calidad, basado en la institución pública internacional, aplicado a una Institución Mexicana en transición.**

### **5.1 Etapas de implementación del Modelo**

Como sabemos para cualquier propuesta de mejora o cambio siempre ha de existir una razón o motivo, ante el análisis y diagnóstico formulados en el capítulo anterior, el propósito de este modelo tiene como objeto enlistar los pasos a seguir de la propuesta a implementar, se trata de un sistema de gestión de la calidad para un área que se fusiona o queda como de reciente creación y ante procesos de cambios organizacionales.

#### **1. Diagnóstico**

En esta primera etapa se identifican las necesidades y expectativas del Sistema de Gestión de Calidad para iniciar la correcta implementación de la norma ISO 9001 y definir los objetivos y metas a alcanzar.

#### **2. Planificación y Diseño, en esta etapa se desarrolla un manual de calidad que describe el Alcance del Sistema de Gestión de la Calidad, se determinan los objetivos y la Política de Calidad y cómo la Nueva Administración del SAT está dando aplicación a la Norma ISO en los diferentes procesos que constituyen.**

#### **3. Desarrollo: En esta etapa se diseñan y actualizan los procesos que se encuentran dentro del alcance del Sistema de Gestión de Calidad, se determinará y elaboran los diagramas y flujogramas de proceso, así como sus instructivos de trabajo y la documentación de los formatos aplicables, asimismo, se determina la actualización, desarrollo y/o modificación de los sistemas informáticos de acuerdo a las necesidades del SGC.**

#### **4. Implementación: Etapa donde se difunden los manuales de los 3 procesos (sustantivo, directivo y soporte) y las herramientas informáticas del Sistema de Gestión de Calidad en apoyo a la Nueva área del SAT, los cuales se sugiere que estén disponibles en el INTRASAT y crear un micro sitio web del SGC donde se puedan consultar. Lo anterior**

alineado conforme a los requisitos de comunicación de la norma que se establecen en el manual de calidad conforme a la norma ISO 9001.

5. Licitación para la contratación del organismo certificador: este proceso implica en colaboración con la Administración General de Recursos y Servicios (AGRS) la contratación de una empresa certificadora en la norma ISO 9001 que se encuentre avalada por la Entidad Mexicana de Acreditación (EMA). Y se realice el procedimiento conforme las estipulaciones de la AGRS.
6. Se identifican las necesidades de capacitación a efecto de elaborar los cursos: Actualización de Procesos y Certificación de Auditores Internos en la norma ISO 19011 con la finalidad de capacitar al personal de la Nueva Administración del SAT.
7. Diagnóstico Preliminar ISO 9001, en esta etapa se llevan a cabo las revisiones presenciales y/o virtuales por parte de un equipo conformado en llevar la Administración del Sistema de Gestión de la Calidad, a través de las Auditorías Internas con la finalidad de determinar el nivel de implementación de la Norma ISO 9001 en la Unidad Administrativa.
8. Revisión por la Dirección (Informe para la Nueva Administración General del SAT): En esta etapa se realiza un informe con los resultados de la implementación del Sistema de Gestión de Calidad con la Norma ISO 9001 y se presenta a la Alta Dirección.
9. Certificación en la Norma ISO 9001: Etapa en la cual se adjudica a la empresa certificadora y se lleva a cabo el proceso de auditoría de certificación en la norma ISO 9001, el cual consiste en revisión Documental del Sistema de Gestión de Calidad, así como las revisiones presenciales de una muestra de unidades administrativas.



Ilustración 21. Proceso de implementación del Modelo de Calidad en la Nueva Administración del SAT



Fuente: Elaboración propia

## 5.2 Factores a considerar para la implementación del modelo

### 5.2.1 Panorama socio político, cambio de gobierno.

Para el gobierno que entra a partir del 1 de Diciembre de 2018, a cargo del presidente Electo; Andrés Manuel López Obrador, se tiene un panorama de transformación, en virtud de que el ideal ocupado durante su campaña política electoral fue la de un sentimiento de desprecio por los funcionarios públicos, es decir, se difundieron consignas como: "Hay que quitar privilegios al funcionariado", lo anterior me remite a la cita del libro "La reducción de La burocracia, en el cual se hace referencia a la toma de poder de Margaret Thatcher quien Introdujo un cambio socioeconómico radical en el Reino Unido aunque fue criticada por la venta de bienes del Estado y el debilitamiento de los sindicatos. Lo anterior no necesariamente habla de privatización, sin embargo, es probable la reducción de la burocracia, lo que ocasiona cambios en la cultura organizacional del SAT, en este caso de estudio, se realizaron entrevistas referentes principios de la calidad y si bien es cierto, aun y siendo las preguntas de cuestionarios en escalas cerradas, los empleados manifestaron fuera del cuestionario incertidumbre sobre su estabilidad laboral por un lado y por otro descontento ante la probable disminución de sus ingresos.

Alterar irreflexivamente las relaciones jerárquicas y las relaciones de poder en una institución suele provocar el caos y no resolver ninguno de los profundos problemas de la misma, pero



provoca una excitante sensación de poder al hacerlo. Es casi irresistible. A niveles superiores del aparato público, también es frecuente ver nuevos Presidentes anunciando la creación o fusión de Ministerios o Subsecretarías, como si eso fuera a cambiar en algo la resolución de los problemas del país. Pero la ciudadanía queda convencida por un tiempo de que se está haciendo algo.

### **5.2.2 Democratización y Eficiencia en la Institución**

En México y en otros países ha surgido el término democratización como una moda en los últimos años, actualmente se vive la hipótesis de que las elecciones democráticas son un mecanismo de sancionar al gobierno corrupto con los votos, esta práctica puede parecer sensata, sin embargo, pueden existir dificultades prácticas en cuestiones de métodos y procesos, los Sistemas y modelos de calidad se implementan fácilmente en organizaciones que tienen apertura al cambio. Por lo que la democratización y la eficiencia han de ir de la mano, los valores y principios tienen que ser propagados por los directivos que encabezan la institución, así como incentivar y motivar la participación ciudadana para poder retroalimentar la eficiencia institucional.

Por lo general, toda institución pública o privada enfrenta obstáculos para cambiar las cosas. La mayor parte de las veces éstos se relacionan con el escepticismo, y con la dificultad y tiempo requerido para transformar culturas, hábitos y prácticas de trabajo. Si no lo cree, obsérvese a sí mismo en sus intentos de cambiar sus hábitos alimenticios o sus rutinas cotidianas. Imagine ahora hacerlo en 300 o 2000 personas. En el caso del sector público se suman, o más bien se multiplican y potencian, las restricciones políticas, la necesidad de realizar estos cambios a la vista del público y la prensa, presiones externas, múltiples stakeholders con agendas contradictorias, presiones de sectores políticos por proteger los cargos de sus afiliados cualquiera sea su desempeño, dificultades en la modificación de normas y leyes, rigideces presupuestales y administrativas, o en el peor caso, capturas institucionales difíciles de romper.

### **5.2.3 El manejo de la Calidad Total es Eficaz pero no necesariamente fácil**

La calidad requiere que todos los niveles de la institución se comprometan del todo, desde el apoyo de la alta dirección hasta la participación total de los empleados. Esto no es sencillo.

Algunas dependencias gubernamentales se retiran del manejo de calidad total después de un programa de corto plazo, diciendo que no sirvió. Éstas no aceptaron “El total” en el manejo de calidad total. Es una nueva manera que requiere que seamos mucho más competitivos, nos interese más en las pequeñas cosas que hacen que la ciudadanía apruebe al funcionario público o lo rechace. Pero, tal como la máquina de vapor revolucionó a la sociedad agrícola, el manejo de calidad total revolucionará a la sociedad de la información. Otro ejemplo de la magnitud que representa gestionar cambios en una institución es el gerente público, de aquellos escasos que han logrado transformaciones exitosas y radicales, tiene más habilidades y posibilidades de lograr cambios en el sector privado, que un gerente privado exitoso de gestionar cambios en el sector público.

Si la gestión del cambio en empresas es difícil, toma tiempo, y no siempre tiene éxito, las naturales restricciones del sector público hacen que esta aventura sea doblemente difícil y lenta, y con tasas de éxito aun menores. Mayor razón para abordarla de manera sistemática y profesional, pues de su éxito suele depender el bienestar de muchos ciudadanos o el ahorro de enormes recursos públicos, que pertenecen a los ciudadanos.

### **5.3 Estrategias que se pueden implementar en el SAT como un gobierno de la transformación y de la reinversión.**

En esta administración es importante la implementación de un sentido de competencia, dado que permite reforzar la confianza del ciudadano en el gobierno. Cuando los clientes tienen la ocasión de ver a los empleados públicos y las empresas privadas andar a la rebatiña por ofrecerles las mejores condiciones posibles en un servicio, cambian de actitud, tenemos el claro ejemplo de las gasolineras.

**Las cotas de competencia:** permiten evaluar y comparar el rendimiento de los organismos públicos. Los resultados se publican en memorias, en cuadros de rendimientos y en otros tipos de indicadores de resultados. Esto fomenta la competencia psicológica entre organismos ya que apela al orgullo y el deseo de superarse de los empleados y las autoridades de la administración pública.

Es posible que los empleados públicos que tienen que hacer frente a la competencia se guarden información sobre las innovaciones con las que han tenido éxito para seguir siendo

competitivos en lugar de compartir sus conocimientos con los demás. Naturalmente, seguirán trabajando con más ahínco a fin de encontrar los secretos para mejorar su rendimiento en el trabajo que si no tuvieran que hacer frente a la competencia.

Existen ventajas de la competencia y el aprendizaje en colaboración, especialmente si se organizan los incentivos cuidadosamente. Si se hace correctamente, la competencia puede estimular el deseo de aprender y compartir información.

En primer lugar, convierta en competidores a los organismos y los equipos, no a los individuos. Esto fomenta el ambiente de cooperación que forma parte del trabajo en equipo. De hecho, el trabajo en equipo más intenso que se puede experimentar en una institución se da en equipos que tienen que competir.

En segundo lugar, se tiene que tener cuidado a la hora de definir el éxito en situaciones de competencia. Por ejemplo, de vez en cuando se puede premiar a todos los equipos que muestren una mejora o que hayan rebasado un determinado objetivo para los rendimientos. De este modo todo el mundo sale ganando si todos mejoran y todos los equipos tienen un incentivo para aprender todo lo posible de los equipos que obtienen los mejores rendimientos. Estos equipos, por su parte, no tienen motivo para guardarse sus secretos. De hecho, compartir información les permite por lo general aprender algo que les ayudará también a mejorar.

**La elaboración de un nuevo sistema de incentivos:** se usa la gestión de rendimientos acompañada de un nuevo sistema de incentivos. Al hacerlo, se tendrán que tomar cuatro decisiones básicas:

¿Qué clase de incentivos he de utilizar para el SAT?	¿Quién debe tener los incentivos?	¿Debo crear incentivos negativos (penalizaciones) además de incentivos positivos?	¿Debo aplicar medidas subjetivas u objetivas en la evaluación de rendimientos?
<ul style="list-style-type: none"> <li>Otorgar días de vacaciones extraordinarios.</li> <li>Bono de productividad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Extensivo principalmente a mandos medios y operativos quienes componen la columna vertebral de la organización. También es viable para las cabezas en virtud de que también están</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Puede realizarse una prueba, sin embargo, no es viable si esto más allá de incentivar genera presión y estrés laboral por la competencia.</li> <li>Si el fracaso comporta una rebaja en el sueldo, hay menos probabilidades de que</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Principalmente enfocada en el cumplimiento de metas mensuales, número de propuestas eficientes.</li> <li>Monto de presuntas investigadas.</li> <li>Nivel de recaudación por administración de área.</li> </ul>

¿Qué clase de incentivos he de utilizar para el SAT?	¿Quién debe tener los incentivos?	¿Debo crear incentivos negativos (penalizaciones) además de incentivos positivos?	¿Debo aplicar medidas subjetivas u objetivas en la evaluación de rendimientos?
	obligados a mostrar resultados.	los empleados asuman riesgos y prueben cosas nuevas.	

Esta investigación ha permitido aprender las siguientes lecciones a este respecto:

**No subestimar el poder de los incentivos psicológicos.** Mucha gente supone que los incentivos económicos son el aliciente más persuasivo. El dinero es importante para la mayoría de los empleados, pero no lo es todo. Para muchos ni siquiera es una prioridad. Los psicólogos llevan décadas indicando que la gente necesita y quiere otras cosas en mayor medida. Pueden ser reconocimientos en un cuadro de honor, así como dejar salir más temprano para que los empleados puedan tener un esparcimiento y convivencia familiar o cultivarse en otros aspectos, no solo profesionales.

- Los premios por el rendimiento obtenido constituyen para los empleados un reconocimiento no económico de sus logros. Esto permite a los trabajadores saber que la tarea que realizan es apreciada, respetada y valorada.
- La gratificación psicológica proporciona a los empleados y/u organismos incentivos cuasieconómicos como nuevo equipo y tiempo libre retribuido.
- Las primas son gratificaciones en efectivo complementarias al sueldo. Son concedidas a individuos o equipos que alcanzan determinados objetivos de rendimientos. No se computan en la indemnización por despido.
- El reparto de ganancias garantiza a los empleados una parte de los ahorros financieros que obtengan los organismos siempre y cuando se alcancen una calidad y unos criterios de servicios determinados.
- De este modo los trabajadores tienen un interés económico claro en el aumento de la productividad.
- El ahorro repartido es el reparto de ganancias para organismos. Les permite quedarse con una parte de los fondos que ahorran durante el año (o bienio) fiscal para usarla en el futuro. Crea un incentivo de ámbito organizativo para ahorrar dinero.

- La paga por rendimientos, también conocida por el nombre de «paga por méritos», permite renovar los sistemas de compensación tradicionales para vincular una considerable parte de lo que gana el empleado a sus rendimientos. En lugar de ofrecer ventajas adicionales de tipo económico como las primas o el reparto de ganancias, vincula los plazos y los aumentos de sueldo a los rendimientos.
- Los contratos y acuerdos por rendimientos hacen depender a los administradores y sus organismos de los rendimientos. Establecen gratificaciones y penalizaciones y dan a los dirigentes públicos libertad para deshacerse de los altos cargos (o los organismos enteros) que no obtengan los resultados deseados.
- Los dividendos de eficiencia reducen los presupuestos de administración de las agencias un pequeño porcentaje cada año, pero exigen a los organismos que mantengan sus niveles de producción.

### **La estrategia del cliente: siente al cliente en el asiento del conductor**

Cuando los organismos públicos pasan a ser responsables ante sus clientes, su conducta cambia. Se trata de una eficaz herramienta de cambio. La estrategia del cliente se basa en la estrategia de las consecuencias, ya que hace a los organismos responsables de sus rendimientos no sólo ante las autoridades que se encuentran encima de ellos en la cadena de mando sino también ante sus clientes. Esto podría ser considerado simplemente un procedimiento más para crear consecuencias.

### **5.4 Estrategias adicionales para dirigir el SAT a la Gestión del Cambio en esta etapa de la 4ta Transformación.**

1. Generar una convicción en las altas jerarquías o la cúpula institucional, es decir se haga una cuidadosa evaluación del “stock de liderazgo” disponible en la institución, y de su verdadero interés en el cambio, haciendo si es necesario y políticamente posible los cambios pertinentes de personas, y luego, desarrollando innumerables conversaciones formales e informales hasta asegurar la necesaria convicción colectiva en la cúpula.

2. Generar una coalición para el cambio, generalmente los programas de cambio surgen en pocas personas. Si no se hacen esfuerzos para agrandar esta coalición, en esferas sucesivas y crecientes de convicción, tarde o temprano emergerá una existente oposición que se reagrupa y detiene el cambio.
3. Generar una visión seductora del futuro, una visión de futuro es el “sueño ambicioso pero realizable”, es la institución que quisiéramos ver más adelante si todo sale bien.
4. Comunicar y discutir a menudo la nueva visión estratégica, se refiere a que se requerirá de mucha persistencia y reiteración, y mucha comunicación personal entre jefes y subordinados para transmitir esta visión. No solo limitándose a correos y posters, la transmisión de la nueva visión y el proyecto de cambio sólo puede hacerse por comunicación personalizada, en pequeños grupos y en “cascada”. El directivo superior conversando francamente con sus subordinados directos, estos a su vez con los subordinados de 3er nivel, y así sucesivamente, y repetidamente. Por cierto, nada perjudica más el proceso de cambio que una conducta de las autoridades inconsistente con la nueva visión. Si los directivos no están dispuestos a invertir su tiempo en esto, en resolver las legítimas dudas y temores que surgirán en los funcionarios, en acoger sus sugerencias, y prefieren dedicar su tiempo a labores de “alta política”, entonces es preferible no embarcarse en la aventura del cambio.
5. Atreverse a remover obstáculos de la nueva visión seductora, normalmente los procesos de transformación tienen días de batallas cruciales, siempre surgen obstáculos significativos de diversa índole: un procedimiento, una estructura, una norma, una actitud hacia los contribuyentes, una parte interesada, algún gremio inconforme, si no hubiese obstáculos significativos, el cambio ya se habría realizado desde mucho tiempo atrás.
6. Planear una aparición sistemática de triunfos de corto plazo: el proceso de transformación pierde credibilidad sin logros en el corto plazo, aun cuando sean menores, y mucha gente se desanima o se une a la oposición. El compromiso con los logros de corto plazo es lo que asegura la realización de la tarea de largo plazo.
7. No declarar la victoria antes de haber ganado, La mayoría de las veces se requerirán muchos años para que los cambios se arraiguen profundamente en la cultura de una organización, especialmente si ésta es grande. Hasta que los cambios no se arraigan en la cultura, los nuevos enfoques son frágiles y sujetos a regresiones. En vez de

declarar la victoria total, deben declararse frecuentemente las victorias parciales, y anunciarlas como la base para afrontar mayores desafíos.

8. No dejarse vencer por la cotidianeidad, es importante que los directivos de gobierno, conformen un comité de cambio, cuya misión única y específica es reunirse en forma religiosamente quincenal para coordinar y empujar todas estas tareas, sin tratar los asuntos cotidianos en esa ocasión, las urgencias institucionales inevitablemente ahogan el proceso de cambio.

## Conclusiones

El presente estudio revisó el papel que juega un Sistema de Gestión de la Calidad conforme a la norma ISO 9001 en la fiscalización y recaudación de impuestos para el Servicio de Administración Tributaria, dado que la comparación realizada entre la AGAFF y la AGH permitió identificar elementos como los principios de la calidad y la implementación de sistemas que permiten monitorear las auditorías al contribuyente, así como herramientas que permiten evaluar la satisfacción del cliente que influyen en la eficiencia y eficacia recaudatoria.

Se conocieron las estructuras administrativas del SAT con un enfoque sistémico que se alinean con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 vinculado con el Plan Estratégico del SAT 2014-2018 que se enfoca en el cumplimiento de la meta recaudatoria para proveer el gasto público y la implementación de las políticas públicas de ese sexenio, adicionalmente, se identificaron diferentes niveles de madurez administrativa entre la AGAFF y la AGH. También se observó que el SAT es una institución que constantemente sufre cambios estructurales organizacionales, lo que implica que por lo menos una vez en el sexenio se creen nuevas áreas o se fusionen y eliminen otras, en consecuencia, se pudo identificar que la AGH es un producto de la reforma energética que no se había contemplado en el documento oficial del Plan Estratégico del SAT 2014-2018, puesto que su creación fue hasta agosto de 2015 y que por tal motivo no contaba con una estructura administrativa consolidada y madura, más bien, se constituyó una réplica de otras administraciones fiscalizadoras pero sin la esencia de un liderazgo y herramientas informáticas de control bien diseñadas lo que hizo empezar de cero en cuestiones administrativas simples.

Desafortunadamente este panorama de continuos cambios en la estructura del SAT, sin atender de fondo el problema de raíz como en especializar, motivar e incentivar el capital humano, no permite que se fomente una cultura fiel y abierta al aprendizaje, asimismo la constante rotación de mandos medios y altos entre cada sexenio es un factor que apaga el liderazgo comprometido y el seguimiento a los proyectos y nuevas estrategias que se implementan.



Dentro del comparativo a nivel recaudatorio, se identificó un déficit mensual durante el ejercicio 2017 para la AGH pues obtuvo un 78.2% mientras que la AGAFF tuvo un cumplimiento del 121.5% de la meta recaudatoria.

Para el ciclo de madurez en la mejora del desempeño para la AGH es en la etapa 1, debido a que no existen planes o estructura sistemática de mejora continua, por el contrario, la AGAFF se refleja en una etapa 3 de promesa, pues cuenta con una integración estructurada dentro de sus funciones básicas.

Para lo anterior, se propuso para la AGH un plan de implementación de un SGC, con una estructura bien definida; que abarca desde el momento en el que encuentran las expectativas y necesidades del SGC, pasando por la planificación, el diseño de un manual de calidad, la actualización de los procesos y elaboración de flujogramas hasta su implementación en la AGH, no dejando de lado los procesos de licitación para que un organismo certificador sea contratado y se pueda realizar la certificación conforme a la norma ISO 9001, por lo tanto, siempre es vital tener el respaldo de los mandos superiores quienes pueden dar un seguimiento a los acuerdos y compromisos que implica mantener un Sistema de Gestión de la Calidad.

## Recomendaciones

Se sugiere llevar a la práctica estrategias que han sido aplicadas en oficinas de gobierno de otros países, con la finalidad de lograr una reinversión institucional para el SAT, desde el tipo de incentivos que se pueden otorgar, hasta el fomento de un sentido de competencia ganar-ganar para apelar el orgullo en los servidores públicos y un deseo de superación a nivel de equipos y así fomentar un ambiente de cooperación.

Cabe resaltar que este estudio comprende el periodo 2015 a 2018, sin embargo, a la fecha en que es terminada esta tesis, se perciben cambios debido al nuevo sexenio del Presidente Andrés Manuel López Obrador, por lo que las áreas de oportunidad encontradas en la AGH, van a ser heredadas por una nueva división del SAT que será el resultado de una fusión entre la Administración General de Hidrocarburos (AGH) y la Administración General de Grandes Contribuyentes (AGGC), que se verá reflejada en el Reglamento Interno del SAT, por lo que se recomiendan estrategias de gestión del cambio en el gobierno (Change Management Government) para que pueda asumirlo en este sexenio entrante.

Otra dificultad frecuente y propia del SAT, así como del resto del sector público es la difícil sincronización entre los tiempos políticos y los tiempos organizacionales, por lo general, las reformas institucionales como en este caso aplicó la Reforma Energética del sexenio pasado, requiere años para madurar, y los calendarios políticos exigen resultados rápidos, a veces inconsistentes con la visión de largo plazo.

Finalmente, toda clase de cambio y sus resultados concretos, deben ser materializados por los administradores generales en el SAT, los cuales deben estar convencidos de la necesidad del cambio, y se lo deben haber apropiado en su área a cargo.

Si bien es cierto los problemas que enfrentan las instituciones públicas en México no se solucionan como fórmulas mágicas implementando múltiples modelos administrativos, con reingenierías, reestructuraciones, mejoras de política pública o

cambios de modelo de gestión, sino con disciplina, rigurosidad, y éticas de trabajo que deben estar presentes, en primer lugar en los directivos, y de allí, desdoblarse a todo el personal de la organización, se predica con el ejemplo, tal vez ello sea suficiente para lograr importantes cambios.

## Referencias

- Alcalá, A. B. (2009). *Dirección de Personas, un timón en la tormenta*. Madrid: Diaz de Santos.
- Cairns, T. (1991). *La Edad Media*. Madrid: Aka.
- Casermeiro de Goytia, M. B., & Scheuber de Lovaglio, Y. (14 de noviembre de 2018). *Salta*. Obtenido de La calidad en los servicios públicos:  
[http://www.salta.gov.ar/descargas/archivos/ocspdfs/ocs\\_la\\_calidad\\_en\\_los\\_servicios\\_publicos.pdf](http://www.salta.gov.ar/descargas/archivos/ocspdfs/ocs_la_calidad_en_los_servicios_publicos.pdf)
- Chica Velez, S. (2010). Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. *Administración y Desarrollo*, 39-53.
- Deming, W. E. (2007). *Calidad, productividad y competitividad: La salida de la crisis*. Madrid: Diaz de Santos.
- Desconocido. (1 de enero de 2012). *La Nación*. Obtenido de Calidad en la gestión pública:  
<https://www.nacion.com/archivo/calidad-en-la-gestion-publica/HSN3SUJBUFG4LAVT7M5ELPTSJ4/story/>
- Fabela Gallegos, M., & Hernández Guzmán, A. (1 de 1 de 2001). *Publicaciones Técnicas*. Obtenido de Sistemas de calidad y acreditación aplicados a laboratorios de prueba:  
<https://www.imt.mx/archivos/Publicaciones/PublicacionTecnica/pt185.pdf>
- Ferlie, E., & Ongaro, E. (2015). *Strategic Management in Public Services Organizations: Concepts, Schools and Contemporary Issues*. Nueva York: Routledge.
- Fernandez Ríos, M., & Sánchez, J. (1997). *Eficacia Organizacional*. Madrid: Ediciones Diaz de Santos.
- Griful Ponsati, E., & Canela Campos, M. Á. (2005). *Gestión de la Calidad*. Barcelona: Ediciones UPC.
- Grocock, J. M. (1993). *La cadena de la calidad*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos.
- Heredia Viveros, N. (2010). *Gerencia de compras*. Bogotá: Ecoe Ediciones.
- Hood, C. (1996). *"Racionalismo económico en la gestión pública: ¿De la administración pública progresiva a la nueva gestión pública?"* Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Huerta Melchor, O. (2008). *Managing Change in OECD Governments*. Francia: OECD Publishing.
- Hughes, O. E. (2003). *Public Management and Administration*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- ISO, C. T. (2015). *ISO 9000:2015 Sistemas de Gestión de la Calidad, Fundamentos y Vocabulario*. Ginebra: isotools.
- ISO, C. T. (2015). *ISO 9001:2015 Sistemas de Gestión de la Calidad, Fundamentos y vocabulario*. México: Organización Internacional de Normalización.

- Martin, R. (3 de Julio de 2018). *Tracc*. Obtenido de Recursos: <https://es.traccsolution.com/resources/etapas-de-madurez/>
- Mera Gamboa, S. A. (1 de 1 de 2004). *Javeriana*. Obtenido de Diferencias y similitudes en la aplicación del concepto de mejoramiento continuo en el sector empresarial japonés y estadounidense: <https://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/ingenieria/tesis64.pdf>
- Mercier, B. L. (2006). *Auteurs et Textes Classiques de ñ*. Quebec: Université Laval.
- Miranda Gonzalez, F. J., Chamorro Mera, A., & Rubio Lacoba, S. (2007). *Introducción a la Gestión de la Calidad*. Madrid: Delta Publicaciones Universitarias.
- Moyado Estrada, F. (2014). *Gobernanza y Calidad en la Gestión Pública: Oportunidades para mejorar el desempeño de la Administración Pública en México*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Olias de Lima, B. (2011). *Manual de Organización Administrativa del Estado*. México: Sintesis.
- Osborne, D., & Plastrik, P. (1998). *La reducción de la burocracia*. Barcelona: Paidós.
- Ostroff, F. (1 de Mayo de 2006). *Harvard Business Review*. Obtenido de Change Management in Government: <https://hbr.org/2006/05/change-management-in-government>

### **Referencias Institucionales (SAT)**

- AGAFF, 2018 diciembre, *Manual de Gestión de la Calidad de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal*. Ciudad de México: Servicio de Administración Tributaria.
- AGAFF, 2016 abril, *Documento Metodológico de Indicadores del Sistema de Gestión de la Calidad de la AGAFF*. Ciudad de México: Servicio de Administración Tributaria.
- AGH, 2015 agosto, *Manual de inducción a la Administración General de Hidrocarburos*. Ciudad de México: Servicio de Administración Tributaria.
- SAT, 2016 enero, *Manual de Organización General del Servicio de Administración Tributaria*. Ciudad de México: Servicio de Administración Tributaria.
- SAT, 2013 mayo, *Plan Estratégico del Servicio de Administración Tributaria 2014-2018*. Ciudad de México: Servicio de Administración Tributaria.
- SAT, Sitio Intrasat

## Glosario

**Acción correctiva:** Acción tomada para eliminar la causa de una no conformidad detectada u otra situación indeseable.

**Acción preventiva:** Acción tomada para eliminar la causa de una no conformidad potencial u otra situación potencialmente indeseable.

**Administración Pública:** Conjunto de instituciones y de organizaciones de carácter público que disponen de la misión de administrar y gestionar el estado y algunos entes públicos, se encuentran dirigidas por individuos y cuentan con una planta de personal notable que facilita el funcionamiento de las diversas áreas en las que normalmente se encuentra dividida, le corresponde hacer de nexo directo entre los ciudadanos y el poder político de turno, y por supuesto atender y satisfacer todas las demandas que los ciudadanos puedan acercar.

**Administración Tributaria:** Administración llevada por un organismo encargado de realizar la recaudación ejecutar procedimientos de verificación y fiscalización de los tributos controlando y ejerciendo una inspección sobre las actuaciones de los entes pasivos, está facultado para asegurar el cumplimiento de las obligaciones tributarias según normas y leyes establecidas, de manera equitativa, general, transparente y garantizar los derechos del contribuyente.

**Alta dirección:** Persona o grupo de personas que dirigen y controlan al más alto nivel una organización.

**Burocracia:** Grupo social formado por los funcionarios o empleados públicos. Conjunto de actividades y trámites que hay que seguir para resolver un asunto de carácter administrativo.

**Calidad en la gestión pública:** Cultura transformadora que impulsa a la gestión pública a su mejora permanente, para satisfacer a cabalidad las necesidades y expectativas de la ciudadanía, con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos.

**Calidad:** Grado en el que un conjunto de características inherentes de un objeto cumple con los requisitos.

**Capacidad:** Aptitud de una organización, sistema o proceso para realizar un producto o proceso que cumple los requisitos.

**Ciudadano:** Persona considerada como miembro de un estado titular de derechos civiles y políticos, sometido a sus leyes.

**Ciente principal:** El individuo o grupo al que su trabajo está principalmente destinado a servir de ayuda.

**Ciente:** Organización o persona que recibe un producto.

**Competencia:** Capacidad para aplicar conocimientos y habilidades con el fin de lograr los resultados previstos.

**Contribuyente:** Persona con derechos y obligaciones, frente a un agente público, derivados de los tributos. Es quien está obligado a soportar patrimonialmente el pago de los tributos (impuestos, tasas o contribuciones especiales), con el fin de financiar al Estado.

**Cumplidores:** Aquellos individuos que deben cumplir las leyes y las normas. Por ejemplo, los contribuyentes con respecto a la Oficina Tributaria.

**Democratización:** Proceso por el cual los individuos y los grupos eligen libremente a sus gobernantes y tienen una voz efectiva en el gobierno y en el proceso de formulación de la política pública es entendida por muchas personas como un instrumento a la vez que como una meta de desarrollo.

**Eficacia:** El grado de cumplimiento de las metas perseguidas a través de un plan de actuación, sin tener en cuenta la economía de medios empleados para la consecución de los objetivos.

**Eficiencia:** Es la relación que existe entre los recursos empleados en un proyecto y los resultados obtenidos con el mismo. Hace referencia sobre todo a la obtención de un mismo objetivo con el empleo del menor número posible de recursos o cuando se alcanzan más metas con el mismo número de recursos o menos.

**Fiscalización:** Proceso de revisar, auditar y vigilar a detalle la congruencia en la información fiscal del contribuyente respecto a sus obligaciones en materia de impuestos.

**Gestión de la calidad en los servicios públicos:** Con la Gestión de la calidad se espera que la prestación de los servicios públicos sea cada vez más rápida, eficiente y cómoda para el usuario, más personalizada y se adapte a las necesidades de cada individuo.

**Gestión del Cambio:** Es la Adaptación de la mentalidad, la cultura y las actitudes de las personas a un nuevo entorno, allanando el camino para que las iniciativas de reforma produzcan los resultados deseados al enfrentar los efectos secundarios no deseados y la resistencia al cambio.

**Gobernanza:** Proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia fundamentales y coyunturales y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección.

**Incentivo:** Aquello que induce a una persona o agente a actuar de una manera determinada, y puede ser una recompensa o castigo. Premio o gratificación económica que se le ofrece o entrega a una persona para que trabaje más o consiga un mejor resultado en determinada acción o actividad.

**Intrasat:** Herramienta de sitio web interno en el SAT.

**Liderazgo:** El liderazgo es la función que ocupa una persona que se distingue del resto y es capaz de tomar decisiones acertadas para el grupo, equipo u organización que preceda, inspirando al resto de los que participan de ese grupo a alcanzar una meta común. Por esta razón, se dice que el liderazgo implica a más de una persona, quien dirige (el líder) y aquellos que lo apoyen (los subordinados) y permitan que desarrolle su posición de forma eficiente.

**Manual de calidad:** Documento que especifica el sistema de gestión de la calidad de una organización.

**No conformidad:** Incumplimiento de un requisito.

**Norma ISO 9000:** Esta Norma Internacional describe los conceptos y los principios fundamentales de la gestión de la calidad que son universalmente aplicables a organizaciones que buscan éxito, clientes que buscan confianza, proveedores y partes interesadas.

**Norma ISO 9001:** Es una norma de sistemas de gestión de la calidad (SGC) reconocida internacionalmente. La norma ISO 9001 es un referente mundial en SGC, superando el millón de certificados en todo el mundo.

**Nueva Gestión Pública:** Sistema de manejo descentralizado que aplica innovadores instrumentos de gestión como lo son Sistemas de Gestión de Calidad, controlling, benchmarking y la gestión esbelta entre otros.

**Partes interesadas:** Los individuos o grupos que tienen intereses en el rendimiento de un organismo o sistema público.

**Plan de calidad:** Documento que especifica que procedimientos y recursos asociados deben aplicarse a un proyecto, producto o contrato específico.

**Recaudación fiscal:** Cantidad total de dinero que se consigue de los impuestos y que será la parte fundamental con la que deberá financiarse los servicios públicos que presta el estado. Es un conjunto de gravámenes, impuestos y tasas que las diferentes personas deben pagar y que varían dependiendo de su actividad laboral, de sus condiciones de vida.

**Reinvención del gobierno:** Transformación fundamental de los organismos y sistemas públicos para que se produzcan mejoras espectaculares en su eficacia, su eficiencia, su adaptabilidad y su capacidad para innovar. Esta transformación se logra



cambiando su propósito, sus incentivos, su responsabilidad, su estructura de poder y su cultura.

**Reproceso:** Acción tomada sobre un producto no conforme para que cumpla con los requisitos.

**Requisito:** Necesidad o expectativa establecida, generalmente implícita u obligatoria.

**Satisfacción del cliente:** Percepción del cliente sobre el grado en que se han cumplido sus requisitos.

**Servicio público:** Es una actividad exclusiva del estado, organizada conforme a disposiciones legales reglamentarias vigentes, con el fin de satisfacer de manera continua, uniforme y regular las necesidades de carácter colectivo y, por ende, de interés general, que se realiza por medio de la Administración Pública.

**Sistema de Gestión de la Calidad:** Sistema de Gestión para dirigir y controlar una organización con respecto a la calidad.

**Sistema de Gestión:** Sistema para establecer la política y los objetivos y para lograr dichos objetivos.

**Sociedad:** Grupo de individuos marcados por una cultura en común, un cierto folclore y criterios compartidos que condicionan sus costumbres y estilo de vida y que se relacionan entre sí en el marco de una comunidad.

**Transformación:** Transformación significa el resultado de un proceso de cambio de forma. Sucede cuando una cosa, hecho o idea es convertida en otra.

**Trazabilidad:** Serie de procedimientos que permiten seguir el proceso de evolución de un producto en cada una de sus etapas.

**Verificación:** Confirmación mediante la aportación de evidencia objetiva de que se han cumplido los requisitos especificados.

## Abreviaturas y Siglas

ACATF	Administración Central de Análisis Técnico Fiscal
ACDC	Administración Central de Devoluciones y Compensaciones
ACFE	Administración Central de Fiscalización Estratégica
ACNAFF	Administración Central de Normatividad de Auditoría Fiscal Federal
ACOFN	Administración Central de Operación de la Fiscalización Nacional.
ACPPAFF	Administración Central de Planeación y Programación de Auditoría Fiscal Federal
ACVEEFMCF	Administración Central de Verificación y Evaluación a Entidades Federativas en Materia de Coordinación Fiscal
ADAF's	Administraciones Desconcentradas de Auditoría Fiscal
AGA	Administración General de Aduanas.
AGACE	Administración General de Auditoría y Comercio Exterior
AGAFF	Administración General de Auditoría Fiscal Federal
AGCTI	Administración General de Comunicaciones y Tecnología de la Información
AGE	Administración General de Evaluación.
AGGC	Administración General de Grandes Contribuyentes
AGH	Administración General de Hidrocarburos
AGJ	Administración General Jurídica
AGP	Administración General de Planeación
AGR	Administración General de Recaudación
AGRS	Administración General de Recursos y Servicios.
AGSC	Administración General de Servicios al Contribuyente
ALAF's	Administraciones Locales de Auditoría Fiscal
BSC	Balanced Scorecard
CFF	Código Fiscal de la Federación
CGE	Ciclo de Gestión Estratégica
DOF	Diario Oficial de la Federación
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
INSIDE	Indicador de Seguimiento Institucional para Decisiones Ejecutivas
ISO	Organización Internacional de Normalización
IT	Instructivo de Trabajo
NGP	Nueva Gestión Pública
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OIC	Órgano Interno de Control
PESAT	Plan Estratégico del SAT
PND	Plan Nacional de Desarrollo

PRONAFIDE	Programa Nacional del Financiamiento del Desarrollo
RISAT	Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.
SAT	Servicio de Administración Tributaria
SGC	Sistema de Gestión de la Calidad
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público

## Anexos

### Cuestionario 1. Realizado a personal que participa en la Administración General de Hidrocarburos (AGH).

El presente cuestionario tiene como objeto recolectar información con la finalidad de mejorar los procesos administrativos en esta área, además es de carácter anónimo y puede contestar con la mayor honestidad.

Edad \_\_\_\_\_ Profesión o grado de estudios \_\_\_\_\_

Antigüedad en el puesto \_\_\_\_\_ Nivel Jerárquico \_\_\_\_\_



**Marque la casilla que se asimile a la realidad en su área.**

N°	<b>1. Enfoque al Cliente</b>	Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Neutral	De acuerdo	Totalmente de acuerdo
1	¿Se ha preguntado quienes son sus clientes, y a quienes impacta el desempeño de su trabajo?					
2	En esta institución nos esforzamos por conocer las necesidades de los contribuyentes para exceder sus expectativas					
3	La satisfacción de los clientes (contribuyentes) es una palabra usual en mi trabajo					

N°	<b>2. Liderazgo</b>	Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Neutral	De acuerdo	Totalmente de acuerdo
4	Conozco los objetivos de la Institución en la que trabajo					
5	Tengo un jefe que crea y mantiene valores compartidos, imparcialidad y modelos de funciones éticos					
6	Mi jefe inspira, fomenta y reconoce las contribuciones de las personas					
7	Mi líder de equipo de trabajo me da a conocer los objetivos del área y nos motiva a lograrlos día a día					

N°	<b>3. Participación de las personas</b>	Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Neutral	De acuerdo	Totalmente de acuerdo
8	A menudo busco de manera activa oportunidades para aumentar mis competencias, conocimientos y experiencia en esta institución					
9	Si deseo proponer alguna actividad para mejorar algún proceso en mi trabajo, lo hago libremente y sin censura.					
10	Mis compañeros de trabajo aportan ideas innovadoras y propuestas de mejora.					
11	Cuando surgen problemas en mis procesos laborales asumo mi responsabilidad para resolverlos.					
12	Comprendo la importancia de mi contribución y función en esta institución					

N°	<b>4. Enfoque de Procesos</b>	Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Neutral	De acuerdo	Totalmente de acuerdo
13	Los manuales de los procedimientos que ocupo están vigentes, sea de actividades, de sistemas, etc.					
14	Dentro de los diversos procesos de trabajo que desempeño conozco los requisitos que debe cumplir un producto o servicio que realizo (llámese producto a las revisiones que programo, informes estadísticos que realizo, atención a contribuyentes directamente o mediante sistema, entre otros)					
15	Comprendo la importancia de mi contribución y función en esta institución					
16	Si se realiza alguna modificación en un proceso que ejecuto, lo conozco de manera inmediata y sé quien autorizó el cambio, cuando se realizará y cómo se llevará a cabo					

N°	<b>5. Mejora Continua</b>	Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Neutral	De acuerdo	Totalmente de acuerdo
17	La calidad de los servicios que ofrezco es medida de manera cuantitativa y cualitativa					

18	En mis labores se propone mejorar continuamente mis procedimientos y procesos					
19	los procesos que realizo son monitoreados para mejorarlos en la medida posible					
20	Entiendo el concepto de que "lo que se mide se puede mejorar"					

N°	<b>6. Toma de decisiones basada en la evidencia</b>	Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Neutral	De acuerdo	Totalmente de acuerdo
21	Los datos que me proporcionan siempre son fiables y exactos (sean insumos para informes, o análisis e investigación para casos)					
22	Puedo ver los resultados de mi área como datos de libre acceso					
23	Los indicadores que nos miden las metas son calculados a través de métodos válidos					
24	En mi área de trabajo tomamos decisiones basadas en análisis de hechos					
25	En mi área de trabajo tomamos decisiones basadas en la experiencia y la intuición.					

N°	<b>7. Gestión de las Relaciones</b>	Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Neutral	De acuerdo	Totalmente de acuerdo
26	En mi institución se preocupan por conocer los intereses de la ciudadanía, así como de otros organismos, comunidades y entes sociales					
27	Conocer las necesidades de la ciudadanía, puede permitir desarrollar alianzas estratégicas para operar mejor					
28	Nuestra relación con la sociedad, pone retos a la institución a ser competitivos.					
29	Conocer las necesidades de la ciudadanía, puede entorpecer nuestras funciones al querer implementar diversas mejoras					
30	La SHCP y el contribuyente, son algunos ejemplos de relaciones que tenemos como institución.					

## Tabulación del cuestionario realizado a la AGH para su medir el nivel de enfoque a la cultura de la calidad, evaluación de los 7 principios de la Calidad.

*Tabla 13. Matriz de Tabulación de tendencia aplicada a la AGH para medir su enfoque a la cultura de la calidad*

Principio de la calidad	Escala de respuestas				
<b>1. Enfoque al Cliente</b>	Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Neutral	De acuerdo	Totalmente de acuerdo
1. Sé quiénes son mis clientes, y a quienes impacta el desempeño de mi trabajo	0%	0%	0%	100%	0%
2. En esta institución nos esforzamos por conocer las necesidades de los contribuyentes para exceder sus expectativas	0%	0%	83%	11%	6%
3. La satisfacción de los clientes (contribuyentes) es una palabra usual en mi trabajo	0%	22%	6%	56%	17%
<b>2. Liderazgo</b>	Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Neutral	De acuerdo	Totalmente de acuerdo
4. Conozco los objetivos de la Institución en la que trabajo	0%	0%	0%	11%	89%
5. Tengo un jefe que crea y mantiene valores compartidos, imparcialidad y modelos de funciones éticos	0%	0%	11%	72%	17%
6. Mi jefe inspira, fomenta y reconoce las contribuciones de las personas	0%	17%	28%	44%	11%
7. Mi líder de equipo de trabajo me da a conocer los objetivos del área y nos motiva a lograrlos día a día	0%	0%	17%	61%	22%
<b>3. Participación de las personas</b>	Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Neutral	De acuerdo	Totalmente de acuerdo
8. A menudo busco de manera activa oportunidades para aumentar mis competencias, conocimientos y experiencia en esta institución	0%	0%	11%	61%	28%
9. Si deseo proponer alguna actividad para mejorar algún proceso en mi trabajo, lo hago libremente y sin censura.	0%	33%	17%	33%	17%

Principio de la calidad	Escala de respuestas				
10. Mis compañeros de trabajo aportan ideas innovadoras y propuestas de mejora.	0%	11%	50%	17%	22%
11. Cuando surgen problemas en mis procesos laborales asumo mi responsabilidad para resolverlos.	0%	0%	0%	83%	17%
12. Comprendo la importancia de mi contribución y función en esta institución	0%	0%	0%	50%	50%
<b>4. Enfoque de Procesos</b>	Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Neutral	De acuerdo	Totalmente de acuerdo
13. Los manuales de los procedimientos que ocupo están vigentes, sea de actividades, de sistemas, etc.	0%	0%	17%	44%	39%
14. Dentro de los diversos procesos de trabajo que desempeño, conozco los requisitos que debe cumplir un producto o servicio que realizo (revisiones que programo, informes estadísticos, atención a contribuyentes directamente o mediante sistema, entre otros)	0%	0%	17%	56%	28%
15. Comprendo la importancia de mi contribución y función en esta institución	0%	0%	0%	17%	83%
16. Si se realiza alguna modificación en un proceso que ejecuto lo conozco de manera inmediata y sé quien autorizó el cambio, cuando se realizará y cómo se llevará a cabo	0%	0%	22%	22%	56%
<b>5. Mejora Continua</b>	Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Neutral	De acuerdo	Totalmente de acuerdo
17. La calidad de los servicios que ofrezco es medida de manera cuantitativa y cualitativa	0%	0%	67%	33%	0%
18. En mis labores se propone mejorar continuamente mis procedimientos y procesos	0%	0%	56%	22%	22%
19. Los procesos que realizo son monitoreados para mejorarlos en la medida posible	0%	0%	39%	28%	33%
20. Entiendo el concepto de que "lo que se mide se puede mejorar"	0%	0%	56%	22%	22%

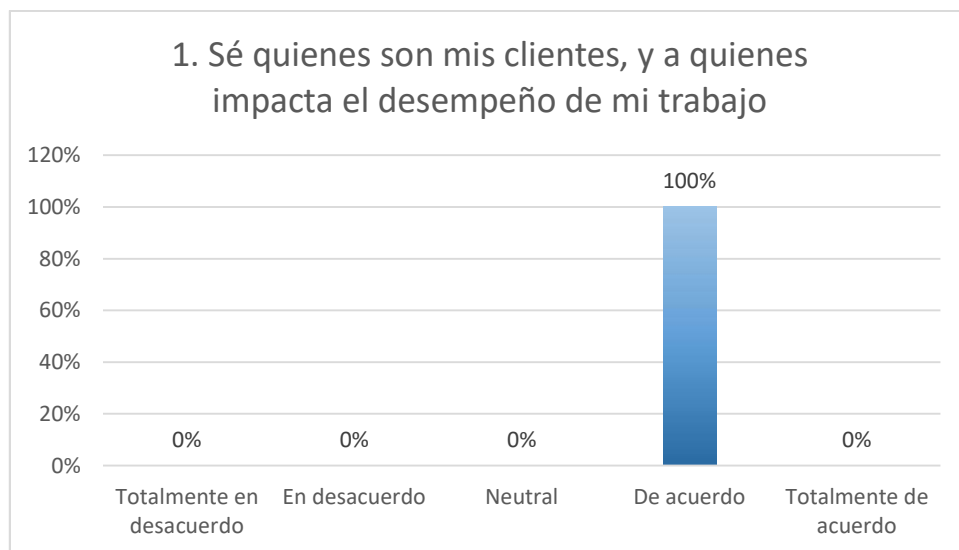


Principio de la calidad	Escala de respuestas				
	Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Neutral	De acuerdo	Totalmente de acuerdo
<b>6. Toma de decisiones basada en la evidencia</b>					
21. Los datos que me proporcionan siempre son fiables y exactos (sean insumos para informes, o análisis e investigación para casos)	0%	0%	11%	61%	28%
22. Puedo ver los resultados de mi área como datos de libre acceso	11%	17%	22%	22%	28%
23. Los indicadores que nos miden las metas son calculados a través de métodos válidos	0%	0%	39%	33%	28%
24. En mi área de trabajo tomamos decisiones basadas en análisis de hechos	0%	0%	44%	28%	28%
25. En mi área de trabajo tomamos decisiones basadas en la experiencia y la intuición.	0%	11%	56%	28%	6%
<b>7. Gestión de las Relaciones</b>	Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Neutral	De acuerdo	Totalmente de acuerdo
26. En mi institución se preocupan por conocer los intereses de la ciudadanía, así como de otros organismos, comunidades y entes sociales.	0%	11%	33%	50%	6%
27. Conocer las necesidades de la ciudadanía, puede permitir desarrollar alianzas estratégicas para operar mejor	0%	0%	28%	50%	22%
28. Nuestra relación con la sociedad, pone retos a la institución a ser competitivos.	0%	11%	39%	33%	17%
29. Conocer las necesidades de la ciudadanía, puede entorpecer nuestras funciones al querer implementar diversas mejoras.	0%	11%	39%	39%	11%
30. La SHCP y el contribuyente, son algunos ejemplos de relaciones institucionales que tenemos como organismo.	0%	0%	0%	67%	33%

## Gráficos de cuestionario sobre los 7 principios de la Calidad aplicado a la Administración General de Hidrocarburos.

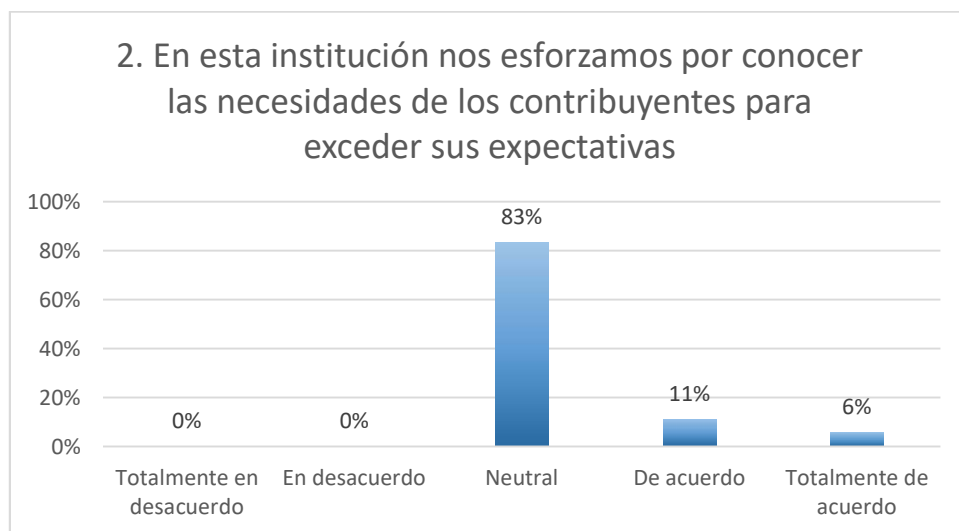
### I. Enfoque al cliente

Gráfica 7 Enfoque al cliente Pregunta 1



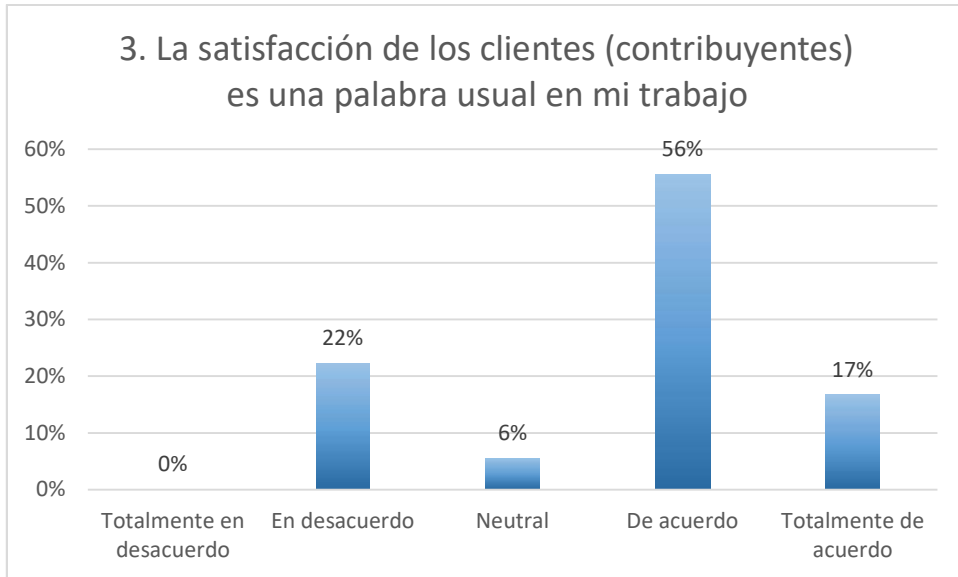
Fuente: Elaboración propia

Gráfica 8. Enfoque al cliente Pregunta 2



Fuente: Elaboración propia

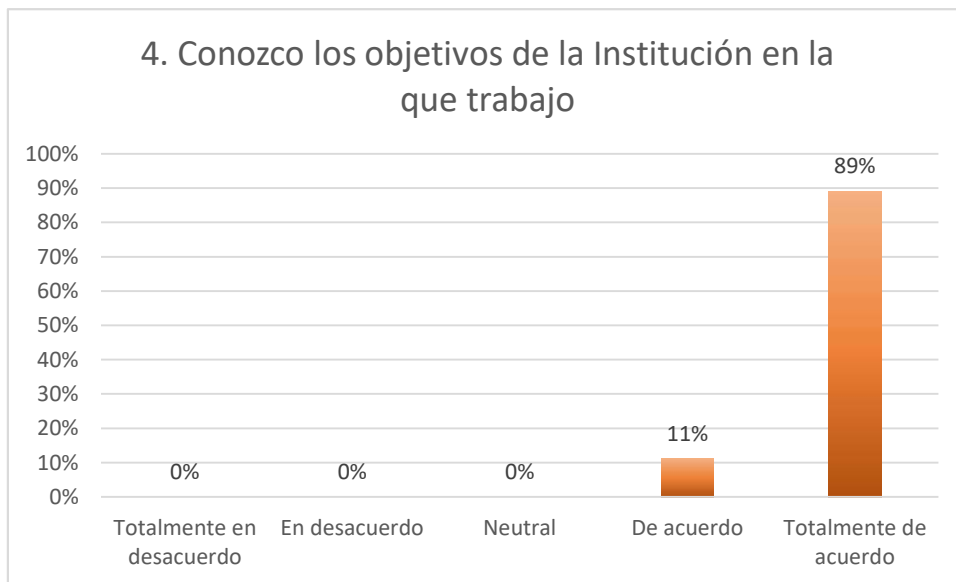
Gráfica 9. Enfoque al cliente Pregunta 3



Fuente: Elaboración propia

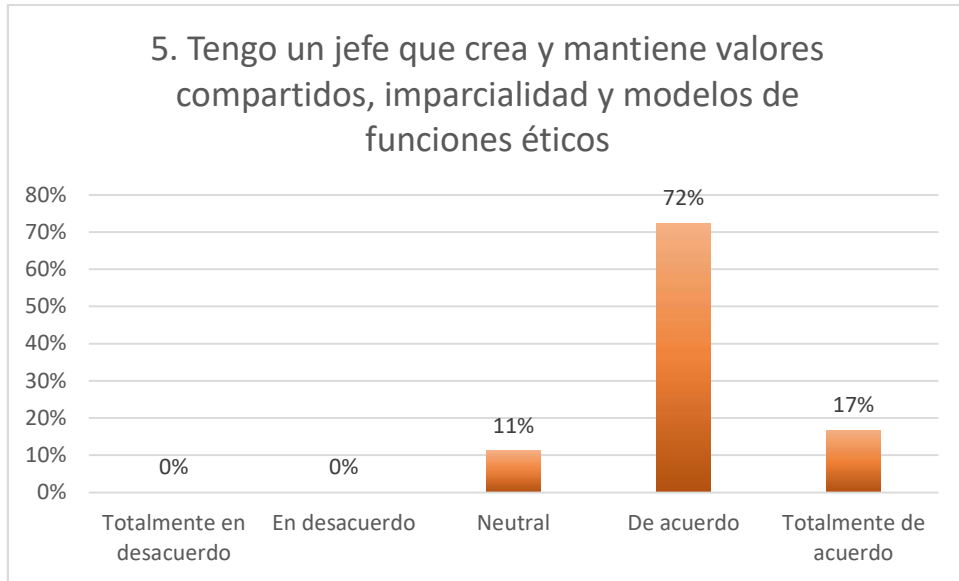
## II. Liderazgo

Gráfica 10. Liderazgo Pregunta 4



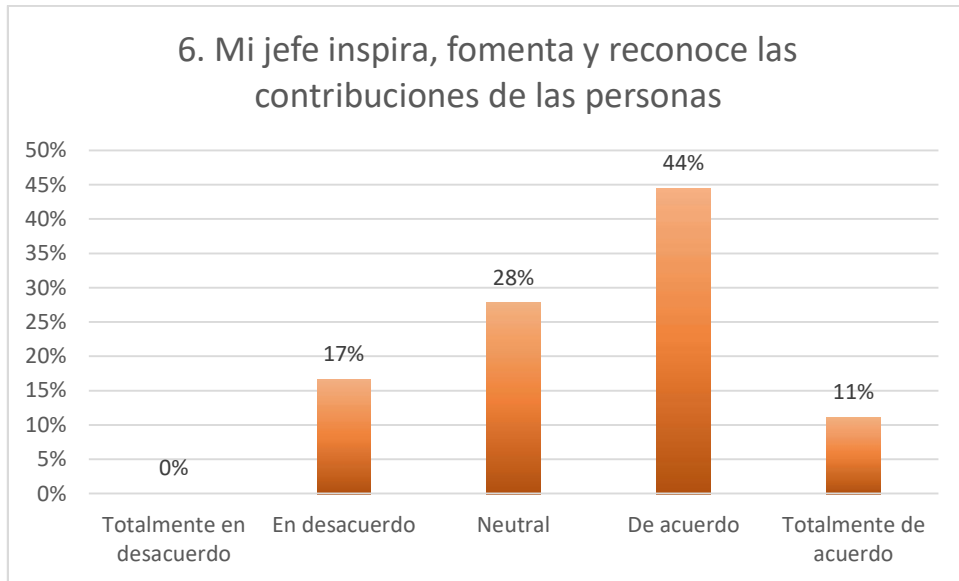
Fuente: Elaboración propia

Gráfica 11. Liderazgo Pregunta 5



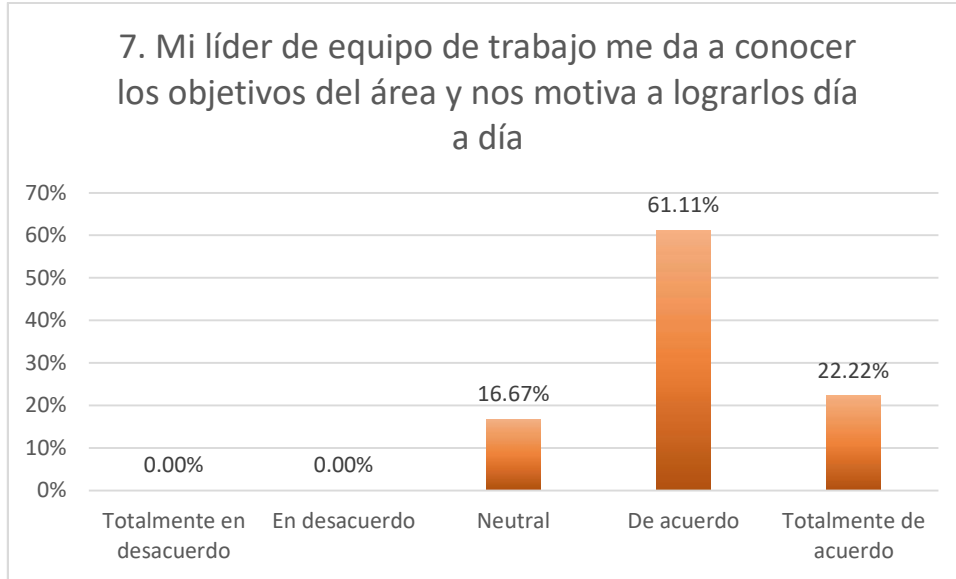
Fuente: Elaboración propia

Gráfica 12. Liderazgo Pregunta 6



Fuente: Elaboración propia

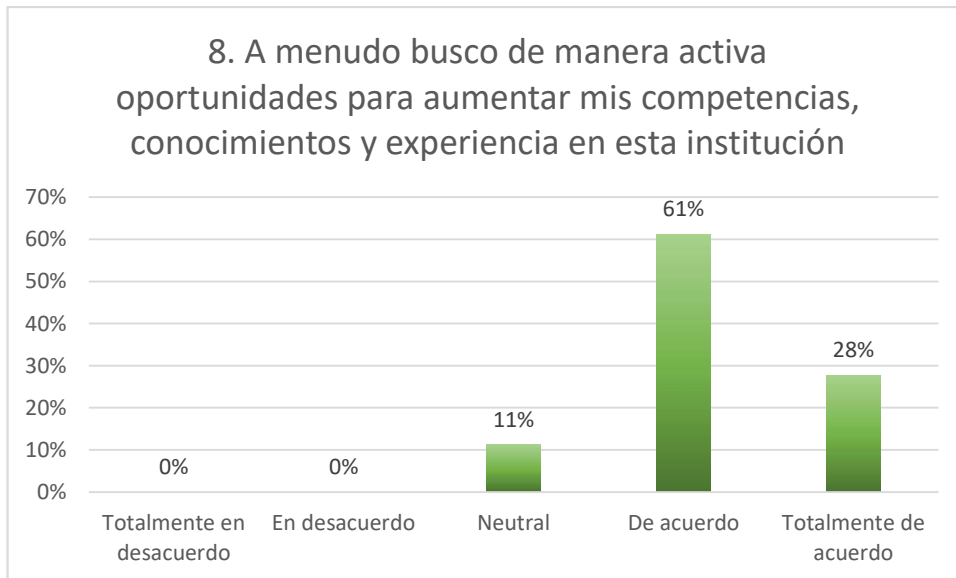
Gráfica 13. Liderazgo Pregunta 7



Fuente: Elaboración propia

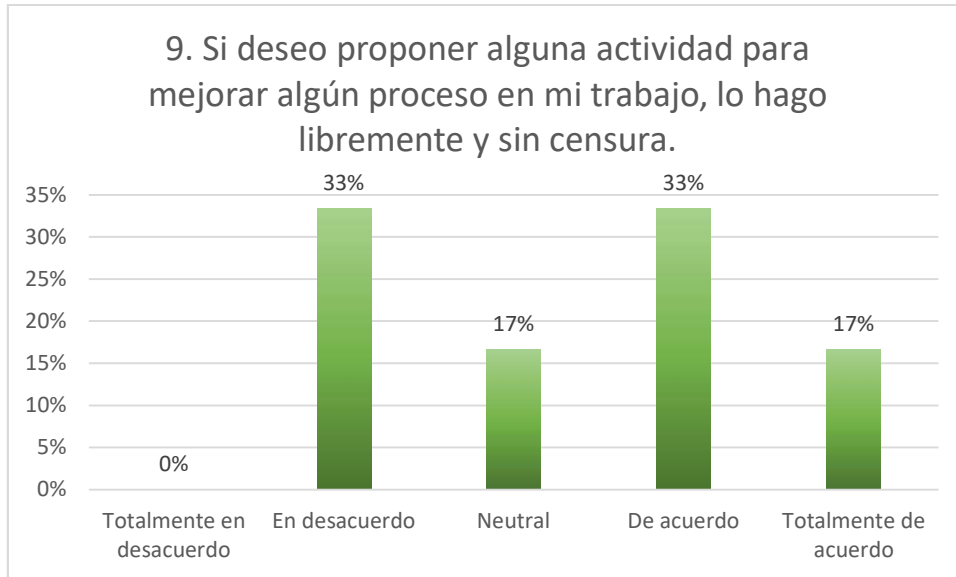
### III. Participación de las personas

Gráfica 14. Participación de las personas Pregunta 8



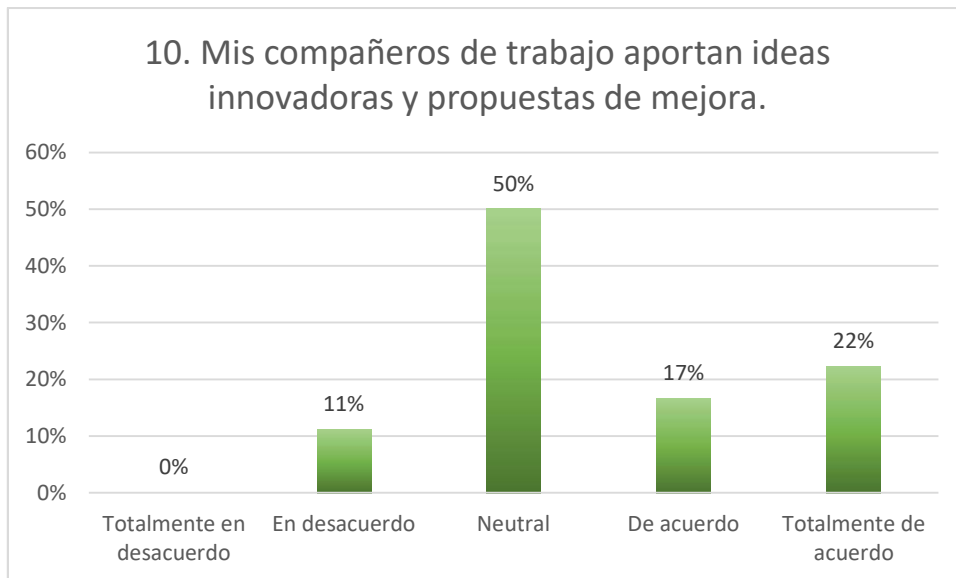
Fuente: Elaboración propia

Gráfica 15. Participación de las personas Pregunta 9



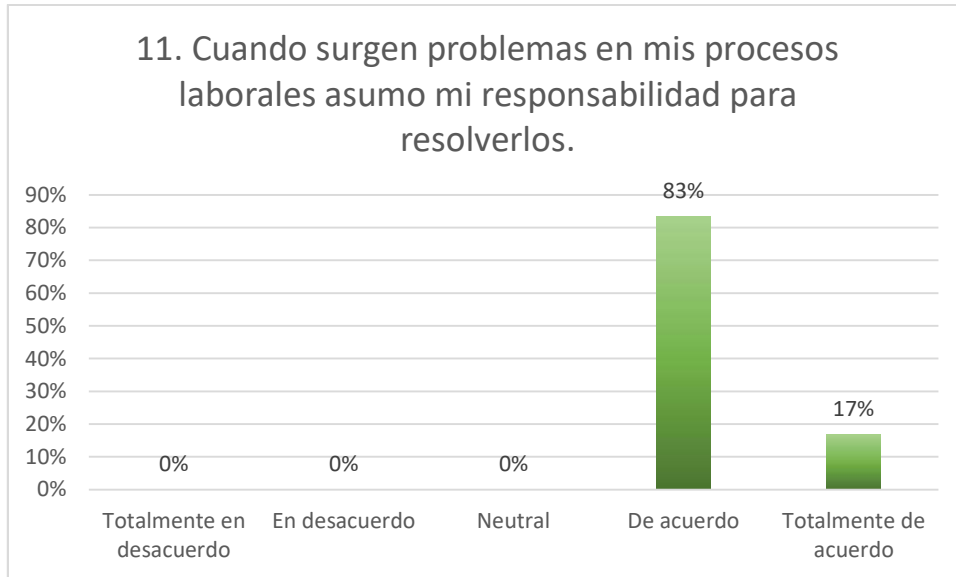
Fuente: Elaboración propia

Gráfica 16. Participación de las personas Pregunta 10



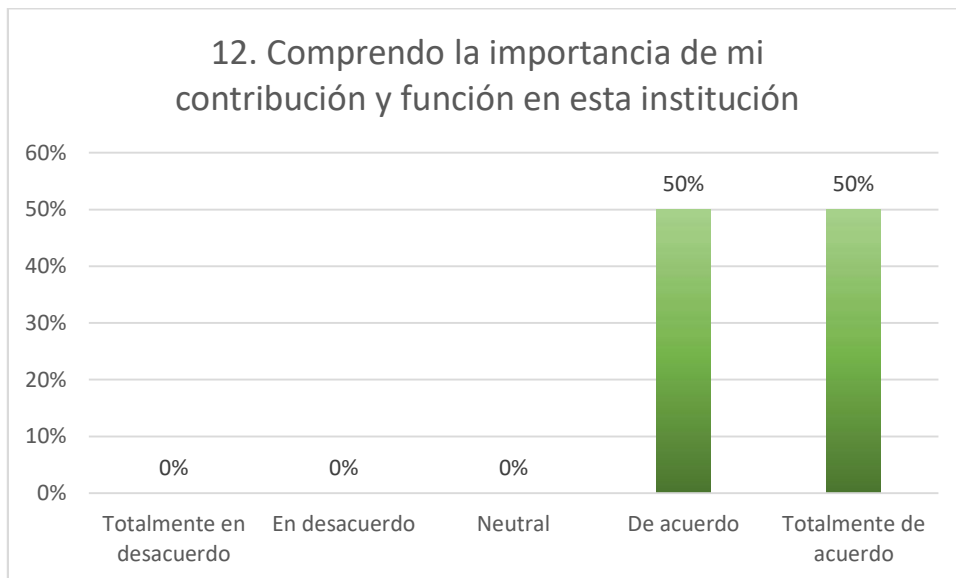
Fuente: Elaboración propia

Gráfica 17. Participación de las personas Pregunta 11



Fuente: Elaboración propia

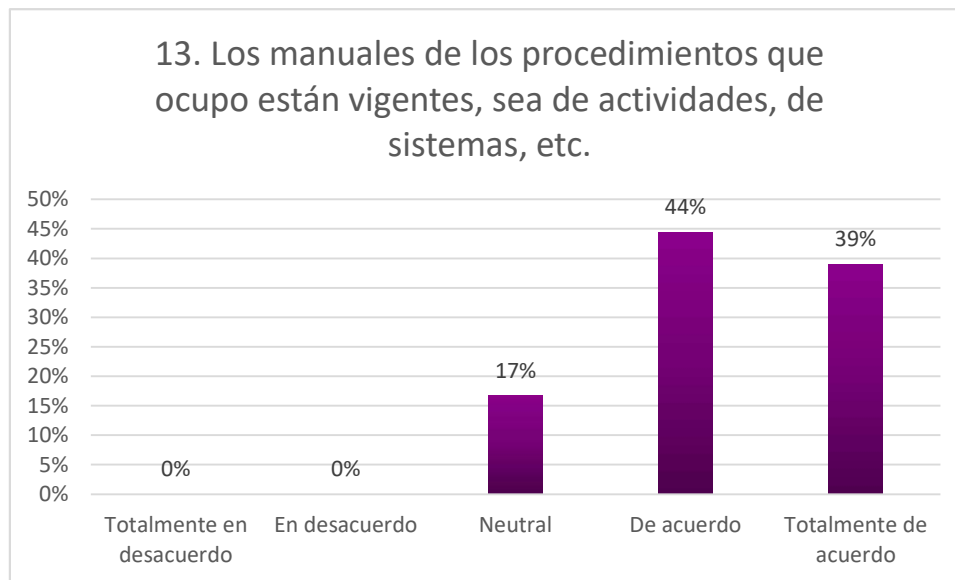
Gráfica 18. Participación de las personas Pregunta 12



Fuente: Elaboración propia

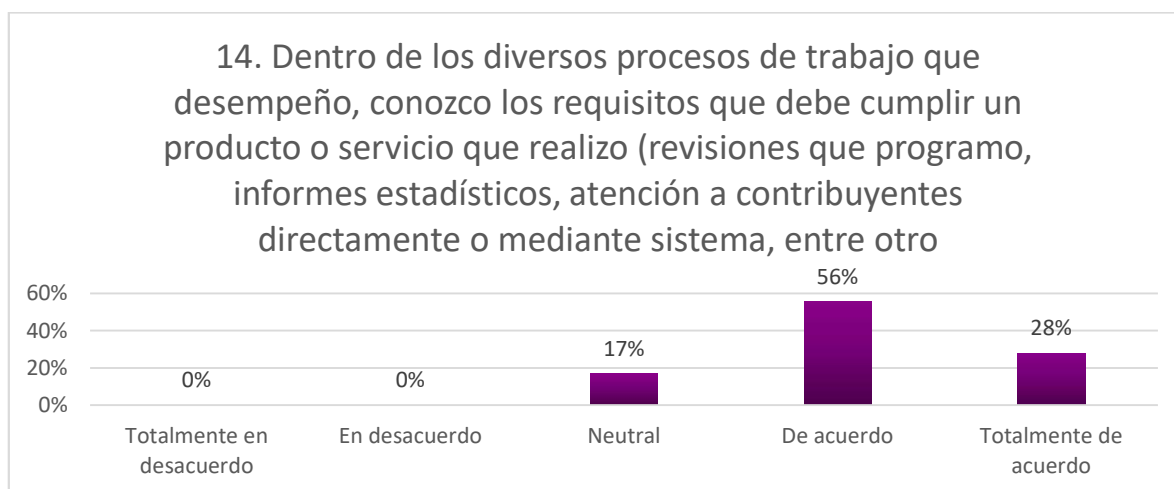
#### IV. Enfoque a procesos

Gráfica 19. Enfoque a procesos Pregunta 13



Fuente: Elaboración propia

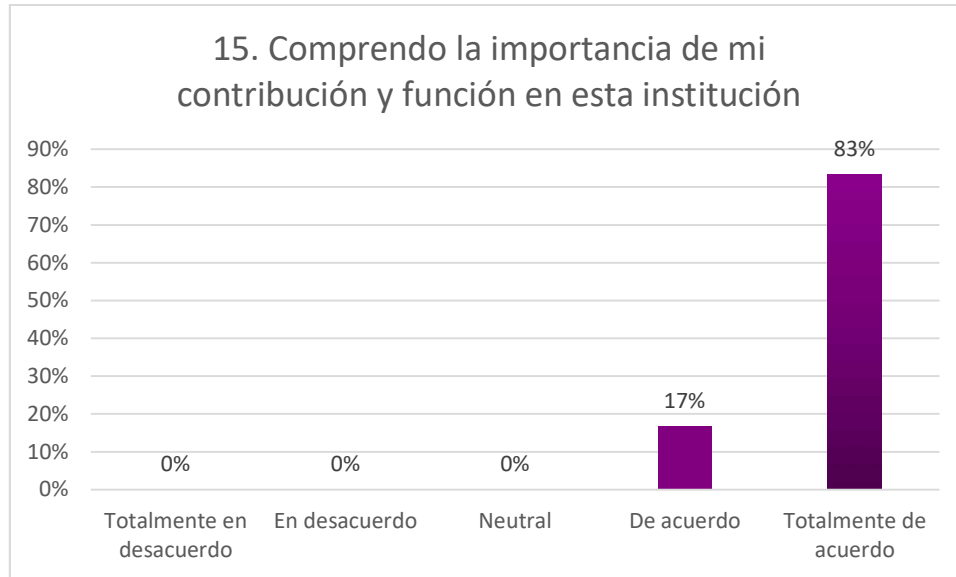
Gráfica 20. Enfoque a procesos Pregunta 14



Fuente: Elaboración propia

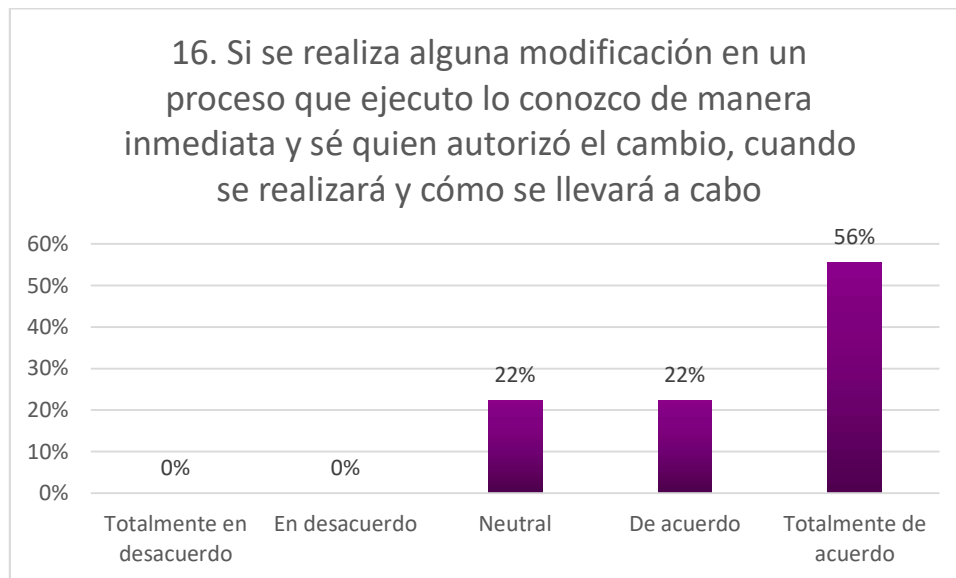


Gráfica 21. Enfoque a procesos Pregunta 15



Fuente: Elaboración propia

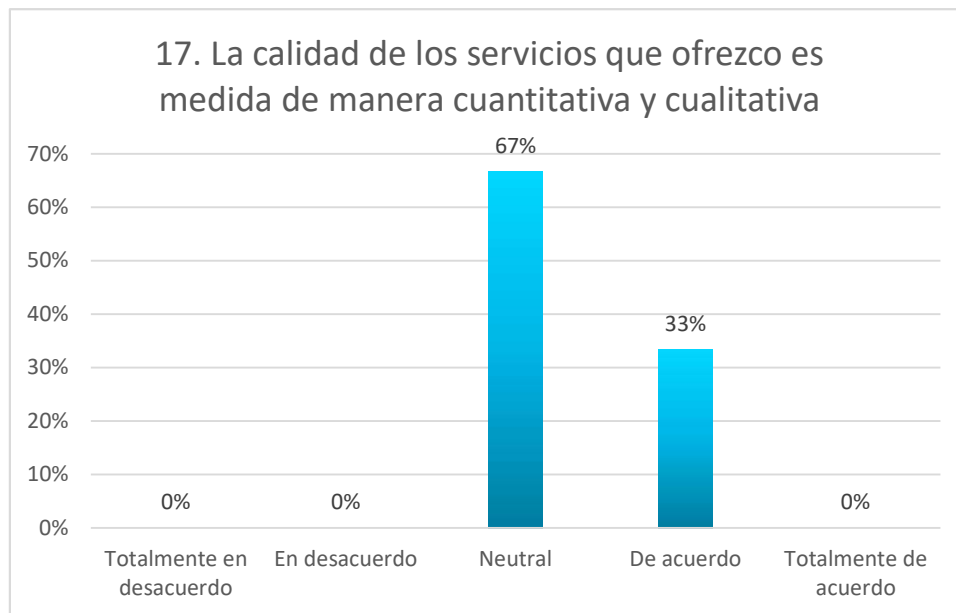
Gráfica 22. Enfoque a procesos Pregunta 16



Fuente: Elaboración propia

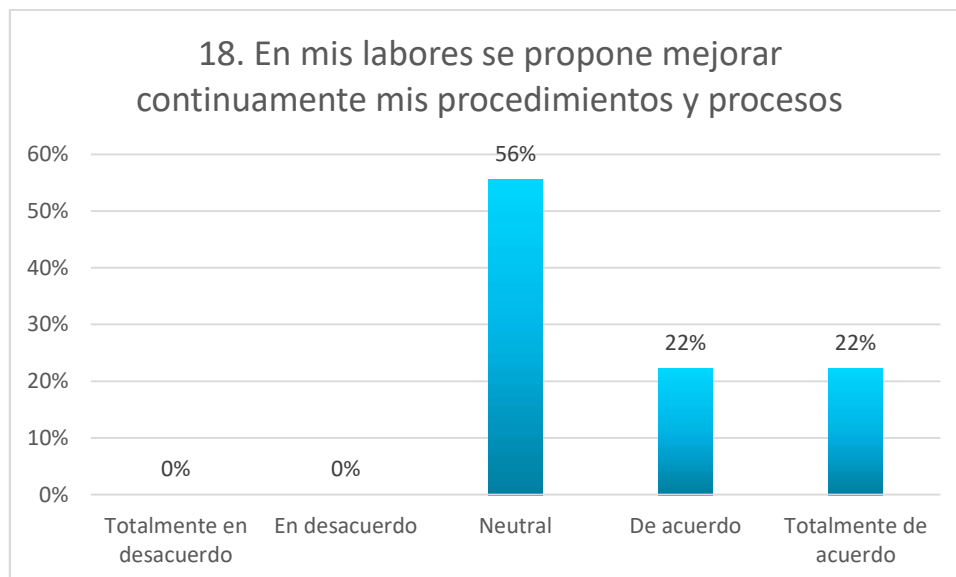
## V. Mejora

Gráfica 23. Mejora Pregunta 17



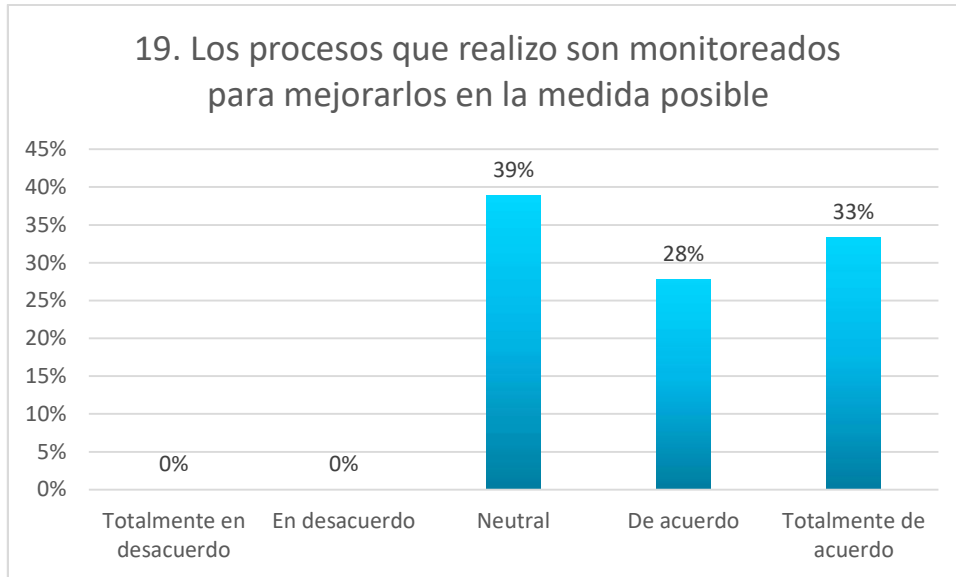
Fuente: Elaboración propia

Gráfica 24. Mejora Pregunta 18



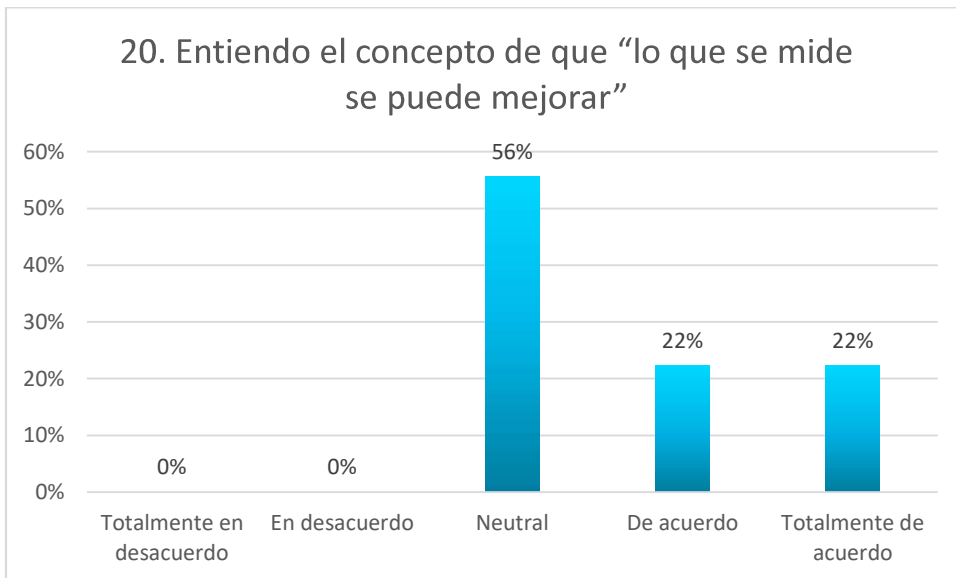
Fuente: Elaboración propia

Gráfica 25. Mejora Pregunta 19



Fuente: Elaboración propia

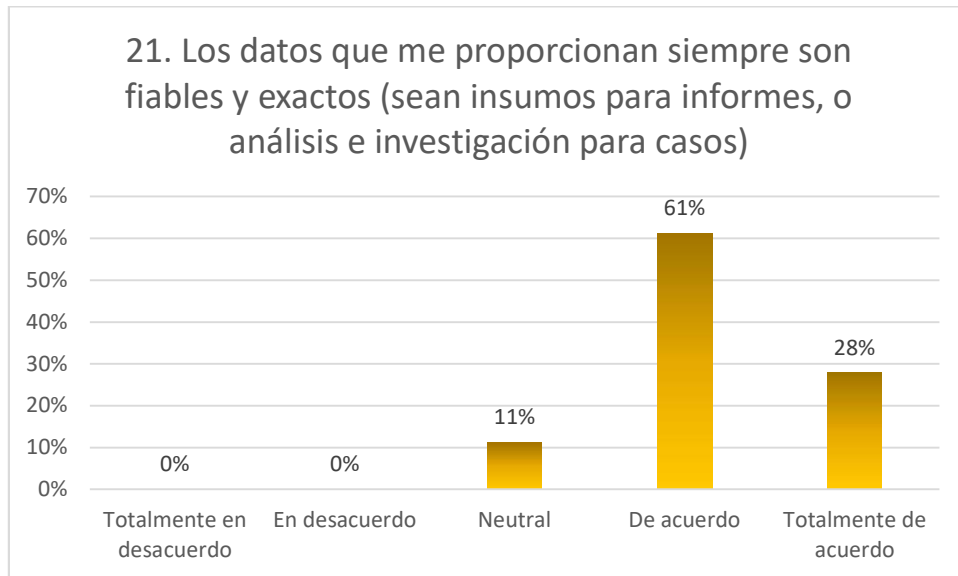
Gráfica 26. Mejora Pregunta 20



Fuente: Elaboración propia

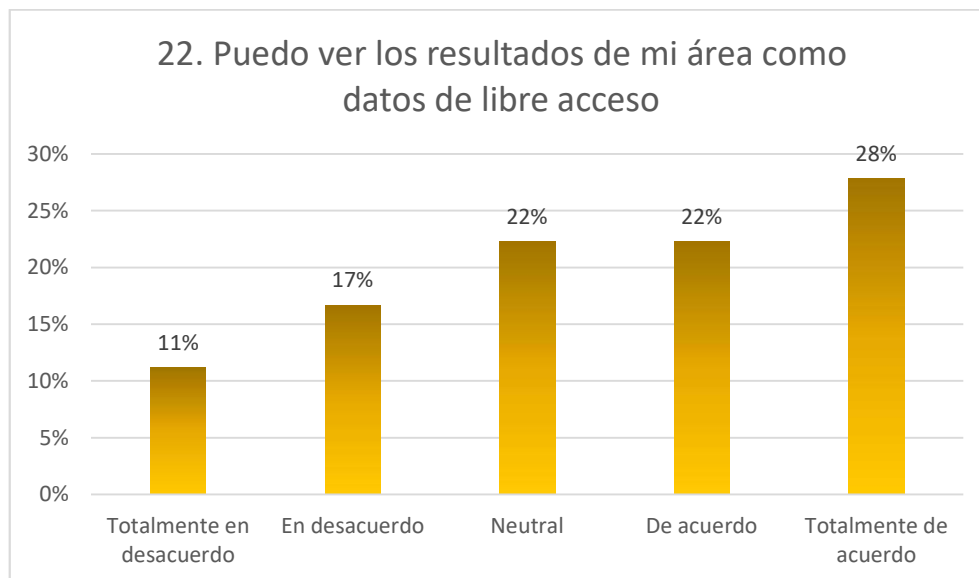
## VI. Toma de decisiones basada en evidencia

Gráfica 27. TDBE Pregunta 21



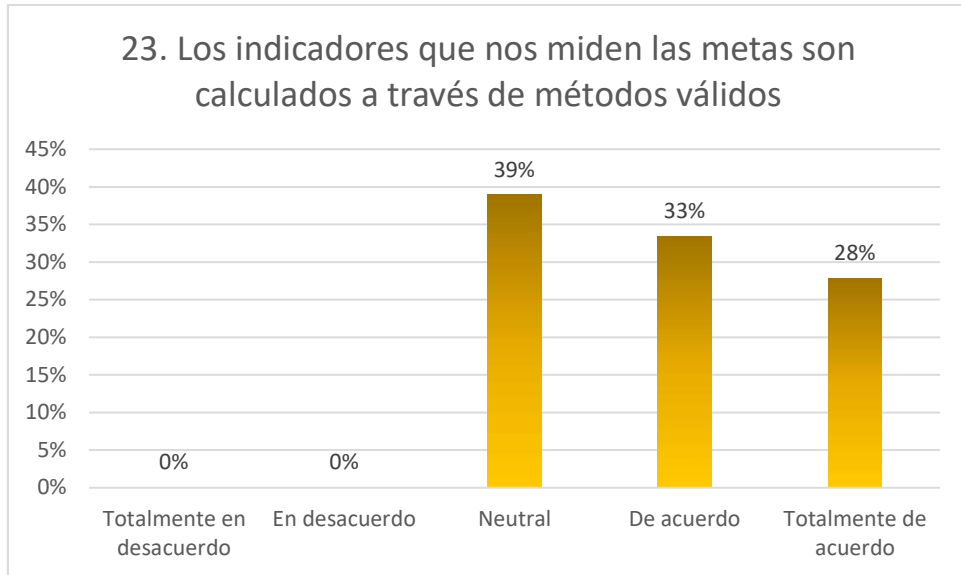
Fuente: Elaboración propia

Gráfica 28. TDBE Pregunta 22



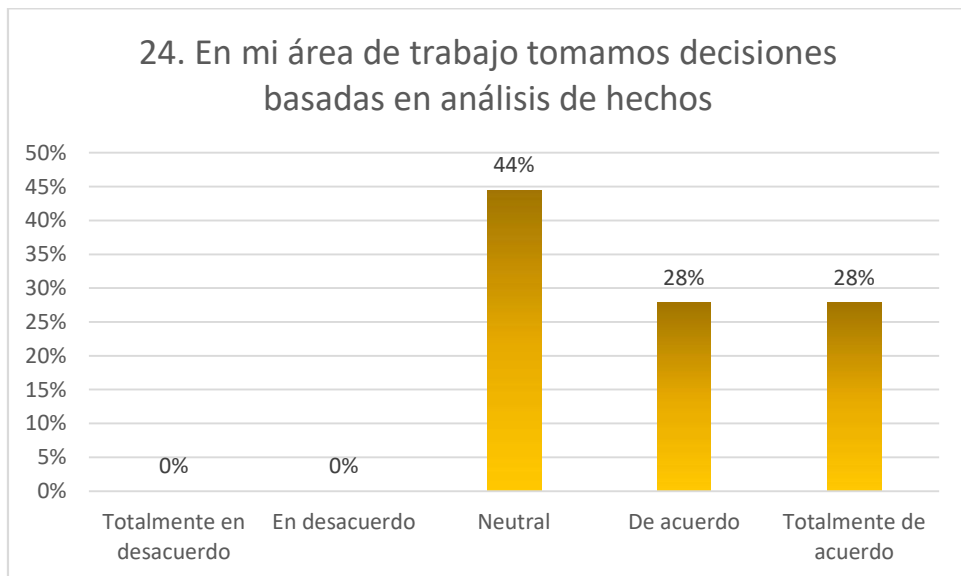
Fuente: Elaboración propia

Gráfica 29. TDBE Pregunta 23



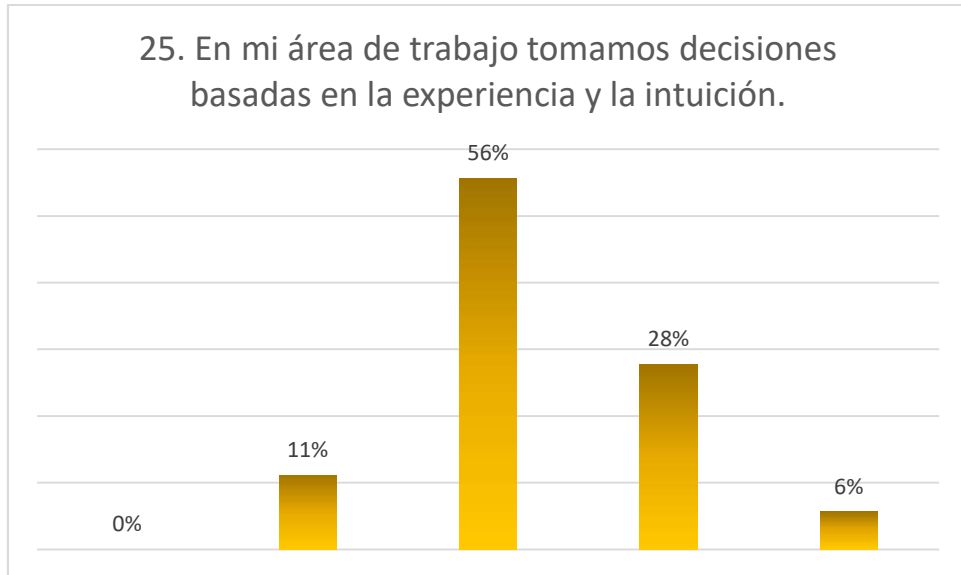
Fuente: Elaboración propia

Gráfica 30. TDBE Pregunta 24



Fuente: Elaboración propia

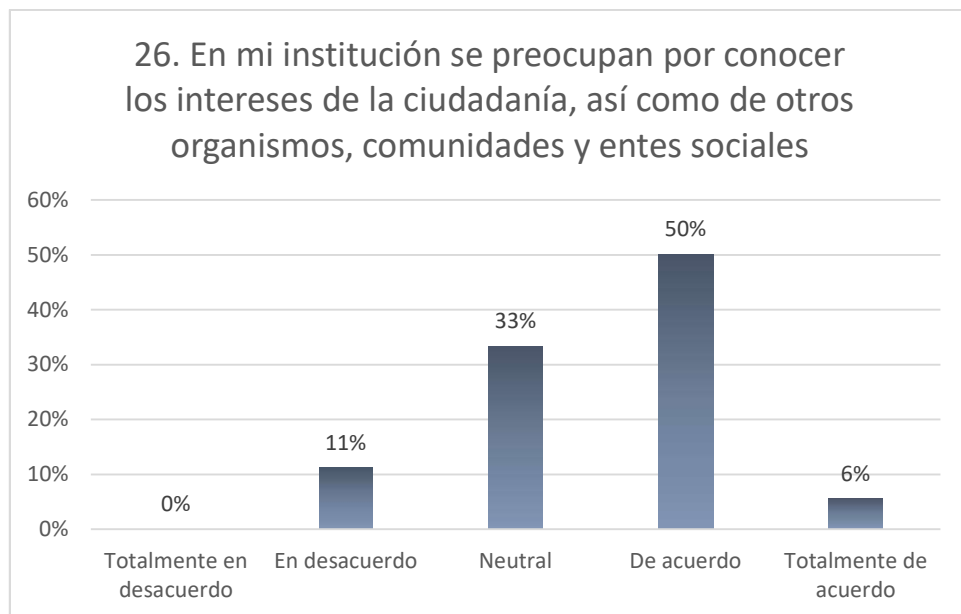
Gráfica 31. TDBE Pregunta 25



Fuente: Elaboración propia

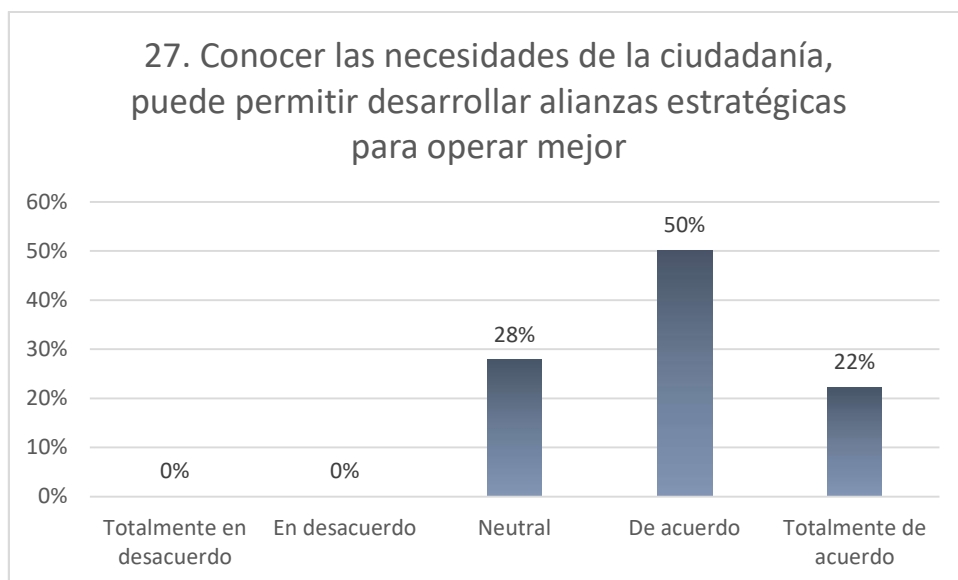
## VII. Gestión de las relaciones

Gráfica 32. Gestión de las relaciones Pregunta 26



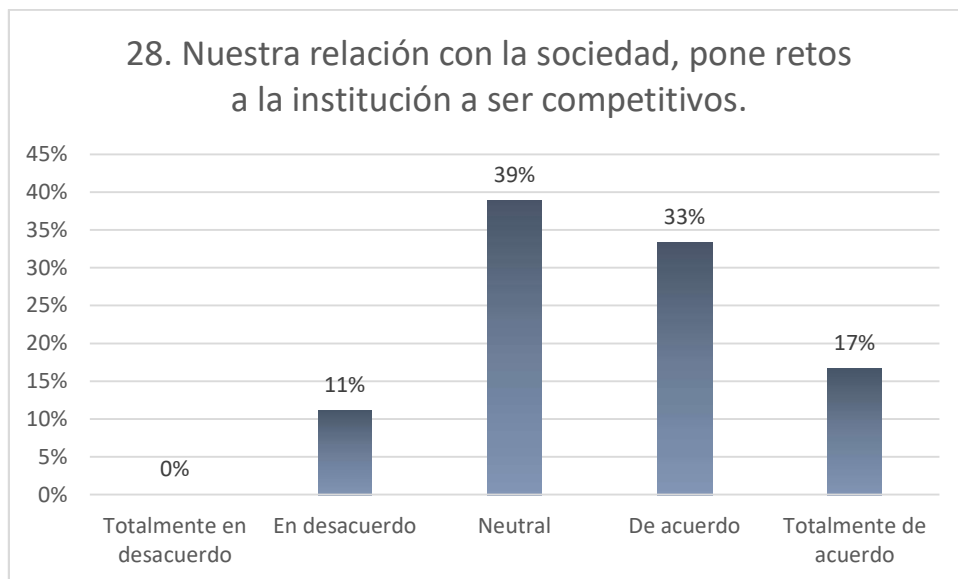
Fuente: Elaboración propia

Gráfica 33. Gestión de las relaciones Pregunta 27



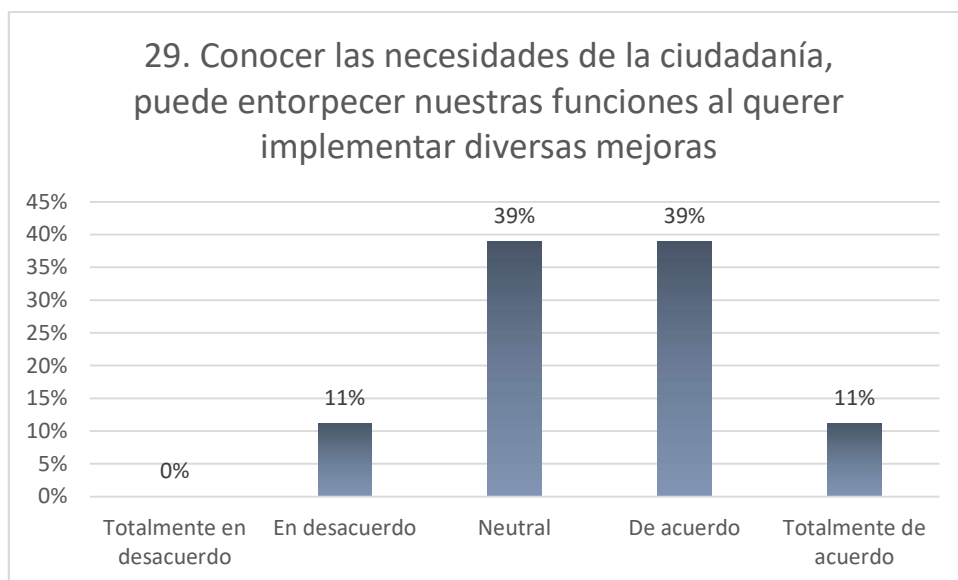
Fuente: Elaboración propia

Gráfica 34. Gestión de las relaciones Pregunta 28



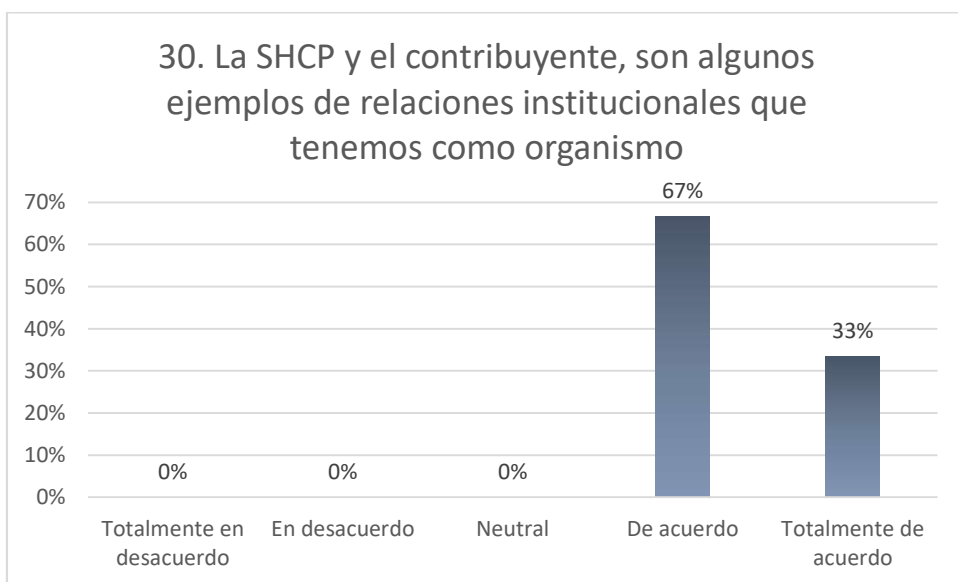
Fuente: Elaboración propia

Gráfica 35. Gestión de las relaciones Pregunta 29



Fuente: Elaboración propia

Gráfica 36. Gestión de las relaciones Pregunta 30



Fuente: Elaboración propia