



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA ADOPCION DE LA CALIDAD TOTAL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA

T E S I S

PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADA EN CIENCIAS POLITICAS Y  
ADMINISTRACION PUBLICA  
ESPECIALIDAD ADMINISTRACION PUBLICA  
PRESENTA:

*EMMA MARIA CLAUDIA VAZQUEZ LOPEZ*



DIRECTOR DE TESIS:  
LIC. GABRIEL CAMPUZANO PANIAGUA

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

AÑO 2002



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## DEDICATORIA

A MÍ MADRE

**SRA. GUADALUPE LÓPEZ SOLÍS**

QUIEN ME DIO LA VIDA Y HA PROCURADO PROPORCIONARME MILLONES DE EXCELENTES MOMENTOS EN MI VIVIR, GRACIAS POR EXIGIR MI MAYOR ESFUERZO.

MADRE, TE ADMIRO POR QUE CON TU EJEMPLO, ME HAS ENSEÑADO A SER RESPONSABLE, HONRADA, VALIENTE, EMPRENDEDORA Y SOBRE TODO TE AGRADEZCO SER SIEMPRE Y BAJO CUALQUIER CIRCUNSTANCIA MI APOYO Y MI FORTALEZA.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo receptional.

NOMBRE: VAZQUEZ LOPEZ EMMA

MARIA CLAUDIA

FECHA: 19 de Noviembre 2002

FIRMA: 

POR SU AMOR, TERNURA Y PRESENCIA  
A MI ABUELA

SRA. AMADA EMMA SOLÍS DÍAZ

## **AGRADECIMIENTOS:**

**A LA EDUCACIÓN PÚBLICA, EN ESPECIAL:**

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
COLEGIO DE CIENCIAS Y HUMANIDADES. PLANTEL SUR  
ESCUELA SECUNDARIA DIURNA "JOSÉ ENRIQUE RODÓ" No. 139  
PRIMARIA "ESCUELA REPÚBLICA DE RUMANIA"  
KINDER "TOMAS MIER GARCÍA"**

**MI ETERNO AGRADECIMIENTO  
A LOS SIGUIENTES PROFESORES,  
QUIENES ESTÁN COMPROMETIDOS  
CON LA EXCELENCIA ACADÉMICA  
Y QUE EN SU CÁTEDRA ADEMÁS DE  
APORTARME CONOCIMIENTOS,  
DEJARON HUELLA INVALUABLE EN MÍ VIDA.**

**ROBLES URIBE JOSÉ  
CARDIEL REYES RAÚL  
ROJAS SORIANO RAÚL  
PINEDA GONZÁLEZ REYNA  
FAJARDO Y CARREÓN LISIS  
PUGA ESPINOZA MA. CRISTINA  
RODRÍGUEZ ARAUJO OCTAVIO  
LEÓN Y RAMÍREZ JUAN CARLOS  
LEAL Y FERNÁNDEZ JUAN FELIPE  
LEVIN COOPEL OSCAR GUILLERMO  
GUERRERO OROZCO BENIGNO OMAR  
ROQUEÑÍ IBARGUENGOYTIA MA. DEL CARMEN**

A MI PROFESOR Y DIRECTOR DE TESIS:

**GABRIEL CAMPUZANO PANIAGUA**

LE APRENDÍ DENTRO DEL AULA, QUE LOS CATEDRÁTICOS DE EXCELENCIA PUEDEN ROMPER CON LA INDIFERENCIA DEL PROFESOR-ALUMNO, SIN DEJAR DE LADO EL RESPETO Y SÍ, INCREMENTAR LA ADMIRACIÓN.

FUERA DEL AULA, LE AGRADEZCO SU APOYO, SU PREOCUPACIÓN POR QUE NO DEJARA PASAR MÁS TIEMPO SIN TITULARME Y POR QUE TUVO LA PACIENCIA, ÁNIMO Y ATENCIÓN PARA ORIENTAR ESTE TRABAJO DE INVESTIGACIÓN CON LA CONVICCIÓN DE QUE AÚN CON EL TIEMPO TRANSCURRIDO, EL TEMA Y DESARROLLO DE LA TESIS ESTUVIERAN VIGENTES.

MI ETERNA GRATITUD, TODO MI CARIÑO Y UN PROFUNDO RESPETO Y ADMIRACIÓN.

A LOS SINODALES:

**EMILIO MORÁN SÁNCHEZ**

**CARLOS DOMÍNGUEZ TREJO**

**VICTOR MANUEL MARTÍNEZ CHÁVEZ**

**AVELINO REBUELTA GUTIÉRREZ**

AGRADEZCO, EL TIEMPO DEDICADO, LAS  
SUGERENCIAS QUE ME PERMITIERON  
ENRIQUECER EL PRESENTE TRABAJO Y SUS  
PALABRAS DE ALIENTO.

# I N D I C E

Pág.

INTRODUCCIÓN.....	1
<b>CAPITULO 1. TRANSFORMACIONES Y NUEVAS FUNCIONES DEL ESTADO....</b>	<b>5</b>
1.1. Cambio y Modernización.....	5
1.2. Las Nuevas funciones del Estado.....	13
1.2.1. Las funciones tradicionales del Estado.....	14
1.2.2. Las nuevas funciones del Estado.....	17
<b>CAPITULO 2. PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....</b>	<b>27</b>
2.1. Experiencias recientes de Modernización.....	28
2.2. Plan Nacional de Desarrollo (PND) y Programa de Modernización de la Administración Pública Federal (PROMAP) 1995-2000.....	39
<b>CAPITULO 3. ASPECTOS GENERALES DEL CONTROL TOTAL DE CALIDAD....</b>	<b>56</b>
3.1. ¿Qué es el control total de calidad?.....	57
3.2. La modalidad japonesa .....	62
3.3. El papel de la Gerencia.....	73
3.4. Algunas herramientas útiles para el control de calidad.....	78
3.5 ISO 9000.....	85
<b>CAPITULO 4. VIABILIDAD DE LA CALIDAD TOTAL EN EL SISTEMA ADMINISTRATIVO MEXICANO.....</b>	<b>97</b>
4.1. Algunas Condicionantes para una Administración Pública de calidad.....	100
4.2. Cambio de Cultura Organizacional.....	109
4.3. Posibles Estrategias de adopción .....	115
<b>CAPITULO 5. CONCLUSIONES.....</b>	<b>130</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA.....</b>	<b>135</b>

# INTRODUCCIÓN

El presente trabajo pretende describir, explicar y proponer soluciones a un problema que este inscrito en el contexto político-económico y social actual. Ser propositivo, sin olvidar que todos los fenómenos de la realidad se encuentran en relación, en dependencia mutua, en permanente transformación.

El científico social, en la especialidad de Administración Pública, tiene la tarea de establecer y llevar a cabo, entre otras cosas, políticas administrativas adecuadas que le permitan, mejorar la organización de las instituciones gubernamentales para satisfacer necesidades sociales, para ello ha implementado diversas técnicas administrativas en la búsqueda y el logro de la eficiencia y la eficacia.

El Control Total de Calidad surge como una técnica administrativa innovadora, es una opción, sin embargo también un imperativo para el país que requiere mejora de la economía y del modo de vida de la sociedad.

Al concluir el plan de estudio de la carrera de Ciencias Políticas y Administración Pública especialidad Administración Pública, en el año de 1991, se empezaba a hablar, fuera de aula, del Control de Calidad Total, por lo que, el principal objetivo de la presente investigación fue conocer ¿qué era el Control de Calidad Total? y, estudiar, si la utilización de dicha herramienta administrativa en el sector público mexicano permite mayor eficiencia en la prestación de bienes y servicios.

Por ello el tema de investigación es la Adopción de la Calidad Total en la Administración Pública Mexicana, refiriéndome a la adopción en su sentido más elemental, hacer propio métodos, ideologías, etc., creados por otros, que funcionan y han dado resultados en otros países y ámbitos. Se debe conocer el Control Total de Calidad (C.T.C.) y el momento en que se encuentra la Administración Pública Mexicana para así propiciar el desarrollo tomar lo mejor de nuestros valores e introducir otros nuevos, reuniendo las mejores ideas, conceptos, actitudes y costumbres.

Una adopción que sin duda alguna es obligada, por el actual escenario mundial, (los grandes bloques económicos: La Comunidad Europea, la Cuenca del Pacífico y el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica) que modifica sensiblemente el entorno, se producen de forma acelerada cambios en las estructuras productivas y en consecuencia es necesario (para integrarse oportuna y ventajosamente a las cadenas globales de producción, distribución y consumo); adaptarse al nuevo escenario.

Para conocer el Control Total de Calidad en la práctica de la Administración Pública Federal Mexicana: sector Central y sector Paraestatal, recurrí a servidores públicos que trabajaban en la Administración Pública. Encontrando que aun los que trabajaban en áreas de planeación, no contaban con material sobre el Control de la Calidad Total, y mi experiencia en la entonces SECOFI 1991-1992, se hablaba del tema pero no había material de consulta.

En el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, (donde trabajé 1993-2001) se impartió un taller para integración de equipos de calidad y productividad, para mandos medios, impartido por una empresa privada en el año 1995, la cual fue la primera experiencia en esa institución sobre Control de Calidad Total, resultando enriquecedor, toda vez que complemento y también me permitió entender más claramente a los teóricos ya leídos, (Armand V. Feigenbaum y Kaoru Ishikawa). Sin embargo fue la única experiencia sobre Control Total de Calidad (al menos hasta agosto del 2001) y para los que participamos en el taller fue desalentador no poder llevar a la práctica lo aprendido, porque los superiores jerárquicos, que ninguno participó en el taller, tenían ideas contrarias a la participación de los subalternos y no consideraban importante el mejoramiento de la Calidad y la productividad que genera el factor humano.

Lo anterior, me obligó a delimitar pero también me permitió tener más claro el compromiso del presente trabajo, no expongo ejemplos de adopción del Control Total de Calidad por no contar con bibliografía y/o hemerografía que no fuera editada por la propia institución, ya que tienen como propósito enaltecer el trabajo que sobre Calidad Total tiene la institución que lo emite. (que es, otro tema de investigación)

Intentando no perder la directriz de este trabajo, que es, el exponer lo que algunos expertos exponen y coinciden sobre el tema, para conocer las condiciones necesarias para adoptar el Control Total de Calidad.

Este trabajo explica en su primer capítulo el cambio, la modernización, las transformaciones y nuevas funciones del Estado, que surgen con el propósito de salir de la crisis económica y política en el que varios países se encuentran.

El segundo capítulo se enfoca específicamente en conocer los Programa de Modernización de la Administración Pública Mexicana de los 70's, hasta el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y Programa de Modernización de la Administración Pública Federal (PROMAP) 1995 – 2000 que es la respuesta a una sociedad demandante.

El tercer capítulo tiene como propósito explicar lo que es el Control Total de Calidad, la modalidad japonesa donde se expone las características que han permitido se adopte firmemente el control total de calidad en el Japón y su reexportación al occidente, el papel de la gerencia, elemental para el éxito del C.T.C. y las herramientas estadísticas básicas que permiten expresar numéricamente los problemas en el entendido de que lo que no es medible es difícil de evaluar.

En el capítulo cuarto se refleja el propósito de este trabajo de investigación, la viabilidad de la calidad total en el sistema administrativo mexicano. Los condicionantes para una Administración Pública de Calidad, el cambio de cultura organizacional y estrategias de implantación que no pretende ser un manual a seguir sino, una sugerencia basada en lo que varios autores expertos en la materia coinciden como las actividades primarias para iniciar el C.T.C., para darlo a conocer, que funcione y se mantenga con éxito.

# **CAPITULO 1**

## **TRANSFORMACIONES Y NUEVAS FUNCIONES DEL ESTADO**

Las transformaciones actuales que se viven, son la consecuencia de la demanda de la sociedad por mejorar su calidad de vida, sin embargo, el cambio en áreas de la modernidad implica el adaptarse también, el incluirse en el cambio y en los nuevos papeles que como sociedad nos compete participar. El Estado por su parte, debe cumplir eficientemente con las funciones que son la esencia de su razón de ser y también incluir funciones que le permitan estar vigente dando respuesta satisfactoria en el ámbito económico, político y social dentro del país y también que tenga presencia internacional.

Por lo anterior, es importante hablar del cambio, de la reacción de rechazo y temor, del concepto de modernidad que a través de tiempo se ha modificado y ha invadido todos los ámbitos (económico, político y social) del ser humano de forma individual como en colectividad y así nos permita entender las transformaciones del Estado que con el propósito de mantenerse vigente da respuesta a las demandas de la sociedad.

### **1.1. Cambio y Modernización**

Si algo caracteriza la época actual es el cambio. Si queremos pensar en una constante de los últimos tiempos tendríamos que pensar en el cambio, parece ser

que lo único permanente en los tiempos actuales es que todo cambia. Una definición de cambio señala que son las variaciones que se suceden o que se dan en el tiempo. Por supuesto, los individuos estamos sujetos a los cambios también. Lógicamente, son diferentes los cambios desde el plano individual o personal, organizacional, institucional y social. Las reacciones ante los cambios van desde la indiferencia o negación, pasando por el temor o rechazo de los mismos, para finalmente aceptarlos, incorporarse a los mismos o simplemente verlos pasar. Temer o rechazar los cambios es una primera reacción, el punto más delicado del asunto consiste en no quedarse impactados e inmóviles ante el mismo, sino reaccionar rápidamente a las fases de aceptación e incorporación al cambio. Por supuesto, la parte más complicada es desde el punto de vista colectivo o de la organización y de las sociedades en general.

Modernización y cambio se condicionan dinámicamente. Y se establecen rutas de influencia e interrelación importantes, aceleradas, y a veces caóticas. En la modernización los individuos deben tener la capacidad para adaptarse al cambio, tomar decisiones y asumir la conducción de su destino, esto último implica un alto grado de racionalidad y la posibilidad de saber manejar el cambio. La modernización abarca la esfera de lo económico, social, político, cultural y hasta religioso. En la esfera de lo económico, se caracteriza por la diferenciación de las actividades económicas y los papeles ocupacionales, unidades de producción y mercado libre. En lo social se caracteriza por la exigencia de la educación, alfabetización, desplazamiento del campo a la ciudad, de sector a sector se rompe con los esquemas tradicionales de estratificación, de valores, de actitudes y de la

secularización de la cultura ante la religión; sin embargo hay que recordar que un alto índice de movilidad social no garantiza un desarrollo colectivo o crecimiento sostenido como también puede no existir movilidad social pero si desarrollo económico y en la esfera de lo político se caracteriza por el respeto de la población al derecho a votar, la capacidad de las autoridades para dirigir los negocios públicos, controlar las tensiones sociales y afrontar las demandas de los miembros del sistema.

Omar Guerrero, agrega: "Como campo de estudio, la modernización resulta básicamente un conjunto de interpretaciones de hechos ya conocidos o en plena emergencia histórica, es también una re-elaboración de viejos problemas, así como un nuevo planteamiento de otros que surgen. La modernización es una etapa de la historia que representa fenómenos relativos al progreso de las sociedades, a su retroceso o su estancamiento y la teoría de la modernización es una visión de las capacidades e insuficiencias de los Estados para progresar o evitar el colapso."<sup>1</sup>

Para Marshall Bernan la historia de la modernidad tiene tres etapas.

La primera, comienza en el siglo XVI y termina a fines del siglo XVIII. Es en este período donde se gesta el cambio de pensamiento.

La segunda fase comienza en el siglo XVIII (1870) con la Revolución Francesa y culmina en el siglo XIX. Se vive entre lo material y lo espiritual, Jean Jacques

---

<sup>1</sup> Omar Guerrero. EL ESTADO EN LA ERA DE LA MODERNIZACION, pág. 15.

Rousseau fue el primero en utilizar la palabra "Moderniste" en el sentido que se utilizaría en el siglo XIX y XX. Gianfranco Pasquino<sup>2</sup> considera que el proceso de modernización se da en la Revolución Francesa y en la Revolución Industrial en donde hubo cambios políticos y económicos estrechamente relacionados, teniendo inmediatas repercusiones en el sistema internacional, aun cuando sus resultados son a largo plazo.

La tercera etapa inicia en el siglo XX y la modernización abarca todo el mundo. "En el siglo XX, los procesos sociales que dan origen a esta vorágine manteniéndola en un estado de perpetuo devenir han recibido el nombre de modernización. "A lo largo del siglo pasado, estos valores y visiones, llegaron a ser agrupados bajo el nombre de "modernismo"". <sup>3</sup>

En el siglo XIX Nietzsche considerado fuente del modernismo, dice que una nueva clase de hombre, el hombre del mañana o pasado mañana es quien en oposición a su hoy tendrá el valor y la imaginación para crear nuevos valores necesarios a través de los peligros infinitos en que se viven y al mismo tiempo con una abundancia de posibilidades". <sup>4</sup>

La modernización en el ámbito gubernamental, de acuerdo con Omar Guerrero, es el proceso de dirigir y gobernar concientemente las consecuencias sociales, las crecientes diferenciaciones de roles y complejo de las organizaciones

---

<sup>2</sup> Participa en el Concepto de Modernización, en Diccionario de Política, Bobbio y Mateucci, Ed. Siglo XXI, México, 1988.

<sup>3</sup> Marshall Berman. TODO LO SOLIDO SE DESVANECE EN EL AIRE, pág. 2.

<sup>4</sup> Ibidem, pág. 9.

dentro de la sociedad. Consiste en la habilidad de desarrollar capacidades, la modernización es un caso particular de desarrollo y requiere tres condiciones: un sistema social capaz de realizar innovaciones constantes, sin desfallecer y aceptar la posibilidad de cambio; estructuras sociales diferenciadas y flexibles, y una organización social que brinde la capacitación y reconocimiento necesario para vivir en un mundo tecnológicamente avanzado.

La modernización entiende el cambio en términos de evolución, el cambio es consubstancial a la sociedad; una sociedad esta perfectamente organizada siempre y cuando sepa resolver su conflicto, algunas perturbaciones que llevan a la desorganización social puede ser por carencia de recursos, lucha de clases, diferencia de interés colectivo. El Estado moderno esta organizado en un régimen constitucional, nutrido por una diversidad de organizaciones y separado de la iglesia.

Dentro de los elementos generales de la modernización, el análisis comparado puede mostrar variantes estructurales que evidencia actitudes diversas con relación al cambio y a la capacidad de absorción que tienen las instituciones o grupos que pueden movilizar nuevas fuerzas y recursos sin destruir necesariamente la estructura existente.

La modernización no significa un cambio suave y equilibrado, con frecuencia implica transformaciones revolucionarias, Berman dice, que no sabemos utilizar la modernidad en donde nuestro pensamiento ha llegado a un punto de estancamiento

y regresión, el hombre moderno como sujeto, como ser vivo capaz de prestar juicio y acción sobre el mundo, ha desaparecido.

Pero, ¿Cuáles son los rasgos que definen el cambio de nuestra época? En primer lugar, los cambios tecnológicos que han impactado al mundo y transformado nuestra época llamada ahora "sociedad de la información y el conocimiento", en segundo lugar y dada esta revolución tecnológica, la economía se ha visto transformada también. Se caracteriza fundamentalmente por tres grandes rasgos interrelacionados: Es una economía que está centrada en el conocimiento y en la información como bases de producción, como bases de la productividad y bases de la competitividad, tanto para empresas como para regiones, ciudades y países. En segundo lugar, es una economía global porque las actividades económicas dominantes están articuladas globalmente y funcionan como una unidad en tiempo real. Fundamentalmente, funcionan en torno a dos sistemas de globalización económica: la globalización de los mercados financieros interconectados, en todas partes, por medios electrónicos y, por otro lado, la organización a nivel planetario de la producción de bienes y servicios y de la gestión de estos bienes y servicios. En tercer lugar, la nueva economía no es las empresas que hacen internet, no son las empresas electrónicas; son las empresas que funcionan con y a través de internet. La red no es una tecnología, es una forma de organización de la actividad. Lo que era la fábrica en la era industrial es internet en la era de la información.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Manuel Castells. "La ciudad de la nueva economía", Revista Memoria Núm. 144, febrero de 2001.

Otro rasgo distintivo de los cambios en esta época es una mayor presencia de la sociedad y avance de los procesos democráticos y de cambio en los regímenes políticos en el mundo, lo que ha dado en llamarse la revolución democrática permanente.<sup>6</sup> Por todo lo anterior, se hace indispensable que la administración pública no esté ajena a estos cambios y deba de reconvertirse para enfrentar con éxito el futuro. Por lo tanto, hay que encontrar, inventar o adecuar tecnologías indispensables para el desempeño gubernamental, las cuales pueden ser la calidad total, la planeación estratégica, la reingeniería y propuestas de la nueva gerencia pública como las 5 "R"<sup>7</sup>.

En este mismo sentido, una gran característica de los Estados contemporáneos derivada de los cambios mundiales es la búsqueda constante de opciones económicas y modelos publiadministrativos con el propósito de salir de la crisis económica y política en la que se encuentran y enfrentar con éxito los cambios. En algún momento las opciones que se percibieron como viables para mejorar la calidad, eficiencia y efectividad de la Administración Pública fueron la modernización, la privatización, el redimensionamiento del aparato estatal, el abatimiento del déficit fiscal y finanzas públicas sanas, el combate a la inflación, la liberalización y desregulación de la economía y del comercio<sup>8</sup> y fomento a la vida cívica y a la participación política y democrática, por mencionar algunos.

---

<sup>6</sup> Neil J. Smelser. "Las transformaciones y los cambios sociales", Revista Internacional de Ciencias Sociales Núm. 156, Junio de 1998.

<sup>7</sup> Fred Thompson y Jones Lawrence. "Un Modelo para la nueva gerencia pública" Lecciones de la reforma de los sectores públicos y privado. En revista del CLAD REFORMA Y DEMOCRACIA Núm. 15 octubre de 1999.

<sup>8</sup> Es decir, las llamadas reformas de primera generación según el "Consenso de Washington".

Con la modernización, se persigue la supremacía del mercado y la modificación o innovación de los procesos productivos existentes y adaptarlos al cambio mundial y a la nueva economía. Es por esto que debiera existir la capacidad de la sociedad para adaptarse al entorno en el que se vive tanto en el interior como en el exterior de cada nación, la sociedad es quien pide los cambios y es quien debe adaptarse a ellos. La modernización conjuga procesos de cambio abiertos y continuos que comprenden una diversidad de transformaciones, existiendo una interrelación entre instituciones sociales, culturales y técnicas. Por ello, las sociedad reclama la participación proactiva e inteligente del Estado para conducir y moderar los acelerados procesos de cambio y modernización, ya que es quien tiene la capacidad y la visión global para guiar estos cambios y evitar el caos que pudiera derivarse de dichos procesos acelerados de cambio sin referentes sociales, históricos, culturales y sin sociedades suficientemente concientes y preparadas para el mismo, como explica Dror "Las sociedades no están preparadas para las transformaciones globales. Y las formas disponibles de gobernación no son adecuadas para manejar las necesidades y oportunidades de un mundo en constante cambio."<sup>9</sup>

Un extremo de los procesos de cambio y modernización se da cuando la población tiene la percepción colectiva e individual de que sus necesidades y niveles de bienestar no están satisfechas por la ineficacia de la Administración y los Gobiernos consideran que con "disminuir" el tamaño del Estado y de la Administración se solucionarán los problemas.

---

<sup>9</sup> Yehezkel Dror. LA CAPACIDAD DE GOBERNAR, pág. 77.

Pero en el fondo, el problema más grave por la sobre acumulación de demandas sociales insatisfechas, al que se enfrentan los gobiernos, consiste en el nivel de ingobernabilidad. Omar Guerrero explica la ingobernabilidad como la incapacidad del Gobierno para dar soluciones a las demandas generadas por los actores presentes en la sociedad: partidos políticos, grupos de presión y opinión pública.

Lógicamente un nivel elevado de ingobernabilidad<sup>10</sup> pone en riesgo la estabilidad de los gobiernos y de la misma sociedad al generar conflictos que pueden ser difícilmente solubles y ocasionar graves alteraciones sociales.

## **1.2 Las nuevas funciones del Estado**

Determinar las funciones del Estado en el futuro, es un ejercicio académico complejo, sobre todo, porque hay que vislumbrar en dos planos sus actividades: por un lado están las funciones tradicionales, pero ahora tienen que llevarse a cabo con un alto grado de calidad, de efectividad y de eficiencia —dada la gran demanda ciudadana y la movilización social— por otro lado, están todas las funciones nuevas que el contexto mundial impone.

---

<sup>10</sup> Para Bovero, la ingobernabilidad tiene tres sentidos principales. El más fuerte y apropiado, se refiere a una situación en la que se multiplican los centros de poder que luchan por la supremacía incluso recurriendo a la fuerza. El segundo, es la inestabilidad permanente de las formaciones de gobierno —regímenes parlamentarios— por la dificultad de mantener los arreglos, acuerdos y alianzas entre los partidos. Un tercer significado, más técnico, se refiere a la situación en la que las democracias occidentales no están en posibilidad de satisfacer las reivindicaciones sociales. Véase, Michelangelo Bovero, "Los verbos de la democracia", en Revista Este País, abril de 1998.

### **1.2.1. Las funciones tradicionales del Estado**

El siglo XX concluyó con la difusión de la idea de que el Estado nación era completamente obsoleto y que el despojo o traspaso de algunas de sus funciones y responsabilidades a ámbitos privados y sociales, incluso internacionales, eran señal inequívoca de su ocaso y del fin de las administraciones burocratizadas, ineficientes, corruptas y clientelistas. En las décadas de los ochenta y noventa, por ejemplo, muchos países tanto europeos como del continente americano, llevaron a cabo amplios procesos de privatización de empresas que eran propiedad del Estado al sector privado; Nueva Zelanda redujo radicalmente las prestaciones del Estado de bienestar, e incluso China, ha establecido zonas industriales expansivas y prometió el mantenimiento del régimen de libre empresa a Hong Kong. El colapso de determinados Estados como la Unión Soviética o Yugoslavia puso de manifiesto que, por lo menos algunos Gobiernos, eran incapaces de seguir coordinando las tareas que tradicionalmente les correspondían. Ante estos hechos, se recrudeció el discurso exacerbadamente ideologizado de sectores conservadores, según el cual el sector privado es intrínsecamente más eficaz que las autoridades estatales en lo que hace a la prestación de servicios de todo tipo, desde las pensiones de vejez hasta la administración de las cárceles.

**Pero, sin embargo, pese a la privatización<sup>11</sup> y al fracaso de algunos gobiernos en lograr el bienestar para sus sociedades y la estabilidad social, está demostrado que las funciones del Estado están cambiando en lugar de disminuir. Los ciudadanos desean que el Estado nación funcione para atender muchas de sus necesidades, y los dirigentes estatales deben responder a esas demandas, habida cuenta de que la ola democratizadora mundial obliga a que los regímenes políticos se vuelven más receptivos y participativos y sujetos a la evaluación ciudadana y al referendo del sufragio universal.**

**Por ejemplo, el Estado sigue interviniendo de manera decisiva en el amplio abanico de programas que buscan promover el crecimiento económico,<sup>12</sup> atender las necesidades básicas de los ciudadanos más necesitados, regular el sector privado, conformar las pautas de la migración y la inmigración y garantizar la seguridad de los ciudadanos frente a la delincuencia y a las contingencias naturales, lo que también se llama "procura existencial."<sup>13</sup> En cada uno de estos terrenos, una administración pública efectiva, eficiente y de calidad puede acrecentar la eficacia de las políticas estatales.**

---

<sup>11</sup> En realidad la privatización tiene varios sentidos. Uno de ellos, el más publicitado, tiene que ver precisamente con el traspaso de propiedad de activos públicos a mano de inversionistas privados, independientemente de que la actividad o rubro corresponda a un servicio público. Otro sentido de privatización es el que se refiere a adoptar lenguaje, formas de organización, técnicas del sector privado e incorporarlas al sector gubernamental, un tercer sentido se refiere al arreglo de la administración pública de un país en consonancia a los sectores, preferencias y necesidades del sector privado; el último sentido, quizá el menos extendido se refiere a la creación de un sector empresarial privado en aquellos países en donde no existe o es mínimo. Para una descripción más amplia y de diversos ejemplos en el mundo, véase: Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Vol. 57 Núm. 1 Marzo de 1990.

<sup>12</sup> Para Musgrave, el Estado tiene cinco funciones sustantivas, dentro de su función económica general, Asignación de recursos, Distribución del ingreso, Estabilización, y Promoción del crecimiento y regulación económica. Ayala Espino, José. "Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del estado". Ed. Facultad de Economía y Miguel Ángel Porrúa. México, 1996, págs 55-59.

<sup>13</sup> "las prestaciones de los servicios de abastecimiento son, por así decirlo, el caso clásico de la procura existencial". La razón principal para que estos servicios sean el caso típico se encuentra en el hecho de la incapacidad de los seres humanos habitando en los grandes conglomerados urbanos de proporcionarse así mismos el abastecimiento necesario y suficiente para su subsistencia. Para una explicación más amplia véase: Campuzano Paniagua, Gabriel, "Ernst Forsthoff: La administración moderna de la procura existencial", en Textos Clásicos comentados para un fin de siglo, Coedición de varias Universidades y el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1999, pág. 381-397.

La sana complementariedad entre algunas actividades gubernamentales y las que lleva a cabo el sector privado en campos como el financiamiento de la enseñanza, por ejemplo, puede beneficiar considerablemente a los ciudadanos a largo plazo y los incentivos fiscales pueden ser un elemento importante de esas reorientaciones normativas.

Finalmente en el plano internacional, la globalización hace que los gobiernos volteen necesariamente a la eficacia, la eficiencia, la transparencia, la congruencia, la rendición de cuentas y la calidad, de manera no ideológica sino como estrategias o vías indispensables para mejorar su desempeño y acrecentar su legitimidad en el seno de la sociedad. Por supuesto que un asunto sigue siendo vital: la seguridad nacional, y las estrategias futuras van más en el sentido de la acción colectiva y la diplomacia que en la acumulación gravosa de ejércitos nacionales.

Entre las opciones preferibles están la disminución de los obstáculos al comercio, la reducción del endeudamiento nacional e internacional, la reducción asimismo de las tensiones étnicas y frenar el gasto en defensa. Cada una de estas orientaciones puede arrojar beneficios en la política interna e internacional, pero serán los dirigentes de los Estados nación quienes decidirán --adoptarán o rechazarán-- esas disposiciones.

En resumen, en los próximos decenios, el Estado seguirá desempeñando distintas "funciones tradicionales", pero podrá hacerlo con mayor o menor eficacia según las políticas que sus dirigentes políticos y los administradores públicos

decidan aplicar. Algo de suma importancia es que las autoridades nacionales seguirán asumiendo las amplias y diversas misiones que sus ciudadanos deseen que desempeñen. Así, por ejemplo, deben regular el sector privado, garantizar por lo menos un nivel de vida mínimo a sus ciudadanos más necesitados y fijar lo más claramente posible metas que permitan medir y evaluar la eficacia, eficiencia y calidad de los organismos públicos. Los legisladores y gobernantes deberán afrontar además aspectos controvertidos de la política pública, como los efectos – externalidades-- del crecimiento económico y la justa distribución de la riqueza; los asuntos migratorios, las cuestiones indígenas –entre las tradiciones y la tolerancia-- y cómo propiciar ocupaciones idóneas del tiempo libre. El espinoso terreno del fomento de los valores públicos y sociales, y el empleo de la coerción contra algunos ciudadanos por motivos de la seguridad de otros, son asuntos que requieren de una acción estatal proactiva e inteligente.

La intervención en estos campos sigue siendo tan esencial para satisfacer las necesidades básicas de los seres humanos que, en el siglo XXI, es probable que los viejos sueños de sociedades sin Estado, o con menos Estado, permanezcan tan alejados de las realidades políticas cotidianas como lo estaban en el siglo inmediatamente anterior.

### **1.2.2. Las nuevas funciones del Estado**

Así como las autoridades pueden desempeñar funciones tradicionales con más eficacia, están apareciendo nuevas funciones del Estado. Por ejemplo, la actual

mundialización —o globalización— ha suscitado demandas nuevas dirigidas al Estado, ya que las Administraciones y las empresas que siguen siendo no competitivas económicamente se encuentran con que los niveles de vida y de bienestar de sus sociedades no están a la altura de los de otras regiones en donde los sectores productivos y los Gobiernos son más eficientes.

Hoy día los Estados se encuentran ante la necesidad, por motivos que atañen a la mayor competitividad mundial, reducir sus niveles de endeudamiento interno y externo, así como limitar la corrupción para acrecer su legitimidad política. La proliferación de innovaciones institucionales en varios países permite a otros copiarlas, adaptándolas a sus necesidades y circunstancias. Esas innovaciones son posibles, por ejemplo, en el terreno de los programas de asistencia a los pobres y los ancianos, financiamiento de la educación y modificación de las políticas fiscales. Aunque esas reformas no agotan, ni mucho menos, las posibilidades de adaptación del Estado, apuntan en la dirección de las mejoras políticas que es probable que conciban los dirigentes con capacidad de imaginación.

En términos más generales, la mundialización de la producción y de los mercados también plantea la necesidad de que los Estados adopten políticas y actitudes normativas que aumenten su competitividad en el futuro. Una de las necesidades más esenciales es la de garantizar y acrecentar la libertad y la creatividad de los seres humanos. La gente valora la libertad, por lo que ésta es un importante fin en sí mismo para los regímenes políticos. Ahora bien, la libertad también suscita las condiciones necesarias para que la gente -personalmente y como

miembros de una sociedad y de un país- aprovechen lo más posible sus cualidades. Como escribe Federico Mayor<sup>14</sup> la libertad es el contexto idóneo para los nuevos conocimientos, y la obtención de un nuevo saber y su amplia difusión son axiomas para la mejora de la condición humana.

El castigo de las prácticas comerciales desleales sigue siendo necesaria, pero aún más necesaria es una política que estimule y recompense los descubrimientos científicos, fomente la innovación empresarial y garantice a quienes ideen tecnologías inventivas y empresas productivas nuevas y que no contaminen que serán premiados generosamente por hacerlo.

Otra medida innovadora para las autoridades es disminuir el nivel de endeudamiento externo e interno. En muchos países, los empréstitos estatales han disparado la deuda a niveles extremadamente altos —a veces, impagables— con respecto al PIB. Los Estados fuertemente endeudados deben emplear recursos considerables tan sólo para no caer en moratoria en el pago de los intereses, aunque pueden ejercer presión para ampliar los periodos de pago del principal. El pago de los intereses de la deuda no reporta ningún beneficio al país, pero su cancelación aligera los pagos por concepto de intereses en el futuro, permitiendo a las autoridades disminuir los impuestos o aumentar los programas públicos, o ambas cosas a la vez. Cuando existen excedentes presupuestarios y voluntad política de disminuir ese endeudamiento, es muy útil que las autoridades adopten esa medida.

---

<sup>14</sup> Federico Mayor. The New Page. Pág. 48.

Por ejemplo, en 1999 el Presidente Bill Clinton exhortó a reducciones considerables y sistemáticas de la deuda nacional al haberse previsto que los ingresos fiscales de los Estados Unidos serían muy superiores al costo de los programas públicos durante muchos años. El Partido Republicano, en cambio, instó a que se redujesen de inmediato los impuestos y el Partido Demócrata, ejerció presión en favor de un aumento de los programas federales, mas, contando con un notable apoyo de la opinión pública, el Presidente puso el acento en la reducción de la deuda y su cancelación a largo plazo.<sup>15</sup>

A los gobiernos les es relativamente fácil contraer deudas y mucho más difícil disminuir el endeudamiento, pero si los dirigentes políticos pueden contribuir a que los ciudadanos comprendan los beneficios que a largo plazo reporta el hacerlo, se pueden cosechar esos beneficios, al tiempo que aumenta el nivel de comprensión general de las alternativas políticas.

Otro asunto muy importante es que los dirigentes estatales pueden “copiar” innovaciones administrativas y de políticas, ya ensayadas en otros lugares, examinar qué da buenos resultados en otros países y tratar de adaptar esas medidas a sus propias culturas y necesidades nacionales. Es imprescindible que los Estados inviertan en crear instituciones más eficaces y de calidad. Las reformas de las instituciones políticas y los procedimientos administrativos ofrecen grandes oportunidades de mejorar la eficiencia de la actuación del Estado, a los dirigentes

---

<sup>15</sup> Turner, Frederick C. y Alejandro L. Corbacho. “Las nuevas funciones del estado”, en Revista Internacional de Ciencias Sociales, UNESCO, Núm. 163, Marzo de 2000.

**corresponde apreciar cuáles convienen y llegar a un consenso político para aplicarlas y respaldarlas.**

Observando lo que funciona y lo que no funciona en otros países, los gobernantes pueden disminuir los costos que lleva aparejados la innovación y maximizar su probabilidad de éxito, aplicando en el ámbito de la política pública un pragmatismo que en general redundaría en beneficio del interés público. Por ejemplo, cuando los Estados Unidos empezaron a aplicar una técnica presupuestaria basada en los resultados, un estudio de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos puso de manifiesto que Australia se encontraba de cinco a diez años por delante de los Estados Unidos en el empleo de patrones de medición de resultados. Aunque la diferencia entre el régimen parlamentario australiano y el presidencial estadounidense hacía que la experiencia australiana sólo se pudiese reproducir directamente en los Estados Unidos. Empero, buena parte de las lecciones aprendidas en Australia fueron útiles para los Estados Unidos lo mismo que para otros países que se orientaron hacia ese método.<sup>16</sup>

En ningún terreno apremian más esas innovaciones que en el de las políticas dirigidas a beneficiar a los sectores más necesitados de la población de un país, dados los niveles de pobreza y de marginación social que las políticas de ajuste de los años pasados han dejado en nuestras sociedades. Los nuevos métodos de asistencia a los pobres dependen de los recursos existentes en un país dado y de la voluntad política que haya de emplearlos para prestar ayuda a los desfavorecidos.

---

<sup>16</sup> Loc. cit.

Ahora bien, conforme ha aumentado la riqueza de distintos países, la gente ha ido recurriendo cada vez más al Estado en demanda de servicios que antes correspondía prestar a las familias o los ciudadanos. Esta situación se da en todos los planos, comprendido el de las autoridades municipales. Por dar sólo un ejemplo, en muchas partes de los Estados Unidos, los ciudadanos de edad que ya no pueden utilizar los transportes públicos o privados piden a los ayuntamientos que les faciliten transporte para acudir a citas con los servicios médicos y poder cumplir otros compromisos ineludibles. Los ayuntamientos facilitan furgonetas o abonan taxis para quienes ya no pueden conducir un automóvil o utilizar los autobuses o metros subterráneos públicos. Se parte de la base de que esos "ciudadanos de la tercera edad" han hecho una aportación a la comunidad durante su edad activa y que la comunidad, a su vez, debe ayudarles cuando ya no puedan valerse por sí mismos. Los jubilados no sólo perciben un ingreso del régimen federal de seguridad social y prestaciones médicas federales a partir de los 65 años de edad, sino que además sus ayuntamientos les ayudan materialmente a desplazarse cuando tienen que hacerlo.

Contrastan con las políticas oficiales hacia los ancianos las relativas a los jóvenes, en particular los nuevos planteamientos de la educación que pueden beneficiar a los alumnos y a la sociedad en general en los decenios venideros. Es útil analizar y comparar las orientaciones respecto de la enseñanza de algunos dirigentes, entre ellos Bill Clinton, expresidente de los Estados Unidos. Cuando fue gobernador de Arkansas, se esforzó en incrementar el financiamiento federal y estatal a la educación en el Estado. Fundamentalmente la dedicada a la enseñanza

permanente, profesional y de adultos, por considerar que estando mejor instruida y más calificada profesionalmente, la gente encontraría mejores puestos de trabajo, sería más productiva y pagaría más impuestos.<sup>17</sup>

Al mismo tiempo, Clinton enfrentó a la burocracia del Ministerio de Educación Federal, privó de automóviles oficiales a los administradores federales e instituyó un examen de competencia para los profesores de Arkansas, de cuyos resultados se despidió a poco más de mil profesores. Los sindicatos de docentes (de Arkansas y del país) condenaron la actuación del gobernador, pero aquella política correspondía a las necesidades que sentían los ciudadanos y sus hijos, por lo que Clinton fue reelegido por amplio margen y fijó lo que acabaría por ser la orientación de la función de las autoridades, basándose en la cual se presentó por dos veces con éxito al cargo de Presidente de su país.

Otro tipo de innovación tiene por objeto aumentar el financiamiento privado de la educación e instaurar unas políticas fiscales que fomenten las aportaciones del sector privado. En muchos países, se aplican deducciones fiscales a las actividades filantrópicas en los campos de la enseñanza, la sanidad y otros. Un ejemplo, es Canadá cada vez que el sector privado hace una donación para actividades educativas, las autoridades aportan la misma cantidad, o bien una menor pero proporcional. Estas inversiones pueden reportar grandes beneficios a largo plazo. Gracias a las donaciones, aumenta el índice de autofinanciamiento de las instituciones públicas que, por ejemplo, pueden abonar los sueldos de los profesores y catedráticos con cargo a los intereses de los fondos donados, en lugar de con los

---

<sup>17</sup> Loc. cit.

ingresos fiscales corrientes, o conceder becas con cargo a esas donaciones a alumnos brillantes que, sin ellas, no podrán seguir estudios de alta calidad. Las donaciones fomentan la filantropía del sector privado, produciendo intereses durante muchas generaciones por los impuestos percibidos en determinado momento. Esta orientación propicia asimismo una sana emulación entre las instituciones públicas y las privadas, aumentando el nivel de instrucción de todo el país y haciendo que los ciudadanos vivan mejor y compitan más eficazmente en la economía mundial.

Por lo expuesto, en los años próximos este tipo de filantropía fomentada por el Estado será objeto de admiración y se copiará en países en que no existe esta orientación. Sea como fuere, la filantropía fomentada por el Estado sólo es viable en los países en que existen regímenes fiscales dignos de ese nombre y se controla la corrupción de los funcionarios públicos, pues si se puede sobornarlos para no pagar los impuestos, de nada sirve recompensar con créditos fiscales las actividades filantrópicas. La corrupción socava las rentas públicas, desviándolas a usos privados (y a veces a bancos extranjeros), en los que difícilmente redundarán en beneficio público.

A veces la confianza de los ciudadanos en las autoridades es casi nula, y uno de los múltiples motivos de que así sea es que las autoridades no parecen preocuparse de las necesidades de los ciudadanos, y los dirigentes del Estado parecen más interesados en su propio bienestar que en el de sus gobernados. Allá donde se promulgan y aplican leyes para combatir la corrupción, donde los ciudadanos creen que la mayoría de los demás paga la parte que le corresponde de

la carga tributaria, se puede emplear el régimen fiscal para avanzar hacia otras metas de la sociedad, entre ellas una filantropía con objetivos definidos claramente.

Como algunos Estados ya aplican esas políticas y otros no lo hacen, la mayor competitividad mundial, tan patente en estos tiempos, resulta una vez más, en cierto sentido, beneficiosa. La emulación que propicia empuja a los Estados en que no existen esos códigos fiscales progresistas a promulgarlos, lo cual redundará en beneficio de toda la sociedad al utilizarse, instruir y crear con más eficacia los recursos humanos de que consta.

Todo lo anterior, nos lleva naturalmente a preguntarnos qué funciones pueden asumir mejor las autoridades estatales al iniciarse el nuevo siglo y un nuevo milenio. ¿Cómo pueden desempeñar los gobiernos nacionales sus funciones tradicionales con más eficacia? ¿Qué nuevas tareas les aguardan y cómo compaginarlas con las actividades, cada vez más numerosas y además cambiantes del sector privado? ¿Cuál sería la mejor manera de relacionarse el Estado nación con otros niveles de Gobierno, desde las administraciones municipales a la labor que llevan a cabo las Naciones Unidas en el plano internacional, pasando, por ejemplo, por las zonas francas? Hoy en día, es imposible prever con precisión cómo cambiará la actividad del Estado en los años próximos, lo mismo que hubiese sido vano tratar de hacerlo a principios de siglo, a pesar de lo cual sigue siendo utilísimo analizar de manera sistemática estas cuestiones, pues sólo así las posibles innovaciones e iniciativas aparecen con más claridad.

**Lo que si puede desprenderse muy claramente es que la conciencia de la capacitación y la asignación del gasto para la misma, tanto en las pequeñas empresas, como en las grandes y en los Gobiernos de América Latina es un tema que requiere directrices claras.**

**El aumento de recursos constituye una estrategia necesaria pero insuficiente. La escasez de recursos, su mala asignación y la ineficiencia con que se utilizan, son factores que obligan ante todo a tomar medidas para que se haga mejor uso de los recursos disponibles, en especial de los públicos. Vinculada a lo anterior está la necesidad de encontrar nuevas fuentes de financiamiento para la formación y capacitación de la fuerza de trabajo, haciendo uso de los incentivos adecuados. Complementariamente, habrá que desarrollar tecnologías de formación apropiadas a las condiciones de los países de la región, reformar las instituciones existentes y crear nuevas formas de relación entre los actores comprometidos.**

**Sólo así podemos empezar a vislumbrar mejores horizontes para alcanzar mejores niveles de bienestar y etapas de desarrollo social superiores.**

## **CAPITULO 2**

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

En el capítulo anterior, hicimos alusión a la demanda de una Administración Pública más efectiva, eficiente y de calidad, dadas las condicionantes mundiales que emergen de los cambios y transformaciones en todo el orbe y que tienen un impacto altamente perturbador en los gobiernos y en sus estructuras. A esto obedecen programas de modernización, de reforma administrativa o de "reformas de segunda generación" para tratar de transformar a la Administración Pública en un vínculo moderno y eficiente entre el Estado y la sociedad, atendiendo convenientemente las demandas sociales.

En este nuevo contexto la Administración Pública recibe las diversas y heterogéneas demandas de los distintos grupos de la sociedad. En consecuencia, es necesaria una gran capacidad administrativa para atender esta heterogeneidad social. Sin adecuadas políticas para hacer frente a las demandas sociales y sin claridad en el establecimiento de prioridades y sin diferenciación correcta,<sup>18</sup> el método usado fue el de la improvisación, el clientelismo político, la corrupción y el encubrimiento.

Bajo esta lógica, se pensó en el incremento del aparato administrativo en lugar de su mejoramiento cualitativo. Este crecimiento administrativo para dar respuesta a

---

<sup>18</sup> Es decir, diferenciando lo federal de lo estatal.

las peticiones de la sociedad, provocó incomunicación, duplicaciones, inflexibilidad, lentitud y prepotencia, dando por resultado final un alejamiento de la sociedad y que ésta empezara a desconfiar de la Administración Pública.

Por ello, me parece que la recomposición, modernización, reforma o innovación del aparato administrativo busca legitimar el poder y otorgar capacidad de acción y de negociación a los principales actores del escenario público, no obstante, en los diferentes cortes sexenales, se observa una oscilación entre autonomía y subordinación de la administración en relación con el sistema político. Debe entenderse a la modernización administrativa como la adecuación y ajuste de la gestión estatal para lograr que el flujo de acciones sociales predominantes en una sociedad logren, la coherencia y organización necesaria; por eso el Estado negocia constantemente, según los cambios sociales que se presentan.

La Administración Pública se entiende así como un vehículo útil para hacer más coherente las medidas que toma el Estado y ampliar los consensos necesarios sobre las decisiones políticas incluidas en los proyectos gubernamentales.

## **2.1. Experiencias recientes de Modernización**

Las tareas de modernización y adecuación en la Administración Pública no son una novedad. Se han hecho esfuerzos interesantes en nuestro país a lo largo de su historia. Pero para no regresar en el tiempo, demasiado sólo haremos alusión a

los esfuerzos más recientes, según la Dra. Pardo, la modernización administrativa se ha presentado en nuestro país en tres formas:

a) Jurídico-técnico, que sirvió para normar la extensión del campo de intervención del Estado y justificar la centralización.

b) Relacionada con el desarrollo económico (administración para el desarrollo) en donde la programación y la planeación del Estado concentraron su atención en el sector paraestatal.

c) Se entendió a la modernización administrativa como recurso útil no para el desarrollo sino para la distribución de sus beneficios, se incluyeron programas de reforma en los proyectos políticos y los cambios en la estructura administrativa.

Esas tres formas de modernización administrativas se practicaron en nuestro país a partir de los años 40's cuando el proyecto político incluía la industrialización como requisito para conseguir la modernización.

La acción gubernamental distó mucho de ser coordinada, sin ningún patrón previamente concebido y calculado de desarrollo, las decisiones y objetivos coyunturales caracterizaron la creación de comisiones, empresas públicas y organismos descentralizados en donde no hubo límites a su expansión lo que propició falta de unidad en la acción y ausencia de control, carencia de instrumentos de planeación y análisis de las organizaciones denotándose el nulo freno o contrapeso que tenía la Presidencia en México.

En la década de los 70's se acentuó la intervención estatal, su aparato administrativo se volvió más complejo y la modernización administrativa quedó más ligada al tipo de relaciones económicas que favorecían al Estado para convertirlo en su organizador, la relativa autonomía que adquirió la Administración Pública dieron lugar a que la formación profesional de los funcionarios se hiciera más especializada.

Esta competencia profesional los alejó de los viejos mecanismos de negociación política que hasta entonces se sustentaba en la estructura del partido en el poder. La burocracia empezó a convertirse en un terreno privilegiado de la negociación política, con lo que acrecentó su poder, pero al mismo tiempo provocó divisiones en el cuerpo burocrático.

De 1982 a 1988, la modernización administrativa se ve subordinada a las necesidades de desarrollo. Ma. del Carmen Pardo, dice que se transformó hasta llegar a confundirla con la simplificación administrativa y se le identificó sobre todo con recortes, congelamiento, cancelación de plazas y partidas presupuestales que no responden necesariamente a la voluntad de racionalizar los procesos administrativos sino a los problemas que surgieron con la crisis económica, sin embargo, es en este periodo, cuando se llevó a cabo propiamente la modernización administrativa.

Con la idea que los cambios a la estructura administrativa pública es necesaria para organizar el esfuerzo nacional, se tomó la decisión de programar las acciones públicas y coordinar esfuerzos para evitar duplicidad en las organizaciones existentes. Por ello, planear y coordinar fue el propósito principal para la

modernización administrativa, creándose entonces agencias encargadas de hacer planes globales, sectoriales y acciones urgentes. Uno de los recursos a los que acudió el Gobierno de manera sistemática para tratar de salvar los fracasos de la planeación a largo plazo fue la coordinación —como otro elemento modernizador— y la consecuente creación de oficinas coordinadoras de programas. Las coordinaciones parecían tener ciertas ventajas ya que les asignaban recursos presupuestales por programa, razón por la cual no se incluían en el presupuesto federal y otra que dependían del Presidente, lo que les garantizaba más apoyo y buen éxito en sus propósitos.

La modernización administrativa y específicamente las propuestas de reforma se deben a la iniciativa del Presidente, lo que inevitablemente se identifica con la suerte del proyecto político sexenal y con el prestigio del Presidente que mueve las reformas, debido a que los cambios administrativos que se den son bajo un fundamento jurídico, decreto o reglamento.

Para solucionar los problemas administrativos y para que la planeación fuera más armónica se pensó en secretarías que tuvieran funciones normativas, llamadas "globalizadoras" pero dar tareas normativas y de aplicación general a una estructura que tiene la misma jerarquía que otra sujetas a esa normatividad es añadir un conflicto adicional ya que no es igual la influencia, el peso político, la capacidad de negociación e incluso la presión que este tipo de secretaria puede ejercer.

Los programas de reforma administrativa se elevaron también para ampliar consensos y legitimar decisiones y proyectos gubernamentales, esos programas pusieron en evidencia el mal funcionamiento de la estructura administrativa, surgieron unidades con el propósito de mejorar la organización y el funcionamiento del aparato administrativo y se insistió en la supervisión y el control del sector paraestatal, se promovieron medidas de ordenación y apoyo para mejorar la estructura administrativa, pero sin un criterio integral, razón por la cual se crearon infinidad de oficinas bajo figuras jurídicas distintas.

Ordenar la acción estatal y concretarla en programas y planes fue una de las medidas urgentes que debieron tomarse a causa del crecimiento del sector paraestatal para coordinarlo se recurrió en un primer momento a lo jurídico y después se pensó en la posibilidad de integrar las paraestatales al proyecto gubernamental responsabilizando a la secretaria de Estado que por su naturaleza encausara el buen funcionamiento y resultados de las paraestatales considerado este otro objetivo de la modernización administrativa.

Reformar la administración significó además de hacer cambios y transformaciones a su estructura, adecuar y ajustar sus procesos internos para que la gestión pública fuera más eficaz según las expectativas de la sociedad mexicana.

Se modificó la estructura administrativa para que influyera de manera más directa en logros de tipo social, el Gobierno no podía atender en especial el

desarrollo económico sin tomar algunas medidas para que sus beneficios llegaran a las capas más desprotegidas de la sociedad.

El desarrollo alcanzado por los organismos del sector público no era el adecuado para enfrentar los nuevos retos que la sociedad planteaba: más apertura democrática y la distribución más justa de los beneficios económicos; la planeación y la coordinación tuvieron límites, ya que sólo lograron poner ciertos controles a los recursos presupuestales, pero no influir para que se concretara un proyecto de desarrollo integral orientado desde la esfera estatal y complementado por la iniciativa privada.

La Administración Pública inmersa en una problemática compleja, se lanza a todo un proyecto renovador de la reforma administrativa, la reforma intentaba instituciones menos costosas y más eficientes; no se trata de una simple reestructuración administrativa, sino de una decisión política que pretendía dar respuestas más eficaz para que influyeran en ampliar el apoyo de la burocracia y la ciudadanía a los programas de Gobierno. Entre los aspectos importantes de las decisiones modernizadoras aparece la coordinación del sector paraestatal que paradójicamente y en contra de cualquier criterio modernizador, adquirió dimensiones insospechadas, al ampliarse de 354 a 1,155 el número de empresas, organismos, comisiones y fideicomisos entre 1970 y 1982. La modernización administrativa se interpretó como la necesidad de crear nuevas unidades administrativas, en lugar de corregir vicios en las que ya existía para que funcionaran mejor.

La heterogeneidad en la composición de los sectores y la fuerza política dispareja de las secretarías que los coordinaron acabaron pronto con la ilusión de obtener resultados positivos, se propuso incorporar el desarrollo regional al nacional por lo que fortalecieron los mecanismos de coordinación entre la federación y los Estados.

El crecimiento económico continuo siendo objetivo básico, se activo la inversión pública en el sector industrial y en el bienestar social, pero decayó la destinada al sector agropecuario, sin embargo el desarrollo agrícola continuo sirviendo a los propósitos del desarrollo industrial, por lo que respecta a insumos tales como alimentos, materias primas, transferencia de capital y mano de obra, así como el aprovechamiento de divisas para continuar el proceso de sustitución de importaciones.

Dentro del programa de reforma administrativa se incluyó la reforma de ventanillas, con la que se pretendía mejorar los servicios de orientación y ayuda al público en las oficinas de gobierno, que si bien tuvieron (y tienen) cierto valor, no fueron mecanismos eficaces para comprometer a la sociedad en el programa modernizador. Sólo se consiguió simplificar algunos trámites en las dependencias oficiales y mejorar los procedimientos para que cualquier persona pudiera presentar quejas o sugerencias.

La simplificación de los trámites resolvió sólo parcialmente los problemas de quien se ven obligados a iniciar algún trámite burocrático con esos resultados

insignificantes, fue evidente que la reforma simulaba alentar la participación para comprometerla en el mejoramiento administrativo.

Todo cambio administrativo supone un cambio de actitud en el personal, es decir, hay que convencerlo, persuadirlo, de que las reformas son necesarias, útiles, para que su trato con los usuarios sea más expedito.

Con el propósito de modernizar al personal público, se logró rediseñar el sistema de escalafón con bases en una gran cantidad de datos recabados para que las funciones correspondieran a los puestos y establecer equivalencias entre ellas en el tabulador de salario, el nuevo sistema estableció jerarquías en los puestos y asignó sueldos más elevados al personal especializado, debía alentar la capacitación de los empleados, quienes no seguirían desempeñando la misma función al pasar de una categoría a la otra; se procuró además coordinar varias dependencias para capacitar al personal, y se creó un procedimiento para que las relaciones laborales entre el Estado y su personal coincidieran mejor con las leyes vigentes.

Entiéndase que la modernización administrativa no es una moda, es un recurso útil para contar con un aparato administrativo eficaz y para ampliar los consensos, sociales en la medida que la administración funcione mejor, que el ciudadano sienta que los servicios públicos se prestan con honradez y eficiencia y que sus contribuciones se orientan en provecho de la colectividad, su compromiso con el proyecto político en turno tendrá a fortalecerse.

Para asegurar una administración comprometida con la sociedad y con el propósito de modernización, el servidor público debe de ser eficiente, profesional, honesto y capaz. Para ello, es necesario que este convencido de los fines que procura el Gobierno, como condición incluso más necesaria que la abundancia de conocimientos técnicos. En consecuencia, el mejoramiento continuo de las Administraciones no es cosa de máquinas, sino de seres humanos, de métodos y más a fondo, de modos de razonamiento y de filosofía. Todas las actividades humanas se transforman: nuestros métodos de acción nuestros hábitos de pensamiento deben adaptarse

Sin embargo, no hay que olvidar que las medidas legislativas y reglamentarias tienen su importancia, a veces decisiva, pero no hay cambios si son impuestos, coercitivos y autoritarios.

Además que los reformadores han querido modernizar a la sociedad con instrumentos ortodoxos, olvidando la necesidad que debe de simplicidad de la reglas y la colaboración activa de los ciudadanos, el Estado moderno no debe de creer que modernizará a la sociedad, aun cuando el Estado es aún mismo tiempo rector, incitador y regulador del desarrollo.

La administración pública debe estar diseñada para entender las condiciones de cambio en el mundo contemporáneo, absorber el cambio, anticiparse a los problemas derivados del cambio social acelerado, lidiar con la naturaleza, escala,

velocidad y complejidad de los fenómenos de cambio social, tecnológicos y administrativos.

La cantidad ha sido rebasada en una sociedad moderna, lo más importante es la inversión en la calidad, en donde el Estado tiene una función decisiva ya que domina los medios culturales y porque presta un caudal de servicios. El concepto de calidad en el debate público no es cuestión de moda, es el signo de un cambio, durante dos siglos se vivió dentro de la lógica económica y social dominada por la cantidad, lógica de la sociedad industrial, así la decadencia del modelo industrial se debe a la acelerada prestación de servicios, la revolución de la informática, de las comunicaciones y los servicios que se deben racionalizar, es decir, debe de haber calidad del modelo de servicio que se ofrece.

La calidad actual no tiene la idea de exclusividad y de barrera, si no en la excelencia del servicio que se medirá por la satisfacción de los ciudadanos por los bienes y servicios que se le otorguen, por la efectividad de las políticas y su repercusión en los niveles de bienestar.

La calidad como motor de la sociedad pos-industrial, es tanto la búsqueda de la excelencia del producto, como el desarrollo de una relación más productiva con el cliente, los pasos no sedaran ni en la comprensión de las economías de escala, ni en la venta redituable de un producto exclusivo al que supone al abrigo de un uso popular, sino en torno a las posibilidades extraordinarias de cambios tecnológicos

realizados por la ciencia y alrededor de las inmensas capacidades de aprendizaje de los seres humanos.

Inversión de la calidad se refiere a la inversión en la formación de hombres, en la organización de las relaciones humanas, renovación de las instituciones, inversión en la investigación, esto no es fácil, exige sobre todo una transformación en la forma de pensar, de la escala de valores, implica otra visión de la justicia social, de compromiso, de participación y de confianza es decir la reivindicación de la calidad humana.

El Estado debe orientar esta idea ya que él juega un papel decisivo por que controla directa o indirectamente la mayoría de los servicios (investigación, educación, salud y servicios sociales) y absorbe en su Administración Pública a un número de población considerable. El Estado modesto debe intervenir en la calidad y en las nuevas regulaciones de la sociedad.

Hay que elaborar una estrategia que determine las prioridades y una reflexión razonable sobre los recursos, los objetivos, suprimir las presiones que se le impone a la sociedad y así buscar su progreso, sin olvidar que el éxito de una reforma es el conjunto de aprendizaje del hombre lo que hace el cambio posible y aceptable.

Los recursos humanos deberían y podrían ser la palanca principal para la modernización, han sido descuidados, subutilizados, el cambio no es por decreto, el

Estado debe de promoverlo ya que constituye el motor capaz de brindar nuevas posibilidades de aprendizaje y por consiguiente de cambio.

En la sucesivo los recursos que van a contar cada vez más, son los recursos humanos y no los recursos materiales; el tiempo de la huella y el hierro ha pasado, a su vez el de la industria esta en vías de llegar a su fin, comienza un mundo dominado por los servicios y la alta tecnología lo que representara el éxito será la capacidad de garantizar la calidad.

## **2.2. Plan Nacional de Desarrollo (PND) y Programa de Modernización de la Administración Pública Federal (PROMAP) 1995-2000.**

Siguiendo con la línea modernizadora de la administración mexicana, el gobierno del Presidente Ernesto Zedillo, estableció el PROMAP (Programa de Modernización de la Administración Pública Federal), con la idea de romper con los paradigmas que se han venido dando a lo largo de los años en el gobierno, tomar lo bueno de lo viejo y crear nuevos modelos, que respondan a las necesidades crecientes de la sociedad y a las transformaciones que se gestan a nivel internacional.

<b>Paradigmas Viejos</b>	<b>Paradigmas Nuevos</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Gobierno paternalista</li><li>• Centralización</li><li>• Estructuras obsoletas y rígidas</li><li>• Burocratismo</li><li>• Corrupción</li><li>• Falta de capacitación</li><li>• Orientación a funciones</li><li>• Orientación a la institución</li><li>• Procesos complejos</li><li>• Corto plazo</li><li>• Mejoramiento esporádico (por crisis)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Gobierno promotor y facilitador</li><li>• Descentralización /desconcentración</li><li>• Estructuras flexibles</li><li>• Orientación a servicios</li><li>• Procesos sencillos</li><li>• Largo plazo</li><li>• Mejoramiento continuo</li></ul>

Para ello el Ejecutivo Federal, impulsó modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a efecto de reconfigurar su estructura administrativa hacia el mejoramiento de los servicios públicos y el aprovechamiento óptimo de los recursos. Destacan las reformas y adiciones al artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a través del cual se le confiere a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), entre otras, la siguiente atribución:

**“Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral de las dependencias y entidades de la administración pública federal, a fin de que los recursos humanos patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello, podrá realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades de la administración pública federal...”**

Por otro lado, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000, se planteaba una administración pública orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía, una administración que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive y demanda el país, y que fomente la dignidad y profesionalización de la función pública y provea al servidor público de los medios e instrumentos necesarios para aprovechar su capacidad productiva y creativa en el servicio a la sociedad, a grandes rasgos el Plan Nacional de Desarrollo estableció para el periodo 1995-2000 lo siguiente:

**En el apartado referido al Desarrollo Democrático, se plantean diversas líneas de acción con la finalidad de impulsar y consolidar la normalidad democrática en todas las esferas de la vida de la República, entre las que destaca la relativa a la reforma de gobierno y modernización de la administración pública.**

Dicha línea de estrategia tiene como propósito "...Avanzar en la reforma del gobierno a fin de que la función pública sea ejercida con absoluta transparencia, con trato imparcial para todos los grupos sociales y ciudadanos, rindiendo cuentas puntualmente sobre la observancia de la normatividad y el uso honesto y eficiente de los recursos públicos...".<sup>19</sup> En el mismo sentido, se preveía la "necesidad de contar con una administración pública "...orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía, que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive y demanda el país, que promueva el uso eficiente de los recursos públicos y cumpla puntualmente con programas precisos y claros de rendición de cuentas...".<sup>20</sup>

Se hizo gran énfasis en "fomentar la dignidad y profesionalización de la función pública y proveer al servidor público de los medios e instrumentos necesarios para aprovechar su capacidad productiva y creativa en el servicio a la sociedad...".<sup>21</sup> Para que, bajo este supuesto, se avanzara con rapidez y "eficiencia hacia la prestación de servicios integrados al público que eviten trámites, ahorren tiempo y gastos e inhiban discrecionalidad y corrupción...".<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> "Plan Nacional de Desarrollo. 1995-2000." Pág. 48.

<sup>20</sup> "Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000." pág. 35.

<sup>21</sup> Loc. cit.

<sup>22</sup> "Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000." pág. 63.

**Las seis líneas prioritarias propuestas para lograr estos objetivos eran:**

1. Promoción de la descentralización administrativa
2. Profesionalización de los servidores públicos
3. Sistemas de control y rendición de cuentas
4. Modernización de la gestión pública
5. Simplificación y adecuación del marco normativo
6. Responsabilidades de servidores públicos

**La descentralización administrativa**, se propuso el "...análisis, la revisión, adecuación y congruencia permanentes entre funciones, facultades y estructuras, con el fin de acercar la administración a la ciudadanía..." En el plan se señalaba que el gobierno federal promovería la descentralización para fortalecer el federalismo y para ello era "...necesario evaluar las funciones que actualmente realiza la federación y determinar cuáles podrían desempeñarse de manera más eficiente, menos costosa y con mayor pertinencia por los gobiernos estatales y municipales o con su participación...". Igualmente importante era reducir las cadenas burocráticas que alejan la operación administrativa de las demandas ciudadanas.

**Para lograr la profesionalización** de los servidores públicos, el plan destacaba que es necesario conformar un servicio profesional de carrera que permita que en el relevo en los cambios gubernamentales se aprovechara la experiencia y los conocimientos del personal y que no interrumpiera el funcionamiento administrativo. En este mismo sentido, se establece que un servicio de carrera "...debe facilitar la capacitación indispensable para el mejor desarrollo de cada función, la adaptación a

los cambios estructurados y tecnológicos, y el desenvolvimiento de la iniciativa y creatividad que contribuya a un mejor servicio para la sociedad...".<sup>23</sup>

**En relación a los sistemas de control y de rendición de cuentas**, el plan aludía a que en las dependencias de la administración pública hubiera mayor fortaleza y autonomía de los mecanismos y órganos internos de contraloría, a fin de al desempeñar tareas de control preventivo y correctivo estuviesen con la libertad e imparcialidad que su función requiere.

Su labor no debería limitarse a detectar y castigar a los eventuales infractores, si no coadyuvar a una administración honesta y eficiente de los recursos públicos, mediante la detección oportuna de fallas en los sistemas, en los procedimientos o en la normatividad, así como a través de la formulación de propuestas para solucionarlas. Se proponía mejorar y ampliar los procedimientos de contraloría social para extender los mecanismos de supervisión y vigilancia que ejerce la comunidad en el desarrollo de programas y proyectos de obra pública, financiados con recursos federales. En este sentido, "...era (será) importante aprender de los aciertos, subsanar deficiencias y aprovechar la capacidad administrativa desarrollada por los grupos de contraloría social del gasto federal en los estados y municipios...".<sup>24</sup>

**En la línea de acción modernización de la gestión pública**, el plan hace alusión a que "el sector público requiere una renovación que revitalice sus esquemas de trabajo, reoriente sus incentivos, simplifique sus procedimientos y modernice sus

---

<sup>23</sup> Ibidem, pág. 64.

<sup>24</sup> Ibidem, pág. 65.

métodos de gestión..." y propone para ello "...desarrollar criterios nuevos y más pertinentes para la medición del desempeño, con objeto de contar con elementos que evalúen la calidad del servicio, la opinión razonada de la población y la capacidad de respuesta de cada dependencia para atender satisfactoriamente los requerimientos de la ciudadanía...".<sup>25</sup>

**En relación a la simplificación y adecuación del marco normativo**, el plan considera necesario "...actualizar la normatividad de las funciones presupuestales globales y propiciar la revisión y actualización de los reglamentos y disposiciones que rigen los procesos administrativos en las dependencias y entidades del sector público, con objeto de reducir costos, incrementar la oportunidad y transparencia de las operaciones y favorecer la iniciativa de los servidores públicos para mejorar la calidad y atención a la ciudadanía...".<sup>26</sup>

**En la línea de acción sobre las responsabilidades de servidores públicos**, el plan propone "...modernizar la legislación en materia de responsabilidades de los servidores públicos y fortalecer su observancia mediante programas de orientación, capacitación y consultoría, así como la aplicación de sanciones en caso de incumplimiento...". Así, el Plan Nacional de Desarrollo, plantea para el periodo 1995-2000 transformar a la Administración Pública Federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad."<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Loc. cit.

<sup>26</sup> *Ibidem*, pág. 66.

<sup>27</sup> Loc. cit.

El Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) (1995-2000) estaba enmarcado históricamente en las acciones emprendidas por las administraciones anteriores. Así se hizo un recuento por etapas partiendo de 1952 y hasta el período de Carlos Salinas.

De 1952-1958 (industrialización en la posguerra) se buscó incrementar la productividad nacional, con ese fin se elaboró el Programa Nacional de Inversiones, en el que se usaron por primera vez las cuentas nacionales para fijar metas precisas de crecimiento, sujetándose la inversión pública a un programa de desarrollo.

Durante el periodo 1958-1970 (Desarrollo estabilizador), se establece la Comisión Intersecretarial para la Planeación Económica y Social, la cual formuló el Plan de Acción Inmediata, cuyo objetivo era la regulación económica y la mejora de la distribución del ingreso. Se constituye la Comisión de Administración Pública la cual realiza estudios y proyectos para el mejoramiento de los sistemas administrativos, a fin de renovar la estructura de la administración pública y hacerla funcionalmente congruente. Al final del periodo el modelo de desarrollo denota signos de agotamiento lo cual genera diversos problemas.

El Periodo 1970-1976, surgen las "Bases del Programa de Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal" el cual tiene como finalidad transformar el sector público en un instrumento más adecuado para la conducción del desarrollo económico y social.

Cabe destacar el periodo 1976–1982 cuando la Reforma Administrativa toma mayor auge y se da el primer intento por emprender la simplificación, regularización, racionalización y equilibrio de las funciones públicas.

En el periodo 1982-1988 Se enmarca por las grandes crisis petroleras y de la deuda, la austeridad, la reforma administrativa y la renovación moral como los grandes objetivos a lograr constituyeron los tres grandes ejes de la gestión pública, para la transformación estructural del Estado.

“En este periodo se produjo una pronunciada contracción en el gasto gubernamental con la consecuente reducción de las estructuras administrativas y se replantearon las funciones esenciales del aparato gubernamental, más orientadas a la regulación y control, retirándose drásticamente y de manera sustancial de las actividades industriales y comerciales a través de un importante proceso de privatización de las empresas públicas(...) La privatización contribuyó al mejoramiento de las finanzas públicas, mermadas por la carga onerosa de la deuda y por la imposibilidad de continuar recurriendo al crédito externo en montos importantes.”<sup>28</sup> Durante ese periodo se elaboró el Programa para la Modernización de la Empresa Pública, donde se planteó la obligación de adoptar esquemas de calidad total en indicadores de rendimiento.

Finalmente, la llegada del siglo XXI obligó a la administración zedillista a reconocer los cambios y avances en los ámbitos sociales, tecnológicos y

<sup>28</sup> "Programa de Modernización de la Administración Pública Federal". págs.11-12.

comerciales, que empujan fuertemente una acelerada Globalización y obligan a perfilar una administración pública moderna.

El PROMAP 1995-2000, estaba integrado por cuatro subprogramas, que pretendían abarcar el conjunto de problemas de la administración y sus posibles propuestas de solución.

**Los subprogramas son:**

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

Previo a la definición final del PROMAP, "la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo llevó a cabo un proceso de diagnóstico, que arrojó como resultado la definición de cuatro grandes problemas que enfrenta la administración pública.

1. Limitada capacidad de infraestructura a las demandas crecientes del ciudadano frente a la gestión gubernamental.
2. Centralismo.
3. Deficiencia en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño en el gobierno.

**4. Carencia de una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos.”<sup>29</sup>**

Las implicaciones de derivadas del impacto negativo que esta problemática representaba sobre la ciudadanía son diversas y complejas. Por ejemplo, “la ausencia de límites de la autoridad en su trato con los particulares ha generado, entre otras cuestiones, costos sociales que no se cuantifican, molestia, desconfianza y un deterioro de la imagen de las instituciones públicas y más aún de los empleados que trabajan en ellas.”<sup>30</sup> Igualmente, la ausencia o complejidad administrativa de conductos y procedimientos para la presentación de quejas y demandas. Ha provocado que la ciudadanía se encuentre virtualmente indefensa ante los abusos, la discrecionalidad y la corrupción.

Por otra parte “la compleja integración de atribuciones en las dependencias y la concentración de actividades económicas en algunas entidades ha propiciado en las primeras, lentitud en sus procedimientos y una restringida capacidad de respuesta frente a la sociedad, y en las segundas, un acaparamiento del mercado de diversos bienes o servicios poco eficiente, en detrimento de los consumidores.”<sup>31</sup>

A pesar de los esfuerzos, que a través de los años han venido realizándose, “es necesario ir más allá de un cambio cuantitativo y avanzar hacia transformaciones

---

<sup>29</sup> *Ibidem*, pág. 19.

<sup>30</sup> *Ibidem*, pág. 20.

<sup>31</sup> *Loc. cit.*

cualitativas de fondo, ya que persisten una fuerte concentración de actividades y un centralismo muy acentuado en la toma de decisiones."<sup>32</sup>

Otro de los problemas señalados en el diagnóstico es el centralismo que tiene efectos negativos en términos de concentración de decisiones y responsabilidades, de duplicidad de funciones, resulta un obstáculo contra la competitividad de la empresa pública, atenta contra la soberanía estatal y, bajo "este esquema de funcionamiento orientado preferentemente al control presupuestario y de coordinación sectorial. Alarga los procesos de resolución, restringe la capacidad de gestión y deteriora la capacidad de respuesta de las instituciones ante las demandas de los usuarios de sus servicios."<sup>33</sup>

Respecto precisamente del control presupuestario, el diagnóstico realizado por la SECODAM, señala como otra gran deficiencia de la administración pública, la falta de esquemas de control enfocados a la obtención de resultados en vez de sobre niveles de gasto autorizados y su estricta aplicación.

En este sentido la fiscalización realizada en cada momento por la SHCP, la SECODAM "por lo general (..) ha omitido medir la contribución del gasto público al logro de los objetivos a que este se destina. Lo anterior se debe a qué el planteamiento programático presupuestal vigente ha tenido como prioridad la

---

<sup>32</sup> *Ibidem*, pág. 23.

<sup>33</sup> *Ibidem*, pág. 25.

disciplina fiscal, sin incorporar criterios de eficiencia y efectividad para cumplir las expectativas de la población a la que se pretende servir.”<sup>34</sup>

A todo lo anterior hay que añadir el hecho de que el cálculo presupuestal que se realiza previo al año fiscal que se asigna, no incorpora ninguna forma de evaluación al logro de las metas planteadas, sino que tiene como base el presupuesto ejercido en el año anterior. Esto ha derivado en la práctica de ejercer todo el presupuesto, aun sin fines productivos, son riesgos de percibir una asignación menor, en caso de llegar al cierre del ejercicio con excedentes de recursos.

Finalmente, la fuerza laboral enfrenta una serie de importantes obstáculos que cohiben, dificultan o impiden su desarrollo profesional, frustra cualquier ambición de mejora e incitan a la corrupción y al abuso. A falta de un servicio civil de carrera los empleados de gobierno se han dividido en dos grandes ramas, con problemas particulares los trabajadores sindicalizados o de base y los de confianza.

Por lo que les toca a los primeros, realizan un trueque de seguridad a cambio de expectativas de crecimiento, así obtener una plaza, son virtualmente irremovibles, porque el hacer el procedimiento administrativo tan arduo y complejo, que difícilmente alguien, salvo por causa grave, se decide a iniciarlo pero a cambio se someten al lento proceso de la retabulación para ir logrando ascensos en su carrera, misma que se encuentra su límite superior lejos de los mandos medios y superiores. Estos trabajadores se encuentran, en consecuencia, sin motivación alguna a incrementar su productividad o a tener iniciativas de mejora, a este nivel, el servicio

<sup>34</sup> Loc. cit.

público se vuelve una especie de limbo burocrático sin mayores acontecimientos o expectativas.

Por otra parte, los trabajadores de confianza, si bien poseen niveles de ingreso superiores a los de base y mejores expectativas, carecen de seguridad en el puesto, por lo que ven ligadas sus esperanzas al éxito político de sus jefes y no necesariamente a su buen desempeño.

Por supuesto que la conclusión, nos lleva a pensar que no existe motivación suficiente para pensar en capacitarse para mejorar su desempeño ya que su permanencia se debe a lealtades políticas y no a méritos profesionales. En el mismo sentido, se puede generar la tentación de "aprovechar el puesto mientras dure el encargo", es decir incurriendo en prácticas de corrupción para asegurar un futuro económico estable.

Así el servidor público no encuentra estímulos a mejorar la calidad del servicio que brinda. Al no existir una real rendición de cuentas a la ciudadanía. Las reglas del sistema siguen imperando, con la consecuente dificultad que ello implica a la instrumentación del programa.

El programa establecía como objetivos generales avanzar en el perfeccionamiento del aparato público y "transformarlo en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer las legítimas necesidades de la sociedad"... Así como "combatir la corrupción y la

impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas."<sup>35</sup>

Para ello se identificaba como una prioridad esencial contar con un **servicio profesional de carrera** en la administración pública, que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos, ya que no puede concebirse el desarrollo administrativo sin el desarrollo, a su vez, de quienes lo llevan a cabo.

Y referente a este punto se hace mayor énfasis en el último subprograma, que tiene que ver principalmente con el impulso al desarrollo de los servidores públicos a través de una mejor capacitación y actualización de sus conocimientos, del establecimiento de un servicio civil de carrera y del fortalecimiento de los valores cívicos y éticos en el servicio público.

En el subprograma Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público, se establecía que a partir de 1996, "las dependencias y entidades deberán emprender acciones de capacitación destinadas, entre otros aspectos, a proveer a los servidores públicos de las habilidades administrativas y técnicas que requieren los diversos puestos, a dotarlos de las capacidades y actitudes que demanda el nuevo enfoque de calidad en la atención a la población y la mejoría en los estándares de servicio, y a promover en ellos la utilización de nuevas tecnologías."<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> *Ibidem*, pág. 44.

<sup>36</sup> *Ibidem*, pág. 57.

Todo ello mediante la introducción de nuevas formas de trabajo que alienten el cambio de actitudes y aptitudes de los servidores públicos, que reafirme su pertenencia a la institución a la que sirven y a la creación de una nueva cultura de Gobierno que dé confianza y credibilidad a la ciudadanía y estimule el incremento en el ahorro y la productividad del gasto público.

Al final del PROMAP, se presenta un avance de acciones realizadas, “la SECODAM aplicó encuestas y sondeos de opinión en el área metropolitana de la Ciudad de México, a más de 2,500 usuarios y servidores en diversas oficinas del sector público, sobre algunos de los trámites y servicios que presentan mayor demanda y una creciente cantidad de quejas y denuncias. Las recomendaciones de la ciudadanía para mejorar los servicios públicos se agrupan en los siguientes aspectos:

- ✓ **Aumento de sueldos, capacitación y supervisión al personal para evitar corrupción, negligencia, y atrasos indebidos.**
- ✓ **Homogeneizar criterios y normatividad para que los trámites sean iguales.**
- ✓ **Respeto de horarios de atención, trámites en un solo lugar y simplificación de los mismos.**
- ✓ **Aumentar el número de servidores atendiendo al público y dar capacidad de decisión al personal que atiende quejas para resolver rápidamente y evitar burocracia.**
- ✓ **Simplificación de trámites, mejorar instalaciones.**

El resultado de esta encuesta, indica que el servidor público requiere de asumir el compromiso de rescatar o fortalecer una imagen positiva de su trabajo ante la opinión pública nacional, proveyendo en tiempo, calidad y suficiencia los bienes y servicios públicos requeridos por la ciudadanía.

Para ello requiere nuevas formas en el manejo y dirección de personal, en la asignación de funciones, en la fijación de metas y en la selección de estrategias para su consecución.

Actualmente las circunstancias históricas exigen del Estado una notable elevación de la calidad en el desarrollo de sus funciones: por un lado se encuentran los nuevos retos originados por la interrelación con países mucho más desarrollados y por otro, las crecientes demandas planteadas por la sociedad al aparato burocrático. Así pues, quienes permanezcan en el servicio público deberán participar en un proceso de capacitación permanente, que les permita mejorar sus aptitudes y modificar sus actitudes, hacia la búsqueda de mayores niveles de competitividad y eficiencia.

Así el PROMAP, aspiraba a constituirse en el instrumento fundamental para promover que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal atendieran con mayor calidad y oportunidad las demandas de la población, con el fin de propiciar una mayor eficiencia y productividad en las instituciones públicas y en los servidores que la integran, por lo que gran parte del programa se dirigió a la **promoción de la calidad** en las actividades que se desarrollan en la administración pública.

El desarrollo y la actualización permanentes de los servidores públicos, así como el mejoramiento de sus actitudes, son condiciones esenciales del cambio. Y hoy, para nadie es desconocido el hecho de que en los últimos años, exista un deseo

proveniente de diversas voces de la sociedad en cuanto que los servidores públicos actúen con honestidad y con una arraigada cultura de servicio, así como la eficiencia, eficacia y calidad de sus acciones se vean constantemente reflejados en los servicios que demanda la sociedad.

Hoy no sólo es necesario un cambio en la estructura de la administración pública, sino también en los miembros que la componen. Contar con servidores públicos preparados, honestos, responsables, diligentes, eficaces, sensibles y atentos a las necesidades sociales es un requerimiento para la modernización.

## **CAPITULO 3**

# **ASPECTOS GENERALES DEL CONTROL TOTAL DE CALIDAD**

Como hemos venido apuntando en los capítulos anteriores el fenómeno de la globalización, los cambios en la tecnología, el derrumbe de regímenes autoritarios, la emergencia fuerte de una gran movilización social y la ola democratizadora que se ha extendido a lo largo del mundo, han obligado a los gobiernos a introducir reformas en sus administraciones públicas, diseñando programas de modernización y mejoramiento de las mismas para atender con mayor rapidez y calidad la demanda ciudadana y responder a las necesidades sociales con gran eficacia, honradez, eficiencia y rindiendo cuentas de su actuación. Una de las herramientas que puede ser muy útil es el Control Total de Calidad (C.T.C.) que se presenta como una técnica administrativa que puede coadyuvar en la respuesta necesaria a estos cambios mundiales y a las exigencias sociales.

Para México, la relevancia de la Calidad Total y de la Mejora Continua (CTMC) y la planeación estratégica es todavía mayor, "si se toma en cuenta la urgente necesidad de exportar un número creciente de bienes y servicios, que le permitan obtener las divisas indispensables para financiar su desarrollo."<sup>37</sup> Participar exitosamente en el mercado internacional requiere de hacerlo con calidad más eficiente y que sea redituable, es decir, hay que ser competitivos.

---

<sup>37</sup> Alfredo Acle. PLANEACION ESTRATEGICA Y CONTROL TOTAL DE CALIDAD, pág. 28.

Al respecto, Feigenbaum puntualiza "En el mundo competitivo de hoy, un factor muy importante en la política económica gubernamental es el mantenimiento de los patrones de intercambio mundiales que son tan libres como es posible de acuerdo con las restricciones de prácticas tan poco equitativas como los "desplomes" o precios injustos de productos comparables en mercados internacionales y nacionales. Sin embargo, los productos son sólo comparables si su calidad es comparable, y esto requiere de una calidad clara y medible, y prácticas de calidad. El creciente énfasis gubernamental sobre el mantenimiento de justicia en las prácticas de importación y exportación, colocará inevitablemente un énfasis igualmente creciente sobre los programas de control de calidad que mantendrán estos requisitos." <sup>38</sup>

### **3.1. ¿Qué es el control total de calidad?**

La idea de adoptar el C.T.C., surge como parte de la planeación estratégica, que orienta todas las actividades de una empresa o institución, puede definirse como un elemento integrador que da cohesión, dirección y sentido a nuestra vida como individuos y como institución. Interesa elevar la calidad de vida del ser humano, sin embargo la calidad total es el resultado de un esfuerzo conjunto de todas las partes que integran una institución, calidad total a nivel nacional significará incluir a todos los elementos que componen la nación.

---

<sup>38</sup> Armand V. Feigenbaum. CONTROL TOTAL DE LA CALIDAD, pág. 86.

El C.T.C. es un enfoque administrativo que tiene el prestigio de funcionar exitosamente en varios países, es un concepto diferente de administrar, introducirlo significa una modificación profunda y permanente en los conceptos administrativos hasta hoy utilizados, no pueden ser acciones parciales, sino tareas integrales que abarquen todos los aspectos operativos, financieros y administrativos; que busca de manera sistemática y con la participación organizada de todos sus recursos humanos, elevar consistente e integralmente su calidad, previendo el error en lugar de remediarlo, hacer las cosas a la primera y única vez, utilizar datos estadísticos cada vez que se analice un problema, haciendo así de la mejora un hábito constante, se trata también de un cambio de cultura organizacional, no es un programa para resolver alguna cuestión específica, es una revolución del pensamiento en la gerencia.

Para Armand V. Feigenbaum "El control de calidad es, por tanto, mucho más que solamente un agrupamiento de proyectos técnicos y actividades de motivación sin ningún centro administrativo claramente articulado. Tampoco tiene el control de calidad moderno una sola identidad regional o geográfica, o viaja bajo cualquier pasaporte nacional exclusivo. En realidad, una de las principales características del control de calidad moderno es un carácter mundial."<sup>39</sup>

Argumenta además que el C.T.C., "Su amplitud y esencialidad para el logro de los resultados del negocio hacen del control total de la calidad una nueva e importante área de la administración. Como un foco del liderazgo administrativo y técnico, el

---

<sup>39</sup> *Ibidem*, pág. 24.

control total de la calidad ha producido relevantes mejoras en la calidad y confiabilidad del producto para muchas organizaciones a través del mundo.”<sup>40</sup>

Para Kaoru Ishikawa el control total de calidad es desarrollar, diseñar, manufacturar y mantener un producto de calidad que sea el mas económico, el mas útil y siempre satisfactorio para el consumidor.

Las Normas Industriales Japonesas (NIJ) definen al control de calidad como un sistema de métodos de producción que económicamente genera bienes y servicios de calidad, acordes con los requisitos de los consumidores.

Tanto Ishikawa como Feigebaum están de acuerdo en la importancia trascendente del factor humano en las organizaciones y en los procesos tendientes a asegurar la calidad, “El control total de la calidad proporciona las bases fundamentales de la motivación de calidad positiva para todos los empleados y representantes de la compañía, desde altos ejecutivos hasta trabajadores de ensamblé, personal de oficina, agentes y personal de servicio. Y una capacidad poderosa del control total de la calidad es una de las fuerzas principales para lograr una productividad total bastamente mejorada. Las relaciones humanas efectivas son básicas en el control de la calidad. Un resultado importante de esta actividad es su efecto positivo en el operador, creándole responsabilidad e interés en producir calidad. En último análisis es como un par de manos humanas que efectúan

---

<sup>40</sup> Ibidem, pág. 36.

operaciones importantes que afectan la calidad del producto. Es de mayor importancia para lograr éxito en el trabajo de control de calidad, que estas manos se encuentren guiadas en una forma experta y consciente y enfocada hacia la calidad.”<sup>41</sup>

No se trata de sustituir una cultura organizacional por otra, sino propiciar el desarrollo de una diferente que tome lo mejor de nuestros valores e introducir otros nuevos reuniendo las mejores ideas, conceptos, actitudes y costumbres desechando hábitos negativos, claro que son tareas que exigen un esfuerzo tenaz y consistencia en su aplicación. En consecuencia hay que apuntar que los resultados de implementar el C.T.C. no son inmediatos, ya que un cambio de tal magnitud requiere planeación a largo plazo así como disciplina operacional radicalmente distintas y capacitación continua de todos los empleados de la institución, requiere de un trabajo continuo que logre generar cambios en las actitudes de los seres humanos que integramos las organizaciones ya sean públicas o privadas, como anota Acle Tomasini “gran parte de la esencia del CTyMC. consiste en el desarrollo de los aspectos humanos, pues considera esencial la satisfacción del individuo, en lo particular (sentido de autorrealización) y como miembro de un grupo. (sentido de pertenencia)”<sup>42</sup>

En el mismo sentido caminan las observaciones de Ishikawa para quien el éxito del C.T.C. no es la maquinaria, ni los procesos mejorados, ni la tecnología avanzada, ni los grados académicos, sino su gente. En los círculos de calidad, donde

---

<sup>41</sup> Loc. cit.

<sup>42</sup> Alfredo Acle. Op cit., pág. 130.

comparten los empleados sus conocimientos, hablan de los problemas que han surgido y se ayudan unos a otros en la búsqueda de soluciones, en un ambiente sereno y discusión ordenada, hay un sentimiento de confraternidad.

Al respecto, Omachonu y Ross, sostienen la idea "...de que los factores humanos son la dimensión más importante en el mejoramiento de la calidad y la productividad (y) se está convirtiendo en una máxima de la buena administración. En verdad la gente es quien hace que la calidad sea posible."<sup>43</sup>

Analizando el mundo occidental y oriental –Ishikawa– determina que existen algunas condiciones específicas que permiten se pueda implementar de forma exitosa el C.T.C. como es: la voluntad, proponer se trabaje con el objetivo de lograr la calidad pero sin imponerla, motivar al estudio, al auto desarrollo y a la cooperación y dentro de las características socio-culturales, el C.T.C. es responsabilidad de todos los que integran una empresa o una institución; si el jefe inmediato esta dispuesto a incursionar en la C.T.C. el empleado también se anima a probar el cambio; es necesario un sindicato en cada empresa y no una confederación que agrupe especialidades a nivel nacional, si a las personas se le trata como máquinas, el trabajo pierde todo interés, no se encuentra satisfecho lo que causa un gran ausentismo; el respetar el avance escalafonario por la experiencia motiva al personal a involucrarse e innovar su trabajo, es un error pensar que el único estímulo para el trabajo es el dinero.

---

<sup>43</sup> Vincent K. Omachonu. PRINCIPIOS DE LA CALIDAD TOTAL, pág. 79

### **3.2. La modalidad japonesa**

El C.T.C. japonés tiene 6 características conforme la opinión del Dr. Kaoru Ishikawa, por el cual se arraigó firmemente, logrando el éxito y luego reexportarse al occidente.

- 1.- Control de calidad (CC.) en toda la empresa; participación de todos los miembros de la organización.
- 2.- Educación y capacitación en control de calidad.
- 3.- Actividades de círculos de CC.
- 4.- Auditoría de CC. (premio de Aplicación Deming y Auditoría presidencial).
- 5.- Utilización de métodos estadísticos.
- 6.- Actividades de promoción del control de calidad a escala nacional.<sup>44</sup>

Para el Dr. Ishikawa, las empresas deciden adoptar el C.T.C, por las siguientes razones:

- 1.- Mejorar la salud y el carácter corporativo de la empresa.
- 2.- Combinar los esfuerzos de todos los empleados, logrando la participación de todos y estableciendo un sistema corporativo.
- 3.- Establecer el sistema de garantía de calidad y ganar la confianza de clientes y consumidores.
- 4.- Alcanzar la mejor calidad del mundo y desarrollar nuevos productos.

---

<sup>44</sup> Kaoru Ishikawa. ¿ QUE ES EL CONTROL TOTAL DE CALIDAD? La modalidad japonesa. pág. 33.

5.- Establecer un sistema administrativo que asegure utilidades en momento de crecimiento lento y que pueda afrontar diversas dificultades.

6.- Mostrar respeto por la humanidad, cuidar los recursos humanos, considerar la felicidad de los empleados y lugares de trabajo agradables.

7.- Utilización de técnicas de CC., algunas personas se sienten hipnotizados por el termino control de calidad y no aprovechan plenamente los métodos estadísticos, esto es un error, los métodos estadísticos son la base del CC. y es necesario que las personas en las divisiones apropiadas los dominen y utilicen, trátase de técnicas avanzadas o de siete herramientas sencillas del CC.

Para dar el primer paso hacia el C.T.C., es preciso que exista conciencia de lo que significa dar servicio ó producto de calidad. Una vez iniciado tiene que promoverse y renovarse, se debe propagar por toda la empresa o institución en donde todos deben participar y sentirse comprometidos con la calidad.

Por su parte Deming considera que la calidad debe construirse en cada fase del proceso desde la recepción de los insumos y refacciones hasta el comportamiento del producto en manos del cliente, la inspección al final de la línea no podrá hacer nada para incrementar la calidad, se debe comprender que la productividad va de la mano con la calidad, hay que producir lo que en verdad necesita el consumidor y no en lo que suponemos quiere.

El propósito que se recoge al dividir un proceso en varias fases es que la calidad es responsabilidad de todos, "la calidad se hace," su control no debe ser

función de un área específica que, por lo general, se encuentra siempre en pugna con las otras áreas; al responsabilizar a cada área de la calidad, se busca hacer bien las cosas a la primera y única vez, con lo que se reduce costos, el C.T.C. busca prevenir el error y no su corrección. "Mala calidad significa alto costo."

La calidad no puede ser sólo el resultado de los buenos propósitos. Es indispensable organizarse para esa voluntad logre transformarse en hechos concretos. Responsabilizar a todos los elementos de una empresa por la calidad integral de la misma, dotarlos de herramientas, capacitarlos para hacerlo y delegarles la posibilidad de tomar decisiones propias, es una manera en la que el C.T.C. logra transformar dicha característica en una realidad tangible.

En una institución un equipo compone personas de varios niveles, por ello es necesario romper los tabúes de jerarquías para facilitar la organización del trabajo. Así es más fácil obtener una actitud positiva de una persona hacia la solución de un problema que cuando simplemente se le pide que la ejecute y se logra por saber trabajar en un equipo.

Para el Dr. Ishikawa, hay tres pasos importantísimo que se deben seguir en la aplicación del control de calidad:

- 1.-Entender las características de calidad reales.
- 2.-Fijar métodos para medirlas y probarlas.
- 3.-Descubrir características de calidad sustitutas y entender correctamente la relación entre estas y las características de calidad reales.

Explica que no hay que considerar las normas industriales como lo que determine la calidad de un producto o servicio, sino que se debe cumplir con los requisitos que solicita el cliente.

De aquí se derivan dos tipos de calidad: **calidad real**, es la que los consumidores consideran cubre sus necesidades. La **calidad sustituta**, se deriva de lo establecido por las normas de producción, diseño, normas internacionales de calidad.

Para poder satisfacer estos dos tipos de calidad, se propone lo siguiente: "Primero se han de determinar las características de calidad reales para un producto dado y luego resolver los problemas de cómo medir tales características y cómo fijar las normas de calidad para el producto. Una vez que sean discernibles, se escogerán características de calidad sustitutas que probablemente tengan alguna relación con las reales. Luego viene la tarea de establecer la relación entre las características de calidad reales y sustitutas mediante estadísticas y análisis de calidad. Solo entonces sabremos hasta qué punto podemos valerlos de las características sustitutas para cumplir las reales. Para fijar las características de calidad sustitutas hay que probar los productos y probarlos nuevamente en la práctica."<sup>45</sup>

El principio de la calidad o de la garantía de calidad constituye la esencia misma del control total de calidad, no hay que olvidar que se deben cumplir con los

---

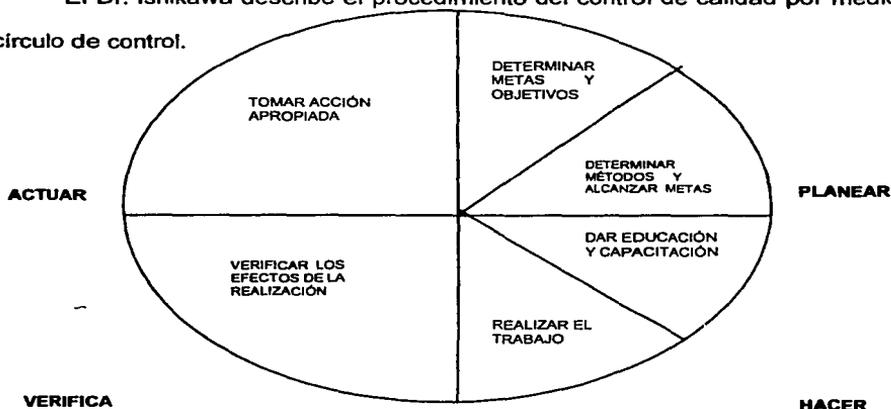
<sup>45</sup> *Ibidem*, pág. 43.

requisitos de los consumidores (características de calidad reales) nacionales como extranjeras.

La garantía de calidad es asegurar la calidad en un producto de modo que el cliente pueda comprarlo con confianza y utilizarlo por largo tiempo satisfecho de la compra. Dentro de una empresa la responsabilidad por la garantía de calidad corresponde a las divisiones de diseño y manufactura y no a la inspección que revisa los productos desde el punto de vista de los clientes.

Para expresar la calidad, si el producto lo permite, se expresa por unidad, o medir en base a las percepciones sensoriales humanas (la prueba sensorial: calor, sonido, olor, olfato, gusto y tacto), es importante determinar las prioridades a corregir es decir hay fallas graves y defectos menores, darle solución puede llevar a la calidad progresista son características que pueden convertir al producto en vanguardia, la calidad retrograda soluciona fallas menores.

El Dr. Ishikawa describe el procedimiento del control de calidad por medio del círculo de control.



El cual tiene los siguientes pasos:

**Determinar metas y objetivos.**- Estos pueden determinarse por medio de políticas, sino se fijan no se puede establecer metas y estas políticas la determina la alta gerencia (políticas superiores), pero corresponde a sus subalternos dar la explicación racional de estas, reunir datos de apoyo y analizarlos, cuando los directores de división o los jefes de sección fijan sus políticas, sus ayudantes administrativos deben efectuar procesos similares. Las políticas y metas deben formularse para renglones que son prioritarias y de tal manera que se asegure la cooperación entre todas las divisiones.

“Determinada una política, las metas se hacen evidentes por sí mismas. Estas metas deben expresarse concretamente en cifras, y para hacerlo se necesitan explicaciones racionales,”<sup>46</sup>, evitar las ordenes abstractas como “controlen eficazmente”, también hay que determinar los plazos máximos y mínimos para alcanzar las metas con pleno conocimiento que algunas se alcanzaran a toda costa y que otras se trataran de alcanzar. Las políticas y metas deberán hacerse por escrito y distribuirse ampliamente de forma concreta, explícitas y suficientemente informativas, de preferencia integrarse a internet.

“Desde el punto de vista de la gerencia, las metas se dividen en prioritarias y rutinarias. En otras palabras, el control también debe dividirse en prioritario y rutinario. Al determinar las políticas para un año fiscal, el plan y las metas para ese

---

<sup>46</sup> Ibidem, pág. 58.

año seguirán automáticamente. Las metas prioritarias y rutinarias se fijaran al mismo tiempo."<sup>47</sup>

**Determinar métodos para alcanzar las metas:** Una vez fijadas las metas y objetivos, hay que determinar métodos para alcanzarlos, si no fuera así, serían tan sólo buenos deseos, bajo métodos científicos y racionales.

**Dar educación y capacitación:** Los superiores tienen la función de educar y desarrollar a sus subalternos, lo importante es educar a las personas que se verán afectadas por las normas y reglamentos establecidos.

Las conferencias pueden sustituir la tercera parte del esfuerzo educativo, los superiores tendrán que educar a los subalternos de manera personal, en el trabajo práctico y así una vez educado, se le puede delegar autoridad y se da libertad para hacer su trabajo, lo que le permitirá crecer.

**Realizar el trabajo:** No bajo una orden, sino bajo conocimiento.

**Verificar los efectos de la realización:** Si las cosas se desarrollan de acuerdo con las metas y las normas fijadas entonces, se debe dejar sigan así, pero si surgen hechos inesperados es cuando el gerente debe intervenir, verificando examinar cada proceso.

---

<sup>47</sup> Loc. cit.

**Tomar la acción adecuada:** Una vez localizado en donde se encuentra la falla hay que dar solución al problema.

El Dr. Ishikawa<sup>48</sup> menciona por su propia experiencia que hay varios factores que impiden el control y suelen ser de la actitud de las personas, las cuales son:

- 1.- Pasividad entre los altos ejecutivos y gerentes; los que evaden responsabilidades.
- 2.- Personas que piensan que todo marcha bien y que no hay ningún problema; están satisfechos con el statu quo y les falta comprensión de aspectos importantes.
- 3.- Personas que piensan que su empresa es con mucho la mejor. Digamos que son egocéntricas.
- 4.- Personas que piensan que la mejor manera de hacer algo y la mas fácil es aquella que conocen. Personas que confían en su propia experiencia.
- 5.- Personas que solo piensan en si mismas o en su propia división. Persona imbuida de seccionismo.
- 6.- Personas que no tienen oído para las opiniones de otros.
- 7.- Personas que anhelan destacar, pensando siempre en si mismas.
- 8.- El desanimo, los celos y la envidia.
- 9.- Personas que no ven lo que sucede mas allá de su entorno inmediato. personas que nada saben acerca de otras divisiones, otras industrias, del mundo externo o del mundo en general.
- 10.- Personas que siguen viviendo en el pasado feudal. Estas incluyen las personas dedicadas únicamente a asuntos comerciales, los gerentes y trabajadores de línea sin sentido común y los sindicalistas doctrinarios.

---

<sup>48</sup> *Ibidem*, pág. 66.

Para evitar estas actitudes que considera erradas, los activistas de los círculos de calidad requieren firmeza en sus convicciones, espíritu de cooperación, espíritu entusiasta de pionero y deseo de lograr adelantos importantes, también es necesario confiar en su propia capacidad para perseverar, buenas tácticas y estrategias para superar dificultades.

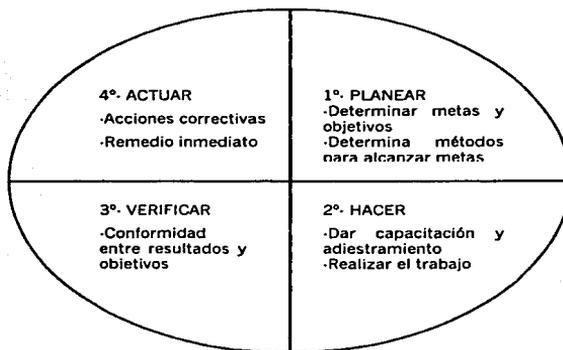
Por su parte Edward Deming (reconocido como padre del C.T.C.), planteó un círculo de control, a través del cual se pueden analizar problemas de calidad, el círculo Deming plantea cuatro partes fundamentales: a) planear (replanear), b) hacer, c) verificar, d) actuar.

"Estos cuatro pasos constituyen los aspectos fundamentales de un concepto de control definido como un proceso organizado, para verificar si el trabajo (proceso) ha sido hecho en conformidad con los planes e instrucciones señalados y corregir desviaciones mediante acciones correctivas. Si este ciclo no se concluye, significará que no existe control."<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Alfredo Acla. Op. cit., pág. 147.

**CIRCULO DE CONTROL  
O  
CICLO DEMING**



**1.- Planear:** implica la definición de objetivos y el establecimiento de los planes, proyectos y procedimientos para alcanzarlos, es decir que hacer y como hacerlo.

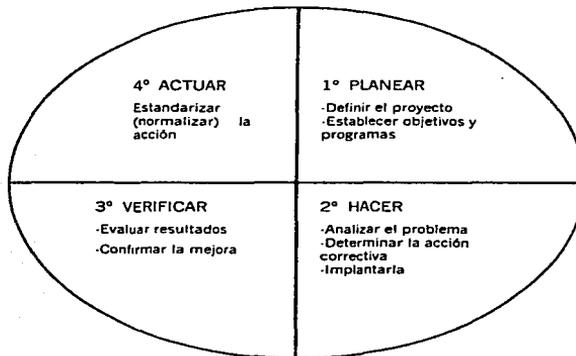
**2.- Hacer:** a partir del diagnóstico, se realiza una serie de acciones que se considera resolverán el problema, es indispensable dar adiestramiento y capacitación, se realizan los programas conforme a lo previsto lo que conlleva a verificar y evaluar los resultados y en caso de estos ser positivos proceder entonces a normalizar los métodos y procedimientos para que a partir de ese momento dicha mejora quede incorporada como una acción normal.

**3.- Verificar y 4.- Actuar:** Consisten en comparar el objetivo y metas planteadas con datos reales que nos permitirá conocer si se esta corrigiendo las cosas.

“En el círculo de control, el ejecutivo planea realizar su trabajo con base en determinados objetivos siguiendo cierto métodos. Si en la etapa de verificación corrobora que los alcanzó, significará que tiene un control perfecto.”<sup>50</sup>

Los doctores Omachonu y Ross dicen que “El Ciclo Deming, conocido también como el ciclo de Planear, Hacer, Verificar y Actuar (PHVA), es un enfoque sistemático para ayudar a la gerencia en el mejoramiento continuo de la calidad. El ciclo incluye las siguientes operaciones: trazar un plan del mejoramiento, implementar (analizar) el plan, comprobar los resultados y actuar de acuerdo con dichos resultados. Entonces el ciclo vuelve a empezar con la revisión del plan. Por lo tanto, el proceso del mejoramiento de la calidad es de carácter continuo.”<sup>51</sup>

### CIRCULO DE MEJORA



<sup>50</sup> Ibidem. pág. 214.

<sup>51</sup> Vicent k. Omachonu. Op. cit., pág. 237.

En el círculo de mejora se plantea como objetivo introducir alguna mejora estructural en su trabajo, primero diagnosticando el problema y planear como resolverlo, segundo proceder a ejecutar la solución (modificaciones en el proceso y capacitación para operarla), tercero verificar que las expectativas se cumplan, por último normalizar los nuevos procedimientos como parte de nuestra actividad diaria, experimentando por tanto un cambio de cultura organizacional que parte de una modificación de la actitud.

### **3.3. El papel de la Gerencia**

El Dr. Ishikawa señala que cuando la gerencia resuelve implantar el control de calidad en toda la empresa (cuando el poder ejecutivo resuelva implantar el control de calidad en las instituciones), tiene que normalizar todos los procesos y procedimientos y luego delegar la autoridad en los subalternos, aprovechando así sus capacidades, deben sentirse cómodos deben estar en capacidad de aprovechar sus facultades.

“La gerencia y los gerentes de nivel intermedio deben tener el valor necesario para delegar tanta autoridad como sea posible, pues esa es la manera de establecer el respeto por la humanidad como filosofía gerencial.”<sup>52</sup> es un sistema de administración en que participan todos los empleados de arriba hacia abajo y de bajo hacia arriba.

---

<sup>52</sup> Kaoru Ishikawa. Op. cit., pág. 106.

"El CC. puede ser una teoría, pero al mismo tiempo es una disciplina práctica. A quienes lo adopten yo les recomiendo que no se limiten a ser teóricos o ejecutantes. Tienen que ser expertos en ambas cosas"<sup>53</sup>

Se ha dicho que el CC. empieza con la educación y termina con la educación, pero la educación por sí sola no hace que el CC. funcione ya que no siempre se les da la oportunidad de poner en practica el conocimiento adquirido en seminarios.

Ishikawa dice que la alta gerencia debe tomar la iniciativa y asumir el liderazgo para llevar a la práctica el control de calidad. Argumento con el cual coinciden los doctores Omachonu y Ross que mencionan: "Algunos principios y prácticas de la administración de la calidad total (ACT) pueden variar de una a otra empresa o industria, pero hay un acuerdo unánime en torno a la importancia del liderazgo que ejerce la más alta gerencia para la aplicación de ese concepto."<sup>54</sup>

Así también "El papel de la **alta gerencia** es decisivo. Muchas de las firmas que han tenido mas éxito iniciaron sus programas creando un consejo o comité rector de la calidad cuyos miembros conforman el equipo de la alta gerencia...le toca a la alta gerencia dirigir la transición"<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> Ibidem, pág. 112.

<sup>54</sup> Vicent. K. Omachonu. Op. cit., pág. 24.

<sup>55</sup> Ibidem, pág. 168.

La incomprensión en la alta gerencia se da por poco interés en la calidad, sentir que ya pasamos la etapa del CC., no necesitamos el CC., se tiene especialistas encargados del CC. por lo que delegan el liderazgo y no conocen la verdad acerca del CC.

Los ejecutivos creen que lo único que importa es el tiempo, la calidad cambia y avanza constantemente. Hay una corriente continua de empleados nuevos que remplazan a los que se van retirando, la empresa ya no tiene el mismo personal por ello es conveniente revisar el CC. por el alta gerencia.

El Gerente debe estudiar el C.T.C. y adquirir el gusto por el, para así proponer establecer el C.T.C., empezando en establecer políticas que adoptara la empresa. (introducción, promoción y actitud del C.T.C.), dichas políticas deben referirse a la racionalización de la administración por ejemplo, especificar las prioridades en términos concretos, fijar políticas "primero la calidad" y determinar metas a largo plazo, se debe asumir el liderazgo en calidad y mantenerse a la vanguardia.

La alta gerencia tiene que ponerse al frente de las actividades y sumir la posición de liderazgo hasta el momento en que dichas políticas penetren hasta los trabajadores.

"El C.T.C. tiene que ejecutarse durante todo el tiempo que exista la industria. Por eso es preciso tener una visión de largo alcance, y paciencia acompañada del sentido de continuidad."<sup>56</sup>

Para poner en práctica el CC. debe impartirse una adecuada educación, en seminarios que deben ser más de 2 por persona, en el trabajo cotidiano (el superior enseña a sus subalternos) y en delegar autoridad.

Ishikawa deja bien claro que la responsabilidad por la garantía de calidad corresponde a la alta gerencia y contar con un sistema de garantía de calidad. (comité interfuncional)

Uno de los principios con el que sustenta el CC. es la satisfacción del consumidor, si se inculca este modo de pensar caerán las murallas del seccionalismo.

Se sugiere que los subalternos se capaciten bien y conduzcan las políticas y el modo de pensar del gerente, lo que estimulará la creación de lugares de trabajo en los cuales la confianza en los subalternos sea la regla en donde no se trabaja solo cuando lo ordena el jefe, sino se trabaja por iniciativa.

---

<sup>56</sup> Kaouru Ishikawa. Op. cit., pág. 119.

Corresponde al jefe la responsabilidad de capacitar a sus subalternos a quien debe impartir sus conocimientos y su experiencia, mediante el adiestramiento en el trabajo, con el fin de que por el conocimiento de su trabajo pueda ser confiable.

Para el Dr. Feigenbaum, la concepción de la inspección cambia "El punto de vista de la calidad total considera a la persona prototipo del control de calidad no como un inspector, sino como un ingeniero y administrador de la calidad con conocimientos adecuados en la tecnología aplicable del producto e ingeniería de sistemas moderno y administración de sistemas, así como con entrenamiento en métodos estadísticos, enfoques de comportamiento y motivación humana, técnicas de inspección y pruebas, estudios de confiabilidad, prácticas de seguridad y otras útiles herramientas de este tipo para mejorar y controlar la calidad."<sup>57</sup>

El lema de inspección en que "las partes y productos malos no pasan", cambia a "hágase bien desde un principio." La responsabilidad de la verificación de la calidad no pesa sobre la inspección, sino entre todos los que se encuentran involucrados.

Al respecto Alfredo Aclé dice: "Los directivos no deben encerrarse en sus oficinas, sino procurar contacto personal y comentar con todos los proyectos más relevantes de la organización. No hay liderazgo por carta o por memorándum, hacerlo efectivo requiere del trato personal: convencer, involucrar, hacer sentir que no son proyectos de la dirección, sino de la empresa y que todos los empleados, por

---

<sup>57</sup> Armand V. Feigenbaum. Op. cit., pág. 42.

modestos que sean sus puestos, participen en ellos, lo cual significará finalmente el éxito de todo el conjunto”<sup>58</sup>

### **3.4. Algunas herramientas útiles para el control de calidad**

Hay muchas técnicas y herramientas que sirven para alcanzar las metas administrativas, sin embargo frecuentemente se confunde las metas con las herramientas “Algunos pensaban que el control de calidad existía para servir a los métodos estadísticos, y otros que existía para fines de normalización.”<sup>59</sup>

Utilizar datos y números en las presentaciones: utilización de métodos estadísticos para analizar los hechos, lo cual permite hacer cálculos, formar juicios y luego tomar las medidas del caso. Lo primero es examinar los hechos, no hay que aferrarse a una idea preconcebida y hacer que las cifras concuerden; segundo convertir los hechos en datos, presentándose con el problema de encontrar cifras falsas, las cuales se deben a que el superior no sabe pensar en términos estadísticos y no entiende lo que es dispersión, como también por no ser regañados, el superior no debe apresurarse, reñir con sus subalternos, sino debe trabajar con ellos para encontrar el problema y que este no se repita.

---

<sup>58</sup> Alfredo Acle. Op. cit., pág. 55.

<sup>59</sup> Kaoru Ishikawa. Op. cit., pág. 94.

Incapacidad para obtener cifras, incapacidad para medir, hay problemas que no se pueden medir pese a la tecnología tan avanzada que existe, sin embargo se debe estudiar el problema a fin de establecer métodos de medición valiéndose de pruebas sensoriales y acumular los resultados en datos estadísticos.

A medida que el personal adquiera una gran cantidad de recursos técnicos (capacitación en el uso de las herramientas estadísticas) se utilizarán diariamente y se exigirá lo hagan los demás, son métodos estadísticos sencillos dado que es una herramienta, manifiesta el Dr. Ishikawa, no hay que exagerar la importancia de estos.

Las siete herramientas básicas, permiten desarrollar un proceso que va de lo general a lo particular, Ishikawa considera que utilizar estas herramientas es factible resolver el 95% de los problemas de calidad y productividad.

Las siete herramientas son:

1.- **Diagrama de Pareto:** Es una gráfica de barras que clasifica, en forma descendente, el tipo de fallas o factores que se analizan en función de su frecuencia (numero de veces que ocurre) de su importancia absoluta y relativa.

**ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA**

“El análisis de Pareto es uno de los medios mas poderosos para realizar un análisis de datos con el propósito de mejorar la calidad. Se basa en la regla de 80/20, según la cual el 80% de los problemas se puede atribuir al 20% de las causas.”<sup>60</sup>

2.- **Histograma:** Permite analizar como se distribuyen las variaciones con el fin de concentrarse en estudiar y resolver aquellas que rebasan los límites establecidos.

Afrontar el problema → Controlarlo → Mejorar

El numero de intervalos se puede determinar por medio de dos opciones que fueron desarrolladas por el Dr Ishikawa:<sup>61</sup>

**a) FORMULA**

$C = \text{NUMERO DE INTERVALOS DE CLASE}$

$C = 6 + N/50$

$N = \text{NUMERO DE OBSERVACIONES}$

**b) TABLA**

No. DE OBSERVACIONES	No. DE INTERVALOS
< 50	5- 7
50-100	6-10
100-250	7-12
> 250	10-20

<sup>60</sup> Vincent K. Omachonu. Op. cit., pág. 240.

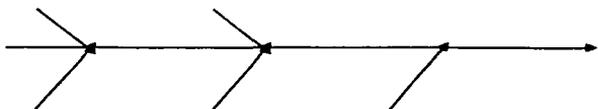
<sup>61</sup> *Ibidem*, pág. 239.

3.- **Diagrama causa y efecto:** Una vez detectado el problema el personal vinculado a este debe realizar una intensa tormenta de ideas, su valor primordial es que representa en forma ordenada todos los factores causales que pueden originar un efecto específico.

El principio del diagrama establece 4 rubros: 1) Los materiales utilizados, 2) métodos empleados, 3) Equipo, 4) Mano de obra; en donde se ubicaran todas las ideas que se presume son la causa del problema (Tormenta de Ideas)

DIAGRAMA CAUSA EFECTO ó ESPINA DE PESCADO también conocido como DIAGRAMA DE ISHIKAWA por ser quien lo diseño en 1953.

MATERIALES      MÉTODO



CARACTERÍSTICAS  
DE CALIDAD

EQUIPO      MANO DE OBRA      OTROS FACTORES

C A U S A

E F E C T O

El diagrama causa efecto es una herramienta básica y constituye una de las partes mas creativas y activas, dado que estimula a los participantes dándoles un sentido de realización cuando sus puntos de vista son opuestos.

"Una vez que se ha trazado el diagrama, se estudian las diversas causas (en función de su grado de prioridad) para determinar cuáles son las causas originales y definir los diversos estudios que será necesario llevar a cabo."<sup>62</sup>

**4.- Diagrama de Dispersión:** Permite observar la reacción que existe entre causa y efecto, su uso permite comprobar o verificar hipótesis que pudieran haberse desprendido del diagrama de Ishikawa.

"En un diagrama de dispersión se representa en forma gráfica una característica en comparación con otra, a fin de averiguar si existe una relación entre dos."<sup>63</sup> El diagrama de dispersión puede seguirle otros cálculos matemáticos para medir la relación entre ambas variables que se conoce como índice de correlación.

"Si bien es cierto que los diagramas de dispersión se suelen interpretar visualmente, su interpretación puede ser mucho más precisa si se calcula su coeficiente de correlación, r....Por lo tanto, el cero indica que no hay correlación. El coeficiente se calcula por medio de la siguiente fórmula:

$$r = \frac{n \sum(xy) - \sum x \sum y}{\sqrt{[ (n\sum(x^2) - (\sum x)^2) (n\sum(y^2) - (\sum y)^2) ] \frac{1}{2}}}$$

n= tamaño de la muestra  
y= variable dependiente  
x= variable independiente"<sup>64</sup>

<sup>62</sup> Ibídem, pág. 247.

<sup>63</sup> Ibídem, Pág. 243.

<sup>64</sup> Loc. cit.

"El punto a considerar es que correlación no necesariamente significa causalidad, sino que pueden haber ocurrido tendencias similares en los movimientos de ambas variables, sin que una explique a la otra."<sup>65</sup>

**5.- Estratificación:** Clasifica los datos en función de una característica común.

**6.- Gráficas en General y Gráficas de Control:** Se puede utilizar gráficas de puntos, líneas, barras, de pastel y de caja; lo importante es que represente con objetividad lo que se desea exponer y que permita una comprensión rápida y exacta.

Las gráficas de control son diagramas lineales que se usan al proceso que se controla, como se hace sobre la marcha, permite observar el comportamiento de una variable un función de ciertos límites establecidos.

**7a.- Hojas de verificación:** Cuyo formato permite la recopilación de datos de manera ordenada, considerada esta herramienta como instrumento para el auto control orientado a la inspección, a partir del cual se pueden trazar gráficas lineales y diagramas de pareto, con el fin de profundizar sobre las posibles causas de defectos.

**7b.- Diagrama de flujo:** Estas son Gráficas donde se representan las distintas etapas de un proceso de producción, lo que facilita identificar puntos críticos para el control estadístico y las áreas que requieren estructuración e implantar mejoras.

---

<sup>65</sup> Alfredo Acle. Op. cit., pág. 170.

Para A.V. Feigenbaum, la estadística se usa en los problemas de control total de calidad "Pero la estadística es solamente una de las herramientas que entran como parte en el cuadro completo del control total de la calidad."<sup>66</sup>

El autor menciona cuatro instrumentos estadísticos de trabajo que pueden utilizarse en forma separada o en combinación para las tareas de control de calidad.

1.- **Distribución de Frecuencia.**- consiste en una tabulación ordenada del numero de veces que una característica de calidad ocurre dentro de la muestra de productos que se examinan. Este instrumento se usa en el análisis de la calidad de un proceso o de un plan.

2.- **Gráficas de Control.**- es un método gráfico para evaluar si un proceso esta o no dentro de un estado de control estadístico. Esta herramienta se puede usar para conservar el control después de que el proceso esta dentro de "control."

3.- **Tablas de Muestreo.**- "Estas son un conjunto específico de procedimientos que usualmente consisten de planes de aceptación de muestreo con las que se relacionan tamaño del lote, tamaño de la muestra y criterio de aceptación, o la inspección un 100%. Esta herramienta se utiliza cuando se desea seguridad sobre la calidad del material producido o recibido."<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> Armand V. Feigenbaum. Op. cit., Pág. 101.

<sup>67</sup> *Ibidem*, pág. 102.

4.- Métodos Especiales.- Son técnicas de análisis de tolerancia, correlación y análisis de variación. Esta herramienta se usa en analiza especiales de diseño o de dificultades en el proceso.

### **3.5. ISO 9000**

En las naciones llamadas del primer mundo el uso de los sistemas de calidad son un requisito indispensable para alcanzar la condición de proveedor "El proveedor que pretenda comercializar sus productos en Europa deberá, primero, ser evaluado y obtener el certificado correspondiente. El uso de este certificado proporciona ventajas incalculables en el mercado de Estados Unidos."<sup>68</sup>

La ISO 9000 es un conjunto de cinco normas numeradas donde se especifican los requisitos necesarios para la administración de la calidad, son normas que se aplican a los sistemas de administración de la calidad, no son normas hechas para los productos.

"Las normas ISO son genéricas por que se aplican a todas las funciones y a todas las industrias, desde la banca hasta la fabricación de productos químicos. Acerca de ella se ha dicho que "una sola talla les sienta bien a todos"<sup>69</sup>

Esta norma es comúnmente aceptada para medir la efectividad del programa de calidad de una organización, la norma mas generalizada en Europa es la ISO 9000 este sistema fue adoptado por la Organización Internacional de Normalización

---

<sup>68</sup> Alfredo Elizondo, MANUAL ISO-9000, pág.8.

<sup>69</sup> Vicent. K. Omachonu, Op. cit., pág. 272.

(International Organization for Standardization) y por los países miembros de la Comunidad Europea con el propósito de garantizar la calidad y cerciorarse de la excelencia de los bienes y servicios que cruzan las fronteras.

La Organización Internacional de Normalización (International Standardization Organization) "ISO" es la agencia internacional especializada, esta formada por los organismos nacionales de normas de 91 países con cerca de 180 comités técnicos más de 50 países del mundo han adoptado la serie. "La finalidad de la ISO es fomentar el desarrollo de la normalización y las actividades mundiales conexas, a fin de facilitar intercambio internacional de bienes y servicios, y también para alentar la cooperación en las actividades intelectuales, científicas, tecnológicas y económicas."<sup>70</sup>

El proceso de registro se compone de tres pasos básicos:

- 1.- Evaluación del manual de calidad de la organización.
- 2.- Evaluación del grado de conformidad con los procedimientos allí documentados
- 3.- Presentación de los hallazgos del estudio, con recomendaciones para la acción correctiva.

La cantidad de documentación necesaria depende de la empresa, por lo que se debe contemplar tres niveles:

---

<sup>70</sup> Loc. cit.

**Nivel 1: Un manual de calidad, con carácter de reseña general, esta formado por una descripción de las políticas que cumplen los requisitos de la norma ISO para la cual se desea obtener la certificación.**

**Nivel 2: Procedimientos de operación, divididos por funciones o departamentos, expresados en términos de "quien debe hacer cada cosa"**

**Nivel 3: Instrucciones de trabajo donde se explique como se debe llevar a cabo cada tarea.**

**"La importancia de los preparativos para la certificación no consiste tanto en la obtención de la misma, sino en el sistema de calidad que resulta del esfuerzo realizado con ese fin."<sup>71</sup>**

**El cliente o el usuario es el beneficiado y cualquier intento de obtener la certificación ISO 9000.**

**"La ASQC informa que una de las preguntas que hacen más a menudo acerca de la serie ISO es ésta: "¿acaso el Premio Baldrige, el Premio Deming, etc., no contienen "normas" iguales o mejores que las de la serie ISO?". La ASQC replica que la respuesta es muy sencilla: "No puede usted aspirar a satisfacer las expectativas de ninguno de esos programas sino ha implementado antes en su compañía las normas ISO 9000 (ANSI/ASQC Q-90). Esas normas son la base sobre la cual podrá**

---

<sup>71</sup> *Ibidem*, pág. 282.

usted construir los sistemas que le permitan garantizar la calidad y la administración de la misma, para que alcance un alto nivel de éxito a la postre.”<sup>72</sup>

Como ejemplo, el premio Baldrige es un programa mucho mas completo que la ISO 9000, el primero es un sistema de calidad total y el ISO es una norma, es más limitada.

“Si bien es cierto que la serie constituye una guía a cerca de los atributos necesarios para crear un sistema de calidad, las normas no indican en detalle el modo de poner éste en práctica. Una vez que se toma la decisión de adoptar las normas y aspirar a la certificación.”<sup>73</sup>

El Dr. Omachonu y Ross, señalan los siguientes pasos generales que pueden ser útiles para facilitar el cambio con éxito:

- \*Reconocer la necesidad del cambio y obtener el firme compromiso de la alta gerencia.
- \*Incluir la calidad en el plan estratégico, como el eje maestro de la diferenciación.
- \*Formular y adoptar políticas de calidad, de acuerdo con los requisitos ISO obtener el apoyo y el compromiso de todos los gerentes.
- \*Determinar el alcance de los negocios que se van a certificar. ¿Se trata de un proceso en particular, de instalaciones conexas, de un lugar geográfico o de toda la compañía?

---

<sup>72</sup> Ibidem, pág. 284.

<sup>73</sup> Ibidem, pág. 286.

**\*Determinar el estado del sistema de calidad vigente, por medio de una auditoría interna.**

**\*Definir la brecha entre la situación en la cual se encuentra hoy y lo que será necesario hacer para cerrar la brecha.**

**\*Estimar el costo del cambio, en tiempo y dinero, y poner en practica el plan, organizando los pasos necesarios para la acción.**

**Las Normas ISO son las siguientes:**

**ISO 9000.-Guías de selección y uso de normas de aseguramiento de calidad (4 partes)**

**ISO 9001.-Modelo para el aseguramiento de calidad en el diseño, desarrollo, producción, instalación y servicios.**

**ISO 9002.-Modelo para el aseguramiento de calidad en producción, instalación y servicio.**

**ISO 9003.-Modelo para el aseguramiento de calidad en inspección y pruebas finales.**

**ISO 9004.-Guías para la gestión de la calidad y elementos de sistemas de calidad (4 partes)**

**Las normas oficiales mexicanas equivalentes a las normas ISO son:**

**NMX-CC2.- Guías de selección y uso de normas de aseguramiento de calidad.**

**NMX-CC3.- Modelo para el aseguramiento de calidad en el diseño, desarrollo, producción, instalación y servicio.**

**NMX-CC4.- Modelo para el aseguramiento de calidad en producción, instalación y servicio.**

**NMX-CC5.- Modelo para el aseguramiento de calidad en inspección y pruebas finales.**

**NMX-CC6.-Guías para la gestión de la calidad y elementos de sistemas de calidad.**

La serie de normas ISO puede dividirse en 2 tipos:<sup>74</sup>

1.-ISO 9000 e ISO 9004, dan las guías a las organizaciones para propósitos administrativos.

2.-ISO 9001, ISO 9002 y ISO 9003, son usadas para propósitos externos del sistema de calidad en situaciones contractuales.

Para seleccionar un modelo de aseguramiento de calidad, deben de considerarse los siguientes factores:

- a) Complejidad del diseño
- b) Madurez del diseño
- c) Complejidad del proceso
- d) Características del producto
- e) Seguridad del producto o servicio
- f) Economía

Debiendo seleccionar entre las siguientes normas:

---

<sup>74</sup> Alfredo Elizondo, Op. cit., pág.10.

**ISO 9001:** Para usarse cuando se deba asegurar la conformidad con requisitos especificados durante el diseño, desarrollo, producción, instalación y servicio.

**ISO 9002:** Para usarse cuando se deba asegurar la conformidad con requisitos especificados durante producción, instalación y servicio.

**ISO 9003:** Para usarse cuando se deba asegurar la conformidad con requisitos especificados sólo durante inspección final y pruebas.

Alfredo Elizondo Decanini lista los elementos básicos del sistema de calidad para la implantación de la norma ISO 9001, el cuál considera que el ISO 9001 Cubre la totalidad de los elementos, ya que abarca del diseño hasta la instalación y servicio.

**1.- RESPONSABILIDADES DE LA DIRECCIÓN.-** La dirección debe definir y documentar su política y sus objetivos con respecto a la calidad, debiendo asegurarse que estas política es conocida, entendida e implantada en todos los niveles de la organización.

El sistema de calidad adoptado para satisfacer los requerimientos del ISO debe ser revisado periódicamente por la dirección para asegurar su efectividad y continuidad, debiendo nombrar a un representante, el cual independientemente de otra responsabilidad también tenga la autoridad y responsabilidad para asegurar la implantación de los requerimientos de esta norma.

**2.-SISTEMAS DE CALIDAD.-** La empresa debe establecer y mantener un sistema de calidad documentado (un manual interior como guía de operaciones del sistema de

calidad) para asegurarse que los productos cumplan con los requerimientos específicos.

"ISO define el sistema de calidad como la estructura organizacional, las responsabilidades, los procedimientos, los procesos y los recursos de la misma, necesarios para implantar la administración de la calidad"<sup>75</sup>

3.-REVISIÓN DEL CONTRATO.- Debe establecer y mantener procedimientos para la revisión de los contratos.

4.-CONTROL DEL DISEÑO.- Es para controlar y verificar el diseño de los productos y asegurar cumplan con los requerimientos especificados.

5.- CONTROL DE DOCUMENTOS Y DATOS.- Necesarios para ser consultados y permitir flujo de información.

6.- ADQUISICIONES.- Que asegure que los productos adquiridos estén de acuerdo con los requerimientos especificados.

7.- PRODUCTOS PROVISTOS POR EL COMPRADOR.

8.-IDENTIFICACIÓN Y TRAZABILIDAD DEL PRODUCTO.-El objetivo de este punto es el conocer cuales productos se fabricaron justo antes y después de uno en particular.

---

<sup>75</sup> Ibidem, pág. 25.

9.-CONTROL DE PROCESO.- "Se refiere a la secuencia de eventos mediante los cuales un proceso se mantiene libre de problemas esporádicos, o sea los medios por los cuales se mantiene el status quo"<sup>76</sup>

10.-INSPECCIÓN Y PRUEBAS.-Se da durante todo el proceso, desde que se recibe la materia prima, se almacena, se utiliza y se llega al trabajo final.

11.-EQUIPOS DE INSPECCIÓN, MEDICIÓN Y PRUEBAS.- "El equipo debe ser usado de una manera que asegure que la incertidumbre de medición sea conocida y que este dentro de la capacidad de medición requerida"<sup>77</sup>

12.-ESTADO DE INSPECCIÓN Y PRUEBAS.-"debe ser identificado mediante marcas, etiquetas autorizadas, sellos, rótulos, registros de inspección, programas computacionales, de pruebas, locaciones físicas, etc.,.

Esos elementos deben indicar la conformidad o no-conformidad del producto con respecto a las pruebas e inspecciones efectuadas"<sup>78</sup>

13.-CONTROL DE PRODUCTOS NO-CONFORMES.- Con el propósito de que no sean usados o instalados inadvertidamente.

14.- ACCIONES CORRECTIVAS Y PREVENTIVAS.- "La empresa debe establecer, documentar y mantener procedimientos para los siguientes pasos:

---

<sup>76</sup> Ibidem, pág. 63.

<sup>77</sup> Ibidem, pág. 76.

<sup>78</sup> Ibidem, pág. 87.

- a) Investigar la causa de no conformidades y las acciones correctivas necesarias para prevenir la recurrencia.
- b) Analizar todos los procesos, operaciones de trabajo, registros de calidad, reportes de servicios y reclamaciones de clientes para determinar y eliminar causas potenciales de productos no-conformes.
- c) Iniciar acciones de prevención para manejar problemas a un nivel acorde al riesgo encontrado
- d) Aplicar controles para asegurar que las acciones correctivas sean tomadas y que sean efectivas
- e) Implantar y registrar los cambios en los procedimientos que sean resultado de acciones correctivas"<sup>79</sup>

15.-MANEJO, ALMACENAJE, EMPAQUE, PRESERVACIÓN Y EMBARQUE.-La empresa debe proveer métodos y medios para prevenir daños y deterioración durante el manejo de los productos.

Prever áreas de almacén seguras para prevenir daños o deterioro de los productos que esten pendientes de usarse o de entregarse.

16.-CONTROL DE REGISTROS DE CALIDAD.- Debe establecer y mantener procedimientos para identificar, recolectar, indexar, llenar, archivar y desechar los registros de calidad, que dan muestra que se ha alcanzado la calidad requerida se debe asegurar que los expedientes sean adecuados y que minimicen la

---

<sup>79</sup> Ibidem, pág. 93.

posibilidad de pérdida, robo, incendio, o que personal no autorizado tome los registros en ellos contenidos.

**17.-AUDITORIAS INTERNAS DE CALIDAD.-** Las auditorias deben programarse de acuerdo con la importancia de la actividad, el resultado de las auditorias debe ser documentado y mostrado al personal que tenga responsabilidad y tomar acciones correctivas sobre las deficiencias encontradas por la auditoría.

**18.-CAPACITACIÓN.-** Se debe diseñar un plan de capacitación periódico (semestral y/o anual) para lo cual se definirá a un responsable de llevarlo a cabo.

"La efectividad de los procesos de capacitación debe ser medida con base en los indicadores de calidad y productividad, en otras palabras; la capacitación o entrenamiento dado al personal es efectivo solo si:

- \*bajan los rezagos internos

- \*bajan los desperdicios

- \*aumenta la productividad

- \*bajan los costos"<sup>80</sup>

**19.- SERVICIO.-**Se debe definir un departamento responsable de proveer servicio al cliente y éste registrará su trabajo mediante el uso de procedimientos documentados.

**20.-TECNICAS ESTADÍSTICAS.-**Permiten verificar la capacidad de proceso y características del producto.

---

<sup>80</sup> Ibidem, pág. 107.

**21.-AREAS AGREGADAS.-Son áreas que pueden ser desarrolladas, por el beneficio de la propia organización.**

## CAPITULO 4

# VIABILIDAD DE LA CALIDAD TOTAL EN EL SISTEMA ADMINISTRATIVO MEXICANO

¿Por qué dudar y cuestionar la viabilidad de la Calidad Total en el sistema administrativo mexicano? Varias son las respuestas para esta pregunta, que van en el sentido de esclarecer la propuesta e intenciones en cuanto mejoramiento de la administración de nuestro país que ha hecho el presente régimen gubernamental. En efecto, la actual administración ha planteado desde la Oficina de la Innovación Gubernamental, a la Calidad Total como una herramienta fundamental para alcanzar la transformación de la administración mexicana en una administración de excelencia equiparable a la administración de negocios.

Primero, en muchos lugares del mundo se han planteado apologeticamente las bondades extraordinarias de los esquemas de calidad —y sus resultados de una manera casi automática y exitosa— en las empresas y grandes corporaciones. Sin embargo, los lamentables y trágicos accidentes en los que se han visto involucradas dos grandes compañías transnacionales Ford Motor Company (camionetas Explorer) y la Bridgestone (neumáticos Firestone) ponen duda sobre la garantía de los procesos de aseguramiento de la calidad, de verificación, de control, de la capacitación y de los principios de actuación que estas grandes empresas habían afirmado como sus líneas de acción más importantes; y que aseguraban **las habían llevado a ser lo mejor en el mundo**<sup>81</sup>. Por supuesto, que no estoy en contra de

---

<sup>81</sup> Véanse las páginas de agradecimiento al Dr. Ishikawa en la edición de 1992 de su libro "¿Qué es el control de calidad? La modalidad japonesa, Ed. Norma, Colombia, 1992.

esta valiosa herramienta de trabajo, solamente quiero enfatizar la necesidad de encontrar mecanismos o modelos de verificación que nos lleven, por ejemplo, a márgenes de mayor garantía de seguridad, pensando en este caso. Hay versiones que aseguran que los ingenieros de la Ford no cumplieron con los plazos mínimos de verificación de la resistencia y calidad de las llantas, con tal de salir al mercado y ofrecer una nueva opción de compra. La férrea competencia con otras marcas dejó de lado los lineamientos y principios de actuación que esa misma compañía determinó como su línea de trabajo. Los resultados han sido trágicos para las familias y muy costosos para las transnacionales.

Segundo, la discusión de que si pensamos en términos de clientes llevaremos a la administración pública a una revolución tal que la volveremos de excelencia. Por ejemplo, Ramón Muñoz dice. "...muchos de los funcionarios...provenimos de la iniciativa privada y por ello tenemos muy posicionada la palabra "cliente" como eje entorno (sic) de la cual gira cualquier organización. En la iniciativa privada se sabe que si el cliente no está satisfecho con el producto, la calidad, el servicio, el precio o la rapidez de atención, se pierde al cliente y por lo mismo, si se pierde al cliente se pierde la empresa."<sup>82</sup>

Sin embargo, en la economía real, a veces, existen monopolios, cuasi monopolios o duopolios y si las personas tienen la necesidad de adquirir un producto o servicio, lo van a comprar al único que lo vende, al precio que lo vende y con la calidad que lo vende, aun cuando la calidad o el servicio no sean muy buenos. ¿Habría que preguntar al dueño de Teléfonos de México si verdaderamente le interesan las

<sup>82</sup> "Pasión por un buen gobierno. Administración por calidad en el gobierno de Vicente Fox", Desarrollo Editorial, pág. 65.

opiniones de sus clientes y si eso es el motor para la ampliación de su cobertura y servicios? O si PEMEX siendo un monopolio estatal estará interesado en mejorar su calidad y reducir sus factores contaminantes y tener mejores precios para preservar a sus clientes. En fin, no es un solo criterio el que transforma una administración hay varios factores que combinados deben llevar a una administración a mejorar su eficiencia y eficacia.

Tercero, la administración mexicana no ha estado acostumbrada a operar en términos de eficiencia, ni de calidad, ni de productividad, ni de transparencia, ni de rendimiento de cuentas. No se han tenido programas de capacitación que rindan resultados, ni hay tampoco programas de desarrollo de los servidores públicos, ni de estabilidad laboral. Es una administración que ha estado acostumbrada a operar políticamente, es decir de conveniencia, para el grupo gobernante y no atendiendo los asuntos públicos. Para conformar sus cuadros no se premia el mérito ni la formación académica ni la experiencia laboral, se recompensa la lealtad política. Para su ejercicio y resultados se ve por el interés de un grupo y no por el interés general y el bienestar de las mayorías. Una administración pública acostumbrada a operar de esta manera, necesitará una estrategia muy atinada para ir orientando los procesos de educación, motivación, sensibilización para el cambio, capacitación e involucramiento en todos los procesos de una nueva administración pública guiada bajo los principios del interés público, de la eficacia, la eficiencia, la productividad, la rendición de cuentas, la transparencia y de la calidad. No se trata, de no reconocer que dentro de la Administración Pública Mexicana existen aciertos, pero son tan

aislados o poco visibles, que la calidad en los servicios ó productos, no se perciben permanentemente.

Por lo anterior, adoptar un esquema de Calidad Total para que el régimen administrativo público mexicano supere sus características desventajosas, requiere satisfacer previamente ciertas condiciones que afectan el comportamiento organizacional e individual de todas las personas que laboran en la Administración Pública, niveles operativos y directivos, de base y de confianza, así como de los más altos niveles de mando. Entrar en serio en un esquema de Calidad significa una "verdadera cruzada cultural" y una revolución organizacional y laboral ya que hay que transformar los marcos normativo—culturales y el marco jurídico—laboral que rigen el desempeño del personal al servicio del Estado. Por lo tanto, es una acción trascendente y que requiere de voluntad política auténtica y de una estrategia inteligente y de pactos sociales que dejen atrás vicios y cómodos "modus vivendi" que no favorecen un desempeño eficaz y eficiente del servicio público.

#### **4.1. Algunas Condicionantes para una Administración Pública de calidad.**

**a) La primera condicionante se refiere a la construcción de un ambiente social de legalidad.**

Parece ser que la "La sociedad mexicana padece un déficit de civilidad. Es decir, de un cumplimiento más o menos generalizado del conjunto de normas

escritas y no escritas que hacen la convivencia social de una manera pacífica, tolerante, ordenada y respetuosa de los derechos de los demás"<sup>83</sup>

En este sentido hay tres aspectos relacionados con este punto. El primero tiene que ver con la percepción social que las personas tienen de la Ley y de su cumplimiento por todos los integrantes de la sociedad, como norma máxima de convivencia social. Este es un nivel de valores esenciales, que orienta hacia una sociedad moderna y que crea condiciones sociales para un desempeño adecuado y honesto de la Administración Pública. Sin embargo, la ciudadanía espera que las autoridades públicas sean las primeras en respetar y cumplir la Ley. Los ejemplos de la impunidad con el que muchos de los ex-gobernantes, empresarios y banqueros mexicanos han adornado las páginas de nota roja de los diarios son muchos y no conviene detenerse en ellos. Basta decir que la impunidad es muy mala señal para la sociedad y que genera desconfianza e incentiva el mismo camino.

El segundo aspecto está relacionado con un orden jurídico y social que sanciona los incumplimientos de la Ley por parte de los gobernantes y servidores públicos. Para ello, es necesario establecer un marco institucional que brinde incentivos para el cumplimiento de la Ley (ya sea por nuestra conformidad con las mismas o por la amenaza creíble de la coacción) y que ilustre a todos los habitantes del país sobre las consecuencias claramente visibles del quebranto de las normas.

El siguiente aspecto, tiene que ver con las normas para la operación de la acción gubernamental. La normatividad de la administración debe actualizarse

<sup>83</sup> Gabriel Campuzano. EJES CONDICIONANTES PARA UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE CALIDAD, pág. 8.

frecuentemente para que se encuentre en sintonía con los cambios y movimientos que ocurren en los procesos políticos, en la economía, en la tecnología, o en la innovación administrativa y no generar ambigüedades o duplicaciones. La normatividad no debe ser facilitadora del cumplimiento de las tareas gubernamentales y no una traba para las mismas.

**La segunda condicionante**, tiene que ver con aspectos de **cultura** y de **ética en el servicio público**. Los ciudadanos tienen una concepción negativa de la burocracia, la perciben como un cuerpo alejado de la calidad y del buen servicio, y más bien se visualiza con vocación a la corrupción a la prepotencia y a los malos tratos. Por supuesto que existen servidores públicos que en lo individual realizan su trabajo con muy buena disposición, vocación de servicio y honestidad, aunque a veces sin las capacidades ni el entrenamiento suficientes para desempeñarlo con una calidad y efectividad. Pero en conjunto, el total de los servidores públicos no demuestran esas características para una administración moderna. Para alcanzar y transformar una Administración Pública de calidad, la mayoría del personal al servicio del Estado deberá tener otras actitudes, otros valores, otras habilidades. ¿Cuál es la ética que debe guiar el servicio público? ¿Son suficientes las mejoras culturales y la implantación de una ética de servicio, para desterrar la corrupción? Sin duda hacen falta, programas eficientes de combate a la corrupción, formación en valores, que permita entender, en un sentido social, colectivo, público, la trascendencia del servicio público honestamente bien hecho. Para esto la transparencia de la actividad pública es insustituible. Y todas las medidas de que se dispongan para lograrlo

deben usarse: Internet o gobierno electrónico<sup>84</sup>, información suficiente al público, números exclusivos para denuncias de anomalías, premios y estímulos a los servidores cumplidos.

No cabe la menor duda de que una ética de trabajo<sup>85</sup> responsable, honesto, bien hecho, y honrado resulta significativamente sobresaliente para superar los rezagos de la nación. Para ello, tiene que haber cambios de fondo en la sociedad (participación, demandas, corresponsabilidad, valores) de tal manera que se revalore la propia función pública, que cambie la percepción de la burocracia que transforme sus métodos de trabajo, actitudes y salarios como un asunto de trascendencia para toda la sociedad.

**El establecimiento de un sistema de servicio civil de carrera y de amplios procesos de desarrollo organizacional, son el tercer eje condicionante.** La experiencia internacional ha demostrado que las administraciones públicas son más eficientes y tienen continuidad en los programas de trabajo cuando son administraciones profesionales, capacitadas y entrenadas, permanentes y los servidores públicos tienen seguridad en el empleo, incentivos y posibilidades de

---

<sup>84</sup> Gobierno electrónico o e-government, "es aquel que ha decidido incorporar las tecnologías de internet dentro de su funcionamiento con alguno de los siguientes objetivos: ahorrar tiempo, reducir costos, mejorar la efectividad, incrementar la satisfacción de los ciudadanos con los servicios que recibe del gobierno, facilitar el desarrollo económico y/o revigorar la actividad de la comunidad, así como su calidad de vida". Montelongo Ramírez, Claudia Cristina: "El gobierno electrónico aplicado en la modernización de una institución pública mexicana", Tesina profesional. FCPyS, México, 2000.

<sup>85</sup> Davis, Keith, Newstrom, John W. "Comportamiento humano en el trabajo. Comportamiento organizacional", McGraw Hill, México, 1997. Anotan que la ética calvinista del trabajo ha influido notablemente en las organizaciones y que este elemento lleva a los empleados a considerar su desempeño como algo muy importante para toda la sociedad. La ética reformada o protestante, enseña que todos los seres humanos son ministros (servidores) de Dios con sus dones y talentos y que un trabajo bien hecho, en principio es hecho para Dios, y después para toda la sociedad. Evidentemente, esta concepción hace que los humanos conciban su trabajo como algo muy valioso y como una bendición de la que la misma sociedad se beneficia. En tratándose del ámbito gubernamental el razonamiento es igualmente válido.

desarrollo profesional y personal, tal como lo garantiza un servicio civil de carrera moderno.<sup>86</sup>

**El cuarto eje condicionante**, que es el indispensable elemento técnico, se desprende del punto de vista de la Nueva Gerencia Pública. Lawrence R. Jones y Fred Thompson<sup>87</sup>, proponen las **5 (cinco) R** que son bases para conformar un modelo que puede orientar el ejercicio de la gerencia pública, estas bases están sustentadas en experiencias que han permitido a organizaciones privadas y públicas mejorar sus procesos y respuestas a las demandas sociales. Por supuesto, no son "recetas" que forjen inmediatamente resultados espectaculares en la administración de lo público. Más bien estas acciones centrales se presentan **para que puedan ser utilizados como una guía para la innovación y el cambio organizacional**. Evidentemente, no se prometen mágicamente resultados en el corto plazo. Diez años sería una estimación adecuada para su implementación y para esperar una administración con mayor capacidad de respuesta, más efectiva y eficiente<sup>88</sup>. Las 5 R, presentadas resumidamente, son las siguientes:

**a) Reestructuración:**

Consiste en identificar las competencias centrales de la organización, para eliminar todo aquello que no agrega valor a sus servicios, especialmente las reglas que inhiben el desempeño. Para ello es útil contratar externamente todo aquello que no sea una competencia central de la organización.

---

<sup>86</sup> Gabriel Campuzano. EJES CONDICIONANTES PARA UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE CALIDAD. pág 11.

<sup>87</sup> Fred Thompson y Jones Lawrence. Op. cit., Núm 15, Octubre de 1999.

<sup>88</sup> Loc. cit.

Las Herramientas que pueden usarse son: *Administración total de la calidad (TQM), Análisis de la cadena de valor, Estimación de costos sobre la base de las actividades (activity-based costing - ABC).*

**b) Reingeniería:**

La premisa fundamental de la reingeniería radica en empezar de nuevo en lugar de tratar de "acomodar" los procesos existentes, de aplicar "remedios". Para ello se debe basar el diseño organizacional en procesos más que en funciones y posiciones en el organigrama y focalizar el esfuerzo en el mejoramiento de la calidad del servicio y en la reducción del tiempo del ciclo productivo y de los costos. Construyendo desde la base hacia el vértice en lugar de hacerlo desde arriba hacia abajo. Para lo cual es indispensable ubicar la computación y otras tecnologías de la información en el centro de las operaciones.

Las Herramientas: *Bases de datos modernas, Sistemas expertos y tecnologías de la información; Trabajo en equipo, Benchmarking y Optimación del tiempo del ciclo productivo.*

**c) Reinención:**

Consiste en encontrar nuevas modalidades de servicios y, de ser el caso, nuevos mercados. Por lo tanto, es indispensable desplegar un proceso de planificación y establecer una estrategia de servicio y de mercado.

Las Herramientas necesarias son: *Planeación estratégica, Investigación de mercados, Determinación de costos, metas, redes y alianzas.*

#### **d) Realineación:**

Para llevarla a cabo es necesario identificar y dar prioridad a las áreas o centros de Misión de la organización. Las unidades que no desempeñan misiones centrales deben ser tratadas como centros de apoyo. Para esto es indispensable alinear las estructuras administrativas y de responsabilidad de la organización con sus estrategias de mercado y de suministro de servicios; y en correspondencia alinear, también, la estructura de control/recompensas de la organización con las estructuras arriba mencionadas.

Las Herramientas: *Estructura Organizacional basada en el desempeño, Estructuras multi-divisionales, Presupuesto y rendición de cuentas de las responsabilidades.*

#### **e) Reconceptualización:**

Es vital construir una organización con capacidad para aprender y para adaptarse. Esto es, una organización generadora de conocimiento, capaz de autogenerar su conocimiento y de tomar decisiones bajo un modelo centro-arriba-centro-abajo. Para lograrlo hay que acelerar el ciclo de observación, orientación, decisión y acción - tanto para mejorar el desempeño como para aprender con mayor rapidez, y dar poder a los trabajadores de la línea del frente para evaluar el desempeño del servicio y dar realimentación acerca del suministro del servicio y de la estrategia.

Las herramientas: *Descentralización, Desconcentración, Controles flexibles, Nuevos modelos de aprendizaje.*

El **quinto eje condicionante**, se refiere a la importancia que para la productividad y la calidad tienen la **educación y capacitación constantes**. La economía actual, es una economía sustentada en la información y el conocimiento. Por lo tanto la educación permanente o continua es una condición fundamental para el mejoramiento y perfeccionamiento de los distintos campos de la actividad humana; y en la administración pública resulta fundamental contar con personal en continuo aprendizaje, esto es, personal que esté capacitado para **aprender a aprender**, de tal manera que en breve plazo pueda proponer opciones de solución a situación compleja e inéditas.

Para educar hacia una cultura de calidad, Acle Tomasini propone tres etapas para un programa educativo: 1ª.- Sensibilización hacia la calidad, la administración participativa y el trabajo en equipo. 2ª.- Adiestramiento en las siete herramientas. 3ª.- Programa de aplicación práctica de las técnicas aprendidas.

Por ello es importante iniciar la formación e integración de equipos de trabajo que pueden ser equipo entre individuos de la misma área y equipo entre otras áreas, se tiene como punto fundamental el desarrollar una conciencia de grupo "Desarrollar dicho espíritu de grupo es central para convertir la filosofía del CT y MC en hechos concretos y romper las barreras que impiden la integración del personal"<sup>89</sup> en donde se sumen semejanzas y se resten diferencias, no se trata de que piensen y se comporten de igual forma, es mas bien sentirse parte de un grupo (sentido de

---

<sup>89</sup> Alfredo Acle. op. cit., pág. 183.

pertenencia) factor que impulsa el trabajo en equipo, con el propósito de resolver problemas surgidos en el lugar de trabajo.

Para el Dr. Ishikawa el control total de calidad, empieza con educación y termina con educación, por ello es necesario crear un programa educativo y capacitar para la calidad que tenga como propósito principal: concientizar a todo el personal sobre la naturaleza, alcances y objetivos de C.T.C. e iniciar la capacitación sobre sus metodología de análisis y aspectos técnicos.

En donde la educación en círculos de calidad sea para todos los niveles que conforman una empresa o institución, que sea continua, no hay que temer a capacitar y que los trabajadores busquen empleo en otro lugar; si se dan las condiciones que le permitan la superación y reconocimiento a su trabajo difícilmente dejara "su empresa o institución"

Es necesario un acercamiento continuo entre alta dirección y los comités sindicales con el propósito de hacerles conocer al sindicato los principales objetivos de la empresa y así se lo comuniquen a la base trabajadora, a fin de motivarla, partiendo de información concreta oportuna y veraz. De tal manera que todos, absolutamente todos, los miembros de la organización estén y se sientan involucrados en el movimiento de cambio.

## **4.2. Cambio de Cultura Organizacional**

Por supuesto, las condicionantes no se satisfacen de manera automática y en un periodo corto, ni con cursillos de fin de semana. Deben formar parte de una estrategia inteligente, amplia y decidida para ir atacándolas en una secuencia lógica y que no genere mayores resistencias sociales. Por ello, quien decida implementar un sistema de calidad total, la cultura organizacional debe transformarse, esto es, sufrir un intenso proceso de reingeniería de los procesos en lo administrativo, operativo, financiero y el factor humano como elemento fundamental e indispensable. Para ello, no hay mejor herramienta que el desarrollo organizacional (DO) que "consiste en una estrategia de intervención que utiliza el proceso de grupo para modificar la cultura de la organización, con el objeto de hacer que ocurra el cambio planeado. Se propone cambiar creencias, actitudes, valores estrategias y prácticas para que la organización pueda adaptarse mejor a su tecnología y al rápido ritmo del cambio"<sup>90</sup>

Sin embargo debe reconocerse que la naturaleza de una organización no es igual a ninguna otra, su antigüedad, situación geográfica, antecedentes de su creación, y esto se debe de considerar para que se modifique ó se cree una cultura organizacional.

Feigenbaum sostiene, que: "El enfoque organizacional para implementar el sistema de calidad total en una planta o compañía implica dos pasos paralelos. El

---

<sup>90</sup> Davis, Keith, Newstrom, John W. COMPORTAMIENTO HUMANO EN EL TRABAJO. COMPORTAMIENTO ORGANIZACIONAL, págs. 354-360.

primer paso es el claro establecimiento a través de todas las funciones relevantes de la compañía de las principales acciones de calidad y toma de decisiones –así como las interrelaciones– dentro de la planta y compañía y externamente con las relaciones con minoristas y clientes y gobierno y cuerpos públicos. El segundo paso es la adición de un panorama principal de trabajo horizontal –de políticas y desarrollo y control de sistemas– a la función de calidad de la compañía (y por su puesto, subir correspondientemente de grado sus capacidades de acuerdo a las necesidades).<sup>91</sup>

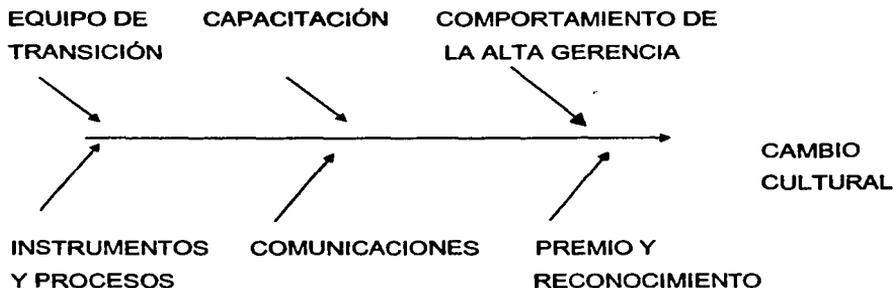
Por su parte Omachonu y Ross, señalan al respecto: "La cultura es la pauta de creencias y valores compartidos que inculca en los miembros de la organización una serie de reglas de comportamiento o normas aceptadas para realizar las operaciones. Las filosofías, ideologías, valores, premisas, creencias, expectativas, actitudes y normas son compartidas por todo el personal y son lo que mantiene unida a la organización"<sup>92</sup>

Un ejemplo de cambio de paradigma cultural, se puede ilustrar de la siguiente manera: La compañía XEROX logro la transición a una cultura de la calidad total modificando el diagrama de Ishikawa (hueso de pez).

---

<sup>91</sup> Armand Feigenbaum. Op. cit., pág. 116.

<sup>92</sup> Vicent k. Omachonu. Op. cit., pág. 31.



Alfredo Acle Tomasini recomienda que para asegurar la adecuada implantación del control total de calidad, es necesario el establecimiento de un programa de desarrollo organizacional, es decir, un cambio planeado en la formación y desarrollo de sus recursos humanos y orientados al logro de sus objetivos estratégicos donde se deje en el pasado al centralismo y se incorpore una cultura integral participativa, creando actividades, propiciando el desarrollo de nuevos conocimientos y habilidades, fomentando un sentido de pertenencia a la organización, procurando su satisfacción individual.

La calidad no se obtiene de un día a otro por decreto, ni impartiendo cursillos de 20 o 40 horas, ni se logra premiando el interés económico de los participantes, ni tampoco se logra por el hecho de exponerse a la competencia internacional, es necesario crear una conciencia organizacional, grupal e individual de la importancia que tiene y se cuenta con un método, un marco normativo y una organización que la asegure.

Para iniciar este proceso de cambio quien debe conducirlo es el máximo nivel jerárquico, para motivar e involucrar a todos los miembros de la organización, todos deben pensar y participar activa y democráticamente en la solución de los problemas de su área de trabajo, cada quien en la medida de su responsabilidad, experiencia y nivel jerárquico, con la idea del trabajo en equipo. Es muy importante prestar completa atención a los aspectos de comportamiento humano y relaciones empleado--administración en cuanto a la calidad, desde el reconocimiento de las actividades del trabajador hacia la motivación, involucración del empleado y el desarrollo de una genuina y amplia responsabilidad hacia la calidad.

También es necesario proyectar una imagen de una organización comprometida con su comunidad y por supuesto buscando un bienestar para los empleados y que estos se sientan comprometidos con la institución por que comparten objetivos y valores comunes, identificarse con la empresa no es precisamente sentirse vinculado a un logotipo o a un edificio. Aquí es conveniente aclarar la siguiente diferencia, un grupo de personas es una aglomeración de individuos y un equipo es un conjunto organizado con intereses comunes que busca alcanzar una meta específica.

Para dar inicio a la Adopción del Control de la Calidad Total, es necesario planear, con la cual se pretende entender la realidad presente y proyectar hacia el futuro un mejor panorama, se trata de prever un camino donde se ha de transitar, anticipar su rumbo y si es posible cambiar su destino. Sin olvidar que la realidad no

es estática, hay eventos inesperados que hacen volver a planear para adecuarse oportunamente al cambio de escenarios.

“Un plan cuyos objetivos no se traducen en una estrategia específica y consistente, representada por acciones concretas, no es un plan verdaderamente sino un catálogo de buenos deseos”<sup>93</sup>. Por cada objetivo se deben definir las acciones a realizar, anticipar los problemas por resolver, priorizar acciones, dar seguimiento y si es necesario volver a planear. Todos los integrantes de una institución deben tener conocimiento de los objetivos y estrategias que le van a permitir a la organización cumplir con las razones que le dieron origen y su vigencia.

La participación en el establecimiento de objetivos y el diseño de la estrategia, ejecución y evaluación, motiva a los miembros de la organización a lograr resultados positivos. “Se debe buscar que se incorpore en la cultura de la empresa el trabajo en equipo, como uno de sus valores, y el liderazgo directivo como una de sus características”<sup>94</sup>

La comunicación es esencial, se trata de comunicar para convencer, aprovechar al máximo su condición de ser humano, su talento y voluntad, para así acrecentar su sentido de realización y pertenencia a una organización. “No informar y limitar el desarrollo intelectual del obrero y empleado y su percepción de la empresa,

---

<sup>93</sup> Alfredo Aclé. Op. cit., pág. 45.

<sup>94</sup> Ibídem, pág. 55.

por temor a que conozcan aspectos que puedan utilizar en contra de ellas, es un enfoque miope que soslaya la evolución cultural, social y política del país.”<sup>95</sup>

Conseguir el apoyo de los subalternos y estar en posibilidad de orientar sus esfuerzos hacia el logro de los objetivos básicos de la empresa, requiere como condición indispensable y constante el ejercicio de comunicación, separando lo vital de lo trivial.

Administrar requiere comunicación, los directivos no deben encerrarse en sus oficinas, no existe el liderazgo por medio de memorándum, se requiere de trato personal, comunicar proyectos que no son impuestos por la dirección sino de la empresa en el que todas los empleados deben participar, en donde se aceptan ideas, aun cuando estas no sean de completo grado para el jefe, lo que implica un alto grado de madurez, saber trabajar en equipo y comprometerse con los acuerdos como cumplir con ellos.

Para dirigir una empresa o institución se requiere de disponer de información confiable y oportuna, sin embargo las áreas que la genera tiende a maquillarla, se requiere información gerencial que permita detectar puntos críticos.

“La comunicación –según Omachonu y Ross– está inextricablemente unida al proceso de la calidad, aun cuando a algunos ejecutivos les resulte difícil exponer el plan a otras personas de un modo que sea comprensible para ellas. Otra dificultad es

---

<sup>95</sup> Ibidem, pág. 239.

el proceso de "filtración." Cuando la idea de calidad de la alta gerencia se filtra a través de los distintos niveles de la empresa, el concepto y el plan pueden perder claridad e ímpetu<sup>96</sup>.

La toma de decisiones de manera precipitada y rápida es un factor crítico y riesgoso para la administración en todos sus niveles siempre que no cuente con un sistema de información eficaz. Las instituciones requieren ser operativas y eficientes, delegar funciones y responsabilidades lo que implica ceder también facultades de decisión, se debe desterrar la idea que una empresa es sólo una estructura jerárquica, donde unos ejercen el mando y otros muchos obedecen instrucciones. "La dirección moderna no debe tener como objeto la emisión de órdenes, sino la coordinación de un proceso, decisiones llevadas a cabo con cierta autonomía por los elementos que la conforman"<sup>97</sup>

### **4.3. Posibles Estrategias de adopción**

Para que un programa de Calidad Total alcance plenamente sus objetivos debe ir amarrado con un amplio proceso de desarrollo organizacional y enmarcado en una efectiva planeación estratégica. Las ventajas de un buen sistema de planeación son insustituibles y permiten a las autoridades administrativas importantes escenarios para tomar decisiones en tiempo y forma y con un mínimo de presiones e incertidumbre. Por supuesto es cara, sumamente laboriosa, requiere

---

<sup>96</sup> Vicent k.Omachonu. op. cit., pág. 27.

<sup>97</sup> Alfredo Acle. op. cit., pág. 241.

trabajo en equipo, y consume mucho tiempo y participación amplia del personal. A cambio ofrece alcanzar los objetivos de manera óptima, sirve en el corto y largo plazos, es creativa, motiva al trabajo y a la identificación plena con la institución. Finalmente sus procesos conjuntos de evaluación ofrecen una carga valiosísima de información para realimentar al sistema y corregir las desviaciones o los incumplimientos al momento en que pueden producirse y no mucho tiempo después. La denominamos estratégica porque es un proceso regulable de acciones que van encaminadas hacia un fin global (misión y visión de la institución) y que aseguran una decisión óptima en cada momento.

- 1. Un esquema muy general de planeación estratégica parte del Análisis interno, externo y segmentación:** Se refiere a la revisión de las fortalezas y debilidades de nuestra organización; es decir, para qué somos buenos y en qué áreas debemos mejorar. Enseguida debemos darnos tiempo para **Revisar las oportunidades y las amenazas** que hay para nuestra organización dentro del contexto en el que la administración pública opera —mercado, economía, sociedad, demandas ciudadanas, presiones externas, conflictos internacionales, sindicatos, burocratización, corrupción, deshonestidad, competencia política, congreso dividido, entre otros— Igualmente es valioso precisar quienes son nuestros clientes (internos y externos) y quiénes no; así como decidir cuáles serán nuestros productos y servicios y cuales no. (reestructuración y reinversión).

**Definición de misión.** Se refiere a la definición que implica meditar para que está la dependencia o institución, cual es su razón de ser.

**Definición de visión.** Se refiere al sitio o posición a donde se pretende que llegue nuestra organización.

**Definición de los objetivos.** Es la definición de los objetivos de la dependencia para el periodo que estamos planeando. Los objetivos deben ser: **e**Specíficos, **M**edibles, **A**lcanzables, **R**ealizables y de **T** tiempo limitado, es decir objetivos "**SMART**". Es vital hacer un análisis de riesgos de los mismos; es decir, ¿cómo se modifica el resultado esperado de este objetivo si cambian los supuestos establecidos?

Finalmente debemos establecer el **Seguimiento del plan**: Una vez realizado el plan de la organización, es muy importante darlo a conocer a todos los integrantes de la misma, para evitar que se convierta en *el secreto mejor guardado de la organización*. Además, es importante establecer un mecanismo y temporalidad para las revisiones de cada área y nivel jerárquico.

Por supuesto que la voluntad, compromiso y participación activa de las más altas autoridades de cada organización son de una gran responsabilidad para mostrar compromiso y liderazgo en el proceso de cambio de la institución.

Es necesario, concretar un seminario para el grupo gerencial, directivos y sindicales que tenga como propósito uniformar entre todos las bases a partir de las cuales permitan planear de forma estratégica, conjuntar experiencia y técnicas metodológicas y fomentar el espíritu de grupo.

Posteriormente hay que realizar el diagnóstico de la institución en las que se puede tener perspectivas favorables pero capitalizarlas dependerá de conocer previamente nuestros alcances y limitaciones, fortalezas y debilidades, todo diagnóstico tiene una vigencia limitada, puesto que la realidad se modifica, lo que viene a ratificar a la replaneación como un mecanismo de constante actualización.

Una empresa o institución moderna no debe limitar su relación con sus empleados al pago de un salario debe existir a nivel directivo interés por mejorar la calidad de vida del resto de los compañeros. Hay que considerar que los trabajadores y empleados, pasan en su área de trabajo dos terceras partes de su vida diaria.

**2. Para conocer el clima organizacional** existente la encuesta es una primera herramienta que permite saber las actitudes del personal hacia su trabajo y la empresa, identificar cuales factores propician satisfacción e insatisfacción se recomienda que se le debe hacer sentir al personal el interés de la empresa por su desarrollo integral y bienestar en el trabajo.

Las cuestiones de carácter subjetivo son los más difíciles de modificar requiere de mayor tiempo y esfuerzo. La insatisfacción en factores objetivos, es más fácil actuar, son cuestiones tangibles que pueden afrontarse mediante hechos concretos. Hay que dar solución a la insatisfacción resultado de la encuesta para poder implantar formalmente el C.T.C. al momento de aplicarla encuesta, hace sentir al personal el interés de la empresa por su desarrollo integral y bienestar en el

trabajo, mejoramiento del clima organizacional, a partir de los factores de insatisfacción señalados en la encuesta de clima organizacional, se programan actividades que permitan corregirlos para asegurar al máximo un arranque favorable del C.T.C.

Si no se está dispuesto a actuar para solucionar los factores de insatisfacción, mejor no se pregunte, el resultado podría ser contraproducente, puesto que sólo creara expectativas frustradas.

“Cuando se anuncia una gran campaña a favor de la calidad o un nuevo programa, todos los empleados sienten un justificado escepticismo (este es el síndrome CAVOV: ¡cuidado, aquí viene otra vez!). A juicio de A. Blanton Godfrey, presidente y máximo funcionario ejecutivo del instituto Juran; la alta gerencia debería estar preparada para responder la pregunta específica que cada uno de los miembros de la organización le podría plantear “¿Qué esperan que haga yo mañana en forma diferente de lo que estoy haciendo hoy?”<sup>98</sup>

**3. Comunicación.** Posteriormente hay que crear una campaña de expectativas que tiene el propósito de crear una atmósfera de curiosidad para iniciar de manera formal la nueva etapa en la vida de la empresa hacia la filosofía administrativa al C.T.C.

---

<sup>98</sup> Vicent K. Omachonu. Op. cit., pág. 26.

En la ceremonia que formaliza el inicio de C.T.C. debe participar todo el grupo gerencial, los líderes sindicales y asesores de calidad, preparando un audiovisual en donde de las razones para adoptar la filosofía del C.T.C.

Una tarea de la magnitud planteada, requiere de un amplio y permanente esfuerzo de comunicación, es necesario se publique un folleto o como sugiere el Dr. Ishikawa una revista en donde se expone los aspectos fundamentales del C.T.C. y después se inicie la publicación de una revista mensual, la cual informa de las actividades del consejo de calidad, el comité de aseguramiento, comité directivo de círculos y de los aspectos relacionados con el control estadístico de proceso y calidad y el trabajo realizado por los círculos y grupos de calidad, diseñar un símbolo y promover premios a nivel nacional, conferencias y seminarios.<sup>99</sup>

Conocer y percibir que los valores de la organización donde se trabaja coinciden con los personales, genera confianza y propicia satisfacción, lo que favorece el desarrollo de un espíritu de grupo.

Las políticas de la institución deben ser claras, concisas y estar al alcance de todos, es expresar lo que se tiene que entender los conceptos de calidad, trabajo en equipo, control de calidad, política de control estadístico del proceso.

"Para implantar y desarrollar el CTYMC es preciso que exista una organización específica, la cual debe combinar los aspectos propios de una

---

<sup>99</sup> Existen actualmente conferencias internacionales sobre control de calidad y la Academia Internacional para la calidad.

estructura formal o funcional, como la que normalmente se describe mediante un organigrama, con los de otra de carácter informal o interfuncional, lo que permite una gran flexibilidad al operar”<sup>100</sup>

**4. Integración.** Es necesario modificar la estructura formal, responsabilizando a la gerencia de la planeación de coordinar la implantación y desarrollo del C.T.C., teniendo entre sus principales funciones apoyar administrativamente en los aspectos operativos del plan maestro: coordinación de las actividades de equipos de mejora, grupos de calidad y círculos de calidad, entrega de reconocimientos, elaboración de reportes al consejo de calidad.

El Dr. Feigenbaum señala que “El trabajo del control total de la calidad requiere de formas efectivas de integrar los esfuerzos de un gran número personas con un gran número de máquinas y enormes cantidades de información. Por tanto, implica preguntas sistémicas de proporciones importantes, y el enfoque de sistemas es inherente al control total de la calidad.”<sup>101</sup>

Conceptualizando, al sistema de calidad como la estructura operativa de trabajo aceptada en la compañía y en la planta, documentada con procedimientos integrados técnicos y administrativos efectivos para guiar las acciones coordinadas de las personas, máquinas e información de la compañía y la planta de las mejores y mas prácticas maneras para asegurar la satisfacción en cuanto a calidad del cliente y costos económicos de calidad.

---

<sup>100</sup> Alfredo Acle. Op. cit., pág. 195.

<sup>101</sup> Armand V. Feigenbaum. Op. cit., pág. 44.

**5. Crear Círculos de Calidad.** "El Círculo de Calidad es un grupo pequeño que desarrolla actividades de control de calidad voluntariamente"<sup>102</sup> utilizando técnicas de control de calidad con la participación de todos los miembros que conlleve a contribuir al mejoramiento y desarrollo de la empresa, creando un lugar de trabajo amable con lo que cada individuo pueda desarrollar sus capacidades.

Para iniciar la promoción para los círculos de Control de Calidad (círculos de CC.) recomienda Ishikawa:

- 1.- Se debe educar, entrenar y promover el Control de Calidad entre los supervisores y trabajadores.
- 2.- Hacer una revista, con contenido fácil y precio accesible.
- 3.- Se deben crear grupos de trabajadores dirigidos por sus propios supervisores, que utilizaran las revistas como texto de estudio y se esforzaran por resolver los problemas que se presenten en el lugar de trabajo

Para que los círculos de CC. funcionen no deben operar por ordenes de un superior, sino voluntariamente, inscribir en la revista al círculo de CC. publicando los nombres de los miembros, motiva a los integrantes a permanecer activamente.

Con el fin de promover las actividades de círculos de CC, se debe crear el centro de círculos de CC. que publica libros y revistas, realizan seminarios y conferencias, cursos por correspondencia con el fin de promover el autodesarrollo

---

<sup>102</sup> Kauru Ishikawa. Op. cit., pág. 133.

entre los participantes del CC., adicionalmente se deben organizar conferencias anuales.

Los diez factores básicos de los Círculos de calidad, según el Dr. Ishikawa son:

1.- **AUTO DESARROLLO.-** que significa estudiar uno por si mismo, como sea mencionado el C.T.C. concede gran importancia al mejoramiento de las capacidades del individuo por medio de la educación y el adiestramiento.

2.- **SERVICIO VOLUNTARIO.-** Reconociendo que el ser humano tiene voluntad propia con raciocinio, por lo que la participación en los círculos de CC. deben de ser voluntarios, " Si los empleados no sienten que están participando en las actividades por su propio gusto, éstas no tendrán éxito."<sup>103</sup>

3.- **ACTIVIDADES DE GRUPO**

4.- **PARTICIPACION DE TODOS LOS MIEMBROS.-** hay tres etapas: 1ª. Que todos se hagan miembros de un determinado círculo de CC, 2ª. Todos deben asistir a las reuniones de círculo de CC. buscando la hora y el lugar que convengan a todos. 3ª. Que todos los miembros se dediquen a actividades en las cuales cada uno tenga una tarea especifica asignada

5.- **UTILIZACION DE TECNICAS DE CC.**

6.- **ACTIVIDADES INTIMAMENTE RELACIONADAS CON EL LUGAR DE TRABAJO**

7.- **VITALIDAD Y CONTINUIDAD DE LAS ACTIVIDADES DE CC.-** Los CC. deben de existir mientras exista un lugar de trabajo, una empresa no hay que confundirla con equipos de proyecto, equipos de control de calidad o fuerzas tácticas que forman

---

<sup>103</sup> Ibidem, pág. 135.

grupos para mejorar determinados aspectos de sus operaciones y una vez resueltas se disuelve.

8.- **DESARROLLO MUTUO.**- Los trabajadores tienden a encerrarse en su propio ambiente seccional y su perspectiva es limitada, para darles una perspectiva mas amplia, haciéndoles ver las cosas desde el punto de vista de la compañía como un todo o aun con una perspectiva mundial. Intercambiar ideas con colegas de otros lugares. "El ser humano está dispuesto a hacer las cosas cuando descubre su necesidad por sí mismo; pero no cuando otras personas le ordenan que las haga."<sup>104</sup>

9.- **ORIGINALIDAD Y CREATIVIDAD**

10.- **ATENCION A LA CALIDAD, A LOS PROBLEMAS Y A LA MEJORA.**

Los círculos de CC. pueden tener altibajos pero hay que tener paciencia, se sugiere en otorgar premios a los círculos de CC. por su continuidad con el propósito de motivar. "Uno de los requisitos para iniciar actividades de círculos de CC. es que la empresa esté implantando el control total de calidad"<sup>105</sup> aun que se empiece con las actividades de círculos de CC., sino hay perspectivas de cambiarlas en el C.T.C. no pueden durar.

Un gran error es implantar aislada y de forma prematura los círculos de calidad, sino existe una estructura que los respalde, los círculos de calidad van desapareciendo hasta fracasar, dejando la idea falsa de que no dio resultado "Los círculos de calidad, aún siendo una parte esencial, no son el C.T.C."

---

<sup>104</sup> Ibidem, pág. 136.

<sup>105</sup> Ibidem, pág. 138.

Ishikawa considera 8 pasos necesarios para iniciar las actividades de los círculos.

- 1.- Todos los responsables del control de calidad, deben ser los primeros que empiecen a estudiar las actividades del CC. y de los círculos de calidad.
- 2.- Todos los responsables del control total de calidad deben de asistir a las conferencias de los círculos de CC. y visitar instituciones en donde se este aplicando el sistema.
- 3.- Se debe elegir a una persona que se encargue de promover las actividades de los Círculos de CC. en la empresa quien preparará un texto para la capacitación de dirigentes como miembros de los círculos de calidad.
- 4.- El plan de estudio debe limitarse a principios básicos de las actividades de los círculos de C., como enfocar la calidad y la garantía de calidad el control y como mejorarlo y como enfocar los métodos estadísticos sin enfatizar este último.
- 5.- El número de personas en cada círculo no debe pasar de diez miembros, "Los mejores grupos están constituidos por tres a seis" personas
- 6.- Al principio, los supervisores suelen ser los más indicados para actuar como dirigentes de los círculos pero a medida que las actividades progresan, es mejor que la posición de liderazgo sea colectiva.
- 7.- Los dirigentes enseñan a los miembros lo que han aprendido, tienen que dedicar tiempo, ejemplificar con problemas que existan en su lugar de labores.
- 8.- Una vez que han estudiado y han adquirido una comprensión básica de CC. los miembros proceden a escoger un programa común que les toque de cerca en su lugar de trabajo como tema para su investigación. Este es el principio de las actividades de un círculo de CC.

Cada círculo deberá ocuparse de varios problemas deberá escoger su propio tema independientemente y luego dedicarse a la tarea de resolver los problemas relativos a ese tema.

- 1.-Escoger un tema específico. (Fijar metas)
- 2.-Aclarar las razones por las cuales se escoge dicho tema.
- 3.-Evaluar la situación actual.
- 4.-Análisis. (investigación de causas)
- 5.-Establecer medidas correctivas.
- 6.-Evaluar los resultados.
- 7.-Estandarización, prevención de errores y prevención de su repetición.
- 8.-Repaso y reflexión, consideración de los problemas restantes.
- 9.-Planeación para el futuro.

A medida que los miembros continúen resolviendo sus temarios, los métodos que han estudiado, tales como el diagrama de causa y efecto y la gráfica de pareto, les resultara insufiente y tendrán la necesidad de querer estudiar más y dominar las 7 herramientas de CC. así la experiencia que adquieren en la solución de los problemas es sumamente importante, los empleados van madurando adquiriendo nuevo conocimientos.

La evaluación debe atender a factores tales como la manera en que se dirigen las actividades de los círculos de CC. la actitud y el esfuerzo que se muestren para resolver los problemas y el grado de cooperación que existe en un equipo.

Un círculo de calidad se integra voluntariamente por un supervisor y varios trabajadores que tienen el propósito de resolver un problema mediante la utilización de una metodología de análisis apoyada en el uso de las 7 herramientas, el uso de estas permitirá diagnosticar y dar seguimiento a las acciones que adopten para resolver a fin de hacer permanente la mejora que implanten.

El alcance de los círculos de calidad es limitado resuelve problemas específicos, la formación y continuidad de los círculos de calidad dependen de la voluntad de sus miembros para organizarse, reunirse regularmente fuera de sus horas de trabajo.

Un grupo de calidad es lo mismo que un círculo de calidad pero a nivel de empleados con el propósito de resolver problemas o mejoras de carácter administrativo.

"un equipo de mejora resuelve aspectos vitales de importancia estratégica, mientras que, en el otro extremo, un círculo de calidad soluciona problemas operativos en su lugar de trabajo."<sup>106</sup>

Deming dice que el 80% de los problemas de una empresa tiene su origen y solución en la alta gerencia, por ello es importante la capacitación gerencial.

---

<sup>106</sup> Alfredo Aclé. Op. cit., pág. 201.

"El Programa de Círculos de Calidad busca ordenar y conducir la participación organizada de los trabajadores y/o empleados, quiénes, voluntariamente y en forma continua, establecen y se reúnen en círculos de calidad para identificar, analizar y resolver problemas de calidad y eficiencia en su área de trabajo, implantar soluciones y mantener el efecto de las mejoras realizadas."<sup>107</sup>

La clave del éxito de este programa radica en la administración media (jefes de departamento) ya que estos deben estimular a su creación, recibiendo el apoyo de la gerencia de planeación y aseguramiento de la calidad, la evaluación del programa de círculos es un parámetro que permite evaluar el grado de aceptación del C.T.C. entre el personal."

Diferenciando los círculos de calidad en: **Los equipos de trabajo.**- pueden existir en cualquier nivel y su meta o tema de discusión se conoce de antemano "Los equipos de trabajo que tienen más probabilidades de llegar a ser eficaces son los que se forman como una extensión de un programa de círculos de calidad ya existente que ha tenido éxito"<sup>108</sup> **Los equipos de trabajo auto-dirigidos.**- sus miembros tienen facultades para ejercer el control de su propio trabajo, ser más eficientes "Los miembros del equipo realizan todas las tareas necesarias para completar un trabajo, establecen los calendarios de operación y señalan las asignaciones de cada uno de sus miembros"<sup>109</sup> **Los equipos transfuncionales.**- se integra de distintas áreas, con el propósito de vincular cada una de las partes en todo el proceso. El programa de reconocimiento pretende estimular el sentido de

---

<sup>107</sup> Ibidem, pág. 219.

<sup>108</sup> Ibidem, Op. cit., pág. 172.

<sup>109</sup> Loc. cit.

pertenencia, destacar su orgullo por hacer bien las cosas y motivar su sentido de realización, sin embargo, no pretende convertirse en un medio de exaltación de valores espirituales a través de bienes materiales.

Estímulos bajo actos simbólicos, reconocimiento de su trabajo, participación de los mejores grupos de calidad para representarlos en los congresos anuales de calidad. No es conveniente entregar dinero a cambio de permanecer a un círculo, ya que esto corrompe el concepto de trabajo en equipo que pretende motivar a programas de excelencia buscando elevar la calidad y asegurar el desarrollo de los recursos humanos.

## **CAPITULO 5.**

### **CONCLUSIONES**

Lo que ha caracterizado a los gobiernos del mundo en la última década es el llamado a la modernización con el propósito de salir de la crisis económica y política en la que se encuentran, adjudicando que sean los propios gobierno quienes estimulen y conduzcan los procesos de cambio además, parece ser el único medio que puede asumir un papel decisivo a escala nacional.

La administración pública mexicana tiene la tarea de establecer y llevar a cabo políticas adecuadas que le permitan satisfacer las necesidades sociales y lograr una distribución equitativa de los recursos; y el reto de los administradores públicos está en ser perceptibles para conocer el momento, circunstancias y cultura de las organizaciones e instituciones que administran, obteniendo lo mejor de cada una de las personas que la integran mejorando progresivamente su calidad de vida.

Es importante, destacar que para alcanzar estos logros, resulta determinante considerar en un primer plano el factor humano, quien el que lleva al fracaso ó al éxito los enfoques administrativos que se apliquen. Por ello las instituciones deben comprometerse con la sociedad para eficientar el servicio público de manera profesional y honesta.

La sociedad por su parte, también exige eficacia, eficiencia, transparencia, congruencia y rendición de cuentas, lo que obliga a los gobiernos electos

democráticamente responder a esas demandas. Por lo que, las funciones del Estado requieren transformarse, adecuarse no sólo por la gran demanda ciudadana sino por las nuevas funciones que el panorama mundial impone, en este contexto globalizador.

Bajo estas premisas, la administración pública necesita de capacidad para atender esta heterogeneidad social pero sin el método por demás usado (improvisación, clientelismo político, corrupción y encubrimiento), que lo único que consiguió fue y ganó una gran desconfianza de la sociedad a la Administración Pública. Hoy la experiencia, permite reconsiderar la importancia que tiene una recomposición del aparato administrativo que permita legitimar el poder, bajo el apego a la Ley, al cambio democrático y a la efectividad gubernamental otorgando capacidad de acción y de negociación a los principales actores del escenario político.

Hay que entender a la administración pública como un vehículo útil para dar coherencia a las medidas que toma el Estado y ampliar los consensos necesarios sobre las decisiones políticas incluidas en los proyectos gubernamentales.

Hay que invertir en la calidad, en la renovación de las instituciones y en la organización de las relaciones humanas, lo que exige una transformación de la forma de pensar, de la escala de valores, de participación y de confianza es decir la reivindicación de la calidad humana.

Donde el Estado debe orientar esta idea, porque controla directa o indirectamente la mayoría de los servicios (investigación, educación, salud y servicios sociales) a través de su administración pública que se compone de un número considerable de población. Recursos humanos que podrían y deberían ser la palanca principal para la modernización, los cuales han sido descuidados y subutilizados, tomando en cuenta que un cambio no se hace por decreto. Es necesario fomentar entre ellos la educación por la calidad para que no sea un programa sexenal que concluya con los cambio de gobierno, sino que sea parte de la cultura nacional.

El enfoque administrativo que sugiero adopte la Administración Pública Mexicana es el Control Total de Calidad, con el cual México se integre al nuevo escenario mundial y de respuesta a las exigencias sociales, se trata de un cambio de cultura organizacional que es una revolución del pensamiento de la gerencia.

No se trata de sustituir una cultura organizacional simplemente, por otra, sino propiciar una diferente que tome lo mejor de lo que hay e incorpore mejores ideas, conceptos y actitudes, tarea que no resulta nada fácil, hay que empezar por concientizar sobre lo que significa dar servicios de calidad.

Y quienes deben iniciar, este camino son los mandos medios, los cuales deben asumir el liderazgo, especificar las prioridades en términos concretos y mantenerse a la vanguardia hasta el momento en que todos los miembros de una institución hagan propio la cultura de calidad.

La Adopción de la Calidad Total en la Administración Pública Mexicana debe dar como resultado un cambio de la imagen del servidor público no considerarlo corrupto, sino honesto, responsable, con una actitud positiva, con métodos de trabajo que le permitan mantener un control simplificando acciones.

Hay que conformar profesionales capacitados, con seguridad en el empleo, con posibilidades de desarrollo profesional y nuevamente se reafirma lo que se señaló principalmente en el capítulo 3 y 4, la educación y capacitación constante son el eje fundamental que permite llevar al éxito un enfoque administrativo que ha tenido aceptación en las administraciones públicas de otros países. Principalmente hacer efectivo el servicio civil de carrera que contribuirá a que los servidores públicos den continuidad a las metas y objetivos de una Institución aún con la sustitución de la administración por el cambio sexenal.

Otro factor indispensable para la adopción de la calidad total es la comunicación que permitirá convencer, informar y conocer, lo que permitirá conseguir el apoyo de los subalternos y estar en posibilidad de orientar sus esfuerzos y aprovechar al máximo su condición de ser humano, su talento y voluntad, para así incrementar su sentido de realización personal y pertenencia a una institución.

Con una correcta comunicación se propiciará el desarrollo de un espíritu de grupo y por ende a la creación de los círculos de calidad de manera voluntaria e iniciar la Adopción de la Calidad Total en la Administración Pública Mexicana con las recomendaciones que a lo largo del presente trabajo de investigación, se ponen a

consideración con el propósito de contribuir en lo posible a buscar enfoques administrativos que permitan mejorar la calidad de vida de los individuos, de la sociedad y del país.

## **BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA**

- ACLE** Tomasini, Alfredo. PLANEACION ESTRATEGICA Y CONTROL TOTAL DE CALIDAD. Un caso real hecho en México. 2ª. Edic., México. Grijalbo. 1992. págs. 301.
- AYALA** Espino, José. "MERCADO, ELECCIÓN PUBLICA E INSTITUCIONES". Una Revisión de las Teoría Modernas del Estado. Edit. Facultad de Economía y Miguel Angel Purrúa, México, 1996.
- CAMPUZANO** Paniagua, Gabriel. "ERNST FORSTHOFF: LA ADMINISTRACIÓN MODERNA DE LA PROCURA EXISTENCIAL", en textos clásicos comentados para un fin de siglo. Coedición de varias Universidades y el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1999.
- CARPIZO M;** Jorge. EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO. 11a. Edic. México. Siglo XXI. 1993. págs. 229.
- CHANES** Nieto. POLITICA Y ADMINISTRACION PUBLICA. "Estructuras Administrativa y Poder Político: el papel del ejecutivo en México". Serie Estudios 30. Facultad de Ciencias Políticas y sociales. pág 75-94.
- CROZIER,** Michel. ESTADO MODESTO, ESTADO MODERNO ESTRATEGIA PARA EL CAMBIO. 1a Edic. México. F.C.E. 1989. págs. 266.
- DAVIS,** Keith, Newstrom, John W. COMPORTAMIENTO HUMANO EN EL TRABAJO. COMPORTAMIENTO ORGANIZACIONAL. Mc Graw Hill, México, 1997.
- DROR,** Yehezkel. LA CAPACIDAD DE GOBERNAR. F.C.E., México, 1996.

**ELIZONDO Decanini, Alfredo. MANUAL ISO 9000. Uso y aplicación de las normas de aseguramiento de calidad ISO 9000 (NMX-CC). 3ª. Edic., México. Edit. Castillo. 1997. pág.126.**

**FEIGENBAUM, Armand V. CONTROL TOTAL DE LA CALIDAD. 2ª. Edic., México. Continental. 1986. pág.871.**

**GILBREATH, Robert D. LA ESTRATEGIA DEL CAMBIO. Guía práctica para las tendencias empresariales de hoy. México. 1990. Mc Graw - Hill. 227 págs.**

**GUERRERO, Omar. EL ESTADO EN LA ERA DE LA MODERNIZACION. México. Plaza y Valdés. 1992. págs. 162.**

**ISHIKAWA, Kaoru. ¿QUÉ ES EL CONTROL TOTAL DE CALIDAD? La modalidad japonesa. Grupo editorial Norma 6ª. Reimpresión 1992. págs. 209.**

**MARSHALL Berman. TODO LO SÓLIDO SE DESVANECE EN EL AIRE. La experiencia de la modernidad. 3a. edic. México. Siglo XXI. 1991. pág. 1-27. Introducción a la modernidad: Ayer, Hoy y Mañana.**

**MERINO M., José (Coordinador). TAMAÑO Y COMPOSICION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA. SECOGEF-INAP. México. Talleres Gráficos de la Nación. 1987. págs. 99.**

**MONTELONGO R., Claudia C. EL GOBIERNO ELECTRÓNICO APLICADO EN LA MODERNIZACIÓN DE UNA INSTITUCIÓN PUBLICA MEXICANA. Tesina Profesional. FCPyS, México, 2000.**

**MUÑOZ, Ramón. "PASIÓN POR UN BUEN GOBIERNO. ADMINISTRACIÓN POR LA CALIDAD EN EL GOBIERNO DE VICENTE FOX." Desarrollo editorial, México, 1999.**

- NAISITT, John. MEGA TENDENCIAS 2000. Colombia. Edit. Norma. 1991. págs. 302.
- OMACHONU, Vincent K. PRINCIPIOS DE LA CALIDAD TOTAL. México. Edit. Diana. 1995. págs. 386.
- PARDO, María del Carmen. LA MODERNIZACION ADMINISTRACION EN MEXICO. INAP-Colegio de México. 1992. págs. 159.
- RODRIGUEZ Araujo, Octavio. POLITICA Y ADMINISTRACION PUBLICA. "Desarrollo, Dependencia y Administración Pública". Serie Estudios 30. Facultad de Ciencias Políticas y sociales. Pág. 125-142.
- YAÑEZ Campero, Salvador Y Valentín. LAS REMUNERACIONES A LOS SERVIDORES PUBLICOS EN MEXICO. Cuaderno de Administración Pública No. 2. U.N.A.M., 1986. págs. 138.
- VARIOS. LA REFORMA DEL ESTADO. México. 1992. Colección Política y Administración. Tomo II. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. págs. 135.
- VARIOS. LA REFORMA DEL ESTADO: LAS RAZONES Y LOS ARGUMENTOS. Serie Perspectivas de la modernización política. IEPES México. 1990. Comp. Ángeles Luis. págs. 235. Vol. I.
- VARIOS. LOS DESAFIOS DE LA GLOBALIZACION: ECONOMIA MUNDIAL Y SOCIEDADES NACIONALES. Serie Perspectivas de la modernización política. IEPES. México. 1990. Comp. Ángeles Luis. págs. 221. Vol. III.
- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS REFORMA Y ADICIONES 1917-1994. Coordinación Santiago Bolaños. Grupo editorial Siquisiri. México. 1994.

**LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.** Colección Purrua.  
22a. edición. México. 1990.

**PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995- 2000**

**PROGRAMA DE MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA FEDERAL**  
1995-2000

**DICCIONARIO DE POLITICA.** Dirigido por Noberto bobbio, Niccola Mateucci y Gianfranco Pasquino. redactor de la edición en español Martí-Soler. Siglo XXI. México. 1988.

**REVISTA INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS,** Vol. 57, Núm. 1,  
marzo de 1990.

**BOVERO, Michelangelo.** "LOS VERBOS DE LA DEMOCRACIA." Revista Este País,  
Abril de 1998.

**CAMPUZANO Paniagua, Gabriel.** EJES CONDICIONANTES PARA LA  
ADMINISTRACIÓN PUBLICA DE CALIDAD. Suplemento de la Gaceta  
de Ciencia Políticas., año I, Núm. II. Primavera/Verano 2001.

**CASTELLS, Manuel.** "LA CIUDAD DE LA NUEVA ECONOMIA." Revista Memoria  
Núm, 144, febrero del 2001.

**MAYOR, Federico.** The New Page. París. UNESCO, 1995.

**SMELSER, Neil. J.** "LAS TRANSFORMACIONES Y LOS CAMBIOS SOCIALES."  
Revista Internacional de Ciencias Sociales Núm. 156, junio de 1998.

**TANZI, Vito. EL PAPEL DEL ESTADO Y LA CALIDAD DEL SECTOR PUBLICO.  
Revista de la CEPAL Núm. 71, agosto del 2000.**

**TURNER Frederikc y Corbacho Alejandro L. "LAS NUEVAS FUNCIONES DEL  
ESTADO." Revista Internacional de Ciencias Sociales, UNESCO, Núm.  
163, marzo del 2000.**

**THOMPSON, Fred y Lawrence J. "UN MODELO PARA LA NUEVA GERENCIA  
PUBLICA". Lecciones de la reforma de los sectores público y privado.  
Revista del CLAD REFORMA Y DEMOCRACIA. Núm. 15. octubre de  
1999.**