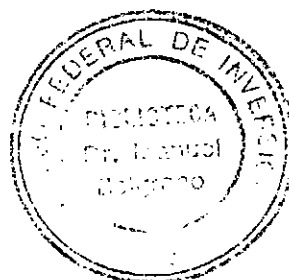


INFORME FINAL



CALIDAD TOTAL EN LAS ORGANIZACIONES PUBLICAS PROVINCIALES

Roberto Esteiro

Buenos Aires, Marzo de 1993

*0 / N 3111
E 30*

N 310

✓ INTRODUCCION

INTRODUCCION

La crisis económica y política por la que atraviesan las instituciones públicas y privadas es, sin duda, uno de los fenómenos más relevantes de las últimas dos décadas en América Latina. En los años noventa este fenómeno se ha profundizado tanto que es fácil advertir que el deterioro organizacional, la disfuncionalidad en el cumplimiento de los objetivos, la irracionalidad en el uso y la distribución de los recursos y la falta de una gerencia innovadora que asuma el desafío de la transformación organizacional, son elementos de un diagnóstico que puede aplicarse a todas las organizaciones públicas y privadas del Subcontinente.

Ello conduce a pensar que las acciones de cambio y transformación deben, ser buscadas como una necesidad de toda la sociedad. En el caso del Estado el cambio es imperioso en cuanto éste representa, como es sabido, la garantía de la producción y reproducción social, funciones que sólo podrán realizarse eficazmente en la medida que logra transformarse, no sólo en sus aspectos instrumentales y funcionales, sino también en sus valores.

Esto quiere decir que lo que está planteado para los Estados es un cambio en la cultura organizacional, con ello nos estamos refiriendo a un cambio en la manera de sentir, pensar y actuar de todos los componentes de la sociedad en relación a la organización pública.

Si bien la crisis a la que aludimos puede ser apreciada desde distintas perspectivas, y con diversas consecuencias, en esta

trabajo entendemos que la misma implica una redefinición de una forma específica de relación "estado-sociedad". Dicha modificación obedece casi siempre a cambios y transformaciones objetivas en los centros de poder y de decisiones que impactan sobre todos los niveles institucionales del Estado. En nuestro caso Nación, Provincias, Municipios como así también en la forma en que se relacionan estas instancias entre si.

De tal manera estamos frente a una múltiple determinación de los procesos públicos provinciales, desde instancias exteriores (cambios en el mercado mundial, en los modelos organizacionales, en la forma de articularse con la Administración Pública Nacional, etc.), e instancias internas como las vinculadas con la propia dinámica provincial. Por ello en el estudio de las Administraciones Públicas Provinciales (APP) debe contemplarse la "racionalidad" de la dinámica de relación y la de funcionamiento.

Bajo este marco global, nuestro trabajo se orientó, haciendo un recorte de las realidades provinciales, a la identificación y análisis de las condiciones en las que se encuentran aquellas provincias que han sufrido en forma más contundente los embates de la crisis y, en base a las características más salientes de las instituciones públicas en este tipo de provincias, determinar para las mismas las posibilidades de erigir núcleos que multipliquen las tendencias hacia la reforma, con el objetivo de reconstruir espacios políticos, sociales y de gestión compatibles con las demandas y necesidades que tendrán los estados provinciales en los próximos años.

Desde este plan general es que en primer lugar nos detendremos a desarrollar los elementos básicos de una metodología que nos permita determinar las provincias hacia las cuales está dirigido nuestro análisis. La forma en que obtendremos tal metodología será a partir del análisis de una provincia tipo: la Provincia de San Juan. Esto implica seleccionar de un abanico de posibilidades, una tipificación que nos permita clasificar un grupo o grupos de provincias acordes a los objetivos generales de nuestro trabajo. Por último haremos un diagnóstico global del estado sanjuanino. Si nuestra hipótesis es correcta las provincias que soporten las categorías e indicadores aplicados al caso San Juan tendrán que tener, a grandes rasgos, la misma tipología (sobre estos puntos versará el Capítulo I).

Posteriormente subrayaremos algunos elementos del marco externo que influyen y condicionan de manera determinante el funcionamiento de los estados provinciales argentinos. En particular trabajaremos sobre la relación nación / provincias y sobre las principales tendencias del mercado mundial. Este punto lo articularemos con un recorrido por la evolución y significado de la temática de la Calidad Total y de las posibilidades de aplicación de sus conceptos y metodología en el Sector Público, teniendo en cuenta las especificidades de este tipo de organizaciones tanto en su estructura como en los finalidades u objetivos (Capítulo II).

Por último como comentario final, en el Capítulo III, intentaremos analizar las posibilidades de la Gestión de Calidad Total en las provincias objeto, como así también la forma de continuar con el trabajo realizado, principalmente desde la búsqueda de una

metodología válida para iniciar el proceso de reconstrucción de los estados provinciales, en aquellos puntos nodales capaces de generar efectos multiplicadores hacia el interior de la organización estatal.

Somos conscientes de que el nivel de abordaje, y por lo tanto de concreción de los objetivos planteados, será parcial. Esto por un lado debido al carácter preliminar que tiene el tratamiento que intentamos del tema; por otro lado, porque reconocemos la complejidad y los pocos antecedentes que existen de articulación de la problemática de la reforma del Sector Público con la propuesta de la Calidad total, en la medida que esta última ha sido desarrollada para otro tipo de organizaciones y en contextos muy diversos al de las organizaciones públicas provinciales.

CAPITULO I

✓ LAS PROVINCIAS REZAGADAS

Las "Provincias Rezagadas"

1. Introducción

El proceso de Reforma del Estado a nivel nacional, con sus metas, estrategias y tecnologías administrativas aplicadas, alcanza a todos los estados provinciales de una manera cualitativamente diferente. Ello es así porque cada unidad política provincial ha logrado estructurar históricamente una realidad institucional, administrativa, económica, social y cultural única.

En este sentido ha existido un esfuerzo teórico y práctico por lograr ciertas homogeneidades, o de conformar unidades de análisis (agrupamiento de provincias o regiones) que soporten un mismo esquema conceptual. El resultado de esta tarea ha sido no solo el de presentar una exhaustiva clasificación sino también la búsqueda de ciertos elementos comunes que permitan disparar el potencial de cambio y transformación de las realidades provinciales.

Dentro de este estudio, y basándonos en la clasificación que hicimos en un trabajo anterior (2), podemos agrupar a las provincias de acuerdo a la forma de articulación de sus economías con el modelo de acumulación vigente en cada momento histórico.

Partiendo de aquella clasificación nos encontramos con tres tipos de periferias:

* Las "Periferias Prósperas", que se caracterizan

por un desenvolvimiento económico basado generalmente en una sola rama productiva subordinado al eje Agrícola - Ganadero - Industrial posicionado sobre la Pampa Húmeda. Dichas periferias contaron con la suficiente dinámica como para sostener ciertos niveles de crecimiento, incremento del nivel de empleo y actividad necesarios para una reproducción estable en su relación subordinada con el eje central. Es el caso de Cuyo con la producción vitivinícola, Misiones con la producción de la Yerba Mate, Salta y Jujuy con la producción del Tabaco.

* Las "Periferias Empobrecidas" son, por su parte, aquellas provincias que, de importante desarrollo en algún período histórico, no habían podido erigir un emprendimiento capaz de articularlas dinámicamente con el modelo de acumulación central con lo que a lo largo de la vigencia del Estado del Bienestar habían sufrido un creciente despoblamiento y decadencia de su aparato productivo. Es el caso de La Rioja, Catamarca, San Luis.

* Las "Periferias Despobladas", que refieren principalmente a la Patagonia, donde la baja densidad de población y la casi inexistente estructura productiva hizo que a lo largo del Estado del Bienestar se dieran pasos concretos para la generación de una "base" socio-económica-cultural que permitiera completar su integración efectiva al resto del país.

Desde otra dimensión, Nuñez Miñiana (3), en base a un análisis que cruzaba una serie de variables de tipo cuantitativo, había dividido a las provincias en cuatro categorías: Provincias Avanzadas, Intermedias, Rezagadas y Despobladas.

Si bien ambas clasificaciones mantienen su vigencia, con la aceleración de la ya citada crisis iniciada a mediados de los '70, ésta distribución espacial comienza a transformarse. Algunas provincias, realizan un verdadero salto cualitativo e ingresan en procesos socio-económicos de gran dinámica, promoviendo hacia su interior un importante desarrollo. Intuitivamente podemos citar como ejemplos arquetípicos los casos de las provincias de Mendoza y Neuquén.

Otras provincias, en cambio, no encuentran la forma de mantener una articulación dinámica con el Modelo de Acumulación central, se profundiza la dependencia de la estructura provincial, ingresando toda la estructura económica y social provincial en una recurrente crisis. En ambos casos el Sector Público juega un papel fundamental, al ser el nexo que canaliza los recursos del centro en la provincia.

Si damos una mirada global sobre la performance de los Estados Provinciales a partir de la crisis nos encontramos con que el sector público provincial tuvo un crecimiento exorbitante. En algunos casos fue funcional, ya que promovió ciertas formas de reconversión y rearticulación sobre bases dinámicas al nuevo momento del proceso de acumulación, tal es la trayectoria recorrida por las provincias citadas. En otras provincias tal crecimiento sólo sirvió para sustituir, con su evolución, la caída vertical del resto de las actividades productivas locales. En estos casos el crecimiento se produjo en forma pasiva, siguiendo los vaivenes macroeconómicos del país y de cada provincia en particular.

Estas situaciones mediatizan las clasificaciones aludidas precisándose trabajar la crisis sobre información concreta que verifique su vigencia, ya que desde diferentes situaciones promueve una fractura sobre una performance relativamente lineal que dibujaba un cierto equilibrio regional, para la etapa del "Estado del Bienestar".

2. El esquema de trabajo

El esquema de trabajo puede ser dividido en dos etapas:

2.1. El modelo macro:

Para captar el nuevo equilibrio regional se trabajará desde el análisis de la situación en una provincia escogida (San Juan). Sobre esta se reconocerán los mecanismos más importantes de articulación del proceso económico y social, lo que nos permitirá encontrar los aspectos más relevantes de la "base" productiva.

Una vez conocidos tales mecanismos se intentaran aplicar los mismos a una clasificación global, que dividirá a los estados provinciales en diferentes categorías, de las que seleccionaremos aquellas que, a partir de la crisis han quedado rezagadas.

2.2. El modelo micro

Por otro lado, sobre la provincia de San Juan, se hará un diagnóstico de los aspectos organizacionales más sobresalientes, como así también se desarrolla una explicación acerca de los mecanismos por los cuales los diferentes circuitos (administrati-

vos, jerárquicos, de poder e influencia, comunicacionales, etc.) se encuentran en el estado actual.

Este diagnóstico, de ser veraz nuestra hipótesis que detalla el mecanismo de ajuste pasivo, debe ser plausible de ser extendido al resto de las provincias seleccionadas. Esto es que, debido a que se habrían desarrollado mecanismos similares, las provincias rezagadas deben contener estados con características similares, razonablemente homogéneas.

3. Elementos utilizados para encontrar Provincias Rezagadas

3.1. Los componentes del análisis macro

Los elementos centrales (o supuestos) a tener en cuenta para la comprensión de los fenómenos de reforma de los estados provinciales son los siguientes:

- * Evolución del Gasto Público y su impacto en el PGG
- * Evolución de la Planta de Empleados Públicos (EP) y su impacto en el mercado de trabajo.
- * Evolución de la población.
- * Evolución de los recursos de origen nacional.

El primer elemento a tener en cuenta en el análisis es la dimensión o escala de las organizaciones públicas provinciales, su evolución en el marco del producto provincial. Esto es así primero por la obvia importancia que tiene el sector público en

algunas regiones (en donde llega a ocupar más del 40% del FBG), y por otra parte porque estuvo estrechamente relacionada con el impacto de la crisis, tal como ya se hiciera alusión en el presente trabajo.

En esta misma dirección también es central el desarrollo del empleo público, tanto por su impacto económico como por su impacto social, sobre todo a la luz de la evolución del mercado de trabajo.

Los dos análisis anteriores se complementan con el estudio de la evolución demográfica de la Provincia. Este análisis complementa la relación empleado público-mercado de trabajo, (por el impacto de las eventuales corrientes migratorias), como así también de una idea de la evolución global de la esfera social, ya que es sabido que a partir de la crisis citada se dieron importantes movimientos migratorios desde y hacia las provincias.

Por último se analizan los recursos que tienen origen en la jurisdicción del Estado Nacional. Para explicar la utilización de tal registro, y ampliando lo ya dicho, es de remarcar que el reparto de recursos desde la Nación se hizo muchas veces bajo pautas marcadamente irracionales, lo que fomentó un tipo de relación centrado en la demanda de recursos por parte de las provincias, los cuales eran entregados en parte de acuerdo al espacio de negociación logrado por las autoridades provinciales.

Partiendo de estos registros, y en apretado resumen, diremos que el estado, en estas provincias rezagadas, se vio conminado a ubicarse como centro receptivo de los embates de la crisis. Por

esta senda respondió a las variables macroeconómicas locales: nivel de empleo, consumo, ingresos, producción, entre otros.

3.2. Los elementos del diagnóstico micro

Pero los mecanismos de resolución de la crisis no fueron neutros hacia las organizaciones públicas, en general se fueron promoviendo cambios nocivos en su estructura, lo que redundó en imprimirle cierta "irracionalidad" en su funcionamiento y en el cumplimiento de su lialidad estratégica.

Pero antes de desarrollar los elementos centrales de estos mecanismos, haremos algunas salvedades alrededor del marco teórico que las contendrá.

3.2.1. El marco teórico comunmente usado

Por lo general para analizar el comportamiento de las organizaciones públicas se parte del modelo burocrático ideal desarrollado por Max Weber. Como es sabido, para este autor (4), la burocracia constituye el aparato administrativo de máxima afinidad con el tipo racional-legal de dominación. Esta afinidad queda especialmente evidenciada por la íntima vinculación de los procesos de racionalización y burocratización.

Siempre bajo la órbita del esquema weberiano de conceptualizar las organizaciones, y observadas como una forma de instrumentar colectivamente el esfuerzo humano, la burocracia se percibe como la estructura que hace posible la maximización de los niveles de productividad alcanzables mediante el trabajo organizado,

dentro de una sociedad estructurada y orientada por principios racionales. La organización burocrática se visualiza como un tipo especial de organización identificable por sus especificidades sustantivas: su conformación estructural y su dinámica de funcionamiento. Se hace así referencia a un estilo particular de asociación y de interacción entre individuos y recursos combinados para el cumplimiento de objetivos específicos.

Las características principales de este modelo son:

- * Fomento de las relaciones formales que penetran en toda la estructura organizacional.

- * Profunda división del trabajo y diferenciación de unidades vertical y horizontal.

- * La función de control como la tarea más importante de la organización.

- * Eliminación de incertidumbre, de forma tal que la organización funcione regularmente y sin interrupción.

- * Respeto y valorización de la "norma" como orientadora y guía del funcionamiento de la organización.

3.2.2. Las organizaciones burocráticas

En los hechos las organizaciones estructuradas bajo el modelo weberiano tienen las siguientes características:

* No supera los conflictos, sino que los tapona por medio de reglas.

* Tiene una alta eficiencia para alcanzar Out-puts en serie, o para tareas de control, de regulación o de seguridad, aunque tal cualidad puede dificultarse en el mediano plazo.

* La instancia clave para el buen funcionamiento de este tipo de organizaciones se define por la articulación o acuerdos entre los niveles de línea media con la conducción global de la organización. En términos generales, la objetividad administrativa se diluye profundizándose la tendencia personalizante en todos los circuitos de tramitación.

* La organización se encuentra escindida entre una conducción que posee la visión global de los objetivos, políticas y estrategias y un nivel de línea medio que está concentrado en actividades de tipo operativo y que no conoce la linealidad estratégica de la misma.

4. El Sector Público en la Provincia de San Juan

4.1. El modelo Macro

Como habíamos dicho, y realizando una primera mirada global sobre el funcionamiento del Estado sanjuanino vemos un crecimiento exorbitante de todas sus variables, sustituyendo con su evolución la crisis y reconversión del monoemprendimiento vitivinicultor. Pero tal crecimiento se hace en forma pasiva, sin la promoción de actividades sustitutivas o de rejuvenecimiento.

En este sentido el Estado Provincial fue perdiendo la capacidad de generar y/o articular los procesos económicos y sociales más dinámicos, buscando salir de una lógica que sólo busca amortiguar los efectos más graves de la crisis.

Estos mecanismos se confirman al encontrarnos con los siguientes resultados cuantitativos:

* Crecimiento del Gasto Público en relación con el P.B.G.

* Crecimiento del Gasto Público al mismo tiempo que se derrumba el Producto Vitivinícola.

* Crecimiento del Empleo Público (EP) por sobre el de la P.E.A.

* Tal crecimiento se da en el marco de un desarrollo demográfico inferior al de la media del país.

* El crecimiento del EP fue financiado principalmente por registros anormalmente altos de Recursos Nacionales.

Apoyando estos datos cuantitativos, se observa en la organización provincial la falta de núcleos institucionales efectivamente funcionales, que tengan por finalidad diseñar, formular e implementar lineamientos y programas de políticas públicas por sobre las tareas rutinarias o las "urgencias" que genera la

coyuntura.

También en este aspecto debe verse la inexistencia de unidades orgánicas (Secretarías, Subsecretarías, Direcciones) dedicadas a la optimización de la tarea del Estado (Reforma del Estado - Reforma Administrativa).

Estos procesos macroeconómicos a los que ha sido expuesto la organización estatal, y el rol que ha jugado en los mismo, ha hecho que los aparatos públicos provinciales tengan dificultades para desarrollar algunas de las características vitales como organización estatal.

4.2. El análisis micro

Desde una visión global podemos decir, entonces, que la burocracia provincial no alcanzó a estructurarse bajo un modelo "burocrático" en términos weberianos. Si bien se observa en su conformación algunas características especiales de formalidad en la identificación de los contenidos, la debilidad en el nivel de aproximación formal en la práctica muestra la brecha entre una organización administrativa "burocrática" ideal (en el buen sentido del término) y esta que por las razones históricas ya detalladas presenta una "involución" en su proceso de burocratización.

Tal "involución" puede confirmarse a partir de ciertos aspectos normativos, cuya implementación en los hechos es mayor o menor de acuerdo al sector de la organización a la que está referida: operaciones en tareas rutinarias, alto nivel de norma-

lización de los procesos de trabajos, proliferación de reglas, normas y comunicación formal a través de toda la organización, unidades de gran tamaño, tareas agrupadas en base a la función y poder de decisión relativamente centralizado (5).

Esquematisando su funcionamiento podemos decir: la burocracia se percibe como la estructura que hace posible la maximización de los niveles de productividad alcanzables mediante el trabajo organizado, dentro de una sociedad orientada por principios racionales. Las organizaciones burocráticas provinciales parecieran estar distantes de ser una máquina precisa, digna de confianza y fácil de controlar.

4.2.1. Los datos cuantitativos

La confirmación del deterioro del Estado Provincial puede observarse en forma contundente a partir de una serie de registros cuantitativos que dan clara muestra de los problemas por los que atravieza la organización pública. En lo que hace los datos cuantitativos, y por solo citar los elementos más importantes encontramos:

* Incremento sustancial de la cantidad de Empleo en el Sector Público sin generar nuevas incumbencias y/o mejorar las tareas a realizar (54% entre 1980 y 1990).

* Incremento desigual por Sectores de la APP; 144% en la Administración Central, 24% en Salud, -7% en Seguridad.

* Altísima proporción del Empleo Público dentro de

la PEA (30,1%).

* Alto porcentaje del Gasto Público aplicado al pago de salarios (82%, que supera el 90% si le sumamos los déficits de la Caja de Jubilaciones).

* Bajo salarios, promedio de \$320 en el Escalafón General.

* Achatamiento de la pirámide salarial; 1 / 2,5 desde la base hasta la cúspide del Escalafón General.

* Bajo nivel de recaudación de acuerdo al nivel de producto.

* Descenso en los niveles de Inversión Pública.

* Obsolescencia y falta de equipamiento de los Estados Provinciales, menos del 0,5% del total de recursos se utiliza para tal fin.

* Bajo nivel de recursos no comprometidos (endeudamiento, salarios, jubilaciones y obra social son parte sustancial del total de recursos, conforman casi el 95% del total de los recursos).

* Proliferación de Unidades Orgánicas.

* Proliferación de unidades administrativas de apoyo las que, en relación con las unidades sustantivas, nos permite advertir el crecimiento de la organización burocrática en

si.

* Redundancias, superposición, lagunas, confusiones generales de incumbencias en unidades orgánicas.

* Desfasaje entre prioridad política y lugar jerárquico de las unidades orgánicas, etc.

* Bajo nivel de eficacia y eficiencia de los circuitos administrativos.

* Bajo nivel de seguridad de los circuitos administrativos.

* Altos tiempos insumidos en la realización de los trámites.

* Exceso de recursos aplicados al aparato administrativo (en su relación con los aplicados a las Unidades Orgánicas Sustantivas)

Si bien estos registros cuantitativos ejemplifican los altos niveles de ineficiencia e ineficacia de los aparatos públicos provinciales, tales datos son relevantes si se articulan con otros de tipo cualitativo que explican el funcionamiento del Sector Público Provincial.

4.2.2. Los datos cualitativos

Bajo esta perspectiva orientamos el diagnóstico al releva-

miento de otras variables de gran trascendencia para el funcionamiento de la APP. Entre los datos cualitativos de la realidad organizacional se citan:

* Deficiente Comunicación Organizacional: ello se halla directamente ligado a la compartimentalización de la Organización, la que puede ser observada desde dos niveles:

- Compartimentalización Horizontal: La Organización aparece separada en diferentes Unidades Orgánicas, que funcionan sin coordinación, y sin posibilidad de optimizar el uso de recursos y circuitos.

- Compartimentalización Vertical: Se observa una escisión entre los niveles de Conducción (Política) y el nivel de "Línea". Esto se ve pronunciado por la inexistencia de "Gerentes" Públicos o alguna instancia de interfase que sirva de nexo entre los niveles detallados.

* Falta de Información: No se tiene información, o la que se tiene no se encuentra adecuadamente presentada, o no se encuentra en tiempo y forma en el lugar adecuado.

- Para la alimentación de circuitos: lo que profundiza los cuellos de botella en la satisfacción y resolución de trámites.

- Para la toma de decisiones: lo que hace que las decisiones se tomen insertas en marcos de incertidumbre.

* Falta de calificación del personal. Esto se debe por un lado a las deficiencias en los mecanismos de reclutamiento, lo que se agrava con la inexistencia de una política de capacitación, tanto en el entrenamiento y perfeccionamiento en su tarea, como para fomentar el desarrollo de la carrera administrativa.

* Disfuncionalidad de la Cultura Organizacional: Como ya lo detalláramos en el punto referido a la falta de capacitación, la incorporación de agentes públicos se realiza generalmente sin criterios organizacionales. Este hecho, unido a todos los problemas que venimos detallando promovió una cultura organizacional alejada de los parámetros de productividad: el empleo público se encuentra ligado a muchos registros (económicos, políticos, sociales, inclusive a razones meramente clientelísticas) pero de ninguna manera al trabajo que debía realizar el agente. Esta situación promovió fuertes patologías en las conductas laborales de los empleados públicos, cuya superación se toma como prerrequisito fundamental para la superación de los problemas organizacionales detallados.

* Deficiente evaluación del contexto: La administración Pública se desarrolla en un contexto hostil; sus problemas no son vistos como producto de un proceso histórico que fue deteriorando su funcionalidad y su capacidad de gestión. El estado ha dejado de ser visto como la herramienta común, la que utiliza la sociedad para realizar sus objetivos; es solamente una pesada maquinaria que crea problemas con su ineficiencia a los usuarios, la que desequilibra macroeconómicamente los circuitos productivos o, peor aún, un lugar donde se hace circular instan-

cias privadas a sus expensas.

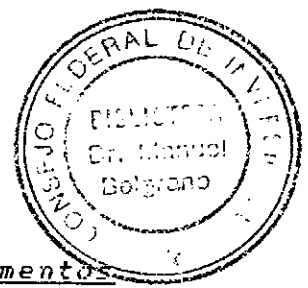
* Falta de incentivos, reconocimientos y motivación en el cumplimiento de las tareas de la organización.

* Falta de conocimiento por parte de los niveles inferiores de la organización de los objetivos, el sentido y de la política de la dirección o conducción en la organización.

* Problemas Normativos: Los problemas en esta perspectiva pueden dividirse en dos rangos; por un lado y como problema más acuciante los problemas del Complejo Normativo Provincial (el todo que conforman las leyes, decretos, resoluciones, etc.) del que, por un lado, no existen sistematizaciones (o no se pueden acceder a ellas) que permitan un rápido y fácil acceso a las normativas buscadas, y por el otro que el complejo jurídico citado no conforma un Sistema, sino que es un conjunto desarticulado de normas, con fuertes niveles de redundancia y vacíos jurídicos.-

CAPITULO II

✓ LA CALIDAD TOTAL



La Calidad y sus Fundamentos

Tal como lo hiciéramos notar en la introducción varios son los condicionantes externos de la Reforma de los Estados Provinciales; en este sentido, a continuación haremos un análisis de algunos aspectos que a nuestro entender son determinantes a la hora de justificar la premura de la reforma y la selección de una reforma de tipo cualitativa.

1. La Reforma del Estado Nacional: la necesidad

Un punto de central importancia, es la influencia que el proceso de Reforma Nacional tiene sobre las políticas a llevar adelante en las provincias. En este sentido, y si bien en políticas de Reforma del Estado hay antecedentes que llegan a la primera gran crisis de 1930, debemos resaltar que ha ocurrido un verdadero salto cualitativo hacia 1989 cuando el Estado Nacional profundiza un proceso de transformación y reordenamiento, colocando la Reforma del Estado como un elemento central de la agenda política en todo el país.

A grandes rasgos podemos decir que el proceso que se impulsa tiene como objetivos expresos apuntalar la estructura económica, una gestión eficiente y una apertura de las organizaciones públicas hacia algunos sectores privados. Los mismos se desarrollan a través de una serie de instrumentos o políticas de reforma que buscan consolidar la participación política en la toma de decisiones, y relanzar el aparato productivo a través del fortalecimiento de la iniciativa privada y de los procesos de descentrali-

zación.

Se parte de que para que la reformulación del estado implique una profunda reestructuración de su papel es necesario un replanteo de incumbencias entre actividades del sector público y del ámbito privado. Las políticas, estrategias y programas de reforma que se elaboraron están orientados en el sentido de achicar cada vez más la brecha entre lo público - privado, fortaleciendo este último.

En lo que respecta a las provincias, es de remarcar que se observa un giro en la centralidad de los estamentos a los que está dirigido la Reforma, pasando de la órbita nacional a la órbita provincial; esto estaría indicando que no solamente nos encontramos ante la inevitabilidad de la Reforma porque los registros organizacionales detallados en el diagnóstico así lo indican, sino que también los tiempos políticos, más allá de eventuales contramarchas dadas por alguna coyuntura en particular, están marcando la urgencia en desarrollar tal esfera.

Una idea simplista consideraba que las acciones de descentralización tendrían efectos inmediatos. Si bien nadie cuestionó la necesidad de la misma, los efectos en situaciones administrativas precarias, la descentralización que significó el paso a las provincias de servicios no hizo más que mantener (y en algunos casos profundizar) los problemas organizacionales. Así pudieron observarse las mismas desviaciones de ineficacia y uso irracional de los recursos.

Ai delegar en los Estados Provinciales las responsabilidades

y cargas de numerosas incumbencias que estaban en manos del gobierno Federal, sin otorgar a la vez recursos equivalentes, ha puesto a los mismos frente a difíciles responsabilidades, las cuales, en algunos casos promovió interesantes movimientos de innovación y otras, dadas las difíciles condiciones de "salida" generó una inevitable baja en la calidad de los servicios descentralizados.

Por otra parte debe remarcarse que tal proceso de descentralización, iniciado a mediados de los '70, se dió en un marco en donde no se homogeneizaron totalmente las políticas de descentralización de recursos generándose muchas injusticias. Para decirlo abiertamente; en muchos casos fue mucho más conveniente desarrollar políticas poco prudentes de incremento del gasto, pues se sabía que la órbita nacional, de una forma u otra, solucionaría las crisis financieras.

Siguiendo las tendencias más salientes de los procesos de descentralización semejantes a nivel mundial (6), podemos destacar tres características, fundamentales, en el proceso de cambio que involucra a la relación entre la instancia central y la secundaria:

* La clara demarcación de las tareas a realizar por cada ámbito, como así también de las reglas de descentralización de recursos financieros.

* Libertad de iniciativa acompañada de una cierta dosis de presión financiera.

* El desarrollo anterior de una capacidad administrativa suficiente.

En este sentido, y siguiendo esta corriente de orden mundial, los rasgos esenciales sobre los que se asienta la nueva relación nación - provincias, en lo referente al tema, tiene dos ejes:

* Creciente descentralización o paso de servicios de la órbita nacional a la órbita provincial.

* Esfuerzos por generar mensajes claros y unívocos a las provincias en el sentido de premiar aquellas gestiones que promuevan una administración eficiente y austera, acorde a los tiempos de crisis que se viven.

2. Los desafíos de la nueva etapa de acumulación (7).

El tiempo en que el sector industrial actuaba como el eje más dinámico y expansivo de la estructura económica ha concluido. Es cada vez más patente que el mercado mundial se halla dominado por los servicios y la alta tecnología; esto indica que el éxito de los emprendimientos estará dado por la capacidad de garantizar la calidad y desarrollar el conocimiento, la adaptabilidad y la aptitud para organizar cooperaciones complejas.

Haciendo un suscito análisis, podríamos citar tres aspectos alrededor de los cuales se están transformando todos nuestros principios de administración colectiva:

* La decadencia gradual del modelo basado en la producción en serie para el consumo de masas; el ascenso de las actividades de servicio, y la penetración cada vez mayor de la filosofía del servicio en todas las actividades.

* La mundialización de la economía sobre formas contradictorias de cooperación / competencia, y a la vez la revalorización de lo local y particular.

* La importancia de la alta tecnología y la ciencia como elementos que dan el carácter estratégico a la producción, haciendo necesaria una regulación muy especial sobre estos aspectos.

Bajo este marco todos los análisis comparativos muestran que la crisis de las administraciones públicas es un fenómeno universal. En este sentido los problemas que encuentran los sistemas públicos no debe conducirnos a su descarte, sino por el contrario es preciso que se los refuerce y modernice. Los países que hallan logrado mejor la transformación de su sistema gubernamental serán los que tendrán mayores oportunidades de salir adelante en su desarrollo. Para lograr esta superación, cada país debe reaccionar con sus propios medios, en función de sus apremios, de sus recursos y de sus capacidades particulares.

Estos cambios impulsan una decisión de tipo estratégica; la redefinición de las fronteras en la asignación de tareas entre el Estado y la Sociedad. Este complejo proceso está generando cambios importantes en las organizaciones estatales, ya que si bien, por un lado le retira tareas que venía realizando, por otro lado,

amplía el espectro de actividades de las que tendrá que ocuparse, el Estado, en el control de las tareas a realizar por la esfera privada, en la protección social y en el fomento del desarrollo económico y social.

Haciendo hincapié ahora en lo organizacional, el Estado se encuentra atravesado por tendencias hacia una creciente diferenciación en la oferta y demanda de servicios públicos, una fuerte corriente hacia la descentralización de los servicios por la elevación en los niveles de eficacia y eficiencia que la misma promueve, la valorización de las políticas de personal (capacitación / motivación / incentivo) en el desarrollo gerencial, etc.

3. La Calidad

Todo parece indicar que ha concluido el reinado de la lógica de la cantidad. En adelante, para una sociedad moderna lo más importante será la inversión en calidad. En este terreno, el papel del Estado será decisivo, al mismo tiempo porque domina la mayor parte de los medios culturales necesarios para el desarrollo de la calidad y por que es de suyo un inmenso conglomerado de servicios que solo pueden lograrse si se da prioridad a la calidad.

La calidad es la única que nos puede permitir relacionarnos con el marco de articulaciones crecientemente complejas. No se trata aquí de volver al modelo pre-industrial, la antigua calidad estaba vinculada a un sistema estable, al mismo tiempo segmentado y jerárquico, se medía por la rareza y se realizaba por la exclusividad, era el producto de una cultura del refinamiento por exclusión.

La calidad que hoy buscamos es la calidad para todos, que no descansa ya en la idea de exclusividad y de barrera sino en la excelencia del servicio, que se medirá por el propio éxito del cliente en el uso que le de. La calidad, como motor de la sociedad post-industrial es tanto la búsqueda de la excelencia del producto técnico como el desarrollo de una relación más intensa con el cliente o usuario, en el caso del Estado. Los pasos no se darán ni en ámbito de la escala del emprendimiento, ni en la venta del producto exclusivo, al que su precio lo pone al abrigo del consumo popular, sino en torno a las posibilidades extraordinarias de cambio tecnológicos realizados por la ciencia y alrededor de las inmensas capacidades de aprendizaje de los seres humanos.

4. Una forma de desarrollar la calidad: la Calidad Total

Antes de comenzar es necesario advertir que el esfuerzo por indagar teórica y prácticamente las posibilidades y condiciones reales de Calidad Total en las organizaciones públicas se encuentran en un desarrollo aún embrionario. No obstante ello, es un esfuerzo necesario para la eficacia en el cumplimiento de los macro objetivos políticos-sociales y vital para la superación organizacional del estado en general y la efectividad de las políticas públicas en particular. Como forma de ir acercándonos al concepto de Calidad Total, empecemos dando algunas definiciones alrededor del tema de calidad.

4.1. Qué es la Calidad

"Qualitas" que significa conjunto de cualidades de una persona o cosa y es sinónimo de cualidad, clase, aptitud, excelencia, categoría, casta, nobleza, superioridad.

La industria acogió diferentes definiciones de calidad. Quizás la más popular ha sido la de "conformidad con las especificaciones establecidas para el producto". En este sentido el fabricante establecía las especificaciones o normas sin consultar a los consumidores. Consecuentemente se reconoció que cumplir con las normas o especificaciones, sean estas nacionales o internacionales, no es suficiente para brindar calidad.

De esta manera puede advertirse la idea errónea de limitar la calidad y su control a la fabricación en una industria o la etapa operativa en un servicio. Ahora bien, cualquier empresa pretende producir bienes o prestar servicios para las personas, y tal objetivo se cumple en la medida en que los productos o servicios respondan a las necesidades del consumidor o del cliente.

Entre los destacados estudiosos del tema puede advertirse la continua evolución del concepto y la necesidad de dar repuesta a partir del mismo a aspectos diferentes de una misma problemática. Consideremos sólo los más destacados para reconocer lo expuesto precedentemente.

* Joseph Juran, uno de los maestros del control de calidad define a esta como: "aptitud para el uso".

* Edwards Deming la describe como: "un grado previsible de uniformidad y confiabilidad a bajo costo y acorde con el mercado".

* Kauro Shikawa, padre de los círculos de control de calidad, la define como: "un producto que sea el más económico, el más útil y siempre satisfactorio para el consumidor". En este último caso se indica que el producto no tendrá calidad si el precio es excesivo.

* Hernando Mariño la calidad es "satisfacción permanente de las necesidades y expectativas de los usuarios, clientes y consumidores externos e internos de una empresa".

* Vicente Perel encuentra que la calidad es el modo de hacer eficiente la organización, puesto que la calidad la definen los clientes, y se alcanza cuando se logra Mayor Productividad Total, Mayor Satisfacción Total y Mayor Valor Agregado Total.

* Duran define la "Gestión de Calidad" como: "el conjunto de caminos mediante los cuales se consigue la Calidad: el modo en que la Dirección planifica el futuro, implanta los programas y controla los resultados de la función calidad con vistas a su mejora permanente"

Finalmente para nosotros, sin ánimo de fijar una conceptualización, consideramos que la calidad es la razón de ser de cualquier organización pública o privada, con o sin ánimo de lucro, productora de bienes o servicios, en un estado de derecho o en

una dictadura porque significa la satisfacción de las personas, del ser humano. Es necesario por lo tanto no limitar el concepto de calidad al sentido estrecho de producto-servicio. Es preciso darle un significado mas amplio: calidad significa calidad de vida; calidad de la información; calidad de la organización; calidad de los recursos humanos; calidad de la estrategia; calidad de los procesos administrativos, productivos o comerciales. Más adelante en el análisis de las posibilidades reales de aplicación de la calidad en las instituciones públicas estatales se profundizará la necesidad de incorporar una "gestión de calidad" para iniciar el proceso de calidad en todo.

4.2. Fundamentos de la Gestión de Calidad

La complejidad y heterogeneidad de las organizaciones públicas estatales se aprecia multiplicada varias veces más en los estados provinciales. Los servicios y los sistemas de administración no cuentan con la calidad mínima requerida por el usuario, el contribuyente o cliente del estado. Aún así, y contando en los estados provinciales con un alto nivel de incertidumbre y de desconocimiento de los indicadores de calidad nos atrevemos a reconocer la importancia de un área de "Gestión de Calidad" en las organizaciones. Siempre y cuando se pretenda que la Calidad no quede limitada a la aplicación de determinadas técnicas o procedimientos, sino que, involucrando a la organización como un todo, se instale como el "modo de hacer" diario, permanente, exitoso y seguro para cumplir los objetivos con calidad. Algunos fundamentos que podríamos citar alrededor de la Gestión de Calidad son los siguientes:

* Continua y estrecha relación con el cliente (externo o interno); el objetivo principal es satisfacer sus necesidades.

* Los recursos humanos son considerados el elemento más importante. Sobre ellos se opera en base a la capacitación - incentivación - motivación. Amplia libertad para la iniciativa individual y grupal. Evaluación correctiva y no disciplinaria.

* Se promueve la generación de equipos. Hay un espacio importante de análisis sobre lo "grupal", paralelo a lo "individual".

* La comunicación, la información y la participación a todos los niveles son considerados elementos imprescindibles.

* Se trabaja sobre la fijación de objetivos de mejora permanentes y realización de seguimientos periódicos de resultados.

* Incorporación de todos los niveles a la gestión de la empresa.

4.3. El control en la Calidad Total

En realidad pareciera que cuando se trata de evaluar calidad no se observan criterios o indicadores considerados válidos universalmente. Qué es lo bueno, lo deseable, lo esperado, lo necesario en relación a los servicios que el presta el estado?.

Esto da lugar a una infinidad de respuestas que en la mayoría de los casos no se pueden codificar o clasificar con métodos objetivos de evaluación.

Tal vez el punto en donde se pueda comprender en forma más contundente los cambios que propone la gestión de calidad sea en la forma en que se organizan las tareas de control. Desde una concepción diferente de esta esfera de la organización es que la misma sufre importantes mutaciones. Para explicar este proceso veremos como se organizaba el control desde los inicios del siglo.

Muchas de las empresas existentes por aquella época contaban con tecnologías rudimentarias, poco personal, pocos productos o quizás uno sólo, el canal de distribución era muy corto, pues los consumidores se encontraban muy cerca del pequeño taller o de las modestas oficinas. Por lo tanto el dueño de la firma compraba, producía y vendía sus productos directamente. El problema de lograr la calidad era una cuestión de artesanía en donde la habilidad de los operarios eran la clave del éxito.

La solución a los problemas de la calidad se transformó de artesanal a tecnológica en donde el diseño del producto, el proceso de producción, los métodos de trabajo, el mantenimiento de la maquinaria y las herramientas eran el aspecto más importante. La industria introduce el concepto de "supervisor", según el cual "un maestro" en la oficina dirigirá a un grupo de operarios, tendría la responsabilidad de entrenarlos, de asignar las cargas de trabajo, programar las máquinas, definir los flujos y revisar el trabajo de su gente tomando la decisión de aceptar o rechazar

el producto.

A medida que crecen las empresas y la tecnología se vuelve mas compleja el tiempo del supervisor se ve limitado y ya no esta en condiciones de absorber la cantidad de inspecciones requeridas para tomar la decisión de aceptación del bien o servicio. Así nacen los primeros "inspectores" de tiempo completo, por lo que se contratan uno o dos inspectores que con un grupo típico de veinte o treinta operarios dependen del supervisor de producción.

El tipo de trabajo del inspector y del supervisor era así diferente en esencia: Uno buscaba "calidad", el otro "cantidad". Surgen entonces los primeros problemas organizacionales.

A comienzos de la década del '20 aparecen los "Departamentos de Inspección", estos traen otro tipo de problemas diferentes a la simple decisión de aceptación del producto, problemas tales como el establecimiento de normas técnicas, entrenamientos especializados para inspectores, definición de equipos de medición con respecto a su precisión, ex y calibración. El volumen de información generado por los procesos induce a la creación de formatos y sistemas de archivos y difusión de información sobre calidad.

En 1931, el Dr. W. Shewhart publica el libro "Economía, Control de Calidad de Productos Manufacturados", donde aparece la preocupación de controlar el proceso y mejorarlo para producir calidad a bajo costo. Así nacen los "Departamento de Ingeniería de Calidad", encargadas de inspección, laboratorios y planeación de la calidad.

Los periodos de guerra aceleraron los desarrollos y avances en el campo de la calidad. Durante la 2ª Guerra Mundial, los países aliados requerían contar con medios diferentes a la tradicional inspección masiva, para conocer realmente el nivel de calidad de las grandes cantidades de material bélico. Estados Unidos se asesoró de un distinguido grupo de ingenieros de los Laboratorios Bell Telephone (1942) a quienes se les planteó el problema. La solución aportada por los científicos fue la primera versión de los conocidos planes inspección de muestreo por atributos, y posteriormente fue compartida con Francia y Gran Bretaña.

Sin embargo tal desarrollo técnico sólo significaba profundizar y refinar las mismas prácticas en uso hacia principios de siglo; en los hechos esto reflejó una duplicación de los circuitos; por un lado un circuito de "producción", por otro uno de "control".

La organización de la Calidad Total debe verse como parte de los esfuerzos de los post 2da guerra mundial por superar esta duplicidad contradictoria producción / control. Esta búsqueda se profundizó en la medida que, como vimos, comienza a entrar en decadencia los métodos cuantitativos. Es de resaltar en este sentido que bajo la lógica cuantitativa, las estructuras de producción buscaban "superar" los controles de forma tal de lograr mayores estándares de producción, y por otro lado se diseñan estructuras de control poderosas para que puedan controlarlas.

Esta duplicidad se basaba en un tipo de estructura tayloriana

en donde el control era de tipo jerárquico y disciplinario por lo que no se lograban impactos importantes en el sentido de retroalimentar el sistema brindando información para la producción.

La calidad total parte del concepto de incorporar el control a la producción, realizándose ambas tareas por los mismos equipos. Tal incorporación se puede realizar de diferentes formas, como por ejemplo, los círculos de calidad. Esto no significa en la mayoría de los casos la desaparición de las estructuras de control, pero sí una baja en su influencia y costo. Es de remarcar que obviamente no se dejan de realizar controles automatizados del nivel de producción, pero tal información es utilizada no como datos para la estructura de control, sino como retroalimentación de los espacios creativos para el mejoramiento de la producción.

Por otro lado significa un cambio en su concepción, en este sentido es notable el peso atribuido a la motivación, la participación y la creatividad para la Calidad Total. Es por ello que deben repensarse tanto las estructuras como los contenidos evaluativos del control de manera que no coharte las capacidades de innovación personal de los agentes de la Administración Pública Provincial, como lo hacía el control disciplinario y jerárquico al mismo tiempo que incorpora en los criterios de evaluación la opinión y sugerencia de quien es el principal destinatario del servicio: el usuario.

4.4. Sistemas de Evaluación para el nuevo control

Si se desea que el estado se ponga al servicio de los ciuda-

danos y de la sociedad es indispensable disponer de un sistema de evaluación concreto, práctico y confiable de los resultados de acción administrativa. En la actualidad la abultadísima cantidad de controles y supervisiones son sólo de carácter formalista.

Tradicionalmente, cuando se hacen patentes desvíos de la importancia que puedan encontrarse en las Administraciones Públicas Provinciales los responsables políticos y el público en general solicita, como mejor defensa contra las mismas, de reglas y controles. En cierto sentido el remedio es peor que la enfermedad, pues no solamente no soluciona el problema sino que genera una serie de efectos perversos como por ejemplo añadir una nueva pauta al sistema normativo, generar otra restricción a la libertad de acción de la administración, promover la sensación de que el problema es insolucionable y con ello la aceptación del mismo, etc.

Otra cara del mismo problema esta dada por los sistemas de control, que reproducen informes y acciones que se acumulan sin ninguna utilidad en los archivos del estado. El tema es que los controles se centran en verificar si en la acción emprendida se han obedecido todas las reglas que se debían observar. En suma nunca se realizan controles que trabajen sobre la gestión en forma global o sobre los resultados.

Es de remarcar que el problema no es particular de los estados provinciales, ni siquiera de la argentina. Las administraciones ritualistas y formalistas, con mayor sino que tiene un impacto de tipo universal.

La generación de una nueva forma de evaluación pasa por otra forma de relacionar la producción con el usuario. Controles de legalidad jamás darán espacio de incumbencia a los actores externos del proceso. En cambio, controles que hagan hincapié en la forma en que se realiza la gestión, o en la forma en que se aplicaron los recursos, sí permitirá otra relación con sectores externos con incumbencia en el tema.

La existencia de esta relación servirá de acicate a su vez para la generación de técnicas de trabajo en conjunto hacia el interior de la organización, como por ejemplo los círculos de calidad que permiten el desarrollo del autocontrol. Pero siempre es esencial la posterior articulación externa que genera un control definitivo y superior sobre estos mecanismos internos.

Por último, y repitiendo un poco lo ya expresado en el punto anterior, debemos remarcar que lo dicho no equivale a decir que los controles deban desaparecer o que la evaluación de resultados deba desarrollarse hasta ser un instrumento tan confiable y riguroso como un control contable, sino que un conocimiento de los resultados lo suficientemente preciso y directo puede permitir movilizar el talento de los recursos humanos de la organización y darles a la vez una mayor calidad de vida en el trabajo por la vía del autocontrol, aligerando a la vez una parte del peso de la maquinaria burocrática.

4.5. Los Principios de la Calidad Total.

Por último y como forma de comprender más ajustadamente la concepción global de la Calidad Total, citaremos los principios

que Edwards Deming sistematizó para la misma:

* "Crear constancia en el propósito de mejorar productos y servicios con el enfoque de volverse competitivo y suministrar empleo".

La alta dirección debe tener y proyectar una visión clara de la misión del negocio, de los principales mercados y de los clientes, con el deseo de ser competitivo para permanecer en el mercado y proveer fuentes de trabajos. Debe existir un plan para llegar a ser competitivo y sobrevivir en el mercado, haciendo distinción entre los problemas del presente y del futuro. Establecer constancia en el propósito quiere decir: innovación, investigación y educación, mejoramiento continuo de productos y servicios, mantenimientos de equipos, muebles, máquinas y demás elementos.

* "Es preciso adoptar la nueva filosofía. Transformar el estilo gerencial occidental para detener el continuo declive industrial".

Nos encontramos en una nueva era económica. No se puede seguir conviviendo con los niveles hasta hoy aceptados de retraso, desperdicios, errores y daños. Hemos aprendido a vivir en un ambiente de errores e ineficiencia y a ser tolerantes frente al trabajo mediocre y a servicios deficientes. Se requiere adoptar una nueva filosofía en la que los errores y el negativismo sean inadmisibles. Este nuevo orden es conscientemente humanístico, está orientado a obtener un desempeño más electivo de la fuerza de trabajo, controlándolo menos, pero despertando la asunción de

responsabilidades con total libertad.

* "Dejar de depender de la inspección para lograr la calidad. Eliminar la necesidad de realizar gran cantidad de inspecciones, creando en primer lugar un producto de calidad".

La regla de oro consiste en considerar que la inspección masiva siempre decepciona. Dado que la misma es tardía, improductiva y costosa. Los productos defectuosos son desechados o reprocesados, lo que resulta en costos innecesarios. Además, la rutina de inspeccionar, está reconociendo la incapacidad para producir correctamente. En consecuencia es necesario eliminar la inspección de los productos, construyendo la calidad desde la etapa inicial del proceso productivo. La calidad y la productividad no se logra mediante la inspección, sino mediante el mejoramiento del proceso.

* "Terminar con la práctica de otorgar pedidos con base en el precio de etiqueta".

La compra debe estar combinada con el diseño del producto, la fabricación y las ventas, para trabajar con los proveedores elegidos: la meta es minimizar los costos totales, no solamente el costo inicial. La filosofía que subraya este estilo de relación proveedor/cliente, es el de comprar con base en valor de etiqueta. El comparador empieza a comprar el precio más bajo. Esto no tiene nada de malo siempre y cuando no lo conduzca a una confrontación. Hay tres factores involucrados en la compra: Precio-Servicio-Calidad. Hasta hace pocos años el factor más potente que afectaba la toma de decisión en la compra era la

sucesión anterior. Hoy la secuencia a cambiado: Calidad-Servicio-Precio. Esta es la nueva filosofía desde el punto de vista de la estrategia comercial, la calidad es de fundamental influencia y el principal determinante de la decisión de compra. Si desde el principio obtiene buena calidad es posible que así termine el proceso. Si usted comienza con calidad deficiente nunca podrá encubrirla.

* "Mejore constantemente y para siempre toda actividad en la compañía, para elevar la calidad y la productividad y por lo mismo, para reducir costos en forma continua"

El mejoramiento no se logra de la noche a la mañana. La gerencia está obligada a buscar continuamente maneras de mejorar la calidad en todas las actividades, reduciendo el desperdicio, lo que trae aparejado un aumento continuo de productividad. Apagar incendios no es mejoramiento, es necesario dotar a las personas de habilidades y capacidades para la identificación, análisis y solución de problemas. De tal forma que sepan distinguir que errores pueden ser corregidos por ellas mismas y cuales deben ser planteados a la dirección.

* "Instituya la capacitación y la educación en el trabajo, incluyendo a la gerencia" (...) "Instituya un programa vigoroso de educación y reentrenamiento. Se requieren nuevas habilidades para los cambios en las técnicas, materiales y servicios"

El desempeño deficiente de las personas se debe con frecuencia a que no han recibido entrenamiento suficiente. Sucede muchas

veces que los empleados han aprendido sus labores de otros empleados que nunca fueron capacitados apropiadamente. Se ven obligados a seguir instrucciones escritas imposibles de entender. En consecuencia se deben establecer sistemas modernos de formación que abarquen a todo el personal incluyendo a la gerencia. Es necesario implementar procesos educativos en nuevos métodos, incluyendo la labor en equipo y las técnicas estadísticas que les ayudarán a hacer su trabajo con menos esfuerzo y mayor satisfacción.

* "Instituir el liderazgo" (...) "Eliminar las campañas, concursos, competencias, eslogans, afiches, exhortaciones, y las metas en la que se pide a la fuerza de trabajo cero defectos y nuevos niveles de productividad" (...) "Eliminar las normas de trabajo que prescriben cuotas numéricas para el día. Sustituyéndolas por ayuda y supervisión facilitadora".

El trabajo de un jefe no consiste en decirle a la gente que hacer o en castigarla, pero sí en orientarla. Orientar consiste en ayudarle a la gente a desempeñar mejor su trabajo. Todo liderazgo es poder, pero no todo poder es liderazgo; el liderazgo es comunicación y la comunicación es poder. El líder de primera línea debe tomar decisiones, ordenar acciones, debe conservar el espíritu de colaboración, tiene que minimizar la discordia. Este trabajo requiere de habilidades que pueden aprenderse por medio de la capacitación.

La competencia por lo general producen fricciones entre los departamentos y las personas, se crea el peligroso antecedente de lograr resultados sólo a cambio de premios especiales. Las Carter-

leras que explican lo que esta haciendo la gerencia mes a mes para mejorar el sistema, para hacer posible el incremento de la calidad y la productividad, para trabajar menos duro y más eficientemente son medios revolucionarios.

Por lo general para conservar su empleo, una persona trata de llenar una cuota de trabajo a cualquier costo sin considerar el daño que le puede ocasionar a la empresa. Las cuotas apenas toman en cuenta los números, no la calidad o los métodos.

* "Desterrar el temor" (...) "Destruir las barreras entre los departamentos. La gente en investigación, diseño, ventas y producción deben trabajar en equipo para prevenir los problemas de uso y de producción que puedan encontrarse con el producto o el servicio" (...) "Eliminar las barreras que frecuentemente están en contra del sentimiento de orgullo que produce en la gente un trabajo bien hecho" (...) "Instituir el trabajo en equipo para lograr la transformación".

Sin miedo todos podrán trabajar eficazmente para la compañía. Muchos empleados temen hacer preguntas o tomar una posición aun cuando no entiendan en que consiste el trabajo o si está bien o mal. La gente suele seguir haciendo las cosas de una manera incorrecta. La pérdida económica ocasionada por el temor es enorme. Para mejorar la calidad y la productividad es necesario que la gente se sienta confiada y segura, que pueda expresar libremente sus ideas, preguntar, comunicar fallas, pues lo importante no es hallar la culpa y el culpable, sino que anda mal.

Los principios enunciados proponen fundamentalmente una pauta

metodológica, que variará en su contenido según la visión y los objetivos de la organización destinataria de la calidad. De ahí la multiplicidad de aportes que los diferentes autores han entregado al tema de la calidad total. Todos son valiosos en la medida que tomando en cuenta los principios enunciados realizan su propio proceso.

Metodológicamente hay coincidencia en aceptar que esta nueva filosofía es un proceso que no tiene porque ser idéntico a ningún otro por mas exitoso que este fuera. Esto fortalece el carácter participativo de todos los agentes de la organización en la construcción de la calidad. Desde lo político tiene un significado revolucionario en la medida que reconoce un proceso de descentralización en la toma de decisiones, un carácter horizontal en las relaciones sociales, lo que reduce las profundas asimetrías existentes en las mismas, sustituyendo el conflicto abierto por la negociación permanente, en la que todas las partes involucradas ganen.

La implementación de la calidad total no se logra de la noche a la mañana en ninguna organización. La experiencia indica que se trata de un proceso de desarrollo a largo plazo, en el que se pueden identificar algunas etapas o fases. Es muy difícil determinar el tiempo que demanda la implementación de la calidad total ya que depende en gran medida del tipo de organización, esto es, su tamaño, su cultura organizacional, su entorno, forma de organización, evolución de su estructura orgánica, clima interno, estilo de gerencia, perfiles de los agentes de la organización, tradición en el área de la calidad.

En resumen podríamos decir que, los pilares fundamentales en los que se asienta la Calidad Total son la organización (medio) y el Hombre (sujeto de la organización), factores que responden por diferentes procedimientos y técnicas a las dos dimensiones existentes en cualquier organización; lo "subjetivo" y lo "objetivo":

* **FACTOR HUMANO:** Desde la dimensión comportamental y actitudinal de los trabajadores.

* **SISTEMAS DE CALIDAD:** Procedimientos formales y estructuras técnicas de la Calidad.

✓ REFLEXIONES FINALES

Reflexiones Finales

1. Que nos deja el presente trabajo

Si bien no se puede arribar a conclusiones finales, dado las características preliminares del presente trabajo, si podemos extraer, de lo hasta aquí expuesto, una serie de reflexiones que nos permitirán avanzar en posteriores desarrollos. La primera observación importante esta referida al cambio revolucionario en los paradigmas de la administración tradicional, la lógica cuantitativa ha cedido paso a una nueva lógica que prioriza la calidad, la participación activa de los sujetos miembro de la organización, la descentralización en la toma de decisiones, y la cooperación y horizontalidad en el control de los productos o servicios finales.

En segundo lugar es necesario reconocer la profunda distancia existente entre los parámetros de gerenciamiento que comienzan a imponerse en el mundo y aquellos sobre los que se trabaja en las provincias rezagadas. En este sentido es de remarcar algo ya dicho; el estado es actor principalísimo, sin su acción positiva el proceso de desarrollo, mucho más en las provincias rezagadas, es difícilmente viable. En otros términos, los estados provinciales con reformas más o menos estructurales seguirán siendo el actor fundamental al momento de asegurar "calidad" en los servicios. Hasta el momento las líneas de fuerza entre la excelencia de los servicios, la revolución de la informática y de las comunicaciones, el ascenso de la alta tecnología parecen encontrarse con otra corriente que en caída muestra a un Estado poco ejecutivo, deficitario en tecnología, con mala distribución de

algunos servicios y con necesidades sociales básicas insatisfechas. Esta permanente contradicción y puja entre corrientes requerirá en su resolución la activa participación del Estado.

En tercer lugar los estados provinciales, y fundamentalmente, los de las provincias rezagadas, presentan una dinámica de funcionamiento que dista mucho de ser catalogada de "moderna" en su integralidad. Esto es la acentuada heterogeneidad marca áreas de avanzada en la reforma y áreas notablemente rezagadas.

Dado que es preciso rescatar al estado en toda su complejidad de relaciones y en su modalidad particular de reproducción económica y social, reconocemos estratégicamente importante potenciar el o las áreas donde el proceso de reforma cuente con cierta dinámica o profundización y con cierto nivel de compromiso y participación por parte de los actores dinámicos de la sociedad en cuestión. Ello a demostrado en la práctica un reaseguro de reproducción social y política para el conjunto de los sectores, incluidos los sectores mas postergados en el desarrollo y cambio social.

En cuarto lugar por las características heterogéneas en la conformación y en el funcionamiento de los estados se hace necesario diseñar una estrategia de acción múltiple, que tome áreas críticas o estratégicas del estado, alrededor de las cuales implementar paquetes de reformas que vayan propagando una administración nueva, dinámica, actualizada y lo mas importante que sea capaz de ofrecer servicios con calidad.

La selección de las áreas en cuestión debe tomar en cuenta

los siguientes aspectos:

* La heterogeneidad de la estructura social sobre la que se apoya el estado.

* La necesidad de generar acciones de "salvataje" sobre partes del estado que brindan servicios imprescindibles (salud, educación, etc.), las que no pueden esperar, en su conjunto, el complejo y largo proceso de implantar una administración de calidad.

* Las restricciones de costos, de personal calificado, de tecnología y bienes servicios.

* El impacto multiplicador hacia la organización y hacia la sociedad del sector seleccionado como núcleo modernizador.

Sobre los procesos de Reforma de los Estados provinciales pueden advertirse desarrollos, éxitos y fracasos en relación a los macro objetivos planteados por cada provincia. Lo cierto es que más allá del ajuste en términos cuantitativos, se ha comenzado a reconocer la imperiosa necesidad de desarrollar programas o instrumentos de reforma que permitan construir o reconstruir espacios públicos estatales a partir de un cambio en las relaciones humanas y en la escala de los valores.

En cuanto al bagaje de experiencias acumuladas son en verdad pocos los casos en que los distintos programas de reforma busca-

ron aproximarse a los parámetros de la Calidad Total en la prestación de determinados Servicios Públicos. En general se observa pocas reflexiones teórica y aún menos instrumentos sistematizados para el mejoramiento de servicios públicos de gran sensibilidad social como es el caso de los servicios de educación y de salud.

El desarrollo y los resultados de los programas de Reforma del Estado y la consecuente Reforma Administrativa en las provincias rezagadas han sido tan variable como diferenciada es la realidad de cada provincia en cuestión. En el caso tipo planteado, la provincia de San Juan, presentó durante la primera etapa del proceso, una alta dinámica y rápida propagación hacia el interior de algunas áreas ubicadas fundamentalmente en la Administración Central, no se registraron efectos importantes ni acumulativos en el área de educación ni de salud. Esto indica que a primera instancia y como visión global, los servicios con mayor sensibilidad social aún se encuentran sin mayores reformas ni de sus sistemas de administración, ni de la calidad de servicios.

Cuando se habla de incorporar "calidad" a los programas de reforma se está tratando de realizar una verdadera inversión en la formación de los recursos humanos de la organización, en el mejoramiento de las relaciones humanas, en la renovación de ciertos patrones institucionales y por supuesto en investigaciones.

Volvemos insistentemente al mismo punto, este tipo de orientación demandada socialmente no podría darse sin que el Estado desempeñe un papel decisivo, primero porque controla (o controlará) directa o indirectamente la mayoría de los servicios: Inves-

tigación, Educación, Salud, Servicios Sociales, Seguridad etc. y en segundo lugar porque ejerce el control y la regulación de áreas estratégicas para la reproducción social y política.

Por todo lo hasta aquí desarrollado consideramos, que la temática de "calidad total" en los servicios públicos provinciales no puede ser abordada en forma seria y concreta hasta tanto no se diagnostique el nivel o estado del proceso de reforma del estado provincial en cuestión, porque si bien se consideran acciones simultaneas, es altamente dificultoso e inocente pensar que con mayor cantidad de recursos se puede aumentar la calidad de servicios públicos

2. La forma de profundizar el análisis

La profundización de la exploración de los análisis realizados en este trabajo debería realizarse alrededor de dos vías básicas:

* Avanzar en la comprobación de la validez de la metodología empleada en la clasificación de las provincias. En este sentido se plantea la posibilidad de recopilar información cuantitativa relativa a la performances de las provincias y de sus respectivos Sectores Públicos. Esta información será trabajada y analizada de forma estrictamente teorica. La información relevada responderá a los siguientes indicadores cuantitativos en la serie 1970-1992: cantidad de población, nivel de gasto público, impacto del empleo público en el total de empleo provincial, producto bruto geográfico, nivel de recaudación, situación financiera y

presupuestaria, estructuras orgánico - funcionales, etc.

Sobre la base de esta información se busca diseñar una metodología que permita relacionarnos con aquellas provincias que han quedado más rezagadas en el proceso de cambio. Tal análisis se hará a partir de la morfología económica, administrativa, institucional y social de las provincias componentes, las que en términos globales e hipotéticos se han caracterizado por la postergación o lentitud en el proceso de cambio por el que atraviesa el país.

* Desarrollar un diseño metodológico de tipo cualitativo para algún sector de servicio de las provincias seleccionadas. En este sentido se pretende trabajar sobre el desarrollo de una metodología que permita medir o evaluar el proceso de "calidad" en los servicios de los estados provinciales. A través de los siguientes indicadores: Capacitación, motivación, comunicación interna, liderazgo, etc..

NOTAS

- (1) OSZLAK, Oscar - "Estado y Sociedad: Las nuevas fronteras del conocimiento" - Trabajo Presentado al IXº Congreso Nacional de la Administración Pública - Mendoza 1992.
- (2) ESTESO, Roberto / CAPRARO, Héctor - "Algunos elementos para el análisis de las relaciones entre el Estado Federal y las Provincias" - Fundación Friedrich Ebert - Buenos Aires - Sin Fecha.
- (3) NUÑEZ MIRANA, Horacio - "Indicadores de Desarrollo Regional en la República Argentina: Resultados Preliminares" Documento Interno Nº 10 - I.I.E. - Facultad de Ciencias Económicas - Universidad Nacional de La Plata.
- (4) WEBER, Max - "Economía y Sociedad" - Fondo de Cultura Económica - Buenos Aires 1980
- (5) CROZIER, Michel - "Estado Moderno Estado Modesto - Estrategias para el Cambio" - Fondo de Cultura Económica - México 1989.
- (6) Idem Anterior.
- (7) CROZIER, Michel - "Cómo Reformar el Estado - Tres países, tres estrategias: Suecia, Estados Unidos y Japón" - Fondo de Cultura Económica - México 1992.

BIBLIOGRAFIA UTILIZADA

OSZLAK, Oscar - "Estado y Sociedad: Las nuevas fronteras del conocimiento" - Trabajo Presentado al IXº Congreso Nacional de la Administración Pública - Mendoza 1992.

ESTESO, Roberto / CAPRARO, Héctor - "Algunos elementos para el análisis de las relaciones entre el Estado Federal y las Provincias" - Fundación Friedrich Ebert - Buenos Aires - Sin Fecha.

NUÑEZ MIRANA, Horacio - "Indicadores de Desarrollo Regional en la República Argentina: Resultados Preliminares" Documento Interno Nº 10 - I.I.E. - Facultad de Ciencias Económicas - Universidad Nacional de La Plata.

WEBER, Max - "Economía y Sociedad" - Fondo de Cultura Económica - Buenos Aires 1980

CROZIER, Michel - "Estado Moderno Estado Modesto - Estrategias para el Cambio" - Fondo de Cultura Económica - México 1989.

CROZIER, Michel - "Cómo Reformar el Estado - Tres países, tres estrategias: Suecia, Estados Unidos y Japón" - Fondo de Cultura Económica - México 1992.

FELDMAN, Krieger - "Elementos para formular un diagnóstico de la situación administrativa en las provincias" - INAP - Buenos Aires 1986.

CAO, Horacio - "Marco Teórico para la Reforma del Estado" - IICE

- San Juan 1991.

FELDMAN, Krieger - "Elementos para la formulación de un plan base de Reforma Administrativa en los Sectores Públicos Provinciales" - CFI - Buenos Aires 1987

LA SERNA, Carlos - "Cambios en el rol del nivel municipal del estado frente a la transformación económico-social" - Trabajo presentado en el IXº Congreso de Administración Pública - Mendoza 1992.

MORDACCI, Sergio / FRANCES, Mónica / CAO, Horacio - "La relación nación - provincias en el marco del proceso de Reforma del Estado: Nuevas Formas de Gerenciamiento" - Trabajo presentado en el IXº Congreso de Administración Pública - Mendoza 1992.

KLIKSBERG, Bernardo - "La Gerencia en la década del '90" - INAP - Buenos Aires 1987.

KLIKSBERG, Bernardo - "Cómo transformar el estado más allá de los mitos y los dogmas" - Fondo de Cultura Económica - México 1989.

LERNER, Emilia - "Cambios recientes en la relación fiscal nación provincias" - Trabajo Presentado en el IXº Congreso de Administración Pública - Mendoza 1992.