

UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITA

UNIDAD IZTAPALA

✓ DIVISION DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

✓ LA CALIDAD TOTAL EN EL SERVICIO AL CLIENTE Y LA BUROCRACIA A
NIVEL DE LA CALLE EN LIPSKY

INVESTIGACION DE SEMINARIO DE INVESTIGACION

QUE PRESENTAN:

✓ GARCIA GONZALEZ ROBERTO LUIS
MORALES JUAREZ GUADALUPE

86336532
83231685

PARA OBTENER EL TITULO DE:

✓ LICENCIADO EN ADMINISTRACION

PROFESOR DEL SEMINARIO:

PROF. VIRGILIO CALDERON

MEXICO, D.F

1995

INDICE

	Pag.
INTRODUCCION.....	3
 1. LA BUROCRACIA A NIVEL DE LA CALLE SEGUN EL TRABAJO DE LIPSKY	
1.1 ¿ QUE ES LA BUROCRACIA NIVEL DE LA CALLE?	7
1.2 LA DISCRECIONALIDAD.	8
1.3 LOS BUROCRATAS COMO HACEDORES DE LA POLITICA PUBLICA	9
1.4 CIRCUNSTANCIAS DE TRABAJO	10
1.5 EL BUROCRATA A NIVEL DE LA CALLE EN LA PRAXIS	11
1.6 RESPONSABILIDAD, TENDENCIAS Y CONTROL DEL SERVICIO.	14
 2. LA CALIDAD TOTAL	
2.1 ¿QUE ES LA CALIDAD TOTAL	24
2.1.1 IDENTIFICAR LAS CARACTERISTICAS DE LA CALIDAD REAL	25
2.2 LOS CIRCULOS DE CALIDAD	25
2.2.1 COMO INICIAR LAS ACTIVIDADES Y COMO LLEVARLAS A LA PRACTICA	26
2.2.2. COMO EVALUAR LAS ACTIVIDADES DE DICHS CIRCULOS	29

2.3	EL PROCESO PHVA	30
2.4	LOS CATORCE PUNTOS PARA LA GESTION DE CALIDAD	
	TOTAL	31
2.4.1	OBSTACULOS PARA SU IMPLEMENTACION	38
2.5	LA CALIDAD Y EL CONSUMIDOR	39
3. LA BUROCRACIA A NIVEL DE LA CALLE Y LA CALIDAD TOTAL. LA		
PROPUESTA.		
3.1	ENSAMBLE GENERAL DE AMBAS IDEAS	41
3.2	DISCRECIONALIDAD Y RESPONSABILIDAD	
	CON CALIDAD	55
3.3	¿PORQUE LA IMPORTANCIA DE LA CALIDAD EN LA	
	BUROCRACIA A NIVEL DE LA CALLE?	59
3.4	EL PROBLEMA DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO DE	
	LOS BUROCRATAS A NIVEL DE LA CALLE PARA LA	
	IMPLANTACION DE LA CALIDAD TOTAL	60
3.5	LA PRAXIS DE LOS BUROCRATAS A NIVEL DE LA	
	CALLE Y LA CALIDAD TOTAL	62
4. C O N C L U S I O N E S		66
BIBLIOGRAFIA		71
NOTAS		73

I N T R O U C C I O N

El lector encontrará en la presente investigación un análisis entre dos teorías aparentemente diametralmente apuestas; por un lado, el trabajo de Lipsky como un análisis sociológico, psicológico y organizacional en el cual el autor con maestría describe la serie de vicisitudes a las cuales se ve enfrentado el sector burocrático que tiene contacto directo con el usuario, el cual llamó "burócrata a nivel de la calle"; y por otro lado, una filosofía administrativa que presenta una serie de herramientas aplicables para la obtención de la cooperación racional y efectiva; en estos momentos el lector se preguntará si es viable o no la yuxtaposición de dichas teorías, dado que en el análisis de Lipsky se parte de la premisa de una burocracia pasiva y el Control de Calidad identifica la cooperación activa y voluntaria; pero sentimos que dada la metodología que emplearemos dicha yuxtaposición sí es viable, aunque el lector no dejará de percibir la brusquedad del cambio de ideas sobre todo al pasar de la primera parte a la segunda.

Como idea central del trabajo podemos identificar el intento de Lipsky de hacer una fina "disección"1 preferentemente teórica del trabajo al cual llamó burocracia a nivel de la calle, y la Teoría del Control Total de Calidad, intentando constituir un antecedente teórico para cualquier intento práctico de implantación.

La razón de lo anterior es que la mayoría de los trabajos (sin pretender con esto generalizar) que intentan

incorporar la filosofía del Control de la Calidad en el sector público parten del objetivo primordial de dominar las técnicas de Control de Calidad para posteriormente aplicarlas en las entidades burocráticas sin antes identificar a un nivel teórico la pertinencia de dicha aplicación; en este sentido nuestra inquietud es subsanar ese vacío teórico de una forma modesta.

El presente trabajo se ha dividido en tres niveles fundamentalmente; en un primer nivel, se recuperan los aspectos sustantivos que dan vida al trabajo de Lipsky, donde la idea general gira en torno de la importancia de esos trabajadores del sector público, los cuales impactan en la vida de los ciudadanos. Otra idea del trabajo de Lipsky, es que se identifican a estos "burócratas a nivel de la calle" como los "hacedores"² de las políticas públicas, ya que ellos constituyen la última instancia de dichas políticas; cabe señalar que otro de los aspectos importantes de estos burócratas es que constituyen una gran parte de los trabajadores del gobierno, y son ellos los que tienen contacto directo con los usuarios, estos empleados juegan un papel crítico sobre los derechos de los ciudadanos.

Asimismo destaca en el análisis de Lipsky la idea de discrecionalidad, la cual juega un papel preponderante, puesto que los trabajadores de este nivel enfrentan condiciones muy particulares y emplean su discrecionalidad al determinar la naturaleza, la cantidad y la calidad de los beneficios y sanciones prevista por las entidades en las que ellos laboran. Otra idea importante en el concepto de TRIAGE el cual Lipsky identifica como un modelo para la diferenciación en el proceso de

gente, el cual proporciona una guía para la optimización del uso de los recursos y el otorgamiento de servicios.

Finalmente, tenemos en el trabajo de Lipsky, el concepto de responsabilidad el cual se circunscribe como una relación entre personas o grupos, dado que uno es siempre responsable ante alguien, refiriéndose esta responsabilidad a los patrones de conducta.

En el segundo nivel, se integran una modesta pero sustantiva recopilación de los elementos generales que dan vida a la Teoría de Calidad total. Cabe señalar que para efectos del presente trabajo sólo abordaremos los puntos que consideramos, mediante una revisión preliminar, se podrían integrar al trabajo de Lipsky, los cuales en términos generales se refieren a los conceptos de círculos de calidad, la evaluación de los mismos, la importancia de un proceso circular como lo plantea Ishikawa en su propuesta PHVA (Planear, Hacer, Verificar y Actuar), la pertinencia de los catorce puntos para la gestión de calidad que sugiere Deming, la visión a clientes, lo recuperable de la teoría Z que propone William Ouchi, así como el espíritu general que da vida a esta multicitada corriente.

En el tercer nivel -el cual constituye la parte fundamental del presente trabajo-, se trata de amalgamar teóricamente por un lado, el trabajo de Lipsky y por el otro la corriente de Calidad Total, dando como resultado una propuesta preferentemente teórica en la cual se comprenda la posibilidad y la pertinencia de aplicar algunas fases de la Calidad Total en el sector burocrático, específicamente en lo que hemos llamado

"burocracia a nivel de la calle"; abordándose en primer lugar el ensamble general de las corrientes, que constituyen el presente trabajo, en donde destaca la idea de discrecionalidad y control como elementos contradictorios, asimismo la idea de entender el poder como instrumento para indagar en la esencia de la discrecionalidad. También se considera el problema de las condiciones de trabajo de los burócratas en este nivel, para una posible implementación de la Calidad Total tomando en consideración que los recursos y la falta de estos resultan ser un problema generalizado en la burocracia en general, no siendo la excepción los burócratas a nivel de la calle. Por último, se considera la implementación de los círculos de calidad en la burocracia a nivel de la calle como un intento para lograr estandarizar los criterios de selección y por ende, la optimización de los recursos de las entidades públicas donde se desempeñan los burócratas antes citados.

1. LA BUROCRACIA AL NIVEL DE LA CALLE SEGUN EL TRABAJO DE LIPSKY

1.1 ¿QUE ES LA BUROCRACIA A NIVEL DE LA CALLE?

Dentro de una organización se encuentran diversos niveles jerárquicos en los cuales podemos identificar los que atienden directamente a los clientes. Si pensamos en una organización pública el nivel al que nos estaríamos refiriendo serían aquellas personas que atienden al público en general en las diversas entidades gubernamentales o públicas.

Por lo tanto, según Lipsky, los burócratas a nivel de la calle son los que tienen contacto directo con los clientes, llámese policía, maestros, jueces, abogados, etc.

Las acciones de la mayoría de estos trabajadores constituyen los servicios dados por el gobierno; por lo que se dice que los burócratas de la calle pueden otorgar tanto beneficios como sanciones que llegan a delimitar las vidas de los clientes.

Por otro lado, los burócratas a nivel de la calle implícitamente intervienen en los aspectos de la relación constitucional entre los ciudadanos y el Estado. Es decir, los burócratas a nivel de la calle juegan un papel crítico sobre los derechos de los ciudadanos, ya sea en el momento que ellos directamente proporcionan beneficios públicos o cuando intervienen entre el ciudadano y el gobierno.

De ahí que el burócrata a nivel de la calle en muchas ocasiones se vea envuelto en serias controversias políticas; esto porque, por un lado, el ciudadano cuando sale y se enfrenta al gobierno lo hace por medio de un burócrata un burócrata de ventanilla; y, por otro lado, ellos por estar en contacto con el público son acusados de no realizar eficientemente la política; es decir, este grupo es el que recibe las demandas y necesidades de la ciudadanía y siendo para el gobernado la única forma de acercarse al gobierno.

1.2 LA DISCRECIONALIDAD

Para Lipsky el burócrata a nivel de la calle, a diferencia de los burócratas de otros niveles, se enfrentan en muchas ocasiones a casos con condiciones muy particulares en las que seguramente tendrá o intentará adaptar cierta política a estos casos específicos, por lo que "...los burócratas a nivel de la calle tienen una considerable discrecionalidad al determinar la naturaleza, la cantidad y la calidad de los beneficios y sanciones previstas por sus agencias".³

Para Lipsky este es un elemento importante, ya que la discrecionalidad a nivel de la calle promueve la autoestima de los trabajadores; y por otro lado, hace creer a los clientes que los burócratas a nivel de la calle tienen la clave de su bienestar.

Sin embargo, no con esto se quiere decir que el burócrata a nivel de la calle no se vea limitado por las normas,

regulaciones, directivos de niveles superiores, la propia administración, etc.

En este trabajo veremos a la discrecionalidad no como un problema que tengamos que resolver sino más bien como algo inherente a la misma organización; debido a que el burócrata a nivel de la calle se enfrenta a diversas condiciones. En primer lugar, en muchas ocasiones el burócrata a nivel de la calle se enfrenta a situaciones muy complicadas que le sería muy difícil llevar a cabo su trabajo sin discrecionalidad. En segundo lugar, se debe a que muchas de sus tareas requieren de una atención específica de su juicio, que en diversas ocasiones no se encuentran previstas en los "formatos programados". Una tercera razón es que, "tanto para los trabajadores como para los clientes, el mantenimiento de la discrecionalidad contribuye a la legitimidad de los servicios de beneficencia de los servicios del Estado, a pesar de que los burócratas a nivel de la vía pública de ninguna forma establecen los límites de la intervención del Estado".⁴

1.3 LOS BUROCRATAS COMO HACEDORES DE LA POLITICA PUBLICA

Uno de los papeles más importantes de la burocracia a nivel de la calle según Lipsky, es el hecho de que estos trabajadores son los que llevan a la última instancia la política pública; es decir,, para Lipsky el hecho de que sean ellos los

que ejecutan las medidas tomadas por los niveles superiores, los ubica dentro del terreno de los hacedores de la política pública.

Esto es, para la ciudadanía los burócratas a nivel de la calle son los que les pueden o no resolver sus problemas, son los que escuchan y atienden sus demandas; por lo tanto se dice hacen la política en dos aspectos; uno "ellos ponen en ejercicio una amplia discrecionalidad sobre los ciudadanos con quienes ellos obran entre sí; entonces, cuando, cuando están comprendidas dentro de un acuerdo, sus acciones se suman en el comportamiento de una agencia, (y segundo) la relativa autonomía proveniente de la autoridad organizacional".⁵

1.4 CIRCUNSTANCIAS DE TRABAJO

La persistencia de rígidos e irresponsables patrones de conducta resultan de la sustancial discreción de los burócratas a nivel de la calle, ejercida en un contexto de trabajo particular. Al igual que otros hacedores de política, operan en un contexto que condiciona la forma en que perciben los problemas y estructuran las soluciones a ellos. El ambiente de trabajo de los burócratas a nivel de la calle está estructurado por condiciones comunes que dan origen a patrones de práctica comunes y que afectan la dirección que toman esos patrones. Esta es la base en la que participan del contexto situacional del trabajo a nivel de la calle que permiten la generalización de roles

genericos políticos y sociales críticos y las políticas operativas a las que dan origen.

El trabajo de los burócratas a nivel de la calle está caracterizado por grados relativamente altos de discrecionalidad y de interacciones regulares con los ciudadanos. Diariamente, experimentan las siguientes condiciones de trabajo:

- * Recursos inadecuados para la ejecución de las tareas.
- * La demanda de servicios tienden a incrementar la búsqueda de recursos.
- * Los objetivos esperados por las agencias en las que ellos trabajan tienden a ser ambiguos, vagos o conflictivos.
- * La ejecución orientada hacia objetivos tiende ser dificultosa y muchas veces es imposible de medir.
- * Los clientes son típicamente no voluntarios.

1.5 EL BUROCRATA A NIVEL DE LA CALLE EN LA PRAXIS

Lipsky identifica en un análisis entre sociológico y psicológico las actitudes que toman los burócratas a nivel de la calle para sortear los problemas que giran en torno a su trabajo, como es el hecho de contar con recursos limitados e inadecuados, o las metas ambiguas a las que tiene que responder; una de las armas que tienen los burócratas a nivel de la calle es la gran discrecionalidad con la que cuentan para hacer frente a

estos y más problemas que se presentan en la practica diaria de su trabajo.

Por otro lado, uno de los elementos más interesantes de esta parte del trabajo de Lipsky es la idea de "TRIAGE" la cual es identificada por el autor como "un modelo apropiado para la diferenciación en el proceso de gente"6 el vocablo tiene su origen en un contexto de campo de batalla, y se refiere a las decisiones del personal medico para colocar a los soldados en una de tres categorías

- Mortalmente heridos con poca esperanza de recuperación
- Ligeramente heridos que no requieren atención inmediata.
- Seriamente heridos pero que se pueden salvar se le provee atención medica inmediata.

En terminos generales "TRIAGING" proporciona una guía para la optimización del uso de recursos en batalla.

Este concepto proporciona una analogía útil para la distinción democrática por varias razones:

- Opera y se ordena en un contexto de severos deficiets de recursos, donde los costos de espera no se pueden pasar a los clientes, excepto bajo consecuencias inaceptables.

- Distingue entre clientes aunque requiere de un grado personal de discrecionalidad la cual no puede ser reducidas a guías oficiales y claramente opera a la ventaja de unos y la gran

desventaja de otros (es el caso de algunos que se pudieron haber salvado si se les hubiera dado atención).

La idea de "TRIAGE", tienen su contrapartes en muchas burocracias a nivel callejero, psiquiatras y psicólogos se enfocan a tratar gente que según ellos puede responder al tratamiento, inspecciones policiacas se concentran frecuentemente no en los barrios mas necesitados sino en aquellos a los que todavía se les considera redimibles.

El problema central no es el hecho de la distinción de clientes sino el abuso por rutina que se hace de esa distinción. Esta distinción frecuentemente ayuda a los burócratas a nivel de la calle a tratar las ambigüedades, rutinas estres psicológico al que está sujeto su trabajo.

Existe un conflicto permanente entre norma universalística y practicas parciales, para comprender por que persiste esta práctica contradictoria debemos comprender estos puntos:

- * El contexto de distinción de clientes hace difícil de asignar el desempeño del trabajo.
- * Los burócratas a nivel de la calle están convencidos de que todos los clientes los tratan igual.
- * Cuando la distinción es clara se atribuye a las políticas asignadas o al beneficio propio de los clientes (como a los niños

con deficiencias mentales que se les envía a escuelas especiales, para evitarles la humillación de los niños sin problemas).

* Existe una regla de normalidad que permite medir que cliente será capaz de beneficiarse o aprovechar el servicio y cual no.

* La distinción es intrínseca a la burocracia a nivel de la calle y no es sancionada.

Control de clientes y situaciones de trabajo.

Cada orden social depende del consentimiento general de sus miembros, hasta las instituciones más coercitivas funcionan mientras aquellos afectados por la institución cooperan en sus actividades la cual emerge de las estructuras de las alternativas - A los clientes se les aísla para que tengan poco contacto con otros que se encuentren en similares condiciones.

Los burócratas a nivel de la calle adoptan juicios de otros como propios en la toma de decisiones.

1.6 RESPONSABILIDAD, TENDENCIAS Y CONTROL DE SERVICIO.

La democracia moderna depende en la responsabilidad de las burocracias para realizar declaraciones políticas y para administrar la continuidad de las estructuras gubernamentales determinadas y reglamentadas, por lo que la responsabilidad debe significar más que una respuesta para un superior o el dar una explicación de sus acciones.

La gente debe ser responsable cuando hay una alta probabilidad de que sean los responsables de legitimar la autoridad o influencia. La responsabilidad es en una relación entre personas o grupos ya que uno es siempre responsable para alguien. Y se refiere a los patrones de conducta. Esto significa que los esfuerzos para cambiar o mejorar la responsabilidad no pueden ser exitosos a menos que los patrones de conducta cambien o mejoren.

Incrementar la responsabilidad por medio de controles administrativos, es tratar de incrementar la congruencia entre la conducta del trabajador y las políticas de la agencia a través del uso de sanciones e incentivos, aunque no son el único camino.

Los prerequisites de responsabilidad política se refieren a que las agencias deben: saber lo que quieren de sus trabajadores; saber como medir el desarrollo de sus trabajadores; establecer estándares para criterios; y tener incentivos y sanciones capaces de disciplinar a los trabajadores.

Las burocracias a nivel e la calle requieren de personas para tomar decisiones acerca de otras personas y estos burócratas tienen discrecionalidad por la naturaleza del servicio que utiliza criterios humanos no programados. Además de continuar teniendo responsabilidad o al menos está abierta la posibilidad de que cada cliente presente circunstancias especiales y oportunidades que puedan requerir un nuevo pensamiento y flexibilidad de acción.

Las fuentes de influencia de las burocracias son: las perspectivas de la agencia y las demandas de los clientes. los

administradores públicos son inducidos a hacer burócratas más responsables, reduciendo su discrecionalidad y sus alternativas; y, por otro lado, insisten en trabajar con objetivos con la esperanza de monitorear la responsabilidad. Sin embargo estos burócratas pueden sabotear los esfuerzos para controlarlos y adaptar sus conductas para evitar responsabilidad. Los reportes del desempeño de los burócratas no puede forzar la responsabilidad. En adición a esto, otra dificultad para obtener responsabilidad por medio del control de gestión surge de la dependencia de las burocracias en sus trabajadores.

El control puede transtornar la calidad de los servicios: primero, la especialización de los metodos de tratamiento a clientes bajo la guía de obtener responsabilidad, puede resultar en la reducción en el servicio a clientes; segundo, la supervisión de los subordinados cuya amplia discrecionalidad y responsabilidad requiere la afirmación de prioridades en un intento de incrementar la responsabilidad; y tercero, los diversos esfuerzos de control de gestión proporcionan una visión superficial de la responsabilidad.

Una de las aparente características de los servidores públicos es la ambigedad y multiplicidad de objetivos y el dilema respecto a la responsabilidad es saber cuando es deseable la clarificación de los objetivos y cuando esto resulta en una reducción en el alcance y misión de los servicios públicos.

El desarrollo se las medidas de desempeño es crítico para las políticas de responsabilidad burocrática. La dirección se concentra en medir el desarrollo de los trabajadores

correctamente. Sin embargo en ocasiones la medida induce a los trabajadores a reducir la atención a otros aspectos de su trabajo y sobre todo cuando no hay control de calidad del trabajo.

Los burócratas a nivel de la calle toman sus decisiones y ejercitan su discrecionalidad dirigiendo sus actividades en formas que mejoren sus niveles de desarrollo. La mayor discrecionalidad es parte de un rol burocrático, y la menor puede inferir en los indicadores cuantitativos. Las medidas de calidad de servicios no tienen significado sin un control adecuado para ciertos niveles de dificultad.

Puede ser posible que para los burócratas a nivel de la calle el escrutinio funcione y se prevean hechos de calidad. Pero dada la estructura de estos gerentes, tal escrutinio obstruiría las relaciones entre los trabajadores y clientes.

Por otro lado, la productividad financiera resume la relación entre recursos y el producto resultante del servicio público. Existen dos dimensiones de servicio (cualitativo y cuantitativo). Si la cantidad se incrementa o permanece igual, pero los servicios son de baja calidad, los incrementos de productividad no necesariamente se presentan.

En la práctica, la calidad de los servicios rara vez se toma en cuenta, lo cual puede deberse a muchas razones: primero, es difícil medir la calidad el servicio y la reducción en la calidad deficiente del servicio; segundo, hay diversas maneras de ahorrar dinero no dando tan buena calidad sin que esto se note o aumentar el número de situaciones en que actúan; tercero, las presiones para reducir las tasas de interes y aumentar la

productividad son fuertes, mientras que la estructura para mantener la calidad del servicio es desorganizada y con poca fuerza.

La crisis fiscal afecta la calidad afecta la calidad de los servicios. Primero, los servicios son relacionados de varias formas manteniendo la apariencia del servicio, mientras se reduce en la practica; y lo segundo, es la reducción de personal.

Las prioridades se establecen por relaciones imperativas de gerencia laboral, no por las necesidad de los clientes para la provisión de servicios.

Una consideración importante en las relaciones burocráticas de una sociedad tecnológicamente avanzada es la extensión y persistencia de diferentes subculturas y clases particularmente expresadas en la preparación de los clientes. Con esto se debe observar que el carácter del trato del cliente en manos de los burócratas a nivel de la calle refleja y refuerza la clase social y la división racial.

El aspecto legítimo del sistema político y económico depende de la apariencia del aprovisionamiento para aquellos que pueden proveerse así mismos y de la respuesta abierta y justa a las quejas de los ciudadanos. Los trabajadores del servicio público traducen los requerimientos en programas. Pero la política gubernamental no tiende a responder por completo a las necesidades de los ciudadanos,

La mediación de los burócratas a nivel de la calle ayuda a estructurar la naturaleza del conflicto humano de muchas maneras: primero, como portadores de políticas, deben edificar en

su vida de trabajo respuestas a las decisiones tomadas en los niveles del sistema; segundo, la dificultad de controlarlos es entendible por clientes; tercero, parece más fácil cambiar el comportamiento de los trabajadores o su trabajo, que afectar el sistema político que provee la estructura al trabajo. Estos otros aspectos de estructura de trabajo son determinados en tiempo y lugar a partir de las experiencias de los clientes.

El potencial para crecer y para cambiar en la burocracia a nivel de la calle depende tanto de identificar los problemas críticos y reconocer los patrones de práctica que se pueden tanto reconstruir cómo producir.

Los factores que contribuyen a la dificultad de la reconstrucción de la burocracia son tres: el conflicto de interés entre los burócratas y los clientes, superiores organizaciones, etc.; los patrones de práctica que se desarrollan están basados en los requerimientos fundamentales del trabajo; y por último es difícil pensar en cambios de la burocracia a nivel de calle los cuales estén relacionados con la apariencia de flexibilidad e innovación.

Las tendencias contradictorias de las relaciones de la burocracia a nivel de la calle consideran atributos que soportan los cambios de la burocracia que deben tomarse en consideración: primero, los programas públicos y el control proveen el potencial para movilizar clientes y la simpatía pública hacia una gran consideración en implementación y administración; segundo, las normas profesionales de comportamiento hacia los clientes proporcionan una medida de

resistencia a la burocratización; tercero, los burócratas interactúan constantemente con los clientes; cuarto, los trabajadores de bajo nivel mantienen un grado de control sobre su entorno de trabajo.

Individualmente, los burócratas ejercitan discrecionalidad para controlar la situación de trabajo. Colectivamente, los burócratas son capaces de tener papeles significativos en el trabajo para el cual fueron contratados; y, finalmente, hay un precedente distinto para aquellos empleados organizados en cuanto a las necesidades de los clientes.

La burocracia nivel de la calle continuamente confrontan proposiciones para el cambio. Buscando eficiencia, equidad con flexibilidad e intervenciones apropiadas, desde diferentes perspectivas públicas oficiales proporcionando tres líneas de análisis: alentar la autonomía de los clientes e influir sobre las políticas; mejorar las práctica actual a nivel de la calle; ayudar a los burócratas a nivel de la calle a dar respuestas de cambio más efectivas.

La discrecionalidad de la dirección es el corazón del problema de la burocracia a nivel de la calle. en gran parte, la sociedad no está dispuesta por completo a circunscribir la discrecionalidad al nivel de la calle. Sin embargo pueden haber algunos contextos en los cuales es deseable el circunscribirla. Donde la discrecionalidad de los trabajadores conduce hacia un trato a clientes injusto y desigual, sin compensación de beneficios, debe ser deseable el reformar los sistemas renovando la fuente de injusticia.

Aquí se presentan dos problemas. El primero, es extremadamente difícil, circunscribir todas las posibilidades y el segundo es el presentar el problema puede hacer que sólo la mayoría de los clientes se sientan afectados.

Si la discrecionalidad fuera únicamente para los burócratas, habría menos necesidad para rutinas y simplificaciones y para luchar contra la incertidumbre y si estuvieran disponibles medidas apropiadas de desempeño, los burócratas podrían hacerse más responsables de su comportamiento.

Los recursos pueden no mejorar las condiciones de trabajo, pero en su lugar pueden incrementar el número de clientes servidos. En los servicios públicos, es difícil sostener la línea para la calidad de servicio cuando hay clientes que permanecen sin ser servidos, y empleados organizados que se sienten agraviados.

En las burocracias a nivel de la calle hay un requerimiento irreductible que los empleados públicos interactúan con los ciudadanos para determinar la naturaleza y extensión de los servicios públicos ellos deben recibir y proporcionar aquellos servicios por medio de las interacciones con ellos. Los burócratas deben ser profesionales con un comportamiento altruista, con altos estándares y para que tengan un sustituto de auto-monitoreo. Los burócratas no pueden ser restringidos en sus funciones diarias, así pues el auto-control debe sustituir los controles burocráticos.

La política pública para influenciar la dirección de profesionalización es típicamente dirigida hacia el pago de altos

salarios para hacer estos puestos más deseables para una clase de gente educada mejorando y subsidiando el entrenamiento profesional.

Existen por lo menos tres áreas en las cuales los profesionales en la forma que se organizan ayudan a erosionar el servicio de orientación. Primero, los profesionales por definición son responsables de si mismos. Segundo, un problema es que los profesionales tienden a trabajar aisladamente. tercero, el agente más poderoso en la socialización del trabajo.

El servicio civil debe comenzar a trabajar en las habilidades basadas en el reconocimiento y no sólo en el volumen de trabajo, en lo apropiado de la respuesta y la calidad de la interacción con los clientes.

Una burocracia a nivel de la calle que tiene un proceso de desarrollo de crecimiento de staff y este asimismo desarrolla procesos para la toma de decisiones de grupos pequeños. Estos probablemente se establecen mejor para determinar que aspectos del servicio social deben ser rutinizados y que aspectos deben ser mantenidos sin programación.

Existen tres consideraciones importantes que conducen al ejercicio eficiente de los trabajadores y un control responsable sobre la situación de trabajo. Primero, los clientes de servicio deben convertirse en una gran fuerza de resistencia para los burócratas a nivel de la calle. se deben descubrir la forma para hacer más viable y accesible el comportamiento de los trabajadores de bajo nivel, y los clientes con mayor tendencia a ser afectados por sus acciones deben involucrarse más en la

definición de la buena práctica. Un segundo requerimiento es el sustentar de la burocracia a nivel de la calle es el liderazgo de la gente comprometida a la nueva orientación. Un aspecto final del soporte económico para mantener la orientación del cliente de la burocracia a nivel de la calle descansa en el desarrollo de los procesos no comunes de la crítica del soporte económico. Construir en cada semana de práctica debe ser la oportunidad para renovar el trabajo individual, las críticas constructivas y la búsqueda de la capacidad colectiva para mejorar el desempeño.

2. LA CALIDAD TOTAL.

2.1 QUE ES LA CALIDAD TOTAL

En terminos generales la Calidad Total significa el control total de la administración misma y se podrá definir según el Dr. Armand V. Feigenbaum como "un sistema eficaz para integrar los esfuerzos en materia de desarrollo y de calidad realizados por los diversos grupos en una organización de modo que sea posible producir bienes y servicios a los niveles más económicos con plena satisfacción de los clientes".⁷

La Calidad Total exige la participación de todas las divisiones, ¿incluyendo las de mercadeo, diseño, manufactura, inspección y despachos. Para no arribar al problema de que la Calidad Total como tarea de todos se convirtiera en tarea de nadie, la Calidad Total se respalda por una función gerencial bien organizada; por lo tanto, el control total de calidad debe estar en manos de especialistas.

La modalidad japonesa de control total de calidad significa que todo individuo en cada división de la empresa deber estudiar, practicar y participar en el control de calidad. ya no basta con pensar en formas de motivar a los empleados. Se requiere de un personal totalmente comprometido, conocedor, con información interna del entorno, creativo, eficaz y bien educado; es decir, con una cultura de trabajo orientada a que siempre de un valor superior a su empresa y esta le corresponda con lealtad, dándole calidad de vida y un valor superior al empleado, al trabajador: respeto, equidad, oportunidades, etc.

2.1.1. IDENTIFICAR LAS CARACTERISTICAS DE LA CALIDAD REAL.

Dentro del control de calidad es importante identificar las características de calidad real en contraste con las condiciones necesarias para alcanzar la calidad real; es decir, el control de calidad se hace para lograr aquella calidad que cumpla los requisitos de los consumidores, es muy frecuente que se incurra en el error de confundir a los medios para alcanzar la calidad con la calidad misma; la segundo responde a las necesidades facticias del cliente mientras que la primera responde a los estándares de calidad.

2.2 LOS CIRCULOS DE CALIDAD

Se dice que "las actividades de círculos de calidad sí son acordes con la naturaleza humana serán aplicables en cualquier parte del mundo, pues el hombre es hombre y hay un vínculo común de humanidad"⁸

Para que el control de calidad tenga éxito debe haber actividades de círculos de calidad puesto que los trabajadores que están en primera línea son los que sí conocen la realidad de los hechos.

¿Que es el círculo de control de calidad?, el círculo de calidad es un grupo pequeño de gente que realiza actividades inherentes al control de calidad y lo hacen de manera voluntaria dentro de una misma área de trabajo, y buscan el mejoramiento y control de las actividades relacionadas a su trabajo, esto mediante técnicas de control total de la calidad.

Se conocen diez factores que son pautas útiles para dirigir las actividades de los círculos de calidad y estos son : (1) autodesarrollo, (2) servicio voluntario, (3) actividades de grupo, (4) participación de todos los empleados, (5) utilización de técnicas de CC, (6) actividades íntimamente relacionadas con el lugar de trabajo, (7) vitalidad y continuidad de las actividades de CC, (8) desarrollo mutuo, (9) originalidad y creatividad, (10) atención a la calidad, a los problemas y a la mejora.

Como este movimiento de los círculos de calidad se basa en el respeto a la humanidad, el punto (2) es sumamente importante puesto que no hay mejor forma de lograr la cooperación que la voluntaria.

Otra idea importante es la de desarrollo mutuo y es que el hecho de intercambiar experiencias con colegas situados en otros lugares de trabajo, en otras empresas y en otras industrias proporciona una visión panorámica de los problemas. Un punto que es importante aclarar es que al decir participación de todos los miembros no se refiere a todos los miembros de la organización sino a todas las personas que participan en un lugar de trabajo sean tres o diez.

2.2.1. COMO INICIAR LAS ACTIVIDADES Y COMO LLEVARLAS A LA PRACTICA

Para iniciar las actividades de los círculos de calidad es necesario que la empresa este integrando el control total de calidad en la misma, aunque hay experiencia de algunos lugares

que se dedican sobre todo al servicio, las cuales comenzaron, primero con las actividades de los círculos de calidad para posteriormente incorporar a la empresa misma al camino de la Calidad Total.

Por otro lado, para llevar a la práctica las actividades de un círculo de Calidad Total se deben observar los siguientes puntos:

a) Cómo promover un círculo de control de calidad a escala nacional. Por ejemplo en el Japón existe un centro de CC, en Corea del Sur el gobierno ofrece estímulos a los que participan en los CC.

b) Como promoverlo en una empresa.

Los primero es elegir una división que asuma la responsabilidad de promover las actividades de dichos círculos, esta división tiene jurisdicción sobre todas las áreas que tengan actividades de círculos.

c) Que puede hacer un círculo de calidad individualmente.

Cada círculo deberá ocuparse de varios problemas; por ejemplo, deberá escoger su propio tema y luego dedicarse a la tarea de resolver los problemas concernientes a ese tema un proceso útil es el siguiente:

- escoger un tema, fijar metas

- discutir la pertinencia del tema
- Evaluar la situación actual
- analizar las causas
- establecer medidas correctivas y aplicarlas
- evaluar los resultados
- prevención de errores
- planeación para el futuro.

Los pasos anteriores se llaman "la Historia del CC" y constituyen una herramienta práctica.

Los pasos necesarios para iniciar las actividades de los círculos son:

- Los gerentes, los jefes de división y todos los responsables del control de calidad deben ser los primeros que empiecen a estudiar las actividades de Control de Calidad y de los círculos.

- Se debe asistir a conferencias y a otras empresas donde se este aplicando el sistema.

- Se escoge a la persona que se encargarán de promover las actividades de los círculo de CC en la empresa, esta persona deberá estudiar el asunto y preparar un texto simplificado acorde al trabajo.

- La empresa comienza enseguida a capacitar dirigentes de círculos y les da adiestramiento en control de calidad y en las actividades de los círculos.

- Los mejores círculos están formados por un número no mayor de seis ni menor a tres, pero nunca deben exceder de diez.

- En lo relativo al liderazgo es conveniente que haya un sistema adecuado de rotación y de elección por parte de los miembros del círculo, si un grupo es muy grande se debe dividir en subgrupos.

- Los trabajadores posteriormente de la capacitación deben identificar los problemas que hay en su propio lugar de trabajo, sin necesidad de que otros se los vengán a enseñar

2.2.2. COMO EVALUAR LAS ACTIVIDADES DE DICHS CIRCULOS

En primer lugar, la actividad de dichos círculos no debe evaluarse limitándose al análisis de sus resultados especialmente cuando los resultados se dan en terminos monetarios; por lo tanto, la evaluación deberá atender a factores tales como la manera en que se dirigen las actividades de los círculos de calidad, la actividad y el gran esfuerzo que se muestren para resolver los problemas, y el grado de cooperación que exista en el equipo.

Es importante aclarar que los que se evalúa en esta parte no es el avance de la empresa sino el desarrollo de las actividades de los círculo.

Es importante atender las funciones de supervisión y los círculos de control de calidad. Los criterios de evaluación podrían ser los siguientes:

selección del tema	20 puntos
esfuerzo cooperativo	20 puntos
comprensión de las condiciones	30 puntos
resultados	10 puntos
estandarización y prevención	10 puntos
reflexión y replanteamiento	10 puntos.

2.3 EL PROCESO PHVA

El proceso Planear, Hacer, Verificar y Actuar (PHVA), comienza con determinar las metas y los objetivos, para posteriormente determinar los métodos para alcanzar dichas metas, posteriormente se debe dar educación y capacitación para posteriormente realizar el trabajo, en seguida se verifican los efectos de la realización y por último se debe tomar la acción apropiada para iniciar nuevamente el círculo determinando la nuevas metas y los nuevos objetivos.

Determinar las metas y los objetivos.

Para esto se necesita tener políticas claras en la organización, si no se fijan políticas no se pueden establecer metas.

Métodos para alcanzar dichas metas.

La determinación de un método equivale a la normalización es decir, si una persona desarrolla un método deberá normalizarlo, convertirlo en reglamento y luego incorporarlo dentro de la tecnología de la empresa.

Verificar los efectos de la realización se deben encontrar las excepciones de la siguiente manera:

- verificar las causas, es ver si todos los factores usuales están bajo control.

- verificar por medio de los efectos, observar las características del diagrama causa y efecto.

Tan sólo la verificación no sirve para los intereses de la empresa, es necesario encontrar los factores causales de las excepciones y tomar la acción apropiada.

2.4 LOS CATORCE PUNTOS PARA LA GESTION DE CALIDAD TOTAL

Los catorce principios de Deming⁹ para transformar la gestión en las organizaciones occidentales pequeñas o grandes, en organizaciones de servicios o producción orientadas a la calidad, productividad y competitividad no son sólo normas sino asimismo una nueva forma de pensamiento que tiene a la calidad como principal objetivo, y estos puntos son los siguientes:

1. Crear constancia en el propósito de mejorar el producto y el servicio. En las organizaciones existen los problemas actuales y

los del mañana, en este sentido son los problemas del futuro los que exigen constancia y dedicación para mejorar la competitividad y la calidad. La constancia en este propósito implica la aceptación de obligaciones tales como: El innovar, asignando recursos a la planificación a largo plazo; además de destinar recursos a la investigación y la educación; y de tener un proceso mediante el cual se logre una mejora constante del diseño del producto y del servicio, lo que está implicando un círculo de calidad que, una vez puesto en marcha, nunca terminará. A este respecto el cliente debe de ser considerado como la pieza más importante en el otorgamiento de un bien o servicio.

2. Adoptar una nueva filosofía. El adoptar una nueva filosofía a este respecto significa tener a la calidad como el objetivo, como la gran meta de la organización. Cuando se acepta a la calidad como filosofía no es posible seguir aceptando los niveles corrientes de errores o defectos, un material no adecuado, a personas que no saben su trabajo o que tienen miedo a preguntar, la ineficiencia, etc. En resumen esto es la aceptación de los catorce puntos y la eliminación de lo que Deming llama enfermedades mortales y obstáculos para su implementación.

3. Dejar de depender de la inspección en masa. La calidad no se hace con base a la inspección sino mejorando el proceso global de producción. A este respecto el proceso de algún artículo eleva los costos y a menudo por la necesidad de piezas estos no se repararan como es debido, es por esto que la inspección no debe

darse solamente en el final de la producción sino a lo largo de todo el proceso, aprovechándola para sacar pequeñas muestras que sirvan para realizar un control estadístico, pero esta inspección debe enfocarse sobre todo a la calidad del producto que se está elaborando y no a la reparación del error, ya que si las cosas se hacen bien desde el principio no será necesario repararlas.

4. Acabar con la práctica de hacer negocios sobre la base del precio. El precio no tiene sentido sin una medida de calidad que se compare. Sin unas medidas adecuadas de calidad, el negocio se encamina hacia el licitador más bajo, y el resultado inevitable es una baja calidad y un costo elevado. Por lo que es necesario que el departamento de compras cambie su enfoque, de pensar en el costo inicial más bajo de material adquirido a pensar en el costo total más bajo, esto hace necesario seguir una muestra de los materiales durante todo el proceso de producción hasta los montajes completos, y aún más allá, hasta el último cliente.

5. Mejorar contante y continuamente todos los procesos de planificación, producción y servicio. Es importante que la meta que se refiere al logro de la calidad se incorpore en el proceso de producción desde el diseño, por lo que será fundamental trabajar en equipo en el diseño para lograr una mejoría continua en los métodos de ensayo y un entendimiento cada vez mejor de lo que necesita el cliente y la forma en que este usa y mal usa el producto. Esto hace que la calidad comience como una idea fijada por la dirección. Sin embargo para lograrla debe incorporarse

en los planes, en las especificaciones, en los ensayos, en su intento de hacer llegar al consumidor la calidad deseada, todo lo cual será responsabilidad de la dirección.

6. Implementar la formación. La dirección debe comprender y actuar sobre aquellos problemas que no permiten al trabajador de producción la posibilidad de realizar un trabajo satisfactorio. Las personas aprenden de diferentes maneras, algunos por medio de dibujos o por imitación, por lo que es necesario enseñarle a cada trabajador en particular lo que debe de haber aprovechando sus aptitudes.

7. A adoptar e implementar el liderazgo. la tarea de la dirección no consiste en supervisar, sino en el liderazgo. La dirección debe trabajar en las fuentes de mejora; la idea de calidad del producto y del servicio; y en que esto se traduzca la idea de calidad desde el diseño al producto real. por lo que los directores serán líderes. Algunas de las sugerencias de Deming a este respecto d son: eliminar las barreras que hacen que el trabajador realice su trabajo con orgullo; que los líderes conozcan el trabajo que supervisan; que la supervisión sea del procedimiento total y no sólo de un artículo; etc.

8. Desechar el miedo. nadie puede dar lo mejor de sí a menos que se sienta seguro, sin miedo de expresar ideas o de hacer preguntas debido a un comportamiento deteriorado que en muchas ocasiones afecta el comportamiento. con respecto existe una

resistencia generalizada al saber por miedo al cambio. Además de esto otro perjuicio ocasionado por el miedo es la incapacidad de servir al beneficio de la compañía por tener que satisfacer las reglas específicas, o por la necesidad de satisfacer a cualquier costo el cupo de producción.

9. Derribar las barreras entre las áreas staff. El personal de investigación, diseño, compra de materiales, ventas y recepción de materiales debe conocer los problemas surgidos con los diversos materiales y especificaciones de producción y de montaje. de otro modo habrá pérdidas en producción debido a la necesidad de reprocesar. Los equipos formados por el personal antes mencionado podrían cooperar en los diseños y podrían lograr mejoras importantes en el producto, servicio y calidad actual, si pudieran trabajar sin miedo de arriesgarse. Tales equipos podrían llamarse Círculos de Calidad, por otra parte el trabajo en equipo hace que una persona compense con su fuerza la debilidad de otra y que todo el mundo agudice su ingenio para resolver los problemas.

10. Eliminar los eslogans, exhortaciones y metas para la mano de obra. El problema general de los eslogans surge de la suposición por parte de la dirección deque con ellos los operarios de producción podrían lograr cero defectos, mejorar la calidad y la productividad y cualquier otra cosa que fuera conveniente; sin embargo, esto puede producir resentimiento y puede derivar incluso en una mejora efímera que con el tiempo quizá podría

detenerse o invertirse por no estar basado en un proceso de calidad, es decir,, no con los carteles que exhortan a un trabajo más arduo se logra la calidad sino trabajando de una manera más inteligente. en referencia a esto mismo los objetivos son necesarios, pero los numericos pueden tener efectos contrarios.

11. Eliminar los cupos numericos para la mano de obra. El cupo es una manera de evitar mejorar la calidad y la productividad ya que hace reiteración en la cantidad y no en el trabajo bien realizado. la tarea de la dirección consiste en sustituir los estándares de trabajo por un liderazgo sabio e inteligente. Los líderes deben de entender algo del trabajo, siendo su objetivo el mejorar su comportamiento del hombre y la máquina para mejorar la calidad, incrementar la producción y al mismo tiempo conseguir que las personas se sientan orgullosas de su trabajo ayudando a eliminar las causas de los fallos para que realicen su trabajo mejor y con menos esfuerzo. el líder: debe saber si alguna persona necesita ayuda o merece algún reconocimiento; tiene responsabilidad de mejorar el sistema; y el lograr una mayor coherencia en el comportamiento dentro del sistema; etc. Donde quiera que se han desechado los estándares de trabajo y se han sustituido por el liderazgo, la calidad y la productividad se han incrementado sustancialmente y las personas están más interesadas en su trabajo. Por lo que para dirigir se debe ser líder y entender su trabajo y el de su personal.

12. Eliminar las barreras que privan a la gente de su derecho a estar orgullosas de su trabajo. A este respecto es importante que el trabajador se sienta orgulloso de su trabajo, lo cual puede lograr en cierta medida si la persona está segura de que su trabajo es aceptable. la persona que se siente importante en su trabajo hará todos los esfuerzos posibles por quedarse en el mismo. Se sentirá importante si puede sentirse orgullosa de su trabajo y puede colaborar en la mejora del sistema. el ausentismo y la movilidad de la mano de obra es en gran parte el resultado de una mala supervisión y una mala gestión.

13. Estimular la educación y la automejora de todo el mundo. Lo que necesita una organización no es sólo gente buena, sino de gente que además este mejorando constantemente su educación y capacidad. las personas necesitan en su carrera, más que el dinero, oportunidades cada vez mayores para añadir algo, material de otro tipo, a la sociedad.

14. Actuar para lograr la transformación. Los directores están de acuerdo en adoptar la nueva filosofía y en luchar por el logro de cada uno de los trece puntos anteriores y contra las enfermedades mortales, los obstáculos. Es necesario explicar las necesidades de este cambio hacia la calidad y lo que involucra; dividir los flujos del proceso en etapas de trabajo y considerar que en cualquier etapa hay un cliente que es la etapa siguiente, siendo la etapa final la que enviará el producto o servicio al cliente final, que es que compra el producto o el

servicio; comenzar a la brevedad posible a elaborar una organización que guía a la mejora continua de la calidad, en este punto se puede utilizar el ciclo de Shewhart¹⁰ que es un procedimiento que ayuda a la mejoría en cualquier etapa; todo el mundo puede formar parte del equipo que tiene como objetivo mejorar las entradas y salidas de cualquier etapa.

2.4.1 OBSTACULOS PARA SU IMPLEMENTACION

En las organizaciones existen obstáculos que van a dificultar la implementación de los principios antes mencionados, que Deming llama enfermedades y obstáculos dependiendo de la dificultad para erradicarlos y la gravedad del daño infringido.

Dentro de las enfermedades podemos encontrar:

1.- La carencia de constancia en un propósito; en este sentido es mejor proteger una inversión trabajando continuamente para mejorar los procesos, el producto y el servicio, que harán que el cliente regrese.

2.- El énfasis del beneficio en el corto plazo; la persecución de los dividendos trimestrales y los beneficios a corto plazo hacen fracasar la constancia del propósito.

3.- La evaluación por mérito o revisión anual; lo que está mal es que la valoración del comportamiento o la calificación por méritos está centrada en el producto final y no sobre el liderazgo para ayudar a la gente.

4.- La movilidad de la dirección; el uso de cifras visibles no son un buen parámetro; la compañía cuya dirección esta arraigada y comprometida con la calidad y la productividad no padece incertidumbres y desconciertos, y por ejemplo, un factor que contribuye a esta movilidad es la incapacidad del trabajador de sentirse orgulloso de su trabajo.

5.- Demasiados costos medicos; no se puede tener exito sólo con las cifras visibles, pero en realidad las más importantes son las desconocidas; por ejemplo, el efecto multiplicador de un cliente satisfecho, etc.

Los obstáculos son más fáciles de erradicar y se refieren, por ejemplo, a la suposición de que la mejora de la calidad y la productividad se logra inmediatamente por medio de un acto de fe o la suposición de que resolviendo los problemas, la automatización, aparatos y nueva maquinaria, transformar a la industria, etc. son problemas más mecánicos.

2.5 LA CALIDAD Y EL CONSUMIDOR

Las facetas de la calidad se refieren por ejemplo: a la decisión de la dirección sobre las especificaciones de las características de calidad de las piezas, del producto final, del servicio ofrezcido, etc.; a la decisión de la dirección sobre si hay que planear por adelantado el bien o servicio; la opinión del consumidor sobre el bien o servicio.

Por otro lado, la dificultad de definir la calidad reside en la traducción de las necesidades futuras del usuario a las características conmesurables, de forma que el producto se pueda diseñar y fabricar proporcionando satisfacción por el precio que tenga que pagar el usuario.¹¹

Para la calidad, el cliente es lo más importante en la producción o los servicios, porque si no hay cliente de que serviría el proporcionar servicios o la producción de productos. En por esto que es fundamental que se realice una investigación sobre los consumidores que nos ayude a comprender las necesidades y deseos de los mismos y de esta forma diseñar un producto o servicio que proporcione satisfacción al cliente.

Sin embargo, ¿Quién es el cliente?, el que paga la factura, a quien se tiene que satisfacer, a la persona que va a usar el producto. el cliente es el proceso siguiente y el cliente final es el que adquiere el bien o servicio.

Por otro lado, la calidad se tiene que medir por la interacción de tres componente: el producto mismo, el usuario y cómo usa el producto, y la formación del cliente.

3. LA BUROCRACIA A NIVEL DE LA CALLE Y LA CALIDAD TOTAL.

LA PROPUESTA.

3.1 ENSAMBLE GENERAL DE AMBAS IDEAS.

Entendiendo una de las facetas más importantes del control de calidad como lo es el servicio a clientes por un lado y el reconocer el factor humano como esencial en cualquier proceso administrativo por el otro, es posible concebir las actividades de los burócratas a nivel de la calle con algunos elementos de esta corriente, dado que sus actividades son acordes a el objeto de acción del control total de calidad puesto que se basa principalmente en la relación íntima que existe entre el trabajador público y el ciudadano, poniendo énfasis en la discrecionalidad que imprime el burócrata en el momento de realizar su trabajo, es en ese momento en donde con un nivel de voluntad personal puede imprimir técnicas de Calidad Total en el servicio, por supuesto técnicas de control se aplican tanto antes como después de la consumación de su trabajo.

Hasta el momento, los elementos principales del trabajo ya se han mencionado. Por un lado las descripciones de la burocracia a nivel de la calle y, por otro lado, la Calidad Total en su orientación hacia el cliente, Se ha dado como supuesto la posible vinculación de estas dos ideas, aun cuando no hemos abordado un plano desagregado.

En efecto, el primer problema teórico antes de ensayar siquiera una posible vinculación, es definir en que espacio es posible la relación entre dos elementos que intuitivamente son

contradictorios y que forman parte esencial del estudio; la discrecionalidad de la burocracia y la Calidad Total.

Discrecionalidad y control como elementos relevantes para una posible interpretación del problema haciendo referencia a la teoría sociológica y a la teoría política que a nuestro juicio, describen mejor los procesos e interacciones que se dan en la organización y que hacen posible la convivencia de los elementos antes mencionados.

La interacción entre actores sociales en el marco organizacional es, entonces, el punto de partida para introducirnos en el carácter específico de la burocracia a nivel de la calle que interactúan en contacto cara a cara con el público. en este sentido, la visión antropológica de Goffman (1970) no es muy acertada porque la interacción en los contactos cara a cara supone una naturaleza humana universal donde los miembros de la sociedad se conducen como participantes autorreguladores en encuentros sociales; por tanto, las conductas son reguladas externamente e impuestas al individuo quien actúa de acuerdo aun código de rituales establecidos socialmente.¹²

La referencia a una conducta humana universal es muy cuestionable, como señala Crozier (1970) "ninguna relación concreta entre individuos o entre grupos humanos puede jamás ser despejada de su dimensión de poder".¹³

Por lo tanto, una forma de indagar en la esencia de la discrecionalidad es a través del estudio del poder en las organizaciones. Ahora bien, "toda relación de poder está condicionada con toda una serie de restricciones 'estructurales' que condicionan las reglas del juego en que los individuos pueden desempeñarse".¹⁴

La visión de Crozier (1970) del poder en las organizaciones se basa en considerar el comportamiento de los actores como estratégico, con objetivos y reglas del juego definidas por el marco organizacional, de ahí su definición de poder:

"Cualquiera que sean sus fuentes, su legitimación, sus objetivos y sus métodos de aplicación, todo fenómeno de poder implica una posibilidad de acción de parte de un individuo o un grupo de individuos sobre uno o varios individuos o grupos diferentes".¹⁵

Hay tres problemas al considerar el poder: 1) como relación intencional y consciente que implica confrontación de dos partes y también como relación involuntaria que puede ejercer una de las partes o las dos a la vez; 2) es muy difícil cuantificar las cuotas de poder; 3) la influencia de un actor sobre otro aparte de específica es asimismo recíproca.

En este último punto, se hace referencia a lo que podríamos denominar negociación. No basta tener poder, sino que se debe tener capacidad y voluntad de ejercerlo. por tanto, la

relación de fuerzas es entre las fuerzas pertinentes y movilizables.

El comportamiento de los adversarios será dado por el margen de la libertad y arbitrariedad que pueden reservarse. La relación de fuerza entre los actores no consiste en una medición de sus fuerzas, sino en intercambio de posibilidades de acción.¹⁶ Los encuentros eventuales y aleatorios entre actores sociales que no tienden hacia objetivos comunes, no pueden generar relaciones de poder aún cuando haya diferencias culturales, de fuerza o de riqueza.

El poder va a ser inseparable de la organización. Los terminos de intercambio están condicionados por los objetivos formales e informales y por la estructura organizacional que impone las reglas del juego a los participantes. Tienden a limitar la libertad de acción de los participantes y a distinguir sectores donde la acción es previsible y sectores donde predomina la incertidumbre. La libertad de acción va a ser la discrecionalidad de que dispone el actor en la organización, es decir, lo permite la misma estructura.

Pasemos ahora al nivel más específico de la burocracia. No hay que olvidar que dentro de los movimientos actuales de redimensionamiento del estado, una de las reorientaciones que enfrenta es el cualitativo, es decir, a nivel de la calle, la mejora en la calidad del servicio y la participación tanto del burócrata como de ciudadano.

Por la misma naturaleza del trabajo, el presente análisis no debe confundirse con las propuestas de autogestión y autorganización de los trabajadores en la empresa que trabajan, es decir, la participación en la gestión y en la forma de decisiones por los trabajadores. Generalmente identificado con las cooperativas. 17

En este sentido Alain Touraine (1978) define a la burocracia como "una organización que no tiene que sostener unos objetivos, sino que se halla reducida a su vida interior. Pero precisamente porque no actúa, vemos que en ella proliferan las relaciones sociales, las alianzas y los conflictos, las reglas de la organización informal."18

La organización pública generalmente tiene sus objetivos y su misión definidos legalmente. Quizá debieramos hacernos la misma pregunta que Charles Wright Mills (1987) "¿es posible hablar de 'control' desde algún otro punto de vista que no sea el burocrático? Sí, desde luego que lo es, se han concebido diversas clases de 'autocontrol colectivo'. El enunciado adecuado de esta idea incluye todas las cuestiones relativas a la libertad y la racionalidad como ideas y como valores. Incluye asimismo la idea de 'democracia' como tipo de estructura social y como conjunto de expectativas políticas." 19

Este autocontrol colectivo hace referencia aun tipo más sutil de dominación y la racionalidad como parámetro de

eficiencia del sistema, dicha dominación hace necesaria más libertad para el actor, es decir, lo que de alguna forma se ha llegado a identificar como discrecionalidad y que se tiende a identificar con la democracia, o más particularmente, la extensión de las demandas democratizantes de la sociedad civil al Estado y a la administración pública.

De esta forma, las reglas o normatividades organizacionales y el sistema de decisión son dos elementos importantes por considerar para explicar la discrecionalidad.

"Los 'sistemas de decisión' que definen un tipo particular de relaciones sociales, las relaciones de 'influencia, que pueden abarcar desde la competencia hasta la hegemonia (...) aquí ya no existen unas normas establecidas, que estarían protegidas por unos controles sociales. Las normas ya no son anteriores a las relaciones sociales; son más bien su resultado, el producto de negociaciones y afrontamientos, y, por ende, resultan ser transformables, provisionales y poseedoras de una legitimidad de convención más que de principio. Las decisiones rigen los cambios experimentados por una colectividad y constituyen una adaptación a las modificaciones sobrevenidas en su entorno o en su seno."²⁰

De aquí se desprende que la etapa de diseño de las normas ya no es la parte medular, sino el funcionamiento real. Por ello, la normatividad es el resultado de las interacciones de los actores en la organización y de los desplazamientos de poder.

La norma en la organización sí define las reglas del juego en el que participan los actores pero es posterior a la interrelación. Por lo tanto, la discrecionalidad es un elemento que permite la toma de decisiones y que lleva a una adaptación al entorno o dentro de la organización. Es la visión opuesta al funcionalismo donde orden y relaciones sociales no son compatibles porque son opuestos.

El supuesto que manejamos y que va en contra de lo intuitivo, es que la discrecionalidad no es una patología de la organización sino que, por el contrario, si no hubiera discrecionalidad ocasionaría patologías sociales "las conductas (patológicas) pueden estar vinculadas al aislamiento del actor o a la incoherencia de las normas y las incitaciones; pueden responder a una ausencia de influencia del actor sobre las decisiones que les concierne (...) y pueden responder en fin a unos desfases culturales que quiebren la relación existente entre las aspiraciones y las esperanzas."21

Nuestra concepción se separa de la idea de que se aceptan como datos los cuadros sociales y culturales en los que se realizan los intercambios sociales, más bien hay que mirar y escuchar a los actores en sus interacciones. En suma, no aceptemos la idea de que todos los datos de la actividad social se hallan organizados según unas reglas y poseen sus propias leyes "...el actor se define directamente respecto a otros actores y no respecto a una reglas o a unas escalas (...) rompe

con la imagen de una sociedad que funciona según unas reglas codificadas mantenidas por unas sanciones."22

La desviación de la norma no supone la eliminación del comportamiento observado al comportamiento esperado previsto por la norma, sino que puede conducir a una modificación de dicha norma y a la posibilidad de aprendizaje de comportamientos nuevos, como señala Crozier (1992) "en el mundo moderno que ya no es el de la reglamentación y el control sino el de la innovación, de la confianza y la responsabilidad". 23

Las funciones burocráticas no pueden ser definidas por un contenido fijo o por ciertas operaciones, sino por unos límites de variación que permiten una buena adaptación; una variación tiene que poder acarrear una readaptación en un espacio delimitado:

"Cuanto mayor es la libertad de los participantes en el juego social, es necesaria mayor organización. Los defensores del neoliberalismo parecen incapaces de comprender esta regla fundamental: se necesita mucha organización para garantizar mayor libertad a un mayor número de personas."24

Asistimos a un cambio cualitativo en las relaciones organizacionales, la libertad, la participación, y por lo tanto, la discrecionalidad, son elementos que no pueden relegarse sino que son esenciales para la gestión moderna, por la dinámica del cambio y la complejidad a la cual se enfrenta. En este sentido

hacemos extensiva la pregunta que se hace Touraine (1970) "¿acaso una gran organización moderna no se define por el cambio y no descubre con mayor intensidad que no existe one best way, sino muy al contrario un gran número de vías para alcanzar el mismo punto? Más aún, ¿acaso el punto a alcanzar no ha de definirse por la máxima libertad, iniciativa y satisfacción para cada uno de los elementos del conjunto?"²⁵ Las estructuras organizativas actuales no responden a este requerimiento, de ahí la necesidad de un cambio hacia lo cualitativo "los sistemas actuales tienden de manera ineluctable a hacerlos cada vez más dependientes, precisamente a ponernos en la imposibilidad de aprender a ser responsables". ²⁶

Es necesario hacer notar que la sociedad ha cambiado y, por lo tanto, el Estado debe cambiar también en sus funciones y en su dimensión, al tamaño. La sociedad se ha desarrollado más que el Estado y algunas prácticas administrativas no concuerdan con las actuales circunstancias, se ha llegado a lo que Touraine (1970) llama las sociedades postindustriales. "Es preciso admitir que los valores de un sistema social constituyen, por lo menos en lo esencial, un conjunto homogéneo capaz de una amplia participación. Pero esa es una hipótesis funcionalista que se aplica del peor modo posible a las sociedades diferenciadas, cambiantes y técnicas en las que existen los instrumentos modernos de gestión".²⁷

En efecto, la universalización del servicio ya no es funcional en una sociedad plural con individuos heterogeneos y donde crecientemente los ciudadanos tienden más a participar en la gestión de los sistemas sociales por medio de modelos de intercambio que hacen necesaria la diferenciación.

El trabajo en las burocracias al nivel de la calle deben reestructurarse con una orientación hacia el elemento humano, puesto que las prácticas no sólo son los servicios prestados y las funciones asumidas, son relaciones humanas que estructuran los comportamientos y obedecen a cierta filosofía que, adelantándonos, se refieren a la calidad.

En cierta forma las quejas que no se orientan hacia las remuneraciones sino al funcionamiento del sistema del cual los miembros ya no interiorizan su lógica y sus valores. Por lo tanto, se debe tratar de eliminar barreras a por medio de la elaboración de mecanismos más simples porque si no de cualquier manera el funcionario buscara fuera de sus funciones formas que le permiten desarrollar su trabajo.

Crozier (1992) propone soluciones como el redescubrimiento del oficio, del compromiso concreto, de las calidad. Esto apoyado en un movimiento cultural que se aleja de una visión cuantitativa y que ROMPE el viejo mito de que la cantidad genera ineludiblemente la calidad; la orientación hacia lo cualitativo.

Ya que vimos la necesidad del cambio quedan por definir los mecanismos que se utilizaran:

"Las medidas legislativas y reglamentarias tienen su importancia, a veces decisiva, pero un conjunto institucional no se transforma de ese modo. Lo que hará la diferencia son los hombres y la organización que se hayan dado [...] a esos hombres no se les puede cambiar de un modo autoritario, coercitivo [...] es necesario hacer evolucionar a los funcionarios apoyándose en sus cualidades, ofreciéndoles nuevas posibilidades de utilizarlas [...] una estrategia de cambio debe entonces implicar una prioridad de acción sobre los hombres."28

La legislación y el reglamento no son suficientes para lograr el cambio, se debe volver sobre las cualidades de las personas y aprovecharlas de la mejor forma posible porque si no de todas maneras ocurre la creación de sistemas paralelos destinados a resolver dificultades insuperables en el marco de los mecanismos oficiales. Hay una muy importante oportunidad de éxito en el cambio si tomamos en cuenta los factores antes mencionados y sobre todo la direccionalidad que podemos tener sobre los mismos, al respecto Mills (1987) se pregunta "¿es posible hablar de 'predicción' desde algún otro punto de vista que no sea el burocrático? Si desde luego que lo es. Las predicciones pueden apoyarse en 'regularidades inesperadas' más bien que en controles prescriptivos".29 Este sentido de oportunidad es lo que marca Crozier (1992) cuando dice que [...]

nos prohibimos acoger la modernidad inesperada, sorprendente, la que generaría el desarrollo".³⁰

El cambio que hemos apenas perfilado, hace énfasis en aspectos tales como la flexibilidad, la adaptación y la orientación hacia las personas, por lo tanto, también se debe dirigir hacia la satisfacción de las necesidades del consumidor de sus servicios, es decir, clientes al servicio de los cuales se trabaja y cambiar la mentalidad que hace del público unos simples administrados. "La calidad que hoy buscamos es la calidad para todos, que no descansa ya en la idea de exclusividad y de barrera sino en la de excelencia del servicio, que se medirá por el propio éxito del cliente en el uso que le de. La calidad, como motor de la sociedad postindustrial, es tanto la búsqueda de excelencia del producto técnico como del desarrollo de una relación más productiva con el cliente."³¹

Factores como calidad, cuidado, atención, comprensión, se logrará a través de un cambio en las relaciones humanas y un cambio en la escala de valores, y esto se reflejará en la rentabilidad o en el volumen de "ahorros" para la administración. Es claro que esta calidad del servicio sólo se logrará con inversiones en la calidad humana de los funcionarios, es decir, es más exitoso que las formas de supervisión administrativa. Para lograr lo anterior, nos enfrentamos con el problema de la evaluación. Como señala Crozier (1992) "si se desea que el Estado en realidad se ponga al servicio de los ciudadanos y de la

sociedad es indispensable disponer de un sistema de evaluación concreto, práctico y confiable de los resultados de la acción administrativa."32 Dicho sistema de evaluación se basa en introducir al administrado en el centro del dispositivo para que así la administración tome en cuenta sus quejas. De ahí que la estructura administrativa tiene el problema de poner en juego "las responsabilidades de los actores que han concebido y aplicado la acción de evaluar [...] inseparable de un modo de organización de conjuntos político-administrativos responsables."33

La importancia de la evaluación de los resultados de la acción administrativa, radica en que la forma de razonamiento en la cual se concibe el control depende de los juegos de poder al interior del sistema.

El sistema de evaluación, por tanto, se aparta de las concepciones de control clásica, económica, política y jurídica. El carácter punitivo del sistema clásico de control se basa en reglas, controles y sanciones como los únicos capaces de evitar los abusos. La visión económica de la autoregulación de un mercado libre tampoco funciona. La visión política del control basada en la democracia y en la cual el control y la medida de la acción administrativa se efectúan por medio del mecanismo de la elección, presenta el problema de la representatividad. El control parlamentario, jurídicamente impide abusos y mantiene la equidad y la neutralidad de la administración, pero no es capaz

de cuestionar el servicio prestado; además se presenta el problema de lo contencioso basado en la concepción de deberes y derechos. El control administrativo, aún cuando puede estar muy bien precisado en las áreas de la organización o en un proceso específico, sólo es un control interno; por ello, raramente puede apreciarse el resultado de la acción de un modo independiente, que haga referencia a lo externo de la organización.

El punto clave en el que se pueden conjuntar discrecionalidad y control es a través de los círculos de calidad [...] capacitando a sus empleados para que ellos mismos ejerzan el control de su propia producción. El autocontrol de resultados excedentes, sobre todo cuando puede ser enriquecido, sostenido y desarrollado mediante nuevas fórmulas de organización, como los círculos de calidad. Pero el desarrollo de la calidad gracias a un compromiso y a una responsabilidad crecientes de cada ejecutante depende de un modo indirecto -pero preponderante- de la reacción del cliente. Los recursos humanos pueden ser movilizadas porque hay una sanción del mercado.

Nada de eso hay en el mundo administrativo. El autocontrol del funcionario no puede llegar muy lejos pues el socio esencial, el administrado, permanece ausente."34

El autocontrol parece ser la fórmula para una evaluación de la actividad administrativa, pero con la participación de los ciudadanos. Puede ocurrir que con mayor libertad (discrecionalidad) mejore la calidad pero se debe apreciar por el cliente administrado.

3.2 DISCRECIONALIDAD Y RESPONSABILIDAD CON CALIDAD

Si consideramos que la discrecionalidad de los burócratas a nivel de la calle es inherente a la naturaleza misma del servicio y a la organización burocrática; que según Lipsky: "la democracia moderna depende de la responsabilidad de las burocracias para realizar declaraciones políticas y para administrar la continuidad de las estructuras gubernamentales determinadas y reglamentadas", esto es importante porque el papel del Estado será decisivo ya que dominará la mayor parte de los medios culturales necesarios para el desarrollo de la calidad y porque es de suyo un inmenso conglomerado de servicios que sólo puede lograrse si se da prioridad a la calidad; y además como Crozier considera, para que exista una reforma del estado es necesario un cambio de la cultura y filosofía de los ciudadanos que sólo puede lograrse a través de la calidad.

Esto hace necesario considerar que las relaciones de responsabilidad efectivas se dan en tres dimensiones básicas que son: los sistemas de comunicación efectivos a través de cada explicación y justificación burocrática de las acciones y decisiones de los actores externos; la influencia de estos en la toma de decisiones burocrática; y finalmente las esferas de discrecionalidad en la toma de decisiones.

Los procesos de comunicación saludables pueden conducir a una gran confianza entre los actores externos y los burócratas y de esta manera obtener un potencial mayor que permita alcanzar una administración más flexible, logrando a través de la responsabilidad de cada cliente presente circunstancias y oportunidades especiales que requieren un nuevo pensamiento y flexibilidad de acción y adaptación.

Por otro lado, la discrecionalidad en la responsabilidad de los burócratas a nivel de la calle no se presenta sin limitaciones ya que en el trabajo diario de los burócratas existen esferas de actuación de discrecionalidad y de no discrecionalidad en los procesos de toma de decisiones que realizan. En este punto surge la necesidad de tener un criterio para poder determinar en que esfera se localiza la decisión. Quizá el criterio clave para determinar la localización de la decisión sea su importancia externa para el carácter básico de un programa; es decir, entre más importante sea la decisión lo más probable es que esta se localice en la esfera de no discrecionalidad del proceso de la toma de decisiones.

El problema para las políticas democráticas es que necesitamos asegurar un balance entre hacer una política democrática y una administración eficiente. Esta administración eficiente tendrá como objetivo la búsqueda de la calidad en el servicio, a través de la responsabilidad profesional y del

ejercicio de la discrecionalidad de los burócratas a nivel de la calle.

Además los burócratas necesitan sentir que han puesto confianza en ellos para poder tomar decisiones inteligentes sin miedo de una intervención indeseable y al mismo tiempo, requiere de la preservación de políticas democráticas. Sin olvidar en ningún momento que existe una esfera de no discrecionalidad que debe preservar las políticas gubernamentales.

Sin embargo, existen dificultades para lograr la responsabilidad a través de controles administrativos en las burocracias ya que, por un lado, cuando los administradores públicos tratan de hacer a los burócratas más responsables reduciendo su discrecionalidad y sus alternativas, pero desafortunadamente estos burócratas pueden sabotear los esfuerzos para controlarlos y adaptar sus conductas para evitar responsabilidad y, por otra parte, tenemos la dependencia de la burocracia en sus trabajadores.

Es importante decir en ese momento que la responsabilidad no se está viendo en su sentido tradicional como una habilidad de respuesta, sino entender que esta responsabilidad involucra una estrategia para manejar las expectativas y que existen cuatro sistemas de responsabilidad 35, y que la responsabilidad necesaria para la implementación de la calidad es la profesional.

La responsabilidad burocrática enfatiza el poder y control en manos de administradores superiores y la profesional enfatiza poder y control en manos de empleados expertos y dándoles autonomía para tomar decisiones importantes e independientes; razón por la cual si se logra que la calidad sea un criterio o premisa (Simon), utilizado por los burócratas para decidir de cómo y por quien se le va a otorgar un determinado servicio; se puede lograr la calidad a través de un proceso continuo de círculos de calidad donde estos burócratas tendrán como propósito u objetivo principal otorgar el servicio con calidad.

Para determinar las condiciones del sistema de responsabilidad es necesario considerar la fuente y el grado de control sobre los procesos de decisiones y las actividades de la agencia. Por ejemplo, si tenemos un control debilitado se permite la discrecionalidad en la agencia sobre selecciones. Estas selecciones se refieren a la capacidad que deben tener los burócratas a nivel de la calle de decidir cómo y a quien otorgar los servicios en base al TRIAGE. Un control fuerte disminuye la discrecionalidad de la agencia y permite más acciones intervencionistas de actores externos.

Para que una responsabilidad saludable exista, se debe de dar en ambas esferas: áreas políticas críticas para la influencia de actores exteriores (esfera de no discrecionalidad) y áreas de discrecionalidad, para lograr una administración eficiente.

La sociedad no está dispuesta a circunscribir la discrecionalidad completamente al nivel de la calle. Sin embargo, pueden haber algunos contextos en los cuales es deseable el circunscribirla, sobre todo donde conduce a un trato de clientes injusto y desigual impidiendo lograr la calidad del servicio. Esto tiene mucho que ver con la localización de las esferas donde sea deseable la discrecionalidad o no discrecionalidad de los procesos de toma de decisiones .

El aumento de los recursos puede no necesariamente mejorar la calidad del servicio, lo que sí se logrará seguramente es incrementar el número de clientes servidos. Sin embargo, es difícil proporcionar un servicio de calidad cuando hay clientes no atendidos. Si la calidad en el servicio público es la prioridad, lo que la administración tiene que hacer es un proceso de servicio en donde guíe una premisa de decisión que tenga el proporcionar un servicio con calidad como objetivo principal.

3.3 ¿PORQUE LA IMPORTANCIA DEL CONTROL DE CALIDAD EN LA BUROCRACIA A NIVEL DE LA CALLE?

Uno de los principales puntos por lo que es importante implantar el control de calidad en este nivel, estriba en el hecho de que estos trabajadores son los que representan al gobierno para efectos del grueso de los ciudadanos; es decir, estos empleados son los que imprimen la imagen del gobierno en

los ciudadanos, y lo hacen mediante el uso de su discrecionalidad, por lo que en muchas ocasiones se le da un sentido diferente incluso al espíritu de las políticas que sirven como directrices de trabajo, en este sentido la importancia de los trabajadores de este nivel es preponderante puesto que en sus manos está un gran porcentaje de la eficacia, de la eficiencia y de la efectividad de dichas políticas.

Por otro lado, el control de calidad reconoce en sus lineamientos que la calidad sólo tendrá éxito cuando los trabajadores y supervisores de línea asuman la responsabilidad del proceso, estos trabajadores -según el control total de calidad- que son los que están en primera línea, son los que sí conocen la realidad de los hechos, por esto, consideramos que el control de calidad en este nivel es hasta cierto punto viable dado que los dos trabajos de Lipsky 36 ponen énfasis en los empleados que tienen contacto directo con los clientes por lo cual se debe aplicar una técnica que este diseñada en el enfoque de trabajadores de línea y que otorgue herramientas adecuadas para hacer frente a los problemas que se suscitan en este nivel.

3.4. EL PROBLEMA DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO DE LOS BUROCRATAS A NIVEL DE LA CALLE PARA LA IMPLANTACION DE LA CALIDAD TOTAL.

Una situación común en el trabajo de los burócratas a nivel de la calle, y que forma parte de las condiciones de

trabajo, son los recursos. En este punto, el supuesto es la capacidad del hombre de aprender y desarrollarse, la falta de recursos adecuados es un problema generalizado, pero como señala Crozier (1992) la reflexión se debe orientar hacia las virtudes de los que ya existe y hacia los medios de aprovecharlos mejor.

Generalmente se identifican tres elementos que, a partir de la misión, se define la actuación de los actores. Se establecen objetivos, se asignan recursos y hay presiones que limitan la consecución de los objetivos. Crozier (1992) sugiere que se invierta el orden de esa relación. "El razonamiento estratégico invierte estas variables del problema: los que resultarán determinantes son los recursos, no los objetivos. Es en función de esos recursos que es necesario si no determinar, cuando menos ajustar los objetivos."³⁷ Las presiones debemos transformarlas, orientarlas como recursos, es decir, en lugar de ser limitantes proponer la forma en que puedan ser útiles.

Si bien es cierto que la falta de recursos es una condición prácticamente general, también lo es que los recursos frecuentemente son descuidados, subutilizados o desperdiciados. Con el desarrollo y la utilización de estos recursos (como ya mencionamos) se podrán obtener resultados inesperados. En cierta forma, esto es lo que se pretende con los círculos de calidad al aprovechar mejor los recursos humanos y que también pueden influir en la modernización del Estado. Hay habilidades, competencia, sentido de servicio e interés por el cliente en los

burócratas a nivel de la calle que se agotan en el círculo de las reglamentaciones.

Por lo tanto, la esencia del problema mencionado por Crozier (1992):

"[...] radica entonces en saber cómo elaborar un sistema de mando que pueda utilizar los accidentes del terreno sentido sólo por los encargados de la operación, a fin de guiar a las oficinas que reglamentan y a los legisladores que las ponen en esa situación [...] los funcionarios que ejercen responsabilidades de operación, podrían ser del todo sensibles a la idea de que es posible descubrir otros metodos de acción distintos de los habituales de la presión reglamentaria y de la supervisión [...] incitarlos a inventar ellos mismos otras soluciones. 38

Para lograr lo anterior, existen oportunidades:

- 1.- Existen muchos recursos en potencia.
- 2.- Muchas dificultades que parecida insuperables se pueden transformar en recursos a condición de que los objetivos cambien.

3.5 LA PRAXIS DE LOS BUROCRATAS A NIVEL DE LA CALLE Y LA CALIDAD

TOTAL

Como se indicó en el punto 1.5, uno de tantos elementos de la práctica de los burócratas a nivel de la calle es ese criterio no siempre óptimo con el que se selecciona a quien sí y a quien no dar el servicio o que tipo de servicio; retomando el

símil con el concepto de TRIAGE, el problema de este punto en la burocracia a nivel de la calle es la falta de un criterio que homogenice la toma de decisión en el proceso de selección, este criterio no se puede implantar de una manera normativa por el problema de la discrecionalidad de los actores 39, entonces si se intenta por un lado normativizar y reducir la discrecionalidad, lo que se obtiene es la reducción de la cooperación (la cual es utilizada por estos empleados como arma para obtener fuerza en la agencia) la pregunta sería ¿cómo obtenemos un mejor criterio de selección considerando la discrecionalidad de estos trabajadores?, la respuesta que se presenta de una manera inmediata sería: reduciendo finamente la capacidad de los actores hasta el punto exacto en que ellos sí utilicen la discrecionalidad pero de alguna manera vigilada y limitada; esta solución no es viable en la burocracia a nivel de la calle dado el espíritu mismo de la actividad realizada, puesto que por ser el empleado que tiene contacto con el cliente su trabajo es precisamente utilizar su discrecionalidad en cada caso, lo que se propone en este punto de trabajo es precisamente romper con esa idea de reducir o intentar otorgar cada vez menos posibilidad de utilizar la discrecionalidad, y dejar de considerarla como una patología para entenderla como un elemento más de ese complejo constructo social, y considerar los círculos de calidad para lograr la estandarización no coercitiva de los criterios de selección de clientes, como se expone a continuación.

En primer lugar, es importante aumentar la discrecionalidad de los burócratas a nivel de la calle, esto mediante el otorgamiento de más facultades como lo es la evaluatoria, la supervisora, la previsor, etc. Esto entendiendo la idea de Lipsky de que el burócrata muchas veces utiliza su discrecionalidad para lograr el óptimo en servicio y el aprovechamiento de los recursos, tal vez esa idea comúnmente aplicada de reducir la capacidad de toma de decisiones a estos empleados es lo que disminuye la motivación por el servicio prestado, la idea de control de calidad se enmarca dentro de un respeto por los individuos y en una confianza en su toma de decisiones, en este sentido al aumentar la capacidad resolutoria y otorgar más responsabilidad a los trabajadores de este nivel se puede pensar en conseguir esa flexibilización de su actividad para bien de la agencia.

Por otro lado, la implementación de círculos de calidad permitirá que en pequeños grupos de empleados de este tipo encargados de preferencia de un mismo rol o muy semejante se obtenga un resultado positivo, dado que ellos mismos serán los que determinen -mediante una sencilla aplicación del proceso PHVA- las metas y los objetivos del círculo de calidad 40, así como identificar -mediante la experiencia de cada uno de estos empleados en casos similares- los mejores métodos para alcanzar dicha metas, también es posible que se autocapaciten tanto en un nivel formal en lo relativo a trámites, uso de máquinas de oficina, etc. Como en lo relativo a la mejor forma de sortear

las vicisitudes propias de su trabajo como podría ser el hecho de saber cómo tratar a determinado cliente en determinadas circunstancias, etc., y lo más importante que ellos mismos como sistema cerrado se evaluaran para proseguir a tomar las medidas necesarias para reiniciar el círculo PHVA.

C O N C L U S I O N E S

El presente estudio demuestra en que partes precisas de la burocracia se puede empalmar el trabajo de Lipsky, con la propuesta de la Calidad Total a nivel teórico como posible base para desarrollos prácticos posteriores, como la preocupación fundamental que orienta el presente trabajo. Un elemento que es indispensable para el cumplimiento de dichas funciones, se refiere a la discrecionalidad de los burócratas a nivel de la calle.

Ahora bien, para confirmar la hipótesis que considera "la discrecionalidad como elemento sustantivo en los burócratas a nivel de la calle es posible la Calidad Total a ese nivel dado que están en contacto con los clientes, y que por la misma naturaleza del servicio puede ser compatible con la estructura organizacional en la cual están insertos"; la primera dificultad era relacionar dos conceptos que intuitivamente parecen contradictorios: la discrecionalidad y el control, como un paso previo para posteriormente proponer en que nivel es posible la aplicación de alguna técnica específica del control de Calidad Total y también en cuál de sus orientaciones es compatible con la idea de servicio.

La teoría revisada nos permite afirmar que sí es posible vincular la discrecionalidad con el control, considerándola no como una patología, sino como un elemento que permite la legalización del trabajo burocrático, al permitir el

ejercicio del criterio del servidor público para los casos en que la rigidez de la reglamentación es una carga, más que una guía para el buen funcionamiento de las actividades.

Las reglas o normas organizacionales son el marco que encuadra la interacción de los actores, por lo tanto, no es el único elemento que determina su comportamiento en la organización. En efecto, las relaciones de poder en la organización son resultado de la interacción de los actores, por lo tanto, las reglas se definen a partir de las interacciones. Cuando no se cumplen las normas organizacionales, bien puede ocurrir que la libertad o discrecionalidad del actor no sea suficiente y, por ello, las normas deban cambiar y no sólo reprimir las conductas observadas a las conductas legítimamente esperadas.

En cuanto al control de calidad, la intención de circunscribirse al enfoque a clientes obedece a que esta orientación es la que es más compatible con el trabajo de los burócratas a nivel de la calle. En un nivel más específico los círculos de calidad son una buena acción, con las características mencionadas, para lograr una mejora de servicio. También el concepto de TRIAGE nos da una idea de la posibilidad de implementar este tipo de técnicas para la mejora de los servicios públicos ofrecidos a través de los burócratas a nivel de la calle.

En este momento, más allá del aspecto interno de la organización, es pertinente preguntar ¿Que consecuencias se pueden inferir del presente estudio? ¿Se limita únicamente a la necesidad de eficiencia, es decir, al aspecto micro de lo social de una parte de la burocracia?

La eficiencia siempre ha sido una preocupación constante para todo tipo de organizaciones, sean públicas o privadas, el problema que se enfrenta es que las técnicas para conseguirlo no tienen un carácter universal. La aplicación de técnicas que han probado ser exitosas en algunos lugares no funcionan en otros, rebasando el aspecto técnico de un diseño eficiente.

El problema de la ejecución, de la aplicación, es igual de relevante que un buen diseño. En este contexto, las burocracias a nivel de la calle cumplen una función muy importante al ser la parte que ejecuta la política pública.

En este punto, hay circunstancias sociales que han cambiado y se impone un cambio también en la burocracia. No sólo en el aspecto cuantitativo de reducción de tamaño (redimensionamiento del Estado) para satisfacer las demandas ciudadanas, sino también en el aspecto cualitativo de ser más eficiente, pero basado en otros supuestos y parámetros de control.

La sociedad ya no es un conjunto homogéneo de individuos, y por lo tanto, tampoco hay un concepto universal de cliente, la norma y el reglamento han dejado de ser una forma eficiente de control, también hay demandas de democratización de la sociedad.

En este escenario, la mejora de la calidad de los servicios públicos ofrecidos, a través de modificar la orientación del trabajo de los burócratas hacia aspectos cualitativos como la calidad, la responsabilidad y la innovación, a través de instrumentos que cambien las costumbres y la cultura, puede ser un paso importante para reformar al Estado.

Las propuestas de los círculos de calidad con un parámetro de evaluación que incluye a los ciudadanos y el modelo de TRIAGE manejan supuestos importantes que es conveniente rescatar.

El servicio universal ya no es el adecuado para enfrentar las demandas de una sociedad heterogénea y plural, el TRIAGE supone lo anterior y se basa en un servicio diferenciado. Los círculos de calidad, al incluir a los burócratas en la formulación de procesos de solución de problemas, haciendo énfasis en el autocontrol, ofrece una vía para las demandas de democratización y hace hincapié en el autocontrol como forma más eficiente de control. Al incluir la participación ciudadana se dispone de un parámetro de control que no es solamente interno .

En resumen, la viabilidad de esquemas de este tipo, responden en mayor medida a las necesidades que presenta la sociedad actualmente y pueden ser una vía para la reforma del Estado.

Los elementos precisados a nivel teórico, a lo largo del desarrollo del trabajo, nos permite concluir que el objetivo "de considerar a la Calidad Total en su modalidad de servicio al cliente, la teoría de Lipsky, y la identificación de los elementos que dan vida a ambas corrientes" se logró compatibilizar teóricamente. Los elementos esenciales considerados para este análisis fueron la discrecionalidad de los burócratas a nivel de la calle y la Calidad Total de los servicios otorgados.

BIBLIOGRAFIA

CHANDENZON, Grasrd, Hacia la calidad total, Ed. Vergara/Granica, doc. 2, bs. As., 1990.

CROZIER, Michel. La sociedad bloqueada, Amorrortu, Bs. As, 1970

CROZIER, y Erhard Friedberg El actor y el sistema. Alianza Editorial, España, 1992.

CROZIER, Michel, Estado Modeno Estado Modesto. Estrategia para el cambio., fce., Mexico, 2a. Edición, 1992.

DEMING, W. Edwards, Calidad, productividad y competitividad. La salida de la crisis., Ediciones Díaz de Santos, Madrid, 1982.

GOFFMAN, Erving, Ritual de la interacción. Ed. Tiempo contemporáneo. Bs.as. 1970.

GOMEZ, Nashiki Antonio y Alejandro Medina Giopp "La Lección Japonesa", en Informe, Mexico, 1993.

ISHIKAWA, Kaoru, ¿Que es el control total de la calidad?, Ed. Norma, Mexico, 5a Edic., 1992.

LAVIELLE, Briseida y Carmen Aguilar "La calidad en las empresas mexicanas" en Expansión, Mexico, Noviembre, no. 18, 1992 pp. 6-12

LIPSKY, Michael, Street-Level Bureucracy, Ed. Sage, e.u., 1988.

MEDINA Giopp Alejandro. Calidad total y el ámbito público, mimeo

MILLS, Wright Charles. La imaginación sociológica, FCE., Mexico, 12a Reimpr., 1987.

OLAVE, Sarmiento Manuel. Participación y autogestión de los trabajadores en la toma de decisiones. Estudios de caso: Costa Rica, Mexico, Bolivia y Perú, CIDE, Mexico 1988.

O'LOUGHLIN, Michael G. "What is beureaucratic accountability an how can we mesaure it? en Administration and society, vol. 22, No. 3, November 1990, pp. 275-302.

SIERRA Jorge Luis "La calidad no es privada" Expansión, Mexico, Noviembre, no. 18, 1992,pp 31-33

TORAINÉ, Alaine Introducción a la sociologia, Ariel, Barcelona 1978.

NOTAS

1 DISECCION: Análisis escrupuloso. Larousse Ilustrado, Ed. Larousse, 1981, p. 365.

Por lo alejado de los dos temas que constituyen el presente trabajo nos encontramos con la dificultad de hacer un ensamble general de estos, por lo cual nos vimos en la necesidad de realizar un análisis delicado en el cual se observan minuciosamente los elementos y las categorías que dan vida, tanto al Control de Calidad como al trabajo de Lipsky identificando con esto en qu áreas era pertinente el ensamble y en qu áreas no; a esto lo llamamos "fina disección".

* Al referirse a ellos como "hacedores" de las políticas publicas no se refiere a que son los que las elaboran, sino más bien que ellos son los que las aplican.

* Lipsky Michael Street-Level Bureaucracy, Dilemmas of the Individual in Public Services, Ruseell sage Foundation, New York, 1980.

2 Al referirse a ellos como "hacedores" de las políticas publicas no se refiere a que son los que las elaboran, sino más bien que ellos son los que las aplican.

* Lipsky Michael Street-Level Bureaucracy, Dilemmas of the Individual in Public Services, Ruseell sage Foundation, New York, 1980.

3 Lipsky Michael Street-Level Bureaucracy, Dilemmas of the Individual in Public Services, Ruseell sage Foundation, New York, 1980.

4 Idem.

5 Idem.

6 Idem.

7 Ishikawa, Kaoru ¿Qu es el control total de la calidad? La modalidad japonesa, Ed. Norma, Mxico 5° Ed., 1992.

8 Idem.

9 W. Edwards Deming Calidad, productividad y competitividad, la salida de la crisis. pp. 19-73.

10 El ciclo de Shewhart explicado por Deming consta de varios puntos que se refieren a: 1) Planificar un cambio o ensayo, 2) Decidir cómo llevarlo a cabo, preferiblemente a pequeña escala, 3) Observar los efectos de este cambio o ensayo, 4) Estudiar los resultados, 5) Repetir el paso 1, con los conocimientos acumulados, 6) Repetir el paso 2 y así sucesivamente. A este respecto esto está muy relacionado en el proceso planear, hacer, verificar y actuar (PHVA).

11 Deming. op. cit. p. 132.

12 Goffman, Erving Ritual de la interacción, Ed. Tiempo contemporáneo, Bs. As. 1970. La participación del hombre en la sociedad está determinado externamente y, por lo tanto, no hay posibilidad de un estudio más profundo de las motivaciones que tienen los miembros de la sociedad para aceptar el orden existente y adaptar su conducta a ciertos ritos que la sociedad considera como legítimos.

13 Idem. p. 26.

14 Idem. p. 27.

15 Idem. p. 27.

16 Idem. p. 28-29.

17 Manuel Olave Sarmiento Participación y autogestión de los trabajadores en la toma de decisiones. Estudios de caso de: Costa Rica, Mxico, Bolivia y Perú. Ed. CIDE, Mxico, 1988. La

participación en la gestión abarca el nivel institucional y que implican decisiones a nivel institucional, por tanto, tiene carácter estructural e implica una democratización de su naturaleza. La asamblea se elige bajo el principio de "un hombre un voto" y es lo que verdaderamente gobierna el rumbo de la empresa.

El segundo nivel de participación es el funcional, esto es, las decisiones a nivel operativo de cada jerarquía en la estructura orgánica de la empresa. Supone participación y creatividad.

Otro elementos muy importante es la participación en la propiedad y los resultados, elemento que definitivamente no podría compararse con la adaptación a la empresa pública por su misma naturaleza de gestión de la empresa en conjunto.

18 Touraine, Alain Introducción a la sociología. Ed. Ariel, Barcelona, 1978, p. 41.

19 Mills, Charles Wright La imaginación sociológica., Mxico, 12° Ed. reimpr., 1987, p. 131.

20 Touraine, Alain. op. cit. pp. 41-42.

21 Idem, p. 78.

22 Idem, p. 59-60.

23 Crozier, Michel. Estado modesto, Estado moderno. estrategica para el cambio. FCE., 2° Ed., 1992, p. 14.

24 Idem, p.66.

25 Touraine, Alain. op. cit. p. 168.

26 Crozier, Michel (1992) op. cit. p. 142.

27 Touraine, Alain. op. cit. p. 171 (subrayado nuestro).

28 Crozier Michel (1992) op. cit. pp. 80-81.

29 Mills, Charles Wright. op. cit. pp. 131-132.

30 Crozier, Michel (1992) op. cit. p. 91.

31 Idem. p. 153.

32 Idem. p. 206.

33 Idem. p. 207.

34 idem. pp. 210-211.

35 Romzek y Dubnick presentan cuatro sistemas de responsabilidad: burocrática, legal, profesional y política.

El sistema burocrático es el modelo de autoridad legítima de Weber el cual opera para asegurar la estabilidad de la relación jerárquica entre los superiores y los subordinados.

El sistema legal se refiere a las relaciones entre la agencia y los actores exteriores para saber quin está en una mejor posición para ejercer fácilmente "sanciones legales o asegurar las obligaciones contractuales formales".

Los sistemas de responsabilidad profesional enfática el control interno de la acción de la agencia y especialmente respecto de el poder discrecional en la toma de decisiones de los expertos de la agencia.

Los sistemas de responsabilidad política son aquellos que enfática el entendimiento tradicional de las responsabilidad como las relaciones que comprenden la "conformidad" entre la agencia y los actores exteriores.

36"La burocracia a nivel de la calle en Lipsky" y "El control total de calidad".

37 Crozier, Michel (1992). op. cit. pp.182-183.

38 Ibid. op. cit. p. 186.

39 Cfr. Crozier, Michel (1992), El actor y el sistema.

40 Por supuesto las directrices que determinaran estas metas tendrán por razones obvias seguir siendo las políticas públicas y en tanto sigan teniendo problemas para identificarse las metas a este nivel es difícil lograr identificarlas a un nivel más desagregado, pero esto es objeto de otro tema.