

Calidad Total y Administración Pública



1. Introducción

La Administración Pública soporta un juicio social desfavorable, se subrayan rasgos como la descoordinación y la existencia de duplicidades innecesarias, el exceso de funcionarios y cargos públicos, el desequilibrio entre impuestos pagados y servicios recibidos y la ineficacia en comparación con el sector privado. Pero a su vez se le demanda que intervengan, que preste servicios y aumente la provisión social.

Así pues, la necesidad de mejorar las relaciones entre los ciudadanos y la Administración se considera hoy en todos los países como una obligación inexcusable. Los Gobiernos pretenden reformar sus Administraciones Públicas, transformando unas relaciones descompensadas, entre Administración y administrados, en una nueva concepción de carácter igualitario en la que la Administración no es sino un servicio y el público su clientela.

1. Consideraciones básicas de la calidad total

La gestión de la calidad total es fundamentalmente una filosofía de gestión que requiere una transformación de la cultura de la organización, frente a las anteriores técnicas de gestión que eran esencialmente herramientas.

Los componentes esenciales de la calidad total son: los principios, los modelos y las metodologías de mejora.

Los principios son conceptos universales en los que se basan los diferentes modelos de calidad total, éstos son valiosísimas herramientas para las organizaciones que deseen aplicar los mencionados principios.

Centrándonos en los principios podemos realizar una agrupación que abarque los utilizados por la mayoría de autores, estos son los siguientes:



1. Liderazgo. La importancia del liderazgo es destacada por todos los expertos en calidad total, hay que incorporar la idea de mejora continua como valor cultural en toda la organización, corresponde a la dirección la labor de introducir la idea de calidad, el gusto por lo bien hecho y el hábito de la mejora continua.
2. Orientación hacia el cliente. La gestión de la calidad total enfatiza de forma importante el usar la retroalimentación del cliente para mejorar la calidad.
3. Participación. Hay que comprometer a los empleados, éstos constituyen el capital más importante de la organización, cuando les escuchas, les formas e informas, se les hace partícipes de los objetivos y se predica con el ejemplo el éxito está asegurado.
4. Trabajo de equipo. Debe existir una cadena de calidad, se ha de combinar el esfuerzo de todos los empleados.
5. Gestión de datos. La calidad de los servicios requiere datos para facilitar la toma de decisiones, éstos deben ser relevantes, exactos, suficientes y claros.
6. Gestión de procesos. Se debe analizar el proceso y mejorarlo una y otra vez.
7. Mejora continua. Siempre se puede realizar mejor una tarea.

Estos principios han sido interrelacionados por los diferentes autores facilitando los distintos modelos, entre los que destacan el modelo japonés o Deming, el modelo americano o Malcolm Baldrige y el modelo europeo el EFQM (Fundación Europea para la Gestión de Calidad).

El Dr. Edward Deming ideó un modelo de gerencia de calidad, fundamentado en 14 principios gerenciales para la mejora de la productividad y la calidad, así como el uso de herramientas estadísticas de control de procesos.

Estos modelos permiten, por una parte, servir de referencia para la implantación de los principios y, además, permiten la autoevaluación y la evaluación externa.

Si nos centramos en el modelo europeo de gestión de calidad total vemos que consta de dos elementos básicos: las áreas sobre las que se realiza el análisis y las tablas de puntuación que permiten evaluar el grado de eficacia de cada área.

Pero hay que aclarar que el modelo europeo no es una técnica de mejora, es un modelo de referencia, es un ejercicio de reflexión que permite evaluar la situación actual e identificar áreas de mejora. Para corregir

tendremos que escoger entre la gran diversidad de metodologías de mejoras.

Adoptar la filosofía de gestión de calidad total en una organización, supone implantar un mecanismo continuo de aprendizaje para mejorar de manera constante los procedimientos básicos de una organización y aumentar la satisfacción de los clientes y empleados de la misma.

La norma ISO 8402-86 define el Sistema de Calidad como el conjunto de la estructura de organización, de responsabilidades, de procedimientos, de procesos y de recursos que se establecen para llevar a cabo la gestión de la calidad.

Todo Sistema de Calidad requiere el establecimiento de un conjunto de indicadores. Un indicador de calidad es aquella herramienta que permite evaluar una actividad, así como su traducción numérica, que repercute directamente en el producto o servicio y, por tanto, en el cliente.

La información que se ha de recoger ha de cumplir una serie de características, han de ser simple, adecuada, útil, reproducible y fiable.

También pueden definirse indicadores de calidad de los servicios públicos combinando dimensiones cuantitativas y cualitativas, la medida de la relación existente entre ambos aspectos a lo largo del tiempo nos puede proporcionar un tipo de información relevante sobre la situación de una organización y de su entorno, en relación con la provisión de un servicio público, que puede orientarnos y ayudarnos en la toma de decisiones.

Los indicadores han de cumplir una serie de características:

1. La adecuación del sistema de indicadores a la finalidad del análisis
2. La referencia del sistema de indicadores a un período temporal.
3. La claridad y la mensurabilidad de los indicadores.
4. La fiabilidad y la oportunidad de los indicadores.
5. La posibilidad de realizar comparaciones entre los indicadores.

La eficacia de un sistema de calidad se comprueba mediante la realización de evaluaciones y revisiones periódicas, con el propósito de efectuar todas las correcciones y mejoras que se estimen necesarias sobre la base de la experiencia adquirida y en este punto entran en juego las Auditorías de los Sistemas de Calidad de la organización.

La Auditoría de calidad tiene como objetivos generales:

- a) Determinar si los elementos del sistema de calidad cumplen con unos requisitos específicos

Calidad Total y Administración Pública

establecidos o si es eficaz, en relación con los objetivos de calidad.

- b) Proponer acciones correctoras que permitan a la organización auditada mejorar su sistema de calidad.
- c) Satisfacer requisitos normativos y conseguir la certificación de la organización auditada respecto a un Sistema de Calidad.

En este sentido la Organización Internacional de Estandarización ha publicado las normas ISO-10.000 que marcan las pautas a seguir para la realización de las auditorías de calidad, así como la forma de actuación de los auditores internos y de la información que prestan.

2. Calidad Total en la Administración Pública

La aplicación de los modelos de Gestión de la Calidad Total en las administraciones y servicios públicos puede jugar un papel muy a tener en cuenta por diversas razones, de entre las que pueden destacarse:

La incidencia en la economía. Las administraciones públicas representan casi la mitad de Producto Interior Bruto en la mayor parte de los países de Europa, por lo que una administración bien gestionada actuará como directora de comportamientos que contribuyan al logro de una economía competitiva. Las administraciones públicas que actúen con criterios de Calidad Total, constituirán un modelo para su entorno, potenciando valores culturales que estimulen la búsqueda de la eficacia y la Calidad en otros ámbitos distintos de los estrictamente públicos.

La escasez de recursos. La necesaria reducción del déficit público impone un margen económico más estrecho, de otro lado el ciudadano es cada vez más exigente, tanto en lo que respecta a la calidad de los servicios públicos como en lo referente a la gestión de los impuestos que, de una u otra forma, paga. La posibilidad de reducir los costes de la mala calidad, que implicaría reducir el gasto público, hace de los sistemas de Gestión de la Calidad un instrumento imprescindible.

La reafirmación de los valores democráticos. En el diseño de los estándares de servicios públicos, dentro de la Gestión de la Calidad, el ciudadano usuario de los mismos es el protagonista, por lo que su participación constituye el eje sobre el que ha de girar la actividad pública. Así pues, las distintas administraciones han de incrementar la responsabilidad democrática de

los gestores y los responsables políticos, al tener que reconocer la implicación de los ciudadanos en la evaluación de los programas públicos.

La legitimación de lo público. Lo público ha de tener una vocación universal y de objetividad, llegar donde no llega lo privado, y llegar bien, de manera eficaz y eficiente. Cuando no lo hace así, se produce una deslegitimación, hay que demostrar que lo público sirve y funciona. Mejorar la gestión, la eficacia y la eficiencia refuerzan la legitimidad de las Administraciones Públicas, transmitiendo la preocupación por la ciudadanía y por el cumplimiento de sus fines sociales.

La presión ciudadana. El ciudadano está cada vez más informado, goza de mayor nivel cultural y es más consciente de que sufragar al Estado y a las administraciones con sus impuestos, por lo que exige respuesta a sus demandas, es ineludible la determinación de necesidades y demanda para establecer las políticas que permitan su satisfacción, las metodologías que lleva implícita la Gestión de la Calidad entran de lleno en esta cuestión.

En una Administración Pública los preceptos que deben prevalecer a la hora de implantar una gestión de calidad, independientemente del modelo elegido, son los siguientes:

- El objetivo de los servicios públicos es maximizar el bien público a diferencia de la cuenta de resultados, objetivo final a maximizar en los servicios privados.
- Han de garantizar la igualdad/equidad en su prestación.
- Frecuentemente se ofrecen en régimen de monopolio/oligopolio, su competencia es por comparación territorial o cronológica.
- Los usuarios de los servicios no coinciden siempre con los clientes, debiendo de satisfacer a ambos.

Las Administraciones Públicas deben implementar políticas de calidad que les permitan ser unos entes capaces, eficientes y eficaces que brinde servicios óptimos a la colectividad. Los poderes públicos han de informar a los ciudadanos de los resultados de las evaluaciones externas con el fin de que la sociedad tenga un conocimiento preciso de la calidad de los servicios que recibe. Para ello habrá que definir un conjunto de indicadores claros y sencillos sobre los que centrar la medición.

La evaluación de la calidad de los servicios carece de sentido si no se completa con la implantación de planes de mejora elaborados a partir de la información que aquella suministra.



Uno de los efectos más positivos de la interrelación entre evaluación y mejora radica en la prestación de servicios de acuerdo con las expectativas de los usuarios.

Pero al plantearse la mejora de la calidad de los servicios de una administración pública, se puede hacer desde la perspectiva de la propia administración o de la del ciudadano. Una administración puede plantear la mejora de un servicio determinado, a partir de su propia información y criterios, es la denominada calidad “programada”, pero a su vez los ciudadanos se forman una idea de cómo habría de ser la mejora del servicio, es la calidad “esperada”.

Cuando la mejora programada por la administración se pone en práctica tenemos otra calidad, la “ejecutada”, dependiendo de los procedimientos de gestión establecidos, esta calidad ejecutada coincidirá más o menos con la programada. Para el ciudadano la calidad ejecutada se traduce en calidad “percibida”.

Una Administración Pública ha de conseguir que la calidad finalmente percibida por los ciudadanos coincida con la que ellos esperaban, es decir, la satisfacción de los usuarios, para ello se debe mejorar de acuerdo con sus expectativas.

La Administración Pública puede adoptar una serie de medidas que expliciten la existencia de compromisos fuertes con la mejora de la calidad por parte de la organización, entre ellas podemos mencionar:

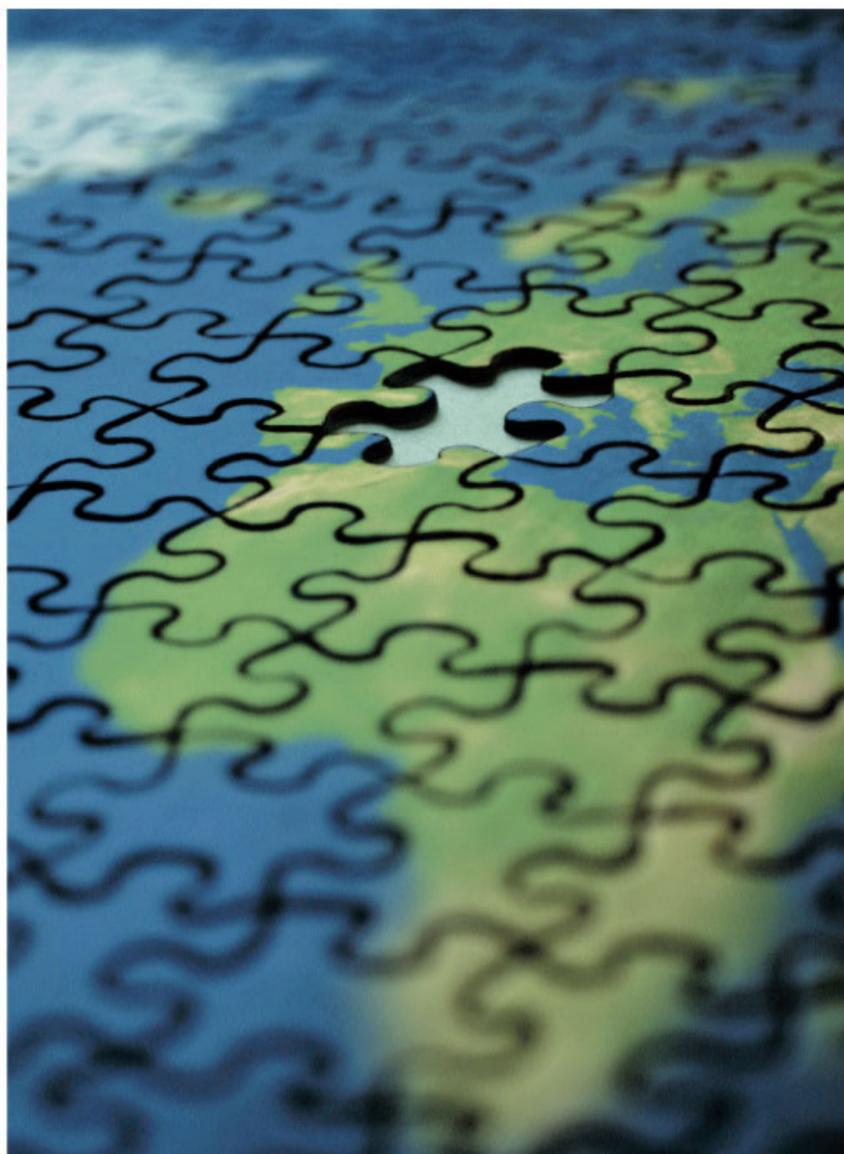
- Hacer públicos los compromisos de calidad, estos compromisos se concretarán en las cartas de servicios y en el reconocimiento público del cumplimiento de normas.

Las cartas de servicios pueden describirse como documentos en los que se informa al ciudadano sobre las prestaciones del servicio público y sus características, el contenido puede ser más o menos amplio, siendo elementos comunes a ellas los siguientes:

- 1) Presentación y descripción genérica del servicio.
- 2) Compromiso adquirido con los usuarios.
- 3) Estándares de calidad en el servicio.
- 4) Información sobre los mecanismos existentes para realizar reclamaciones y sugerencias.
- 5) Ubicación, horarios y modo de establecer comunicación.

El compromiso adquirido con el ciudadano mediante este documento ha de ser lo más explícito posible, como estándar de calidad que es, de manera que el ciudadano sepa qué es lo que el servicio puede hacer, y pueda ser evaluado su cumplimiento en términos inequívocos.

Las Cartas de Servicios deben ser el resultado una cuidadosa planificación de la calidad y han de ser elabo-



radas una vez que el proceso ha sido probado y se tiene la seguridad de que los compromisos adquiridos serán cumplidos. De lo contrario, se corre el riesgo de generar en los usuarios expectativas elevadas que, de no ser satisfechas, provocarán insatisfacción con el servicio.

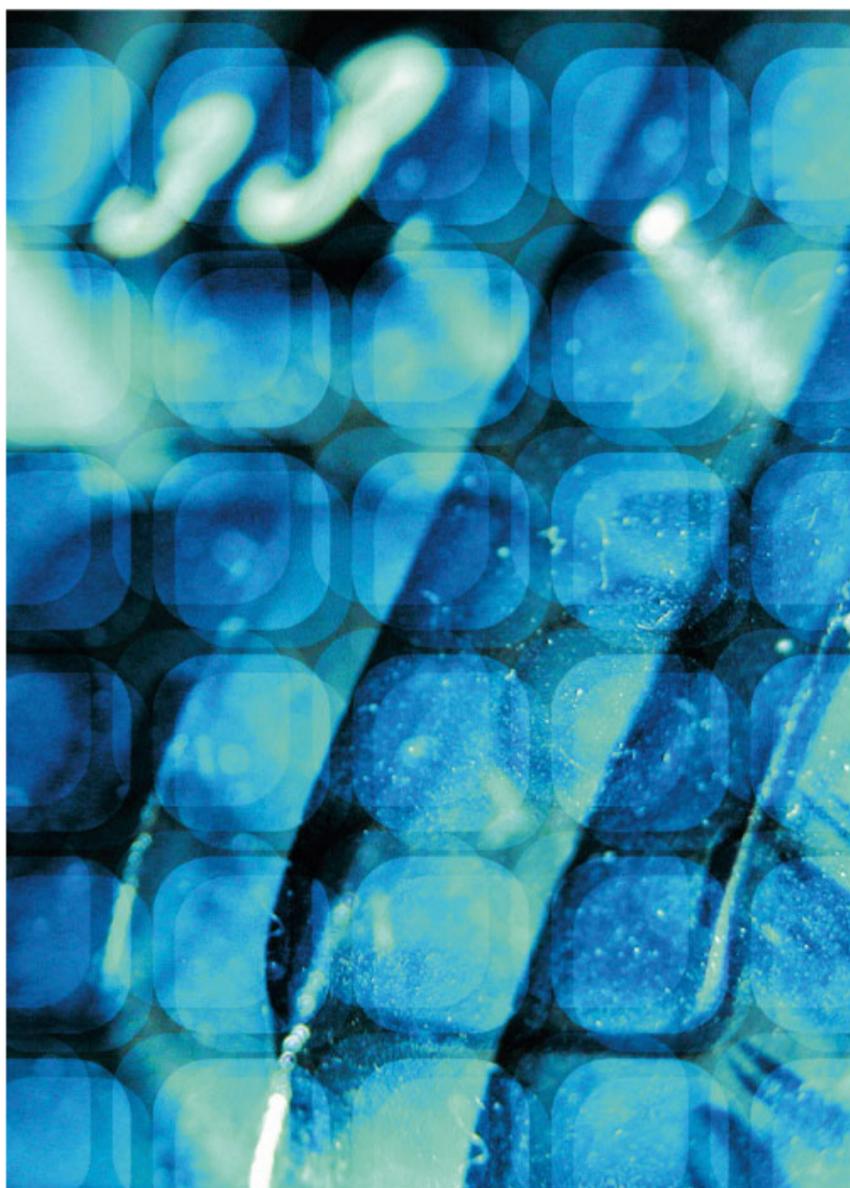
Por otra parte, estos documentos representan un importante medio de comunicación externa, que transmitirá al ciudadano una imagen de calidad y eficiencia así como la preocupación que se tiene por su satisfacción y el rigor con el que se pretende trabajar para la consecución de resultados.

- Normalizar procesos. La mejora de los procedimientos, de acuerdo con criterios de eficacia y eficiencia, se convierte en un objetivo esencial de la calidad de los servicios.

Para avanzar en la mejora de los procedimientos es preciso desarrollar las siguientes medidas:

Mejorar la regulación

La actuación reguladora tiene una incidencia importante en las relaciones sociales y en la actividad económica. La Administración ha de tomar en cuenta los costes y beneficios para los ciudadanos y empresas, las demandas de los afectados e interesados, el impacto en el empleo y la economía, su repercusión



en el medio ambiente, las relaciones con otras Administraciones, la adecuación a normas supranacionales, sus posibilidades reales de ejecución y los costes de su aplicación.

Simplificar los procedimientos

La Administración ha de efectuar de forma continua la revisión de los procedimientos establecidos para eliminar aquellos que se demuestren innecesarios y mejorar aquellos que no funcionen correctamente, esta acción debe tener en cuenta, también, los costes. El gasto que resulta ineficiente por efecto de los malos procedimientos ha de reconducirse para lograr una mejor financiación de los servicios públicos.

Escuchar a los usuarios

La escucha de las demandas de los ciudadanos permitirá conocer cuáles son los procedimientos que, con mayor urgencia, han de ser mejorados, cuáles son críticos para la sociedad facilitando la definición de prioridades de acción.

3. Aplicaciones prácticas en las Administraciones Públicas

España es un Estado políticamente descentralizado en el que se garantiza el derecho a la autonomía de sus nacionalidades y regiones y de sus municipios, por lo que existen tres niveles de administración pública:

- Administración General del Estado
- Comunidades Autónomas
- Entes Locales

A nivel central es el Ministerio de Administraciones Públicas, a través de la Dirección General de Inspección Simplificación y Calidad de los Servicios (Subdirección General de Gestión de la Calidad), el responsable de promover el uso de los sistemas de Gestión y las herramientas de Calidad en las unidades de la Administración Central.

La Secretaria de Estado para la Administración Pública ha elaborado, coordinado y desarrollado el Plan de Calidad para la Administración General del Estado, este se compone de las siguientes actuaciones:

- Aprobación de un Real Decreto por el que se establecen y regulan las Cartas de Servicios, esta norma obliga a todas las organizaciones de la Administración del Estado a elaborar Cartas de Servicios en las que declaren públicamente los servicios que prestan y sus compromisos en cuanto a estándares de calidad, así como los dispositivos de seguimiento y evaluación.
- Creación de los Premios a las Mejores Prácticas y del Premio a la Calidad en la Administración General del Estado. Estos premios se convocarán anualmente y la evaluación de las candidaturas se realizará con base en el Modelo Europeo de Gestión de la Calidad (EFQM).
- Programa de implantación de la autoevaluación según el modelo EFQM, para lo cual se ha elaborado y publicado una Guía de Autoevaluación para la Administración Pública.

Además, hay que señalar dos tipos de actuaciones que la secretaría de Estado para la Administración Pública viene realizando con carácter continuo:

- 1) La participación activa en diversas organizaciones de fomento de la calidad, como la Asociación española para la calidad, miembro de la EOQ o el Club de Gestión de Calidad, representante en España de la EFQM.
- 2) Impartición de forma extensiva de cursos de formación en materia de gestión de calidad en

múltiples organizaciones de las diferentes Administraciones públicas.

El Ministerio de Administraciones Públicas ha publicado la 2ª edición de la Guía para la implantación de Cartas de Servicios, en ella se indica las direcciones web de aquellos órganos y organismos que tienen publicadas sus cartas de servicios a 28 de febrero de 2003.

A título de ejemplo podemos citar la Carta de Servicios del Archivo General de Indias, en ella se especifica los siguientes puntos:

- 1) Datos identificativos y fines del Archivo.
- 2) Servicios del Archivo
- 3) Derechos de los usuarios
- 4) Participación de los usuarios
- 5) Quejas y sugerencias
- 6) Sistemas de aseguramiento de la calidad
- 7) Compromisos de calidad
- 8) Indicadores del nivel de calidad
- 9) Normativa reguladora
- 10) Información general

Los indicadores del nivel de calidad permiten al Archivo realizar una evaluación anual de la calidad de su servicio, estos son los siguientes:

- Número de documentos consultados
- Número de usuarios informados personalmente en la Sala de Investigación y porcentaje sobre el total.
- Número de visitantes de las exposiciones temporales.
- Porcentaje de quejas y sugerencias contestadas en el plazo de 20 días.
- Reseñas del Archivo en medios de comunicación.
- Número de documentos reservados durante el plazo de 48 horas por investigador.
- Porcentaje de informes remitidos en contestación a solicitudes de préstamo de documentos para muestras expositivas en menos de un mes.
- Porcentaje de consultas indirectas contestadas antes de 2 meses.
- Porcentaje de solicitudes de reserva para visitas colectivas contestadas en el plazo de 24 horas.
- Porcentaje de solicitudes de utilización de espacios que han sido contestadas en plazo de 7 días.
- Porcentaje de usuarios que han respondido a los cuestionarios.

A nivel autonómico, la mayoría de las 17 Comunidades Autónomas que existen en España tiene su propio Plan de Promoción de la Calidad, además de una Unidad responsable de promover las acciones de calidad.



La Comunidad Autónoma de Andalucía desde 1995 ha venido realizando, a través de los sucesivos Planes Generales de Inspección general de Servicios, actuaciones tendentes al desarrollo del Programa de Gestión de Calidad de la Junta de Andalucía, entre las cuales destacan la implantación de las Unidades de Calidad, la formación de los integrantes de esas Unidades y la determinación de factores e indicadores de calidad.

Siguiendo esta trayectoria el Consejo de Gobierno acuerda en 2001 la formulación de un Plan Director para la Calidad de los Servicios, encargando a la Consejería de Justicia y Administración Pública, a través de la Secretaría General para la Administración Pública, la redacción del mismo.

Se elabora el Plan Director con una vigencia de 2002-2005, en noviembre de 2003 el Consejo de Gobierno da luz verde al Decreto regulador del sistema de evaluación de la Calidad de los servicios en la administración andaluza.

En el ámbito de las Entidades Locales existe un gran número de Ayuntamientos comprometidos con la implantación de los sistemas de gestión de la calidad en sus unidades.

La Federación Española de Municipios y Provincias, a través del Departamento de Modernización y Calidad, promueve el uso de los Sistemas de Gestión de Calidad, así en su Cuarto Encuentro de Calidad de los Servicios aprueban un Decálogo de Principios, que pueden servir de guía para orientar las actuaciones que desarrollen sus respectivas Administraciones.

4. Conclusiones

Para que la Calidad pueda ser desarrollada es preciso un cambio desde la cultura existente hasta una Cultura de Calidad, asimismo es indispensable la existencia de un liderazgo apropiado en amplitud e intensidad.

El proceso del cambio se produce de arriba abajo, los altos directivos de la organización, y los líderes políticos en su caso, tienen la responsabilidad principal de iniciar y mantener los esfuerzos para la transformación.

El gran reto actual de los programas de mejora de la calidad en la administración pública, no está tanto en implantar sistemas de dirección por objetivos, control de gestión o rediseño de procesos (calidad interna), sino en mejorar la calidad desde el punto de vista del usuario de los servicios públicos (calidad externa).

Deseo que estas reflexiones nos ayuden a entender que los cambios, muchas veces, comienzan con la aportación que cada uno de nosotros realiza con su trabajo diario.

BIBLIOGRAFÍA

Barragán Carmona, Joaquín (1998), *Calidad en la Administración Pública*. IAAP.

Consejería de Justicia y Administración Pública (2002) Plan Director de Organización para la Calidad de los Servicios.

<http://femp.es/documentos/modernizacion/decalogo.pdf>

Fernández-Villarán Ara, Asunción (2003) "Diferentes enfoques de la gestión de calidad", *La calidad en los Servicios Sociales: conceptos y experiencias*. Edit. Tirant Lo Blanch.

ICE. *Gerencia a través de la Calidad Total*. Instrucción a distancia, Caracas, Venezuela.

<http://firehaired.webcindario.com/sgi/sg007.htm>

<http://www.scehu.es/swkalit/Documentos/libro%20Blanco/cap 7.pdf>

Núñez Chicharro, Montserrat y Pérez Morote, Rosario , (1995) "Relevancia de la Auditoría en la Gestión de la Calidad Total". *Actualidad Financiera*.

Políticas de Calidad en la Administración Pública Española

<http://www.igsap.map.es/calidad>

Senlle, Andrés (1993) *Calidad Total en los Servicios y la Administración Pública*, Edit. Gestión 2000.

Talavera Pleguezuelos, Clemente (1999), *Calidad Total en la Administración Pública*. Edit. CEMCI

Ugalde, Mikel (2003), *Los componentes básicos de la Calidad Total. La calidad en los Servicios Sociales: conceptos y experiencias*. Edit. Tirant Lo Blanch.