



Revista del CLAD Reforma y Democracia

ISSN: 1315-2378

cedai@clad.org

Centro Latinoamericano de
Administración para el Desarrollo
Venezuela

Ruiz López, Joaquín S.

Calidad en la gestión pública: del azar a la necesidad

Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 54, octubre, 2012, pp. 63-94

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

Caracas, Venezuela

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533686003>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Calidad en la gestión pública: del azar a la necesidad*

Joaquín S. Ruiz López

1. Administraciones públicas y cultura de calidad. La conexión fortuita

Para caracterizar el encuentro entre la *Gestión de Calidad* y la Administración Pública, y aunque en un sentido genérico el concepto de calidad es amplio y puede remontarse a épocas muy lejanas, es preciso acotar su significación contemporánea, es decir, cuando adquiere la forma de un enfoque de gestión vinculado a la teoría de la organización y, más concretamente, al “*Management Empresarial*” (Fayol, 1916)¹.

Las razones por las que este conjunto de métodos para la mejora de la productividad, herramientas para el aseguramiento de los procesos y dinámicas favorecedoras de la innovación, pasaron del ámbito empresarial a formar parte del acervo de la *Gestión Pública* han tenido mucho que ver con la situación de la propia Administración en la década de 1980. En este período, la Administración Pública estuvo sometida a un cuestionamiento a escala internacional en un contexto caracterizado por el auge de las ideas promovidas por la *Escuela de Economía de Chicago*, que “puso el énfasis en la actuación pública, no precisamente (o no solo tanto) en cuanto a objetivos de la intervención como en cuanto a medios, de lo que se derivaba, conforme a estos principios, una ventaja comparativa respecto de la acción privada, una vez evaluada su ejecución práctica” (López Casasnovas ...[et al], 2003: 10).

Al margen de las distintas connotaciones que suscitó la propuesta, lo cierto es que existía una percepción generalizada de falta de eficiencia de la Administración a la hora de cumplir los fines que la sociedad, a través de los ordenamientos jurídicos existentes en cada país, le había encomendado. De este modo se abrió un período caracterizado por la falta de legitimidad de la Administración Pública que, junto con el Estado en su conjunto, fue objeto de numerosas reformas.

La Administración Pública de los años ochenta necesitaba un replanteamiento para enfrentarse a retos como los reequilibrios presupuestarios y la intensificación de la competencia internacional, propia de la incipiente globalización, cuya principal implicación fue la demanda de un papel más activo de las administraciones públicas en el impulso a la actividad económica. En este contexto, el valor de la eficacia en la resolución de los problemas y la eficiencia en la utilización de los medios, adquirieron una importancia notable en la valoración de las administraciones públicas por la sociedad. Este condicionante se ha venido agudizando hasta la actualidad por la decreciente aceptación por la ciudadanía del incremento en el gasto público, sin que por ello las administraciones hayan tenido que dejar de hacer frente a la aparición de nuevas necesidades y expectativas.

Así pues, la Administración se encontraba ante el dilema de prestar más y mejores servicios con recursos cada vez más ajustados, en un contexto de expectativas crecientes, muy propio de las sociedades postindustriales. Por si esto fuera poco, la Administración Pública debía comenzar a adaptar sus estructuras al incipiente proceso de cambio tecnológico. Sin embargo, lejos de estar preparada para los cambios que suponían los nuevos retos, las administraciones públicas de los años ochenta continuaban respondiendo al *tipo-ideal* weberiano, un modelo históricamente fundamental para su institucionalización pero que conllevaba un funcionamiento netamente burocrático, donde el cumplimiento de los procedimientos administrativos reglamentados primaba sobre el desarrollo de la actividad finalista.

Durante estos años, los países desarrollados vinieron afrontando similares tipos de presiones que les obligaron a emprender reformas en el Estado y, específicamente, en sus estructuras administrativas

Recibido: 16-05-2012. Aceptado: 25-08-2012.

(*) Documento preparado, por encargo del CLAD, para la consideración de la XIV Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado, México, D.F., 31 de mayo y 1º de junio de 2012.

tradicionales (Pollitt y Bouckaert, 2004).

De acuerdo con los datos del SIARE (Sistema Integrado y Analítico de Información sobre Reforma del Estado, Gestión y Políticas Públicas, del CLAD) y con un criterio de elección de los procesos conforme a su potencial significación para la rearticulación de las relaciones entre el Estado y la sociedad, a partir de 1983 se llevan a cabo numerosos procesos de reforma en Iberoamérica articulados en torno a las siguientes líneas:

- Reestructuración y desarrollo institucional de la Administración Pública.
- Programas de reforma integral del Estado.
- Descentralización político-administrativa.
- Reestructuración de empresas y servicios públicos.

El advenimiento de la Nueva Gestión Pública. La importancia del cliente y los resultados

A la vista del panorama descrito con anterioridad, una Administración que pretendiera revalidar su legitimación necesitaba introducir una nueva perspectiva en la gestión, acorde con el espíritu de los tiempos. Esta nueva perspectiva se vino a denominar *Nueva Gestión Pública* (NPM, por sus siglas en inglés) y su aparición podría datarse en el año 1987 con la publicación por la OCDE de un documento de singular relevancia a la vista de sus ulteriores repercusiones “*La Administración Pública al servicio del público*” (OECD, 1987).

En dicho documento se fijaba el siguiente punto de partida: “Es ya un lugar común en todos los países de la OCDE que las reformas administrativas no pueden hacerse improvisadamente de una sola vez y en breve espacio de tiempo. Las reformas globales suelen conducir a metas irrealizables y a resultados frustrantes por afectar a demasiados intereses. Reformar la Administración es, por contra, una tarea diaria. No existe una sola medida o conjunto de ellas que haga el milagro de transformar la Administración y convertirla en un paraíso. La estrategia que en este punto recomienda la OCDE, y que es práctica habitual en casi todos los países, consiste en actuar sobre un número pequeño de elementos decisivos del problema, pero haciéndolo radicalmente, en profundidad, para que su fuerza de expansión repercuta positivamente sobre los restantes”. De este modo y dicho de forma sumaria, la Administración Pública abordó su modernización adoptando el paradigma de la Nueva Gestión Pública, siendo la *Gestión de Calidad* una de sus principales estrategias.

Uno de esos elementos decisivos que introdujo la *Nueva Gestión Pública*, plasmados en las diferentes recomendaciones de la OCDE², fue la identificación del usuario como el eje principal de la actividad de la Administración, o lo que es lo mismo, la consideración del tradicional administrado como “cliente”. Todo ello a partir de una focalización de la organización administrativa hacia aspectos tales como la eficacia y la eficiencia, pero donde la *gestión de calidad aplicada a los servicios públicos* cobraba una dimensión estratégica. En principio, la *Nueva Gestión Pública* inducía a la posible búsqueda de alternativas más eficientes, por razón de coste o calidad de servicio, que la provisión directa por parte de las administraciones públicas. A todo ello habría de sumarse un imperativo hacia la rendición de cuentas a la sociedad, que debía ser plenamente conocedora de la relación entre los recursos utilizados y los resultados obtenidos.

Es obvio que todos estos elementos afectaban de manera significativa a las estructuras organizativas y muy especialmente a los procesos de prestación de servicios. Convertir al administrado en cliente y por tanto en el eje de la prestación de servicios públicos, que a partir de ese momento debían tomar como referencia sus necesidades y expectativas, entrañaba el paso de una concepción netamente administrativista a la plena incorporación a la gestión. La *Nueva Gestión Pública* puso el énfasis en la rendición de cuentas sobre los resultados y no en la rendición de cuentas sobre el *input* o el proceso (Speklé y Verbeeten, 2009). Además, abrió la puerta a la introducción de distintas técnicas de gestión del sector privado en el sector público.

Con un cierto retraso temporal, las administraciones públicas se estaban homologando al ámbito

empresarial donde el taylorismo, conocido por “organización científica del trabajo”, fue matizado y corregido cuando se introdujo el concepto de “gestión de los recursos humanos”, que incluyó entre sus planteamientos la intervención en los elementos intangibles presentes en las organizaciones, especialmente la motivación y el compromiso de los empleados, tan presentes en la cultura de gestión contemporánea (Ingham, 2010).

Ya en su día, Max Weber dejó entrever las relaciones entre la burocracia administrativa y la industria cuando afirmaba que “un mecanismo burocrático perfectamente desarrollado actúa con relación a las demás organizaciones de la misma forma que una máquina con relación a los métodos no mecánicos de fabricación” (Weber, 1987). No sería muy osado afirmar que, así como en el mundo de la industria se pasó del aseguramiento mecánico, muy propio de las cadenas de montaje, a los círculos de calidad, es posible que la Administración Pública weberiana haya completado el procedimiento asegurador y generador de estabilidad pero impersonal, con la adaptación a las flexibles y cambiantes expectativas de la ciudadanía. En cualquier caso, el encuentro azaroso entre la *Gestión de Calidad* y la Administración Pública, implicaba un primer reto: “se necesita reconocer aquellos valores propios del sector público tendentes a buscar la máxima calidad posible en el marco de la cultura administrativa y adaptarlos. Pero a la vez se trata de adoptar un concepto surgido del ámbito industrial y adaptarlo al ámbito de la prestación de servicios y a las peculiaridades de cada organización” (Villoria, 1996).

La Gestión de Calidad como una de las principales estrategias de modernización de la Administración

Así, en las administraciones públicas y bajo la bandera de la *Nueva Gestión Pública*, la *Gestión de Calidad* pareció hacerse necesaria por su capacidad para dar respuesta a unas administraciones que debían relegitimarse a partir de la prestación de más y mejores servicios públicos con criterios de eficiencia en su actuación.

En este proceso de adaptación, el enfoque de la *Gestión de Calidad* fue capaz de incidir en la Administración Pública produciendo un cambio cultural de gran importancia: el paso de la administración a la gestión. No se trata de una diferencia meramente terminológica. Administración significa dirección, ordenación, cuidado de un asunto o, más específicamente, gobierno, ejercicio de autoridad o mando sobre un territorio y las personas que lo habitan. En cambio, gestión significa actuar para conseguir algo. En este sentido, gestión pública es un enfoque que utiliza técnicas gerenciales para incrementar la rentabilidad de los servicios públicos. Como puede apreciarse, no son términos sinónimos. La gestión de calidad fue muy importante si se tiene en cuenta que contribuyó en gran medida a abrir las administraciones a los procesos de modernización y reforma. En concreto, la contribución de la gestión de calidad se plasmó en los siguientes ámbitos.

En primer lugar, en la incorporación de dos conceptos básicos: la orientación al “ciudadano-cliente” y la mejora continua, como criterios inspiradores de la gestión de los servicios públicos. La gestión de calidad comenzó a dotar a la Gestión Pública de un carácter dinámico frente al estático que sustentaba el anterior paradigma. Las demandas y expectativas de la ciudadanía cambian (generalmente al alza), por lo que la Administración habría de adaptarse a esos cambios. Para ello, debía ser gestionada teniendo en cuenta los procesos de toma de decisión y planificación, el funcionamiento de los procesos operativos y, sobre todo, teniendo presente la relación entre la eficacia y eficiencia, los resultados finales en relación con los recursos invertidos.

En segundo lugar, la gestión de calidad proporcionó a las administraciones públicas un lenguaje común para la gestión. Lenguaje que además concordaba con el utilizado en el sector privado, con lo que dio comienzo un transvase de conocimientos permanente y una corriente de colaboración entre ambos sectores, que ha devenido en las actuales estrategias de colaboración público-privada en forma de “partenariados” o proyectos conjuntos.

Además, la gestión de calidad contribuyó a la profesionalización de la Administración Pública,

implantando mejoras y midiendo los resultados. La incorporación progresiva de la evaluación del desempeño está suponiendo un notable esfuerzo, que resulta necesario para determinar el valor de las actuaciones públicas. En el caso de los servicios públicos, los gestores comenzaron a tener presente la idea de la calidad integral de los servicios que estaban produciendo y su adecuación a los objetivos de los mismos.

Chile Calidad: la gestión de calidad a partir de la cooperación público-privada para la mejora de la innovación y la productividad

La implantación de la Cultura de Calidad en Chile ha estado muy focalizada hacia la sinergia entre los sectores público y privado. La puesta en marcha de la organización Chile Calidad y su posterior evolución, han definido una línea de trabajo característica. El Centro Nacional de Productividad y Calidad, Chile Calidad, se puso en marcha en el año 1996 como un Comité de la Corporación de Fomento de la Producción, CORFO, siendo un espacio de colaboración tripartita entre trabajadores, empresarios y servidores públicos para enfrentar los desafíos competitivos del país.

Su misión ha estado definida como:

- “Promover en Chile un movimiento por la mejora continua y la innovación en la gestión de las organizaciones públicas y privadas, elevando su calidad y productividad y fortaleciendo sus relaciones laborales”.
- “Ser referente promotor de la gestión de excelencia y construir una masa crítica de organizaciones que utilizan el Modelo Chileno de Gestión de Excelencia”.

Durante el período comprendido entre 1996 y 2012, Chile Calidad con el objetivo de llevar a cabo su misión ha venido estableciendo alianzas con otras instituciones del mundo público y privado, al mismo tiempo que ha generado redes para construir una masa crítica de organizaciones utilizadoras del Modelo de Excelencia como sistema para mejorar sus resultados. Desde 2012, el Centro Nacional de Productividad y Calidad, Chile Calidad, dependiente en sus comienzos del Consejo de la Corporación de Fomento de la Producción, CORFO (organismo ejecutor de las políticas gubernamentales en el ámbito del emprendimiento y la innovación) ha traspasado su gestión hacia el ámbito público-privado, cerrando de manera programada su actividad como institución pública.

Fuente: <http://www.chilecalidad.cl>.

2. La evolución de la Gestión de Calidad en el seno de la Administración Pública. Eficiencia, excelencia y sostenibilidad

Si la gestión de calidad transformó la Administración Pública, a su vez fue ella misma transformada en tanto que paradigma de gestión. En el seno de la Administración Pública se ha atravesado varias fases en un ciclo que, desde la matización de los presupuestos iniciales de la *Nueva Gestión Pública*, ha dado lugar a un avance sustantivo en la mejora y democratización del acceso a los servicios públicos.

Las fases de tal ciclo podrían esquematizarse del siguiente modo³:

- Primera Fase (1985-1995): pone el énfasis en la eficiencia y el ahorro de costes para conseguir una extensión y mejora de los servicios a la ciudadanía.
- Segunda Fase (1995-2008): centrada en la mejora del rendimiento global de las organizaciones (excelencia) para optimizar los servicios que prestan.
- Tercera Fase (2008...): parte del enfoque de la excelencia en la gestión para incorporar más decididamente la eficiencia y el ahorro para la sostenibilidad.

Primera Fase (1985-1995): la eficiencia y el ahorro como base para la extensión y mejora de los servicios a la ciudadanía

Durante esta primera fase, las iniciativas de calidad en el servicio público fueron congruentes con una orientación hacia el desempeño, siendo incluidas en las reformas del sector público de numerosos

países. En el ámbito iberoamericano, al menos, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, España, Guatemala, Nicaragua, México, Perú y Venezuela llevaron a cabo reformas para la reestructuración y el desarrollo institucional, que por lo general tuvieron su punto de arranque en la normativización de la gestión y mejora de la función pública o servicio civil.

Para comprender el impacto de la gestión de calidad en la mejora de la eficiencia y el ahorro en las administraciones públicas es necesario tener presente que ambos elementos son fruto de una doble componente, que podría definirse como *asignativa* y *social*. La primera se refiere a la adecuación entre la valoración del resultado y el coste de la consecución del mismo -lo que los anglosajones denominan *Value for Money*- (OECD, 2010). La segunda está directamente relacionada con la equidad, y en su valoración ha de tenerse en cuenta la contribución directa o indirecta de la Administración Pública al desarrollo social y económico del país.

Así, el reto de la Administración Pública pasa por la consecución de la combinación de los niveles de eficiencia económica y asignativa deseables, dedicando para ello los recursos financieros, económicos y sociales necesarios. O, lo que es lo mismo, conseguir que la inversión que la sociedad realiza, tanto presupuestaria como de coste de oportunidad, desde una perspectiva social (independientemente de su valoración por el mercado) se justifique por los resultados alcanzados.

De este modo, para realizar una adecuada valoración de la eficiencia en las administraciones públicas será necesario superar los criterios meramente economicistas, utilizando herramientas capaces de valorar tanto los *output* intermedios (la actividad realizada por las administraciones y sus productos) como los *outcomes* (o resultados generales directos o indirectos en términos de bienestar social).

Bastaría echar una mirada serena al pasado reciente para comprobar que, en las dos últimas décadas y de manera general, las administraciones públicas iberoamericanas han sido capaces de multiplicar y diversificar sus servicios, se han orientado notablemente a la ciudadanía y han mejorado su gestión. En apenas unos pocos años se ha pasado de las ventanillas a gestionar servicios a través de Internet.

Si se tiene en cuenta que la gestión de calidad aplicada a la Administración Pública se ha sustentado en la decisión consciente de poner en relación fines y medios para la prestación de servicios eficaz, eficiente y equitativa, podría afirmarse que constituyó un instrumento teórico-metodológico muy útil en esta primera etapa del ciclo.

México: premios a la mejora de la transparencia y lucha contra la corrupción en la administración pública

Durante 2012 la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha entregado dos *Premios de Naciones Unidas al Servicio Público* para la región de América Latina y el Caribe a la Secretaría de la Función Pública del Gobierno de México.

Dicha Secretaría contiene la Unidad de Políticas de Mejora de la Gestión Pública, cuyo objetivo es maximizar la calidad de los trámites y servicios que presta la Administración Pública Federal, a fin de satisfacer las expectativas de los ciudadanos, promoviendo la mejora y homologación de procesos, adopción de buenas prácticas, eliminación de normas que entorpecen el quehacer gubernamental y el empleo de herramientas que fomentan el incremento de la efectividad y la disminución de costos de operación de las instituciones.

En esta edición, el Gobierno Federal obtuvo el primero y segundo lugar en la categoría “Promover la prevención y lucha contra la corrupción en la administración pública”, por la implementación de la “Nueva estructura y orientación de la auditoría a la obra pública” y del “Sistema Nacional de Contrataciones Públicas”, respectivamente, ambos a cargo de la Secretaría de la Función Pública (SFP).

Estos sistemas reconocidos por la ONU, forman parte del modelo puesto en marcha por el gobierno federal, a través de la SFP y van encaminadas a cerrar los espacios de oportunidad para los actos de corrupción con un enfoque preventivo.

Fuente: Premios al Servicio Público en las Naciones Unidas. División para la Administración Pública y Gestión del Desarrollo, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UNDAES), unpan@un.org.

Segunda Fase (1995-2008): la mejora integral hacia la excelencia en la prestación de servicios

En 1998, un documento presentado en el III Congreso Internacional del CLAD venía a revisar críticamente los presupuestos de partida de la *Nueva Gestión Pública*, poniendo el acento en su carácter orientativo y en la importancia de la implementación. Afirmaba lo siguiente: “luego de una década y media de reformas orientadas hacia la *Nueva Gestión Pública* en algunos países miembros de la OCDE, existen muchos indicadores acerca de qué tomar y qué dejar de la *Nueva Gestión Pública*. El debate ideológico que ha tenido lugar ha concebido la *Nueva Gestión Pública* como un fin en sí mismo que define un estado deseable de la *Administración Pública*, en términos de estructura, funcionamiento y resultados. Sin embargo, la evolución de la *Nueva Gestión Pública* muestra que más bien tiene que ser comprendido y utilizado como un conjunto de principios que pueden suministrar las bases para la solución de algunos problemas específicos en ciertos sectores de la Administración Pública si son implementados con propiedad” (Ormond y Löffler, 1999: 15). En este sentido, eminentemente pragmático, para otros autores las iniciativas de calidad en el servicio constituyeron un marco útil dentro del cual se pudieron desarrollar las reformas más exitosas (Shand y Amberg, 1996).

Pero la búsqueda de una relegitimación por la Administración Pública exigía no solo eficiencia en la prestación de servicios. Las crecientes expectativas sociales empujaban a las administraciones públicas a establecer los mecanismos para poner en valor las políticas e intervenciones públicas a partir de su mejora continua, transmitiendo a la ciudadanía confianza en el funcionamiento de las instituciones como garantes de los derechos sociales y como prestadoras eficientes de servicios. Es precisamente en este ámbito donde la gestión de calidad se ha mostrado como un enfoque capaz de proporcionar métodos y herramientas de gran impacto, ya probadas en el sector privado y que, tras su oportuna adaptación al sector público, comenzaron a producir resultados apreciables. Por no mencionar instrumentos de alcance más reducido, los denominados *Modelos de Excelencia*, como el Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión⁴, promovido por la Fundación Iberoamericana para la Gestión de Calidad (FUNDIBEQ), permiten conjugar factores como la comunicación interna y externa,

la cultura corporativa, el liderazgo, la estrategia, la planificación y la gestión de los procesos y recursos.

Los Modelos de Excelencia se han convertido en la herramienta más caracterizada de la *Gestión de Calidad* en su aplicación al sector público. Se vienen empleando en múltiples ocasiones en una gran variedad de organismos públicos, dando lugar a la identificación de numerosas mejoras en cada uno de ellos.

Los modelos citados facilitan la visión global y objetivada, así como la asunción de responsabilidades por parte de los directivos de la Administración, por cuanto contribuyen a forjar un enfoque integral de consenso en las organizaciones a modo de “hermenéutica” construida a partir de la fenomenología de la gestión. Los más destacables impactos positivos de la utilización de Modelos de Excelencia en las organizaciones públicas son los siguientes:

- Sirven para que los directivos públicos perciban en su organización cómo los planes, programas, procesos y actividades se hallan bajo su responsabilidad y se integran con el resto de las actividades organizativas.

- Incorporan la investigación y el análisis en las áreas prioritarias de la estructura de las organizaciones públicas, con el objetivo de identificar las principales relaciones causa-efecto entre decisiones, procesos, programas y los resultados obtenidos.

- A resultados de lo anterior, los modelos proporcionan pistas para abordar aspectos de la gestión que hasta ese momento carecían de un enfoque global y se gestionaban de forma poco estructurada e independiente del resto de la organización; por ejemplo, la necesaria política de alianzas o gestión de proveedores que en muchas administraciones públicas no se abordaba de manera integral.

- Por último, pero no menos importante, los Modelos de Excelencia han facilitado la integración de los análisis del entorno (estudios e investigaciones) con el análisis institucional (diagnóstico interno), rompiendo el tradicional “autismo” burocrático y estableciendo nexos permanentes entre Administración y Sociedad.

El hecho de que existan Modelos de Excelencia no comporta necesariamente que las organizaciones públicas los utilicen, ni que se adopten como referencia. Incluso puede haber administraciones que den por buenos los conceptos fundamentales definidos en un modelo, pero que ello no redunde en un esfuerzo de aproximación al mismo. Por este motivo, la adscripción a un modelo por parte de una organización tiende a ser verificada con el objetivo de comprobar si, efectivamente, una organización avanza o retrocede respecto a éste. De ahí que los modelos no solamente sirvan como referencia sino que, complementariamente, se hayan desarrollado sistemas de evaluación y reconocimiento externos de la excelencia, que contribuyen a reforzar la implementación de la evaluación de la calidad y otorgan visibilidad a las organizaciones más avanzadas respecto a los mismos.

En Iberoamérica, en lo que se refiere a la implantación de modelos, existen cuatro tipos de situaciones: en primer lugar, los países que cuentan con modelos nacionales propios (como en el caso de México, con su Premio Nacional de Calidad). En segundo lugar se encuentran los países que utilizan el modelo norteamericano Malcolm Baldrige (Costa Rica y Ecuador). En tercer lugar, los numerosos países que han realizado una adaptación del mismo. Finalmente, algunos países utilizan modelos supranacionales como los europeos EFQM (España y Portugal) y CAF (como República Dominicana o recientemente Guatemala). Además, el Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión, promovido por FUNDIBEQ y REDIBEX, sirve de referencia internacional en Iberoamérica, sobre todo para la presentación al Premio Iberoamericano de la Calidad, respaldado por la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (AEVAL y FUNDIBEQ, 2008).

De lo anteriormente expuesto se puede concluir que la gestión de calidad, con los Modelos de Excelencia, ha aportado tres dimensiones fundamentales para las organizaciones públicas en esta segunda fase del ciclo que se viene describiendo.

La primera es que ha proporcionado una referencia sólida para la gestión, orientando acerca de

los objetivos y mecanismos que deben incorporar las administraciones públicas en su camino hacia la excelencia en la gestión.

La segunda es su dimensión evaluativa, en tanto que las administraciones públicas disponen de un instrumento para comprobar, medir y comparar sus avances respecto al “ideal” ofrecido por los modelos a través de sus diferentes criterios. Esta comparación ya incluye la transferencia permanente de conocimientos entre el sector público y el privado.

Finalmente, con los Modelos de Excelencia se han puesto en marcha mecanismos para el reconocimiento en las administraciones públicas, algo que unas décadas atrás parecía, cuando menos, improbable. La presentación a un proceso de reconocimiento puede ser el *leit motiv* adicional de un organismo público para mejorar su sistema de gestión o involucrar a sus directivos.

Desde la perspectiva de que el reconocimiento a la excelencia en la gestión de las organizaciones, en forma de premios, es en sí misma una oportunidad de mejora para las administraciones públicas, pueden citarse algunos beneficios de la presentación a los premios nacionales o regionales a la calidad existentes en Iberoamérica o al Premio Iberoamericano de la Calidad:

- La redacción de la memoria o relatorio de gestión, necesaria para acudir al premio, puede implicar un replanteamiento y sistematización de la información de las áreas de las organizaciones conforme a los criterios del modelo de evaluación utilizado.
- Los momentos de la visita o defensa ante el equipo evaluador pueden representar cierta “catarsis” organizativa, si se plantean como un examen para todos los directivos que habrán de defender su gestión ante unos evaluadores externos cuya labor pasa por verificar lo presentado en el documento. Esto suele redundar en una mayor compenetración del nivel directivo y la plantilla.
- Un reconocimiento puede suponer un salto cualitativo para la organización si, a partir de la aplicación del modelo de referencia correspondiente, logra alinear sus enfoques generando concordancia en la obtención de resultados y sistemáticas generales de trabajo.
- El reconocimiento a la excelencia en la gestión hace visibles los logros y los esfuerzos de las personas en la organización. Por eso es fundamental que las celebraciones de dichos reconocimientos incluyan a todas las personas de la organización y no se limiten a los directivos. Una buena gestión del reconocimiento a las organizaciones puede redundar en un refuerzo del sentimiento de pertenencia de los empleados.
- Los sistemas de reconocimiento, si están correctamente planteados, contribuyen a mostrar las mejores prácticas o, al menos, generan organizaciones de referencia, destacan a unos sobre otros y eso contribuye notablemente a fijar paradigmas de gestión.

**Premios Nacionales a la Calidad en la
Administración en Iberoamérica**

- México
- Brasil
- Uruguay
- Colombia
- Perú
- Argentina
- Chile
- Cuba
- Paraguay
- Premio Iberoamericano
- Ecuador
- República Dominicana
- Costa Rica
- Guatemala
- Portugal
- España

Fuente: Henderson García (2011), complementada con información de FUNDIBEQ y AEVAL.

Aunque ya se ha tratado de los Modelos de Excelencia, parece no obstante conveniente dedicarle unas palabras al segundo componente del binomio. El término *excelencia* suele asociarse a la virtud o cualidad suprema que se utiliza para calificar objetos, personas o circunstancias. Sin embargo, cuando se circunscribe al ámbito de la gestión, la excelencia aparece como apelativo que se otorga a las organizaciones que cumplen con una serie de preceptos de carácter convencional y que varían con el tiempo, conforme avanzan las ciencias de la gestión, en consonancia con los valores de la sociedad en que están inmersas.

De este modo, se vienen considerando organizaciones excelentes conforme a modelos a aquellas que son capaces de llevar a cabo prácticas sobresalientes en su gestión y logran resultados basados en una serie de “conceptos fundamentales” definidos con criterios expertos y que son comunes a los principales Modelos de Excelencia. Estos conceptos fundamentales son un conjunto de pautas consideradas excelentes en cada momento histórico y se agrupan en criterios que sirven de referencia para la gestión de las organizaciones conforme a sus peculiaridades.

Haciendo un resumen de los principales conceptos fundamentales presentes en todos los modelos nacionales o supranacionales, y específicamente en el Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión, podrían citarse los siguientes: orientación hacia el logro de resultados equilibrados; creación de valor para el ciudadano; liderazgo con visión, inspiración e integridad; gestión por procesos; consecución del éxito mediante las personas; desarrollo de alianzas y, más recientemente, dos aspectos muy relevantes para la gestión pública en la actualidad: la innovación y la sostenibilidad. Estas serían las facetas distintivas de la gestión de calidad en el presente.

República Dominicana: la calidad como principal estrategia en la gestión pública

La Administración Pública Dominicana ha desarrollado, en los últimos años, una estrategia encaminada a mejorar la calidad de los servicios públicos. Desde mediados de la década de dos mil, el Ministerio de Administración Pública (MAP) redefinió las líneas estratégicas, considerando prioritaria la implantación de un sistema de gestión de la calidad en el sector público dominicano a partir del convencimiento de que “legitimar la acción gubernamental es ofrecer servicios de calidad y satisfacer las expectativas y necesidades de los ciudadanos-clientes” (extracto de la publicación institucional: “Estrategias para desarrollar la calidad en los servicios públicos en República Dominicana”).

De este modo, se ha partido del Decreto N° 139-2000, para poner en marcha un Sistema Integrado de Información y Gestión de los Servicios Públicos, así como los premios a las mejores prácticas y el Premio a la Calidad en la Administración Pública, basado en un primer momento en el Modelo Iberoamericano de Excelencia y, posteriormente, en el Modelo CAF. Complementariamente se ha establecido una estrategia para la publicación de Cartas de Compromisos al ciudadano.

Fuente: Oviedo (2012: 138).

Tercera Fase: de la excelencia a la sostenibilidad por medio de la eficiencia en las administraciones públicas

Hoy en día, toda Administración con vocación de excelencia debe garantizar su sostenibilidad social, económica y medioambiental. La definición más extendida de la sostenibilidad procede del ya lejano informe *Nuestro futuro común* (Brundtland, 1987), según el cual desarrollo sostenible es aquel capaz de “satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras de atender sus propias necesidades”. Además de las tres vertientes mencionadas, el desarrollo sostenible contempla tres niveles de aplicación y análisis en el sector público, según su impacto:

- El funcionamiento de las organizaciones públicas.
- Los efectos de las políticas y los servicios públicos en general.
- Las acciones de todos los grupos de interés o intereses afectados, incluidos los organismos públicos.

La combinación de esos dos triángulos (las dimensiones y los niveles) hace que la sostenibilidad deba considerarse de forma integrada, de modo que los estudios sobre la modelización de la sostenibilidad tienen que disponer de indicadores que, por una parte, evalúen la interacción entre la dimensión social, la económica y la ecológica y, por otra, faciliten un enfoque dinámico del continuo de la acción pública desde el nivel macro de las políticas al micro de la gestión organizacional.

La Gestión de Calidad y la sostenibilidad social

A la hora de definir una Administración Pública sostenible, una primera pregunta de muy difícil contestación es ¿cuál es el nivel mínimo de calidad necesario para la prestación de un servicio por la Administración Pública? La respuesta implica ponerse de acuerdo en nada menos que en lo que se entiende por “calidad de vida”, lo que engloba elementos tan complejos como las necesidades que han de satisfacerse y las influencias sobre estas de las diferentes culturas y formas de vida. Así, por ejemplo, las expectativas de la mayoría de los ciudadanos de un país en vías de desarrollo sobre sus servicios públicos pueden distar mucho de las que tienen la mayoría de los ciudadanos de un país avanzado. Sin aspirar aquí a responder a tan difícil pregunta, al menos sí se pueden avanzar dos tesis: la primera, que el concepto de sostenibilidad en la Administración Pública está íntimamente ligado al de calidad de los servicios públicos. La segunda, que la sostenibilidad de la Administración Pública es solidaridad futura, durabilidad y eficiencia a largo plazo, por lo que no debe entenderse ni centrarse

excesivamente en una de sus tres facetas, la medioambiental. Este lado del triángulo es insostenible si no se conjuga con los otros dos: el económico y el social.

La dimensión social de la sostenibilidad tiene una vertiente “externa”, referida a la sociedad en general, y otra “interna”, relativa a las personas en el seno de la organización. En lo que atañe a la primera vertiente, cabría ofrecer una muestra con el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de diferentes países obtenido por el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) en el año 2004, representado por el consumo de electricidad por persona.

Este índice es una medida razonable de la calidad de vida en diferentes países. En él intervienen tres variables diferentes: la calidad de la sanidad, medida mediante la esperanza de vida al nacer; la educación, que se evalúa por la tasa de alfabetización de adultos combinada con la matriculación en los niveles primario, secundario y superior; y el nivel de vida económico, medido por la renta per cápita en dólares, corregida por la paridad del poder adquisitivo, que tiene en cuenta el diferente coste de la vida en cada país. Se trata, pues, de un indicador complejo que toma en consideración diferentes aspectos de la vida de las personas.

Curiosamente, por encima de unos mínimos, el aumento del consumo no implica una mejora de las condiciones de vida. Así pues, la cantidad de electricidad consumida para obtener los servicios generales de la población, dependerá de la eficiencia con que se use la energía y de lo bien distribuidos que estén los servicios. A mayor eficiencia y mejor distribución, mejores resultados cabrá esperar para el mismo consumo de energía.

Por su parte, las personas de una organización constituyen uno de los elementos decisivos para garantizar la sostenibilidad de la propia organización. En este sentido, las organizaciones sostenibles deben preocuparse por asegurar el desarrollo de las competencias y el espíritu innovador de sus empleados, deben alentar su conciencia social y medioambiental, para lo que han de gestionar estrategias y acciones que faciliten el desempeño, la involucración, el bienestar y el respeto a la diversidad.

Así pues, llevado al ámbito de las administraciones públicas y teniendo en cuenta su impacto en la sostenibilidad de los países, no es descabellado pensar que la *Gestión de Calidad* proporciona, con los *Modelos de Excelencia*, unos instrumentos que relacionan la calidad de vida de los ciudadanos con la actividad necesaria de la Administración para garantizarla, así como las repercusiones económicas, sociales y medioambientales derivadas de esta actividad.

Eficiencia para la sostenibilidad económica

Se decía en líneas anteriores que la Administración Pública, gracias a la gestión de calidad, ha podido dotarse de un nuevo discurso que le ha permitido relegitimarse y poner en valor su actividad, no ya como mera productora de servicios públicos, sino también como responsable de facilitar un marco necesario para el desarrollo económico equitativo y generar prosperidad. Una Administración Pública, por otra parte, capaz de favorecer la estabilidad institucional, la credibilidad de los compromisos entre los distintos actores económicos, así como las condiciones de competencia.

Paralelamente, hoy existe una necesidad de establecer prioridades y afinar el “catálogo de productos y servicios” de las administraciones públicas, el qué hacer y el cómo. Esto comporta la superación de ciertos tópicos o lugares comunes que han quedado desfasados por inasumibles como, por ejemplo, la gratuidad generalizada e indiscriminada en la prestación de todo tipo de servicios (el conocido como “gratis total”). La gestión de calidad ha hecho notables aportaciones en este campo, como las *Cartas de Servicios* o de *Compromisos*, instrumentos que equilibran la oferta y demanda de servicios públicos sobre bases cuasi-contractuales y facilitan la adecuación de las expectativas de los usuarios a la realidad de los servicios públicos.

Por otra parte, el discurso de la calidad en las administraciones públicas ha servido para aportar una referencia de valores a los directivos públicos: la orientación al ciudadano y la apertura a la

incorporación en la Administración Pública de los objetivos y las demandas de la sociedad, pero ahora también el ahorro, la eficiencia y la conciencia de costes. La mejora de la calidad y la eficiencia de la gestión pública, en tiempos de crisis, se plantea aún más necesaria: por un lado, permite proporcionar mejores servicios, más orientados a las demandas y necesidades de los ciudadanos con menores recursos y, por otro, posibilita la sostenibilidad de las propias políticas públicas. De hecho, las políticas públicas solamente son sostenibles en el tiempo si existe un amplio consenso ciudadano en su eficacia, eficiencia y equidad. Si este consenso se quiebra, las instituciones y las políticas se vuelven vulnerables ante las situaciones de crisis, donde es necesario pedir un mayor esfuerzo de financiación de lo público a los ciudadanos que tienen posibilidades de realizarlo. No es extraño, en este contexto, que algunos autores se atrevan a caracterizar los tiempos actuales como “la era del gobierno mediante la gestión del rendimiento” (Bouckaert y Halligan, 2008).

Gestión de Calidad y sostenibilidad medioambiental

La Administración Pública también tiene la oportunidad de servir de palanca en la introducción de un nuevo tipo de valores ecológicos y de austeridad en la sociedad, mediante una actuación ejemplarizante. Es, quizás, la institución mejor situada para llevar a cabo este cambio hacia pautas sociales más eficientes. Pero ¿cómo empezar? Precisamente la *Gestión de Calidad* puede facilitar la labor. Existe una variedad notable de marcos de medición de la sostenibilidad (GRI, IWA4, ISO/DIS 26000), por lo que es probable que el desarrollo de un nuevo marco a partir de cero aporte poco valor. Por el contrario, sería recomendable elaborar un marco común de medición de la sostenibilidad basado en planteamientos que ya son de uso generalizado, diseñando así un marco “suave” de sostenibilidad para la Administración Pública adecuado para la evaluación interna y la elaboración de informes externos. Este instrumento debería ser capaz de integrar la sostenibilidad en el sistema de gestión del desempeño de cualquier organismo público y podría ser compatible con el uso de los Modelos de Excelencia (Parrado y Löffler, 2011).

3. La incorporación de la Gestión de Calidad al marco normativo. El derecho a la Gestión de Calidad

A pesar de que lógicamente existe un desarrollo dispar entre los diferentes países, puede afirmarse que la *Gestión de Calidad* se encuentra mencionada en la totalidad de los ordenamientos jurídicos iberoamericanos. Este hecho ha sido posible tras una razonable consolidación de los cimientos institucionales de las administraciones públicas iberoamericanas. Así, la calidad ya forma parte del primero de los principios de la Administración Pública, cual es el principio de legalidad. Cabe decir, en otras palabras, que la *Gestión de Calidad* se ha convertido en un derecho, invocable por sus ciudadanos y que refleja la garantía de seguridad jurídica frente a la discrecionalidad para demandar una Gestión Pública de Calidad.

El propio Consenso de Asunción, aprobado en julio de 2011 en el seno de la XII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, ratifica este planteamiento. En dicha declaración se acordó impulsar y desarrollar los contenidos de la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública como elemento potenciador de la modernización de las administraciones públicas iberoamericanas, desde un enfoque sistémico e integrador de las diferentes metodologías y herramientas. La Carta constituye un hito de transcendental importancia en la evolución de la gestión pública iberoamericana y se ha convertido en el marco de referencia insoslayable para cualquier iniciativa nacional en este campo. Por tal razón, es conveniente efectuar una pequeña recapitulación sobre sus principales aportaciones al acervo de la gestión pública iberoamericana.

Aportaciones de la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública

Ciertamente, la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública “constituye un marco de referencia que posibilita el desarrollo de procesos de reforma y racionalización en la Administración Pública iberoamericana mediante el uso de técnicas y herramientas de gestión de calidad en el sector público, las cuales deberán adecuarse a la idiosincrasia de los países iberoamericanos, a las particularidades de sus Administraciones Públicas y a la naturaleza propia del ámbito público” (CLAD, 2008).

La Carta ofrece un documento de extraordinaria importancia en el que, por vez primera, se recoge al máximo nivel el acervo común de todos los países iberoamericanos en este ámbito y se diseñan estrategias y orientaciones compartidas para mejorar la calidad de las administraciones públicas iberoamericanas. No es este el lugar para hacer un análisis pormenorizado del contenido de la Carta, pero sí de resaltar sus principales aportaciones. La primera, entre ellas, es que brinda una perspectiva integradora y sistémica de la calidad, concibiéndola, más que como un conjunto de técnicas o herramientas de gestión, como un enfoque transversal que, a modo de argamasa, permite fundir las diversas medidas de modernización, orientándolas a la ciudadanía. Se trata, en definitiva, de un documento que proporciona las líneas orientadoras para “utilizar las más modernas tecnologías de gestión, destacando las políticas de calidad, desburocratización y, especialmente, el gobierno electrónico, el cual debiera favorecer la búsqueda de eficiencia, efectividad y democratización del Estado, sin transformarse en un fin en sí mismo y garantizando las condiciones para que su uso sea inclusivo y pedagógico para los ciudadanos” (CLAD, 2010).

Adaptación de la Carta Iberoamericana de Calidad en las Administraciones Públicas de la República de Argentina

La visión de calidad adoptada por el Gobierno de Argentina se enmarca en lo expresado por la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, aprobada en junio de 2008.

De acuerdo con el Plan Estratégico para una Gestión Pública de Calidad, elaborado por la Secretaría de Gabinete y Gestión Pública (SGGP) en 2008, la calidad es entendida como una cultura transformadora de la Administración Pública, a través de la mejora continua y la satisfacción de las necesidades y expectativas de sus ciudadanos. De lo que se trata es de contar con un Estado fuerte, entendido como un Estado transparente en sus actos, abierto al escrutinio y la participación de la sociedad, con una capacidad efectiva para elaborar e implementar las políticas públicas y con funcionarios capacitados y responsables de sus acciones.

Aunado a lo anterior, el Gobierno argentino es consciente de los desafíos que enfrenta actualmente el Estado, producto de un mundo globalizado, donde la escasez de recursos y al aumento de las demandas y expectativas, obliga a la Administración a idear nuevas formas que le permitan ofrecer productos y servicios, no solo más eficientes, sino que tomen en cuenta la satisfacción de sus usuarios y beneficiarios finales. Es en este marco en el que la Administración Pública argentina desarrolla e implementa un Sistema de Gestión de Calidad que asegure la mejora continua del funcionamiento de las organizaciones. Los beneficios que trae aparejados la aplicación de este Sistema son:

- Mejora de la imagen.
- Mejora del Servicio.
- Optimización de la utilización de los recursos.
- Integración del cliente-ciudadano a la organización.
- Mejora de la gestión.

Fuente: SIARE (CLAD), <http://siare.clad.org/siare/innotend/calidad/calidargentina.html#1>.

Los pronunciamientos expresos de la Carta a favor de un concepto de Calidad Institucional, que incorpora la gestión pública para resultados y promueve acciones e instrumentos tales como la Dirección Estratégica, el Análisis de la opinión ciudadana como una forma de participación, la mejora

de la normatividad y la simplificación administrativa y el recurso sistemático a la medición y evaluación, dan cuenta fehaciente de esa idea globalizadora de la calidad como estrategia de modernización. En suma, la Carta, guiada por un espíritu eminentemente práctico que persigue dotar a las administraciones públicas de orientaciones que les permitan hacer realidad el derecho ciudadano a una gestión pública de calidad, brinda las siguientes aportaciones.

1. *Facilita la incorporación de las administraciones a los nuevos paradigmas (orientados al servicio al ciudadano).* La Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública asocia sus principios finalistas a los instrumentos de gestión cuando afirma que “la adopción de enfoques, modelos, acciones e instrumentos de calidad en la gestión pública iberoamericana contribuye a la legitimidad y consolidación de la democracia y al logro del desarrollo económico y social de forma sostenible, con la mejora de la cohesión social”.

Eventualmente, podría suceder que la implantación de un nuevo paradigma de gestión en la Administración Pública acabara percibiéndose como una superposición con el sistema de gestión histórica y culturalmente implantado. Algunos líderes de la organización continuarían funcionando con el anterior modelo, normalmente más burocrático pero más asentado, utilizando la nueva referencia en términos más o menos cosméticos (aplicando el nuevo vocabulario que conlleva) o realizando acciones episódicas pero inconexas de la gestión cotidiana.

Por ello, la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública contiene muchos de los elementos necesarios para hacer efectiva la integración de aspectos como el liderazgo comprometido, la medición, el aprendizaje y la búsqueda de la mejora, aportando, en primer lugar, orientaciones, acciones e instrumentos para formular políticas y estrategias de calidad en la gestión pública, entre los que cabe destacar la importancia de la orientación política, así como la perspectiva sistémica. En segundo lugar, definiendo acciones e instrumentos para el desarrollo de la calidad en la gestión pública.

2. *Promueve la implantación de marcos de referencia para la mejora de la Calidad.* La acción número 43 de la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública afirma que “la adopción de modelos de excelencia, integrales u holísticos, facilita la comprensión de las dimensiones más relevantes de la realidad de los órganos y entes públicos y permite establecer unos criterios orientadores, homogéneos, tanto para el análisis sistemático y riguroso como para lograr la acción coherente”.

En última instancia, en la práctica, cada organización tiene que acabar creando históricamente su propio modelo en paralelo a la consolidación de su cultura organizativa, y para ello es muy importante contar con referencias, herramientas y guías de apoyo.

Los modelos proporcionan una perspectiva integral de la situación de la gestión mediante la definición de las áreas de mejora por cada criterio, que, de tenerse en cuenta, facilitan el aprendizaje organizativo al identificar aspectos que pueden no haberse tenido en cuenta en las organizaciones que los aplican.

La puntuación conseguida a partir de una evaluación sirve para situar a la organización en un rango y permite la realización de comparaciones pero, sobre todo, un seguimiento consensuado de la marcha de la organización.

A resultas de lo anterior, los modelos proporcionan pistas para abordar aspectos de la gestión que hasta ese momento carecían de un enfoque global y únicamente se gestionaban de forma poco estructurada e independiente del resto de la organización.

3. *Genera un entorno adecuado para la implantación de la sostenibilidad.* Cuando la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública define la calidad, recuerda que “la concepción de la calidad ha ido evolucionando e incorporando nuevos aspectos hasta conformar una aproximación holística e integradora de la gestión, donde cobran especial importancia todas las partes interesadas en sus diferentes formas de relación, así como la sostenibilidad y la corresponsabilidad social”.

Los modelos que recomienda la propia Carta para hacer operativa la calidad posibilitan que las

administraciones públicas incorporen a su gestión las tres dimensiones de la sostenibilidad, más arriba examinadas (económica, social y medioambiental), para que sean conscientes de los efectos directos de sus propias actividades, así como del impacto de los servicios y las políticas públicas.

4. *Proporciona un marco para el desarrollo de la Administración electrónica.* La mayoría de los especialistas en tecnologías de la información y comunicación vinculan la Gestión de Calidad con el desarrollo de la Administración electrónica. Una sentencia muy conocida entre los tecnólogos, fruto de la experiencia con organizaciones públicas, es que “si tienes burocracia y la informatizas obtendrás burocracia informatizada”.

La gestión de los procesos, la optimización de los flujos de información y la identificación de la cadena de valor en las administraciones públicas son requisitos fundamentales y previos a la aventura de la prestación de servicios electrónicos. Esta idea aparece recogida en la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública cuando, entre las acciones e instrumentos para la Gestión de Calidad que promueve la acción número 51, vincula la Gestión de Calidad a la “Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico”, afirmando que “la Administración Pública buscará la optimización de las tecnologías de la información y la comunicación, para la mejora y acercamiento del servicio a las necesidades ciudadanas, así como de la propia gestión pública, mejora de la atención, trámites en línea, participación y transparencia. Para ello, tratará de facilitar múltiples modalidades de acceso y realización de trámites, así como el intercambio documental y de información en ambos sentidos Administración-ciudadano. En particular, se propiciará la interconexión entre las diferentes Administraciones orientada a la simplificación de trámites para el ciudadano”.

Haciendo una prospectiva general, las estrategias para el desarrollo de servicios electrónicos han de pasar, en primer lugar, por el desarrollo de las infraestructuras y sistemas de gestión para, posteriormente, pasar a la gestión del proceso de transformación hacia los nuevos modelos de Administración electrónica. Lo que, en definitiva, no es otra cosa que la gestión del cambio.

5. *Promueve la identificación de buenas prácticas y el aprendizaje mutuo mediante procesos de premiación.* La acción número 44 de la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública establece que: “los premios a la calidad o premios a la excelencia respaldados por modelos de excelencia constituyen instrumentos valiosos de estímulo para la mejora, aprendizaje y reconocimiento de la gestión, resultando de gran utilidad para el intercambio y difusión de las mejores prácticas”. Además, deja constancia, como consideración final (núm. 62), de “la gran utilidad de optar por modelos de excelencia en la gestión, establecidos como respaldo de Premios Nacionales a la Calidad y del Premio Iberoamericano de la Calidad, respaldado por la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno”.

6. *Vincula Calidad e Innovación.* La Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública se refiere a la innovación en dos apartados. El primero es definido como el derecho ciudadano a “Participar en el ciclo de diseño y mejora del servicio, así como a presentar propuestas de transformación e innovación del servicio”.

En otro de sus párrafos menciona que “la adopción de estrategias de innovación, racionalización y mejora de la gestión pública, orientadas por la calidad, permitirá a las Administraciones Públicas iberoamericanas posicionarse favorablemente frente a la incertidumbre, reforzar su influencia en un entorno dinámico y complejo y acometer el necesario desarrollo organizativo para la gestión del cambio y la formulación de soluciones de mejora creativas, con el fin de cumplir al máximo las expectativas de la ciudadanía, proporcionando un instrumento para lograr la coherencia en la dirección estratégica a seguir”.

Innovar no es únicamente desarrollar o aplicar tecnología con la que hacer las cosas mejor, más barato y más deprisa. El reto es innovar para crear valor, haciendo las cosas de forma diferente e, incluso, haciendo cosas radicalmente nuevas. Una Administración Pública que pretenda innovar debe replantear sus procesos y dar lugar a marcos de trabajo propicios, y esto es algo que tiene mucho que

ver con una perspectiva de Gestión de Calidad, orientada a facilitarle al ciudadano una relación más cómoda y ágil y a aumentar la capacidad de los servicios públicos.

Desde esa nueva lectura, la innovación se convierte en un valor transversal dentro de una Administración, capaz de aparecer en cualquier ámbito, y cuyo destino no es la tecnología por la tecnología, sino la utilización de la tecnología como un medio para crear valor útil para la organización, los ciudadanos y la sociedad.

En las administraciones más desarrolladas se está produciendo una aplicación intensiva y transformadora de la innovación en los procesos operativos, en la mejora de la eficiencia, en el modo en que se relacionan con su ecosistema de alianzas y proveedores, en los servicios que ofrecen y, sobre todo, en cómo los ofrecen a sus ciudadanos.

7. *Subraya la importancia de las redes.* La Carta afirma que es necesario “el establecimiento de mecanismos de intercambio de experiencias y redes de acceso o interconexión que permitan la identificación de las mejores prácticas, tanto entre funcionarios que integran la Administración Pública, como entre órganos y entes públicos y unidades administrativas, así como con otras Administraciones Públicas e instituciones privadas”. Tal como se ha dicho más arriba, el ciudadano está en un contexto complejo en el que operan muchos actores, tanto en la prestación de servicios como en la formulación de políticas. En paralelo, la Administración Pública es un actor que actúa en un marco relacional en el que prima la diversidad. La multiplicidad de actores presentes en las redes de producción de las políticas públicas confluye e intercambia conocimientos en las fases de diseño, implantación y evaluación de esas políticas, sobre todo en el desarrollo de proyectos conjuntos para la puesta en marcha de nuevos servicios o prestaciones. La concepción reticular es precisamente una de las características de la gobernanza. En este sentido, cobra su verdadera importancia el rol del propio CLAD.

Brasil: intercambio de conocimientos y cooperación internacional para la modernización de la gestión pública

El proyecto “Modernización de la Gestión Pública”, firmado entre el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión (MP) de Brasil y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) de España, está coordinado por el Departamento de Gestión (SEGES) y su principal objetivo es contribuir a la modernización de la administración pública en Brasil.

Insertado dentro de las prioridades definidas en la IV Comisión Conjunta España-Brasil, el proyecto abarca temas relevantes para ambos países en el ámbito de la gestión con acciones relacionadas con los siguientes temas principales: fortalecimiento de la capacidad institucional de la SEGES, mejora de procesos y herramientas del MP para el diálogo con la Administración Federal y para la cooperación con otros actores, ONG, etc., sistematización y difusión de experiencias exitosas y lecciones aprendidas.

La cooperación técnica para el intercambio de conocimientos entre Brasil y España está contribuyendo a la modernización de la gestión pública, la producción de conocimiento y la reorganización de los diferentes procesos de trabajo. Mejora de la gestión del Estado significa actuar sobre los problemas estructurales, el marco jurídico y los procesos más importantes de los gobiernos, así como el tamaño de la gestión empresarial.

En el proyecto participaron varios actores. En Brasil, además del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, participó la Secretaría General de la Presidencia, algunos municipios y varias organizaciones no gubernamentales. En España, el proyecto contó con la participación del Ministerio de la Presidencia, de Política Territorial y Administración Pública, Economía y Hacienda, y el gobierno de la Generalitat de Catalunya. También actuaron varias instituciones públicas, universidades, fundaciones y expertos relacionados con el gobierno y las universidades.

El proyecto de “Modernización de la Gestión Pública” fue iniciado en 2008 y se completará en 2014.

Fuente: Morera i Balada (2009).

8. *Completa el ciclo lógico de la gestión con la evaluación de la propia Carta.* Los documentos de alto nivel político, como es el caso de la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, pueden ver debilitada su enorme potencialidad si quedan reducidos a declaraciones formales, muchas veces huérfanas de implementación y resultados. Por tal razón, la propia Carta dedica su último apartado a formular una serie de *Consideraciones finales acerca de la eficacia de la Carta*, todas ellas de gran pertinencia pero entre las que conviene destacar la última, que prevé: “Los Estados iberoamericanos establecerán los mecanismos que consideren convenientes para evaluar el avance en la implementación de la presente Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública”.

Esta consideración expresa, por una parte, la rica variedad de situaciones nacionales en una región como Iberoamérica y, por otra, el reconocimiento lógico a la soberanía de cada uno de los Estados de Iberoamérica para decidir sus políticas administrativas. Sin embargo, no puede ignorarse otra consideración que refuerza la anterior. Se trata de la que propone que “la optimización de las recomendaciones y enfoques en el desarrollo de procesos de mejora de la calidad en la gestión de las Administraciones Públicas Iberoamericanas requiere la cooperación entre los países de la Comunidad Iberoamericana, que favorezca el intercambio de experiencias y metodologías”. En este sentido, es muy relevante el reforzamiento del papel del CLAD para que promueva y coordine una metodología común para llevar a cabo la evaluación del avance en la implementación de la Carta. Por otro lado, sería también muy positivo que el CLAD promoviera y apoyara la participación de las administraciones públicas en los procesos nacionales de premiación y en el Premio Iberoamericano de la Calidad que, justamente en aplicación de la Carta, cuenta con una modalidad específica para administraciones públicas.

4. Decálogo de propuestas para seguir avanzando

Los países iberoamericanos necesitan una Administración Pública imparcial, eficaz, eficiente, sostenible, legítima e íntegra, de ahí la importancia de analizar cuál es el nivel de calidad de la Administración en Iberoamérica (qué se ha hecho y cómo se ha hecho) y de promover políticas de fortalecimiento institucional para la misma (qué queda por hacer).

Desde estas líneas se proponen algunas recomendaciones a partir de las lecciones aprendidas, fundamentalmente con las actividades sinodales y documentales del CLAD. Se trata de diez propuestas para continuar con el impulso a la Gestión de Calidad, facilitar su implantación y generar valor en las administraciones públicas iberoamericanas.

1. Incorporar explícitamente la Gestión de Calidad en los programas y acciones de gobierno y establecer las estrategias, estructuras y mecanismos necesarios para implantarla en las administraciones públicas. Las declaraciones programáticas, los compromisos y acuerdos parlamentarios, la promulgación de normas y la creación de estructuras u órganos de coordinación pueden constituir el punto de partida para llevar a cabo acciones constructivas en este sentido.

2. Hacer una Administración innovadora, accesible, abierta y cercana a la ciudadanía, mediante la simplificación administrativa y el acceso electrónico a los servicios públicos, sobre la base de la gestión por procesos y del conocimiento, del desarrollo de equipos y redes de trabajo, así como de la interoperabilidad entre administraciones públicas y con otras entidades.

3. Construir una Administración económicamente eficiente y sostenible, por medio de la implantación de sistemas integrales de planificación, gestión y control, de la racionalización de estructuras administrativas y de planes de eficiencia y austeridad. Los marcos de sostenibilidad (y responsabilidad social) pueden brindar instrumentos integrales para ello.

4. En un entorno de gobierno multinivel, es necesario adoptar fórmulas organizativas y de coordinación interadministrativa que garanticen la ejecución efectiva de las políticas de calidad y mejora de la gestión en los distintos niveles, sin menoscabo de la descentralización política y

administrativa. Diversos instrumentos de cooperación horizontal, bilateral y multilateral, como Convenios o Acuerdos, pueden ser imprescindibles para la “desfragmentación” de los servicios a la ciudadanía.

5. No es posible la mejora de la gestión pública ni el logro de una Administración con criterios de equidad, eficiencia y sostenibilidad sin la aplicación sistemática y permanente del análisis y evaluación de las normas, programas, planes y políticas públicas. La evaluación metodológicamente rigurosa de programas y políticas públicas, los estudios de percepción ciudadana y las encuestas de evaluación de la satisfacción de los usuarios de los servicios no solo permiten juzgar la validez de la actuación de los poderes públicos, sino que facilitan la consideración integrada de los niveles macro, meso y micro del continuo de la acción pública.

6. Una Administración democrática, una Administración al servicio de la ciudadanía debe garantizar no solo el acceso a sus servicios, sino la intervención participativa de aquella en su diseño, desarrollo y evaluación. La participación debe comprender sistemas de consulta (encuestas, paneles), sugerencias y reclamaciones, órganos de participación, mecanismos electrónicos y utilización de redes sociales.

7. Ninguna reforma de la gestión pública es viable sin contar con su elemento vivo e inteligente. El desarrollo de las capacidades de las empleadas y los empleados públicos resulta vital, condición *sine qua non* para una gestión pública de calidad. Aspectos como la capacitación permanente, la evaluación del desempeño, el conocimiento e incorporación de la percepción de los empleados públicos, el reconocimiento e incentivación por su implicación en la mejora, así como la aplicación de fórmulas de flexibilidad laboral (teletrabajo, medidas de conciliación, etc.) son cuestiones clave para el éxito de la calidad en la gestión pública (no puede haber ciudadanos satisfechos sin funcionarios satisfechos).

8. Las organizaciones públicas deben manifestar fehacientemente su compromiso con la ciudadanía en general y con sus usuarios en particular de diversas maneras, pero hay una que lo expresa de forma singular, que son las Cartas de Servicios o Cartas de Compromisos. Estas herramientas no solo hacen públicos los compromisos de las organizaciones con los usuarios de sus servicios, sino que, para llegar a declararlos, han debido realizar un análisis riguroso de sus estructuras, procesos y resultados. En este sentido, son también poderosas herramientas de mejora de la organización. Las metodologías empleadas para elaborar las Cartas, su grado de implantación en la Administración correspondiente, el seguimiento o monitoreo del cumplimiento de los compromisos y la difusión y accesibilidad de las Cartas son elementos que deben tenerse en cuenta para que no sean meros instrumentos de publicidad institucional.

9. Las organizaciones públicas, como se ha visto, deben estar orientadas a la ciudadanía, dirigidas con inspiración y servidas por personas capacitadas, pero para estabilizarlas, para asegurar su sostenibilidad, es precisa la adopción de sistemas de gestión de la calidad (modelos de excelencia o normas ISO). La promoción y aplicación de la práctica de la autoevaluación frente a modelos de referencia (nacionales, iberoamericano) y a los sistemas de gestión de la calidad (normas ISO) redundan claramente en la mejora del rendimiento de las organizaciones, mas es conveniente complementarla con fórmulas de reconocimiento que conlleven el escrutinio externo (Premios y Certificaciones).

10. Todo lo que se haga, todo lo que se haya mejorado, poco vale si no se pone en conocimiento de su beneficiaria, que es la ciudadanía. Por eso, la implantación de mecanismos formales de rendición de cuentas a la sociedad constituye el broche sin el cual quedaría incompleto y vulnerable el ciclo de las nueve propuestas anteriores. Las medidas de acompañamiento a las leyes de Transparencia, la creación de “Observatorios”, la difusión de memorias, informes, resultados de evaluaciones, las comparecencias ante órganos legislativos permiten retornar a la sociedad la información precisa para que juzgue si la gestión pública responde a las necesidades y expectativas en función de las que entregó sus impuestos al Estado.

Notas

¹ Fayol (1916) define por primera vez las Ciencias de la Gestión en su “Administration industrielle et générale”.

² Véanse los sucesivos informes del Comité de Gerencia Pública (PUMA) de la OCDE.

³ Los años consignados son solo orientadores y difieren entre los diversos países.

⁴ Los diversos modelos de excelencia que existen a escala mundial están agrupados en el *Global Excellence Models Council (GEM)*.

Bibliografía

AEVAL y FUNDIBEQ (2008), *Guía de autoevaluación para la administración pública: Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión*, Madrid, Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.

Agranoff, R. (2007), *Managing Within Networks*, Washington, Georgetown University Press.

Bouckaert, G. y Halligan, J. (2008), *Managing Performance: International Comparisons*, London, Routledge.

Brundtland, G. H. (1987), *Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development*, Oxford, Oxford University Press.

CLAD (2003), “Carta Iberoamericana de la Función Pública”, aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz, Bolivia, 26 y 27 de junio; y refrendada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Santa Cruz, Bolivia, 14 y 15 noviembre.

_____ (2006), “Código Iberoamericano de Buen Gobierno”, aprobado por la VIII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Montevideo, Uruguay, 22 y 23 de junio; y adoptado por la XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Montevideo, Uruguay, 3 al 5 de noviembre.

_____ (2007), “Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico”, aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Pucón, Chile, 31 de mayo al 1° de junio; y refrendada por la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Santiago, Chile, 10 de noviembre.

_____ (2008), “Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública”, aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, San Salvador, El Salvador, 26 y 27 de junio; y adoptada por la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, San Salvador, El Salvador, 29 al 31 de octubre.

_____ (2009), “Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública”, aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Lisboa, 25 y 26 de junio; y adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Estoril, Portugal, 30 de noviembre y 1° de diciembre.

_____ (2010), “Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI”, Caracas, CLAD.

Fayol, R. (1916), *Administration industrielle et générale*, Paris.

Henderson García, Alan (2011), “Los premios a la calidad en la administración pública”, en *ICAP: Revista Centroamericana de Administración Pública*, Nos. 60-61, pp. 219-242.

Ingham, G. (2010), *Capitalismo*, Madrid, Alianza Editorial.

López Casanovas, Guillem; Puig-Junoy, Jaume; Ganuza, Juan José; y Planas Miret, Iván (2003), *Los nuevos instrumentos de la gestión pública*, Barcelona, Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona (Colección Estudios Económicos; N° 31).

- Morera i Balada, J. R. (2009), *Modernización de la gestión pública: reorientación de la gestión de la Carrera de Especialista en Políticas Públicas y Gestión Gubernamental (EPPGG)*, Brasilia, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Embajada de España en Brasil; Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- OECD (1987), *Administration as Service, the Public as Client*, Paris, OECD.
- _____ (2010), *Public Administration after "New Public Management"*, Paris, OECD (OECD Series: Value for Money in Government).
- Ormond, Derry y Löffler, Elke (1999), "Nueva gerencia pública: ¿qué tomar y qué dejar?", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 13, pp. 141-172.
- Oviedo, José (ed.) (2012), *Estrategias para desarrollar la calidad en los servicios públicos en República Dominicana*, Santo Domingo, Ministerio de Administración Pública.
- Parrado, S. y Löffler, E. (2011), *Hacia una administración pública sostenible*, Madrid, Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, <http://www.aeval.es>.
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2004), *Public Management Reform: a Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press.
- Shand, David y Amberg, Morten (1996), "Background Paper", en *Responsive Government: Service Quality Initiatives*, Paris, OECD. Public Management Service.
- Speklé, R. F. y Verbeeten, F. H. M. (2009), *The Use of Performance Measurement Systems in the Public Sector: Effects on Performance*; Working Paper.
- Villoria, M. (1996), *La modernización de la administración como instrumento al servicio de la democracia*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Weber, Max (1987), *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica. 8. ed.