

Calidad total en la administración pública: la experiencia de Secofi

Antonio Argüelles

La revolución de la calidad

En años recientes hemos sido testigos de una serie de sorprendentes transformaciones a escala mundial, caracterizadas por una fuerte competencia de los mercados, una incesante revolución tecnológica y aceleradas mutaciones de los procesos productivos. Cada vez de manera más intensa, la globalización de la actividad económica ha obligado a los países a transformar sus plantas productivas, a fin de abatir costos e incrementar la eficiencia y calidad en la producción de bienes y servicios.

Esta revolución de los procesos productivos ha sido posible, a escala macroeconómica, gracias a la participación activa de los estados, quienes se han convertido en los agentes inductores de una nueva y más eficaz inserción en los mercados internacionales, mediante el impulso de las actividades productivas y el otorgamiento de estímulos a la productividad. Sin embargo, a escala microeconómica, parte importante del éxito mostrado por las empresas de esos países se debe a la adopción de novedosos esquemas de organización gerencial, basados en los principios de la calidad total.

Como es sabido, el control de calidad comenzó a aplicarse en Estados Unidos durante la primera posguerra, pero no fue sino hasta la

Director general del Conalep (Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica). Anteriormente se desempeñó como oficial mayor en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi).

década de los cincuenta, en Japón, cuando empezó a dar frutos sorprendentes al introducirse métodos estadísticos para medir la variación de los resultados. A partir de entonces los principios de la calidad total han sido adoptados cada vez más por las industrias de todo el mundo. Esto como resultado de su eficacia para incrementar la productividad, abatir los costos y satisfacer las exigencias del cliente o consumidor. Ha sido tal su aceptación, que hoy podemos hablar con propiedad de una revolución de la calidad.

La necesidad de aplicar procedimientos más eficientes de gestión en otros sectores motivó la introducción de la calidad total en el campo de los servicios y la administración pública. Hablar de calidad total en la gestión pública todavía no deja de parecerle extraño a muchas personas que conciben dicho concepto como algo exclusivo de la iniciativa privada. Después de todo —piensan—, ¿cómo medir la productividad del gobierno?, ¿cómo satisfacer las exigencias de los clientes si ni siquiera se sabe con precisión quienes son éstos?, ¿cómo involucrar a todo el personal en la solución de los problemas y en la toma de decisiones?, ¿cómo saber si los servicios que se ofrecen son de calidad?

El énfasis de este artículo recaerá precisamente en este tema, limitándose sólo al sector central de la administración pública. Para ello me referiré de manera breve a los cambios internos que ha registrado la economía mexicana en la última década, a fin de ubicar la importancia de incrementar la competitividad de la planta industrial y la necesidad de contar con una administración pública más eficiente que apoye dichos esfuerzos.

Posteriormente, abordaré una de las experiencias recientes de modernización administrativa más interesantes para el caso mexicano, con el fin de demostrar la aplicabilidad de los principios de calidad total en la gestión pública. Por último, me permitiré esbozar algunos rasgos que, considero, la administración pública tendrá que adoptar durante los próximos años para continuar apoyando los procesos de modernización del país.

La transformación de la economía mexicana

Para hacer frente a las transformaciones que se estaban suscitando en el ámbito mundial, y como resultado del agotamiento del modelo económico de sustitución de importaciones, nuestro país renunció a las políticas de épocas pasadas y comenzó a definir otras más adecua-

das a las exigencias de desarrollo del país. La nueva estrategia de desarrollo tuvo como objetivo insertarse de manera eficiente en la economía internacional, mediante tres reformas: la reforma del Estado, la ampliación y consolidación de la apertura económica y la estabilidad macroeconómica.

Con la primera de ellas se replanteó el papel del Estado como rector de la economía, adoptándose un nuevo enfoque que permitió trasladar al sector privado muchas de las actividades económicas que antes desempeñaba el Estado. Ahora la iniciativa privada sería responsable del desarrollo económico del país, recuperando antiguos derechos confiscados en una época de excesiva intervención del Estado en la sociedad.

Con la ampliación y profundización de la apertura económica se buscó alcanzar una mayor eficiencia del aparato productivo nacional; de esta manera, estaríamos en condiciones de competir con éxito en los mercados internacionales, propiciando la recuperación del desarrollo económico del país e incrementando los niveles de vida de la población.

La estabilidad macroeconómica tuvo como objetivo sanear las finanzas públicas, sentar las bases para un desarrollo sano y sostenido, dar certidumbre a los agentes productivos y generar los recursos necesarios para apoyar la competitividad y productividad de las actividades industriales.

En la actualidad, la administración pública ha tomado mayor conciencia de la necesidad de adaptar sus estructuras a las nuevas exigencias de cambio en que están inmersas todas las organizaciones de la sociedad. Por ello, en años recientes se ha discutido intensamente en los círculos académicos y gubernamentales la urgencia de emprender una reforma del gobierno que modernice el aparato administrativo, haciéndolo más eficaz, eficiente, competitivo y cuyos servicios cuenten con calidad total. Decimos que la administración pública tiene que ser eficaz, porque las políticas y estrategias económicas contenidas en planes y programas nunca podrían dar resultados si no se cuenta con una infraestructura administrativa sólida y profesional, capaz de llevarlas a la práctica. Tiene que ser eficiente, porque en una época de limitación de recursos como la nuestra, el aparato gubernamental enfrenta el enorme reto de cumplir sus responsabilidades ante la sociedad, haciendo un uso razonable de los recursos con que cuenta.

Asimismo, la administración pública tiene que ser competitiva, ya que en la nueva realidad de competencia internacional le corresponde al gobierno prestar servicios a los agentes económicos con un

grado de eficiencia, oportunidad y costos similares a los brindados por los gobiernos de otros países, de tal manera que su acción constituya una ventaja comparativa que incida en una mayor competitividad de la economía mexicana.

Por último, el enfoque de calidad total es importante, porque en el actual esquema de corresponsabilidad de la iniciativa privada en el desarrollo económico del país, es ella la que debe determinar el tipo, variedad, calidad y oportunidad de los productos y servicios que debe ofrecerle la administración pública.

Calidad total en la administración pública

A mediados del sexenio pasado iniciamos un esfuerzo por convertir a las delegaciones federales de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en plataformas idóneas para impulsar, en todo el país, la nueva política económica delineada por la entonces administración del presidente Salinas.

El programa de reestructuración de las delegaciones federales giró alrededor de cuatro estrategias, profundamente entrelazadas entre sí: la desregulación de las actividades productivas, la simplificación y modernización de sus procedimientos administrativos, la descentralización y desconcentración de facultades y recursos, y el incremento de la eficacia y la eficiencia a través de los principios de calidad total. A continuación se abordará este último punto y se identificarán algunos de los principios más difundidos de la calidad total con las acciones emprendidas en Secofi.

Enfoque en el usuario

En la filosofía de la calidad total, el funcionamiento general de la organización gira alrededor del cliente: desde el diseño de un artículo hasta el servicio posterior a su venta, la empresa entera está atenta y responde a las señales de sus compradores. De ahí el célebre apotegma empresarial japonés "el consumidor es el rey".

En Secofi, la reestructuración de sus delegaciones federales partió de un enfoque que otorgó una importancia sin precedentes a la opinión y propuestas de empleados, autoridades estatales, empresarios y usuarios en general. Adoptar este enfoque era un imperativo en virtud de

que el nuevo modelo económico adoptado por nuestro país confiaba a la sociedad la corresponsabilidad del desarrollo. Identificar las necesidades de los usuarios, conocer los obstáculos que enfrentan, así como los apoyos que requieren permitió adoptar los cambios necesarios y delinear el rumbo de nuestra reforma.

Con este propósito, las autoridades responsables del proyecto realizaron visitas a las diferentes oficinas del interior del país, a fin de conocer los planteamientos que les permitieran retroalimentar el programa de modernización. Como parte de estas visitas se efectuaron entrevistas a gobernadores, cámaras y organismos empresariales, organizaciones sociales, medios informativos, así como a los propios empleados, quienes serían los encargados directos de llevar a la práctica el nuevo esquema de servicio.

Por otra parte, a través de los foros Compex y Comin¹ se aseguró una retroalimentación permanente entre las autoridades de la Secretaría, los representantes de los gobiernos estatales y los usuarios. Dichos foros se implantaron para analizar tanto las necesidades de estos últimos como las medidas por tomar con relación a problemas específicos de la industria y el comercio exterior de cada estado, y, a partir de la problemática ahí analizada, encauzar las acciones de promoción, análisis y desregulación de las delegaciones.

Otra acción para conocer la opinión de los usuarios consistió en el envío, vía diskette, de los manuales de operación y procedimientos de la Secofi a las asociaciones y cámaras locales y nacionales de empresarios, para que conocieran en detalle los procedimientos, tiempos y requisitos que requiere cada servicio. De este modo los usuarios tienen la posibilidad de calificar la calidad de los mismos y plantear observaciones y recomendaciones apegadas a sus necesidades. Otro recurso fue el "buzón Secofi", el cual recoge la opinión del ciudadano común que asiste a alguna de las oficinas de Secofi, así como la de los propios empleados que quieren expresar alguna recomendación.

Por último, se editaron una serie de folletos ilustrativos que se denominaron "guías de trámites", a fin de proporcionar al público interesado información detallada sobre los procedimientos y los tiempos necesarios para la atención de los servicios que requieren. Estas guías

¹ La Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones (Compex) es una instancia intersecretarial que funciona a escala estatal, regional y nacional, a fin de solucionar los problemas que en materia de exportación presenta el sector empresarial. La Comisión Mixta para la Promoción de la Industria (Comin) atiende, por su parte, lo relativo a la problemática industrial.

de trámites incluían tanto los teléfonos de la contraloría interna de la entonces Secretaría como los de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef), y estaban diseñadas para que los clientes informaran sobre deficiencias en la atención. De esta manera se establecía una vigilancia permanente de los usuarios sobre la calidad de los servicios prestados.

Administración de liderazgo

Para que un programa de calidad total alcance el éxito esperado requiere que los primeros convencidos de su aplicación sean los altos ejecutivos de una empresa. En Secofi, emprender un programa de la magnitud del realizado, sólo fue posible por la voluntad política del titular de la dependencia y de su equipo de colaboradores más cercano.

Sin embargo, esto no fue suficiente, también hubo que involucrar a los directores generales de áreas centrales y a los delegados federales en la nueva mística de servicios que buscaba la institución, e identificarlos con el nuevo modelo de organización que se instauraría. Para asegurar su compromiso con el cambio, se realizó una serie de reuniones en las cuales se les explicó detalladamente las ventajas del programa y la necesidad de aplicarlo. Sólo así fue posible lograrlo.

Aseguramiento de la calidad y mejoramiento continuo

El enfoque de calidad tiene como objetivo erradicar defectos en cada una de las fases de los procesos, sean éstos productivos o de servicios, y buscar como meta el cumplimiento de la operación "cero defectos". Esto sólo es factible con la instauración de un mecanismo de inspección que no permanezca en la simple detección y corrección de deficiencias sino que, con ayuda de todos los empleados, se identifiquen las causas y se supriman. Una vez alcanzado cierto estándar de calidad, se busca un mejoramiento continuo por medio de evaluaciones de diagnóstico realizadas con cierta regularidad.

En Secofi consideramos que para asegurar un servicio eficiente y sin errores teníamos que partir, ante todo, del fortalecimiento profesional de su personal. A este respecto se tuvieron en cuenta los siguientes tres aspectos: *perfiles de puestos, capacitación y evaluación del personal.*

Perfiles de puestos

Para cada uno de los puestos, desde el titular de la oficina delegacional hasta las secretarías, se elaboraron perfiles específicos que señalaban el grado académico requerido, la experiencia profesional necesaria, las actitudes deseables y otras características solicitadas. Con ello se aseguraba que el nuevo empleado por contratar tuviera los conocimientos y actitudes suficientes para desempeñarse con calidad en sus labores.

Cabe resaltar el hecho de que la contratación de los propios delegados federales, un puesto administrativo superior y tradicionalmente de confianza, estuviera sujeta a un perfil. Con este propósito se insertó en los principales diarios de circulación nacional una convocatoria para ocupar esos cargos. Esto fue una situación inédita en la administración pública, que si bien nos ganó ciertas críticas a quienes encabezamos el proceso, también nos proporcionó grandes satisfacciones.

Perfil requerido para el puesto de delegado federal

- Doctor en economía o administración pública con experiencia profesional de 5 años.
- Capacidad ejecutiva.
- Conocer la situación política, económica y social de la entidad.
- Conocer la política económica actual y los programas nacionales de modernización del sector.
- Tener un adecuado manejo de las relaciones públicas.
- Conocer la organización y funcionamiento de la administración pública federal y estatal.
- Tener capacidad de negociación y persuasión para promover acciones conjuntas entre los gobiernos locales y el sector empresarial.
- Capacidad para planear, dirigir y controlar las funciones de promoción, fomento y servicios encomendados.

Capacitación

Kaoru Ishikawa, uno de los pioneros de la calidad total, suele repetir que "el control de la calidad empieza con la educación y termina con la educación". Por esa razón se buscó que la capacitación proporcionada por Secofi a su personal cumpliera con los siguientes objetivos: 1) brin-

darles los conocimientos especializados, así como las habilidades laborales necesarias para desempeñar correctamente sus funciones; 2) identificarlos con los principios institucionales y con la calidad total, y 3) mejorar sus expectativas de desarrollo y ampliar sus potencialidades. Aquí se tuvo muy en cuenta la divisa de Jurán acerca de que la gente tiene que sentirse feliz para actuar con calidad.

El enfoque sistémico de capacitación puesto en práctica en Secofi buscó, conjuntamente con los objetivos institucionales, conformar una cultura general para coadyuvar al crecimiento estructurado de la organización y generar el desarrollo profesional en todos los ámbitos.

Junto con los cursos especializados en la operación de los servicios, el programa de capacitación incluyó cursos de alta dirección, manejo de conflictos y trabajo en equipo, así como cursos de identificación con las políticas de la institución, atención al público y calidad total. En su diseño participaron la dirección encargada de capacitación, la dirección involucrada en los conocimientos técnicos que se fueran a impartir y consultores externos.

Fases de la capacitación

- *Formativa.* Se revisan las funciones básicas del personal y se les dota de los conocimientos, habilidades y actitudes necesarias para el correcto desempeño de su responsabilidad.
- *Complementaria.* Se brinda información adicional para mejorar la productividad y la calidad en el trabajo, así como su efecto en los usuarios de los servicios de Secofi.
- *Especializada.* Se proporcionan conocimientos y habilidades que respondan a necesidades específicas y prioritarias de la Secofi.

Evaluación del personal

Esta medida, combinada con las dos anteriores, permitió configurar de manera más sólida las plantillas de personal y evitar un gasto dispendioso en cursos de capacitación. La evaluación se aplica al personal que asiste a los cursos de capacitación para valorar su aprovechamiento y consiste en dos fases: si en la primera el capacitando no alcanza la calificación mínima de 8, se le otorga otra oportunidad, dos meses después. De persistir en un desempeño deficiente, se le da de baja de la institución. No obstante, las evaluaciones se han convertido en un

valioso instrumento para la promoción del personal que sí muestra deseos de superación.

En su primer año de instaurado, el sistema de evaluación se dedicó a determinar el perfil del personal; durante el segundo año, el énfasis se puso en evaluar los conocimientos para entender y aplicar las herramientas que se les proporcionaban. En el tercero, comenzaron a aplicarse las evaluaciones de desempeño, las cuales valoran, entre otras características, la actitud, capacidad técnica, liderazgo, eficiencia y constancia del empleado.

Participación activa de todos los miembros

La aplicación de la calidad total involucra a todos los miembros de una organización, desde los niveles superiores hasta los inferiores, y desde las áreas de diseño y producción hasta las de mercadotecnia y servicios al cliente. Es un sistema integral que asegura la calidad en cada una de las etapas del proceso.

Para lograr la participación activa de todos los empleados de las delegaciones de Secofi, se abrieron canales de comunicación informales que permitieron un frecuente intercambio de ideas y habilidades, a fin de aprovechar experiencias y detectar y superar deficiencias. En esta materia, las reuniones periódicas de delegados y los cursos de capacitación fomentaron la integración de una red de comunicación permanente entre todos los empleados de las delegaciones del país. También tuvieron este objetivo las reuniones regionales de Compex y Comin, que aun cuando estaban concebidas para resolver los problemas del sector exportador e industrial, respectivamente, sirvieron para intercambiar experiencias regionales.

A través de estos medios puede realizarse un constante intercambio de consultas sobre aspectos operativos, que de otra manera tendrían que ser formuladas por cada delegación a las oficinas centrales, desaprovechándose la experiencia práctica que tienen las oficinas foráneas sobre determinados servicios.

Un ejemplo de ello es el requerimiento de apoyo que hicieron las delegaciones del sur del país a las oficinas ubicadas en la frontera norte en relación con la apertura de empresas maquiladoras o servicios relacionados con el comercio exterior. Anteriormente, oficinas como las de León o Salina Cruz no recibían ninguna solicitud de este tipo, pero al modificarse el modelo de desarrollo durante los últimos años, se

inició una redistribución de las actividades económicas en todo el territorio nacional que ha provocado una gran demanda de este tipo de servicios en el país entero.

Creación de círculos de calidad

Consiste en la reunión de un grupo de empleados de la misma o de diferente área de trabajo para estudiar, compartir experiencias y buscar soluciones a los problemas enfrentados. En las delegaciones federales de Secofi se propició un proceso similar a éste a partir de una modalidad del sistema de evaluación denominada *autoevaluación periódica*. Ésta tiene los mismos objetivos de los círculos de calidad y permite no sólo la autoevaluación del desempeño sino también la formulación de mecanismos que facilitan la solución de los problemas identificados.

Enfoque analítico

La calidad total hace énfasis en el aprovechamiento máximo de los beneficios de la informática, las bases de datos, la estadística y demás herramientas para la solución, control y mejoramiento de los procesos. Por la importancia que tienen en la actualidad las aplicaciones de los sistemas informáticos, el programa de reestructuración de las delegaciones de Secofi incluyó un programa de modernización informática, con el objeto de impulsar los procesos de desconcentración y simplificación de los servicios. De esta manera se modernizaron los métodos de trabajo y se aumentó la eficacia de las oficinas en la atención a los usuarios.

Como resultado se desconcentraron hacia las oficinas foráneas las funciones de diseño y desarrollo de aplicaciones informáticas, con lo que se otorgaron facilidades tanto para la automatización de oficinas (mediante la instalación de diversos paquetes de cómputo) como para el desarrollo y operación de los sistemas.

Asimismo, se logró que las unidades usuarias contaran con redes de microcomputadoras, con un promedio de 10 estaciones de trabajo, integradas mediante una red teleinformática de cobertura nacional. Lo anterior permitió instalar un sistema de comunicación, o correo electrónico, entre todas las oficinas del país, agilizando considerable-

mente el flujo de información y reduciendo significativamente los costos por ese concepto.

Pero, como se señaló anteriormente, de poco hubiera servido esta infraestructura si no se hubiera contado con la participación y el entusiasmo de los empleados de la institución. Es frecuente observar en las oficinas a personas que teniendo una computadora en su escritorio no la utilizan, ya sea porque desconocen su funcionamiento o porque prefieren seguir empleando los métodos tradicionales.

En Secofi se buscó involucrar activamente a todo el personal mediante la creación de una cultura informática. Para ello se diseñó una serie de cursos para todos los niveles, mismos que abarcaron la mayoría de los paquetes de cómputo. Estos cursos son de carácter permanente y a ellos ha asistido la mayoría del personal de la institución, tanto mandos medios y superiores como personal operativo.

Administración por hechos

El control de calidad total se inició con la adopción de métodos estadísticos para medir el comportamiento de la productividad de una empresa, y ahora se ha convertido en uno de sus principios fundamentales. Eso es algo en lo que coinciden todos: "lo que no se puede medir no se puede mejorar". Observar, registrar y analizar los sucesos y los datos es una manera de abordar los problemas con objetividad, de conocer la magnitud de los errores y aprovechar el conocimiento adquirido para resolverlos.

El sistema de evaluación instrumentado en las delegaciones federales nos permitió medir cuantitativa y cualitativamente la eficacia y la eficiencia en la operación de las oficinas, detectando aciertos, limitaciones y niveles de productividad de las mismas.

La evaluación abarcó dos ámbitos: uno interno, que se refiere al funcionamiento de las delegaciones, y otro externo, constituido por la percepción que tienen los usuarios de la calidad de los servicios proporcionados. Ello permitió conocer las fallas en la operación de cada uno de los servicios que prestan las delegaciones, con el propósito de subsanarlas.

Para cumplir con sus propósitos, el sistema de evaluación incluye mecanismos que le permiten verificar los instrumentos operativos en los programas sectoriales, la calidad en la prestación de los servicios, la administración de los recursos humanos, materiales y financieros

asignados, y el grado de satisfacción de los usuarios respecto a los servicios recibidos en las delegaciones.

En relación con este último punto se aplicaron una serie de encuestas a los usuarios, las cuales han constituido una herramienta indispensable para reconocer los logros alcanzados por el programa de reestructuración y los aspectos en los que es necesaria la profundización de los cambios.

Perspectivas de una administración pública con calidad

La actual situación económica por la que atraviesa el país enfrenta al gobierno de la República al enorme reto de recuperar la estabilidad macroeconómica, propiciando que, a la par, sus beneficios lleguen al ámbito microeconómico. Para ello, es indispensable el aumento de la eficiencia y la productividad de la economía mexicana. Sólo de esta manera será posible incrementar el nivel de vida de la población, fin último de todo país.

Esta meta exige al Estado el cabal cumplimiento de sus responsabilidades, así como abrir nuevos espacios de participación a la ciudadanía en cuanto a la definición, aplicación y evaluación de las políticas públicas. En este sentido, la transformación de la administración pública, como herramienta de la acción del Estado, es hoy una tarea prioritaria.

Con el propósito de definir las bases de una administración pública eficaz, eficiente y competitiva, en el marco de la campaña electoral de Ernesto Zedillo, la Fundación Mexicana Cambio XXI-Luis Donaldo Colosio y la Subcoordinación de Prospectiva convocaron a 31 expertos provenientes de la academia, el sector empresarial y el gobierno federal, quienes integraron el Grupo Reforma de Gobierno.

El resultado de los trabajos de este grupo² proporciona una rica veta de elementos que permiten incidir en el aumento de la calidad de los servicios públicos. En este apartado señalaré algunos de ellos junto con los resultados de algunas investigaciones que hemos desarrollado para el mismo fin.

² Documento final del Grupo Reforma de Gobierno, Subcoordinación de Prospectiva/Fundación Mexicana Cambio XXI-Luis Donaldo Colosio, julio de 1994 (mimeografiado).

Servicio público de carrera

A fin de profesionalizar el aparato gubernamental y de otorgar continuidad a las políticas públicas, el Grupo Reforma de Gobierno recomendó la instauración de un servicio público de carrera en los tres niveles de gobierno. De proceder de esta manera se estaría en posibilidad de formar, de manera adecuada e integral, cuerpos de funcionarios profesionales altamente motivados y con un fuerte sentido de la misión pública.

Un servicio público de carrera permitiría, también, otorgar al servidor público una remuneración adecuada, estabilidad laboral y posibilidad de desarrollo profesional, premiando los méritos y el desempeño individuales. Asimismo, al evitar la inestabilidad laboral se ahorrarían recursos en capacitación y se evitaría la improvisación. El servicio público tendría que complementarse con un sistema de capacitación y una Escuela Nacional de Formación de Funcionarios Públicos, que formaría cuadros altamente capacitados para las administraciones públicas de los tres niveles de gobierno.

A pesar de las ventajas señaladas, existe el riesgo de que un servicio público pudiera traer aparejado el anquilosamiento, poca movilidad y la desmotivación del servidor público, así como que se le considere como un "autómata", sin creatividad e ideología propias. De igual manera podrían repetirse experiencias negativas como las registradas en otros países que buscaron instaurarlo de modo global. Para ello sería necesario impulsarlo gradualmente, dando prioridad tanto a las áreas donde ya existe alguna experiencia al respecto como a las que requieren un alto grado de profesionalización.

Desregulación

En el pasado, el modelo de desarrollo económico hacia adentro forjó un entramado de disposiciones legales que, en la actualidad, entorpece y desalienta las iniciativas económicas de la sociedad. En la nueva estrategia adoptada, el Estado tiene la responsabilidad de propiciar un entorno favorable para apoyar el esfuerzo de los particulares.

A este respecto, gracias a la creación de la Unidad de Desregulación en la Secofi durante el sexenio pasado, se avanzó considerablemente en el ámbito federal, pero en las esferas estatal y municipal los logros fueron mínimos. A fin de modernizar el marco normativo local

se llevó a cabo una investigación nacional con el sector productivo, para identificar los principales obstáculos a este respecto y derivar propuestas de solución.

Los principales problemas detectados fueron los siguientes:³

1) *Se le ha dado a la reglamentación un carácter fiscal.* A causa de la precariedad de los recursos con que cuentan los estados y municipios, se ha tomado a la reglamentación como una fuente para allegarse recursos adicionales.

2) *Se utiliza la reglamentación para proteger intereses locales.* En ocasiones, los estados están renuentes a reformar el marco normativo, cuyas regulaciones protegen intereses económicos locales; en otras, grupos organizados se oponen a las reformas para continuar manteniendo determinadas concesiones.

3) *Existe un significativo rezago en la adecuación de disposiciones locales e ineficiencias en la aplicación de reglamentos.* Esto se debe, entre otras cosas, a la falta de información, personal capacitado y voluntad política de las autoridades locales. Por otra parte, la ineficiencia en la realización de trámites responde, sobre todo, a que muchos de los ordenamientos vigentes son copia fiel del modelo nacional y por lo tanto regulan situaciones que no corresponden a la realidad económica, social y política de cada estado.

4) *Se utiliza la desregulación para demostrar actos de autoridad y obtener prebendas políticas o económicas.* La falta de manuales de procedimientos ocasiona una alta discrecionalidad de los funcionarios responsables de atender estos procesos, generándose así cotos de poder y corrupción. Para superar estos problemas es necesario llevar a cabo las siguientes acciones, cuidando en todo momento respetar la soberanía de los estados y apoyar el fortalecimiento del federalismo y el equilibrio de los poderes locales:

a) *Difundir las ventajas y beneficios de la desregulación.* Se requiere partir de una estrategia que sensibilice a los agentes productivos y convenza a las autoridades locales de las ventajas y beneficios de instrumentar un proceso de desregulación en el corto y largo plazos. Entre otros, éstos serían: alentar el

desarrollo económico de las regiones, incrementar la eficiencia económica de las empresas y favorecer la instauración y operación de otras nuevas.

- b) *Asegurar la participación activa de los agentes productivos.* Con el fin de evitar dispersiones en el esfuerzo, pérdidas de tiempo y recursos por parte del gobierno, es importante que la participación del sector privado se oriente a identificar las áreas económicas que más obstáculos enfrentan por la existencia de regulaciones.
- c) *Una amplia coordinación entre los tres niveles de gobierno, involucrando a las legislaturas locales en el proceso de desregulación.* A este respecto, es necesario que el gobierno federal impulse una profunda reforma en materia de distribución de los recursos fiscales, a fin de que los gobiernos locales cuenten con los ingresos necesarios para ejecutar sus funciones, compensen los ingresos que dejen de percibir por otras fuentes y despojen a las desregulaciones del carácter fiscal que se le ha dado, propiciándose de este modo una mayor autonomía de los estados y municipios para que éstos sean promotores activos de su propio desarrollo.
- d) *Crear una infraestructura de apoyo adecuada.* Con este fin sería conveniente la creación de:
- Comisiones estatales que se encarguen de identificar áreas y actividades que requieran adecuaciones reglamentarias, instrumenten las propuestas, ejecuten las desregulaciones y den seguimiento a las mismas.
 - Una instancia técnica de carácter nacional que se encargaría de dar soporte técnico a los trabajos de análisis, a fin de determinar la viabilidad político-económica de las medidas de desregulación.

Descentralización y desconcentración

La nueva modalidad de desarrollo en México se está convirtiendo en un fuerte inductor de una distribución geográfica más racional de las actividades económicas, así como de una mayor pluralidad social. No obstante, este fenómeno requiere del gobierno federal una estrategia de modernización y ampliación de la infraestructura económica, política y administrativa que vaya al fondo de la problemática de con-

³ Para una mayor información al respecto, véase José Antonio Gómez Mandujano, "Propuestas para avanzar en la desregulación económica y simplificación administrativa", en Antonio Argüelles (ed.), *El servicio público. Retos y propuestas*, México, Fundación Mexicana Cambio XXI-Luis Donaldo Colosio, 1994, pp. 67-82.

centración y del centralismo histórico que ha caracterizado a nuestro país a lo largo de los años.

Lo anterior no sólo favorece al pacto federal sino que alienta las iniciativas económicas de los particulares, disminuye significativamente los tiempos de resolución de trámites y reduce, de manera importante, los costos de los servicios. Para avanzar en estas políticas, el Grupo Reforma de Gobierno consideró necesario identificar las estructuras, el funcionamiento y los recursos del gobierno federal que se podrían transferir a las administraciones estatales y municipales. Esta medida tendría que ir acompañada del fortalecimiento de las estructuras administrativas estatales y municipales, a fin de asegurar un servicio de mayor calidad a la ciudadanía.

Asimismo, habría que realizar una profunda revisión de los programas federales para suprimir el exceso de delegaciones en los estados y emprender un programa de reforma fiscal que devuelva atribuciones en la materia a los gobiernos estatales y municipales.

Simplificación administrativa

Hoy en día, la legitimidad de un gobierno depende en gran medida de la eficiencia y eficacia de su administración pública. Ésta constituye el rostro del gobierno y, por lo tanto, representa el primer contacto que el ciudadano común tiene con él. Si en este primer contacto el ciudadano recibe del poder público un trato deficiente, obstaculizándose sus actividades, el gobierno pierde credibilidad ante la sociedad. De ahí la importancia de mejorar la atención mediante la simplificación de sus procedimientos.

A pesar de que en años recientes el gobierno federal ha realizado un esfuerzo importante en materia de simplificación y disminución de trámites, aún persisten trámites complicados, procedimientos engorrosos y facultades discrecionales de los servidores públicos. Para solucionar lo anterior sería necesario impulsar diversas acciones, entre las cuales tendrían carácter de urgencia la generalización de los esquemas de "ventanilla única" y "afirmativa fictia". La primera para solucionar, en un solo lugar y con un pago único, todos los trámites que requiera una misma actividad. Y la segunda, para resolver de manera automática un trámite si el gobierno no le ha otorgado una resolución definitiva en un plazo perentorio.

Asimismo, podría concentrarse en una sola tarjeta computarizada

o "tarjeta inteligente" un mismo género de trámites, así como hacer transparente la operación de los trámites mediante la difusión de instructivos a la ciudadanía.

Participación ciudadana en la gestión pública

La transformación del Estado interventor y propietario en uno de carácter solidario exige que la relación entre Estado y sociedad sea más intensa y fructífera. Un mecanismo que contribuiría a lograr una mayor eficiencia en la administración pública sería la institucionalización de la crítica a las acciones gubernamentales. Ningún sistema administrativo, sea público o privado, puede progresar en su desempeño sin someterse a un ejercicio permanente de crítica por parte de aquellos a quienes dirige sus servicios.

Esta crítica podría inducir una mayor democratización de la administración pública y erradicar actitudes patrimonialistas de ciertos servidores públicos, evitando así el anquilosamiento por la falta de evaluación continua de la estructura institucional.

En vista de lo anterior, el Grupo Reforma de Gobierno acordó, entre otras acciones, proponer la creación de mecanismos que posibiliten la participación de la sociedad en la gestión, supervisión y evaluación (o en la consulta y aprobación) de las políticas públicas, tales como consejos ciudadanos electos democráticamente y comités de usuarios. De manera paralela consideró necesaria la apertura de los cabildos municipales para permitir la iniciativa ciudadana y la participación comunitaria.

Control y evaluación de la acción gubernamental

Estos dos aspectos deben constituir un mecanismo de fortalecimiento de las metas y propósitos del sector público. En materia de control, el grupo propuso transformar a la Secogef en la Secretaría de la Función Pública, para impulsar y coordinar los esfuerzos de modernización del sector público, y de fortalecer, de manera paralela, a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados como órgano de fiscalización de un poder independiente. Con ello, el ejecutivo respondería por sus actos ante el Congreso y no ante sí mismo.

Respecto a la evaluación, sería necesario modificar el enfoque de

control tradicional con que funcionaba este tipo de esquemas y hacer énfasis en la medición de resultados, vigorizando los esquemas de seguimiento y evaluación de programas, así como los procedimientos y las estructuras. De igual manera, habría que normar la obligación de evaluar, por medio de comisiones de expertos, el alcance y eficiencia de todos los programas gubernamentales.

Automatización de los procedimientos

En años recientes, la informática ha desarrollado una profunda influencia en la operación de las instituciones del mundo entero, redefiniendo las teorías y los sistemas organizacionales y modificando el estilo de vida en el trabajo. La informática despliega una serie de principios y mecanismos para que la coordinación de la información sea más rápida, ágil, precisa y oportuna, permitiendo un mejor control de las actividades y una toma de decisiones eficiente y efectiva.

La administración pública, como instrumento regulador y catalizador de las actividades de la sociedad, no puede quedar rezagada en ese proceso de modernización de las organizaciones. Es importante, por lo tanto, emprender una estrategia en este rubro a fin de mejorar la calidad de la gestión gubernamental por medio del incremento de su productividad y de una mejora en la atención al público. Sin embargo, la incorporación plena de la informática aún no se generaliza en áreas importantes de la administración pública. Un estudio que realizamos sobre el grado de incorporación de la informática en el sector público reveló la siguiente situación:

- El desarrollo informático alcanzado por las diferentes instituciones gubernamentales no es homogéneo. Existen marcadas disparidades en cuanto a actualización tecnológica, nivel de sistematización y automatización, y recursos disponibles. Aún prevalecen en los sistemas informáticos de algunas dependencias públicas arquitecturas de cómputo cerradas, las cuales, además de originar una excesiva dependencia del proveedor, no son compatibles con otros equipos y no permiten el uso común de los recursos informáticos.
- A pesar de los importantes avances logrados por instituciones como las secretarías de Hacienda y de Comercio, o como el INEGI, existe un escaso grado de capacitación entre los servidores

públicos (menos de 1% la reciben). Esta situación puede explicarse, en parte, por el marcado desinterés que prevalece entre el personal directivo por aprender y manejar los recursos informáticos. Como se apuntó anteriormente, para que un programa de modernización cumpla sus objetivos es indispensable que los primeros convencidos sean los cuadros directivos de la organización.

- La administración pública adolece, también, de un rezago considerable en materia de telecomunicaciones. La mayor parte de las dependencias del sector público central no cuentan con medios de transmisión de alta velocidad, lo cual reduce sus posibilidades de aplicación del correo electrónico y de consulta remota de archivos. Para superar estos problemas sería conveniente crear un Programa de Modernización Teleinformática que buscaría:
 - Propiciar un desarrollo informático armónico y homogéneo en las dependencias de la administración pública federal.
 - Promover esquemas integrales de automatización de funciones y sistematización de la información.
 - Promover el concepto de desconcentración informática y programas de capacitación.
 - Impulsar la creación de estadísticas sectoriales (basadas en los sistemas de aplicación) y propiciar su difusión y utilización.
 - Integrar los sistemas de cómputo de las entidades gubernamentales en una Red Federal de Telecomunicaciones que permita el intercambio de información.

Conclusiones

A partir de la necesidad de enfrentar un mundo cada vez más interrelacionado, interdependiente, competitivo y complejo, surge, como un instrumento para incrementar sustancialmente los niveles de productividad y competitividad de las economías, la denominada "revolución de la calidad".

El acelerado ritmo del cambio tecnológico y su efecto en la preferencia de los consumidores está obligando a las empresas a involucrarse en un proceso de mejora continua. En este ámbito ya no basta ser el mejor de su país sino el mejor a escala mundial. Así, hemos sido

testigos de empresas que han perdido su liderazgo en un corto periodo como consecuencia de su poca capacidad de adaptación al dinamismo del mercado.

El sorprendente incremento de la productividad de las empresas, en el caso japonés, o de los países del sudeste asiático, se basa de manera sustancial en la incorporación permanente de nuevas tecnologías y en la adopción de formas modernas de organización del trabajo.

Frente al proceso de apertura económica en el que está inserto nuestro país, las empresas mexicanas no sólo no pueden permanecer indiferentes a estos cambios sino que tienen que acortar la brecha que las separa de sus principales competidores. La búsqueda de la calidad y el incremento de la productividad son piezas clave para lograrlo.

A la par, la administración pública, por su función eminentemente social, no puede dejar de lado el mejoramiento de sus procesos, productos y servicios. Su acción debe convertirse en un factor de impulso a los esfuerzos de modernización de la planta productiva y constituirse, asimismo, en una ventaja comparativa que incida en la mayor competitividad de la economía mexicana.

Lo que hasta aquí hemos analizado someramente, tiene como única finalidad proponer la urgencia de acercar el debate de la calidad total a un sector tradicionalmente reacio a emplear nuevas técnicas y métodos de gestión, como lo es el de la administración pública.

En ese sentido, los que tenemos la responsabilidad de laborar en el ejercicio público debemos buscar incorporar todas las experiencias que han demostrado ser útiles, eficaces y eficientes en otro tipo de organizaciones e instituciones. Si en sus finalidades más inmediatas las instituciones públicas y privadas son diferentes, en sus métodos de organización, de trabajo y de desempeño encuentran puntos de contacto y pueden avanzar mucho en el intercambio de experiencias.

En la Secofi, trascendiendo la discusión de la aparentemente irreconciliable interconexión entre los ámbitos público y privado, decidimos incorporararnos al espíritu del presente. Por ello, emprendimos un proceso de modernización mediante una experiencia de éxito comprobada. Al incorporar la calidad total mediante conceptos como el enfoque al usuario, la administración de liderazgo, el aseguramiento de la calidad, el mejoramiento continuo, la participación activa de todos los miembros de la institución, la creación de círculos de calidad, la utilización de métodos de cuantificación, etc., se avanzó en un proceso que aún está en desarrollo: la modernización administrativa mediante la calidad total.

La utilización del enfoque de la calidad total en la tarea de modernizar la administración pública permitirá avanzar en aspectos tales como la simplificación, descentralización y desconcentración administrativas, la desregulación, la creación y el fortalecimiento del servicio civil de carrera, la evaluación de la gestión pública, la automatización de los procesos y la incorporación de la ciudadanía en la función gubernamental, etcétera.

Sumarse a estos compromisos y acciones podrá contribuir a construir, en los umbrales del siglo XXI, la administración pública que queremos y que responda con efectividad a la dinámica de la sociedad mexicana.

Referencias bibliográficas

- Argüelles, Antonio y José Antonio Gómez Mandujano, *La desconcentración en el proceso de modernización económica de México: el caso de Secofi*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, 197 p.
- , *Guía metodológica para la desconcentración y modernización de estructuras administrativas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994, 202 p.
- (coords.), *Hacia la modernización administrativa: una propuesta de la sociedad*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1995, 189 p.
- Argüelles, Antonio, Pedro Noyola y Ángel Ramírez, *Tendencias informáticas en la administración pública: el caso de Secofi*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993.
- Documento final del Grupo Reforma de Gobierno*, Subcoordinación de Prospectiva, Fundación Mexicana Cambio XXI, México, julio de 1994, 26 p. (mimeografiado).
- Gómez Mandujano, José Antonio, "Propuestas para avanzar en la desregulación económica y simplificación administrativa", en Antonio Argüelles (ed.), *El servicio público. Retos y propuestas*, Fundación Mexicana Cambio XXI-Luis Donaldo Colosio, México, 1994, 85 p.
- Ishikawa, Kaoru, *¿Qué es el control total de calidad?*, Bogotá, 1994, 209 p.
- Jurán, Joseph, *La calidad es gratis*, Nueva York, McGraw-Hill, 1985.
- Rebolledo, Juan, *La reforma del Estado en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, 272 p.