

LA CALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Quality In The Field Of Public Administration



HEMEROTECA

Magíster Eduardo Jorge ARNOLETTO¹

Recepción 7 de Octubre de 2002
Aceptación 14 de Octubre de 2002

RESUMEN

CAMPIUS

ABSTRACT

Este trabajo plantea la necesidad y conveniencia de encarar procesos de mejora continua de la calidad en el ámbito de la Administración Pública, para eficientizarla y para superar la crisis de legitimidad y de representatividad que la afecta ante los cambios ocurridos en nuestro tiempo. Ofrece una síntesis de los conceptos básicos, las normas aplicables, la estrategia para poner en marcha y desarrollar procesos de Calidad Total en la Administración Pública, a la luz de la teoría y de información sobre casos argentinos y españoles.

En primer lugar, presenta los conceptos básicos de la Calidad Total, adaptados al caso de la Administración Pública: los requerimientos de ciudadano - cliente, la prevención, los costos de la calidad, la importancia del factor humano y de las pautas culturales, para propiciar cambios positivos en la Administración Pública.

Luego describe los rasgos generales de la nueva norma de calidad ISO 9000 2000, con sus innovaciones de enfoque, que favorecen su implantación en actividades de servicio, privadas o públicas, y su articulación con la norma ISO 14000, de gestión ambiental, que tiene un fuerte interés público en esta época de acrecentada conciencia ecológica.

Como tema central, menciona luego los diversos medios a los que se puede recurrir para lograr un conocimiento cabal de los requerimientos de los ciudadanos, y el aprovechamiento de esa información mediante la creación de un sistema integrado de información pública.

El diagnóstico estructural y cultural de las organizaciones es visto como el primer paso de todo proceso de Calidad Total, que mediante un análisis estratégico permite elaborar un Plan de Mejora de la Calidad, propio de cada caso, el cual implica siempre la adopción de diversas técnicas de Dirección Compartida, o Gestión Participativa, cuyos principios y mecanismos son descriptos en relación con las dificultades específicas que presenta en este aspecto la Administración Pública.

La conclusión presenta a la Calidad Total como promotora, no de la adopción de meras técnicas nuevas de gestión, sino de un cambio cultural profundo, que se expresa en forma concreta mediante un cuadro de valores a cambiar desde una cultura burocrática hacia una cultura de calidad.-

This work poses the need and convenience to face continuous improvement processes of quality in the field of Public Administration, to upgrade it and to overcome the legitimacy and representativeness crisis that affects it due to the changes that have taken place lately. The work offers a synthesis of basic concepts, applicable rules, the strategy to put into practice and to develop processes of Total Quality in Public Administration, in the light of general theories and of experiences coming from concrete cases of Argentina and Spain.

In first place, it presents the basic concepts of Total Quality adapted to the case of Public Administration: the client-citizen's requirements, prevention, quality costs, the importance of human factor and of cultural guidelines, to favour positive changes in Public Administration.

Then it describes the general features of the new ISO 9000 2000 quality norm, with its approach innovations, which favour its implantation in private or public service activities, and its articulation with the ISO 14000 norm of environmental management, which is of strong public interest in this increased ecological awareness time.

As central topic, it mentions the different media to resort to in order to achieve a right knowledge of citizens' requirements, and the exploitation of this information by the creation of an integrated system of public information.

The structural and cultural diagnosis of the organizations is seen as the first step in every process of total quality, which lets to make a Plan of Quality Improvement by an appropriate strategic analysis for each case. This plan always implies the adoption of various techniques of Shared Management or Participatory Management. Here, their principles and mechanisms are described according to specific difficulties that Public Administration shows in this aspect.

The conclusion presents Total Quality as the prime mover, not of the adoption of mere new techniques of management, but of a deep cultural change which is expressed in a concrete way by a frame of values to be changed from a burocratic culture towards a quality culture.-

PALABRAS CLAVE

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - BUROCRACIA - LEGITIMACIÓN POLÍTICA - CALIDAD TOTAL - REQUERIMIENTOS DEL CIUDADANO CLIENTE - COSTOS DE NO CALIDAD - NORMAS DE CALIDAD - ENCUESTAS - DIAGNÓSTICO DE CALIDAD - PLAN DE MEJORA DE LA CALIDAD - GESTIÓN PARTICIPATIVA - CULTURA DE CALIDAD.

KEY WORDS

PUBLIC ADMINISTRATION - BUREAUCRACY - POLITICAL LEGITIMIZATION - TOTAL QUALITY - REQUIREMENTS OF THE CLIENT CITIZEN - NON QUALITY COSTS - QUALITY NORMS - OPINION POLLS - QUALITY DIAGNOSIS - PLAN OF QUALITY IMPROVEMENT - PARTICIPATORY MANAGEMENT - QUALITY CULTURE.

¹ Lic. en Ciencias Políticas, Magíster en Gerencia y Administración en Servicios de Salud. Docente de la Universidad Católica de Córdoba, en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, en la Facultad de Ciencias Económicas y de la Administración, y en el Instituto de Ciencias de la Administración. E-mail: arnolettoeduardo@yahoo.com.ar



I.- INTRODUCCIÓN

En todo tipo de organizaciones, frente a un mundo más dinámico y cambiante, más competitivo y exigente, hay que asumir un fuerte compromiso con la calidad y con los costos para sobrevivir y prosperar. Esto también es válido para las organizaciones públicas, aunque no haya competitividad de tipo empresarial, porque hay escasez de recursos, necesidad de "hacer más con menos" y demanda creciente de servicios y sobre todo, de gestión pública (para corregir los desvíos del mercado) por parte de la sociedad.

Los planteos de la Calidad Total, si bien no son la panacea universal, constituyen una respuesta válida a esas exigencias, y son insoslayables a la hora de resolver los problemas que plantea la consolidación y crecimiento de las organizaciones. Conocer la filosofía de la Calidad Total, saber cómo ponerla en práctica, qué técnicas aplicar y como evidenciar esa situación de mejora continua, ya sea mediante una certificación de la calidad según ISO 9000 u otras normas similares, o simplemente mediante la evidencia del reconocimiento de los ciudadanos, se ha vuelto un conocimiento indispensable para la gestión organizacional de la Administración Pública avanzada.

En las **industrias privadas**, los costos totales de no - calidad² suelen ascender al 20 o 30% de los costos

anuales. En las **empresas privadas de servicios**, esos costos totales de no - calidad suelen ser aún mayores, y ascender al 30 o 40% de los costos anuales. En la **Administración Pública**, es razonable suponer que el porcentaje ha de ser al menos similar al de este último caso, y que ocasionalmente puede ser incluso algo mayor.

Estas cifras dan una idea clara de las posibilidades de ahorro de recursos que se pueden obtener, los cuales permiten, en definitiva, expandir los servicios, mejorar su calidad y reconocer los méritos del personal que los obtiene.

Calidad Total avanza hacia la mejora de la calidad del servicio mediante la disminución de los costos de no - calidad, lo que explica la aparente contradicción entre mejorar la calidad y disminuir los costos al mismo tiempo.

Calidad Total centra su acción en la atención de los requerimientos y expectativas de los clientes. En el caso de la Administración Pública, se trata de la atención de los requerimientos de los ciudadanos, cuyo bien es la razón de ser y el fin último del Estado. Esto es particularmente perceptible en el caso de los Municipios, que son ámbitos de relación directa, cara a cara, entre el Estado y la Sociedad.

En este aspecto, Calidad Total puede inaugurar

² O sea la suma de todo lo que cuesta pero no agrega valor, lo que implica malgastar recursos sin provecho para nadie.

una nueva era en la relación democrática de los poderes del Estado con los ciudadanos, tanto individualmente considerados como en sus agrupaciones sociales, para la definición y realización participativa de políticas y proyectos, con notable impacto positivo en el prestigio y liderazgo político de los funcionarios electos.

En estos tiempos de profunda crisis de la representación política, y de desprestigio generalizado de la élite dirigente, la iniciación de procesos de mejora de la calidad de los servicios públicos, y la evidencia de resultados concretos, es un sólido camino para la re-legitimación de los políticos que participen en ellos y los lideren, y de re-prestigio para la actividad pública en general. En muchos casos, la realización de procesos de mejora continua mediante métodos de Calidad Total suele ser condición previa del liderazgo de los planes estratégicos que se elaboran para el desarrollo de las comunidades.

Calidad Total es inseparable de la gestión participativa de las organizaciones, de modo que pone en marcha nuevas formas de trabajar, basadas en el trabajo

en equipo, el reconocimiento de los logros, la capacitación sistemática y la comunicación bi direccional; y usa procedimientos de desconcentración, descentralización, delegación y autocontrol.

Esto permite resolver otra aparente contradicción: cómo aumentar la eficiencia de la organización y al mismo tiempo mejorar la calidad de vida laboral del personal, reemplazando las rutinas burocráticas repetitivas por una labor mucho más creativa y útil para los ciudadanos y para el propio desarrollo personal del empleado o funcionario, que verá acrecentadas su posibilidades de participación creadora.

Por los motivos expuestos, nos ha parecido interesante y valioso ofrecer una síntesis de los conceptos básicos de la Calidad Total, de los métodos y técnicas para conocer los requerimientos de los ciudadanos y para poner en marcha procesos de mejora continua de la calidad en el ámbito público, combinando los enfoques de la teoría con la síntesis de la experiencia llevada a cabo por entidades públicas argentinas (p.ej. la Municipalidad de Rafaela) y españolas.

II.- CONCEPTOS BASICOS DE CALIDAD TOTAL

Los cambios ocurridos en el contexto del Estado, cuya causa puede encontrarse en la acción combinada de factores tales como la revolución científico-tecnológica, el proceso de la globalización, el surgimiento de un mundo unimultipolar y la crisis del Estado de Bienestar, han

producido impactos negativos sobre la Administración Pública, reforzando su Imagen estereotipada de ineficacia, ineficiencia, lentitud, gasto excesivo, actitud auto-defensiva, rápida para sancionar, lenta para cumplir, con efectos en general nocivos para el mercado; y sobre la imagen negativa

del empleado público, cuya estabilidad garantizada, organigrama inmutable, y proliferación de asesores, es objeto de una comparación desfavorable con los servicios privados.

El consenso del Estado de Bienestar, tal como se lo conoció, está irremediadamente roto. La cultura de la Gestión de la Estabilidad no puede resolver los problemas sociales que plantea la introducción de nuevas tecnologías en la actividad productiva y en la vida cotidiana. La Gestión de la Estabilidad se vio reemplazada por la "Gestión de la Incertidumbre", con diferenciación y pluralismo, para desenvolverse en entornos cambiantes. Hay que construir una nueva legitimidad para la Administración Pública sobre la base de prestar servicios a los ciudadanos para crear valor público, con eficacia y eficiencia. Para ello es fundamental plantear sobre nuevas bases la Gestión de Operaciones en el sector público, con el respaldo de una nueva Gestión de Calidad. En especial, se trata de atender cabalmente los requisitos de los ciudadanos, que en el ámbito público cumplen el mismo rol que los clientes en el ámbito privado.

Cumplir los requisitos del cliente significa: identificar al cliente; tomar la iniciativa de comunicarnos con el; averiguar sus requisitos y expectativas y plantear nuestras posibilidades; lograr con el un acuerdo de requisitos; registrarlo por escrito y comunicarlo a quien corresponda, y cumplirlo. También significa mejorar continuamente la relación y la comunicación, ajustando el acuerdo de requisitos a lo largo del tiempo. En esta relación están involucrados, en primer lugar, nuestros clientes externos,

aquellos que reciben nuestros productos o servicios; y también nuestros proveedores y clientes internos: aquellos compañeros de trabajo que nos proveen los insumos de nuestro proceso o que reciben el producto de nuestro trabajo como insumo para el suyo. Cabe aclarar que, en esta visión de la organización del trabajo, los proveedores externos a nuestra organización y los distribuidores, representantes o concesionarios deben ser vistos como partes integrantes de la misma red de procesos, de esas cadenas de relaciones proveedor - cliente, con independencia de su pertenencia a la misma o diferente entidad jurídica.

Otro concepto básico de Calidad Total se refiere a la Prevención. La prevención consiste en trabajar de tal manera que se intente seriamente eliminar la posibilidad de que se produzcan errores, defectos o problemas, que originan siempre incumplimientos y conflictos, a cuya corrección hay que dedicar luego recursos, tiempo y esfuerzos. Solemos decir que no hacemos las cosas bien "porque no tenemos tiempo", pero luego tenemos que encontrar el tiempo para hacerlas dos veces. Esa maraña de dificultades perjudica mucho a la atención debida a los clientes, a la eficiencia de las operaciones y a la calidad de vida laboral de sus integrantes.

La Calidad Total parte de la idea de que no es adecuado acostumbrarse a convivir de algún modo con esos errores y fallas, y que tampoco es conveniente inspeccionar y corregir los errores ya cometidos. Considera que hay que analizar los procesos para determinar previamente donde pueden presentarse errores y como puede aplicarse la prevención para que no ocurran.

Veamos ahora el tema de los costos de la calidad. Hay que establecer claramente desde el principio el doble sentido del proceso de mejora: la mejora de la calidad y la reducción de los costos, que en una primera mirada aparece como una contradicción. En general, estamos acostumbrados a pensar que las mejoras de calidad aumentan los costos ("Caro pero el mejor" decía un slogan publicitario) y efectivamente es así, en el campo de los procesos y organizaciones tradicionales. La respuesta está en el concepto de costo de la no - calidad, que otros autores, como Crosby, por ejemplo, denominan precio del incumplimiento.

Es un paso muy importante del comienzo de un proceso de mejora por Calidad Total el relevamiento y estimación en dinero de los elementos componentes de esa no - calidad. Ponerle precio nos permite expresar el hecho en un lenguaje claramente comprensible para todos, al cual la dirección es particularmente sensible; y tener una idea de su magnitud con respecto al tamaño de nuestro presupuesto. Nos indica dónde están los principales problemas a enfrentar, ya que seguramente tendremos que establecer prioridades, porque no podremos enfrentar todos los problemas a la vez, y, por último, cuando constatemos una reducción efectiva del costo de la no - calidad, tendremos en ello una medida objetiva para evaluar nuestro avance hacia la calidad.

Es grande, pues, el interés por relevar y evaluar esos altos costos, para priorizar los problemas, decidir acciones correctivas y saber si estamos realmente mejorando. Pero no es fácil, porque hay costos de no - calidad visibles, otros difícilmente visibles y otros invisibles.

Los costos visibles son todos aquellos que se registran en la contabilidad: rezagos, retrabajos, reclasificaciones, garantías, mermas de inventario, horas perdidas y pagadas, etc.; los costos difícilmente visibles no se contabilizan pero se pueden captar por otras observaciones más cuidadosas: desmotivación falta de participación, pérdida de sentimiento de pertenencia, etc.; los costos invisibles pueden inferirse por sus efectos, en forma indirecta, pero también pueden pasar completamente inadvertidos: ventas perdidas, clientes insatisfechos que no reclaman, pérdida de imagen y prestigio, lentitud de reacción, inventarios ocultos, máquinas paradas y retrabajos no declarados, problemas en entregas no informados, etc. En la Administración Pública se trata sobre todo de pérdida de prestigio, de poder y de legitimidad política.

Por último agregaremos algunos conceptos de Calidad Total sobre el factor humano y la cultura organizacional. Las técnicas, por si solas, no producen calidad. La calidad la producen los hombres, cuando actúan con responsabilidad y creatividad. El motor de toda organización ha sido, es y será siempre el conjunto de personas que la forman. Por eso, a nivel de la dirección de las organizaciones, la expresión concreta de este criterio básico es la elaboración de una política de gestión de personal que sea coherente con los principios de la Calidad Total.

Con respecto a los empleados públicos, el tema es encontrar factores de motivación, basados en la oportunidad de participar, en la mejora del clima laboral y en el orgullo del trabajo bien hecho, para que presten mejores servicios a los

ciudadanos (clientes externos) y a sus propios compañeros de trabajo (clientes internos). Con respecto a los ciudadanos, si se logra incorporarlos al proyecto de calidad pública, dejan de ser "usuarios", receptores de un servicio estandarizado, de parámetros genéricos y se convierten en "clientes", destinatarios de una oferta de servicio personalizada, o al menos diferenciada, que busca fidelizarlo y motivarlo a participar en la creación de valor público para todos.

Crear una Administración Pública "orientada al cliente" implica una transformación de fondo en la cultura organizativa burocrática centrada en el poder, por una cultura orientada hacia la calidad y el servicio a los ciudadanos. En las Administraciones Públicas suele haber hábitos y comportamientos de largo arraigo, algunos de origen tayloriano y weberiano, que favorecen una actitud "ensimismada", vuelta hacia los procesos internos, e indiferente hacia los clientes- ciudadanos.

Afortunadamente, en muchos casos "el cambio" no

es incorporar un valor totalmente nuevo sino poner en vigencia efectiva valores que ya existían en la organización, que todos compartían en principio pero no aplicaban en la práctica. La nueva cultura – de servicio al ciudadano y de mejora continua de los servicios – solo podría construirse potenciando los hábitos y comportamientos preexistentes que apunten en la nueva dirección, para modificar los hábitos que se oponen a ella.

Mediante la aplicación de la gestión de calidad se pueden operar los siguientes cambios en la Administración Pública : Conocimiento de los requerimientos de los ciudadanos; actuación equilibrada de largo, mediano y corto plazo; mejora continua de los procesos, con medidas preventivas; trabajo en equipo, con sinergia y objetivos claros y compartidos; estructura flexible, interactiva, coordinada; mandos coordinadores, formadores, capaces de establecer relaciones de mando basadas en la interdependencia, la confianza y el compromiso mutuo, que ven a la capacitación como una inversión y toman decisiones en base a datos y sistemas de análisis.

III.- NORMAS DE CALIDAD ISO 9000 2000 Y DE GESTION AMBIENTAL ISO 14000

La INTERNATIONAL STANDARD ORGANIZATION (ISO) es una federación mundial de organismos nacionales de normalización, en cuyo seno las normas son elaboradas por los Comités Técnicos de ISO, con la colaboración de organizaciones internacionales públicas y privadas. Las NORMAS ISO 9000 son un conjunto de normas que permiten configurar un Sistema de Aseguramiento de la Calidad.

Implican recomendaciones y guías para mejorar el ordenamiento interno, para eficientizar los procesos productivos. La familia de NORMAS ISO 9000 VERSION 2000 está compuesta por las siguientes normas:

- ISO 9000: Sistema de gestión de calidad. Fundamentos y vocabulario.

- ISO 9001: Sistema de gestión de calidad. Requisitos.
- ISO 9004: Sistema de gestión de calidad. Guías para mejora de performance.
- ISO 19011: Guías de auditorías de calidad y de medio ambiente.

La NORMA ISO 9001 es la única norma apta para certificar la calidad de una organización. Contiene todos los requisitos de una certificación de calidad. La NORMA ISO 9004 proporciona directrices para la mejora continua del desempeño y eficiencia globales de la organización.

La norma ISO 9000 2000 trae novedades de enfoque respecto de la anteriormente vigente: orientación a procesos, satisfacción del cliente, énfasis en la mejora continua, orientación a otras normas, especialmente a su integración con ISO 14000, etc. Los principios básicos que han inspirado a esta norma son la orientación al cliente, el liderazgo, el involucramiento del personal, el modelo de procesos, el modelo sistémico de procesos, la mejora continua, las decisiones basadas en hechos y las relaciones mutuamente beneficiosas con los proveedores.

Con respecto a los servicios, su calidad se basa en una buena relación con el cliente, una comunicación eficaz y el cumplimiento de lo ofrecido y pactado. Son objetivos de la calidad en los servicios la mejor satisfacción del cliente, el logro de más eficiencia y menos costos y la consolidación del mercado. Las características de los servicios están relacionadas con sus instalaciones, el número de sus

empleados, la cantidad de materiales que emplean, los tiempos de proceso, de espera y de entrega; la seguridad e higiene de su medio ambiente, sus sistemas de cortesía y comunicación y de seguridad de funcionamiento. Es responsabilidad de la Dirección el establecimiento de objetivos y de políticas de calidad, y el ejercicio de su autoridad para realizarlas. En su diseño hay que tener muy especialmente en cuenta la política de personal: su selección, desarrollo, formación, motivación, participación, reconocimiento, plan carrera y evaluación de desempeño. Respecto de los recursos materiales necesarios, son especialmente importantes los sistemas de comunicaciones y los equipos e instalaciones relacionados con la atención de los clientes.

Aun en el caso de que una organización de la Administración Pública no llegue a certificar la calidad de sus procesos según ISO 9000, el conocimiento de su normativa puede ser muy útil para los responsables de conducir un proceso de mejora continua de la calidad en ese ámbito, como una guía para realizar los ajustes "como si fuera a certificar", en particular en lo referente al ordenamiento que implica la redacción y la vigencia efectiva del Manual de Calidad y del Manual de Procedimientos que esta norma prescribe para guiar las acciones de la organización y la capacitación de los empleados, en un enfoque bastante afín con la cultura burocrática de la administración pública.

Con respecto a las normas ISO 14000, diremos que se trata de un conjunto de normas que permiten diseñar, desarrollar y mantener un sistema de gestión ambiental. Es una norma compatible con la ISO 9000 2000, y en el caso

de la Administración Pública, su utilidad radica en que permite una correcta aplicación de las normas estatales sobre protección del ambiente y facilita los estudios sobre

el impacto ambiental de los proyectos o políticas públicas. Su adopción por la Administración Pública tiene además un efecto ejemplificador sobre la actividad privada.

IV.- EL CONOCIMIENTO DE LOS REQUERIMIENTOS DE LOS CIUDADANOS

Para conocer algo de lo que piensan y sienten las personas lo mejor es preguntarles directamente. A nivel de comunidades numerosas no podemos preguntar a todos. Necesariamente tendremos que preguntar a una **muestra** de la población (que sea representativa del conjunto) mediante preguntas precisas y claras (que no induzcan la respuesta, que no sean sesgadas), o sea que recurriremos a una **encuesta**.

Hay muchas clases de encuestas, para diferentes necesidades de información (satisfacción, demanda, servicio específico, grupo de población, etc.) con diversas modalidades (domiciliaria, telefónica, postal, antes o después de la prestación, transversal, longitudinal, abierta, cerrada etc.).

Los **estudios** tratan de conocer la percepción ciudadana sobre problemas, necesidades o grado de satisfacción. Combinan encuestas con observación.

Las técnicas recién descritas se orientan a la obtención de datos cuantitativos, pero en muchos casos es necesario integrarlos con datos cualitativos, que reflejan los matices de las percepciones.

La información cualitativa es relativamente fácil de

obtener pero muy difícil de procesar. Si se le da un tratamiento de tipo cuantitativo (por ejemplo agruparlas en "respuestas-tipo" y consignar solo las más repetidas) se pierde la diversidad que se trataba de obtener. La investigación cualitativa tiene sentido solo para pequeños grupos, que pueden ser o no representativos de grupos sociales mayores.

Se puede preguntar la opinión o percepción de cada integrante del grupo, en forma individual, mediante una técnica llamada "entrevista en profundidad" y también se puede obtener información sobre la interacción dentro de un grupo mediante otra técnica denominada "observación participante".

La **técnica Delphi** es un método de consenso. Los integrantes del grupo no se comunican directamente entre sí pero influyen sobre la información remitida por otros, hasta que se llega a un consenso. Para un grupo Delphi se pueden elegir individuos al azar o un panel de expertos o informadores-clave de la comunidad.

El **grupo nominal** es un proceso de intercambio de información entre individuos que no se comunican entre sí, y que resulta útil para planificar programas de intervención, generar ideas y buscar soluciones. Lo primero es definir bien

la o las preguntas y ensayarlas en un pre- test piloto. Luego se seleccionan los participantes y se los convoca a una única reunión de trabajo, con un máximo de 10 personas, elegidas en forma similar a la técnica Delphi.

El **foro comunitario** es una asamblea abierta a toda forma de participación con sus ventajas (económicas, fácil de organizar), y sus inconvenientes (conflictos, desvíos del tema, falta de conclusiones, difícil consenso).

En síntesis para **escuchar la voz del ciudadano - cliente** se suele recurrir, en el ámbito público, a los siguientes medios: Encuestas sobre requerimientos - Encuestas de seguimiento - Encuestas sobre satisfacción - Contacto directo con ciudadanos - Consejos asesores de ciudadanos - Grupos focales sobre problemas específicos - Entrevistas con personas calificadas - Uso del correo

electrónico - Formación del personal de contacto en servicio al cliente - Marketing de servicio público - Formación en calidad - Equipos de ciudadanos inspectores - Defensor de los ciudadanos - Sistema de detección de quejas - Sistema de llamadas gratuitas - Buzón de sugerencias de los ciudadanos.

Para aprovechar realmente bien todo ese despliegue de medios, lo aconsejable es crear un sistema integrado de información pública. El objetivo principal de este sistema es conocer la percepción ciudadana sobre problemas, carencias, logros y reacciones frente a las políticas instrumentadas, etc., para realimentar el sistema de la Administración Pública y para informar a los mismos ciudadanos. Interesa contar con lecturas transversales, de los temas de actualidad, y con lecturas longitudinales, para seguimiento de los procesos en curso, realizaciones de proyecciones, etc.

V.- LA PUESTA EN MARCHA DE LA CALIDAD

El diagnóstico de la calidad³ es un primer paso obligado para poder iniciar un proceso de calidad total. Se trata de la realización de un relevamiento, estimación de recursos y balance, para evidenciar las fortalezas y debilidades de la organización en aspectos económicos, técnicos y sociales. para poder definir sobre una base realista la política de calidad que luego se pondrá en práctica. En un concepto más ajustado, se trata de un examen metódico de las prácticas y medios puestos en

acción con la finalidad de identificar y priorizar oportunidades de mejora de la calidad y de disminución de los costos de la no - calidad.

El diagnóstico estructural se construye por relevamiento y análisis de todos los medios materiales, económicos y humanos disponibles, los procedimientos y relaciones establecidas en función de metas, objetivos y misiones. Ese diagnóstico debe ser acompañado por un

Ver Alain - Michel Chauvel: El diagnóstico de la calidad, en V. Laboucheix, TRATADO DE LA CALIDAD TOTAL, tomo 2, México, Limusa, 1994.

diagnóstico cultural, que permite definir la mayor o menor afinidad de la cultura vigente en la organización con los valores de la Calidad Total, para estimar las dificultades a enfrentar en este campo y tomar las decisiones estratégicas adecuadas.

Hay que tener en cuenta que, mientras muchos problemas estructurales y funcionales pueden resolverse mediante cambios dispuestos por órdenes ejecutivas ("por decreto", como suele decirse), no ocurre lo mismo en el campo cultural: los hábitos, actitudes y valores culturales no cambian por decreto y requieren un proceso mucho más delicado y consumidor de tiempo. En general, para la Calidad Total son favorables los siguientes rasgos culturales:

- Un mito de origen fuerte en su función integradora pero entendido como ejemplo a emular y no como situación a conservar sin cambios en el tiempo.
- Una relación con el entorno de tipo simbiótica, con una idea clara y compartida en todos los niveles de la misión de la organización.
- Un criterio de realidad y verdad basado en el consenso.
- Una vivencia del espacio físico como suficiente y un uso simbólico no jerárquico, particularmente en lo referente a las comunes actividades de la condición humana: comedores, baños, estacionamientos, condiciones ambientales.
- Una vivencia del tiempo como mezcla de dimensiones temporales: el pasado como

fuerza de experiencia y seguridad en sí mismo, el presente como fuente de los requerimientos a atender aquí y ahora y el futuro como proyección realizadora.

- Una visión de la naturaleza humana como neutra (ni absolutamente buena ni absolutamente mala) pero perfectible.
- Una visión de las relaciones humanas como colaterales, de coordinación, pero con reconocimiento del rol del liderazgo en la vida organizacional.

Una vez elaborado el diagnóstico organizacional, en sus dimensiones estructural y cultural, corresponde pasar a una etapa de análisis diagnóstico para elaborar las estrategias que se seguirán en los primeros pasos del proceso de mejora de la calidad. Es muy conveniente que las tareas de análisis diagnóstico sean hechas en equipo. En general, se trata de analizar en forma conjunta los problemas encontrados, según un plan de trabajo como el siguiente:

- Armar el listado completo de los problemas.
- Clasificar los problemas
- Ubicar los problemas nodales y definir estrategias para encararlos.
- Obtener respaldo de la Dirección y apoyo y consenso del resto.

La puesta en marcha de un proceso de mejora de la calidad en la Administración Pública no se produce mediante decreto. Hay que conocer bien las posibilidades

que ofrecen las nuevas formas de gestión; cuáles son los principales problemas que enfrenta la organización, cuáles son los objetivos que se quieren lograr, y cuáles, probablemente, serán las resistencias que se plantearán ante las propuestas de cambio.

Una estrategia de puesta en marcha supone que ya se ha hecho la concientización y capacitación en gestión de la calidad de los principales directivos y sus colaboradores inmediatos y que se ha elaborado el primer diagnóstico estructural y cultural de acuerdo a lo dicho en los apartados anteriores. También supone que está en curso de ejecución el proceso de concientización en calidad del resto del personal.

La estrategia de puesta en marcha se basa en una actuación coordinada en distintos frentes, siempre dando prioridad a la acción sobre el anuncio de los propósitos. La comunicación es importante pero debe estar acompañada de acciones concretas.

La calidad se construye, desde las primeras decisiones políticas hasta la prestación del servicio. El ideal a realizar es el de una construcción gradual de la calidad, desde adentro de cada organización, mediante decisiones y acciones de personas y equipos capacitados y motivados,

que trabajan con autocontrol, responsabilidad, iniciativa y autonomía.

Un proceso de mejora de la calidad siempre se realiza gradualmente, por fases. La idea de las fases del proyecto se refiere a que siendo la mejora de la calidad un proceso de duración indefinida o sin término fijo y no pudiéndose realizar todos los objetivos a la vez, hay que establecer prioridades y un orden o secuencia de realizaciones.

Una forma práctica es desarrollar el hábito de mejoras anuales en la calidad, y reducciones anuales de costos de no-calidad, y luego, cada tres o cuatro años relanzar todo el proceso. En cada año se puede encarar una fase o varias de realización de cada objetivo, sobre la base de lo ya realizado, y darle así continuidad al proceso. Por ejemplo: supongamos que tenemos una administración pública muy verticalista y con muy poco contacto con los ciudadanos y acordamos el objetivo de implantar una gestión participativa. En una primera fase podemos instaurar mecanismos para expresar demandas y quejas, en una segunda fase, mecanismos para opinar sobre prestación de los servicios y en una tercera fase, mecanismos para participar en el diseño de nuevos servicios.

VI.- LA ESTRATEGIA OPERATIVA PARA MEJORAR LA CALIDAD

El Plan de Mejora de la Calidad (PMQ) se forma por la articulación, programación y asignación de prioridades a las acciones orientadas a la mejora de la calidad, las que

fueron identificadas al hacer el diagnóstico de la organización. Al respecto hay que tener en cuenta dos condiciones:

- Como la calidad no existe como valor absoluto sino como resultado de una confrontación con las exigencias de los clientes, hay que proceder en forma cíclica o reiterativa: poner en marcha un PMQ que produzca efectos dentro de un plazo relativamente cercano: un año, por ejemplo, cuyo impacto se evalúa al final del período para definir un nuevo PMQ para el período siguiente.

- Un PMQ origina gran número de acciones en todos los sectores y todos los niveles jerárquicos. Es imposible manejarlo si no se lo encuadra en un eficiente sistema de gerenciamiento, acompañado siempre por acciones de capacitación y de comunicación.

Los principios generales de la Calidad Total son siempre los mismos: especificar, medir, mejorar, prevenir, pero su puesta en práctica debe adaptarse a cada organización. El PMQ es un "traje a medida": no puede usarse ropa de confección⁴.

Mejorar la calidad de los servicios de la Administración Pública es organizar e implantar un conjunto de procesos que conduzcan a servir mejor a los ciudadanos. Hay que repensar, reorganizar, tomar decisiones estratégicas y actuar en función de ese gran objetivo de la calidad: satisfacer al ciudadano como cliente de los servicios públicos.

Las decisiones estratégicas y las acciones que hay que asumir varían según las organizaciones, pero en general giran alrededor de algunos principios básicos:

- Escuchar permanentemente al cliente. El

ciudadano ubicado en el centro de la organización, por ser quien recibe el trabajo (producto o servicio) realizado por ella. Este enfoque implica " una revolución cultural". Las decisiones y acciones a emprender para conocer a los ciudadanos se refieren al marketing de servicio: identificar a los clientes, segmentarlos, conocer sus expectativas, priorizarlas, y traducirlas en especificaciones de servicio. También es conocer los criterios con que los ciudadanos evalúan los servicios que le son prestados.

- Saber adaptarse y reaccionar a un entorno cambiante. Las administraciones públicas están afectadas por la misma turbulencia que caracteriza al entorno de la empresa privada, las demandas de los ciudadanos varían con sus necesidades y exigen una flexibilidad que antes no era necesaria: hay que descentralizar, evitar organigramas piramidales, crear pequeñas unidades operativas cercanas a los ciudadanos-clientes.

- Decidir estratégicamente. Anticiparse descentralizando las decisiones operativas, acercándolas a los lugares donde surgen los problemas y reservando al núcleo de la dirección política las decisiones de mayor peso estratégico. Es muy importante esta articulación de estructuras pequeñas y flexibles para atender la rápida evolución de las demandas de los ciudadanos, y de órganos centralizados de toma de decisión sobre temas relevantes de largo plazo.

- Promover nuevas formas de comunicación interna y externa. Aprovechando todas las posibilidades informáticas para cubrir las necesidades informativas internas, inter- organizacionales y de frente a la sociedad.

⁴ Ver Alain - Michel Chauvel: El diagnóstico de la calidad, en V. Laboucheix, TRATADO DE LA CALIDAD TOTAL, tomo 2, México, Limusa, 1994.

Los ciudadanos han de percibir con claridad los frutos del esfuerzo de su Administración Pública para servirlo mejor.

- Responsabilizar a las personas. Llevándolas a la convicción de que la calidad es responsabilidad de todos. Para lograr un mayor compromiso de los empleados hay que comunicarse con todos (marketing interno), capacitar a los mismos, descentralizar las operaciones e incentivar el logro de resultados.

- Pensar con visión relacional. Aplicando en el ámbito público la idea de las "alianzas estratégicas" entre empresas. En este caso, con otras organizaciones y agentes sociales y económicos de la propia comunidad, con otras organizaciones de su mismo tipo y nivel (como las entidades intermunicipales) o creando vínculos con otras áreas similares en el resto del mundo.

En síntesis, en la Administración Pública suelen usarse las siguientes variedades y técnicas de Dirección Compartida:

- CIRCULOS DE CALIDAD (para mejorar su proceso de trabajo)
- COMITÉ DE TRABAJADORES- DIRECCION (foro permanente para discutir sus intereses)
- ENCUESTAS (informan a los superiores sobre lo que sienten sus empleados).
- EVALUACION DE LOS DIRECTIVOS A CARGO

DE SUS EMPLEADOS (para su retroalimentación).

- POLITICA DE INVENTOS (patentar y desarrollar los inventos de los empleados).
- DEFENSA DE LA INNOVACION (aliento y defensa de las innovaciones)
- PROGRAMA DE RECOMPENSAS (premios a los que consiguen logros excepcionales).

Como se habrá podido advertir, el proceso de mejora continua de la calidad es una estrategia gradualista, que requiere cierto tiempo para dar resultados. Hay que pensar que el diagnóstico puede llevar, según el tamaño de la organización, de dos a seis meses aproximadamente; que la puesta en marcha de los cursos de concientización y capacitación y de los mecanismos de gestión participativa puede demandar otros seis meses; y que puede considerarse muy bueno el resultado si se logra reducir a la mitad los costos de no calidad en un período de dos a tres años.

Este ritmo relativamente lento tiene la ventaja de que los cambios se van produciendo y consolidando tanto en el nivel de la estructura y funcionamiento de la organización como a nivel de su cultura, por lo que el avance es firme y profundo y tiende a transformarse en la práctica habitual y normal de la vida de la organización: deja de ser una novedad deliberadamente producida y vigilada para convertirse en el modo corriente de operar de la organización.

VII.- LA GESTION PARTICIPATIVA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Dijimos al comienzo que la implantación de un proceso de mejora continua mediante técnicas de Calidad

Total es inseparable de la práctica de una gestión participativa. Ahora vamos a ver este tema con mayor

detalle.

Los principios generales de la gestión participativa son:

- Reconocer los esfuerzos y la creatividad
- Compartir las responsabilidades
- Compartir los proyectos
- Información permanente
- Contactos humanos de cooperación
- Ganancia para beneficio de todos
- Liderazgo y personas trabajando en equipos
- Los mecanismos básicos de la gestión participativa son los siguientes:
 - Ante los cambios del contexto, el compromiso de la Dirección se expresa en un plan de metas proyecto a proyecto, a realizar mediante el trabajo en equipo, cuyos resultados serán objeto de reconocimiento.
 - Esa es la columna vertebral, acompañada por la capacitación sistemática y la comunicación bidireccional.
 - La mejora continua se expresa en una disminución de los costos de no calidad, que origina beneficios que se utilizan en bajar precios, en inversión tecnológica, en ganar y en premiar al personal, cuya calidad de vida laboral mejora y mantiene la rueda girando.

La Administración Pública suele tener dificultades específicas para adoptar modalidades de gestión participativa:

Mientras la actividad privada se fue adaptando

gradualmente a nuevas formas de gestión, a partir de los modelos taylorianos de principios de siglo, y adoptó modalidades de trabajo en equipo, organización matricial por proceso / función, gama de trabajo enriquecido, polivalencia funcional, etc., que fueron preparando el camino para la adopción en nuestros días de las modalidades de Gestión Participativa y Calidad Total, la Administración Pública, con algunas notables excepciones, permaneció como "detenida en el tiempo", conservando el modelo burocrático weberiano de los años 1920, de manera que ahora es muy grande el salto que tiene que dar para ponerse al día.

Otra dificultad específica se refiere a la ausencia de competencia directa, visible, que a los integrantes de la empresa privada les indica con claridad que hay que cambiar o perecer. En la Administración Pública se puede mantener la ilusión de que es algo que siempre existirá, lo cual es cierto, pero no con la misma forma, porque las sociedades no pueden permitirse el lujo de que algo tan importante sea disfuncional por muy largo tiempo.

Por último, una especial dificultad surge del hecho de que por las bajas remuneraciones, lenta carrera y clientelismo político, el nivel de preparación técnica promedio de los funcionarios y empleados de la Administración Pública suele ser más bajo que sus equivalentes de la actividad privada, lo que plantea la urgente necesidad de un amplio proceso de capacitación y el replanteo de las actuales modalidades de admisión a la carrera administrativa pública.

VIII.- CONCLUSIONES: HACIA UNA CULTURA DE CALIDAD

La palabra **burocracia** nació como alusión al poder político de los funcionarios administrativos adscritos a las

monarquías europeas, y más en general, a los aparatos directivos oligarquizados de toda clase de organizaciones.

Weber dió una formulación positiva de la burocracia, como teoría y práctica de una Administración Pública eficiente, para cierto tipo de dominio político.

En efecto, en su célebre tipología de los sistemas dominación política, Weber utiliza dos variables: la **legitimidad**, según la cual los regímenes legítimos se basan en el carisma, la tradición o la legalidad; y el **aparato administrativo** correspondiente a cada forma de legitimidad: el grupo de discípulos, el grupo feudal, y el **equipo administrativo-burocrático**.

En esta concepción, la Administración Pública o burocracia, se caracteriza por la vigencia de reglas abstractas de vigencia general, por relaciones jerárquicas, con áreas de competencia y división del trabajo; y por el

desempeño de un personal estable, con una remuneración establecida y una carrera previsible.

Son fenómenos característicos de la burocracia cierta nivelación en la aplicación de las normas; una desigual oportunidad de acceso a los cargos; y ciertas relaciones con los grupos de presión. La burocracia suele ser considerada un factor de poder, porque elabora el contenido de muchas decisiones y es capaz de impedir, demorar o trabar las decisiones con las que no está de acuerdo.

Para tener una clara idea de los cambios que hay que producir para pasar de los patrones culturales burocráticos a los propios de una cultura de la calidad, en el ámbito de la Administración Pública, vamos a presentar el siguiente cuadro:

CULTURA BUROCRÁTICA	CULTURA DE LA CALIDAD
VALORES Cumplimiento de las leyes y normas. Garantizar la igualdad ante la ley. Carrera administrativa basada en antigüedad. Promoción como único aliciente para el funcionario.	VALORES Servir y satisfacer al ciudadano. Carrera administrativa basada en la evaluación de la eficacia del funcionario. Se trabaja por objetivos. Importancia de la motivación. Preocupación por la eficiencia.
ESTILO DE DIRECCIÓN Consolidar la existente. Valoración del directivo por su capacidad de reclutar personal y conseguir presupuesto. Basar la promoción en ampliación de los puestos de mandos.	ESTILO DE DIRECCIÓN Dinamizar a los colaboradores. Basar la promoción en la profesionalidad. Armonizar la organización con las expectativas internas.
ROL DE LOS CUADROS Garantizar la conformidad de toda la gestión con las normas y procedimientos.	ROL DE LOS CUADROS Dirigir un equipo humano. Gestionar con eficiencia.
PROCESOS DE CONTROL Asegurar que se cumplen las instrucciones y las reglas.	PROCESOS DE CONTROL Autocontrol sobre resultados. Análisis del impacto de los resultados y de la satisfacción de los resultados.
ROL DEL FUNCIONARIO Hacer cosas sin generar tensiones ni conflictos.	ROL DEL FUNCIONARIO Servir al ciudadano. Mejora continua del servicio.

Es nuestra convicción que vale la pena aceptar semejante desafío.

BIBLIOGRAFÍA

ALONSO, Vicente y BLANCO, Adolfo: Dirigir con Calidad Total. Madrid, ESIC, 1990.

AMAT, Oriol: Costes de Calidad y de No Calidad. Barcelona, Gestión 2000, 1993.

ARNOLETTO, Eduardo y BELTRÁN, Eduardo: Gestión Pública y Participación Ciudadana en el ámbito municipal, en GARCIA DELGADO, Daniel (comp.): Hacia un nuevo modelo de Gestión Local Municipio y Sociedad Civil en Argentina, FLACSO, UBA, UCC, Buenos Aires, 1997.

ARNOLETTO, Eduardo: Técnicas Politológicas para la Gestión de Proyectos Sociales. Córdoba, Editorial Triunfar, 2000.

CLEMENTS, Richard B.: Guía Completa de las Normas ISO 14 000. Barcelona, Gestión 2000, 1996.

HARRINGTON, James: Cómo Incrementar la Calidad Productividad en su Empresa. México, McGraw Hill, 1988.

LABOUCHEIX, Vincent: Tratado de la Calidad Total. 2 tomos. México, Limusa SA, 1994.

LOPEZ CAMPS, Jordi y GADEA CARRERA, Albert: Servir la Ciudadano Gestión de la Calidad en la Administración Pública. Barcelona, Gestión 2000, 1995.

MUNRO FAURE, Lesley et al.: La Calidad Total en Acción. Barcelona. Ediciones Folio SA, 1994.

SENLE, Andrés y STOLL, Guillermo: Calidad Total y Normalización Las Normas para la Calidad en la Práctica. Barcelona, Gestión 2000, 1996.

SENLE, Andrés y VILAR, Joan: ISO 9000 en Empresas de Servicios. Barcelona, Gestión 2000, 1996.