

UNA REVISIÓN GENERAL SOBRE LA GÉNESIS DE LOS MODELOS DE GESTIÓN DE CALIDAD

Rodolfo Aguilera Villanueva

Miguel Ángel Ayala Barajas

Venecia Azareth Medina Ortiz¹

Presentación.

Este trabajo tiene por objetivo revisar la génesis de los Modelo de Gestión de Calidad en el nuevo contexto internacional y nacional caracterizado por el cambio de modelo económico generado por la crisis del modelo de Estado establecido por los países desarrollados en la posguerra y que muestra sus límites a finales de los años setenta, siendo una primera respuesta a la misma el desarrollo de un esquema neoliberal que buscó reformar el Estado, restablecer el equilibrio fiscal y construir un nuevo Estado a partir de reducir su tamaño. El resultado de la crisis fue la falta de credibilidad y capacidad del Estado que se recupera ya no por los fines buscados; sino por los métodos de ejercicio en el poder, por la forma de realizar su gestión, la eficacia de su acción y su relación con la ciudadanía y los usuarios de sus servicios; dando lugar a una nueva visión del gobierno y su administración denominada Nueva Gestión Pública (NGP)².

Para alcanzar el objetivo el trabajo se divide en las siguientes partes: en una primera, presentamos de manera general la conceptualización de un Modelo de Gestión de Calidad; en la segunda, se hace referencia al contexto que caracterizó a la crisis fiscal de los estados benefactores a partir de los años ochenta del siglo XX como resultado de la evolución económica, tecnológica, social y política en el mundo contemporáneo para dar lugar al cambio en el esquema de funcionamiento hacia sistemas de gestión de calidad para lograr mejores resultados que impacten positivamente a los ciudadanos que demandan la solución

¹ Profesores de la UMSNH.

² De acuerdo con Cejudo (2011), las primeras experiencias en cuanto al desarrollo de una nueva gestión pública se iniciaron en Nueva Zelanda desde los años ochenta; el Reino Unido con el comienzo del gobierno de la primera ministra Margaret Thatcher en 1979; y en Australia con la crisis fiscal de los años setenta y la crisis generalizada del gobierno que buscó mejorar la administración.

de sus problemas económicos y sociales mediante la prestación de bienes y servicios de calidad.

1. Conceptualización de un Modelo de Gestión de Calidad.

El concepto de calidad se desarrolla con la concepción de las organizaciones modernas, pasando por tres etapas claramente diferenciables en el tiempo: la primera, que inicia en 1920 con la integración de la calidad en el ámbito de la producción; la segunda, que comienza en 1930 con el desarrollo del control estadístico de la calidad; la tercera, que a partir de 1945 incorpora la calidad al proceso administrativo; y una cuarta etapa, que da principio en 1975 cuando se consolida la calidad como estrategia competitiva de las empresas.

Por modelo de calidad debemos entender “la agrupación de manera ordenada y racional de los elementos sobre los que se fundamenta la prestación de servicios de calidad que satisfagan las necesidades de los diferentes grupos de interés (*stakeholders*) optimizando el uso de los recursos internos”, que permiten la estructuración de planes de calidad que abarquen todas las áreas clave en las empresas y la gestión pública (Moyado, 2012)³.

A partir de entonces prolifera la investigación sobre la satisfacción del cliente como parte de los programas de calidad, marcando un cambio a nivel de la organización con el concepto de “enfoque al cliente”; entonces, la calidad se consolida en la perspectiva interna, externa y global a nivel de las empresas. A partir de aquí, la calidad quedó definida como “la totalidad de propiedades y características de un producto o servicio que los hacen capaces de satisfacer necesidades dadas, en razón de que cumple con las especificaciones preestablecidas” (Moyado, 2010).

Esta concentración en el análisis de la calidad y en las necesidades y aspiraciones del ciudadano se convierte en el principio básico de la revolución conceptual, asociándose la calidad al ser humano dentro y fuera de la organización. Así, de acuerdo a (Aguilar, 2008) existe un eslabón que enlaza la estrategia con la calidad y que lleva la planeación/gestión estratégica a trascender directamente con la gestión de calidad con la finalidad de crear valor para el cliente; entonces, la gestión de calidad se encarga de asegurar y controlar que

³ Actualmente existen como modelos de calidad aplicados a nivel internacional como el Modelo Gerencial Deming; el Modelo Malcolm Baldrige; el Modelo Europeo EFQM; el Modelo CAF; el Modelo Espeyer y el Modelo de la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública.

los productos y resultados posean los atributos necesarios para generar el valor deseado, por ello, la gestión de calidad tiene como tarea central planear, controlar, prever y asegurar la mejora de la calidad para incrementar el valor de los productos de una organización en beneficio de sus clientes directos.

Bajo este análisis la aparición de las normas ISO son las que generan la política de calidad para dar paso a lo que se conoce como un Sistema de Gestión de Calidad.

2. La crisis fiscal del Estado benefactor de los años ochenta como antecedente clave de la aparición de los Modelos de Gestión de Calidad.

Existe un sinnúmero de trabajos⁴ que analizan la década de los años ochenta como un punto de inflexión entre dos modelos de Estado y de economía contrapuestos. Por un lado, el modelo de Estado benefactor o interventor que llegaba a su fin con la crisis fiscal de principios de la década producto del crecimiento irracional del mismo y de sus funciones en la economía; y por otro, el modelo de mercado que se presentó como la alternativa más viable a la crisis fiscal y que establecía la necesidad de su redimensionamiento, así como la reducción de sus funciones en el ámbito económico. En todo caso, estos años marcaron el comienzo de la crisis fiscal que fue interpretada como consecuencia del Estado interventor que se veía sin límite de recursos económicos, lo que condujo a un reclamo social que se orientaba a la formación de un Estado, gobierno y administración pública más democráticos, eficientes y eficaces en el control de los recursos públicos.

Tal y como señala (Cabrero, 2011) la modernización de la administración pública surgió como respuesta a la crisis de legitimidad del Estado benefactor, y como tal, debe entenderse que esta tiene distintos niveles de análisis dentro de los que destacan tres: la modernización entendida como un proceso de mayor eficiencia en la función pública; la modernización explicada por la necesidad de alcanzar eficacia en las acciones del sector público, y, la modernización vista como la capacidad del Estado, gobierno y administración pública de lograr la legitimidad ante los ciudadanos.

Los problemas fiscales del Estado interventor condujeron a la interpretación de su forma de funcionamiento, su desempeño y resultados. La crisis fiscal condujo a un cambio radical en

⁴ Baste aquí mencionar los trabajos de Aguilar, Luis. *El estudio de las políticas públicas*. Volumen I. Ed. Porrúa, México, 2007; Calva, José Luis. *México más allá del neoliberalismo*. Ed. Plaza y Janés, México, 2001; Rose, Richard. *El gran gobierno*. Ed. FCE, México, 1998.

la visión sobre el gobierno y su administración pública. A nivel internacional apareció el concepto de la NGP como alternativa a la complicada situación financiera que experimentaron diversos países en el mundo. Esta nueva interpretación denotaba un conjunto de decisiones y prácticas administrativas orientadas a flexibilizar estructuras y procesos con la finalidad de incorporar mayor competencia en el sector público y mejorar los resultados de la acción de gobernar (Cejudó, 2011).

Se requería entonces de soluciones eficientes y eficaces mediante el uso de nuevos instrumentos de gestión que permitieran resolver los distintos problemas públicos que aquejaban a países y poblaciones. Se buscó, desde la teoría y la práctica nuevas formas de funcionamiento de la administración pública que hicieron hincapié en la necesidad de mejorar la acción gubernativa mediante la obtención de mejores resultados.

De acuerdo a (Hood, 2011) su surgimiento parece estar vinculado con cuatro megatendencias:

- a). Intentos por frenar o revertir el crecimiento del gobierno en términos de gasto público y contratación de personal.
- b). El viraje hacia la privatización y la cuasiprivatización y el alejamiento de las instituciones centrales de gobierno, con un énfasis renovado en la subsidiaridad en la prestación de servicios.
- c). El desarrollo de la automatización, particularmente en tecnologías de informáticas, en la producción y distribución de servicios públicos, y
- d). El desarrollo de una agenda más internacional, cada vez más enfocada en cuestiones generales de gestión pública, diseño de políticas, estilos de decisión y cooperación intergubernamental, sumada a las más antiguas tradiciones de cada país en el ámbito de la especialización en administración pública.

En todo caso, una cuestión era clara para los gobiernos y sus administraciones públicas a partir de la década de los años noventa: la necesidad de transformación en sus estructuras y objetivos de largo plazo a partir de la crisis fiscal de los Estados desarrollistas para dar lugar a nuevas formas de actuación de la misma mediante acciones y conceptos de eficiencia, eficacia y economía.

Conforme al análisis de (Moyado, 2012) los nuevos retos de la tarea de gobierno se orientaron a emplear con mayor frecuencia modelos de gestión que condujeran a la mayor

racionalidad y eficacia de las políticas públicas; es el caso de la gestión de calidad, que permitiría enfrentar la necesidad de mejorar la prestación de servicios públicos fundamentales para el desarrollo y funcionamiento de las sociedades. La nueva complejidad de los Estados se traducía en dos problemas concretos de gobernación: mejorar la capacidad directiva de los gobiernos para dirigir sus sociedades, impulsar acciones y lograr resultados; y, lograr legitimación política erosionada por la incapacidad de ofrecer respuestas a los diversos problemas sociales.

Los modelos de gestión de calidad y el desarrollo de la calidad son conceptos que surgen desde el ámbito empresarial en los años sesentas en los Estados Unidos, pero sobre todo, fueron los japoneses los primeros en adoptarlos como instrumento de gestión de las empresas para la generación de productos y servicios de calidad. Se buscó desde este ámbito introducir la calidad como estrategia adicional para generar productos competitivos. Siguiendo a Antonio Barba (citado en Moyado, 2013: página 33) el desarrollo de la calidad se dio bajo la siguiente periodización:

- a). Una primera etapa se da a principios de 1920, cuando el control de calidad se realiza mediante la inspección y la aparición de inspectores encargados de vigilar y medir la cadena de producción para contar con productos sin defectos.
- b). Para 1930 se incorpora el control estadístico de la calidad, en la búsqueda de soluciones a los problemas del proceso de producción cada vez más complejo.
- c). En lo que se refiere a la incorporación de la calidad en el proceso administrativo, un primer momento hay que ubicarlo hacia 1945, cuando la calidad se incorpora como un instrumento básico para el desarrollo de las áreas funcionales de la empresa. Así, el aseguramiento de la calidad se incorpora como un objetivo de la administración, y a partir de 1962 se crean los círculos de calidad.
- d). La consolidación de la calidad como estrategia competitiva se encuentra a partir de 1975, cuando los productos japoneses impactan en los mercados internacionales, surgiendo de esta manera un nuevo modelo de organización que se emplea en la administración y la gerencia como cultura corporativa, la reingeniería de procesos, el aprendizaje organizacional y la calidad total.

Para el caso de México, el papel activo que adoptó el sector público durante el periodo de Sustitución de Importaciones convirtió a la política fiscal en el principal instrumento tanto

en el gasto como en el ingreso. Al suministro normal de bienes y servicios públicos el gobierno mexicano añadió la provisión directa de bienes considerados estratégicos o de monopolio natural; la inversión pública se convirtió de esta manera en el motor del crecimiento económico, y ya para 1983 el Estado y su gobierno administraban 1 155 empresas que participaban en 63 de las 73 ramas en que se clasifica la actividad económica, contribuyendo con cerca del 18.5% del PIB nacional y 10% del empleo total en el país (Clavijo, 2000).

Como han señalado diversos autores (Moreno y Ros, 2014; Calva, 2001; García y Agudelo, 1997) la crisis de los años ochenta fue interpretada como resultado de la ineficacia del Estado y su administración pública, llevó a la menor participación del Estado mexicano en la economía y a una serie de reformas en el marco regulatorio existente; todas, orientadas a fortalecer el marco regulatorio para canalizar la competencia, sobre todo en los sectores comprometidos en procesos de privatización, donde el Estado regulaba exclusivamente por medio de la propiedad en monopolio. En tal sentido, la reforma o modernización administrativa⁵ fue una de las aristas necesarias para alcanzar la solución a la crisis financiera, pero sobre todo, para mejorar el funcionamiento de su administración pública bajos nuevos esquemas de calidad.

A partir de la crisis económica de 1982, el Estado mexicano tuvo que atender la demanda de democratización, redimensionamiento y de insolvencia financiera generados por el colapso económico. Se descubrió que los recursos públicos eran menores a los requeridos para atender con eficacia los problemas sociales; pero también, que la escasez y los costos eran componentes de toda política y administración, llevándonos a entender la necesidad de la eficiencia en la gestión pública (Aguilar, 2007).

Se implementó entonces durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari un proyecto de modernización económica; que incluyó el de modernización administrativa que buscó mejorar el funcionamiento de la administración pública. Este concepto significó la

⁵ Para Esteban Moctezuma (2000) la modernización administrativa buscó reivindicar a los servidores públicos otorgándoles mayor confianza, estabilidad y mejores condiciones de trabajo, a fin de que elevaran su productividad para estar en condiciones de atender con mayor eficacia y equidad las demandas de la sociedad. El nuevo modelo de administración pública promovió que los gobiernos establecieran misiones claras sustentadas en resultados y que suscribieran convenios de desempeño, mismos que comprometían a las unidades administrativas a responder a la ciudadanía a partir de obtener resultados concretos en materia de gestión y provisión de bienes y servicios públicos.

búsqueda de poder cubrir de mejor manera los procesos gubernamentales, ya fuese para reducir la burocracia, optimizar los presupuestos, o simplemente simplificar metodologías y estructuras; en lo cual, también subyace un cambio en la relación entre gobierno y ciudadanía en sus prácticas más elementales a partir de una manifiesta insatisfacción de la población con las respuestas de sus administraciones centrales en la satisfacción de sus demandas.

Así; crisis del Estado de bienestar, crisis fiscal, nuevo contexto económico mundial caracterizado por la globalización, reforma administrativa y democratización fueron antecedentes fundamentales que condujeron a la necesidad de mejorar la actuación de la administración pública bajo nuevos esquemas de funcionamiento administrativo caracterizados por el uso de Sistemas de Gestión de la Calidad y alcanzar de esta manera el concepto del Gobierno de Calidad.

Para (Muñoz, 2004) fueron varios los hechos que precipitaron la innovación en la administración pública; a saber:

- a). En 1988 la reunión de empresas de alto nivel que vieron la necesidad de impulsar esfuerzos a favor de la calidad de ellas y de sus productos, resultando la creación de la Fundación Europea para la Administración de la Calidad (EFQM), apoyada por la Comisión Europea y que actualmente cuenta con más de 800 miembros en 38 países. Así surgió el Modelo Europeo para la Excelencia Empresarial.; siendo lo más importante su influencia en la Unión Europea en torno a la calidad gubernamental y la innovación de sus instituciones.
- b). Para mediados de la década de los años noventa Bill Clinton llamó a Estados Unidos a realizar una cruzada para la reinención del gobierno. El tema central no fue el tamaño sino su forma de operación, en sus problemas y la forma de hacerlo más eficiente y cercano a las necesidades de los ciudadanos; es entonces cuando irrumpe la palabra calidad en las teorías de la administración pública.
- c). Para el caso de Gran Bretaña, también para la década de los años noventa, puso especial énfasis en el servicio civil de carrera de los servidores públicos, y lograr que estos asumieran con una nueva óptica su responsabilidad y orgullo en el trabajo.
- d). Hafiz Pasha, Director del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para Asia-Pacífico tomó como antecedente la Administración de Calidad Total (ACT), la

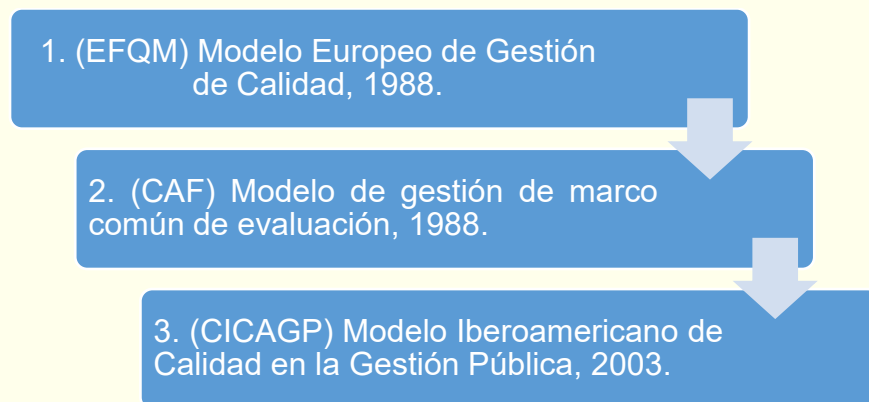
cual, se centraba en la medición de las variantes de los controles de producción, que los japoneses retomaron, modificaron y ampliaron en las empresas. Aquí, el cambio en las organizaciones se ubica en la calidad y la satisfacción del cliente.

En suma, bajo este proceso que se dió a través del tiempo es que la administración pública incorporó los conceptos de flexibilidad, competitividad, calidad y clientes, tendientes a una administración con innovación gubernamental. Hoy día, innovación gubernamental y gobierno de calidad son metas de todos los países que desean avanzar hacia la construcción de una administración pública eficiente y eficaz bajo la integración y desarrollo de Sistemas de Gestión de Calidad.

Si bien es cierto que la incorporación de la calidad ha sido un proceso gradual y heterogéneo, que ha respondido a distintas necesidades de carácter técnico, económico e incluso político; los modelos empleados en la implantación de sistemas de calidad o certificación de áreas y servicios han respondido a criterios, principios y orientaciones diversas, aunque existan normas de carácter internacional que deban observarse (Moyado, 2006).

En este contexto de cambios a nivel mundial y nacional, debemos especificar que se han desarrollado a nivel internacional tres modelos de gestión de calidad para la administración pública con sus propias especificidades y en función a los contextos particulares en que se aplican (Figura 1).

Figura 1
Modelos de calidad para la gestión pública



Fuente: Elaboración propia a partir del artículo de Francisco Moyado (2012) “Modelos de calidad para la gestión pública: un análisis comparativo de los modelos EFQM, CAF y CICAGP. En: Moyado, Francisco (Compilador). *Gestión de Calidad*. Ed. BBAP/Siglo XXI, México, 2012.

Considerando la información desarrollada por Moyado en el artículo citado como fuente en la figura 1, los distintos modelos responden a contextos distintos, veamos:

a). El Modelo Europeo de Gestión de Calidad (EFQM) fue fundado en 1988 con la participación de 14 multinacionales europeas cuyo objetivo fue fortalecer la competitividad de las empresas de la región y de esta manera contrarrestar la importancia que venían cobrando en los mercados los productos japoneses y norteamericanos. Así surgió el Modelo de Gestión de Calidad Total que a la postre con criterios sistemáticamente articulados sirvieron para la implantación de la calidad total.

b). El Modelo de Gestión de Marco Común de Evaluación (CAF) fue resultado de la cooperación desarrollada entre los países miembros de la Unión Europea, los cuales, crearon a partir de 1988 el Grupo de Servicios Públicos Innovadores con participación de los directores generales de la administración pública. Con ellos, se creó la primera metodología diseñada específicamente para la gestión de la calidad en las organizaciones públicas, proporcionando un modelo de autoevaluación del proceso de introducción de la calidad y sus herramientas.

c). El Modelo Iberoamericano de Calidad en la Gestión Pública (CICAGP) buscó como objetivo central que los Estados iberoamericanos adaptaran a sus aparatos institucionales a su nueva realidad mediante modelos de gestión pública orientados a la búsqueda del bien común y la atención de las demandas de sus ciudadanos y sociedades. Así, se promovieron las Cumbres Iberoamericanas realizadas entre 2003 y 2007, tales como la Carta Iberoamericana de la Función Pública, el Código Iberoamericano del Buen Gobierno y la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico. Y, es precisamente en este marco que surge la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública (CICAGP) con el propósito de permitir al buen gobierno democrático consolidar una gestión pública sustentada en la satisfacción del ciudadano, como beneficiario de programas y servicios públicos, y generar resultados sujetándose a controles por medio de la responsabilidad, el control social y la rendición de cuentas.

Finalmente, es importante retomar la recomendación realizada por el Banco Mundial en 1997 en su reporte anual (Citado por Muñoz, 2004, página 46):

“La innovación gubernamental significa sujetar las instituciones estatales a una mayor competencia a fin de aumentar su eficiencia. Significa mejorar el desempeño de las instituciones del Estado, así como la remuneración y los incentivos. También significa hacer al Estado más sensible a las necesidades de la gente, acercarlo más a la gente por medio de una mayor participación y descentralización”.

Bajo este análisis general sobre la aparición de nuevas formas de administración de las instituciones públicas y sus recursos económicos –llámese Nueva Gestión Pública y diseño de Modelos de Gestión de Calidad- es que podemos concluir que el entorno en que se dieron sirvió de base para cuestionar el Estado benefactor, al gobierno y a su administración pública tradicional en función de sus nulos resultados en materia de políticas públicas. La respuesta, como vimos, se orientó a la implantación de un nuevo modelo económico –denominado neoliberal- que impulsó nuevos esquemas de funcionamiento del Estado, del gobierno y su administración pública que estarán enfocados a la incorporación de sistemas de gestión de calidad con el objetivo preciso de mejorar su funcionamiento y resultados, compatibles en todo momento con las necesidades de los ciudadanos y la resolución de los principales problemas económicos.

La hipótesis que se sostiene en este trabajo es que el diseño e implantación de metodologías de sistemas de gestión de calidad en las administraciones públicas municipales mejorará su funcionamiento y resultados en materia de prestación de bienes y servicios de calidad, ya que la obligación de prestar servicios de calidad a los ciudadanos de parte de los municipios está contemplada en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En él, se establece que la administración pública municipal tiene fines sociales, entre los que se encuentran el proporcionar agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento de aguas, alumbrado público, tratamiento de residuos, mercados, panteones, rastro, calles, seguridad pública y todos aquellos que las Legislaturas locales determinen conforme sus condiciones territoriales y socio-económicas.

Bibliografía

- Aguilar, Luis. *El estudio de las políticas públicas*. Volumen I, Ed. Porrúa, México, 2007.
- Calva, José. *México más allá del neoliberalismo*. Ed. Plaza y Janés, México, 2001.
- Clavijo, Fernando (Compilador). *Reformas económicas en México, 1982-1999*. Ed. FCE, México, 2000.
- Cejudo, Guillermo (Compilador). *Nueva gestión pública*. Ed. BBAP/Siglo XXI, México, 2011.
- García, Miguel y Agudelo Ma. Mercedes. *Ajuste estructural y pobreza*. Ed. ITESM/FCE, México, 1997.
- Moctezuma, Esteban y Roemer, Andrés. *Por un gobierno con resultados*. Ed. FCE, México, 2000.
- Moyado, Francisco (Compilador). *Gestión de calidad*. Ed. BBAP/Siglo XXI, México, 2010.
- Moreno, Juan Carlos y Ros, Jaime. *Desarrollo y crecimiento de la economía mexicana*. Ed. FCE, México, 2014.
- Muñoz, Ramón. *Innovación gubernamental*. Ed. FCE, México, 2004.
- Rose, Richard. *El gran gobierno*. Ed. FCE, México, 1998.