



LA CALIDAD, LA MODERNIZACIÓN Y LA MEJORA CONTINUA
EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS:
LA ORIENTACIÓN AL CIUDADANO

Alberto Galofré isart
Consultor de Administraciones Públicas

INDICE:

Presentación

- 1. La modernización como un cambio de cultura administrativa**
- 2. La modernización como una corriente doctrinal**
- 3. La modernización desde las necesidades del ciudadano**
 - 3.1. La calidad como una condición necesaria**
 - 3.2. La calidad en los servicios**
 - 3.3. Los modelos de gestión de calidad aplicados**
 - 3.4. Algunas precisiones sobre la gestión de calidad**
- 4. La modernización como un proceso efectivo de participación social**

Presentación

Desde principios de los años ochenta el término modernización administrativa aparece en la agenda política de la mayor parte de gobiernos. Sin embargo, no hay consenso a la hora de establecer su contenido. Lo más habitual es concebir la modernización como un proceso de cambio, que trata de mejorar las prácticas existentes dentro del funcionamiento de la administración burocrática, como respuesta a la crisis económica de muchos estados, el cuestionamiento del rol de la administración intervencionista y la viabilidad del estado asistencial. A todo ello debe añadirse un creciente descontento de los ciudadanos con el funcionamiento de muchos servicios públicos.

En definitiva, la modernización es un movimiento que pretende modificar el funcionamiento de la administración, en relación con las demandas del entorno político y social.

Lo cierto es que la modernización administrativa puede ser analizada desde distintos puntos de vista. En esta ponencia nos centraremos en cuatro de ellos:

- 1. La modernización como un cambio de cultura administrativa**
- 2. La modernización como una corriente doctrinal**
- 3. La modernización desde las necesidades del ciudadano**
- 4. La modernización como un proceso efectivo de participación social**

Dentro de estas cuatro perspectivas, que son en buena medida complementarias, vamos a dirigir la atención de forma prioritaria a la satisfacción de las necesidades del ciudadano y a la importancia que a este respecto tiene la gestión de la calidad total.

1. La modernización como un cambio de cultura administrativa

Siguiendo la definición de E. Schein de cultura organizativa, como *el conjunto de asunciones compartidas, dadas por supuestas, que un grupo humano ha interiorizado, en un proceso de aprendizaje a lo largo de su historia*, de lo cual resultan un conjunto de valores adoptados y practicados que marcan el comportamiento de las personas en las organizaciones.

En las administraciones públicas identificamos, en primer lugar, una serie de valores propios de la cultura burocrática tradicional. En este punto debemos advertir que no se emplea el término burocracia con un sentido peyorativo (algo lento, farragoso y poco eficiente), sino como la concebía Max Weber, un sistema racional, con los ámbitos de responsabilidad perfectamente definidos y orientada a la consecución de sus objetivos. En este segundo sentido, los valores habituales son:

- **Observar el procedimiento.** El procedimiento es la pauta a la que deben sujetarse todas las actividades administrativas. Constituye una garantía para los ciudadanos porque en las mismas condiciones recibirán la misma respuesta de la administración. A la vez que opera como una cobertura para el funcionario que estará exento de cualquier responsabilidad, en la medida en que sus actuaciones respeten estrictamente el procedimiento establecido. La eficacia de los servicios se subordina a la legalidad: se desconoce si son satisfactorios; en cualquier caso, se ajustan a las normas establecidas.
- **Subordinación jerárquica.** La administración ha de funcionar de acuerdo con el principio de jerarquía, no solo porque así se establece en el Art. 103.1 de la Constitución Española, sino porque no cabe otro sistema de funcionamiento para organizaciones de gran tamaño. Cuestión aparte es el excesivo número de estratos jerárquicos que podemos observar en algunas administraciones públicas. Pero lo cierto es que incluso en aquellas organizaciones que se reivindican como planas, un mínimo de jerarquía es imprescindible.
- **Impersonalidad.** En las administraciones los titulares de los órganos, individuales o colegiados, adoptan decisiones dentro de las potestades que les asignan las normas. Por lo tanto, salvo que incurran en desviación de poder no están sujetos a ninguna clase de responsabilidad por un uso poco eficaz o ineficiente de los recursos. Es más, por lo general, tanto políticos y directivos como funcionarios, se difuminan dentro del conjunto de órganos y puestos de las administraciones, sin que sea posible la exigencia de responsabilidades por decisiones erróneas –dentro de la legalidad–, o de informes o actuaciones desacertadas.
- **Distanciamiento del ciudadano.** Quiere decir que la administración no se halla en el mismo plano que el ciudadano, porque a ésta le incumbe la defensa del

interés general, mientras que el ciudadano procura por su interés particular, y ambos intereses no siempre son coincidentes.

- **Gastar todo el presupuesto.** Para cualquier buen gestor público dejar a cero al final del año las partidas asignadas a su unidad es una innegable señal de eficacia, aunque a final del ejercicio deba incurrir en la realización de gastos que serían, bajo un punto de vista racional, perfectamente prescindibles. Lo que sucede es que aquella unidad que no alcanza a consumir los recursos asignados, hace suponer a los servicios económicos centrales que no necesita tantos fondos, por lo tanto es posible que vea reducido su presupuesto para el año siguiente.
- **Énfasis en el continuismo y la estabilidad organizativa.** Es cierto que la administración pública es un gran sistema que ha de continuar funcionando independientemente de los cambios que se produzcan en su entorno. Por lo tanto, cualquier cambio profundo en sus pautas de funcionamiento parece que puede poner en peligro esta garantía de continuidad. Tampoco la psicología del personal de las administraciones, que en muchos casos ha accedido a sus puestos buscando la seguridad que proporciona la estabilidad, parece ser demasiado favorable a los cambios demasiado bruscos o continuados.

Todo este conjunto de valores hacen que el ciudadano tenga la consideración jurídica tradicional de administrado, al que se le garantizan esencialmente la igualdad u la seguridad. Un sujeto meramente pasivo y subordinado: el destinatario de unos servicios.

Los valores burocráticos son útiles en la medida en que seamos capaces de darles una orientación positiva, en especial cuando se ponen en relación con los nuevos valores que demanda la sociedad actual y que veremos a continuación.

VALORES BUROCRÁTICOS	NUEVOS VALORES
Observar el procedimiento	Obtener resultados
Subordinación jerárquica	Participación y motivación
Impersonalidad	Estimulo de la responsabilidad
Distanciamiento del ciudadano	Prioridad del servicio al ciudadano
Gastar todo el presupuesto	Crear conciencia de coste
Énfasis en el continuismo y la estabilidad	Favorecer el cambio, la innovación y la mejora continua
EL CIUDADANO COMO ADMINISTRADO	EL CIUDADANO COMO CLIENTE

- **Obtener resultados.** Peter Drucker dice con toda la razón, *que no hay nada más inútil que hacer perfectamente aquello que no sirve para nada.* A veces en la

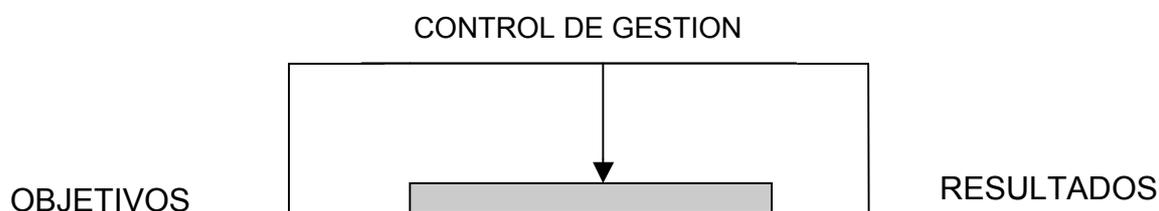
administración hay personas que se esfuerzan diligentemente durante años haciendo cosas que no tienen ninguna utilidad real. Por lo tanto, cumplir con el procedimiento sí, en tanto sirva para algo.

- **Participación y motivación.** Además de unas estructuras con menos estratos directivos, es necesaria una nueva forma de dirigir al personal. Porque los tiempos del ordeno y mando están ya periclitados, y es necesario saber implicar al personal en la realización de los proyectos; darle la capacidad de sugerir mejoras, con lo cual se aprovecharán mejor sus capacidades y se favorecerá su motivación.
- **Estímulo a la responsabilidad personal.** Hay que avanzar hacia el establecimiento de un nuevo marco de relaciones en el que la responsabilidad de las personas se haga efectiva en sus dos vertientes: positiva reconociendo los meritos cuando las cosas se hacen bien y negativa cuando se producen fallos o errores. Hay que asumir y exigir responsabilidades cuando corresponda, tanto en el nivel político como en la parte administrativa.
- **Dar prioridad al servicio a la ciudadanía.** Porque la defensa del interés general no puede ser una excusa para que haga olvidar la verdadera razón de ser de la administración: servir a los ciudadanos. Cada servicio ha de ser capaz de medir la forma en que cumple con esta finalidad básica.
- **Crear conciencia de coste.** Además de ser eficaces hay que saber ser eficientes. Se ha de empezar a cuestionar si muchos de los servicios valen lo que cuestan. También habrá que reconocer la tarea de aquellos gestores públicos que sean capaces de alcanzar sus resultados empleando un menor número de recursos.
- **Favorecer el cambio, la innovación y la mejora continua.** Garantizar la continuidad de los servicios al ciudadano no debe ser empleado como una justificación que impida el desarrollo de las organizaciones públicas. En un mundo que vive inmerso en un proceso de cambios continuados, todo aquello que no se actualiza periódicamente queda pronto obsoleto. Es imprescindible crear un clima entre el personal que facilite la innovación y el cambio permanente que promueve la gestión de la calidad.

Esta serie de nuevos valores deben hacer que el ciudadano, además de administrado sea visto como un cliente, que ya no es un sujeto pasivo, sino una persona activa que reclama la eficacia de unos servicios que paga y que deben ser diseñados de acuerdo con las necesidades específicas del colectivo al que van dirigidas.

2. La modernización como una corriente doctrinal

El desarrollo de buena parte de los nuevos valores indicados anteriormente es el propósito de una importante corriente doctrinal denominada Nueva Gestión Pública (NGP), que preconiza la separación entre responsabilidades políticas y responsabilidades administrativas. Esta orientación la podemos encontrar, con diferentes modelos y denominaciones, en las reformas administrativas emprendida por distintos países a partir de los años 80. Supone que el Gobierno reafirma su poder político al definir la estrategia y concretar los objetivos, autoriza el monto general de recursos que se estiman necesarios para su consecución, y evalúa posteriormente los resultados alcanzados. Mientras que por su parte la administración, configurada a modo de agencias, centros de responsabilidad u organismos equivalentes, pasa a tener un grado importante de libertad en cuanto a la forma de alcanzar esos objetivos.



Dos elementos clave del modelo son:

- El desarrollo de los sistemas de planificación y control de gestión, estableciendo sistemas de información que permitan medir apropiadamente el desempeño de los directivos.
- Una efectiva delegación de autoridad en esos mismos directivos, reduciendo aquellos controles que dificultan la realización de una gestión eficaz. Es ahí donde el término flexibilidad toma cuerpo, al tratar de superar las principales trabas a las que han de hacer frente los directivos públicos en orden a la gestión de los recursos humanos y materiales, si los comparamos sistemas de gestión propios del sector privado.

Como es lógico, esta corriente muestra un especial interés hacia las distintas técnicas de gestión empleadas con éxito por la empresa privada, entre las cuales destaca la Gestión de Calidad Total.

Todo cuanto hemos dicho se singulariza con una frase “El Gobierno ha de llevar el timón y no remar”. Advirtiendo que esa separación entre responsabilidades políticas y responsabilidades operacionales no supone excluir al gobierno de parte de sus responsabilidades, porque los ministros continúan siendo responsables tanto de las primeras, como de las segundas.

Sin lugar a dudas, son los principios de eficacia y de eficiencia los que priman en esta corriente, que contempla la administración bajo un prisma instrumental: un cuerpo que actúa de forma neutral y profesionalizada, capaz de orientar rápidamente todos sus esfuerzos al logro de los objetivos políticos del gobierno, aunque para ello deban ponerse de algún modo en cuestión principios tan tradicionales para la cultura administrativa como la no discrecionalidad o la inamovilidad del personal.

Tampoco parece especialmente interesada en incorporar la participación ciudadana en la fase de producción, no tanto por considerar que va a suponer una interferencia para el logro de los antes mencionados principios, sino porque sitúa esta participación en la fase de definición de objetivos y, en su caso en la evaluación de los mismos.

Este breve resumen sobre la NGP no estará completo sin aludir a otro de sus elementos relevantes, que es la primacía del mercado en la gestión de los recursos, por lo que deben trasladarse al campo de la gestión privada todos aquellos servicios que pueden operar en un entorno de libre competencia, siempre y cuando se garantice mediante regulaciones el principio de igualdad de todos los ciudadanos. Para el resto de servicios públicos, se procura crear condiciones que estimulen, cuando sea posible, la competencia interna, midiendo y comparando sus resultados.

3. La modernización desde las necesidades del ciudadano

3.1. La calidad como una condición necesaria

Si aceptamos que la razón de ser de la administración pública es ofrecer servicios que satisfagan las necesidades de los ciudadanos, la gestión de calidad total se nos muestra como un instrumento ideal para este propósito.

Se trata de invertir la pirámide y diseñar los servicios desde las necesidades reales de los ciudadanos, en lugar de hacer crecer irrefrenablemente las estructuras orgánico-funcionales a partir del vértice.

Para empezar hay que señalar que la calidad son tres ideas muy simples:

La primera y más significativa, tal como hemos venido diciendo:

- ***Satisfacer las necesidades y expectativas de los ciudadanos***

La segunda nos sugiere como lograr esta satisfacción, sin olvidar la eficiencia:

- ***Buscando la mejora continua en todos los procesos y actividades que realiza la administración***

La tercera se refiere a quienes han de ser los responsables de aplicar la calidad:

- ***Con la participación de todos los empleados***

De las ideas anteriores cabe destacar dos elementos fundamentales:

1ª. La consideración al ciudadano como **persona individual**, que tiene derecho a recibir de la administración un trato personalizado, desde unos servicios diseñados en base a sus necesidades específicas.

2ª. La **implicación de los empleados**, al darles la capacidad de influir, individual o colectivamente, en la mejora del trabajo que realizan, lo cual repercute en su satisfacción y motivación.

3.2. La calidad en los servicios

Un aspecto importante para la aplicación de la calidad en las administraciones públicas, es que no estamos ante organizaciones que fabrican productos tangibles (aunque si lo hacen en ciertos casos), sino que son organizaciones productoras de servicios que, como señala acertadamente el profesor Miguel Ángel Heras, tienen un carácter diferencial que incide en la valoración de la calidad:

- El cliente en muchos casos observa el proceso de producción del servicio y juzga su calidad, además del resultado final.
- El cliente participa a menudo en la producción del servicio, lo cual incorpora una falta de estandarización que hace difícil garantizar un nivel de calidad uniforme.
- Como los servicios son intangibles y no se pueden almacenar, la rapidez en la respuesta (justo a tiempo) se convierte en un elemento fundamental de la calidad percibida (La importancia de simplificar y racionalizar los procesos de producción de los servicios).
- Por su intangibilidad y falta de estandarización, el recurso a la encuesta como instrumento de medida de la calidad resulta obligado en los servicios.

En consecuencia, resulta clave para la percepción de la calidad de los servicios el llamado “momento de la verdad”, que se produce cada vez que un ciudadano “cliente” entra en contacto con cualquier aspecto de la organización y, por consiguiente, tienen la oportunidad de formarse una opinión al respecto.

De lo anterior se hace evidente importancia que para la calidad de los servicios tienen los puntos de información y atención al ciudadano, que progresivamente están implantándose en muchas administraciones públicas, tratando de lograr una adecuada integración de los portales de atención personal, telefónico y telemático,

junto con los esfuerzos por ofrecer al ciudadano la posibilidad de obtener la resolución de un número importante de trámites en el acto.

3.3. Los modelos de gestión de calidad aplicados

Por lo general, las administraciones públicas se han orientado hacia la implantación de los modelos normalizados ISO 9000 y 14001; el marco de criterios que proporciona el Modelo EFQM de Excelencia, o el sistema de compromisos para con el ciudadano que ofrecen las Cartas de Servicios.

En cambio, son muy escasas las experiencias con sistemas de calidad basados en la medida de la satisfacción de los clientes y la mejora de procesos mediante equipos de calidad, tal como podemos encontrar en un buen número de empresas privadas.

Tampoco son habituales las campañas de promoción de la calidad, y menos aún los sistemas de reconocimiento o recompensa por los resultados alcanzados en cuanto a mejoras de calidad en los trabajos.

A partir de aquí, trataremos de resaltar algunas de las ventajas y dificultades de los modelos aplicados más ampliamente, sin entrar en una descripción pormenorizada de sus características, que no es el objeto de esta ponencia:

Certificación según normas ISO 9000

Hay que destacar los principales cambios de la nueva ISO 9001: 2000, que han permitido su transformación desde un sistema de aseguramiento a un sistema de gestión de calidad:

- Gestión por procesos
- Medición de la satisfacción de los clientes
- Mejora continua

Los ocho principios de la nueva ISO 9001: 2000 (Sustituye a las anteriores 9001, 9003 y 9003), han venido a suponer una puesta al día respecto a la ISO 9000 del 1994, incluso en lo que al lenguaje empleado se refiere.

A pesar de que las Normas ISO 9000 tienen su origen en el entorno industrial, su aplicación en el ámbito de los servicios aporta indudables beneficios. La propia sistemática que conlleva la documentación del sistema de calidad: Manual de calidad; Manual de procedimientos, y las Instrucciones técnicas, son en si mismas un factor de racionalidad muy importante.

En la actualidad podemos encontrar procesos certificados en numerosas administraciones españolas – Comunidad de Madrid, Ayuntamientos de Logroño, Las Palmas de Gran Canaria, Málaga, entre muchos otros).

Implantar el sistema que establece la Norma ISO 9001: 2000 siempre resulta útil, pero hay determinados supuestos en los que añade un especial valor y resulta más aconsejable:

- Unidades con procesos de producción repetitiva y de gran volumen
- Unidades en las que el cumplimiento del procedimiento es fundamental
- Unidades en las que existe un cierto desorden en el desarrollo de sus procesos de trabajo.
- Unidades para las que la Certificación es un distintivo relevante para legitimación externa de sus actividades.

Conviene recordar que la aplicación del sistema ISO 9001: 2000 requiere un considerable esfuerzo por parte de todo el personal y supone una serie de costes que deberán ponderarse en términos de coste – beneficio en cada caso, puesto que de la Certificación no se deriva en las administraciones públicas una ventaja comercial.

Otra cuestión más preocupante es, por una parte, la implicación del personal y, por otra, que la elaboración de la documentación del sistema de lugar a un verdadero proceso de mejora en todos los procesos que serán objeto de la Certificación, y no una mera transcripción de los procedimientos en su estado actual.

Otros riesgos son la petrificación de los procesos una vez certificados, o que la implantación del sistema se convierta en una fábrica de papel.

Modelo EFQM de Excelencia

Como instrumento para la gestión de la calidad total, el Modelo EFQM de excelencia ofrece un marco genérico de criterios que pueden aplicarse a cualquier organización. Su aplicación sirve de base para el Premio Europeo a la calidad (European Quality Award).

El Modelo puede emplearse de dos formas:

- Como instrumento de diagnóstico y evaluación sobre el grado de implantación de la gestión de la calidad total en la organización.
- A partir del diagnóstico anterior, como instrumento de mejora progresiva y planificada.

En su conjunto, el proceso a seguir será el siguiente:

1. Análisis riguroso estructurado y basado en hechos de la organización.
2. Identificación de puntos fuertes y de procesos a mejorar

3. Elección de los procesos prioritarios
4. Diseño del proyecto de mejora

Al igual que el sistema ISO 9000, el Modelo EFQM de Excelencia, tiene su origen en el ámbito de las empresas privadas, por lo que ha sido necesaria su adaptación a los condicionantes propios de las administraciones públicas (Un buen ejemplo es la Guía de Auto evaluación para la Administración Pública, editada por el Ministerio de Administraciones Públicas).

Experiencias de aplicación del Modelo EFQM de Excelencia se encuentran en los programas de calidad de las Comunidades Autónomas de Madrid y Valenciana, así como en algunos Ayuntamientos entre los que destaca el de Espulgues de Llobregat (Cataluña).

Sobre la base del Modelo EFQM de Excelencia, es de gran interés, porque resulta bastante más sencillo y fácil de usar, el Marco Común de Evaluación, CAF (Common Assessment Framework) que es una herramienta de auto evaluación especialmente concebida para las administraciones públicas. El diseño de esta herramienta es el resultado de la cooperación entre distintos ministerios responsables de Administración Pública de la Unión Europea. Su aplicación resulta aconsejable para las organizaciones del sector público que desean incorporarse a la gestión de la calidad.

La aplicación del Modelo EFQM de Excelencia añade valor en los supuestos siguientes:

- Entidades o departamentos donde han tenido escaso éxito los proyectos de consultoría externa y quieren iniciar un proceso de desarrollo con sus propios medios.
- Entidades o departamentos que, en principio, solo quieren chequear su situación organizativa en relación con un modelo ideal de referencia.
- Entidades o departamentos que ya han realizado experiencias parciales de gestión de calidad y quieren disponer de un sistema que les permita aplicar la mejora de calidad sobre el conjunto de la organización.

La primera ventaja es la sistemática de análisis aplicada a cada una de las partes de la organización; la segunda es que facilita el establecimiento de acciones o proyectos de mejora, y la tercera, el autocontrol de los resultados.

También las dificultades para su aplicación son diversas:

- La primera se encuentra a la hora de establecer el ámbito más adecuado para su aplicación. Así por ejemplo, resulta que un Ministerio o una Consejería de un Gobierno Autónomo puede resultar demasiado extenso, mientras que una Dirección General no tiene competencias sobre varios de los Agentes del Modelo.
- Como priorizar las acciones o proyectos de mejora suele ser otra dificultad.
- También lo es la participación en el proceso de auto evaluación de personas que posteriormente resultarán afectadas.

- Tampoco se debe olvidar que los resultados de la aplicación del Modelo solo empezarán a ser percibidos en el medio – largo plazo.

Cartas de calidad o cartas de servicios.

Las Cartas de calidad o servicios, también llamadas cartas del ciudadano o cartas de compromisos, pueden ser definidas como documentos a través de los cuales los distintos sectores de la administración dan a conocer los servicios que ponen a disposición de los ciudadanos y los niveles de calidad que han conseguido alcanzar y se comprometen a mantener ante éstos.

La introducción de las primeras cartas de servicios públicos se sitúa en Gran Bretaña, año 1992, a partir de una iniciativa gubernamental. Este proyecto, junto con el de las Nex Steps Agencies constituyeron los barcos insignia de la modernización administrativa británica. Tal como afirma el Citizen's Charter, el libro blanco presentado por el entonces Primer Ministro John Major al Parlamento Británico, las cartas de servicios muestran la voluntad de elevar los niveles de calidad, de desarrollar la capacidad de elección de los ciudadanos entre diversos servicios públicos, la garantía de una mayor rentabilidad y una ampliación de las responsabilidades de la Administración. Las mejoras alcanzadas cada año constituyen la base del premio Charter Mark de calidad en los servicios al ciudadano.

A esta experiencia se le han de añadir las iniciativas que, siguiendo el mismo modelo, han adoptado otros Gobiernos Europeos, como la Carta dei Servizi Pubblici de Italia, la Charte des Services Publics de Francia, la Charte de l'Utilisateur des Services Publics de Bélgica, o la Carta de Calidad de los Servicios Públicos de Portugal. A partir de estos referentes, el Gobierno Español aprobó en 1999 un Real Decreto en el que se fijaron con carácter general las pautas para la elaboración de las cartas de servicios y los sistemas para evaluar la calidad en el en la Administración Central. Anteriormente nos encontramos con la implantación de programas de gestión de calidad sobre la base de las cartas de servicios en otras administraciones españolas como la Comunidad de Madrid en 1997 y el Ayuntamiento de Barcelona en 1995.

La idea esencial que subyace tras las cartas es aumentar la calidad de vida de la sociedad y prestar mayor atención a las necesidades de los ciudadanos. En consecuencia, su principal objetivo es mejorar los resultados de los servicios públicos mediante el mantenimiento de un equilibrio de derechos y deberes entre las distintas partes interesadas, aunque, en realidad, las cartas de servicios no son solo un catalogo de derechos y deberes, sino que incorporan una lista de control de calidad para los ciudadanos en tanto que usuarios y, en ocasiones, "clientes" de los servicios públicos.

Las Cartas de Servicios no son una mera declaración de intenciones, sino que representan un compromiso casi contractual entre la Administración, y los ciudadanos.

Las Cartas de Servicios serán un verdadero instrumento de **Gestión de Calidad** siempre que las unidades que las preparan sean capaces de realizar una reflexión rigurosa sobre el grado de calidad actual de los servicios, en relación con las demandas y expectativas razonables de los ciudadanos usuarios de los mismos, que les permita adoptar las oportunas medidas de adecuación y mejora. La calidad del propio proceso de elaboración de las cartas es, en consecuencia, un elemento fundamental si se quiere que los compromisos sean algo más que una declaración general y ambigua de intenciones y tengan una trascendencia realmente útil tanto para la administración, como para los ciudadanos.

El establecimiento de cartas de servicios añadirá valor en los supuestos siguientes:

- Departamentos que mantienen una relación continua e importante con la ciudadanía
- Entidades o departamentos que desean incorporarse a la gestión de calidad de forma paulatina, pero efectiva.
- Entidades o departamentos en los que han fracasado otras experiencias de gestión de calidad y ven en las cartas una posible salida para sus esfuerzos.
- Entidades o departamentos en los que la dirección política quiere obtener un resultado visible para el exterior, a la vez que útil para la gestión interna.

Además de las ventajas antes indicadas, las cartas tienen un efecto positivo ante la ciudadanía, porque demuestran una voluntad expresa de compromiso en términos de calidad y servicio.

Entre las dificultades y los inconvenientes se pueden mencionar:

- La falta de compromisos concretos.
- Las cartas elaboradas sin generar un proceso de participación y mejora
- La no rendición pública de cuentas en cuanto al grado de cumplimiento alcanzado en los compromisos establecidos.
- La ausencia de compensaciones para el ciudadano en caso de incumplimiento.
- Falta de continuidad en la revisión y mejora de las cartas
- Escasa divulgación de los compromisos adquiridos

El modelo de gestión de calidad basado en cartas de servicios es la aportación más importante de la administración pública europea a las prácticas de calidad.

3.4. Algunas precisiones sobre la gestión de calidad

Cualquier administración pública sería debería tener una política de calidad. Esto requiere disponer de procedimientos, tanto de medición, como de mejora de la calidad.

De manera especial, la *mejora de los procesos de trabajo* es un ámbito dentro de la administración que encierra infinitas posibilidades de mejora desde la gestión de la calidad.

Aparte de la satisfacción de los ciudadanos “clientes”, otras dos razones para la aplicación de la gestión de la calidad total son la reducción de los costes de no calidad y la implicación de los empleados a través de la participación.

Las condiciones para el éxito de una estrategia de calidad no son distintas a las que se necesitan para cualquier otro proyecto de cambio:

- Impulso político – directivo
- Crear un clima apropiado
- Una estrategia de implantación acertada
- Medios suficientes

En relación con el resultado de algunas experiencias de calidad, es preciso recordar que no debe confundirse el medio con el fin, es decir, aplicar un sistema no es lo que más importa; lo que importa es mejorar.

Finalmente es necesario advertir que la gestión de la calidad total es una condición necesaria, pero no suficiente. Porque no basta con mejorar la situación actual, sino que es preciso innovar, reformar y cambiar en profundidad muchos de los servicios que se vienen prestando. En caso contrario se corre el riesgo de convertir la calidad en una simple operación de remozado superficial, dejando intactos los problemas de fondo que aquejan a los sistemas de trabajo de nuestras administraciones.

4. La modernización como un proceso efectivo de participación social y democratización de la vida pública.

Hemos señalado que la gestión de calidad total ha permitido poner de relieve el rol del ciudadano como persona individual y “cliente de los servicios públicos”, pero el ciudadano ha de tener también la capacidad democrática para incidir en los procesos de formación de las decisiones públicas, además de la participación en la elección periódica de sus representantes políticos.

Entendemos la participación como el fundamento de la democracia: *un proceso que consiste para los individuos en desempeñar un papel activo y determinante en la elaboración de las decisiones que deben influir sobre sus vidas.*

A este respecto nuestra Constitución establece el principio general de participación en su Art. 9, 2. “Corresponde a los poderes públicos..... facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.” Sin embargo, esta declaración no encuentra una adecuada relación en la parte orgánica de la Constitución, más allá de diversas manifestaciones sectoriales.

En todo caso, parece claro que estamos hablando de abrir la Administración al medio social, más allá de la teoría clásica del interés general; de una Administración consciente de que la realidad está formada por una suma de intereses sociales, parciales y heterogéneas, cuyo desarrollo exige la puesta en marcha de una serie de instituciones

concretas, que van desde los órganos desconcentrados, consulta popular, iniciativa ciudadana, órganos de expresión de intereses sectoriales, formas de gestión participada, etc.

Antes de seguir adelante conviene remarcar otra nota característica del sistema de participación al que nos venimos refiriendo: se trata de una intervención en defensa del interés colectivo de un determinado grupo o categoría de personas, bien distinto del propio interés individual y directo, que encuentra su expresión en la participación como interesado en el procedimiento administrativo, o que es objeto de análisis desde los sistemas de medición de la satisfacción ciudadana que preconiza el movimiento de la calidad total.

La participación, a nuestro entender, es una forma de romper con la separación entre gobernantes y gobernados; de legitimar, como decíamos al principio, la actuación de los poderes públicos mediante la búsqueda de consenso en cuanto a las medidas necesarias para resolver los problemas que afectan a la colectividad.

Pero esta búsqueda de consenso a través de la participación suele exigir de tiempo y esfuerzos, cuando por otro lado le estamos demandando a la administración mayor eficacia y eficiencia en la aplicación de soluciones. Se trata, según señala el también profesor Joan Subirats, de un dilema más aparente que real, porque acentuando la transparencia y la participación social se logran políticas eficientes a medio y largo plazo. Como dice Michel Crozier, hemos de olvidarnos de las soluciones y pensar más en los problemas. En este sentido, la participación va más allá de consultar a la ciudadanía sobre que opina de aquello que unos han decidido hacer, sino que trata de incorporar las razones de los actores sociales implicados en la propia determinación de los problemas a solventar.

En conclusión, la participación, dentro de las administraciones actuales, ha de permitir a los ciudadanos desempeñar un papel activo y en ciertos casos, determinante en la adopción de las decisiones que deben influir en el desarrollo de su comunidad y, por ello, como antes se ha dicho, también en sus vidas. Sin lugar a dudas, una forma de evaluar la modernidad de una administración es verificando la eficacia de los sistemas de participación que tiene establecidos.

28 de octubre de 2004