

Adaptación del modelo iberoamericano a la administración pública

Joaquín Ruiz López

1. ANTECEDENTES

La iniciativa de creación del Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión ha estado auspiciada desde sus inicios por las más altas instancias oficiales. El Acta de la VIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Oporto en octubre de 1998, recogió lo siguiente:

“El proyecto de la *Fundación Iberoamericana de Gestión de la Calidad* empresarial para poner en marcha un programa autofinanciado que tendrá como objetivos el diseño de un Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión, un programa de formación para la Gestión del Cambio y definir las bases de los Premios Iberoamericanos de Calidad. Para su puesta en marcha cuentan con el apoyo de instancias oficiales de numerosos países y se formulará en una próxima Convención Iberoamericana de Gestión de la Calidad.”

Este pronunciamiento fue respaldado por la Declaración Final de la Cumbre al expresar:

“Mostramos nuestra satisfacción y gran interés por la presentación, durante esta Cumbre de (una iniciativa) referida a la mejora de la gestión de la calidad de las empresas en Iberoamérica, que (deberá ser analizada) con mayor precisión en la IX Cumbre en La Habana, Cuba.” (www.fundibeq.org, 11-07-2005).

La mencionada *Convención Iberoamericana de Gestión de la Calidad* se celebró en Cartagena de Indias, en marzo de 1999, consensuándose entre los 17 países asistentes el Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión y las bases del Premio Iberoamericano de la Calidad. Al poco de tener lugar esta Convención, antes incluso de que la IX Cumbre de La Habana (noviembre de 1999) diera su reconocimiento al logro de haber diseñado el Modelo y lanzado la convocatoria del Premio, la Fundación (en adelante FUNDIBEQ) solicitó al Ministerio de Administraciones Públicas de España (en adelante MAP, www.igsap.map.es/calidad/calidad/htm, 11-07-05) que abordara los trabajos conducentes a la adaptación del Modelo Iberoamericano al entorno administrativo. Al formular esta petición, FUNDIBEQ mostraba su consciencia de que el éxito de una iniciativa tendente a difundir la cultura de la Excelencia en el tejido empresarial de la comunidad iberoamericana requería no sólo el respaldo de las altas instituciones sino también la involucración activa de las administraciones públicas. En otras palabras, que al igual que otros modelos de excelencia, como son el norteamericano *Malcolm Baldrige* o el europeo *EFQM*, el Modelo Iberoamericano debería extenderse al sector público.

El MAP aceptó gustosamente la invitación, tanto por compartir ese planteamiento de carácter general, como porque el proyecto se alineaba con su política de impulsar la práctica de la autoevaluación conforme al Modelo EFQM de Excelencia en las organizaciones de la Administración Pública española. Para desarrollar el proyecto se constituyó un equipo mixto integrado por miembros del MAP y de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (en adelante FIIAPP, www.fiiapp.org), todos ellos expertos en el Modelo EFQM.

2. DESARROLLO DEL PROYECTO

El equipo trabajó durante cuatro meses adaptando el Modelo Iberoamericano al entorno y al lenguaje de las organizaciones públicas. Fruto de este trabajo fue un primer borrador, que incluía además un cuestionario de 95 preguntas para facilitar la autoevaluación frente a los 28 subcriterios en los que se estructura el Modelo. El borrador se completaba con un caso práctico ficticio denominado *Instituto de Edificación Escolar* sobre el cual poder realizar ejercicios de autoevaluación. La interpretación adaptativa se llevó a cabo fundamentalmente adecuando las áreas de diagnóstico o aspectos a considerar de los subcriterios a la realidad del trabajo cotidiano de las organizaciones públicas y respetando la arquitectura propia del Modelo –los 9 criterios y los 28 subcriterios- para conservar todo su potencial de evaluación, orientación para la mejora y comparación. (Véase en Cuadro I la arquitectura del Modelo).

2.1. Validación del borrador

Este primer texto, que todavía debe considerarse un trabajo de “laboratorio”, se sometió al juicio crítico de un selecto grupo de directivos públicos iberoamericanos en el curso de un seminario celebrado en febrero de 2000 en la República Dominicana. El objetivo específico consistía en exponer la adaptación realizada y recoger las opiniones de los participantes para mejorarla y validarla de cara a su presentación oficial en la II Convención Iberoamericana de Gestión de Calidad programada para abril de 2000 en Montevideo.

A tal fin se suministró a los asistentes el borrador de la *Guía de Autoevaluación para la Administración Pública*, elaborada por el equipo que antes se ha mencionado, y se hizo una presentación audiovisual de los fundamentos, estructura, contenido y metodología de autoevaluación del Modelo. Seguidamente, los asistentes, divididos en tres grupos, realizaron un ejercicio práctico de autoevaluación sobre el caso *Instituto de Edificación Escolar*. Una vez verificado el aprendizaje teórico-práctico, se llevó a cabo una sesión de Técnica de Grupo Nominal (TGN) con todos los participantes a fin de obtener información estructurada de su percepción sobre la implantación de sistemas de gestión de calidad en sus respectivas administraciones y, más específicamente, acerca de los puntos fuertes y débiles del trabajo presentado, todo ello encaminado a identificar las mejoras oportunas del documento. En este sentido se formuló una cuestión o pregunta que debían contestar los participantes y que, gracias a la operativa de la TGN, posibilitara la expresión global de ideas sobre los problemas planteados. Así, la cuestión formulada fue del siguiente tenor: *¿Cuáles son los aspectos distintivos más importantes entre las organizaciones públicas y las privadas en lo que se refiere a la aplicación de un modelo de gestión de calidad?*

Las 50 respuestas individuales expresadas se agruparon por afinidad en 6 grandes bloques temáticos o alternativas que se sometieron a votación para jerarquizar su importancia. Los 72 votos emitidos se distribuyeron porcentualmente del modo que figura en el Cuadro II. Si se consideran conjuntamente, las tres primeras alternativas suman el 63,88% de los votos emitidos, pudiéndose comprobar además que tienen clara correspondencia con los tres criterios de procesos facilitadores del Modelo que ostentan mayor peso relativo (*Liderazgo y Estilo de Gestión*: 140 puntos; *Desarrollo de las Personas*: 140 puntos; y *Ciudadanos y Clientes*: 120 puntos). Si a ello se añade que las ideas integrantes de la cuarta alternativa más votada (*Cultura organizacional*) también inciden básicamente en los subcriterios en que se desglosan el *Liderazgo y Estilo de Gestión* y el *Desarrollo de las Personas*, se refuerza la hipótesis de que resulta validado el diseño y las ponderaciones del Modelo también para la

Administración Pública. Por su parte, la comparativamente escasa puntuación de las alternativas referidas al *Marco Legal de Funcionamiento* (11,11%) y a los *Recursos Económicos y Materiales* (9,72%) contribuye a devaluar el lugar común de que el régimen jurídico de las administraciones públicas constituye un impedimento para aplicar la gestión de calidad.

Como síntesis de la sesión de TGN se extrajeron las siguientes conclusiones:

Primera.- *Receptividad*

Se puso de manifiesto un notable nivel de conocimiento y ausencia de rechazo por parte de todos los asistentes acerca de la pertinencia y aplicabilidad de la gestión de calidad en la Administración Pública. Con diferencias de madurez y grado de desarrollo entre unos países y otros, desde aquellos que aplican extensivamente y desde hace tiempo las diversas herramientas de la gestión de calidad hasta los que se encuentran en fase de aproximación, la receptividad al paradigma de la calidad total y, en concreto, a un modelo supranacional como el Iberoamericano fue generalizada.

Segunda.- *Consenso*

Se apreció consenso sobre los aspectos diferenciadores de la administración pública que deben tenerse en cuenta para aplicar el Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión en las organizaciones públicas. Las áreas más importantes en este sentido son las asociadas a la relación con los clientes, al liderazgo y a las personas y la cultura organizacional.

Tercera.- *Dimensiones de la Gestión Pública y Modelos de referencia*

Resultó destacable la coincidencia entre las ideas-resumen afloradas en el proceso de la TGN y los Procesos Facilitadores del Modelo Iberoamericano. Así, la alternativa *Naturaleza de los Clientes* es simétrica con el Criterio *Ciudadanos y Clientes*; la alternativa *Liderazgo político* se corresponde con el Criterio *Liderazgo y Estilo de Gestión*; la alternativa *Recursos Humanos* con el Criterio *Desarrollo de las Personas*; la alternativa *Recursos Económicos y Materiales* recoge en gran medida el contenido del Criterio *Cooperación y Recursos*. Por último, la alternativa denominada *Cultura organizacional*, aunque no tenga correspondencia nominal, está referida asimismo a aspectos de Liderazgo y Desarrollo de las Personas. Restaría una única alternativa (*Marco legal de funcionamiento*) –con algo más de la décima parte de los votos- que excede los límites estrictos del Modelo, pero que desde una perspectiva sistémica o de macro-calidad podría considerarse asociada al Liderazgo político.

Cuarta.- *Áreas de diagnóstico: Validación y mejoras*

En general, la interpretación para la administración pública del Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión se vió validada por la opinión de los expertos de 15 países iberoamericanos, expresada a lo largo de la TGN. No obstante, las ideas formuladas y el debate colectivo sobre las mismas hacían aconsejable refinar algunas áreas de diagnóstico o aspectos en los siguientes subcriterios:

- 5 a) *La organización investiga e identifica las necesidades y expectativas de los clientes acerca de los servicios que presta.* Debería incidirse más en las tareas de

- análisis de los diversos tipos de clientes, directos e indirectos.
- 1 a) *Los líderes demuestran visiblemente su compromiso y actúan como modelo y en coherencia con al gestión de calidad.* Debería resaltarse, vinculándolo con el subcriterio 4 d) (*Gestión de la cooperación y la asociación*) y con el 9 a) (*Cómo se perciben los resultados de la organización*), la relevancia de la involucración de los líderes de las organizaciones en el proceso de elaboración de las políticas públicas correspondientes.
 - 3 b) *La organización desarrolla la capacidad, los conocimientos y el desempeño de su personal.* Convendría especificar más los aspectos formativos o de capacitación sobre materias “culturales” o actitudinales, como Ética Pública, enfoque de servicio, etc., antes que técnicas o de adiestramiento.

Quinta.- *Clarificación de los conceptos de resultados*

Debería hacerse un esfuerzo para delimitar lo más claramente posible los alcances respectivos de los criterios *Resultados de Clientes*, *Resultados de Sociedad* y *Resultados Globales*, ya que se trata de ámbitos conceptualmente fronterizos, sobre todo en la administración pública. Por ejemplo, para una municipalidad no siempre es fácil distinguir si los resultados en materia de recogida de basuras deben considerarse resultados de clientes, de sociedad o globales. Tal esfuerzo de delimitación permitiría a las organizaciones públicas identificar el significado preciso de cada criterio del Modelo y autoevaluarse con más rigor.

2.2. **Presentación de las conclusiones**

Las conclusiones de la TGN de la República Dominicana fueron debatidas en la II Convención Iberoamericana (Montevideo, abril de 2000), en el seno del Grupo de Trabajo sobre “Administraciones Públicas, Ayuntamientos y Municipalidades”. Este grupo, presidido por el CLAD, coordinado por el MAP e integrado por representantes de Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Cuba, España, México, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, presentó su informe final confirmando que los elementos distintivos más relevantes de las organizaciones públicas a considerar para la aplicación exitosa de políticas de calidad eran:

- a) *La naturaleza heterogénea de los destinatarios de la acción administrativa*
- b) *El liderazgo y la implementación de políticas públicas*
- c) *La implicación de los empleados públicos*

Para implantar la gestión de calidad conforme a las directrices del Modelo Iberoamericano, el grupo consideró que se deberían emprender acciones constructivas que incidieran positivamente en cada uno de los tres elementos.

- *En relación a la naturaleza heterogénea de los destinatarios (ciudadanos/clientes)*
 - Identificación de los procesos clave
 - Investigación social y de mercado
 - Consulta y participación de los sectores interesados
 - Información y transparencia
 - Mejoras de las condiciones de acceso

- *Con relación al liderazgo y la implementación de las políticas*

- El impulso sostenido de las políticas de calidad por parte de las autoridades gubernamentales
- La confianza y la delegación en los directivos públicos
- El desarrollo de una carrera profesional directiva
- El desarrollo de la Misión y la Visión
- La participación de los destinatarios en la evaluación de las políticas públicas
- Implantar un sistema de gestión organizacional

- *Con relación a la implicación de los empleados públicos*

- Explicitar una política de gestión de Recursos Humanos
- Fomentar los sistemas de implicación, reconocimiento y responsabilidad
- Desarrollar planes formativos que incidan en los conocimientos y habilidades requeridos para el desempeño
- Fomentar la educación en la ética y valores del servicio público

2.3. Aprobación de la Interpretación del Modelo para las administraciones públicas

En el seno de la III Convención FUNDIBEQ, celebrada en Porto Alegre (julio de 2001) se presentó oficialmente y se aprobó la versión definitiva de la Interpretación para las administraciones públicas del Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión, documento que era fruto de los trabajos colectivos anteriormente reseñados. Este documento se convirtió en la “Guía de Autoevaluación para la Administración Pública” conforme al Modelo Iberoamericano, que ha venido siendo utilizada en las diversas acciones formativas que se mencionan en el apartado 5.

3. LA VERSIÓN DEFINITIVA DE LA INTERPRETACIÓN DEL MODELO: LA GUÍA DE AUTOEVALUACIÓN PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Tras el proceso que se ha descrito e incorporando todo el acervo recogido a lo largo de los años 2000-2002, en 2003 se elaboró y publicó la obra *Guía de Autoevaluación para la Administración Pública. Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión*. Esta publicación, coeditada por el MAP y la FIIAPP, con la colaboración de FUNDIBEQ, contiene unas presentaciones de los responsables de las tres instituciones que explicitan su compromiso en esta alianza estratégica; una exposición sobre los antecedentes y las características del Modelo Iberoamericano; una reflexión sobre las singularidades más significativas de la administración pública; la exposición detallada de los criterios, subcriterios y áreas de diagnóstico del Modelo adaptados al contexto administrativo público; un examen de los procedimientos propuestos para realizar autoevaluaciones –el formulario y el cuestionario, la lógica RADAR-; un glosario de términos más usuales en gestión de calidad; la relación de personas que habían contribuido al desarrollo del proyecto; y finalmente un caso práctico, transcripción del relatorio presentado al primer Premio Iberoamericano de la Calidad por el Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat (Barcelona, España, www.ajesplugues.es, 11-07-05), organización que resultó ganadora en esta edición.

4. EXAMEN DE LOS ELEMENTOS BÁSICOS CONSIDERADOS PARA LA INTERPRETACIÓN DEL MODELO

La hipótesis inicial al abordar el trabajo de interpretación postulaba que los valores de la gestión de calidad son asumibles por las organizaciones públicas, si bien su aplicación no puede hacerse de modo mecánico o mimético, porque ello haría que fracasara. Lo primero que debe hacerse es explicitar y analizar los rasgos diferenciadores de la administración pública para realizar las adaptaciones necesarias. Para adaptar el Modelo Iberoamericano – que es un marco integral de gestión de calidad- es preciso, en primer lugar, analizar aquellos de sus nueve criterios que, en consonancia con las conclusiones de la TGN de la República Dominicana y Montevideo, reclaman un mayor esfuerzo de interpretación y adecuación. Se trata de:

- El liderazgo público. El papel de los líderes públicos en la implementación de las políticas públicas.
- Los empleados públicos. Perfil e involucración.
- Los clientes/ciudadanos. La naturaleza de los destinatarios de la acción administrativa.

4.1. El liderazgo público

Aunque es sobradamente conocido que el liderazgo real de los responsables de una organización constituye una condición indispensable para el éxito de la misma, no es menos cierto que en la administración pública, parte integrante del sistema político de un país, el proceso de toma de decisiones y de gestión de las políticas/programas públicos no responde al modelo “racional” teórico –más propio del mercado y del sector privado-, de suerte que en la práctica se presentan y coexisten dos tipos de liderazgo que es preciso delimitar: el político y el directivo o gerencial. Además, en el contexto actual de la gestión pública, el liderazgo gerencial o de los responsables de las organizaciones públicas sólo es posible si se incorpora claramente a la agenda gubernamental la necesidad de modernizar la administración y mejorar sus servicios. Dicho de otra forma, a los decisores políticos – democráticamente legitimados para la superior dirección de la Administración- les concierne la responsabilidad de aportar el impulso y los medios necesarios a las instituciones para que puedan implementar políticas de calidad.

Por su parte, los líderes de una organización públicas son los miembros de su equipo ejecutivo –directores, gerentes, directivos, altos funcionarios- que tienen la responsabilidad ejecutiva en el desarrollo de la actividad cotidiana de la organización para alcanzar los objetivos relacionados con el cliente/ciudadano, guardando el equilibrio con los objetivos políticos y con otros grupos de interés. Esta definición parece inobjetable en un plano conceptual, aunque en el terreno real los ámbitos gerencial y político no son tan fácilmente deslindables. Para ayudar a diferenciarlos, la interpretación del Modelo Iberoamericano para el sector público circunscribe el análisis del liderazgo a la actuación de los gestores directivos o gerentes (*managers*), sin pretender evaluar la “calidad” de las políticas públicas –objeto de otra disciplina, como el análisis y evaluación de políticas-, sino la excelencia *dentro* de la organización, esto es, la manera en que se implementan las políticas a través de los procesos de gestión y los resultados obtenidos por la organización. Las cuestiones relativas a las políticas sólo se contemplan por el Modelo en la medida en la que la organización, como sistema abierto, interactúa necesariamente con la esfera política o en el caso de que

una organización en particular tenga funciones o responsabilidades explícitas en la formulación, concreción o implementación de una política determinada..

Por otra parte, el sistema de reclutamiento de los directivos públicos, condicionado por la interfaz política-gerencia que acabamos de ver, produce por lo general una rotación de los mismos más frecuente que en las organizaciones empresariales. Este alto índice de rotación puede afectar negativamente a la necesaria continuidad en el despliegue de las políticas y programas públicos, especialmente los de calidad, que por su propia naturaleza precisan de un impulso sostenido desde “arriba”. En un contexto semejante, se antoja difícil que los altos funcionarios con responsabilidades directivas puedan asumir una voluntad convencida para desencadenar y mantener en sus organizaciones programas de mejora derivados de las decisiones políticas. Para hacer frente a este problema, la progresiva profesionalización de la función directiva, asociada al desarrollo de la carrera administrativa, aparece como una medida necesaria, de cara a la configuración de un núcleo directivo más estable y técnicamente preparado que posibilite la sostenibilidad de las acciones y el aprendizaje desde la experiencia. Correlativamente, la confianza y el facultamiento (*empowerment*) depositados en los directivos de las organizaciones públicas puede fortalecer su seguridad en la continuidad y consolidación de las acciones emprendidas y permitirles ejercer las cualidades de liderazgo que postulan los subcriterios 1a) y 1b) del Modelo (*Los líderes desarrollan y ponen en práctica la cultura y los valores necesarios para el éxito a largo plazo, mediante acciones y comportamientos adecuados*).

Al problema de la rotación se añade el hecho de que, por lo común, no se encuentra en el seno de las administraciones públicas una asignación nítida de funciones directivas, ni un proceso de toma de decisiones suficientemente articulado que integre de manera coherente la definición de las políticas y su despliegue. Esta carencia suele producir en la práctica la disparidad de criterios y el empirismo de los responsables de la ejecución de las políticas y desemboca en la búsqueda de resultados a corto plazo, aparentemente visibles y rentables, pero que no contribuyen al logro del éxito a largo plazo. Por esta razón, el Criterio 1 del Modelo Iberoamericano propone una serie de aspectos relevantes para orientar la mejora del liderazgo público:

- Definir clara y explícitamente la Misión, la Visión y los Valores proporciona a la organización el rumbo necesario, su forma de “hacer las cosas” y es el prerrequisito para implantar un sistema de gestión propio que asegure el desenvolvimiento de la cultura de innovación y aprendizaje en todos los niveles.
- La mayor transparencia de las organizaciones y el correlativo incremento de la participación de los ciudadanos/usuarios en la evaluación de los servicios y en la determinación de prioridades favorece la democratización de las instituciones y contribuye además a hacer más efectiva la dirección política, al aprovechar de este modo la gestión de calidad para la mejor implementación de las políticas públicas.
- La involucración activa de los líderes con las personas de la organización, con otras entidades y grupos de interés, colaborando en actividades conjuntas y creando redes y alianzas, son otras acciones constructivas que propone el Modelo para lograr el liderazgo efectivo, relacional y facilitador que la sociedad actual demanda de las organizaciones públicas.

4.2. La involucración de los empleados públicos

El Criterio 3 del Modelo está dedicado al *Desarrollo de las Personas*. La propia denominación de este Criterio es significativa en lo que respecta al propósito transformador y performativo que anima al Modelo. En primer lugar, aunque el término “personas” es ciertamente genérico y ambiguo, se utiliza intencionadamente en los modelos de excelencia para transmitir la idea de que las organizaciones están integradas por seres humanos y que éstos no deben ser considerados como un mero “recurso” más -vivo, sí- pero pasivo y manejable como los otros. Los modelos de excelencia no emplean la expresión *Human Resources*, sino *People*. Por lo tanto, bajo la rúbrica “personas” se consideran no sólo los empleados propiamente dichos, sino también todos aquellos otros que, directa o indirectamente, sirven a los clientes/ciudadanos de la organización. También es significativo el otro término incluido en la denominación del Criterio 3. A diferencia de otros modelos como EFQM, cuyo Criterio 3 se denomina “Personas” a secas, el Modelo Iberoamericano enfatiza y refuerza el enfoque “humanista” de este elemento crítico de las organizaciones con la palabra “Desarrollo”. Este hincapié no es solo nominativo sino que se traduce asimismo en la importancia relativa concedida. Mientras que EFQM otorga a este Criterio una ponderación de 9%, el Iberoamericano le asigna un 14%. Estas consideraciones cobran especial importancia por lo que se refiere a la administración pública teniendo en cuenta los aspectos que caracterizan la gestión de los recursos humanos en sus organizaciones.

En primer lugar, las normas específicas que tradicionalmente han regulado la gestión de los recursos humanos en este ámbito expresan por lo general mayor preocupación por el respeto a los principios de igualdad, mérito, capacidad, etc. en las condiciones de reclutamiento y por la prevención de conductas irregulares. Estos principios resultan básicos para la Administración propia de un Estado de Derecho, pero son de carácter garantista y no proactivos y finalistas. En otras palabras, actualmente son necesarios pero no suficientes para el correcto desempeño de los empleados públicos. Por lo demás, las relaciones laborales en la función pública se distinguen de las que rigen en el sector privado en que son jurídicamente más rígidas y por el carácter vitalicio o estable que real o deseablemente presenta la vinculación de sus empleados. A su vez, bajo la denominación “empleado público” caben diversos colectivos, amparados por diferentes regímenes jurídicos, como el Derecho Administrativo o el Laboral.

El segundo aspecto importante a tener en cuenta es el relativo a la capacitación de los empleados públicos, calificada por los participantes en el proceso de adaptación del Modelo a la Administración Pública, como ya se ha visto, de insuficiente e inadecuada. En efecto, las funciones a las que actualmente están orientadas la mayoría de las organizaciones públicas, la necesidad de introducir nuevos métodos de trabajo y los valores y comportamientos exigidos por una administración centrada en el ciudadano precisan del diseño y desarrollo de políticas de capacitación que partan de las necesidades de cada organización y sus personas para alinear sus habilidades, conocimientos y desempeño. También es preciso un impulso constante de la educación en valores éticos del servicio público (imparcialidad, objetividad, compromiso, equidad, sostenibilidad, etc.) para que los empleados sepan compatibilizar el respeto al interés general que preside la acción pública con el abanico de legítimos derechos individuales de los clientes/ciudadanos. En este sentido, el subcriterio 3b) del Modelo (*Desarrollo de la capacidad, conocimientos y desempeño del personal*) señala directrices útiles al respecto.

En tercer término, la todavía persistente administración burocrática, preocupada por la observancia estricta del procedimiento y con unas relaciones internas de índole jerárquica-vertical, no ha permitido generar los estímulos y mecanismos de motivación de los empleados públicos. La transformación en organizaciones esencialmente prestadoras de servicios, donde las personas sean corresponsables de la mejora continua de esos servicios, exige acciones firmes para fomentar la creatividad y la innovación, cosas que no son posibles sin la involucración de sus actores. La comunicación y el reconocimiento son, a su vez, indispensables para lograr el compromiso y la responsabilización de las personas en la mejora del rendimiento de la organización. Por último, el trabajo en equipo, además de ser un factor de motivación en sí mismo, facilita la integración de las personas en la organización y mejora su desempeño. Por ello, los subcriterios 3c) y 3d) (*Comunicación y Facultamiento de las Personas y Atención y Reconocimiento a las Personas*, respectivamente) conceden especial atención a estos aspectos.

4.3. La naturaleza de los destinatarios de la acción administrativa: los clientes/ciudadanos

Las organizaciones públicas desenvuelven su actividad dentro de un marco legal específicamente constrictivo, lo que exige de sus líderes un esfuerzo para identificar claramente a sus diversos clientes y comprender sus necesidades a fin de equilibrarlas con los imperativos políticos y legales, así como con los intereses de terceros. La necesidad de identificar la tipología de los clientes deriva de la diversidad de las actividades públicas y de la correlativa heterogeneidad de sus destinatarios. La finalidad y la naturaleza de los procesos orientados a los clientes/ciudadanos de las organizaciones públicas son de una gran variedad, desde las actividades relativamente abstractas de regulación o de gestión de los denominados bienes públicos inmateriales de índole colectiva (Defensa, Seguridad Ciudadana, Acción Exterior, etc.) hasta las muy concretas e individualizables de servicios prestacionales (Educación, Asistencia Sanitaria, Pensiones, etc.). Correlativamente, los destinatarios de esas actividades, sus clientes externos, no constituyen un grupo único ni uniforme, sino heterogéneo.

En el Modelo Iberoamericano interpretado para la Administración Pública se emplea el término compuesto *cliente/ciudadano* para enfatizar la relación dual que existe entre aquella y los miembros de la sociedad civil (el público), relación que se manifiesta tanto en forma de prestación de servicios como en medidas de cumplimiento y ejecución de las funciones estatales de reglamentación y tutela de derechos. En consecuencia, los clientes/ciudadanos son todos los que se benefician de las actividades desarrolladas por una organización pública y no sólo los usuarios directos o consumidores de sus servicios. Así, los clientes/ciudadanos, tanto personas físicas como jurídicas, pueden serlo voluntaria u obligatoriamente, según la naturaleza de la actividad administrativa con la que entren en contacto. En este marco, las tareas prioritarias que deben abordar las organizaciones públicas se refieren a los siguientes aspectos:

En primer lugar, la identificación de los clientes está vinculada a la determinación de los procesos clave de la organización para generar sus “productos” o servicios (*outputs*) y sus efectos o impacto (*outcomes*). Dependiendo de la diversidad de sus servicios, la organización debe identificar la tipología de sus clientes y para ello es necesario utilizar rigurosamente técnicas de investigación del entorno, que permitirán identificar las distintas categorías de clientes, así como las posibles interacciones entre los diferentes grupos

concernidos. Los subcriterios 1c) y 5a) (*La estructura de la organización está desarrollada para sustentar la eficaz y eficiente aplicación de la política y la estrategia en armonía con los valores y la cultura de la misma y Se identifican las necesidades y expectativas de los clientes respecto a productos y servicios, respectivamente*) contemplan expresamente tales acciones.

En segundo lugar, debe tenerse en cuenta que las organizaciones públicas no operan normalmente en el marco dinámico de la competencia abierta, sino que los servicios públicos se prestan la mayoría de las veces en régimen de monopolio, aunque en ocasiones lo sean en condiciones de concurrencia, libre o limitada. Así, mientras que las organizaciones privadas se ven sometidas al juicio diario del mercado, la administración pública está sujeta al juicio periódico electoral de la ciudadanía. Por lo tanto, en ausencia del *feed-back* que el mercado suministra automáticamente, las organizaciones públicas deben recurrir a una plena y autoimpuesta apertura hacia el exterior, mediante la receptividad y el compromiso de cara a sus clientes/ciudadanos.

Lo anterior tiene sus consecuencias en cuanto a la escasa o nula capacidad de elección de los clientes en la mayoría de los servicios públicos. Este déficit ha de compensarse con fórmulas específicas y activas de comunicación, consulta y participación (gestión de quejas y sugerencias, paneles de usuarios, grupos de discusión, comités consultivos, etc.), con el suministro de información relevante a los clientes/ciudadanos (por ejemplo, Cartas de Servicios o similares) y con el diálogo continuo con los mismos (contactos proactivos con usuarios, relaciones de asociación con entidades cívicas, etc.). La orientación al cliente es, en definitiva, el vector clave para la modernización de la administración pública, ya que permite la implantación de la gestión de calidad y la búsqueda de mayor eficacia y eficiencia en la prestación del servicio. Por esta razón, resultan especialmente apropiados los aspectos contemplados en el subcriterio 5d) del Modelo (*Se cultivan y mejoran las relaciones con los clientes*).

Las condiciones de acceso también influyen en la singularidad de la relación administración ciudadano. En unos casos, el usuario abona un precio por el servicio, ya incluya éste el coste real ya el subvencionado, mientras que en otros el servicio es totalmente gratuito. Como se ha visto más arriba, para determinados servicios el acceso es voluntario, y en otros es legalmente prescriptivo. El tratamiento de estas diferencias en el acceso (oneroso/gratuito; obligatorio/voluntario) debe enfocarse mediante un diseño de los servicios que combine las necesidades de los clientes y su capacidad económica con los recursos disponibles en la organización y la forma de financiación adecuada en cada caso. De todos modos, las mejoras en la accesibilidad (simplificación de trámites, teletramitación, "ventanillas únicas", amplitud y flexibilidad de horarios de atención) resulta imprescindible para aquellos servicios con los que es imperativo realizar trámites administrativos. Los aspectos considerados en los subcriterios 5b) y 5c) (*Se diseñan y desarrollan productos y servicios y Se elaboran, suministran y mantienen productos y servicios, respectivamente*) reclaman por tanto especial atención para abordar esta especificidad de las organizaciones públicas.

Tras el examen de las anteriores singularidades, debe afrontarse ahora el asunto quizás de mayor calado al relacionar la administración pública y la gestión de calidad. Se trata de la salvaguardia del valor supremo de la equidad y de la dialéctica entre el interés general y los intereses particulares. En efecto, las organizaciones públicas deben equilibrar su deber hacia las necesidades de la ciudadanía en su conjunto, la sociedad, con la respuesta a las

demandas concretas de sus usuarios directos. Con demasiada frecuencia se ha utilizado el concepto de “interés general” como excusa para justificar las ineficiencias de la Administración Pública. “No es posible –se afirma muchas veces- dar un servicio óptimo a las personas individualmente consideradas porque hay que velar por el interés de todos.” Sin embargo, el interés común no puede ser algo abstracto, sino más bien el destilado de legítimos intereses individuales. De hecho, el interés general se defiende realmente cuando se toman en consideración las necesidades y expectativas de todos aquellos que han de beneficiarse de los servicios públicos. Ante todo tipo de clientes, incluidos los “forzosos” es preciso analizar sus demandas y ponerlas en relación con el ordenamiento jurídico y las políticas públicas (expresiones del interés general) a fin de alcanzar mejor los resultados deseables para cada uno de los clientes. De nuevo, el recurso sistemático a la consulta y la participación de los colectivos de usuarios y otros grupos de interés es fundamental para resolver eventuales tensiones y conciliar intereses aparentemente contradictorios, tal como se contempla en los subcriterios 4d) y 5a) (*Gestión de los recursos externos, incluidos asociados y Se identifican las necesidades y expectativas de los clientes respecto a productos y servicios, respectivamente*).

El móvil eminentemente comercial de la gestión de calidad para la empresa privada se ve sustituido en las organizaciones públicas por la motivación social. El “contrato social” público reemplaza al “contrato mercantil” privado. La razón última de la gestión de calidad en la administración pública no es la maximización del beneficio económico, sino la justicia distributiva y la cohesión social. Por ello, una administración pública ineficaz e ineficiente, en definitiva, una administración sin calidad es una administración profundamente inequitativa y discriminatoria. Si no es capaz de responder a las demandas individuales de los ciudadanos (y también empresas) directamente afectados, está situándolos por debajo de aquella minoría que no tiene necesidad de acudir a determinados servicios públicos (educación, sanidad) o que puede solventar los trámites legalmente establecidos pagando a intermediarios profesionales (impuestos, licencias, permisos, autorizaciones, etc.). La transparencia de las organizaciones públicas, el suministro de información, los mecanismos de ayuda y asesoramiento, las facilidades en el acceso físico e intelectual son acciones constructivas necesarias para incidir positivamente en la cuestión suprema de la equidad. En este sentido, los subcriterios 1b), 5c) y 5d) ofrecen valiosas orientaciones para enmarcarlas en el contexto general de la organización.

5. Balance y perspectivas

Como hemos visto, la interpretación del Modelo Iberoamericano para la Administración Pública se presentó públicamente en 2001 y se plasmó en la *Guía de Autoevaluación para la Administración Pública. Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión*, coeditada por el MAP y la FIIAPP en 2003. El balance de estos años pone de manifiesto, como es habitual, puntos fuertes y áreas de mejora. Entre los primeros cabe destacar que el Modelo Iberoamericano, en su interpretación para el sector público ha constituido el núcleo de numerosas acciones formativas que en materia de calidad se han venido desarrollando para alumnos iberoamericanos. Se ha impartido en seminarios presenciales específicos en Bolivia, Argentina, Guatemala, Costa Rica, en el seno de masters y maestrías como las de “Administración y Gerencia Pública” y la de “Gerencia Pública para el Desarrollo Social” organizadas por el Instituto Nacional de Administración Pública. Asimismo, el Modelo constituye un módulo dentro del “Master a Distancia de Gerencia Pública para Directivos Iberoamericanos” de la FIIAPP y la UNED (Universidad Nacional de Educación a Distancia) y

de las tres ediciones celebradas del curso sobre “Gestión de la Calidad en la Administración Pública” organizado por la Fundación CEDDET, nodo para Iberoamérica de la GDLN del Banco Mundial. Aunque se han dado ejemplos de la asunción del Modelo por parte de algunas autoridades, como es el caso del Decreto del Gobernador de la provincia de Salta (Argentina) disponiendo su aplicación en la administración provincial, no se pueden ignorar los puntos débiles, que cabe resumir en que el Modelo no ha sido interiorizado por la mayoría de las administraciones iberoamericanas. El Modelo sigue siendo en buena medida un desconocido para éstas. La adaptación y adopción de un modelo de excelencia de ámbito y vocación supranacional es un empeño colectivo que requiere de la participación y el compromiso activos de todas las administraciones iberoamericanas y de organismos como el CLAD. Esta reflexión crítica ha llevado al MAP y a FUNDIBEQ a plantearse que era necesario redoblar los esfuerzos si realmente deseamos que el Modelo se convierta en una herramienta compartida por nuestros 22 países, que facilite en aprendizaje mutuo entre ellas. Por esta razón se está ultimando un Acuerdo de Colaboración entre el MAP y FUNDIBEQ para articular mecanismos de cooperación entre ambas partes que faciliten y den solidez a la implantación del Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión en las administraciones públicas iberoamericanas. Entre las iniciativas contempladas en este Acuerdo, se pueden destacar las que hacen referencia a la elaboración y publicación de una nueva edición de la “Guía de Autoevaluación”, contando con la participación de los países iberoamericanos y con la validación expresa de FUNDIBEQ. La Guía constituirá la interpretación autorizada para el sector público y se distribuirá gratuitamente entre las administraciones de dichos países. Asimismo, se desarrollará e impartirá un curso a distancia de formación virtual sobre el Modelo en una plataforma virtual. Por último, pero no en orden de importancia, se fomentará la aplicación del Modelo y la participación de candidaturas públicas en el Premio Iberoamericano de la Calidad mediante la constitución de un Foro Iberoamericano de Administraciones Públicas.

Madrid, julio de 2005

BIBLIOGRAFÍA

Ministerio de Administraciones Públicas (2003), *Guía de Autoevaluación para la Administración Pública. Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión*, Madrid, MAP-FIIAPP

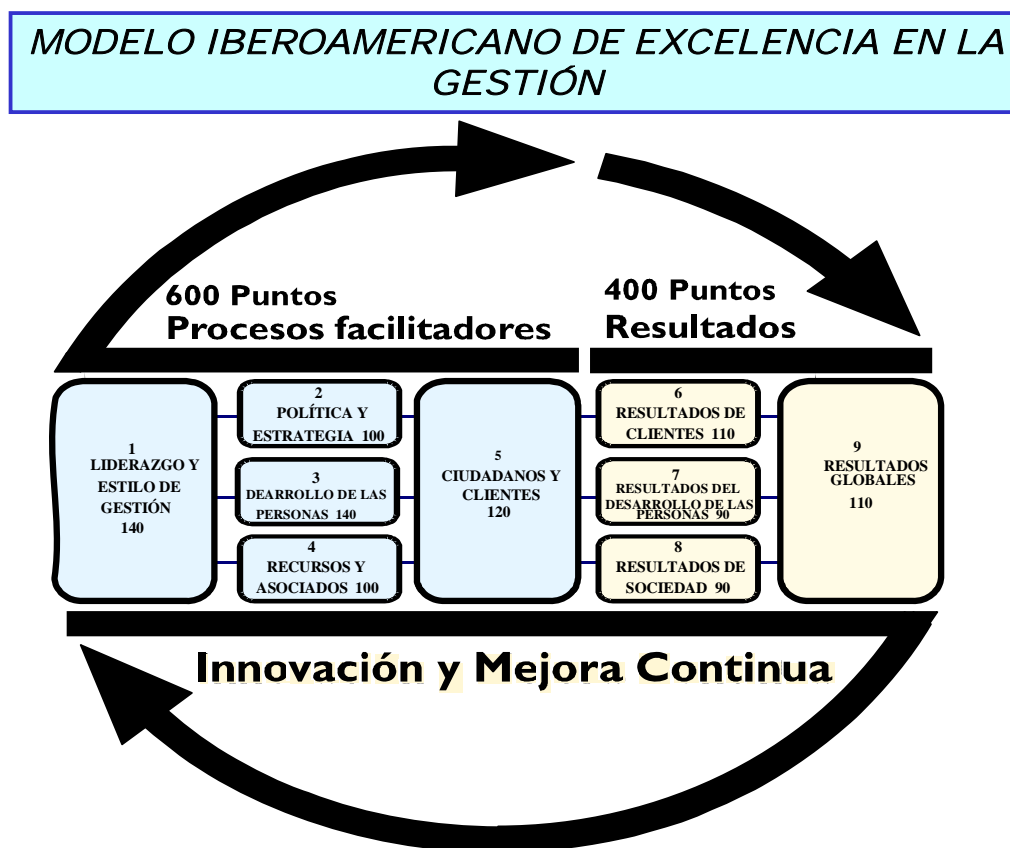
Ruiz, Joaquín y González, Evencio (2000), TGN sobre el Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión. Informe, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, mimeo.

RESEÑA BIOGRÁFICA

Joaquín Ruiz López, Licenciado en Ciencias Políticas (Especialidad Estudios Iberoamericanos) por la Universidad Complutense de Madrid; Master en Gestión de la Administración Pública y Diplomado en Gestión de Calidad de los Servicios por el INAP. Funcionario del Cuerpo Superior de Técnicos de la Administración de la Seguridad Social. Actualmente **Subdirector General de Calidad de los Servicios** del Ministerio de Administraciones Públicas de España (c/ María de Molina, 50, 3ª Pta.; 28071-MADRID; Tfnº: +34 91 2732392; Fax: +34 91 2732337; e-mail: joaquin.ruiz@map.es; web: www.igsap.map.es).

Cuenta con una experiencia gestora de 28 años, 18 de ellos con responsabilidades directivas en la Administración Pública española. Evaluador EFQM y FUNDIBEQ. Ha impartido formación en materias de RR.HH. técnicas de consultoría y gestión de calidad en los principales centros de formación de funcionarios y en programas de postgrado de diversas Universidades. Colabora habitualmente en programas de asistencia y capacitación para administraciones públicas iberoamericanas. Es asimismo **Profesor Asociado de Ciencia Política y de la Administración** en la Universidad Carlos III de Madrid.

CUADRO I



CUADRO II

Resultados de la votación de la TGN sobre el Modelo Iberoamericano (República Dominicana, febrero 2000)

ALTERNATIVA	PORCENTAJE
1. Naturaleza Clientes	22,22%
2. Liderazgo político	20,83%
3. Recursos Humanos	20,83%
4. Cultura organizacional	15,27%
5. Marco legal funcionamiento	11,11%
6. Recursos económicos y materiales	9,72%