

## CAPÍTULO 6

### FORMAS DE CONTROL

---

**T**oda sociedad, para coordinarse, hace uso de un conjunto de mecanismos de control o de coordinación, que pueden ser organizados y clasificados de muchas maneras. A partir de una perspectiva institucional, se puede simplificar diciendo que tenemos tres mecanismos de control fundamentales: el Estado, el mercado y la sociedad civil. En el Estado está incluido el sistema legal o jurídico, constituido por las normas jurídicas y las instituciones fundamentales de la sociedad; el sistema legal es el mecanismo más general de control, que se identifica prácticamente con el Estado, en la medida en que establece los principios básicos para que los demás mecanismos puedan funcionar mínimamente. Por su parte, el mercado es el sistema económico en que el control se realiza a través de la competencia. Finalmente, la sociedad civil –vale decir la sociedad estructurada según el peso relativo de los diferentes grupos sociales– se constituye en un tercer mecanismo básico de control; los grupos sociales que la componen tienden a organizarse, ya sea para defender intereses particulares, corporativos, ya sea para actuar en nombre del interés público; para cualquiera de las dos hipótesis, ellos constituyen un mecanismo esencial de control.<sup>82</sup>

82. En este trabajo no estoy discutiendo la importancia relativa de estos tres mecanismos institucionales de control. Está claro que la perspectiva de los economistas neoclásicos, que atribuye al mercado un papel absolutamente dominante, es reduccionista. La perspectiva crítica de los economistas evolucionistas, expresada muy bien por Delorme (1995) es más acuciente. Enfatiza el papel de las instituciones y organizaciones, y el carácter dinámico marcado por la diversidad de los mecanismos de control y del contexto sobre el cual ellos operan.

Sin embargo, en lugar del criterio institucional, es posible utilizar un criterio funcional, que se superpone al anterior, pero que no es enteramente coincidente. De acuerdo con este criterio, tenemos también tres formas de control: el control jerárquico o administrativo, que se ejerce dentro de las organizaciones públicas o privadas; el control democrático o social, que se ejerce en términos políticos sobre las organizaciones y los individuos; y el control económico, por la vía del mercado. Este segundo criterio es tal vez más general, y nos permite comprender mejor el espacio que les corresponde a los mecanismos institucionales: al Estado, al mercado y a la sociedad civil.

## LA LÓGICA DEL CONJUNTO DE CONTROLES

A partir del criterio funcional, podemos disponer los mecanismos de control relevantes para el análisis en un abanico que va desde el mecanismo de control más difuso, automático, al más concentrado y fruto de deliberación; o del más democrático al más autoritario. Según este criterio, y dispuestos en este orden, tenemos los siguientes mecanismos o tipos de control, además del sistema jurídico-legal: el control por medio del mercado; el control político-democrático, que puede realizarse, por una parte, a través de los mecanismos de la democracia representativa, de la democracia directa y del control social, y por otra, de la transparencia de la información y del control por parte de los medios y de la oposición; y el control jerárquico, que puede ser gerencial, burocrático o tradicional.

El principio general es que será preferible el mecanismo de control que sea más genérico, más difuso, más automático. Por eso, el mercado es el mejor de los mecanismos de control, ya que a través de la competencia se obtienen, en principio, los mejores resultados con los menores costos y sin la necesidad de utilizar el poder, ya sea éste ejercido en forma democrática o jerárquicamente. Por eso la regla general es que siempre que sea posible, el mercado deberá ser escogido como mecanismo de control. Sin embargo, hay muchas cosas que se escapan al control del mercado, sea porque es necesaria una organización como el Estado que garantice institucionalmente el mercado, sea porque existen otros valores además del económico (el mercado sólo controla la eficiencia económica), sea porque los costos de transacción hacen más eficiente la constitución de una organización que la operación de intercambios del mercado, o sea porque también en el plano económico el mercado muchas veces deja de funcionar adecuadamente en función de sus imperfecciones y de la existencia de externalidades positivas, que no son recompensadas, o negativas, que no

son sancionadas por el mercado. En consecuencia, es necesario recurrir a otras formas de control.

La democracia directa o el control social es, en segundo término, el mecanismo de control más democrático y difuso. A través del control social, la sociedad se organiza formal e informalmente para controlar no sólo los comportamientos individuales, sino –y esto es lo que importa en este contexto– para controlar las organizaciones públicas. Puede ocurrir también en el plano político, a través del sistema de plebiscitos o referendos. El control social de las organizaciones públicas puede tener lugar de dos maneras: desde abajo hacia arriba, cuando la sociedad se organiza políticamente para controlar o influenciar las instituciones sobre las cuales no tiene poder formal; o desde arriba hacia abajo, cuando el control social es ejercido formalmente a través de consejos directivos de instituciones públicas no estatales. La democracia directa es la ideal, pero en el plano nacional sólo puede practicarse de manera limitada, a través de sistemas de consulta popular sobre temas muy claramente definidos. La consulta apunta a refrendar o a orientar las decisiones de los representantes democráticamente electos.

En tercer lugar tenemos la democracia representativa. A través de este mecanismo la sociedad se hace representar por intermedio de políticos electos, dotados de mandatos. El Poder Legislativo, en las democracias modernas, está organizado de acuerdo con este principio. A través del parlamentarismo se procura, en parte, trasponer hacia el Poder Ejecutivo el mismo principio. Las limitaciones de este tipo de control son también evidentes, en la medida en que sólo es adecuado para definir leyes generales, no para ejecutarlas.

Para la ejecución de las decisiones, la sociedad depende del control jerárquico, que podrá ser gerencial (racional), burocrático (racional-legal) o tradicional. Weber definió claramente los dos últimos tipos de poder jerárquico. El control tradicional corresponde, en la administración del Estado, al patrimonialismo; el control burocrático, a la administración pública burocrática, en la que los objetivos y los medios más adecuados para alcanzarlos están definidos rígidamente en la ley; el control gerencial, a la administración pública gerencial, que examinaremos con mayor detalle en la próxima sección.

Estos seis tipos de mecanismos por lo general han sido combinados entre sí en las formaciones sociales concretas. En términos históricos, y a partir de una perspectiva optimista de la historia, podemos pensar que en las sociedades primitivas predominaron el control jerárquico tradicional y el control social; en las sociedades precapitalistas complejas, el poder jerárquico tradicional, expresado en el patrimonialismo; en el capitalismo liberal del siglo XIX, el control burocrático combinado con la democracia representativa y el mercado; en el capitalismo burocrático del siglo XX, el control burocrático combinado con la democracia representativa y un mercado regulado; finalmente, en el capitalismo globalizado que está

emergiendo conjuntamente con la reforma del Estado de los años noventa, predominarán, en forma combinada, el control jerárquico gerencial, la democracia representativa, la democracia directa o el control social, y el mercado.

En las sociedades primitivas y en el patrimonialismo, el espacio público y el espacio privado se encontraban confundidos; en el capitalismo liberal el espacio privado se separa y cobra autonomía; en el capitalismo burocrático, el espacio público vuelve a crecer, pero en forma estatal; en el capitalismo del siglo XXI el espacio público volverá a crecer, pero ahora en el plano no estatal del control social.

Esta lógica del conjunto de los mecanismos de control, que orienta la reforma del Estado, tiene por lo tanto un carácter histórico, al tiempo que obedece a algunos principios generales: el principio de la mayor democracia, el principio de la mayor difusión del poder, el principio económico de la eficiencia, el principio de la mayor automatización de los controles, y el principio del aumento del espacio público no estatal. La Reforma Burocrática tuvo lugar en los países centrales en los marcos del capitalismo y del Estado liberal; en los países en desarrollo, como el Brasil, ocurrió ya en los marcos del capitalismo burocrático y del Estado desarrollista. La Reforma Gerencial es un fenómeno del capitalismo globalizado, posmoderno o postindustrial. Es una forma a través de la cual el Estado supera la crisis fiscal endógena que tuvo su inicio en los años setenta, se reconstruye, y enfrenta los desafíos de una sociedad socialmente fragmentada, políticamente democrática, tecnológicamente en un proceso de cambio acelerado, una sociedad y una economía en la cual la tecnología de la información integró en tiempo real las informaciones a nivel mundial.

## RESPONSABILIDAD DEMOCRÁTICA DEL ADMINISTRADOR

El repertorio de mecanismos de control que analicé en la sección anterior y su lógica histórica, forman parte y pretenden establecer elementos explicativos del sistema general de coordinación del sistema económico. Estos mecanismos están regidos por el criterio de eficiencia en la asignación y por el criterio democrático. Estos mismos criterios pueden ser examinados en un nivel de abstracción más bajo, para comprender el sistema de control de las organizaciones y particularmente del Estado. En tal caso, es necesario excluir el mecanismo del mercado, quedándose sólo con los dos controles relevantes en el seno del Estado: el control democrático y el control gerencial. En esta sección examinaré el problema del control democrático o de responsabilización del administrador público; en la sección siguiente, la cuestión de su control administrativo.

El control democrático es un tema amplio, que incluye toda la problemática de la gobernabilidad y de la afirmación de los derechos de ciudadanía. Las cuestiones de la representación política, de la legitimidad de los gobernantes y de su responsabilización son aquí centrales. Por su parte, en el plano específico de la administración pública, la cuestión fundamental es la de cómo controlar la burocracia, de modo que ella actúe de acuerdo con u orientada hacia el interés público. O, en otras palabras, es el de la responsabilización del administrador público ante la sociedad. La respuesta burocrática a esta interrogante, consagrada en el derecho administrativo, pero que también se encuentra con frecuencia en los textos recientes que sostienen la teoría del principal-agente, es tan simple como insatisfactoria. Existiría control democrático o responsabilización cuando el burócrata obedece las restricciones impuestas por la ley y, adicionalmente, dentro de la discrecionalidad establecida por la ley, cuando el burócrata ( el agente) obedece las decisiones del político electo (el principal). La idea de que el control del burócrata se logre a través de la previsión legal de sus acciones lleva a todas las distorsiones burocráticas que se analizan en este libro. Por otra parte, la perspectiva del principal-agente es sólo una generalización interesante, que obviamente no resuelve el problema. La dificultad de hacer que el político se responsabilice más ante la sociedad es tal vez el mayor desafío de las democracias modernas.<sup>83</sup> No sólo eso. Es un equívoco formalista pensar que el administrador público sólo es responsable ante los políticos y el Estado; es también responsable ante la sociedad, ya que además de agente burocrático es un agente político, ejerce funciones políticas.<sup>84</sup> Otro equívoco es imaginar que al político, en cuanto representante del pueblo, le cabe formular políticas públicas, mientras que al administrador público le cabe la tarea de ejecutarlas. La investigación de Aberbach, Putnam y Rockman (1981) al respecto es definitiva. Estos tres autores distinguieron cuatro actividades relativas a las políticas públicas –articulación de ideales políticos, intermediación de intereses, formulación, e implementación– y verificaron que la primera es casi exclusiva de los políticos y la última sólo tarea de los burócratas, mientras que las dos intermedias son compartidas entre los dos grupos.<sup>85</sup>

83. De acuerdo con la definición de Przeworski (1996:20), "los gobiernos son 'responsabilizables' si los ciudadanos pueden discernir si el gobierno está actuando de acuerdo con los mejores intereses de la ciudadanía y sancionar sus acciones, de modo que en las elecciones, aquellos postulantes que actúan en el sentido de los mejores intereses de la ciudadanía ganan las elecciones y aquellos que no lo hacen así, son derrotados". Queda claro, por esta definición, cuán difícil es alcanzar este objetivo democrático.

84. En un trabajo reciente, Peters (1996:15), por ejemplo, incluía entre las ideas que ya no son verdaderas, la premisa del servicio público apolítico.

85. Para una verificación empírica de la autonomía política del burócrata, a partir del modelo principal-agente, ver Wood (1988).

Gruber (1987) examinó el problema del control democrático de los administradores públicos o burócratas desde el punto de vista de la imposición de restricciones. No identificó, sin embargo, estas restricciones con las de carácter legal o burocrático. Por el contrario, sugiere que los controles tienen ya sea un carácter más procedimental, estableciendo la forma por la cual son tomadas las decisiones sobre políticas públicas, ya sea un carácter sustantivo, definiendo los objetivos o el ámbito de la acción del administrador público. Todas las decisiones involucran un aspecto procesal y uno sustantivo, y pueden ser restringidas por mecanismos de control específicos, que varían en términos de ser más estrictos o más laxos. De esta manera, Gruber construyó un modelo a partir de dos coordenadas: la vertical, que indica las restricciones procesales y la horizontal, que indica las sustantivas. Dependiendo del grado de utilización de estas restricciones y de la combinación entre ellas, define cinco tipos de control: (a) participativo; (b) a través de relaciones de clientela; (c) a través de la búsqueda del interés público; (d) a través de la responsabilización; y (e) autocontrol. Los que proponen el control participativo acentúan el aspecto procesal de la decisión, enfatizando la importancia de la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones. Los defensores del control a través de relaciones de clientela están más interesados en los resultados de las decisiones o de las políticas públicas, en tanto ellas atienden a los intereses de los ciudadanos. Los abogados del control a través de la búsqueda del interés público cuentan con el control de los políticos sobre los burócratas para que, sustantivamente, se garantice el interés público. Los proponentes del control a través de la responsabilización priorizan los controles procedimentales que incluyen formas de auditoría, establecimiento de *ombudsmen*, de consejos de administración y exigencia de transparencia. Finalmente, en el caso del autocontrol, sus defensores cuentan con los valores profesionales del administrador público.

En realidad, el control democrático de los burócratas incluye la combinación de todos estos controles. En la democracia, los ciudadanos no pueden partir de la premisa de que los administradores públicos representan sus intereses, ni que los políticos lo hagan, aun cuando en relación con los políticos electos exista, por lo menos, la presunción de que representan a los electores. Los controles sobre la burocracia, por su parte, implican costos. Si se tratase de controles principalmente procedimentales de carácter legal o burocrático, harían al servicio público menos eficiente. Si involucrasen extensas auditorías, harían necesaria la contratación de otros burócratas para controlar burócratas. Por otra parte, si se quisiese contar con el espíritu público de los políticos y su poder sobre los burócratas, o con el autocontrol de los propios burócratas, no sería realista. Finalmente, si se contase sólo con el control social de los ciudadanos, ya sea en la definición de las políticas, ya sea en la evaluación de los resultados, podría perderse efectividad en cuanto a restringir a los burócratas. La Reforma Gerencial incluye todos estos

controles, que se suman, pero a partir de una perspectiva pragmática, que cuenta con la iniciativa y el espíritu de los administradores públicos, con el control de resultados formalmente establecidos, y con la participación de los ciudadanos, tanto en la decisión sobre las políticas como en cuanto a la comprobación de su realización.

Przeworski (1996) percibe tres tipos de relación principal-agente: gobierno-ciudadanos, políticos-burócratas, y ciudadanos-políticos. En la medida en que el gobierno está constituido por políticos, la relación entre ciudadanos y políticos es por consiguiente circular, con los dos grupos controlándose mutuamente. Por su parte, la relación políticos-burócratas sería lineal, con los políticos estableciendo incentivos y sanciones para inducir a los administradores públicos a cumplir con sus obligaciones. En la práctica no es esto lo que ocurre. La relación entre políticos y administradores es también circular, con el establecimiento de controles mutuos. Por otro lado, también los burócratas, a través del control social y del control de la prensa, responden directamente a los ciudadanos.<sup>86</sup> La autonomía relativa de los administradores públicos deriva no sólo del hecho de que, como señala Przeworski (1996:12), "es imposible legislar de manera de especificar las acciones de los agentes en toda circunstancia", sino porque es mucho más racional dotar al administrador público de un razonable grado de autonomía y responsabilizarlo *a posteriori*, con la utilización de mecanismos burocráticos (control vertical de los propios administradores públicos, control horizontal de los órganos especializados de control) y de mecanismos políticos (control jerárquico de los políticos en el gobierno, control de los políticos de oposición, control social, control de la prensa).

El criterio de control o de responsabilización deberá ser político antes que técnico (o "racional"), no siendo legítimo justificar las políticas públicas simplemente a partir de la competencia técnica. Cabe a la sociedad, directamente o a través de sus representantes políticos, definir los objetivos a ser logrados. Y su control se ejercerá tanto sobre los políticos como sobre los administradores públicos. Para el control de los primeros existen los mecanismos formales de la democracia representativa; para el control de los segundos están surgiendo nuevos mecanismos de control o de responsabilización, que la Reforma Gerencial aprovecha y profundiza, institucionalizándolos. Según observa Sutherland:

"Las propias instituciones públicas deben ser configuradas de modo que haya un camino claro, constituido por instituciones establecidas y conocidas,

86. Según señala Franz (1996:7): "El problema de la reforma de la burocracia es (y será siempre) el problema del *ciudadano* para controlar a la burocracia. Cuando se discuten reformas burocráticas alternativas, por consiguiente, se deberían evaluar en términos del principal, vale decir en última instancia, el ciudadano."

para que el público pueda obligar al gobierno a cumplir la voluntad pública." (1993:25)

Ejemplos de instituciones que hacen viable la participación de los ciudadanos o el control social de los servicios públicos y, más ampliamente, del Estado, son los consejos de administración, en que la sociedad civil se encuentra efectivamente representada, los consejos de usuarios, los consejos de padres y maestros en escuelas, organizaciones no gubernamentales orientadas hacia el control social, etc. Instituciones de esta naturaleza forman parte del sector público no estatal "en tanto control".<sup>87</sup> Ellas muestran diferentes grados de formalización, pero en las democracias contemporáneas, especialmente en el nivel local, han venido adquiriendo una importancia creciente en la medida en que logran un control efectivo de la burocracia. La descentralización cada vez mayor de las actividades del Estado hacia el nivel local es en parte resultado de este hecho. El control de los servicios públicos por los representantes electos de los ciudadanos a nivel nacional o central es siempre una garantía democrática, pero sólo admite ser realizado en un nivel muy general. Por otra parte, la creencia en la posibilidad del planeamiento y del control central de los servicios del Estado por una burocracia racional disminuye día a día, en tanto aumenta la confianza de que en el nivel local, cada vez más, es y será posible controlar socialmente al Estado y a su burocracia.

## CONTROLES GERENCIALES

Los controles políticos son propios del Estado. Por su parte, éste, como toda organización, adicionalmente necesita controles administrativos, que siempre han de estar basados en el principio de jerarquía. Los controles administrativos clásicos o burocráticos son dos, de diferente naturaleza: verticales y horizontales. El control vertical burocrático por excelencia es el control legal de procedimientos: para garantizar su racionalidad y evitar la arbitrariedad, los procedimientos se encuentran definidos por la ley, siguiendo el principio general de la universalidad de procedimientos. De esta forma, se logra, a un tiempo, el control administrativo y democrático del administrador público. El control horizontal es el de la división de

87. Ver Bresser Pereira y Cunill Grau, orgs. (1998). Este libro se organizó sobre la base de la existencia de dos tipos de instituciones en el sector público no estatal: aquellas orientadas hacia el control social y aquellas orientadas hacia la producción de servicios sociales. El texto que sirvió de término de referencia para el libro (Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998), explica la distinción.



poderes, del sistema de *checks and balances*, y de los sistemas de auditoría interna y externa. De esta forma, se procura evitar la corrupción, limitar el nepotismo y garantizar el imperio de la ley.

En el caso de la administración pública gerencial, los controles *pari passu* de procedimientos y el sistema de *checks and balances* siguen siendo utilizados, aunque han perdido importancia relativa. Inclusive en el plano jerárquico están siendo cada vez más sustituidos por el control *a posteriori* de resultados previamente establecidos; en el plano de los cuasi-mercados, por la competencia administrada entre entidades a las cuales les fue garantizada la autonomía gerencial; y en el nivel político, por los controles democráticos: la transparencia de los actos públicos, los controles realizados por organizaciones y consejos públicos no estatales o del tercer sector, y el control de la prensa y de la oposición. Los controles sociales son esenciales en la administración pública gerencial, en la medida en que compensan la reducción del control legal de procedimientos, y porque complementan el control de resultados. Éste, a su vez, en la medida en que define con más precisión los indicadores de desempeño de la organización, facilita el propio control democrático ejercido por los ciudadanos (Levy, 1998).

La estrategia de control de resultados fue desarrollada en los años cincuenta por Peter Drucker (1954, 1964), como un corolario de la política de descentralización de la autoridad para las unidades de negocios de las empresas. La descentralización implica dar mayor autonomía de gestión a las unidades descentralizadas. Para esto, es necesario definir objetivos y metas precisas, y establecer directrices claras que orienten a los administradores en la consecución de los objetivos. En la administración pública gerencial el control de resultados sustituye el control de procedimientos legales, y utiliza como principal herramienta el contrato de gestión en el cual son definidos indicadores de desempeño claros para las instituciones descentralizadas.<sup>88</sup>

## RESULTADOS Y PROCESOS: GESTIÓN DE LA CALIDAD

En las estrategias de gestión más recientes, se ha puesto el énfasis en el control de procesos. ¿Significa esto una vuelta atrás hacia la administración burocrática? ¿La negación del control de resultados? En modo alguno. No debemos

88. Entre los estudios sobre eficiencia y medición de resultados ver, entre otros, Zapico y Mayne (1995), PUMA (1997).

confundir control de resultados, con una permanente definición y redefinición de los procesos de trabajo, que es una estrategia gerencial por excelencia, con el control de procedimientos, que caracteriza a la administración burocrática.

Las estrategias más exitosas de gerencia, desarrolladas en el ámbito de la administración de empresas, fueron probablemente las de Gerencia de la Calidad Total, que tiene su origen en los trabajos de Deming (1982), desarrollados a partir de los años cincuenta en el Japón, y posteriormente sistematizados por los propios japoneses, principalmente a través de la JUSE (Japanese Union of Scientists and Engineers)<sup>89</sup> y la reingeniería, que fue sistematizada por Hammer (1990) y Hammer y Champoy (1993,1995). En estas estrategias, y principalmente en la gerencia de la calidad total, que viene siendo ampliamente adoptada en las reformas gerenciales en curso en los países de la OCDE (Löffler, 1996), un hecho que ha sido sumamente enfatizado es que no es suficiente con basar la gestión en los resultados. Las organizaciones necesitan también comprender profundamente los procesos formales (e informales) que utilizan para producir resultados, y sus empleados necesitan tener capacidad y condiciones para monitorear y ajustar estos procesos.

A este respecto, Deming es enfático y radical. Entre los catorce puntos que desarrolla sobre la gerencia para la calidad total, el décimo primero, en la versión de 1985, dice: "Use métodos estadísticos para proseguir el mejoramiento de la calidad y de la productividad, y elimine patrones de trabajo que prescriban cuotas numéricas". En la versión de 1986 aparece en forma explícita: "Elimine la administración por objetivos".<sup>90</sup> En realidad, Deming no tiene nada en contra de la administración por resultados, y no ignora la necesidad de definir indicadores de desempeños cuantitativos. Pero considera inaceptable la definición de objetivos o de resultados para un trabajador, un departamento o una empresa, sin que la administración haya definido con claridad cuáles habrán de ser las mejoras en los procesos, que permitirán alcanzar esos objetivos. De acuerdo con Falconi Campos:

"Los items del control de un proceso son índices numéricos establecidos sobre los efectos de cada proceso para medir su calidad total... Nunca se debe establecer un ítem de control de algo sobre lo cual no se pueda 'ejercer el control', vale decir, actuar sobre la causa de la distorsión."  
(1992:19)

89. Edward Deming fue un estadístico e ingeniero, consultor de empresas y profesor de la Universidad de Nueva York, que a partir de las investigaciones de Walter Shewhart sobre el control de calidad estadístico de procesos de trabajo, inició en el Japón la implementación de una estrategia de gerencia que los japoneses, que la desarrollaron, denominaron Control de Calidad Total (TQC –Total Quality Control–). Para una historia de cómo surgieron y se desarrollaron estas ideas, ver Nancy R. Mann (1985)

90. Citados en Mann (1985:27-29).

Para ello, la continua revisión de los procesos de trabajo, el llamado “ciclo Deming”, que apunta al aumento de la productividad, es esencial. Esta revisión deberá tener lugar con la participación, en cada nivel, de los propios trabajadores que ejecutan la tarea. Por esto, el programa de calidad del Gobierno Federal fue denominado Programa de Calidad y Participación. Se quitó la expresión “total”, aunque no debe olvidarse que con ella lo que se quiere es perfeccionar de tal forma el proceso productivo, que los errores sean mínimos, con lo cual casi se llegaría a obviar el control de calidad del cual nació la estrategia.

Por otra parte, es importante no olvidar que esta estrategia de gerencia fue desarrollada por ingenieros y estadísticos. Esto no les impidió tener una visión de la importancia de la participación de los trabajadores en la definición del proceso de trabajo, como forma de motivación. Pero la gerencia para la calidad, dado su origen, es esencialmente una estrategia de excelencia en la manufactura, en la producción de bienes y servicios. Es una estrategia de gerencia que necesita ser adoptada por la alta administración de la organización, y que incluye la planificación estratégica. Así, como la propia planificación estratégica, involucra la definición de la misión, de las metas y de los macro-procesos, considerando el ambiente interno, y especialmente el ambiente externo en el que la organización opera. Pero el énfasis no está, en absoluto, en la planificación estratégica, sino en el control de la calidad, en la revisión de los procesos “hasta que se consiga tener un control estadístico de la calidad”. Cuando se habla de la planificación estratégica, es común centrarse en los grandes objetivos, en una visión general de la empresa, y dejar de lado el aumento de la productividad en la producción. En la administración de empresas, es común la afirmación de que el enfoque puede ser de producción, financiero o de mercado. La gerencia de la calidad total adopta un enfoque de producción, aunque no subestima la perspectiva del *marketing*. De acuerdo con lo que plantea Falconi Campos (1992:2-14, bastardilla del autor), “el verdadero criterio de la calidad es la *preferencia del consumidor...* La Calidad está directamente vinculada a la satisfacción del cliente interno y externo”. Ello no obstante, el mensaje principal que el sector privado recibió de Deming y sus asociados, y que más recientemente está recibiendo el sector público, es que es necesaria y posible la excelencia en la producción, que podrá alcanzarse a través de la revisión continua del proceso de trabajo, con el empleo de técnicas estadísticas de control de calidad del proceso.