

## FORMACIÓN DE DIRECTIVOS Y CALIDAD TOTAL EN LOS SERVICIOS

*Dr. Ricardo Uvalle Berrones\**

### EXORDIO

Parte medular de la acción estatal es, sin duda, la **formación, entrenamiento y rendimiento profesional** de sus cuerpos burocráticos. Hacer y rehacer las políticas de estado, así como sus respectivos proyectos de gobierno, exige sapiencia, destreza y capacidad acreditada en el arte complejo de dirigir a los seres humanos. Si algo no admiten los tiempos históricos y políticos que se relacionan con la organización estatal, es que la improvisación se erija en norma que institucionalice los procesos de decisión y su correspondiente ejecución. La vida de los estados es un reto auténtico para las clases gobernantes y para sus cuadros administrativos. Unos y otros son co-responsables del éxito o fracaso de lo que hace o deja de hacer el propio estado.

La supervivencia del estado es asunto primordial de su razón de Estado. Los estados viven y se conservan en la medida en que sus facultades, capacidades y talentos son aprovechados con inteligencia. Un estado no es mera agregación y demarcación territorial. Es suma de fuerzas humanas, de recursos naturales y de recursos físicos que deben utilizarse con noción de cálculo y atendiendo a los horizontes de desenvolvimiento que le toca enfrentar y propiciar con sentido de creatividad.

Frente a otras fuerzas que también compiten como centros de poder, el Estado es supremacía porque aplica los fundamentos de la conducción moderna para alcanzar obediencia pacífica a sus imperativos. Pero el Estado es a la vez un sistema de realizaciones volitivas que, articuladas en un conjunto de capacidades, tienen por objeto garantizar que la sociedad con sus grupos y formas de organización accedan a etapas de superación y progreso. El Estado es, pues, el medio más idóneo para que la sociedad pueda convivir pacíficamente de acuerdo con la pluralidad de sus intereses y contradicciones.

---

\* Profesor de Administración Pública, **Facultad de Ciencias Sociales y Políticas**, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

De ahí que la misión del Estado sea de contención de conflictos, de logro en el bienestar social e individual y de garantizar el goce de libertades públicas que son la garantía para que el desarrollo de la sociedad sea progresivo. Una sociedad involuiona cuando sus luchas intestinas paralizan su potencialidad, cuando el estado no acierta a impulsarla hacia el logro de metas comunes y cuando el impacto de los conflictos rebasa los patrones institucionales de la negociación y el acuerdo.

## I. EL ESTADO MODERNO

Las tareas del Estado moderno se caracterizan por exigir el dominio de un saber profesional. En este sentido, la profesionalización de la función gubernamental y administrativa es una condición para que los asuntos relacionados con el interés común, mismo que se expresa correlativamente en que el bien público sea atendido con eficacia. No menos importante es destacar que uno de los elementos claves de la razón de Estado es la necesidad que de sus servidores públicos sean aptos para salvaguardar los intereses primordiales de él. Parte de la lealtad del servidor con el Estado es su preparación idónea para conservarlo con plenitud y vigor amplio. La aplicación del conocimiento científico y tecnológico en favor de la fuerza estatal es elemento central para no exponerlo a situaciones que puedan lastimar sus bases, procesos y estructuras.

Un Estado que tiene servidores competentes y leales cuida mejor su razón de ser y tiene mayores opciones de practicar la política, ejecutar la administración y formular políticas públicas para atender reclamos sociales, necesidades públicas y demandas en competencia. El *logos* estatal no es una abstracción, sino que se traduce en realidades y evidencias que son susceptibles de evaluar como logros, insuficiencias y carencias. El Estado reclama de la sapiencia de sus servidores públicos para ampliar su legitimidad en la sociedad a través de resultados de gobierno y de las realizaciones de su administración pública. El Estado no se ancla como noción en el paradigma de la lógica formal sino que la supera y se manifiesta como acción, logros, errores e imperfecciones. El Estado tiene vida real a partir de sus servidores y por su capacidad para generar en productos (decisiones, bienes y servicios) que benefician a los diversos públicos que integran la sociedad.

En su comunicación con la sociedad y sus organizaciones públicas, el Estado tiene en sus servidores públicos un punto vital de apoyo para conseguir apoyos y consenso. Por eso, la profesionalización del servidor

público es trascendental para que, con su caudal de conocimientos aplicados, trabaje en la gestación, hechura, implementación y evaluación de planes, programas y proyectos que tienen por objeto racionalizar el desarrollo de la sociedad.

## II. GOBERNABILIDAD Y COMPLEJIDAD SOCIAL

En la sociedad moderna la vida política y pública es intensa, contrastante y dinámica. Es una sociedad formada con los ideales del liberalismo en cuanto ideología y modo de vida. En lo que respecta al ámbito de la ideología, el liberalismo es el paradigma más importante que desde el siglo XVIII ha inspirado la estructuración de la vida social. Es una propuesta sólida que encuentra en la vigencia de las libertades públicas y la democracia política el sustento legítimo que lo acredita en el terreno de lo público y lo social. En cuanto modo de vida, el liberalismo se institucionaliza como una forma de gobierno encargada de dotar a la sociedad de mejores condiciones de vida.

Los gobiernos liberales postulan que la administración pública y sus cuerpos burocráticos estén al servicio de la vida civil y ciudadana. Tiene que haber, por tanto, un respeto por las iniciativas de los particulares, de las organizaciones públicas y de las organizaciones civiles, dado que también son capaces de contribuir al bien común. Desde el momento en que la sociedad moderna transita hacia la industrialización se incrementa su complejidad, misma que se refuerza cuando, a finales del siglo XIX, la diferenciación de grupos, clases, organizaciones y formas de participación obligan a los gobiernos a encarar esos retos con servidores públicos competentes.

No menos complejos son los albores y el desarrollo del siglo XX. Prueba de ello es que la economía deja atrás su funcionamiento no estatizado para asumir una caracterización donde el Estado interviene con mayor intensidad en la atención y solución de las demandas sociales. La formación del *Estado Democrático y Social de Derecho* es testimonio de cómo la sociedad moderna aumenta su complejidad y cómo es necesario gobernarla con instituciones administrativas tanto centrales como descentralizadas. En este sentido, el aumento de la complejidad social y estatal es simultáneo a los problemas de gobernabilidad. Esta categoría cobra actualidad en momentos en que la actividad del gobierno no sólo es especializada, polivalente y multifuncional, sino que alude a un punto clave en la vida de los estados, a saber: su aptitud para dirigir con eficiencia a la sociedad.

La aptitud de un Estado está en relación directa con la capacidad

profesional de sus servidores públicos. En este caso, la gobernabilidad es condición clave para el desarrollo de la sociedad y a diferencia de la estabilidad, que es correlación de fuerzas para alcanzar equilibrios dinámicos a partir de ajustes y reajustes, se refiere al modo, tiempos, medios y condiciones que permiten a los gobiernos dirigir sin excluir, negociar sin privilegiar y aseguran que el sistema de instituciones políticas pueda absorber, contener, desahogar y responder a las demandas en conflicto.

La gobernabilidad también se manifiesta por las capacidades que los estados tienen para conseguir la legitimidad, del consenso y el grado de comunidad política en concordancia con el interés público. La gobernabilidad se relaciona a su vez con las capacidades de gestión pública puestas en práctica para atender y solucionar problemas comunes. No menos importante es distinguir, sin romper con los fines de la gobernabilidad, la importancia que tienen tanto la política (*politics*) y las políticas (*policy*). Una y otra son elementos importantes que dan cuenta de cómo la complejidad de la sociedad exige la revisión constante de los instrumentos de gobierno:

Hasta ahora no tenemos el mismo grado de comprensión en cuanto a cómo los gobiernos eligen o idean los remedios como el que sí tenemos acerca de cómo los gobiernos eligen qué problemas abordar o de cuáles hacerse responsables... Por consiguiente, un compromiso importante de la comprensión de los instrumentos de gobierno será la comprensión de dónde provienen las herramientas (conceptual y prácticamente) y los procesos de decisión involucrados en la selección.<sup>1</sup>

El aumento de la complejidad en la hora actual tiene otros factores a considerarse: 1) la formación de macroregiones, con sus respectivos bloques comerciales y sus *Comunidades de Estados*; 2) los impactos de la globalidad, que obliga a compartir agendas de gobierno; 3) el impulso de la mundialización, que reduce significativamente las distancias geográficas; 4) los impulsos que genera la liberalización económica y 5) el fin de las economías y las sociedades cerradas. Todo ello se da en una realidad que corresponde al capitalismo posmoderno:

El capitalismo posmoderno se caracteriza porque conlleva cambios profundos en aspectos fundamentales en la estructura y funcionamiento del capitalismo moderno . . . pero lo que es quizá la revolución más impactante es el efecto en la naturaleza del mercado que se ha generado con la combinación de la globalización económica, el uso de redes de telecomunicación y el desarrollo de la electrónica como parte del

---

<sup>1</sup> Stephen H. Linder y B. Guy Peters. "Instrumentos de gobierno: percepciones y contextos", *Revista de Gestión y Política Pública*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1993, Vol. II, núm. 1, p. 9.

proceso central del nuevo capitalismo. Gracias a ello la naturaleza del concepto mercado pasa del *mercado espacial* a las redes de intercambio (*networks*).<sup>2</sup>

Los factores señalados están modificando la vida de los estados y las sociedades. Es una modificación de impacto estructural donde se reacomodan las fuerzas, las organizaciones y la vida pública. La gobernabilidad en este sentido, tiene horizontes de complejidad creciente, ya que la sociedad moderna forma y acrecenta estructuras cada vez más interdependientes que desencadenan cambios de gran impacto. Son cambios que tienen como meta evitar que la ingobernabilidad altere la estabilidad de las instituciones públicas y políticas:

La ingobernabilidad no es solamente ni principalmente un problema de acumulación y distribución de recursos, bienes y servicios a los ciudadanos, sino más bien un problema de naturaleza política: el de la autonomía, complejidad, cohesión y legitimidad de las instituciones.<sup>3</sup>

### III. HACIA UNA PROFESIONALIZACIÓN RENOVADA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

La complejidad social no es un mero dato a considerar. Es, ante todo, suma de realidades interrelacionadas, interdependientes y actuantes. Entendida como problema, la complejidad social exige de elementos analíticos y metodológicos que la conceptúen de cara a los contextos donde se genera. Vertida a los asuntos de estado, se relaciona con la toma de decisiones, el logro de la eficiencia y el bienestar generalizado de la sociedad. Su nexo con las tareas del servidor público es directo. Su incidencia con la preparación profesional de quienes adoptan y apoyan decisiones de interés común es incuestionable.

En una etapa de transformaciones básicas para la sociedad y el estado, los métodos de gobierno deben revisarse a la luz de los nuevos acontecimientos. Sin nostalgias, sin actitudes nihilistas y lejos de la racionalidad acrítica, la gestión pública tiene que revalorarse y nutrirse de los elementos modernos que proporcionan la ciencia y la tecnología.

Una gestión pública anclada en el pasado es el mejor aval para impedir la modernización de las estructuras, procesos y sistemas de operación de los gobiernos. Una gestión pública apegada a la ortodoxia,

---

<sup>2</sup> René Villarreal, *Liberalismo social y reforma del Estado* (México: Coedición Nacional Financiera y Fondo de Cultura Económica, 1993), p. 75.

<sup>3</sup> Norberto Bobbio y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de Política* (México Editorial Siglo XXI, 1991), p. 704.

renuente al cambio y a los desafíos inéditos de la sociedad contemporánea, no está apta para responder con creces a los derroteros consubstanciales a la gobernabilidad y el cambio democrático. Una gestión pública que no contribuye al cambio democrático es improductiva e ineficaz aunque el gobierno tenga consenso:

Un gobierno que mantenga el consenso de los ciudadanos, pero que pierda eficacia, será improductivo. Si la situación persiste, a la larga la pérdida de eficacia llevará a una disminución del consenso y por lo tanto a la ilegitimidad a los ojos de los ciudadanos.<sup>4</sup>

**En este punto es donde se ubica la necesidad de que los servidores públicos incursionen** en aquellas facetas de la gestión pública que postulan la necesidad de gobernar y administrar con sentido de innovación y creatividad. El lenguaje, los conceptos, los tecnicismos y las teorías relativas al quehacer administrativo son producto de realidades históricas y no formulaciones lógicas inmutables. Esto significa que en tiempos donde se revisan las bases y contenidos del conocimiento en general, la ciencias del gobierno y la ciencia de la administración pública no pueden ser ajenas a la reflexión que conduce a corroborar o desmentir sus postulados teóricos y conceptuales.

Los nuevos problemas públicos exigen soluciones innovativas para su solución. Los nuevos problemas públicos exigen tratamiento no convencional sino creativo. Los nuevos problemas públicos exigen revisar su cobertura e impacto en los espacios de la vida política. De ahí que sea necesario destacar que la gestión pública:

...se desempeña dentro de un contexto altamente político caracterizado por la existencia de múltiples valores que ejercen presión sobre quienes toman decisiones. Se entiende así la política no sólo como un fenómeno general y típico de cualquier organización sino también como fenómeno macro-social de correlación y distribución de poder en partidos políticos y grupos de presión que afectan indudablemente la toma de decisiones en las organizaciones públicas.<sup>5</sup>

Una nueva concepción de los problemas públicos obliga a situarlos en los márgenes no sólo de su naturaleza e influencia, sino de su consenso, opciones y valores. Esto significa que el carácter político de los problemas públicos son para los Estados y sus Administraciones Públicas elemento crucial en el arte del gobierno. Si éste se caracteriza por el dominio,

---

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 705.

<sup>5</sup> Sonia M. Ospina Bozzi, "Gestión, política pública y desarrollo social: hacia la profesionalización de la gestión pública", *Revista de Gestión y Política Pública*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1993, Vol. II, núm. 1, p. 44.

destreza y habilidades para asegurar los deseos privados con el interés público, no hay duda pues, que dirigir la sociedad es una tarea ardua heterogénea, desafiante e ininterrumpida que demanda del servidor público eficiencia continua.

#### IV. SIGNIFICADO DE LA CALIDAD TOTAL

Una de las alternativas que en los últimos años está renovando a la *Gestión Pública es la Calidad Total*. Como alternativa tecnológica que da cuerpo a los procesos de reingeniería en el seno de la organizaciones modernas, la *calidad total* pone énfasis en los procesos de cambio que se orientan hacia una escala creciente de competitividad y excelencia.

Hoy en día, las organizaciones públicas viven etapas de ajuste y reajuste. Revisan sus cometidos de cara a los tiempos de la internacionalización y de los contextos donde la competencia es la norma que mueve, condiciona y desarrolla la vida pública. Para los gobiernos, la reingeniería de sus procesos es vital para responder con creces a los requerimientos ciudadanos para evitar su desencanto en él:

El desencanto con la intervención del gobierno se extendió de manera vertiginosa en los últimos veinte años. Una [razón] era el decepcionante desempeño de la economía mundial en general y de la amorfia de las economías nacionales en la década de los setenta, en contraste con el cuarto de siglo anterior a 1973, cuando hubo un crecimiento sin paralelo, prosperidad y desarrollo... La otra razón fue la creciente desilusión y el cinismo acerca de la política y los gobiernos-legislaturas, ejecutivos, y burocracias, alimentada por fallas obvias y percibidas de las políticas y de su ejecución y, peor, por interminables revelaciones de banalidad, hipocresía, falsedad y deshonestidad.<sup>6</sup>

En este sentido, la *calidad total* es punto toral para revisar, reactualizar y revitalizar la calidad misma de la función pública. Efecto, desde los años 80 la cultura de la calidad total se inscribe en la necesidad de dar paso a la innovación en materia de organización, producción, servicios, tecnología, *marketing*, costos, beneficios y clientes. La calidad total es testimonio de innovación organizacional y ésta se define como:

el elemento detonador de un conjunto de procesos de reconfiguración y cambio de uno o varios elementos de una organización (funciones, estructuras, comportamiento y relaciones con el contexto) que puede ser capaz de afectar la agencia organizacional.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> James Tobin, "Uno o dos brindis a la salud de la Mano Invisible", *Nueva Economía, Revista de Economía y Política*, México, Cambio XXI Fundación Mexicana A.C. 1992, p. 37.

<sup>7</sup> Enrique Cabrero y David Arellano. "Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas: una propuesta metodológica", *Revista de Gestión y Política Pública*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. II, núm. 1, 1993, p. 70.

La preocupación por satisfacer a los diversos públicos con la generación de bienes y servicios es la responsabilidad a la que no pueden sustraerse las organizaciones públicas. En el caso de los gobiernos, el asunto adquiere otro perfil. Es un perfil de complejidad donde la relación de los ciudadanos con el propio gobierno se desenvuelve en un clima de desconfianza, desencanto y desánimo. Las protestas en relación a lo que hacía el gobierno aumentan. El rechazo a la existencia del *Big Government* obliga a la re-estructuración de las actividades, objetivos y alcance de lo que antes realizaba para evitar que la administración pública incurra en prácticas que provocan la irritación de los ciudadanos:

No hay país sin gobierno, pero toda nación requiere que éste sea eficiente, porque ello influye en su competitividad y, por ende, en su capacidad de generar empleos, mejorar niveles de vida y sobrevivir en un mundo comercialmente más agresivo. Por eso, la administración pública debe sumar y no restar; ser elemento de empuje y no bulto que se jale; que propicie la creatividad de sus ciudadanos y no la inhiba haciéndola naufragar en trámites.<sup>8</sup>

Ante esta situación, los procesos de gestión pública se revaloran tomando en cuenta lo siguiente: 1) el declive de las economías sobrestatizadas; 2) el deterioro en la calidad de los servicios públicos; 3) la escasez aguda de recursos públicos; 4) el renacer del vigor ciudadano; 5) los rendimientos decrecientes de la hipercentralización y 6) la importancia de estimular los mercados para dar paso a la innovación tecnológica. Era impostergable, pues, la revisión a fondo de la vida estatal, dando importancia particular a sus etapas de gestión.

En este rubro, la cultura de la *calidad total* emerge como uno de los detonadores del cambio económico y social. Se llega a la conclusión de que los patrones de la dirección ortodoxa llegan a su límite. Lo formal, lo burocrático, lo vertical y lo rígido no son funcionales en contextos que reclaman comunicación abierta y directa, flexibilidad organizativa, creatividad funcional y capacidad adaptativa. Se trata de un cambio de fondo donde lo inmóvil de las estructuras organizacionales debe eliminarse. En este sentido:

El enfoque del aseguramiento de la calidad debe, por tanto, referirse de modo imperativo a todas las actividades. Contrariamente a la aptitud correctiva clásica, que consiste en corregir los errores cuando se producen, el aseguramiento de la calidad es una prevención metódica y sistemática de los acontecimientos de no-calidad. De ahí las nociones de *plan de calidad* y de *manual de calidad*, destinadas a coordinar e

---

<sup>8</sup> Alfredo Acle Tomasini, *Retos y riesgos de la calidad total* (México: Editorial Grijalbo, 1974), p. 174.

integrar el conjunto de las acciones necesarias para obtener el aseguramiento de la calidad.<sup>9</sup>

De igual forma, se tiene que privilegiar el valor de la responsabilidad, la importancia de las decisiones estratégicas y la ampliación de las líneas horizontales de comunicación. Se da paso también no a los formatos únicos y poco flexibles de la planificación como sucedió en los años 60 y 70. Ahora, y en congruencia con la nueva noción sociológica de las organizaciones públicas, el trabajo a través de los círculos de calidad y de la integración de células de reflexión (*think tank*), permite un estilo renovado de dirección orientado hacia la democratización del poder. De hecho, la *calidad total* implica alterar, modificar, reformar e impulsar transformaciones en las estructuras del poder para darles un impulso dinámico, propositivo y realizador. Esto significa ampliar la participación grupal en el análisis, la discusión y la toma de decisiones:

En la medida que las personas se van sintiendo motivadas por los aspectos conceptuales de la Calidad Total, se van preguntando cómo en la práctica es posible que esta filosofía administrativa pueda convertirse en realidad.<sup>10</sup>

La aplicación de la calidad total tiene como principio rector de su eficiencia lo siguiente: 1) la descentralización funcional, 2) la gestión democrática, 3) la capacidad de reacción, 4) la flexibilidad funcional, y 5) la cooperación entre los diversos grupos de trabajo.

## V. CALIDAD TOTAL Y SERVICIOS PÚBLICOS

En el caso de los gobiernos y las administraciones públicas, la calidad total se desenvuelve en las arenas del poder. La relación de los ciudadanos y los gobiernos es importante, neurálgica y determinante para fines de conducción y bienestar general. Es cierto que en épocas de cambio las organizaciones públicas revisan sus tareas, objetivos, líneas de acción y evalúan sus costos, impactos y beneficios que proporcionan.

Más aún, cuando la cultura de la vida pública, entendida como una cultura de la vida ciudadana, es exigente. La revisión de los medios de acción por parte del gobierno es tarea clave para situarlo en los procesos de reforma y modernización. Un gobierno visionario tiene conciencia de que su operación tiene que revisarse continuamente. Nada es igual ni reiterativo. Los cambios son oportunidad para que los gobiernos ponderen

---

<sup>9</sup> Christian Doucet, "Calidad y certificación de empresas", en *Tratado de la calidad total*, T. II, p. 53.

<sup>10</sup> Alfredo Acle Tomasini, *op cit.*, p. 53.

su relación con los ciudadanos en términos de calidad:

Los medios clásicos de intervención de los Estados, la reglamentación, el control, han llegado a ser menos eficaces, aunque necesarios en materia de seguridad, en la época de la *desreglamentación* o de las privatizaciones. Los fenómenos de integración económica internacional —especialmente el mercado único europeo— condenan, por otra parte, todo lo que puede interpretarse como forma de proteccionismo. La normalización internacional reemplaza la reglamentación nacional.<sup>11</sup>

El renglón de los servicios públicos es aspecto medular para situar lo que los ciudadanos demandan y lo que el gobierno ofrece. La oferta de los servicios públicos no es un mero trámite. Es el momento en que los ciudadanos acuden a una institución de cobertura pública como los gobiernos y es el momento en que su confianza la manifiestan al considerarlo idóneo para satisfacer sus necesidades e intereses individuales o colectivos.

En la sociedad actual el ciudadano tiene una cuádruple caracterización frente al gobierno: es elector, cliente, usuario y contribuyente. Esta situación implica una recuperación abierta de la vida ciudadana, motivo por el cual los servicios públicos tienen que proporcionarse en términos de igualdad, equidad y eficiencia. Esto implica que son proporcionados con base en los valores de la vida moderna, la cual postula el compromiso gubernamental de atender aquello que es público, común y compartido. Un gobierno para los ciudadanos es el signo de una época donde el vigor de lo público deja atrás la cultura del estatismo inercial, costoso, megalómano y faraónico. Un gobierno para los ciudadanos obliga a que los servicios públicos sean proporcionados con mejor desempeño por parte de los organismos administrativos y en particular por los servidores públicos responsables de atención y ejecución.

En este sentido, la calidad de los servicios públicos es asunto medular para ganar consenso o propiciar disenso. Cuando los servicios públicos son ineficientes, deficitarios y erráticos se altera negativamente la relación gobierno-ciudadanos. Relación que ingresa al terreno político y en el cual los ciudadanos como electores castigan o ratifican su confianza a través del voto en el gobierno. Los servicios públicos, desde la óptica del gobierno tienen que mejorarse de manera continua:

Siendo la calidad la aptitud de un producto o un servicio para satisfacer las necesidades del usuario, las respuestas más adaptadas deben aportarse a partir del análisis preciso de las necesidades de todos los clientes de

---

<sup>11</sup> Denis Coton, "Papel de los Estados en el desarrollo de la calidad total", en *Tratado de la calidad total*, Tomo I (Madrid) p. 348.

la gobernación, reduciendo los plazos, mejorando la acogida, y simplificando los procesos.<sup>12</sup>

De ahí la importancia de que la gestión gubernamental sea ubicada en su aspecto público, plural y democrático, es decir, tomando en cuenta los valores de la sociedad civil. Por eso, la administración pública debe ser más productiva y eficiente para contribuir a incrementar la legitimidad del Estado. Como bien dijo **M. Michel Rocard** en “Siendo Primer Ministro en el Gobierno de Francia”, en mayo 25 de 1988: *La legitimidad, como la eficacia de la intervención del Estado, exigen en adelante, de modo urgente, mejorar la productividad y la calidad de los servicios públicos. Os pido por ello que prosigáis los esfuerzos realizados en este sentido por mis predecesores y os comprometáis en nuevas acciones con la misma finalidad.*

De acuerdo con lo anterior, **la calidad total referida a los asuntos del gobierno y de la vida ciudadana puede definirse como una tecnología que tiene por objeto nutrir, mejorar, fortalecer y modernizar los procesos de gestión pública encargados de la producción de bienes y servicios, mismos que son requeridos por públicos diversos tomando en cuenta la competencia, la pluralidad y las demandas de los individuos y las organizaciones tanto civiles como sociales.** Es una tecnología porque exige la utilización del conocimiento científico para especificar las formas de hacer las cosas de una manera reproducible (**Haverly Brooks**). Más aún, la calidad total es una tecnología intelectual porque:

... es la sustitución de juicios intuitivos por algoritmos (normas para la solución de problemas) ... Lo característico de la tecnología intelectual es el esfuerzo por definir una acción racional e identificar los medios para llevarla cabo.<sup>13</sup>

Sin embargo, cabe resaltar que:

Ninguna experiencia de calidad total puede tener éxito sin gestión participativa. De igual modo, los grandes principios de la gestión participativa son parte integrante del enfoque de *calidad total*. Estos principios pueden enumerarse en seis puntos: 1) se reconoce al conjunto del personal la iniciativa y la creatividad; 2) la responsabilidad se comparte a todos los niveles; 3) los objetivos son comprendidos y compartidos por todos; 4) una información permanente funciona de abajo arriba y de arriba abajo gracias a los grupos de trabajo interconectados; 5) los contactos humanos se basan en la cooperación y 6) la ganancia obtenida beneficia a todos.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Jean Coussirou, “Calidad y Administración Pública”, en, *Tratado de la Calidad Total*, T. I. p. 314.

<sup>13</sup> Daniel Bell, *El advenimiento de la sociedad post-industrial* (Madrid: Alianza Universidad, 1971), p. 48.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 312.

## VI. CALIDAD TOTAL Y DESEMPEÑO DE SERVIDORES PÚBLICOS

En los marcos de la vida social, económica y política, las transformaciones de los estados es una constante que obliga a evaluar sus rendimientos públicos. Es sabido que los estados no sólo son sujetos de la historia, sino protagonistas en los procesos de construcción, reconstrucción y modernización de la sociedades. Es sabido también que las sociedades son la raíz de los cambios estatales. Consecuentemente la acción de gobierno cala hondo en la sociedad tanto en sus aspectos positivos como negativos. En la medida que la sociedad moderna se integra más por ciudadanos activos y por una pluralidad de organizaciones no gubernamentales, en esa medida los rendimientos del estado tienen que considerarse fundamentalmente por la eficacia de sus resultados finales.

Los tiempos de la evaluación cerrada no son recomendables. Una sociedad abierta como la contemporánea, no admite que la evaluación gubernamental en sí misma sea opinión concluyente. Por el contrario, la evaluación más democrática y confiable es aquella donde la sociedad con el concurso de sus organizaciones ciudadanas conoce qué hace el gobierno, cómo lo hace y por qué lo hace. Las decisiones unilaterales y centristas son incompatibles con los vientos de la renovación democrática que soplan en el mundo. El Estado contemporáneo no puede dejar de oír ni de ver a las organizaciones sociales pues necesita de ellas en materia de información y cooperación.

En efecto, el estado necesita de las fuerzas sociales organizadas para:

- (i) formular sus políticas que han de basarse en un conocimiento cierto de las demandas de las organizaciones y en una información económica y técnica poseída por éstas, de la que frecuentemente no dispone el Estado o que ofrece mayor fiabilidad que la poseída por el Estado;
- (ii) para realizar dichas políticas: ni la paz social puede conseguirse sin contar con la cooperación de los sindicatos, ni una programación económica puede realizarse sin contar con ciertas empresas o con las organizaciones representativas de los intereses empresariales.<sup>15</sup>

Los retos de un mundo cambiante han provocado que en etapas de declive estatal se adopten estrategias de cambio para revitalizar el sentido y legitimidad de los estados. De ahí que el concepto *reforma del Estado* se encuentre presente en la agenda de los gobiernos. Asimismo, el concepto reforma del gobierno forma parte de las agendas estatales. Tanto la *reforma del Estado* como la *reforma del gobierno* son dos momentos cruciales que tiene en común contribuir a que las capacidades de supervivencia y

---

<sup>15</sup> Manuel García Pelayo, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, p. 130.

conducción sean más aptas.

Mientras la reforma del Estado se caracteriza por re-definir los límites, competencias y responsabilidades del estado en su relación con la sociedad a través de políticas como la privatización, la desreglamentación, la liberalización y la apertura externa, la reforma del gobierno tiene como alcance y objetivo básico dotar a los procesos de gestión de más y mejores elementos que permitan impulsar al renglón de lo óptimo los resultados finales (productos, decisiones, servicios) que la ciudadanía demanda, mediante el impulso a la descentralización política, el establecimiento de la carrera al mérito administrativo, la simplificación administrativa y la adopción del sistema de redes para operar y evaluar a las instancias de decisión y operación.

Tanto la *reforma del Estado* como la *reforma del gobierno* son tendencias mundiales. Esto significa que lo estatal y lo gubernamental responden a los cambios internacionales y nacionales y por eso las clases gobernantes así como los cuadros burocráticos de decisión superior emprenden tareas relativas a responder con creces al nuevo vigor de la vida ciudadana. Reforma de Estado y reforma de gobierno son respuestas que se inscriben en la complejidad de realidades ineluctables y son salidas funcionales para remover inercias, ineficiencias, retrasos y excesos que provocan que los ciudadanos pierdan confianza en lo que el estado y gobierno realizan.

*Reforma de Estado y reforma de gobierno* son respuestas para dotar de savia modernizadora a los procesos de decisión y gestión pública. En este contexto, la *calidad total* tiene su principal referente en el rubro de la reforma del gobierno. En efecto, los gobiernos se encuentran inmersos en la revisión de sus estructuras de operación con un objetivo claro: no costar mucho a los ciudadanos y operar con desempeños satisfactorios. No más burocratización, no más ritualismo administrativo, no más dilaciones, no más deshumanización gubernamental con los ciudadanos, no más centralización deteriorada, son proclamas universales. En cambio, conjugar democracia con eficiencia, libertad con bienestar, descentralización con democratización y participación con co-responsabilidad son puntos a incluir en la agenda de los gobiernos para que sean la base axiológica y de moral pública a fin de que los procesos de gestión pública sean abiertos, equitativos y eficaces.

**Es el mundo de la vida pública y política la lógica para situar el desempeño de los servidores públicos.** De este modo, la calidad total no se agota en su propuesta de cambio organizacional y de mejoramiento de las estrategias de gestión. Aunque éstas son el binomio del conocimiento aplicado que postula a través de teorías, metodologías aplicadas, indicadores de medición y objetivos a conseguir, su utilidad en el seno de

los gobiernos y las administraciones públicas tiene efectos multiplicadores hacia el público ciudadano. Es decir, sus ventajas tienen que contextualizarse en reacciones públicas y políticas que son el verdadero termómetro de su éxito o la falta de él. En consecuencia, un programa de *Formación de Servidores Públicos* en el nivel de los mandos directivos tiene que diseñarse con base en lo siguiente:

- 1) Los fines públicos y políticos del gobierno.
- 2) Destacar que la actividad de la administración pública es común a todos los ciudadanos.
- 3) Reconocer la naturaleza abierta y plural de la sociedad actual.
- 4) Asumir la decisión de sensibilizar a los cuadros dirigentes a través de consultores especializados.
- 5) Destacar las relaciones informales de los cuadros burocráticos.
- 6) Conocer el grado de modernización de las estructuras administrativas.
- 7) Ubicar el grado de innovación que es posible estimular.
- 8) Alentar el diseño de redes organizativas y horizontales de trabajo.
- 9) Tener presente el grado de profesionalización de los mandos directivos y operativos.
- 10) No soslayar la cultura organizacional prevaleciente.
- 11) Formalizar el reconocimiento del desempeño (*performance*) como norma de trabajo institucional.
- 12) Conocer otras experiencias (nacionales e internacionales) donde se han implantado con éxito programas de calidad total.

Como proceso de gestión tecnológica, la calidad total es posible adoptarla como práctica administrativa de gobierno tomando en cuenta lo siguiente: 1) instituir un programa de sensibilización y motivación para los mandos de apoyo; 2) re-entrenar al personal; 3) la adopción de mallas de cooperación como fórmula de integración grupal; 4) la organización de cursos de capacitación; 5) autorizar salarios al mérito administrativo; 6) definir mediante estrategias las áreas funcionales donde se iniciarán y desarrollarán los programas de *calidad total*.

## V. CONCLUSIÓN

El éxito de la calidad total en los asuntos del gobierno depende no sólo de la decisión política para alentarlos, sino de la actitud de cambio que los servidores públicos tengan en favor del público ciudadano. Todo cambio organizacional además de deseable, necesita configurar su propia cultura de transformación para remover resistencias, incomprensión y tácticas dilatorias. Debe además amortiguar la incertidumbre que provoca, hasta conseguir, mediante la persuasión y la claridad de sus fines y medios, el convencimiento y la motivación que exige el trabajo grupal.

Todo programa de calidad total debe insistir en que la competencia, la productividad y la excelencia son la trilogía que mueve a los estados y sus administraciones públicas a ser mejores. A superar etapas de desarrollo profesional para configurar en favor de la sociedad y la vida ciudadana decisiones y acciones que se traduzcan en un significativo esfuerzo por gobernar la vida pública con calidad, atención considerada y bienestar compartido. En este compromiso los mandos directivos son cruciales para estimular la incorporación de tecnologías que, como la calidad total, pueden contribuir a que la sociedad sea gobernada y administrada con un sentido estatal visionario y capaz de desenvolverse con eficacia en los horizontes de corto, mediano y largo plazo.

Gobernar en los tiempos por venir será tarea ardua. Será tarea donde los estados tienen que ser más abiertos en los procesos de sus administraciones públicas. Consecuentemente, los procesos de gestión pública tienen que revisarse y modernizarse de manera continua para no quedarse rezagados o inmóviles como las estatuas de sal. De ahí que la calidad total sea considerada una opción factible de cambio organizacional y funcional que puede coadyuvar a alcanzar un desempeño gubernamental y administrativo que permita un acercamiento positivo entre los ciudadanos y el estado.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acle Tomasini, Alfredo. *Retos y riesgos de la calidad total*. México: Editorial Grigalbo, 1974.
- Bell, Daniel. *El advenimiento de la sociedad post-industrial*. Madrid: Alianza Universidad, 1971.
- Bobbio, Norberto y Gianfranco Pasquino. *Diccionario de Política*. México: Editorial Siglo XXI, 1991.

- Cabrero Mendoza, Enrique y David Arellano Gault. "Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas: una propuesta metodológica". *Revista de Gestión y Política Pública*. México. Centro de Investigación y Docencia Económicas. Vol. II, núm. 1, 1993.
- Coton, Denis. "Papel de los Estados en el desarrollo de la calidad". En *Tratado de la calidad total*. Madrid. Tomo I.
- Coussirou, Jean. "Calidad y administración pública". En *Tratado de la calidad total*. Madrid. Tomo I.
- Doucet, Christian. "Calidad y certificación de empresas". En *Tratado de la calidad total*. Madrid, Tomo II.
- Linder, Stephen H. y B. Guy Peters. "Instrumentos de gobierno: percepciones y contextos". *Revista de Gestión y Política Pública*. México. Centro de Investigación y Docencia Económicas. Vol. II, núm. 1, 1993.
- Ospina Bozzi, Sonia. "Gestión, política pública y desarrollo social: hacia la profesionalización de la gestión pública". *Revista de Gestión y Política Pública*. México. Centro de Investigación y Docencia Económicas. Vol. II, núm. 1, 1993.
- Tobin, James. "Uno o dos brindis a la salud de la Mano Invisible". *Revista Nueva Economía*. México. Cambio XXI, Fundación Mexicana A.C. 1992.
- Villarreal, René. *Liberalismo social y reforma del Estado*. México: Coedición Nacional Financiera y Fondo de Cultura Económica, 1993.