

# I CONGRESO DE EXCELENCIA EN LA GESTIÓN EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

BILBAO, 18 y 19 de mayo de 2006

## MARCO JURÍDICO Y NUEVOS ENFOQUES DE GESTIÓN

- VALENTÍN MERINO ESTRADA  
Secretario General del Ayuntamiento de Valladolid.
  
- JOSÉ ANTONIO FERNÁNDEZ CELADA  
Secretario General del Ayuntamiento de Ermua.

### I. EL MARCO JURÍDICO DE LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA

#### Escenario de partida

“La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales...”, que es tanto como decir “está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas...”, pero más allá del solemne pronunciamiento normativo, podemos preguntarnos si la Administración ¿escucha a los ciudadanos?, ¿responde a sus demandas y expectativas?, ¿orienta la actividad realmente hacia el servicio a las personas... ? La respuesta en términos de percepción ciudadana es más bien negativa. Los análisis objetivos también ponen en cuestión estas afirmaciones.

En España, como en otros países europeos con notable desarrollo del estado del bienestar, la valoración de los servicios públicos ha mejorado notablemente en los últimos años. Pero aún se percibe a la Administración Pública como un abultado aparato burocrático, lento e ineficiente, poco receptivo a las demandas ciudadanas.

En general, la Administración Pública aparece cuestionada, principalmente por su ineficiencia, pues no justifica en términos de rendimientos, la gran cantidad de recursos que absorbe de la sociedad. La doctrina científica se muestra crítica, afirmando como problemas la “ineficacia del sistema político-administrativo en la solución de problemas” y el “débil control ciudadano sobre las políticas públicas”.

La complejidad y diversidad de las Administraciones Públicas actuales permite que desde muy diferentes puntos de vista se intente dar respuesta a estos problemas. La Administración Pública tiene que ver con ejecutar la ley y ello nos lleva al enfoque jurídico, poniendo el énfasis en los derechos del ciudadano. Pero también tiene que ver con los rendimientos y plantea problemas de gestión, lo que nos lleva a poner el acento en aspectos gerenciales y métodos directivos. Tiene que ver con el poder, pues la Administración es parte del sistema político. Ello nos lleva a poner el acento en los problemas

puramente políticos, en fortalezas y debilidades de los sistemas democráticos. Todos ellos son en principio, enfoques válidos.

Y sin embargo no deberíamos olvidar algo tan elemental como que **la Administración Pública es antes que nada una organización.**

**La Administración Pública** es una organización: articulación de capacidades y recursos para el logro de un fin. Como tal organización tiene principios y reglas de funcionamiento comunes al conjunto de las organizaciones sociales. Como organización **tiene que obtener unos resultados, unos rendimientos y para ello utilizar procedimientos y una estrategia directiva.**

Como organización específica, la Administración Pública se singulariza en atención a la **función central** que desempeña en la sociedad global. Es un “complejo orgánico” que bajo la dirección del poder político desarrolla una función central de coordinación y dirección de la sociedad global. Para desarrollar esa función central, la Administración desempeña múltiples tareas de naturaleza variada y contingente: de reglamentación, de aseguramiento, prestacionales, de liderazgo... Las tareas prestacionales, de contenido positivo, económico y técnico, actualmente predominantes, surgieron tardíamente en términos históricos. Mientras que las funciones reguladoras son consustanciales a la existencia misma del sistema político-administrativo (“funciones de soberanía” del Estado nacional), las prestacionales fueron asumidas gradualmente por ésta, hasta convertirse en masivas y omnipresentes. **A lo largo del último siglo hemos transitado de una Administración Pública fundamentalmente ordenancista a otra prioritariamente dedicada a la prestación masiva de servicios.**

### **Administración orientada hacia la ciudadanía**

En consecuencia la relación Administración-ciudadano y la percepción que de la Administración Pública tiene la sociedad ha cambiado notablemente. El ciudadano, usuario o receptor de servicios, ha pasado a percibirse a sí mismo como “cliente” y a exigir que la Administración actúe en consecuencia.

El concepto de cliente tiene un poder retórico considerable y, si bien en el ámbito privado los clientes disfrutan de un poder derivado de su posibilidad de elegir y, por tanto, de rechazar, opción de la que se carece con frecuencia ante los servicios públicos, cabe afirmar que no es un concepto totalmente ajeno en nuestra cultura administrativa, pues entronca con los valores más clásicos del servicio público. Es por ello que el concepto de cliente, aplicado a la gestión pública, nos puede servir para provocar un cambio positivo en el modelo de administración burocrática dominante, centrada en el cumplimiento de la legalidad, y sustituir dicho modelo por otro en que desde la Administración Pública se dé prioridad a la ciudadanía y a la función social de los servicios públicos, más que al resultado de los mismos.

En este sentido, hasta hace bien poco, se venía potenciando la idea de que quienes tenemos la responsabilidad de gestionar los servicios públicos teníamos que actuar como lo hacían los gestores del sector privado, so pretexto de propiciar la eficiencia por encima de todo, pues aunque la concepción del cliente en el ámbito público es netamente distinta a la del ámbito privado, cabe asumir de éste diversos criterios de actuación dirigidos a optimizar y estimular la relación de la Administración Pública con los ciudadanos y ciudadanas consideradas como clientes.

La orientación hacia el cliente es consecuente con la idea de aprendizaje del sector privado a través del contacto con sus experiencias, hasta el punto de que hoy en día es visible un impacto real en nuestra administración del modo en que las empresas sometidas al mercado actúan para transformarse en organizaciones más eficientes y emprendedoras.

Este mismo contacto con el sector privado y sus modos de gestión está provocando que el cliente se convierta en un actor legitimado para definir lo que ha de entenderse como bien y servicio público, hasta el punto de que cabe afirmar que nos encontramos ante una situación caracterizada por unos ciudadanos y ciudadanas cada vez más exigentes. Una ciudadanía cada vez más activa, mejor informada, concedora y usuaria de nuevas tecnologías y, en consecuencia, más exigente con la Administración.

En este sentido, es evidente la necesidad de mejorar la imagen percibida por la ciudadanía de la Administración Pública y de sus gestores que, si bien está cambiando de manera significativa, aún es negativa en algunos sectores de la sociedad. En definitiva, la necesidad de aumentar los niveles de eficacia y eficiencia del sistema de gestión de nuestras Administraciones, y por consecuencia de esto, en la prestación de los servicios públicos, pasa a ser una prioridad social y una necesidad para los responsables políticos.

### **Algo está cambiando: modernización de la Administración Pública**

**El carácter instrumental, servicial, de la Administración Pública, es asumido explícitamente por la sociedad.**

Pero la idea de servicio a la sociedad está en la base misma de la función central que caracteriza a la Administración Pública como organización. La Administración Pública debe servir a los ciudadanos, a la sociedad, en todas sus tareas o funciones. De lo contrario no tiene sentido. **La Administración Pública** es un ente instrumental con clara orientación finalista. **No tiene sentido en sí misma y sólo se legitima en la medida en que resuelve adecuadamente su función de servicio a la sociedad**, en la medida en que resuelve los “problemas” sociales.

Por ello **la Administración Pública como organización precisa una estrategia directiva orientada a satisfacer las demandas y aspiraciones del ciudadano, a servir al ciudadano.**

A finales de los ochenta, en el pasado siglo, se conoce como “**modernización de la Administración Pública**”, un proceso de cambio, tendente a superar la falta de congruencia entre la sociedad-ambiente abierta, dinámica, exigente y la organización administrativa, que seguía trabajando con principios, técnicas y modelos referenciales weberianos. Las formas y contenidos que adoptó esta “modernización” fueron muy variados, pero existía un cierto consenso sobre los cuatro grandes **vectores** de intervención:

- **Estrategias:** definir metas y objetivos.
- **Organización interna:** estructuras más planas, dinamizadoras.
- **Recursos humanos:** desarrollar el potencial de las personas.

- **Relación con el ciudadano:** receptividad.

La separación es evidentemente analítica ya que en el proceso interactúan los distintos vectores. Pero debemos considerar uno como principal y clave: **las relaciones con el ciudadano**. Éstas, en su sentido más amplio y profundo no pueden ser consideradas como un elemento más del proceso de cambio, sino como el **referente fundamental**. Esta afirmación es una consecuencia lógica del reconocido carácter instrumental y servicial de la Administración Pública.

- En la actual sociedad abierta, la relación ciudadano-administración es una relación compleja e interactiva. La Administración ha de percibir las demandas y necesidades, fomentar la participación, contribuir a generar consenso en torno a objetivos prioritarios y articular así el interés general.

**Esto exige un nuevo modelo referencial de actuación, el modelo “relacional”, basado más en el desarrollo de las capacidades de innovación que en las de racionalización.** En la medida en que la Administración Pública incremente su receptividad y desarrolle sus propias capacidades de innovación, estará en mejores condiciones para dinamizar la sociedad civil y responder a los retos de las nuevas tareas.

- Por otra parte, **los derechos del ciudadano**, su participación y la calidad de los servicios que reciba, así como el logro eficiente del desarrollo social, constituyen los objetivos esenciales del quehacer administrativo. Objetivos que se definen, articulan y evalúan para y con el ciudadano.

Por ello el factor clave de **la modernización administrativa es la orientación hacia el ciudadano**.

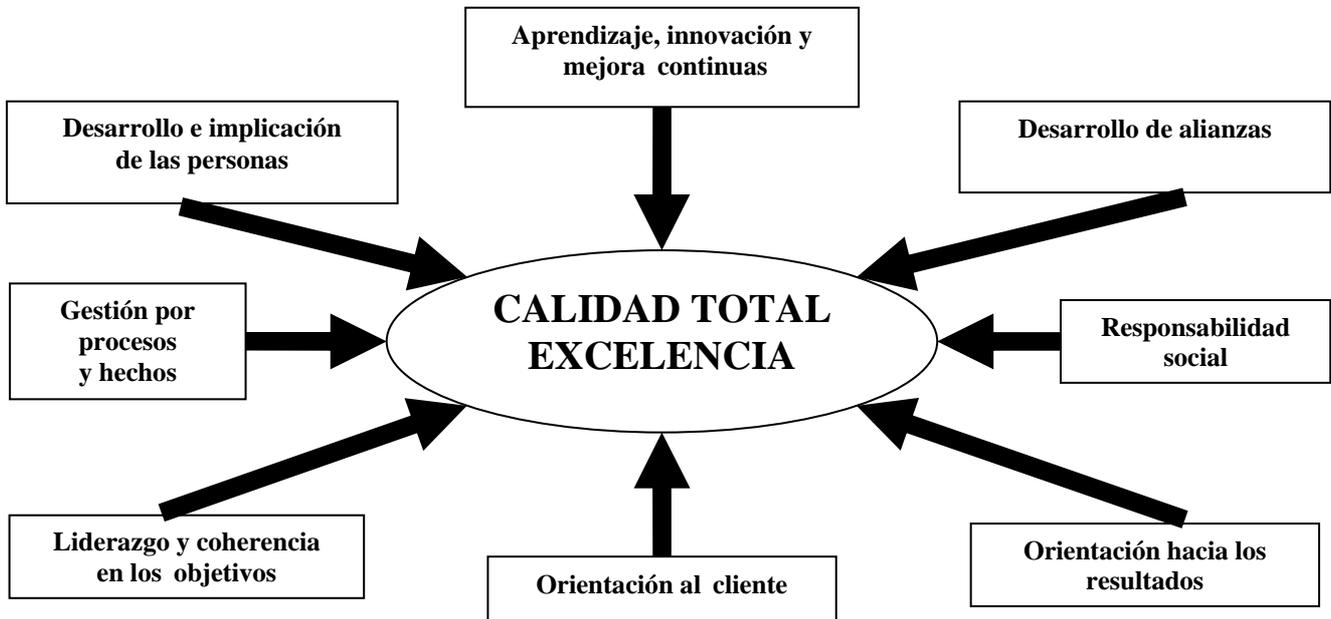
### **Necesidad de la Calidad Total/Excelencia en la gestión pública**

Esta aseveración nos conduce de forma inmediata al concepto de CALIDAD TOTAL como estrategia de dirección orientada al cliente, en el caso de la Administración, al ciudadano. Para la Administración Pública el “cliente” es el ciudadano. Es “cliente” y es “accionista”, debe ser el referente único y absoluto.

Se dice que la Calidad Total es un estado, una forma de dirección, una estrategia; incluso algunos autores hablan de una “opción de vida”. **Pero en todo caso es gestión:** una estrategia o una filosofía de gestión. En la actualidad, al tiempo que asistimos a una **convergencia entre las distintas “técnicas” o modelos**, se refuerza la idea de **Calidad Total como sistema de gestión**. La calidad no puede recorrer caminos paralelos. Sin gestión no hay calidad. **La calidad no es sino la mejora constante, medible y constatable de una gestión**. Para reforzar esta idea, algunos han preferido sustituir el *Total Quality Management* (TQM) por la Excelencia en la Gestión. La denominación no es lo importante. La idea-fuerza es la identificación de la Calidad o Excelencia con **la mejora de los resultados organizacionales en el sentido más amplio:**

**Calidad Total es pues una estrategia de dirección, orientada al cliente, basada en el compromiso y tendente a mejorar los resultados organizacionales en su globalidad.**

A fin de conocer cuándo una organización, sea del tipo que sea, busca la excelencia en todo aquello que hace nos basamos en los siguientes principios de la Calidad Total/Excelencia, que son un compendio o conjunto de las mejores prácticas desarrolladas en el ámbito de la gestión por las organizaciones consideradas como emprendedores y pioneras:



1. **Orientación hacia los resultados**, entendida como la satisfacción equilibrada de las necesidades y expectativas de todos los grupos de interés de la organización.
2. **Orientación hacia el cliente**. Toda la organización debe trabajar y vincular sus objetivos en la búsqueda de las necesidades y expectativas tanto actuales como futuras de sus clientes, lo que nos obliga a identificar quiénes son nuestros clientes, internos y externos, a preguntarles qué necesitan y esperan de nosotros y conocer su grado de satisfacción.
3. **Liderazgo y coherencia en los objetivos**. Será necesario identificar en nuestras organizaciones quiénes son líderes (¿directivos?) a fin de lograr su compromiso con la Calidad Total/Excelencia, de modo que sean referente y modelo de comportamiento. Los líderes deben facilitar los medios necesarios (comunicación, formación, recursos, tiempo, apoyo, etc.), para estimular e incitar a personas y equipos a dar lo mejor de sí mismos para alcanzar los resultados deseados.
4. **Gestión por procesos y hechos**. Supone avanzar un paso más respecto del modelo tradicional administrativo sustentado en la división en funciones o departamentos más o menos aislados o estancos. La organización pasa a ser entendida y gestionada mediante un conjunto de procesos sistematizados, con datos, interdependientes o interrelacionados que generan productos o servicios.
5. **Desarrollo e implicación de las personas**. Será preciso estimular la creatividad de las personas que integran la organización, involucrarlas en la aportación de ideas y hacerlas partícipes de la misma, potenciando la comunicación e información, en definitiva, generar confianza creando conciencia de equipo.

6. **Aprendizaje, innovación y mejora continua.** Deberán identificarse y ejecutar acciones de mejora continua e innovación, para desplegarlas e integrarlas en la actividad de la propia organización. Para ello, existe la herramienta denominada ciclo PDCA: planificar (plan) las acciones a desarrollar mediante la identificación de mejoras, toma de datos, establecimiento de objetivos, indicadores de control...; hacer (do), que consiste en llevar a cabo de manera controlada lo planificado y verificar la aplicación; comprobar (check) los indicadores y compararlos con los objetivos marcados; ajustar (act) o decidir lo que hay que mantener y lo que hay que corregir.
7. **Desarrollo de alianzas.** La organización deberá establecer con sus proveedores y otras empresas colaboradoras relaciones estables y de confianza para compartir conocimientos y generar mejoras que aporten valor añadido a sus clientes.
8. **Responsabilidad social.** Que todo lo que hagamos tenga también su impacto en la sociedad. Para ello, toda la organización y las personas que la integran deben adecuar su comportamiento y actuación con arreglo a los principios propios de la ética, incluso, implicarse e intervenir en las actuaciones sociales que se desarrollen en su comunidad.

### **La Calidad Total/Excelencia como factor de legitimación**

Los principios y prácticas de la Gestión de Calidad Total son plenamente aplicables en la Administración Pública. Es más, aplicarlos constituye una necesidad ineludible. Pero no como se ha dicho porque al ser aplicables al sector servicios y siendo la Administración una “gigantesca máquina de prestar servicios”, hablar de calidad en los servicios es hablar de calidad en la Administración Pública o viceversa. Ésta es una visión reduccionista, que no compartimos.

Las tareas de la Administración Pública son más amplias y complejas. Identificar calidad en la Administración Pública con calidad en los “servicios públicos”, es parcial e insuficiente. La Calidad Total es una estrategia general y la Administración Pública tiene otras tareas relevantes, que no son servicio público en sentido estricto. La Administración precisa una estrategia de calidad orientada al ciudadano-cliente, para modernizarse y fortalecer su legitimidad.

**Si la competitividad es el motor que ha impulsado a las organizaciones industriales y más tarde de servicios a trabajar con calidad, lo que impulsa a la Administración Pública es la búsqueda de legitimidad, el fortalecimiento de su legitimidad por rendimientos.**

Cualquier organización necesita justificarse y la Administración no escapa a esta regla. La Administración Pública necesita legitimarse. Integrada como está en el sistema político-administrativo, recibe parte de su legitimidad del propio sistema: legitimidad institucional. Otra parte la obtiene en función de la generación de outputs o rendimientos en la solución de los problemas sociales. Es una legitimación de eficiencia. A su vez, ésta última influye en la propia legitimidad global del sistema político y por ello tiene cada día más importancia.

Las necesidades de legitimación de la Administración se han multiplicado en la sociedad abierta. Por una parte se cuestiona su capacidad para generar rendimientos que corrijan los fallos del mercado, así como su eficiencia en un contexto de crisis del estado del bienestar, y por otra, se plantean alternativas de producción de servicios por organizaciones distintas, de tal forma que el sistema político

podiera cumplir funciones prescindiendo del aparato administrativo. **En la sociedad actual, la tensión de la Administración Pública por legitimarse es evidente y constituye el motor central que empuja en el camino de la excelencia en la gestión.**

La Administración Pública accede a la Gestión de Calidad Total a impulsos de la necesaria legitimidad y no de la competencia. Por ello, la Calidad no puede ser una moda importada o adoptada del sector privado, ni la mera aplicación de modelos de calidad para servicios. Es algo mucho más profundo, relacionado con las necesidades de legitimación. Con elementos comunes, **la Calidad es para la Administración Pública un camino propio, una dimensión esencial de su propio proceso de modernización.**

El término “**modernización**” fue elegido por las corrientes doctrinales impulsoras, por **contraposición al de “reforma”**, de connotaciones exclusivamente legislativas o normativas. Se quería poner así el acento en la idea de proceso, de mejora continua, frente a la del cambio normativo. La historia de la Administración está plagada de “reformas” legales, tras las que todo seguía igual. Como muy bien dijo **Crozier**: “no se cambia la sociedad por Decreto”.

- **En el proceso de cambio, lo determinante será la orientación estratégica, la capacidad de innovación y el compromiso de las personas.**
- **El marco jurídico, quizás no sea lo fundamental, pero sí es muy importante, como elemento facilitador o retardador del proceso.**

Tan erróneo es confiar el cambio a los efectos “sanadores” de una reforma normativa, como despreciar la importancia del marco jurídico en el proceso de mejora.

Así como no se puede contraponer la legitimidad institucional a la legitimidad por rendimientos, pues ambas se complementan e interrelacionan, es **un grave error**, en el que incidimos con frecuencia, contraponer “**racionalidad legal**” a “**racionalidad eficiente**”.

**Precisamente los nuevos enfoques de gestión pública, basados en el paradigma de la excelencia, permiten superar la tradicional tensión entre racionalidad legal y racionalidad eficiente: la nueva gestión pública, de calidad, no puede entenderse al margen de los valores, ni del respeto a la legalidad, como garantía de los derechos del ciudadano. A su vez, garantizar los derechos del ciudadano en una sociedad moderna, es garantizar “servicios de calidad”, es garantizar que la Administración aporte a la sociedad rendimientos en términos de calidad de vida ciudadana.**

En el campo de lo público existe un ámbito claro para una gestión ágil, eficiente, a la vez respetuosa con la norma, que simplifique trámites y que de respuesta eficaz a los valores, las demandas y expectativas de los ciudadanos.

Éste es el camino marcado por los principios contenidos en el artículo 3 y el artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas. Sin embargo, con frecuencia, la normativa de organización y función pública, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas no ha sido coherente con estos postulados. El excesivo afán de regulación y la falta de

flexibilidad, con frecuencia cierran caminos en lugar de abrirlos. La norma no puede pretender diseñarlo todo, tiene que dejar campo de acción a las organizaciones, a los nuevos enfoques de gestión, al **compromiso**.

## **II. NORMATIVA EN RELACIÓN CON LOS COMPROMISOS DE GESTIÓN Y LOS MODELOS DE CERTIFICACIÓN ISO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

### **Cartas de Servicios**

Las Cartas de Servicios son documentos en los que se da a conocer a los ciudadanos los **compromisos**, en términos de utilidad, fiabilidad, celeridad, etc., que una Administración asume en la prestación de sus servicios.

Las Cartas pretenden ser expresión de un “contrato” entre la Administración y los Ciudadanos. Deben pues elaborarse partiendo de las necesidades y expectativas de éstos, que tendrán derecho a reclamar y obtener una compensación o al menos una disculpa formal, en caso de incumplimiento de los compromisos.

Las Cartas de Servicios constituyen un sistema o “modelo” de calidad adecuado a las características de la Administración Pública como gestora de servicios y titular de funciones orientadas al ciudadano.

Como tales surgieron en el Reino Unido, extendiéndose a otros países europeos como Portugal o Italia, donde están muy generalizadas. En España fueron pioneros algunos municipios, comenzando Barcelona en 1996. Para la Administración General del Estado fueron reguladas por el Real Decreto 1.254/1999, de 14 de julio, y el M.A.P. publicó ya por esas fechas una Guía de Cartas de Servicios, útil para implantar este sistema. Actualmente, están reguladas por el Real Decreto 951/2005, de 29 de julio.

**Las Cartas de Servicios son, por su configuración y en esencia, un instrumento de calidad.** En primer lugar porque constituyen un **compromiso de servicio** y en segundo lugar porque expresan **una forma de trabajar, orientada al ciudadano**, pensada para él y adecuada al cumplimiento del compromiso con la sociedad. Una forma de trabajar que implica el abandono de la tradicional programación “condicional”, sustituyéndola por una programación “por objetivos”, en función de los destinatarios de la actividad, los ciudadanos.

En el contenido de las Cartas de Servicios distinguimos dos grandes apartados: **Información y Compromisos**.

Pero **el núcleo fundamental de las Cartas está constituido por la declaración de compromisos** que la organización asume en la prestación del servicio.

La clave está en los compromisos porque son el elemento que aporta valor añadido en relación con lo establecido por las **normas reguladoras del servicio** y porque al fijar metas concretas, públicas y comprometidas, facilitan la mejora continua.

La Guía para la implantación de Cartas de Servicios, elaborada por el M.A.P. dice: “Con carácter general, los compromisos de calidad deben revestir la forma de estándares numéricos (plazos, tiempo de espera...) y ser susceptibles de verificación por el usuario”.

Los compromisos deben ser **concretos** y **cuantificados**. Además, para favorecer el proceso de mejora continua, en interacción con los ciudadanos, deben resultar **perceptibles** y **en alguna medida controlables** por ellos.

Sin embargo en el conjunto de Cartas estudiadas observamos una gran variedad de compromisos. Sintetizando, **podemos agruparlos en esta sencilla tipología**, en función de los criterios básicos expuestos:

- **Compromisos no cuantificados.**
- **Compromisos cuantificados, no verificables.**
- **Compromisos cuantificados y verificables.**

Son compromisos concretos y cuantificados, controlables de alguna manera por el usuario o receptor, que puede verificar el nivel de cumplimiento.

Son los compromisos que tienen más utilidad y mayor potencialidad para la mejora continua por dos razones:

- Porque pueden ser objeto de medición sobre la base de datos de gestión y de percepción.
- Porque el ciudadano puede exigir de forma clara y concreta su cumplimiento.

Una variante de este tipo son los compromisos que asocian de forma explícita una compensación a favor de los afectados por los incumplimientos. Podemos considerarlo el nivel más alto de compromisos.

**Los distintos tipos no pueden entenderse como compartimentos estancos.** En realidad, desde la mera declaración de intenciones al compromiso más claro y controlable, existe una escala gradual y continua.

Por ello, más que establecer niveles en función del porcentaje de compromisos de un tipo u otro en las Cartas, **lo importante es poner el acento en la génesis de los compromisos**. Éstos deben surgir en el **proceso de diseño del servicio basado en las expectativas del usuario**, de una selección adecuada de características relevantes, a las que se asocien estándares de calidad, indicadores y finalmente compromisos.

Los usuarios e incluso los ciudadanos en general, tienen unas **expectativas** sobre los servicios que la Administración les presta. Además de manifestar una opinión global sobre el Servicio, son

capaces de juzgar sus distintos “elementos” o atributos, aunque a veces les sea difícil explicitarlo adecuadamente.

Los **atributos de calidad** son los “componentes” del Servicio que el usuario o receptor valora de forma especial y puede percibir con claridad por separado. No todos los componentes de un servicio son valorados igual por los usuarios, ni por lo tanto tendrán igual importancia.

**Para diseñar adecuadamente un servicio es necesario identificar los atributos de calidad bajo la óptica del usuario**, investigando además el peso que a cada uno le asigna.

Para ello es preciso preguntar a los usuarios por medio de **Encuestas**.

Las encuestas a los usuarios sobre sus expectativas en un determinado Servicio se pueden confeccionar sobre la base de preguntas sobre los atributos generales que establece el **Modelo SERVQUAL**, para conocer la importancia relativa que conceden los usuarios a cada criterio, en el Servicio de que se trate. El Modelo SERVQUAL establece, en términos generales la importancia que los usuarios conceden a los cinco criterios-dimensiones de la calidad. Si se usan como elemento sustitutivo de las encuestas conviene tener en cuenta que en los Servicios de la Administración Municipal, el usuario pondera más el criterio “Capacidad de Respuesta” en términos de rapidez-puntualidad, por encima de la “Fiabilidad”.

Una vez que conozcamos los atributos de calidad, tal y como los formula el usuario y la importancia relativa que concede a cada uno de ellos, deberemos hacerlos operativos traduciéndolos a aspectos concretos que definirán las **características** del Servicio.

Las características del Servicio son aquellos aspectos que el gestor selecciona y que constituyen el producto o servicio diseñado. Cada característica debe estar destinada a satisfacer uno o varios atributos de calidad.

Los requisitos de un Servicio deben estar claramente definidos en términos de características que sean observables y sometidas a evaluación del usuario.

El proceso de mejora continua requiere, ante todo, medir. Para poder medir es necesario establecer las variables a medir y los valores que se esperan alcanzar en dichas variables.

Para poder llevar a cabo el proceso de medición, cada **característica** del Servicio deberá traer asociado uno o varios “**indicadores objetivos**” y para cada uno de ellos **se fijará el nivel estándar** que nos proponemos alcanzar.

Un **indicador** es una magnitud asociada a una característica que permite, a través de su medición en periodos sucesivos y por comparación con el estándar establecido, evaluar periódicamente dicha característica y verificar el cumplimiento de los objetivos establecidos para el servicio. Esta medición nos permitirá pues implantar una estrategia de mejora.

Definir las características del Servicio, seleccionar indicadores asociados y fijar estándares son elementos claves para conformar una Carta de Servicios.

Llegados a este punto, sólo tendremos que seleccionar aquellas características más “visibles” y verificables por el ciudadano o el usuario y expresarlas como Compromisos, con el estándar fijado.

Una vez implantada y difundida la Carta de Servicios, es preciso realizar un **correcto seguimiento**. Para ello necesitaremos un buen **sistema de medición**, que nos aporte la información necesaria para adoptar las decisiones de **revisar** los compromisos, de **corregir** y con ello **mejorar**.

La determinación de los compromisos en el proceso de diseño del Servicio antes expuesta nos sitúa en magníficas posiciones para el correcto seguimiento de la Carta, pues tendremos la base del sistema de medición. Si éste se desarrolla con una revisión constante y responsable, la utilidad de la Carta para la mejora continua será indiscutible.

En el Servicio Municipal de Limpieza de Valladolid, al implantarse la Carta de Servicios, se partía de un buen nivel de gestión, con procesos de trabajo bien definidos y resultados más que aceptables.

Para fijar los compromisos, se analizaron las expectativas de los usuarios y se intentó detectar las **características** más importantes para ellos. A esas características se asociaron **indicadores objetivos** y se definió en cada caso un **estándar de calidad**, generalmente en **tiempo de respuesta**.

**Los compromisos establecidos eran objeto de medición, tanto en gestión interna como en percepción ciudadana.** En cuatro de los ocho compromisos establecidos, el 10% de los usuarios identificados, eran encuestados.

Los resultados de las mediciones permiten revisar los compromisos, mejorar la gestión y apuntalar la calidad de atención al usuario, que es lo más importante.

Cuando un año después de implantarse la Carta de Servicios, el S.M.L. inició los trabajos de manualización y demás para obtener Certificación conforme a Normas ISO, el terreno estaba muy abonado. Actualmente, con la Certificación conseguida, la gestión con calidad es mejor, pero sin duda el gran salto se dio con la Carta de Servicios.

Así enfocadas, las Cartas de Servicios pueden ser muy útiles. La clave está en los compromisos y en el sistema de medición.

## **Normas ISO**

**Las normas UNE-EN-ISO de la serie 9000 representan un modelo de referencia para incorporar en una organización, y por ello en la Administración Pública, nuevos enfoques de gestión basados en la calidad.**

Como es sabido, en el año 2000 se produjo una revisión en profundidad de estas normas, entrando en vigor las denominadas ISO 9000 del 2000. Las nuevas normas convencionales, ponen el acento en un sistema de gestión por procesos, orientado al cliente. Con la revisión se han introducido referentes básicos como la “satisfacción del cliente”, la “responsabilidad directiva” y la “mejora continua”. Estamos en el tránsito de un modelo de “aseguramiento de la calidad” a un verdadero “modelo de gestión de calidad”. La nueva ISO 9001:2000 se presenta como una norma internacional que **promueve**

**la mejora continua de los procesos sobre la base de mediciones objetivas.** Más flexible, con nuevos enfoques que asumen valores y elementos de otros modelos, pero las ISO, siguen teniendo como gran valor el hecho de que se sustentan en procesos sometidos a **mediciones absolutamente objetivas.** El otro gran valor es el hecho de que el Sistema de Calidad es **auditado por una Entidad de Certificación** externa, lo que supone una **garantía importante ante terceros.**

Las normas ISO 9001:2000 pueden aplicarse a todo tipo de organizaciones, si bien deben ser “interpretadas y adaptadas” a las características estructurales y dinámicas de cada unidad. Esta adaptación a las Administraciones Públicas es importante, pero la propia norma convencional ya indica que con relación al servicio, es preciso determinar “los requisitos **legales** y reglamentarios”. Sin duda en la Administración esto tiene especial relevancia. En el Ayuntamiento de Valladolid, el primer servicio certificado conforme a normas UNE-EN-ISO fue la Policía Municipal, en marzo de 2002, siendo la primera policía de Europa. Fue necesario, en el momento de especificar requisitos, establecer registros y manuales, realizar una profunda adaptación de los conceptos, una labor creativa costosa, que mereció la pena. Hoy son muy numerosas las policías certificadas.

- **Cartas de servicio y modelo ISO ofrecen como principal valor referencial el diseño y evaluación conforme a mediciones concretas.**

- **Lo que sin duda es importante como elemento interrelacionado con un marco legal flexible de las organizaciones y de la función pública.**

Así parece entenderlo el Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el “marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado”, que regula y fomenta las Cartas de Servicio y los Procesos de Evaluación de la Calidad. Con algunas limitaciones, porque no apuesta por las normas ISO y sí por sistemas de certificación de la propia Administración. ¿Inspección de Servicio en lugar de evaluaciones externas? Permítannos cierto escepticismo. Pero es un avance.

El Anteproyecto de Estatuto de la Función Pública quiere ofrecer como elemento modernizador la “valoración del rendimiento” de los funcionarios y que esto tendrá consecuencias en su carrera. Puede ser modernizador o no. Las “cesantías” no son algo moderno, sino propio del siglo XIX y no olvidemos que la lucha contra la arbitrariedad no termina nunca. **Puede ser bueno si se sustenta en la más escrupulosa objetividad y si no intervienen las tentaciones del juego político.**

**Los sistemas de medición sustentados en mediciones objetivas, son un complemento adecuado a una normativa de función pública flexible.** Porque antes de medir el rendimiento de los funcionarios es preciso diseñar los procesos de trabajo con sistemas objetivos mensurables. Lo uno vendrá como efecto de lo otro. **Y nunca olvidar que la clave de una función pública moderna está sobre todo en la formación, la cualificación y el compromiso.**

Pero esto será objeto de nuestra siguiente reflexión.

### **III. EL MARCO NORMATIVO ADECUADO PARA FACILITAR EL DESARROLLO DE MODELOS DE AUTOEVALUACIÓN**

#### **¿Existe un marco normativo adecuado para facilitar la implantación de la estrategia de gestión de la Calidad Total/Excelencia en la Administración Pública?**

En la primera parte de esta ponencia se ha puesto de manifiesto que la modernización de la Administración Pública es un proceso de cambio que se caracteriza por la orientación a la ciudadanía de la acción pública, a través de la búsqueda permanente de la satisfacción de las personas usuarias, la calidad de los servicios públicos, la promoción del escrutinio público y la transparencia, de una parte, y de otra, por la optimización de los recursos públicos, para lo que se busca incorporar técnicas de gestión que nos permitan alcanzar mayores cotas de eficacia y eficiencia en el funcionamiento de nuestras organizaciones.

En la legislación encontramos algunas referencias normativas que, en sentido amplio, podemos considerar que caracterizan a una Administración Pública moderna tal y como aquí la entendemos.

La Constitución española establece que la Administración está sujeta en su actuación a los principios de legalidad y eficacia (artículo 103 CE), y en la programación del gasto público a los criterios de eficiencia y economía (artículo 31,2 CE).

La Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en su artículo 3, añade como criterios de actuación de la Administración Pública la eficiencia y el servicio público, y en sus relaciones con los ciudadanos y ciudadanas, los principios de transparencia y participación, en el artículo 35.

Hasta la publicación de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas de Modernización del Gobierno Local, el único texto legal que establecía una definición de la función directiva en unos términos próximos a los que son propios de la estrategia de gestión de la Calidad Total/Excelencia, aunque ésta para nada se menciona en el mismo, era el artículo 6,10 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, al señalar que será de aplicación a los titulares de los órganos directivos en el desempeño de sus funciones *“la responsabilidad profesional, personal y directa por la gestión desarrollada, así como la sujeción al control y evaluación de la gestión por el órgano superior o directivo competente, sin perjuicio del control establecido por la Ley General Presupuestaria”*.

La mencionada Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local pudo ser una buena oportunidad para establecer en nuestro país un marco normativo claro y definitivo que amparara e impulsara las intervenciones que algunas Administraciones Públicas están dando para establecer un modelo de gestión basado en la estrategia de la Calidad Total/Excelencia. Sin embargo, la citada Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local sólo reservó el término modernización para su título y una única mención a la figura de los denominados directivos locales al referirse en su artículo 130, 1 B) a los coordinadores generales de cada área o concejalía, los directores generales u órganos similares que culminan la organización administrativa dentro de cada una de las grandes áreas o concejalías, el órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local, la asesoría jurídica, el Secretario general

del Pleno, el Interventor general municipal, y, en su caso, el titular del órgano de gestión tributaria, sin definir su contenido ni regular una relación autónoma con los órganos de gobierno local.

Si bien esta regulación se reserva de manera específica a los municipios de gran población que define su Título X, entendemos que nada obsta para que la misma pueda resultar también aplicable, con las oportunas adaptaciones, en el resto de administraciones locales, en virtud del principio de autonomía local declarado en el artículo 140 de la Constitución española, y de la potestad de autoorganización que establece el artículo 4, 1 a) de la Ley de Bases del Régimen Local.

De otra parte, aunque no se trata de una norma en sentido estricto, interesa traer ahora a colación la mención al denominado Plan CONECTA aprobado por el Ministerio para las Administraciones Públicas en el año 2005, que responde a la necesidad de contribuir a la modernización de la Administración en general, y del Estado en particular, en un intento por cambiar y equilibrar la observancia de la norma y la seguridad jurídica, como paradigma garantista que incumbe a la Administración, con los valores de la globalización, cambio cultural y de valores, niveles de exigencia de la ciudadanía, etc., cuya profunda y veloz mutación es hoy una realidad emergente en nuestra sociedad.

Destacamos aquí este Plan por cuanto el mismo se orienta al servicio de la ciudadanía y propugna como valores la calidad de los servicios, la flexibilidad, la generación de valor, la innovación en los procedimientos y el cambio cultural, unido a los avances tecnológicos que incorpora la denominada sociedad de la información. En definitiva, propone la incorporación de los valores que son propios de la estrategia de gestión de la calidad al quehacer diario de la Administración Pública.

Ahora bien, ¿esta ausencia de un marco normativo objetivo en que basar el ejercicio de una estrategia de gestión moderna, eficaz y eficiente, nos inhabilita para actuar en este ámbito?

Al contrario, el establecimiento de un modelo organizativo ágil, eficaz, transparente y participativo, característico de la estrategia de gestión de la Calidad Total/Excelencia, resulta una exigencia del propio texto constitucional.

Un error demasiado frecuente de nuestros legisladores radica en creer que los cambios sociales se producen simplemente con que una ley los prescriba. En todo caso, la norma jurídica no determina el camino a seguir. Abre posibilidades, permite pensar en nuevos escenarios, en nuevos procesos, en renovadas relaciones donde los actores políticos y sociales pueden redefinir sus responsabilidades.

Ahora bien, disponer de posibilidades no quiere decir necesariamente llevarlas a la práctica.

Los nuevos límites de la gestión pública acabarán determinados por nuestra voluntad. Iremos tan lejos como estemos dispuestos, colectivamente, a ir.

## **Modelos y sistemas de gestión de la calidad**

Como ha quedado expuesto en la primera parte de esta ponencia, la Calidad Total/Excelencia es una filosofía inspirada por los principios antes mencionados.

Ahora bien, como toda filosofía necesita ser transformada de alguna manera en algo más comprensible. Para facilitar esta tarea de hacer más visible el paso de estos principios a la acción disponemos de distintos modelos y sistemas de gestión de la calidad.

Así, un modelo de gestión de la calidad es un marco de trabajo que nos sirve para desarrollar y aplicar los conceptos de la Calidad Total/Excelencia en nuestras organizaciones. Y, en función del modelo elegido y de las propias características de cada organización, adoptaremos un sistema de gestión de la calidad que nos permita gestionar la calidad de la mejor manera posible, según nuestras necesidades de cada momento, empleando unos u otros instrumentos, normas, cartas de servicios, modelos de gestión de la calidad, etc.

Además de contribuir a la definición de los principios de la Calidad Total/Excelencia, el desarrollo de esta estrategia de gestión plantea la necesidad de medirlos para conocer si se mejora o no en su ejecución.

A tal fin, han surgido en el ámbito mundial varios modelos de gestión de la excelencia.

Todos ellos sirven de instrumento de autoevaluación, es decir, de herramientas de diagnóstico y gestión de la mejora dentro de las organizaciones que buscan la excelencia.

El primer modelo que se definió fue el modelo Deming, en el año 1951, que extiende su ámbito de influencia a Japón.

Posteriormente, en el año 1987 se definió el modelo Malcom Baldrige, de aplicación en EEUU.

En el año 1988 surgió el modelo europeo EFQM (European Foundation for Quality Management) desarrollado por la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad, que nosotros tomamos como referencia dado que extiende su ámbito de influencia a nuestro entorno más inmediato, Europa.

Otro modelo, citado en la primera parte de esta ponencia, es el denominado SERVQUAL, específicamente desarrollado para medir la satisfacción de las personas usuarias en la prestación de servicios. Este modelo define la calidad del servicio como la diferencia entre las percepciones reales por parte de los clientes del servicio y las expectativas que sobre éste se habían formado previamente. De esta forma un cliente valorará negativamente la calidad de un servicio en el que las percepciones que ha obtenido sean inferiores a las expectativas que tenía.

Para llevar a cabo esta medición de la calidad del servicio el modelo establece una determinada escala de valoración de cinco ámbitos que considera claves de la prestación de servicios:

- Elementos tangibles: aspecto de las instalaciones, equipos y materiales asociados al servicio.
- Fiabilidad: capacidad de las personas para prestar el servicio de manera precisa y correcta; que éste sea percibido como un servicio prestado con honestidad.
- Capacidad de respuesta: disposición y voluntad para ayudar y prestar un servicio eficaz.
- Seguridad: conocimientos, amabilidad y capacidad para inspirar confianza y credibilidad.
- Empatía: atención individualizada.

Otros modelos aplicables a las administraciones públicas son el Marco Común de Evaluación CAF (Common Assessment Framework), basado en el modelo EFQM y desarrollado en Europa para la autoevaluación de las organizaciones del sector público y el abordaje de procesos de mejora continua; el Modelo Ciudadanía, modelo de evaluación de servicios públicos desarrollado por la Federación Española de Municipios y Provincias, mediante la adaptación de diversos modelos de calidad a las Corporaciones Locales; junto al Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión, que como su nombre indica extiende su ámbito de influencia a los países iberoamericanos.

Todos los modelos presentan unas características comunes, así, ayudan a realizar una autoevaluación de la organización, indicando los puntos fuertes y las áreas de mejora, además de aportar una visión global de la misma y una mejora continua en los aspectos que conforman el modelo.

De otra parte, los modelos son también una herramienta o instrumento que sirve para establecer una referencia de comparación con otras Administraciones, de modo que nos informa del grado de avance de nuestra gestión en un momento determinado.

Todos estos modelos son dinámicos en el sentido de que van evolucionando y adaptándose a los cambios que se producen en el entorno en que se aplican.

En este sentido, todos los modelos de gestión de la excelencia constituyen un marco o referencia de evaluación orientativo, no prescriptivo o cerrado, a diferencia de lo que ocurre con las Normas ISO, que son un instrumento prescriptivo para el aseguramiento de unos requisitos de calidad de productos, procesos, servicios, etc., previamente especificados.

Esto no obstante, tal y como se ha señalado en el anterior apartado de esta ponencia, tras la revisión de la ISO 9000 del año 2000 la misma tiende bastante hacia el concepto de calidad total al insistir en los conceptos de procesos, en el enfoque hacia el cliente, la orientación hacia resultados y la gestión de recursos, con lo que se acerca a los contenidos que son propios del modelo EFQM.

Asociado a la idea del modelo se encuentran los denominados “Premios a la excelencia de la gestión”. Así, el modelo europeo EFQM de Excelencia es la base del Premio Europeo a la Calidad que otorga la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad. En el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco las Q de plata y Q de oro que otorga el Gobierno Vasco en colaboración con EUSKALIT, también están asociadas al modelo EFQM.

Otros premios relevantes son el premio Ciudadanía y el premio Iberoamericano asociados a los modelos de su mismo nombre.

Todos ellos no son más que elementos que sirven para difundir los modelos a los que se refieren en cada caso, sometiendo a la organización que se presenta al premio al diagnóstico realizado por personas expertas externas a la propia organización que se evalúa.

## **El modelo EFQM**

El modelo EFQM de Excelencia se basa en la premisa de que “los resultados excelentes en el rendimiento general de una organización, en sus clientes, personas y en la sociedad en la que actúa, se logran mediante un Liderazgo que dirija la Política y Estrategia, que se hará realidad a través de las Personas de la organización, las Alianzas y Recursos y los Procesos”.

Expresado gráficamente, este principio responde al siguiente esquema de criterios:



Los nueve criterios que presenta el modelo para la gestión de la Calidad Total/Excelencia se agrupan en dos categorías:

- Agentes facilitadores: reflejan lo que hace la organización y cómo lo hace para abordar cada uno de los cinco primeros criterios.
- Resultados: se refieren a lo que la organización logra como consecuencia de los agentes facilitadores.

Los nueve criterios del modelo EFQM permiten evaluar el progreso de una organización hacia la excelencia y el grado de cumplimiento en la misma de los Principios de Calidad Total/Excelencia. Cada criterio tiene su propia definición que explica su significado en el ámbito global e inciden cada uno de ellos en varios de los Principios de Calidad Total/Excelencia.

Las definiciones de estos criterios responden a:

- **Liderazgo:** hace referencia a cómo los líderes de la organización desarrollan y facilitan la consecución de la misión y la visión, desarrollan los valores necesarios para alcanzar el éxito a largo plazo, e implantan todo ello en la organización mediante las acciones y los comportamientos adecuados, estando implicados personalmente en asegurar que el sistema de gestión de la organización se desarrolla e implanta.
- **Personas:** cómo las organizaciones gestionan, desarrollan y hacen que aflore todo el potencial de las personas que la integran, tanto en el ámbito individual como de equipos o de la organización en su conjunto. Fomentan la justicia e igualdad e implican y facultan a las personas. Se preocupan, comunican, recompensan y dan reconocimiento a las personas

para, de este modo, motivarlas e incrementar su compromiso con la organización logrando que utilicen sus capacidades y conocimientos en beneficio de la misma.

- **Política y estrategia:** cómo las organizaciones implantan su misión y visión desarrollando una estrategia centrada en sus grupos de interés y en la que se tiene en cuenta el mercado y sector donde opera. Estas organizaciones desarrollan y despliegan políticas, planes, objetivos y procesos para hacer realidad la estrategia.
- **Alianzas y recursos:** cómo las organizaciones planifican y gestionan las alianzas externas, sus proveedores y recursos internos en apoyo de su política y estrategia y del eficaz funcionamiento de sus procesos. Cómo durante la planificación, y al tiempo que gestionan sus alianzas y recursos, establecen un equilibrio entre las necesidades actuales y futuras de la organización, la comunidad y el medio ambiente.
- **Procesos:** cómo las organizaciones diseñan, gestionan y mejoran sus procesos para satisfacer plenamente a sus clientes y otros grupos de interés y generar cada vez mayor valor para ellos.
- **Resultados en los clientes:** cómo las organizaciones miden de manera exhaustiva y alcanzan resultados sobresalientes con respecto a sus clientes.
- **Resultados en las personas:** cómo las organizaciones miden de manera exhaustiva y alcanzan resultados sobresalientes con respecto a las personas que las integran.
- **Resultados en la sociedad:** cómo las organizaciones miden de manera exhaustiva y alcanzan resultados sobresalientes con respecto a la sociedad.
- **Resultados clave:** cómo las organizaciones miden de manera exhaustiva y alcanzan resultados sobresalientes con respecto a los elementos clave de su política y estrategia.

La asunción del modelo EFQM por parte de una organización implica la autoevaluación sobre la base de los nueve criterios que acoge el modelo, analizando qué se ha hecho e identificando para cada uno de ellos puntos fuertes de la gestión de la organización y áreas de mejora.

La autoevaluación se puede considerar como un examen global y sistemático, en el cual se evalúa las formas de hacer y los resultados alcanzados por una organización, en cada uno de los criterios que marca el modelo. Es el instrumento de mejora más poderoso del modelo EFQM, ya que permite ver los puntos fuertes e identificar áreas de mejora dentro de la organización.

Para desarrollar los criterios en detalle se acompaña cada uno de un número variable de subcriterios (32), los cuales deben ser abordados para realizar el despliegue y evaluación del modelo dentro de la organización.

Finalmente, cada subcriterio incluye una relación de elementos o áreas a considerar (192) cuyo objetivo no es otro que aportar ejemplos que aclaren su significado. Así pues, ni la relación de los

elementos o áreas es exhaustiva, ni es tampoco obligatorio abordar necesariamente todos los elementos o áreas que se contemplan.

## **Hacia una cultura de la Calidad Total/Excelencia**

Para implantar un sistema de gestión de la calidad en cualquier organización es necesario desarrollar un proceso de autoevaluación y aprendizaje, que permita identificar sus características distintivas y necesidades, así como las aspiraciones y expectativas presentes y futuras de sus clientes, mediante la mejora de sus procesos, la reasignación de sus recursos, y la mejora de la calidad de vida de su personal.

Además, se requiere que su personal directivo se implique y asuma como propia la necesidad de establecer una cultura de la calidad en la organización, que tenga a la ciudadanía como eje central de su interés, de modo que lidere y traccione de toda la organización para que todas las personas que la integran visualicen esta nueva realidad.

No menos importante resulta que la organización, sus líderes, en particular, desarrolle valores de constancia y perseverancia pues se trata de un camino largo, en el que los resultados no se ven en el corto plazo, esforzándose por introducir mejoras en la forma de prestar los servicios de su competencia a través de la innovación permanente, para lo que se debe estar dispuesto a realizar la reingeniería de los procesos de trabajo, con especial interés de aquellos que creen más valor en relación con la ciudadanía.

Por eso hablamos de la cultura de la calidad, porque hay que conseguir que la mejora que la misma implica se extiende a toda la organización en su conjunto de manera que se convierta automáticamente en continua.

Dado que se trata de una decisión trascendente para toda la organización, la decisión de iniciar un proceso de este tipo no debiera de adaptarse de manera irreflexiva, respondiendo a un impulso o a una moda, sino tras una maduración efectiva de la decisión de asumir la calidad como herramienta de gestión.

Efectivamente, debe tenerse en cuenta el efecto negativo que puede tener el concepto de calidad cuando no se interioriza en la organización y se declara la obligación de implantar el modelo EFQM o una norma ISO, sin contar con todas las partes que integran la organización y prever su formación. En tal caso, la implantación de la calidad se asocia a cambio y se genera una cierta resistencia al mismo, en las más de las ocasiones, como consecuencia del desconocimiento de las repercusiones que esta estrategia de gestión puede provocar en el puesto de trabajo desarrollado por cada individuo.

Otro error común en la implantación de un sistema de calidad es pretender conseguir un certificado o reconocimiento, como única motivación, cuando lo verdaderamente importante de un sistema de calidad es que constituye una oportunidad de mejorar nuestra actividad y, por tanto, nuestros resultados, incidiendo positivamente en la satisfacción de las necesidades e intereses de nuestros ciudadanos y ciudadanas.

Por las anteriores razones, si la implantación del sistema de calidad que adoptemos no es el resultado de un proceso previo de sensibilización que involucre a todas las personas de la organización, y en el que quienes tienen la responsabilidad de liderar y dirigir la organización no se comprometen realmente con la medida, lo único que podemos conseguir es crear un serio problema en nuestra organización, que sin duda va a repercutir negativamente en el clima de trabajo, y lo que es peor, repercutirá negativamente en la misma satisfacción del cliente, en nuestro caso de nuestros ciudadanos y ciudadanas.

A riesgo de ser reiterativo, es necesario insistir en la importancia que tiene intervenir en la cultura y el clima de nuestra organización antes de implantar un sistema de gestión de la calidad, abriendo un proceso de facilitación y de concienciación hacia el cambio, en definitiva, creando un clima favorable para el nuevo sistema de calidad que queremos implantar en la organización.

En caso contrario, nos veremos abocados a vivir una experiencia más totalmente insatisfactoria, como otra de tantas teorías administrativistas que nos hemos visto abocados a implantar en nuestras organizaciones sin que hayan supuesto una mejora real de las mismas.

### **A modo de conclusión**

Incluso reconocer simplemente la necesidad de incorporar la excelencia en nuestro trabajo, enfocada hacia la satisfacción del cliente, no es suficiente. Necesitamos ir más allá y encontrar un modelo que nos permita atender los requerimientos de nuestros clientes ahora y en el futuro, para lo que deberemos efectuar las mejoras necesarias para cumplir con ellos, y seguir mejorando constantemente.

Ahora bien, no podemos olvidar que, cualquiera que sea el sistema de gestión de la calidad que adoptemos en nuestras organizaciones, las personas que prestan servicio en las mismas son nuestro activo más importante.

Quienes trabajamos en la Administración Pública conocemos mejor que nadie el día a día del funcionamiento de la organización, las necesidades de nuestros ciudadanos y ciudadanas, sus expectativas y requerimientos, y, en definitiva, con ellos y ellas contamos para la elaboración y desarrollo de nuevas estrategias y la implantación de servicios y actividades.

Entendemos que para que la estrategia de gestión de la Calidad Total/Excelencia sea una realidad en nuestras administraciones, resulta ineludible potenciar la formación de nuestro recurso humano, a fin de crear equipos con una nueva conciencia, comprometidos en desarrollar su trabajo dentro de una estrategia de Calidad Total/Excelencia, orientada hacia la entrega del mejor servicio posible mediante la innovación constante de la forma de prestarlo y de su contenido, a fin de lograr la máxima satisfacción de los ciudadanos y ciudadanas.

En la tarea de mejorar la eficacia, eficiencia y calidad de los servicios públicos resulta imprescindible y vital contar y obtener la colaboración e implicación de cuantas personas prestan sus servicios profesionales en nuestras organizaciones para que, junto a sus responsables políticos, podamos articular un compromiso público con los ciudadanos y ciudadanas para dar servicios de

calidad, mejorar sus relaciones con la administración y hacer posible que puedan resolver trámites con la mayor celeridad posible.

En consecuencia, el reto de nuestras organizaciones es sentar las bases de una nueva administración que favorezca unas mejores relaciones laborales, que avance en la calidad de los bienes que genera y de los servicios que presta, en un proceso de adaptación continua a los cambios sociales.

Para lograr este objetivo necesitamos dotarnos de un sistema de información que nos permita medir nuestra actividad, esto es, saber si se cumple con los objetivos establecidos para cada servicio y rectificar, en su caso, los errores o desviaciones que pudieran producirse en la gestión de los servicios públicos.

Necesitamos dotarnos de herramientas modernas que nos permitan ejercer un control razonable sobre nuestra actividad, bien entendido que controlar no es vigilar ni fiscalizar a las personas, ni mucho menos una fuente de información para emprender actuaciones punitivas contra los trabajadores y trabajadoras. Entendemos que el control de nuestra organización debe basarse en la gestión de los procesos necesarios para iniciar y regular las actividades de modo que sus resultados sean coherentes con las metas políticas explicitadas y las expectativas sociales, esto es, un sistema que aporte una información útil para iniciar y regular las actividades que desarrolla cualquier administración pública en el ejercicio de sus competencias.

La gestión pública se enfrenta a un doble reto: atender satisfactoriamente las necesidades de los ciudadanos y ciudadanas y prestar servicios de calidad. En definitiva, lograr su transformación de una administración burocrática a una administración capaz de responder con diligencia y eficacia a las demandas ciudadanas, que su actuación sea útil a la ciudadanía porque le sirve.

La solución para lograr este cambio cultural pasa inexcusablemente por promover desde dentro de cada organización un cambio sustancial de perspectiva del trabajo y de la propia administración, para fundamentar nuevas bases organizativas que posibiliten su transformación en una organización capaz de prestar servicios orientados a la satisfacción de las necesidades de sus ciudadanos y ciudadanas.

Así las cosas, resulta evidente que el enfoque hacia la Calidad Total/Excelencia pasa por la adopción de un sistema de gestión de la calidad de modo que seamos capaces de diseñar, organizar y prestar los servicios que nos demandan nuestros ciudadanos y ciudadanas con la amplitud, calidad y satisfacción requeridas.

Quienes trabajamos en la función pública afrontamos hoy el embate contra lo público a través de críticas, expectativas y exigencias que en ocasiones se manifiestan de manera agresiva, y que afecta de manera negativa a la imagen y el rol social de los funcionarios y funcionarias.

Sin embargo, esta situación debemos afrontarla como una oportunidad para fortalecer el papel de quienes estamos en la primera línea del servicio público.

La gestión que hoy se necesita requiere de personas más cualificadas, preparadas para trabajar en equipo y para enfrentar situaciones nuevas, que promuevan una cultura de la organización que valore el trabajo en el sector público y las buenas relaciones laborales.

Cerrábamos la primera parte de esta ponencia haciendo referencia a que la norma no puede pretender diseñarlo todo y a que hay un nuevo valor emergente en la función pública: el compromiso.

Efectivamente, el cumplimiento de la ley debe seguir siendo un valor, pero al mismo tiempo deberemos desarrollar un compromiso activo en la renovación del servicio público, con la voluntad colectiva y la ciudadanía como principal objeto de la acción pública, y con la eficiencia, a través del buen uso de los recursos, la búsqueda de la excelencia y la mejora continua, mediante el profesionalismo, la responsabilidad, la autonomía, el espíritu crítico, la apertura a la innovación, en definitiva, la preocupación por lo público.

No quisiéramos terminar sin aprovechar el marco de este Congreso para lanzar un mensaje a nuestros compañeros y compañeras que desempeñan las funciones reservadas a la Secretaría, Intervención, Tesorería y Secretaría-Intervención en la Administración Local, y animarles a que asuman el papel directivo que la estrategia de gestión de la calidad necesita para dinamizar su implantación.

Basta recordar aquí y ahora la importancia que tiene para los gobiernos locales contar con directivos públicos capaces de realizar las decisiones políticas.

Y si bien un cargo de responsabilidad directiva en la Administración Pública puede ser desempeñado por profesionales de diversas ramas que cuenten con habilidades directivas, lo cierto es que, tal y como acertadamente se estableció en la Declaración sobre el Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local en España, aprobada en la VI Asamblea SITAL celebrada en Salamanca del 12 al 14 de mayo de 2005, *“en el bloque de municipios pequeños, de menos de 5.000 habitantes, la inmensa mayoría, el legislador básico no puede seguir dando la espalda a una realidad evidente, el Secretario-Interventor no sólo ejerce las funciones reservadas sino que lo es todo en el ámbito administrativo y de gestión, al menos en el orden directivo”*.