# Una comparación entre la teoría del Nuevo Management Público y la teoría de la Calidad Total.

Autor: Alejandro Miguel Estevez[1]

JUNIO 2001

El presente artículo tiene como objetivo realizar una comparación entre las teorías del Nuevo Management Público y la Calidad Total, que durante los años 80 y 90 tuvieron una gran influencia dentro de los procesos de reforma del Estado. En cuanto a la Calidad Total, encontramos que tuvo una influencia mayor en las técnicas de gerenciamiento del sector privado, pero no obstante, algunos de los postulados que comparte con el Nuevo Management Público, pasaron a tener un gran valor en las cuestiones de gerencia pública después de las reformas.

## Introducción

Desde el inicio de los años 80 una fuerte corriente de reforma del Estado se ha hecho sentir en las administraciones públicas de los países occidentales.
En lo que hace a las nociones básicas de la gerencia pública, encontramos que las teorías del "New Public Management" o Nuevo Management Público (en adelante NMP) han ejercido una fuerte influencia en el citado proceso de reforma.
El NMP nació de la conjunción de múltiples factores, entre ellos, la crisis de las finanzas públicas, los imperativos de la globalización económica, la pérdida de confianza de los ciudadanos en sus administraciones públicas, las nuevas tecnologías de información y comunicación, y el triunfo de los partidos identificados zcomo la "Nueva Derecha" (Aucoin, 1995: Charih & Daniels, 1997).

Desde un punto de vista gerencial, el objetivo del NMP, es el mejoramiento de la calidad de los servicios producidos por las instituciones públicas, por medio del incremento de la participación de los ciudadanos, quienes serían los primeros beneficiarios de los precitados servicios.

---

[1] Ph.D en Administración Pública (en etapa de tesis), Université du Québec, Canadá.

Durante el mismo período, el movimiento de la Gestión de la Calidad Total (Total Quality Management) emergió en el sector privado. Esta nueva filosofía de gestión, para algunos, y para otros, concepto o fetiche de moda, ha conocido sus horas de gloria en los medios de negocios occidentales a raíz de su reconocimiento como causa del éxito obtenido en la industria japonesa de los 80. Estas teorías de la Calidad Total son aplicadas en las empresas privadas occidentales (Xerox, General Motors, Motorola) y desde allí pasarán a las administraciones públicas de los países desarrollados.

Las teorías de la Calidad Total buscan el incremento de la calidad del producto y de los servicios de las organizaciones modernas, mediante el dominio de ciertas herramientas teóricas, la formación de los empleados y por el mejoramiento de las técnicas y procesos de producción.

## Planteo del problema a analizar

Encontramos que son numerosas las similitudes entre el NMP y las teorías de la calidad total, y que ello nos lleva a plantearnos la pregunta de hasta qué punto el NMP se ha inspirado en los principios de la Calidad Total. Para ello buscaremos establecer las similitudes y las diferencias entre estas dos teorías de la gerencia. De una forma más detallada, la primera parte de nuestro análisis presentará los orígenes, factores influyentes y postulados de base propios de cada teoría, para pasar luego en la segunda parte, a deducir los puntos convergentes y divergentes.

Si el NMP es conocido por inspirarse en las prácticas del sector privado (orientación hacia el cliente, insistencia sobre el aspecto de "emprendedor" del funcionario público, gestión orientada hacia los resultados, etc.), no podríamos terminar este texto sin interrogarnos sobre la viabilidad de un proyecto de transposición al sector público de modos de gestión propios del sector privado. En otras palabras, en la tercer parte, intentaremos responder a las cuestiones siguientes: ¿se puede transferir integralmente los preceptos de la gestión de la empresa privada al sector público?, ¿cuáles serían las consecuencias desde el punto de vista de los funcionarios y de los "clientes" o ciudadanos?

## Aspectos metodológicos

El presente artículo tendrá un desarrollo inicialmente exploratorio, buscando establecer las cuestiones del NMP y de la Calidad Total, tanto al nivel de la función pública como el de los usuarios. Para hacer esto, los análisis efectuados en este trabajo se basan esencialmente en datos secundarios producidos por agencias gubernamentales que han aplicado políticas de Calidad Total en sus organizaciones. Los estudios que hemos utilizado son los de: Bonnie, Manie (1995) y William Rago (1994, 1996). Estos dos autores han mostrado las consecuencias de la implementación de las teorías de la Calidad Total en el seno del "Internal Revenue Service" (IRS).

## Los fundamentos teóricos del NMP y la Gestión de la Calidad Total.

### *El NMP: sus orígenes y factores de influencia.*

El advenimiento del NMP coincide con la asunción de Margaret Thatcher como primer ministro de Gran Bretaña en 1979, quien era sumamente abierta a las técnicas de gestión del sector privado. Según Aucoin (1995) cuando Thatcher llega al poder, lo hace animada por tres grandes principios: 1) El poder de la administración pública debe disminuir para que en el proceso de toma de decisiones públicas, la decisión política tenga un peso mayor; 2) las prácticas de gestión del sector privado deben ser introducidas en la función pública con el fin de asegurar la eficacia y la eficiencia; y 3) la libertad individual debe incrementarse para constituirse en un contrapeso a la dominación ejercida por las fuerzas públicas sobre el diseño y la implementación de las políticas públicas.

La decisión de la primer ministro Thatcher de reformar la administración pública británica (decisión por demás influyente en el conjunto de los dirigentes de países pertenecientes a la OCDE), se efectuó en un contexto político, cultural, social y económico relativamente fértil. En efecto, como lo señalan Charih & Daniels (1997), Aucoin (1995), el contexto de emergencia del NMP en Gran Bretaña, y en el conjunto de los países con sistemas políticos parlamentarios de tipo Westminster

(Canadá, Nueva Zelandia, Australia) estaba caracterizado por los cinco factores que enumeramos más arriba.

De una manera general, la literatura del momento nos mostraba una pérdida de confianza del público de los países desarrollados en las capacidades de sus gobiernos de ofrecerles servicios públicos de calidad o de una forma eficaz y eficiente. Esta pérdida de confianza que tuvo su punto culminante en los años 90, se tradujo en un cuestionamiento profundo del rol del Estado.

En lo que respecta a las finanzas públicas, todas las tentativas instauradas desde los años 70 para racionalizar la gestión pública estuvieron condenadas al fracaso (Charih & Daniels, 1997; Aucoin, 1995). Con un margen de maniobra cada vez más restringido por el crecimiento del endeudamiento y del déficit público, los gobiernos se vieron forzados a limitar sus políticas a la lucha contra los déficits crónicos.

La globalización, desde el punto de vista de los mismos autores, ha sido igualmente un factor que tuvo su influencia en la emergencia del NMP, porque las decisiones de un Estado, pueden tener impactos fuera de sus fronteras, y por lo tanto esto significará una extensión o una restricción de su soberanía. La conformación de bloques económicos no es un factor menor en las reformas de los Estados de los años 80 y sus consecuencias se hicieron sentir fuertemente tanto al nivel de las economías como en sus sistemas políticos. Y tampoco es un dato casual que las reformas en los países desarrollados hayan aplicado el NMP de una forma similar.

Las nuevas tecnologías llevan a los Estados a reconsiderar su gestión interna (con el fin de minimizar los costos de los servicios públicos); para reveer los modos de prestación de los mismos y a reexaminar el proceso de elaboración o implementación de políticas.

Por último, el ascenso de la "Nueva Derecha" a fines de los años 70 que ha criticado fuertemente las políticas del Estado de Bienestar Keynesiano y los programas sociales elaborados a lo largo de los años 60. Los teóricos neoconservadores, han criticado fuertemente el modo a través del cual el pluralismo buscó obtener ciertos equilibrios sociales mediante el incremento del gasto público. Esta "Nueva Derecha" cargó contra el poder monopólico de la administración pública que a su juicio la torna una organización ineficiente. Otra de sus críticas, se dirige al tamaño del Estado, que es considerado como una amenaza a las libertades individuales (Charih & Daniels, 1997).

## El NMP: Teoría y postulados

Antes de tratar el contenido de las tesis sostenidas por el NMP, mencionaremos que entre los investigadores existe un cierto debate respecto de la naturaleza epistemológica del NMP. ¿Paradigma, teoría, modelo, ideología o ethos[2]?

Por nuestro lado, creemos que el NMP no puede ser considerado como un paradigma, puesto que no tiene aspiraciones epistemológicas; ni como una teoría, pues el NMP se nutre de diversas teorías; ni como una ideología porque su implementación fue llevada a cabo por gobiernos de diversos signos políticos (conservadores, liberales o laboristas).

En lo que a nosotros respecta consideraremos al NMP como un "ethos" porque apunta a formar ***un comportamiento cultural común*** de los miembros de la administración pública. El NMP sería el nuevo ethos o cultura organizacional que buscaría reemplazar al viejo que animaba a la administración pública tradicional. Éste estaba estructurado por ideas como: ciudadanía, comunidad, equidad social, transparencia, interés público, evaluación de procesos, prudencia, ética, etc. En cambio, el NMP toma prestadas diversas ideas de la administración privada, y sostiene como sus valores escenciales los conceptos de: clientes, gerentes, flexibilidad, riesgo, creatividad, evaluación de resultados, privatizaciones o tercerizaciones.

Pero viendo al NMP en una profundidad mayor, encontramos que las diferencias con la Administración Pública tradicional son las siguientes:

---

[2] Las siguientes definiciones son las que utilizaremos para caracterizar al NMP:

Paradigma: conjunto de principios epistemologicos coherentes que orientan la formacion de teorias o formas de pensamiento legitimadas en torno a un proceso de consenso intersubjetivo.

Ethos: caracter comun de comportamiento o forma de vida que adopta un grupo de personas que pertenecen a una misma sociedad

Ideologia: conjunto de ideas que caracterizan a una persona, grupo, movimiento o época desde un punto de vista cultural, religioso o político. Tambien es un conjunto de representaciones coherentes en las que una clase social se reconoce y de las que se sirve en su lucha contra otra clase para imponer su dominio.

Teoría: Es una estructura lógica que nos suministra un conjunto de relaciones coherentes entre ciertos postulados. Tiene un alcance menor al de los paradigmas. Especifica como ciertas relaciones entre variables pueden cambiar de acuerdo a las variaciones que sufran las variables críticas.

Modelo: es una representación de una situación teórica específica, es más restringido en su alcance y más preciso en sus suposiciones que una teoría.

- Con el NMP, se pone el acento sobre la gestión (mediante técnicas de management moderno), más que sobre la administración de procesos de implementación de políticas públicas, como era el caso de la Gerencia Pública tradicional.
- Mientras que en la Gerencia Pública tradicional, el centro de la acción se dirigía hacia el ciudadano o la comunidad, para el NMP el cliente será el eje de su preocupación. Se sustituye al ciudadano por el cliente; es decir una categoría política es reemplazada otra ligada al mercado.
- Se produce una nueva conceptualización en cuanto a la dicotomía entre política y administración. Para el NMP debe haber una clara diferenciación entre los dos ámbitos. El rol del político y su esfera de influencia es delimitada claramente del de la administración. De esta forma se deslindan las responsabilidades. Los políticos deberán decidir, y los funcionarios deberán implementar. Esta separación está ligada a la idea de tercerización de servicios que apuntan a "contractualizar" la ejecución de las políticas públicas, y a la fijación de metas a los "gerentes públicos".

Como lo subrayan Charih & Daniels, no son más los ciudadanos y la comunidad los privilegiados por el NMP, sino los "clientes", un concepto tomado prestado del sector privado. Con un cambio tan grande de concepción respecto del beneficiario de los servicios públicos, el funcionario se transforma en algo similar a un emprendedor privado, que no está exigido en términos de transparencia o prudencia, sino que será evaluado en cuanto a su flexibilidad, creatividad, espíritu de riesgo y sus productos.

En conclusión, para Charih & Daniels (1997), Aucoin (1995), y Mathiasen (1996) los elementos que distinguen al NMP de la Gerencia Pública tradicional son los siguientes:

***Cuadro 1: Comparación entre el NMP y la Gerencia Pública Tradicional.***

| ***Components*** | ***NMP*** | ***Gerencia Pública tradicional*** |
|---|---|---|
| ***Foco*** | Clientes | Ciudadanos y comunidades |
| ***Principales recursos o útiles*** | Gerencia o management | Implementación de políticas públicas |
| ***Característica de los funcionarios públicos*** | Emprendedores, se valoriza la acción. | Analista, se valoriza el pensamiento y la conceptualización. |
| ***Valores*** | Espíritu emprendedor, libertad de acción para los managers, flexibilidad, creatividad, entusiasmo, propensión al riesgo, etc. | Prudencia, estabilidad en el puesto, antiguedad, ética, probidad, justicia, transparencia, etc. |
| ***Vocabulario*** | Servicio a los clientes, calidad, habilidades, gerenciamiento, fortalecimiento institucional, privatización, tercerización, etc. | Interés público o general, democracia, equidad social, debido proceso, reglamentos, etc. |
| ***Cultura Organizacional*** | Característica del sector privado, innovación, gerenciamiento de tipo privado o comercial, responsabilidad por resultados, aumento de la dicotomía entre administración y política. | Burocrática y jerárquica, acento sobre las funciones, estabilidad, responsabilidad por los procesos, la dicotomía entre política y administración es vista como un contínuo. |
| ***Estructuras*** | El Servicio Civil es visto como una suma de unidades organizacionales simples y pequeñas.<br>Las estructuras son de tipo "horizontal".<br>Se valorizan los mecanismo de mercado que favorezcan la descentralización de la autoridad. | El Servicio Civil es una institución, dotada de grandes departamentos y divisiones. Las estructuras serán piramidales y jerárquicas. La autoridad estará centralizada en la cúspide. |

Fuente: elaboración propia en base a Charih & Daniels (1997; página 31).

En el cuadro precedente podemos observar claramente las diferencias que habría entre los dos enfoques, que no se limitan solamente a una serie de denominaciones, sino a la forma de conceptualizar los conceptos básicos de la cultura organizacional de la Administración Pública.

***Las teorías de la Calidad Total, sus orígenes y sus principales elementos.***

La explosión mediática y la gran difusión que envolvió al movimiento de la Calidad Total en el transcurso de los años 80, contribuyó grandemente a la falsa impresión de encontrarnos frente a una nueva filosofía de la gestión o de la gerencia. En este sentido, como lo prueban Carr & Littman (1990), las teorías de la Calidad Total, no serían una idea completamente extraña -desde el punto de vista del pensamiento managerial tradicional- sino que serían una especie de evolución de ciertos conceptos. La preocupación por el proceso, los productos y la calidad de los mismos, ya estaban presentes en el pensamiento de Frederick Taylor. Carr & Littman, se remontan hasta principios del Siglo XX para reconstruir la historia de la Calidad Total. Antes de comenzar con su desarrollo histórico examinaremos los factores que han contribuído a su resurrección el los años 80.

De las cuatro causas identificadas por Carr & Littman (1990) para la Calidad Total, notaremos que dos de ellas son similares a las del NMP. En primer lugar, encontramos la idea de insatisfacción de las clientelas en cuanto a la calidad de los servicios públicos, y, en segundo, el margen de acción reducido con el que contaban los funcionarios públicos, en virtud de las restricciones presupuestarias que originaban los fuertes déficits fiscales.

En cuanto a las encuestas que utilizaron Carr & Littman (1990), demostraban que hacia 1988, sólo uno de cada once norteamericanos (1/11) estaba satisfecho con la calidad de los servicios que les ofrecía su Estado, y éste es precisamente el contexto en el que las teorías de la Calidad Total se desenvolvieron.

En lo que respecta a las restricciones presupuestarias originadas en los déficits fiscales, según los teóricos de la Calidad Total, estas disminuciones no han hecho otra cosa que agravar la situación existente. A su criterio, hubiera hecho falta reducir los costos ligados a la ausencia de calidad, más que achicar el presupuesto en su conjunto.

En cuanto a la mano de obra, lo menos que podemos decir, es que ella constituye uno de los desafíos más grandes para la Administración Pública, dado que en los países desarrollados, constituye un gran problema retener a los recursos humanos más calificados. El plantel de personal, se ha transformado en un objeto de competencia entre los sectores público y privado. La teoría de la Calidad Total piensa que hay que darles a las personas un mayor margen de maniobra dentro de la organización, y un mayor autocontrol de sus procesos. De esta forma, piensan haber respondido el crucial problema de la retención de la mano de obra calificada. En lo que respecta a las remuneraciones del presonal, el objetivo de la Calidad Total, no es tanto la baja de los costos de mano de obra, sino la baja de los costos ligados a la mala calidad. El objetivo es un buen producto, y no tanto una mercadería barata, por lo cual las remuneraciones deben ser buenas.

El cuarto factor en lo que hace a la Calidad Total en la Administración Pública, tiene que ver con una especie de mecanismo de supervivencia de las organizaciones públicas. Tal vez, por primera vez en su historia, el sector público comienza a tener competencia en cuanto a sus funciones, no sólo desde otras agencias públicas, sino también desde el sector privado (mediante tercerizaciones y privatizaciones). En un contexto de restricciones presupuestarias, y de pérdida de confianza en la administración pública, los consensos públicos respecto de la pertinencia de ciertos gastos, parecería haberse inclinado hacia al gestión privada de los mismos, o en su defecto, el de instaurar un sistema que busque una mayor gestión de la calidad.

Habiendo recorrido los factores que influyeron en la emergencia de las teorías de la Calidad Total, analizaremos ahora su evolución histórica.

Carr & Littman (1990) identifican cuatro grandes fases en la evolución de la teoría de la Calidad Total:

Primera etapa, 1900/1959: Durante los años 20, en los laboratorios Bell, Walter A. Shewhart desarrolló un sistema que permitía medir las variaciones dentro de un sistema de producción determinado. Este sistema fue conocido como "Statistical Process Control (SPC)". Pocos años más tarde el ejército norteamericano se interesa en el sistema de Shewhart y contrata a su discípulo Edward Deming quien era un destacado físico y matemático. Deming tuvo como mandato enseñar al ejército y a las empresas de ligadas a la defensa a utilizar el SPC en sus procesos internos, que, en virtud de la Segunda Guerra Mundial fueron clasificados como secretos. Una vez finalizado el conflicto bélico, paradójicamente, la mayoría de las compañías ligadas a la defensa

abandonaron estos métodos. Si bien hacia los años 50/60 hay un tibio resurgir del movimiento de la calidad, estas teorías quedaron confinadas a los departamentos de control calidad de ciertas empresas.
Si bien estos métodos no atraían particularmente la atención de los norteamericanos, fueron exportados al Japón, en el momento en que las fuerzas armadas estadounidenses estaban comprometidas en la reconstrucción del país derrotado, suministrándoles créditos y servicios de consultoría.
El ejército americano invita a Edward Deming a exponer sus métodos de Calidad Total a las empresas japonesas, las que estaban embarcadas en un proceso de mejora de sus productos. Más tarde otro experto americano, J.M.Juran, vuelve a instruir a los japoneses sobre el concepto de calidad pero aplicada al conjunto de las funciones de la organización, y no sólo a sus productos, y es J.M. Juran quien les propone definir la calidad en términos de satisfacción al cliente.

Segunda etapa, 1960/1979: es durante este período que los japoneses deciden de extender la definición de la calidad según los conceptos de J.M. Juran a la clientela interna. Habría entonces que satifascer a un cliente externo y a otro interno. A partir de los años 70 la mayoría de las empresas japonesas había implantado el proceso de Calidad Total en el conjunto de sus organizaciones, tanto sobre los productos como sobre los procesos. Los efectos de este tipo de gerenciamiento permitieron a los productos japonese remontar su fama de mala calidad y de imponerse a los productos de los países desarrollados.

Tercera etapa 1980/1985: En virtud de la avalancha de ventas japonesas en el mercado norteamericano, los EEUU comienzan a interesarse en las cuestiones de la Calidad Total. Intrigados por el éxito comercial de Japón quien competía con productos baratos y de buena calidad en casi todos los niveles industriales. Comienzan a enviar consultores y empresarios a Japón para estudiar el fenómeno. Este período se conoce también como el de la "falsa calidad" pues la industria americana pensaba que la cuestión de la calidad era solo un problema de los empleados y de las líneas de producción. Existiría una faceta innegable y necesaria relacionada con un cambio cultural de toda la organización para que las teorías de la calidad surtan su efecto.

Cuarta etapa 1986/1990: Es a partir de este período cuando la teoría de la calidad total comienza a ser pensada como una nueva filosofía de gestión y no como una técnica aplicable a cualquier procedimiento o producto. Se pasa de un enfoque aislado de la calidad a uno comprensivo (Carr & Littman, 1990, pag. 25)

***La gestión de la Calidad Total: Tésis y postulados teóricos***

La definición de Carr & Littman nos parece la más pertinente: "Calidad total es el involucramiento de todos en una organización en el control y en el mejoramiento contínuo en la forma en que las cosas son hechas, para alcanzar las expectativas de calidad del cliente" (1990, página 3).

Es necesario subrayar que, la Calidad Total es una nueva filosofía del management que pretende llevar los productos y los procesos al más alto estandar de calidad posible, y por lo tanto maximiza la calidad al interior de la organización (E. Connor, 1997, página 506).

Si las preocupaciones por la calidad estaban ya presentes en Frederick Taylor, quien pretendía establecer una forma de trabajar (a través de normas estipuladas por especialistas), y a su vez, obtener un producto de una calidad similar mediante el trabajo especializado, no puede dejarnos de llamar la atención el espíritu también normativo que observamos en los escritos del padre de la Calidad Total, Edward Deming[3], quien establece los catorce principios de su teoría y las siete enfermedades mortales que a continuación detallamos:

[3] Richard L. Williams: La filosofía de la Calidad Total de Edward Deming, en "Essentials of Total Quality Management", American Management Association, USA, 1994.

**Cuadro 2: Los 14 puntos del "Total Quality Management" (TQM):**

1. Se debe buscar mejorar constantemente el producto y los servicios (la ganancia es una consecuencia del aumento de la calidad).
2. Los obreros y los jefes deben adoptar una nueva filosofía (TQM).
3. No se deben hacer inspecciones de las cosas en masa, porque así obtenemos la calidad a partir de la estructura organizacional. El control de calidad debe ser realizado por cada obrero durante el proceso y no al final del camino.
4. El precio del producto no es lo único importante. Los servicios y la satisfacción del cliente también son muy importantes.
5. Los estándares actuales de calidad son la base para el progreso: no hay ningún estándar que sea permanente.
6. Se debe capacitar a los trabajadores para que hagan sus tareas. La capacitación debe ser específica y estar directamente relacionada con el trabajo. La capacitación del trabajador se torna esencial.
7. Liderazgo efectivo. El manager debe aplicar la cultura del TQM. Él debe modelar los valores de la organización y promover la cultura de la calidad. Los supervisores deben capacitar a sus obreros y aplicar las técnicas apropiadas.
8. No se debe temer al TQM. Los obreros deben hablar, criticar, opinar, realizar demandas, y arriesgar. El management por el miedo es contrario al TQM. El obrero debe tener una sensación de seguridad dentro de la organización.
9. Se deben eliminar las fronteras entre los departamentos y la competencia entre ellos. La calidad es el fin general.
10. Eliminar los eslogans y las exhortaciones. El TQM no es la motivación, y por lo tanto, se debe mostrar cómo deben hacerse las cosas, y no cómo sería deseable hacerlas.
11. Se debe pasar de la mentalidad cuantitativa a la mentalidad cualitativa. Por lo tanto, deben ser eliminadas las cuotas numéricas, porque la calidad produce un aumento de la cantidad.
12. Se debe alentar a la gente a hacer bien sus trabajos.
13. Se debe establecer e implementar un programa de educación de los obreros basado en el TQM. Ellos deben tener la capacidad para desarrollar el TQM por sí mismos.
14. El TQM es una empresa del conjunto de los obreros y de los jefes.

**Enfermedades mortales:**

1. La falta de recursos humanos y financieros para desarrollar el TQM.
2. Preocupación por las ganancias de corto término y las ganancias de los accionistas.
3. Evaluación de las perfomances anuales basada sobre observaciones o juicios.
4. Falta de estabilidad de los managers debido a continuos cambios de tareas.
5. Utilización de la información que se obtiene más fácilmente, sin considerar cuál es la información más necesaria para mejorar los procesos.
6. Gastos excesivos en salud.
7. Gastos legales excesivos.

Es interesante agregar, y desde un nivel teórico más general, que que la teoría de la Calidad Total reposaría sobre siete grandes principios (Swiss, 1992, p. 357/8):

- Al cliente le corresponde la última palabra sobre la calidad del servicio o del producto.
- La calidad debe estar presente desde las instancias iniciales de un proceso de producción. Por ello se deben evitar las inspecciones y los productos que retornan por fallas.
- La calidad necesita que se disminuyan las variaciones al interior de un proceso de producción, de allí la importancia que se le acuerda a los diagramas de control y de procesos.
- La calidad requiere un esfuerzo colectivo del conjunto de las personas de la organización. No es un producto del esfuerzo individual, por lo tanto nuestra atención tiene que estar dirigida sobre el conjunto o sistema y no tanto sobre los individuos.
- La calidad implica un mejoramiento continuo de los insumos y del proceso de producción. No es un dato estadístico sino una cuestión evolutiva. *Los productos serán de calidad si nuestra atención se centra en los insumos y en los procesos. La preocupación por los productos tiene un impacto de corto plazo.*
- La calidad demanda una fuerte participación de los trabajadores, de allí la necesidad de trabajar en un ambiente libre de barreras, libre del temor permanente a cometer errores.
- La calidad exige el compromiso de toda la organización; de los empleados y de los dirigentes.

Para Connor (1997), la filosofía de la gestión de la Calidad Total presupone dos tipos de postulados: a) que los individuos de una organización son de una importancia crítica para el cumplimiento de los objetivos, y b) que los individuos quieren colaborar y contribuir con el mejoramiento contínuo de la calidad (Connor, 1997, p.502-3). ¿es ésto siempre así? ¿qué pasa en la realidad? Intentaremos responder a estos interrogantes en la última parte del trabajo.

Y para mejor comprender el fenómeno realizaremos una comparación entre la gestión de la Calidad Total y la gestión de tipo "tradicional".

Cuadro 3: comparativo entre el management tradicional y la Calidad Total

| Gestión Tradicional | Calidad Total |
|---|---|
| Las necesidades de los clientes o consumidores de productos o servicios son definidas de antemano por especialistas. | Énfasis sobre el cliente quien es el que define la calidad del producto y del servicio según sus necesidades. |
| Existe una cierta tolerancia respecto de los errores si ellos no exceden os estándares fijados previamente. | Tolerancia cero respecto de los errores, péridida y al trabajo de escaso valor agregado. |
| Se debe inspeccionar a los productos y servicios defectuosos y proceder a su reparación. | Prevención de problemas. |
| Muchas decisiones reposan sobre presunciones. | La decisión está basada en los hechos, utilizando los datos y procedimientos científicos. |
| Planificación de corto plazo basada sobre el cíclo presupuestario. | Planificación de largo plazo, basada sobre el mejoramiento de la perfomance. |
| Proceso de producción en línea o secuencial, realizado por distintos departamentos especializados. | Procesos simultáneos de fabricación, realizados por múltiples equipos que dependen de múltiples departamentos. |
| El control y el mejoramiento reposan sobre los especialistas | Equipos de trabajo al nivel de los obreros, de los gerentes, de los vendedores, de los clientes, de los socios, etc. |
| Mejoramiento discontínuo, o se realiza en un momento determinado (por ejemplo con la introducción de la automatización o por controles computarizados). | Mejoramiento contínuo del procesoo y de los productos. |
| Estructura vertical. La centralización está basada sobre el control. | Estructura horizontal y descentralizada, basada sobre la maximización del valor agregado en los productos y los procesos. |
| Contratos de corto término. Recompensas basadas sobre el precio | Relación de asociación entre el cliente y el vendedor, apuntando al largo plazo y basada sobre el mejoramiento contínuo de la calidad. |

Fuente: Carr & Littman (1990, pag. 4)

***El Nuevo Management Público versus la Teoría de la Calidad Total: algunos elementos de comparación.***

Observando lo que hemos desarrollando hasta aquí en relación al NMP y la Calidad Total, parecería que si bien estas dos escuelas de gestión presentan características distintivas, no es menos cierto que comparten una parte de sus postulados. A continuación expondremos aquellos postulados que los hacen similares.

EL cliente: Desde el punto de vista de las dos escuelas, constituye el punto central de su tésis. Para la Calidad Total el cliente es quien tiene la última palabra sobre el producto o servicio, mientras que para el NMP, es el cliente quien exige al funcionario una cierta calidad del servicio público. La satisfacción del cliente es un elemento común para ambos enfoques.

La responsabilidad: La Calidad Total piensa que el énfasis tiene que estar volcado sobre el proceso, mientras que el NMP pone el acento sobre los resultados y no sobre los procesos.

El rol de los actores de la organización: El NMP le da al funcionario un margen de maniobra mayor (Charih & Daniels, 1997, pag.32), porque se pretende que sea emprendedor, que tome riesgos, que negocie con sus clientes, y que sea un hombre de acción más que un analista. El funcionario emprendedor debe ser recompensado por su creatividad y entusiasmo. Del lado de la Calidad Total, encontramos un matiz diferente porque esta escuela presupone que tanto los empleados como los dirigentes tienen un rol colectivo en cuanto a la calidad obtenida. El NMP pone el acento sobre los gerente más que sobre los empleados. Desde éste punto de vista la Calidad Total es más igualitaria que el NMP, para quien el rol colectivo de los empleados no es ni siquiera considerado.

La estructura organizacional: En los dos casos la estructura es descentralizada y horizontal, basada sobre la maximización del valor agregado al producto o servicio. El NMP postula unidades gubernamentales simples y pequeñas, para acercar al centro de decisión a los usuarios o clientes. La Calidad Total propone equipos de trabajos compactos comprometidos con la calidad y el cliente.

Las herramientas o útiles de gestión: Es otro punto de convergencia entre ambas escuelas, porque sostienen que el manager debe utilizar las nuevas tecnologías para mejorar sus procesos y productos, tanto para el control como para el mejoramiento de la calidad y los costos. En el caso

de la Calidad Total, la toma de las decisiones está basada en los hechos más la utilización de datos y procedimientos científicos. El NMP por su lado, enfatiza sobre el mejoramiento de las prácticas gerenciales, mediante la modelización estadística, o las técnicas analíticas para modelizar o redefinir los procesos públicos. (Charih & Daniels, 1997, pag. 32). A continuación presentamos un esquema sucinto de la comparación.

Cuadro 4: El NMP y la Calidad Total, elementos comunes.

| NMP | Elementos comunes | Calidad Total |
|---|---|---|
| Responsabilidad sobre los resultados. | Foco sobre el cliente y la calidad de los servicios. | Responsabilidad sobre el proceso. |
| Acentúa la dicotomía entre política y administración. | Herramientas: Management y tecnologías avanzadas. | Insistencia sobre el trabajo. |
| Valoriza la toma de riesgos | Valorizan: la flexibilidad, la responsabilidad y las estructuras simples y horizontales | Tolerancia cero con respecto al error. |

***La transposición de los postulados del NMP y de la Calidad Total a la Administración Pública***

Una de las mejores formas de ver los resultados de una aplicación concreta de la Calidad Total en un organismo público, es tomar un caso que esté lo suficientemente bien documentado y analizar las consecuencias de la implementación de la teoría.

El IRS es un organismo público norteamericano que se encarga de la percepción de impuestos en el nivel federal. Es un caso en el que se ha aplicado la gestión de la Calidad Total, y en virtud de ello ha sido reflejado en el estudio de B. Mani en 1995.

Hacia 1986 el IRS mostraba serios problemas administrativos. La agencia tenía diez centros administrativos que experimentaban grandes dificultades con respecto a sus sistemas informáticos. Los indicadores de su mal funcionamiento eran un gran número de notificaciones erróneas, una gran cantidad de correos perdidos, que llevaban a un deterioro de la imagen de la agencia a nivel nacional.

Frente a las presiones políticas provenientes del público, y por los cuestionamientos de numerosos representates del Congreso Americano, la agencia decide mejorar su servicio (juzgado en ese momento como deficiente) mediante la introducción de un programa de gestión de la Calidad Total en la organización.

Los primeros cambios de la estructura organizacional fueron introducidos en los niveles superiores de la oficina central. Un comité de la Calidad Total fue creado para tales efectos, y los funcionarios superiores e intermedios siguieron una formación basada sobre las tres fases siguientes: a) los principios de la calidad de J.M. Juran, b) el mejoramiento y el control de la calidad, y c) la definición de la calidad adaptada a las especificidades organizacionales.

En 1987, la implantación de la política de Calidad Total se extiende al interior de la organización. Se pone el acento sobre la prevención de los errores, que se hará por la creación de equipos o círculos de calidad cuyo mandato es revisar las operaciones, los productos, e identificar todos los errores relacionados con los procedimientos, las instrucciones y otros problemas sistémicos. Igualmente, se realizan cambios dentro de la estructura organizacional dentro de los niveles inferiores.

En 1988, un acuerdo sobre la calidad es implantado en todas las oficinas de distrito, también en todos los centros de servicio de la agencia. En total 500 equipos de calidad son conformados en la agencia hacia 1989. Se crean dos oficinas cuya misión es la de ocuparse específicamente de la clientela. Se realizan entrevistas que aplicaban cuestionarios que relevaban las siguientes categorías: a) ¿quiénes son los clientes?, b) ¿cuáles son las necesidades de los clientes, c) ¿cuáles cambios recomendaría Ud. si estuviera a cargo a cargo de su departamento?.

Entre 1987 y 1990 el conjunto de los empleados de la agencia habían seguido cursos de formación en Calidad Total.
En lo que respecta a los resultados registrados Mani (1995) nos dice:

- En 1986 hubo una reducción de los costos de producción (mano de obra), del número de llamadas de los clientes, y del número de notificaciones a los clientes. La tasa de errores había caído a un 3%, mientras que cuando hacían esas operaciones manualmente y no por computadora la tasa trepaba al 21%. Se nota también un aumento en el número de formularios de impuestos llenados electrónicamente (25000 archivos recibidos por la agencia)
- En 1991 hay un aumento en el número de formularios llenados electrónicamente (11.000.000)

El estudio de Mani estima que el costo de la modernización del IRS costaría 8.300 millones de dólares hasta el año 2008. Los beneficios calculados por el gobierno en términos de reducciones de costos es de 3.600 millones de dólares, mientras que los usuarios ahorrarán 5.900 millones de dólares, sumas que, en caso contrario, hubieran sido gastadas en consultorías organizacionales. La agencia cuenta con ahorrar 1000 millones de dólares en el gasto en personal para atender las consultas del público. El cuadro siguiente nos muestra la evolución de las actividades de la agencia en términos de insumos (costos de personal, costos de operación, costos por cada U$S 100 recaudados), y en terminos de productos (cantidad de formularios recibidos, de retornos de impuestos, de formularios de impuestos completados electrónicamente, de formularios examinados).

Cuadro 5: Evolución de las actividades del IRS (1970-1992)

| Año | Costo promedio por puesto de trabajo. | Costos operativos en dólares | Costos para recaudar $ 100 | Número de formularios archivados | Número de reembolsos librados | Número de formularios llenados electrónicamente | Número de formul. examinados |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1970 | 68.683 | 886.159.162 | 0.45 | 113.078.185 | 55.274.474 | * | 2.009.000 |
| 1975 | 82.339 | 1.584.711.486 | 0.54 | 125.117.100 | 67.834.472 | * | 2.465.705 |
| 1980 | 87.464 | 2.280.838.622 | 0.44 | 143.445.842 | 74.506.122 | * | 2.221.955 |
| 1985 | 92.254 | 3.600.953.523 | 0.48 | 178.219.255 | 80.134.033 | * | 1.502.905 |
| 1986 | 95.880 | 3.841.983.050 | 0.49 | 188.017.027 | 77.927.832 | 24.814 | 1.312.400 |
| 1987 | 102.774 | 4.365.816.254 | 0.49 | 193.155.622 | 80.801.349 | 77.612 | 1.329.355 |
| 1988 | 115.494 | 5.069.376.692 | 0.54 | 194.305.425 | 83.039.102 | 583.462 | 1.237.671 |
| 1989 | 115.360 | 5.198.546.063 | 0.51 | 199.567.366 | 82.620.194 | 1.160.516 | 1.200.949 |
| 1990 | 112.987 | 5.440.417.630 | 0.52 | 201.714.638 | 85.287.008 | 4.193.242 | 1.158.252 |
| 1991 | 117.017 | 6.097.627.226 | 0.56 | 203.713.065 | 87.196.960 | 7.565.755 | 1.391.134 |
| 1992 | 117.945 | 6.536.336.443 | 0.58 | 204.074.785 | 89.272.017 | 10.924.689 | 1.325.689 |
| * El llenado de formularios de forma electrónica no estaba disponible. | | | | | | | |

Fuente: Mani, Bonnie (1995, página 152)

Si los resultados presentados precedentemente son inicialmente buenos, nos podemos preguntar hasta qué punto la implantación de la Teoría de la Calidad Total tuvo un impacto positivo en este proceso. El estudio realizado por Mani, busca responder a esta pregunta, mediante un análisis de la variación de los insumos y de los productos de la agencia, antes y después de la introducción del programa de la Calidad Total.
Se basó en: 1)el cálculo de los promedios de variación entre los productos y los insumos registrados; 2)el cálculo de la estadística del Test-T, las conclusione presentadas en el cuadro respectivo son las siguientes:

- El promedio del costo de personal ha aumentado después de la introducción del programa de Calidad Total, porque ha pasado de 2.15% por año (para los años entre 1970-1990) a 3% por año en 1987-1992.
- Los resultados enunciados por los costos de personal parecen repetirse para todos los otros insumos y productos (ver cuadro 6).
- Los cálculos de Test-T, para cada uno de los insumos y productos, nos lleva a la conclusión que no hay una diferencia significativa entre los promedios observados durante el primer período y el segundo.

En conclusión, la introducción del programa de Calidad Total en el IRS ha permitido (gracias a la modernización del sistema informático de gestiónd de impuestos, y a la creación de equipos de calidad) a la agencia y a los usuarios o clientes, obtener ciertas ganancias o ahorros monetarios. Sin embargo, el análisis de los insumos y los productos, no permite concluir en un éxito significativo (Mani, 1995, pagina 157).

El estudio sugiere que múltiples razones han influido en las ganancias o ahorros realizados por la agencia (Por ejemplo, cambio en sus sistemas informáticos, mayor utilización de las presentaciones electrónicas de los usuarios mediante diskettes, etc.).

Cuadro 6: Efecto de la Implantación de la Calidad Total sobre los insumos del IRS

| | Incremento anual promedio 1970-1990 (N=4)* | Incremento anual promedio 1987-1992 (N=5)** | Test T ("significance") |
|---|---|---|---|
| Costo promedio por puesto de trabajo | 2.15 | 3.00 | -0.30 (0.774) |
| Costos operativos | 2.55 | 4.60 | -0.74 (0.431) |
| Costo para recaudar $ 100 | 0.70 | 3.60 | -0.84 (0.431) |
| Recaudación | 2.10 | 0.40 | 1.39 (0.207) |
| Formularios archivados | 2.25 | 1.20 | 2.08 (0.76) |
| Reembolsos librados | 1.90 | 2.00 | -0.10 (0.925) |
| Formularios examindados | -3.20 | 3.80 | -1.26 (0.248) |

*Los promedios fueron determinados en base al cálculo del cambio en los indicadores para cada período de cinco años, dividiendo el resultado por 5 se obtiene el incremento o la disminución promedio anual.
**Los promedios fueron determinados por el cambio en los indicadores para cada período de un año, y dividiéndolo por 5, se obtiene el número de períodos entre 1987 y 1992.

## Los reparos respecto de la introducción de las técnicas del sector privado en la función pública

El NMP, como ya lo mencionáramos, extrae buena parte de sus ideas del modelo de gestión vigente en el sector privado, y es justamente éste tema que pone en cuestión la validez de esta transposición. Cierta literatura nos muestra que existirían ciertas lagunas en cuanto a la formulación misma de ciertos conceptos utilizados por el NMP.

Para Mathiasen (1996), el NMP es relativamente poco claro sobre las nociones de responsabilidad de los funcionarios, o respecto de la flexibilidad y la iniciativa del enfoque centrado en el cliente. Desde el punto de vista de una perspectiva institucional democrática, habría ciertas cuestiones que no pueden ser sometidas al criterio "gerencial" o a la flexibilidad, pues estaríamos frente a los derechos del ciudadano o frente a los deberes del funcionario, datos que no son menores en la administración pública tradicional. ¿Quién sería el responsable, el político electo o el "gerente público"?

Dentro de otro orden de ideas, la noción de cliente del NMP, debería ser mejor definida, el estado actual de la literatura no nos permite encontrar una clara definición, como así también, las diferencias y similitudes entre cliente y ciudadano. En otros términos ¿en qué se distingue el cliente de una agencia pública, del de un comercio?, o bien, ¿hasta qué punto es lícito que los funcionarios tomen riesgos sobre los bienes públicos?, ¿cuál es el margen tolerable de discrecionalidad sobre los bienes públicos que tienen que administrar?

Siguiendo el mismo razonamiento, y teniendo en cuenta que para las teorías de la Calidad Total, el estandard a tener en cuenta es la satisfacción del cliente, el problema que surge es la identificación de las necesidades y de la forma en que se las define. Una de las pretensiones que tenía la Administración Pública tradicional era la prestación de servicios de una calidad similar dentro de toda su jurisdicción territorial. Si las necesidades pueden ser definidas por los "gerentes públicos" sin respetar ciertos criterios básicos, nos encontraremos frente a la paradoja que la misma agencia pública presta un servicio diferente según el lugar, o según el criterio de sus funcionarios ocasionales. Y era justamente éste problema el que se quería evitar cuando se introdujeron los códigos de procedimientos para evitar las fluctuaciones discrecionales o voluntaristas de las administraciones.

Sumada a la dificultad respecto de la identificación de la clientela, la función pública tiene que tener en cuenta que está frente a dos tipos de clientes, un cercano o directo, que es al que se le presta el servicio, y uno de tipo lejano o indirecto que es el ciudadano que financia los servicios, sin por ello recibirlos forzosamente. Es muy probable que los deseos del público en general puedan estar en contra de los clientes directos de la organización (Swiss, 1992) y esto no deja de ser un problema irresuelto para el NMP o las teorías de la Calidad Total.

También existiría un punto de conflicto entre el NMP y la teoría de la Calidad Total en lo que hace a la estabilidad necesaria de los recursos humanos para llevar adelante un proyecto de cambio. La Calidad Total piensa que las condiciones de contención de los recursos humanos deben ser muy buenas, dado que la calidad emerge del buen trato y del trabajo en equipo que se dispense a los miembros de una organización. Para el NMP la contractualización de la mano de obra, ya sea gerencial u operativa, lleva a una inestabilidad mayor del personal, que podría conspirar contra el logro de resultados efectivos en el proceso de reforma. La calidad necesitaría de cierta permanencia en el cargo

mientras que el NMP favorecería la inestabilidad como forma de agilizar la administración pública.

En lo que hace al centro de atención de ambos enfoques respecto del dilema "productos o procesos", encontramos que el NMP se dirige hacia el resultado, mientras que la Calidad Total presta especial atención a los procesos pues supone que del mejoramiento de éstos se obtiene una calidad mayor de los productos. La vieja burocracia estaba centrada en torno a los procesos, y su control de calidad se orientaba al cumplimiento estricto de los reglamentos y procedimientos normativos, sin prestarle gran atención a los productos finales. El NMP tiene que convivir con una tradición burocrática que tiene una lógica distinta, mientras que la Calidad Total podría mejor adaptarse en éste sentido por su sensibilidad hacia los procesos o procedimientos.

Tampoco es un problema menor el rol del poder de los funcionarios en los organismos públicos, quienes verían como una amenaza la constitución de equipos de trabajo de tipo horizontal, como los que propone la Calidad Total, para debatir sobre el desmpeño conjunto. Otra perspectiva de este problema, es el de la motivación de los integrantes, dado que la Calidad Total es muchas veces sospechada de "manipuladora" en lo que hace a la esfera de decisión individual de los miembros de los equipos de trabajo.

## Conclusiones

En este trabajo hemos expuesto suscintamente las grandes ideas del NMP y de la Calidad total, y además hemos realizado un ejercicio comparativo entre ambos.

Uno de los grandes dilemas que se observan en torno al NMP es su clasificación (teoría, ideología, ethos, etc.), y según lo expuesto creemos que es un ethos puesto que se dirige a cambiar el comportamiento de un conjunto de personas. Es un hecho innegable quel el NMP fue utilizado como instrumento de cambio en las administraciones públicas de los países desarrollados.

Si bien hemos visto que parte de los principios del NMP y la Calidad Total son compartidos, encontramos que, paradójicamente, la vieja burocracia pública podría haber convivido mejor con ciertos criterios de la Calidad Total (por ejemplo, su acento sobre los procesos y los

procedimientos) que con la orientación hacia los resultados o "productos" del NMP.

Uno de los aspectos que creemos ha tenido un fuerte impacto, es el cambio del "foco" de atención de la burocracia, del ciudadano al cliente. Es decir, se ha cambiado una categoría política por otra de tipo económico, y que los impactos de tal transformación irían más allá de las cuestiones organizacionales del Estado.

Convendría destacar la conveniencia de estudiar las especificidades de las distintas organizaciones públicas para las cuales podría ser más funcional un cambio hacia el NMP, mientras que en otras el camino aconsejable sería la Calidad Total. Si estamos frente a organizaciones que tienen problemas de baja productividad, creemos que la salida más apropiada podría ser la implementación del NMP, mientras que si estamos frente a organizaciones que tienen un nivel de productividad aceptable, pero con una baja performance en lo que hace a la calidad del servicio, podríamos creer que la Calidad Total, podría ser una salida aceptable.

En los análisis de políticas públicas, una de las dificultades más comunes es la determinación del impacto real de las decisiones. Resulta muy difícil aislar los efectos de ciertas políticas, puesto que no se dieron en la soledad de un laboratorio. La implementación del NMP fue una herramienta más junto a una batería de reformas que afectaron la administración pública desde distintas perspectivas (políticas, legales, económicas, gerenciales, de recursos humanos, etc). Entonces, creemos que para determinar científicamente las consecuencias de ciertas teorías, habría que recurrir a diseños de tipo experimental o cuasi-experimental, que son justamente los más complicados de llevar a la realidad en las ciencias sociales. El grado de éxito que haya alcanzado el NMP en los países en los cuales se lo implementó, creemos que debe ser mesurado en términos de cambio de ethos de los empleados públicos y su incremento en la productividad organizacional.

## Bibliografía


1. AUCOIN, Peter (1995), *The New Public Management: Canada in comparative perspectiv,* Ed. Institut de recherche en politiques publiques, Montreal, Canadá, 277 páginas
2. CARR, David K., & Ian D. LITTMAN (1990), *Excellence in government Total Quality Management in the 1990's*, Ed. Coopers and Lybrand, USA, 301 páginas.
3. CHARIH, Mohamed, & Arthur DANIELS (1997), Nouveau Management Public et Administration Publique au Canada, Ed. Institut d'administration publique et ENAP, Canada, 328 páginas.
4. CONNOR, Patrick E. (1997), "Total Quality Management, a selective commentory on its human dimensions" *Public Administration Review,* V.57, # 6.
5. KIRKPATRICK, Ian & Miguel MARTINEZ (1995), *The politics of qualitiy in the public sector,* Ed. Routledge, UK, 207 páginas.
6. MANI, Bonnie G. (1995), "Old wine in new bottles tastes better: A case of study of TQM in the IRS", *Public Administration Review,* V.55, # 2.
7. MATHIASEN, David G. (1996), "The new Public Management and its critics" International Public Management Journal, v.1 # 2. Igualmente disponible en internet en; www.willamtte.org/ipmn/research/journal2.html
8. PAN, Him S., Wolfgang PINDUR, Keith REYNOLDS (1995), "Creating a new organizational culture: the key of Total Quality Management in the public sector", *International Journal of Public Administration*, v.18, #4.
9. RAGO, William (1994), "Adapting Total Quality Management to Government: Another point of view" *Public Administration Review*, v,54, # 1.
10. RAGO, William (1996), "Struggles in transformation: A study in TQM, leadership, and organizational culture in a goverment agency", *Public Administration Review,* v.56, # 3.
11. SWISS, James E. (1992), "Adapting Total Quality Management to Government", *Public Administration Review,* v.52, # 4.
12. TERRY, Larry D. (1998), "Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and the Public Management Movement, "*Public Administration Review,* v.58, # 3.
13. WILLIAMS, Richard L. (1994), Essentials of Total Quality Management, Ed. American Management Association and The Worksmart Series, USA, 120 páginas.