

# **LA GESTION DE LA CALIDAD EN EL AMBITO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA**

## **Potencialidades para un cambio gerencial\***

**Guillermo A. Malvicino**

### **CONTENIDO**

*Introducción*

*HACIA UNA GESTIÓN MODERNA*

*HACIA LA GESTIÓN DE LA CALIDAD*

*LAS NORMAS*

*LA CERTIFICACIÓN*

*LA GESTIÓN DE LA CALIDAD*

*LOS ENFOQUES POSIBLES*

- *EL ENFOQUE TRADICIONAL*
- *EL ENFOQUE NORMATIVO*
- *EL ENFOQUE DE LA CALIDAD TOTAL*

*LOS MODELOS DE LA GESTIÓN DE LA CALIDAD EN LAS ORGANIZACIONES  
PÚBLICAS*

- *EL MODELO DE LA CALIDAD TOTAL*
- *EL MODELO DE LA NORMA ISO 9001*
- *EL MODELO DE LA CARTA COMPROMISO CON EL CIUDADANO*

*Conclusiones*

*BIBLIOGRAFÍA*

*RESEÑA BIOGRAFICA*

*RESUMEN DEL DOCUMENTO*

---

\* Documento presentado como ponencia en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 noviembre 2001

## LA GESTION DE LA CALIDAD EN EL AMBITO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. POTENCIALIDADES PARA UN CAMBIO GERENCIAL.

### 1 – Hacia una gestión moderna

El Estado moderno debe caracterizarse por sus resultados y por sus prácticas. Resultados que mejoren la calidad de vida de la ciudadanía y que sean la consecuencia de prácticas transparentes y legítimas acotadas a principios económicos racionales.

El reclamo social respecto de un Estado mejor es incuestionable para cualquier agenda política y para cualquier gestión de gobierno que pretenda superar los tradicionales escollos a la eficiencia de la gerencia pública.

La modernización del Estado es ya una iniciativa generalizada en los países más desarrollados y se hace explícita en no pocos países de ingresos medios o emergentes.

Tales iniciativas de reformas o de modernización estatal en la mayoría de los países centrales y en algunos latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Bolivia, México) se sustentan en documentos o textos políticos, muchos de los cuales adoptan un nombre simbólico y despliegan en sus textos las características esenciales de la reforma.

Estos impulsos no han tenido necesariamente sustento legal ni han sido implantados con base en una política pública coherente.

Entre las iniciativas que han alcanzado mayor difusión en la experiencia comparada, pueden citarse las indicadas en el siguiente cuadro:

PAIS	Denominación de la Iniciativa para la reforma o modernización del Estado
Alemania	<i>"El Estado Flaco"</i> a partir de 1995-1997
Canadá	<i>"En pro del Estado Adecuado"</i> a partir de 1996. En ella se identifican 4 objetivos: clarificación de roles de gobierno; reasignación de recursos a nuevas prioridades; respuesta a nuevas demandas ciudadanas; gobierno con menos déficit y deuda
Dinamarca	<i>"Una nueva visión del Sector Público"</i> en 1993 y <i>"Bienestar para los Ciudadanos"</i> en 1995
Francia	<i>"Plan de Modernización del Estado"</i> en 1995
Reino Unido	<i>"Continuidad y Cambio"</i> en 1994
Irlanda	<i>"Un mejor Gobierno"</i> en 1996
USA	<i>"Revisión de la Gestión Nacional"</i> en 1993 y el <i>"Reinventing Government"</i>
México	<i>"Programa de Modernización de la Administración Pública 1995 –</i>

	2000”y <i>“Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental”</i> en 2001
Argentina	<i>“Plan de Modernización de la Administración Pública”</i> en 2000 / 2001
Brasil	<i>“Plan Director de la Reforma del Estado”</i> iniciado 1995 en el cual se define un esquema de estructura de gobierno compatible con una mayor flexibilización de las agencias estatales en cuanto a objetivos, métodos y relación gobierno – organizaciones sociales.
España	<i>“Plan de Modernización de la Administración General del Estado”</i> iniciado en 1992 con antecedentes de diseño de políticas en el estudio del Ministerio para las Administraciones Públicas denominado <i>“Reflexiones sobre la modernización de la Administración General del Estado”</i> de 1989

Sin o con sustento legal o constitucional, la modernización del Estado existe ya como un nuevo paradigma multiplicado en numerosas experiencias internacionales que explica una nueva manera de entender a la gestión gubernamental en relación con sus ciudadanos y da cuenta de una nueva manera en la que los ciudadanos conciben al Estado desde sus propios intereses.

El correlato organizacional de esta nueva dinámica de articulación de intereses entre el Estado Moderno y los ciudadanos se materializa en entidades públicas más abiertas a los intereses ciudadanos, gerenciadas con criterios de la empresa privada, buscando resultados y una minimización del costo prestacional. Surgen así las nuevas “agencias” gubernamentales perfiladas según distintas experiencias nacionales pero que dan cuenta de una nueva organización, post burocrática con vocación de autojustificar económicamente su existencia institucional.

Citando la experiencia europea, Ramió (1999) destaca la emergencia de las “agencias” como un hito en las iniciativas europeas de implantación de una nueva orientación gerencial en la Administración Pública, fundamental para la separación de funciones ejecutivas de las funciones de formulación de políticas.

Así, las “agencias”, consideradas como verdaderas unidades ejecutivas, adquieren una destacable autonomía operativa en su organización y funcionamiento. Se vinculan con sus respectivos ministerios o departamentos centrales mediante convenios plurianuales los cuales determinan: el mandato político, los objetivos estratégicos, los recursos y las facultades delegadas. En su conducción se designa a un profesional directivo que debe responder ante sus respectivos órganos político - estratégicos respecto del cumplimiento de los resultados comprometidos.

Las características que adquiere este nuevo tipo de agencia pública posburocrática pueden contrastarse con los rasgos de la agencia burocrática tradicional. El siguiente cuadro refleja sus principales diferencias:

<b>LA AGENCIA BUROCRATICA</b>	<b>LA AGENCIA POSTBUCROCRATICA</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• enfoque hacia sus propias necesidades</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• enfoque hacia las necesidades del cliente</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• definición de su importancia en base a recursos y tareas que desarrolla</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• definición de su importancia en base a los resultados que alcanza en favor de sus clientes</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• énfasis en el control de costos por sobre el de resultados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• énfasis en el valor agregado neto</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• enfoque en la rutina de los procedimientos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• enfoque en la flexibilidad de los procedimientos según demandas de los clientes</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• compite por su esfera de influencias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• compite por sus negocios</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• tendencia a anunciar políticas y planes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• tendencia a comunicarse con sus clientes para revisar y definir su operación estratégica</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• separación entre el pensar y el hacer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• involucramiento del pensar y del hacer para incrementar el valor agregado a clientes</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• énfasis en cumplir con solamente con el presupuesto financiero</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• énfasis en cumplir con resultados y calidad de los servicios</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• sujeta a control burocrático</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• sujeta a control social y político</li> </ul>

Fuente: elaboración propia en base al libro “Teoría de la Organización y Administración Pública” de Carles Ramió, 1999

Es a partir de la emergencia de estas organizaciones nuevas adaptadas a las exigencias sociales y con explícito reconocimiento de su responsabilidad en cuanto a una adecuada prestación de bienes y servicios en términos de expectativas de una ciudadanía que hace uso creciente de sus derechos frente al Estado, que surge el tema de la gestión de la calidad en la organización pública como un estilo gerencial nuevo.

## 2 – Hacia la gestión de la calidad

En los últimos años hemos sido testigos del surgimiento de la cuestión “Calidad” con una vitalidad que no reconoce antecedentes inmediatos. Se trata de una nueva vertiente de exigencias, requisitos, metodologías de trabajo, presentación de productos, etc. que viene operando como un instrumento de diferenciación de bienes y servicios y, a su vez, como una manera de discriminar nichos de mercado e incluso imponer condiciones de los sectores más concentrados y poderosos a los sectores con menos capacidad de negociación.

Si bien toda esta gama de situaciones se da en simultáneo, lo que sí queda como eje de trabajo o de discusión es que de una manera u otra, las prácticas productivas que se sustentan en la adopción de nuevas tecnologías necesitan complementarse con elementos constitutivos de lo que denominamos “calidad” para poder ser realmente efectivas en los eslabones superiores de la cadena de valor.

Reconociendo como real y legítimo el incremento de la exigencia de los consumidores finales locales o internacionales en cuanto a bienes y servicios adecuados a sus expectativas, se impone analizar los aspectos que conforman a la “calidad” y de qué manera es posible planificar hacia el futuro

mecanismos útiles y realistas que permitan dar respuesta a este nuevo enfoque en la interrelación cliente-proveedor.

La irrupción del ciudadano como unidad de referencia del servicio público y no la burocracia irrepresentativa como beneficiaria primaria de la gestión pública ubica el tema en el campo de la gestión de la calidad.

Ello es así en tanto que “calidad” sea entendida como la capacidad de un bien o servicio de satisfacer las necesidades explícitas o implícitas del usuario inmediato o último beneficiario de ese bien, es decir, el ente (persona física o jurídica) final por el cual se justifica una acción y el que, a su vez, justifica la existencia del proveedor de dicho bien o servicio.

La integración del concepto “ciudadano –cliente” no debe limitarse al simple correlato del consumidor que opera en cualquier mercado genérico. Existen otras instancias que en consonancia con las distintas vertientes de relación del ciudadano con el Estado hacen que esta relación sea mucho más compleja y generadora de compromisos recíprocos más ricos y determinantes.

López Camps (1998) identifica hasta siete categorías relacionales entre el ciudadano y el Estado que caracterizan a aquél como: beneficiario de prestaciones públicas, consumidor, “produmidor” (consumidor y productor), usuario, comprador, contribuyente y regulado.

Por ende, gestionar la calidad de un servicio el cual da razón de ser a la organización responsable del mismo implica adoptar los instrumentos gerenciales correspondientes para que de una manera organizada y planificada la organización obtenga resultados previstos o convenidos con terceros y demuestre capacidad de reacción frente a imponderables no previstos en sus procedimientos.

A tal efecto, la gestión de la calidad necesita de instrumentos orientadores que se denominan normas que son generalmente voluntarias y sobre las cuales se erige el sistema de gestión de la calidad de la organización.

## **2.a – Las Normas**

En el ámbito de la gestión de la calidad se disponen de 2 tipos de normas concretas: a) las normas reglamentarias y b) las normas voluntarias.

Las normas reglamentarias emanan de las autoridades públicas y son de cumplimiento obligatorio (SENASA, INV, INAL, Código Alimentario, reglamentaciones provinciales y municipales) para el sector privado en cuanto que el Estado a partir de las mismas asume su papel regulador.

Las normas voluntarias, por su parte, son aquellas que se adoptan por decisión propia del productor o industrial para diferenciar su producción y tener nuevos elementos de negociación con su comprador. Las normas voluntarias, en general, se usan para:

- Mejorar aspectos de la organización en cuanto a programar, registrar y verificar la aplicación de procedimientos conducentes a la obtención de un producto o bien diferenciable
- Establecer nuevas bases de negociación con clientes y proveedores
- Mejorar el marketing de productos o servicios
- Adelantarse a posibles exigencias de compradores o mercados que pretenden producciones diferenciadas
- Certificar el sistema, los procesos o productos para obtener un reconocimiento explícito utilizables como símbolo de compromiso con la calidad

Las normas voluntarias pueden ser de dos tipos: a) protocolos, pliegos de condiciones o normas técnicas y b) normas o estándares emitidos por un organismo de normalización

Las normas técnicas son aquellas emitidas por un organismo especializado (instituto de investigación, entidad nucleadora de profesionales, universidad, etc.) que contienen requisitos o especificaciones de cómo producir un bien o producto diferenciable incluyendo los métodos de verificación, registro y muestreo. Pueden incluir la etapa de producción primaria, la de transformación, la comercial o todas en conjunto.

Las normas o estándares emitidos por un organismo de normalización, en el caso argentino es el IRAM o Instituto Argentino de Normalización, tienen las mismas características que las normas técnicas salvo que su desarrollo ha sido encarado a partir de una mesa de discusión y negociación con todos los posibles sectores interesados a nivel de un organismo de normalización. Luego de una serie de reuniones y exposiciones, se llega a un acuerdo que es homologado por el Comité de Normas que opera dentro del organismo de normalización.

## **2.b – La Certificación**

La certificación de sistemas, procesos o productos consiste en obtener el reconocimiento de una entidad certificadora de que aquéllos cumplen con las exigencias o requisitos establecidos en una norma. De ahí surge que para tal fin es necesario adoptar y responder adecuadamente a los requerimientos de una norma ya sea de sistemas (ISO 9000, ISO 14000), de procesos (protocolos de procesos, Buenas Prácticas de Manufactura) o de producto (protocolo de especificaciones, normas ISO).

Adoptar una norma implica implementar procedimientos, métodos de verificación y registros funcionales a los requisitos de la norma adoptada. Asimismo, y en no pocas oportunidades se requiere la existencia de Manuales de la Calidad, Manuales de Procedimientos y Manuales de Instrucciones

La certificación es el resultado exitoso de un proceso que se inicia al momento de definir un camino en la gestión de la calidad de la empresa. Continúa con la implementación de los requisitos expuestos en la norma para finalmente solicitar a un organismo de certificación la emisión del sello de calidad relacionado con lo que se quiere certificar (sistema, proceso, producto).

Generalmente, el organismo de certificación realiza auditorías o inspecciones previas antes de emitir su opinión sobre el objeto de la certificación. Tales actividades buscan realizar una tarea de diagnóstico descriptivo de la situación de la empresa y de lo que se quiere certificar. Las certificadoras serias no realizan tareas de asistencia técnica o asesoramiento ya que de combinar ambas actividades (asesorar y certificar) se generaría un conflicto de intereses al unir en una sola entidad tanto la función de asesoría como la función de emitir opinión acerca de algo que coadyuvó a desarrollar. Por lo tanto, el sistema de certificación se hace creíble en tanto y en cuanto las funciones de asesoramiento y certificación sean responsabilidades de entidades distintas.

Cuando las auditorías o inspecciones previas realizada por el organismo de certificación hayan obtenido el material suficiente respecto del cumplimiento de la norma adoptada, el mismo es elevado a un Comité de Certificación que es la instancia única y máxima de decisión respecto del otorgamiento del sello de calidad.

En caso de un juicio favorable, la empresa recibe su sello de calidad para su sistema, proceso o producto (según sea su interés) el cual debe ser permanentemente monitoreado a fin de evitar desvíos o sesgos que se aparten de lo prescripto por la norma adoptada.

En el caso concreto de certificaciones de sistemas (ISO 9000 / ISO 14000), la etiqueta del envase o label de los bienes producidos no puede incluir el sello de calidad ya que el mismo no es extensible al producto, sólo al sistema de aseguramiento de la calidad o de gestión ambiental. En cambio, en las certificaciones de procesos o productos, sí es posible incorporar al lado de la identificación comercial del producto el sello de calidad emitido por la certificadora en reconocimiento ya sea del proceso utilizado como de las especificaciones del producto.

Toda certificación es un contrato bilateral entre la empresa y la certificadora. Ambas tiene obligaciones y derechos que cumplir en función de un sello de calidad. La certificadora se obliga a auditar y mantener la vigencia del sello en la medida que la empresa cumpla con los requisitos normativos y comerciales. Por su parte, la empresa se obliga a cumplir con los requisitos normativos y a no transgredir la reglamentación sobre la cual se basan las condiciones de otorgamiento del sello.

Últimamente, los Estados han comenzado a regular y promover la gestión de la calidad a partir de los denominados Sistemas Nacionales de Normas, Calidad y Certificación que tienen alcance sobre los mecanismos de emisión de normas voluntarias y las condiciones de acreditación para organismos de certificación, laboratorios de ensayo y calibración y auditores de calidad. Estos sistemas pretenden obtener reconocimiento internacional y así habilita a las empresas locales a trabajar en el ámbito de la calidad dentro de un paraguas normativo reconocido.

## **2.c – La gestión de la calidad**

Gestionar la calidad en una empresa implica realizar todas las tareas inherentes a la consolidación de una organización que se prepara para garantizar calidad en sus productos. Esa calidad en función de un compromiso, de una especificación de producto o servicio, del tiempo de entrega, de un ambiente organizacional predispuesto a la mejora continua, de un conjunto de procedimientos hechos para identificar por dónde las cosas se están haciendo bien en función de un parámetro externo o norma adoptados voluntariamente.

De ello se deriva que la calidad no es el resultado de la casualidad sino, de una programación y voluntad de mejora puesta en marcha en aspectos tales como:

- La definición de una política explícita para la calidad
- El reconocimiento del cliente como el factor clave que define los lineamientos de la calidad
- El reconocimiento del factor humano como el eje del cambio y de la generación de valor
- La innovación tecnológica como el sendero de expansión necesario
- La cultura de la incorporación permanente de desafíos sustentada en la participación y en un ambiente laboral sano que promueva la creatividad

Por lo tanto, gestionar la calidad de una organización implica:

- Identificar los productos que deben ser reformulados o reposicionados en función de una demanda fluctuante
- Determinar las causas y efectos de los requerimientos volátiles de los nuevos nichos de mercado
- Identificar vetas de diferenciación de productos
- Organizar el sistema de aseguramiento de la calidad que básicamente implica disponer de:
  - Un manual de la calidad
  - Un manual de procesos
  - Un manual de instrucciones

- Registros y estadísticas
- Auditorías Internas
- Promoción interna y capacitación de equipos de trabajo
- Definir procesos tecnológicos que impliquen precisar métodos de diferenciación

## **2.d – Los enfoques posibles**

La gestión de la calidad es entendida a partir de tres enfoques perfectamente diferenciables: el enfoque tradicional, el enfoque normativo y el enfoque de la calidad total

- El enfoque tradicional responde al siguiente razonamiento: “Si hasta ahora me ha ido bien, para qué voy a cambiar”
- El enfoque normativo reconoce que es conveniente adoptar normas voluntarias para mejorar la performance organizacional y así asegurarse que los clientes serán satisfechos en sus expectativas
- El enfoque de la calidad total cree que es imprescindible imponer una nueva cultura en la organización para que todos sus integrantes e incluso los proveedores se involucren en la mejora continua de prácticas y procedimientos para así poder dar satisfacción a los clientes

De manera resumida, cada enfoque responde a los siguientes conceptos o puntos de vista:

### **A - EL ENFOQUE TRADICIONAL**

- Cree que la realidad es permanente y que el cambio no le afecta
- No cree en la necesidad de organizarse adecuadamente
- Cree en el manejo patriarcal de los recursos (la empresa soy yo)
- No cree en la existencia de clientes o ciudadanos sino en que sólo existen compradores o habitantes
- Cree que cuando le va mal, ello es consecuencia de la mala suerte o de la maldad intrínseca de los otros
- Cree que la calidad es controlada solamente en el producto final (control de la calidad)
- Cree que los costos de la “no calidad” los debe pagar el consumidor
- No cree en la diferenciación de productos o servicios para mejorar su marketing o ventas

### **B - EL ENFOQUE NORMATIVO**

- Cree que la realidad cambia y que es posible manejarla según nuestras posibilidades



- Cree que adoptando normas (en general voluntarias) es posible controlar y mejorar los procesos organizacionales
- Cree que el cliente o ciudadano merece que la empresa se esfuerce para asegurar su calidad
- Cree que cuando le va mal es producto de no haber adoptado la norma correcta o no haber aplicado o entendido bien la norma adoptada
- Cree que todos los segmentos de la organización tienen responsabilidad en la calidad final de los bienes o servicios
- Cree que la gerencia es la unidad organizacional específica para manejar la calidad. Para eso también crea en su organización la Gerencia de la Calidad
- Cree que la calidad depende del convencimiento previo de los responsables de la organización
- Cree que los costos de la no calidad deben ser absorbidos por la empresa como pérdida
- Cree que la diferenciación de sus bienes o servicios mejorarán sus ventas
- Cree que los recursos humanos y los tecnológicos son los más importantes de la organización

### ***C - EL ENFOQUE DE LA CALIDAD TOTAL***

- Cree que la calidad es el convencimiento previo y específico de todos los recursos humanos. Apunta al defecto “cero”
- Cree que la calidad es solamente lo que percibe el cliente
- Cree que hay clientes tanto externos como internos
- Cree que su imagen como organización totalmente dedicada a la calidad mejorará su marketing
- Cree que la “no calidad” es siempre una oportunidad para aprender
- Cree que los grupos y no las gerencias son los soportes de la calidad
- Cree que los recursos humanos son los recursos más importantes que dispone la organización

## **3 – Los modelos de la gestión de la calidad en las organizaciones públicas**

De acuerdo con la experiencia verificable tanto a nivel nacional como internacional, es posible identificar al menos tres modelos aplicativos de la gestión de la calidad dentro del sector público nacional, provincial o municipal.

### ***3.a. El modelo de la calidad total***

Responde básicamente a los lineamientos de la European Foundation for Quality Management (EFQM) que propone el seguimiento de un modelo de excelencia tanto para el sector público como para el sector privado.

En esencia propone una forma de pensamiento y acción organizacional más filosófica que se sustenta en atender las demandas del cliente, responsabilizar a todas las personas de la organización en satisfacerlas, reconocer la existencia de “clientes internos” y en la continua mejora de los procesos y resultados propuestos.

Los ejes del modelo se resumen en los siguientes elementos:

- Orientación hacia los resultados
- Focalización en el cliente
- Liderazgo y constancia de propósito
- Gerenciamiento por procesos y objetivos
- Desarrollo del personal y su involucramiento
- Aprendizaje, innovación y mejora continuas
- Desarrollo de proveedores y clientes
- Responsabilidad pública

La EFQM resume su modelo de excelencia según la figura siguiente pretendiendo mostrar la forma cómo se interrelacionan los elementos “facilitadores” de la organización con los elementos de “resultados”. Los primeros son causantes de los segundos siendo éstos el reflejo de los logros de la organización.



Fuente: figura tomada textualmente de la European Foundation Quality Management Excellence Model

Los premios nacionales a la calidad del sector público que proliferan en muchos de los gobiernos que han asumido la política de modernización del Estado han adoptado este modelo de gestión para impulsar y premiar iniciativas de organizaciones públicas y privadas que propenden hacia la gestión de la calidad como un nuevo estilo de reforma del Estado.

Los premios más conocidos internacionalmente son:

- Canada Award for Excellence
- Deming Award (Japón)
- Malcolm Baldrige National Quality Award (USA)
- Federal Quality Improvement Award (USA sector público)
- Presidential Award for Quality

### **3.b. El modelo de la norma ISO 9001**

Corresponde a los lineamientos de la norma ISO 9001 (la sigla identifica a la International Standardization Organization) con vigencia desde diciembre de 2000 ya que anteriormente regían tres normas ISO 9000 para el aseguramiento de la calidad de sistema organizacionales, las Nro. 9001, 9002 y 9003, las cuales a fines de 2000 han sido incorporadas y superadas por la citada ISO 9001-2000.

En su esencia, este modelo pretende asegurar que la organización cuenta con políticas y procedimientos adecuados para dar satisfacción a las expectativas de su clientela. Se estructura en base al siguiente esquema de elementos y requisitos que el sistema debe satisfacer:

- Sistema de Gestión de la Calidad
  - Requisitos generales
  - Requisitos generales de documentación
- Responsabilidad de la dirección
  - Compromiso de la dirección
  - Enfoque al cliente
  - Política de la calidad
  - Planificación
  - Administración
  - Revisión por la dirección
- Gestión de los recursos
  - Suministro de recursos
  - Recursos Humanos
  - Infraestructura
  - Ambiente de Trabajo
- Realización del producto
  - Planificación de los procesos de realización
  - Procesos relacionados con los clientes
  - Diseño y/o desarrollo
  - Compras
  - Operaciones de Producción y de Servicio
  - Control de los equipos de medida y seguimiento
- Medición, Análisis y mejora
  - Planificación
  - Medición y seguimiento

- Control de las no conformidades
- Análisis de datos
- Mejora

Este modelo está siendo muy utilizado por el sector privado especialmente como medio de asegurar la calidad de los bienes y servicios y como desarrollo de proveedores al exigírseles el cumplimiento del mismo conforme la Norma ISO 9001. Se operacionaliza a partir de los denominados manuales de gestión de la calidad, los que básicamente son :

- Manual de la Calidad
- Manual de Procedimientos
- Manual de Registros
- Documentación de apoyo
- Certificado de conformidad con la norma ISO 9000 (sello de calidad)

La certificación por tercera parte del sistema de gestión de la calidad ha devenido en un instrumento permanente de este modelo a efectos de demostrar de manera neutra, es decir, por concurso de un organismo de certificación, el cumplimiento de todos los requisitos de la norma adoptada.

### **3.c. El modelo de la Carta Compromiso con el Ciudadano**

Este modelo tiene como sustento principal el reconocimiento de que los ciudadanos deben recibir de manera persistente y organizada por parte de los organismos públicos respuesta a sus necesidades, inquietudes y derechos dentro del marco Estado – Ciudadanía.

En ese sentido, el modelo propone desarrollar un Programa Carta Compromiso a efectos de mejorar la relación del Estado en cuanto prestador de servicios y administrador con los ciudadanos o últimos beneficiarios de la gestión de gobierno. Congruente con esa línea de pensamiento pretende con respecto a los ciudadanos:

- Potenciar su derecho a ser escuchados
- Garantizar su derecho a ser informados
- Satisfacer su derecho a ser respetados
- Cumplir con su derecho a recibir respuestas y/o soluciones

A tal fin, el programa genéricamente apunta a consolidar los siguientes principios generales en la relación de la Administración Pública para con los ciudadanos:

- Establecimiento de los niveles de servicios
- Información y Transparencia
- Participación
- Cortesía e Imparcialidad
- Corrección de Errores
- Buena relación calidad - costos

Las actividades programa se sustentan en los siguientes módulos:

- Establecimiento de los estándares de calidad
- Elaboración y difusión de la Carta Compromiso
- Sistema de Quejas y Mecanismos de Reparación y Apelación
- Formas de Participación Ciudadana y Métodos de Consulta
- Monitoreo y Evaluación de las Actividades y Resultados del Programa.

La promoción de este programa ha tomado auge en los últimos años y se encuentra en pleno desarrollo como un modelo de mejora de imagen y de recuperación de un espacio vincular entre administrador y administrado que siempre ha sido muy sensible en cuanto a la valoración del Estado por parte del ciudadano.

Cualquiera que fuera el modelo adoptado y para ello existen sin duda opciones válidas que no necesariamente deban responder a los modelos citados, existen básicamente ocho grandes cuestiones comunes en todos los esfuerzos de mejora de la calidad de la gestión pública (López Camps, 1998):

- Voluntad de satisfacer a los ciudadanos (identificados como usuarios, clientes, parroquianos, personas interesadas, “stakeholders”)
- Compromiso por un nuevo liderazgo directivo orientado a prestar servicios de calidad
- Mayor preocupación por el “empowerment” de los empleados públicos y por su participación en la toma de decisiones
- Mayor atención en cómo se prestan los servicios y cómo se mide su calidad
- Simplificación de los procedimientos de trabajo (disminución de la cadena de mando, supresión de aquellos trabajos que no aportan valor agregado, menos papeleo, etc.)
- Adopción de una visión estratégica, especialmente orientada a mejorar la calidad de los servicios
- Creación de climas laborales y organización del trabajo más motivadora para los empleados públicos
- Adopción de sistemas de trabajo más flexibles (en la gestión de personal, sistema de compras, etc.)

## **Conclusiones**

Las organizaciones modernas disponen a partir de la adopción de los nuevos conceptos de la calidad de la oportunidad de consolidar sus mecanismos de gestión y de diferenciación de sus productos. Esa diferenciación, puede a su vez, ser certificada y por lo tanto reconocida por un organismo de certificación lo que refuerza la idea de la calidad, es decir de una organización “pre-ocupada” permanentemente por dar satisfacción a lo que promete y a lo que demandan sus clientes.

No hay un solo método para trabajar en esta nueva orientación, sino varios. Tanto el sistema (la organización), los procesos (metodologías de trabajo) cuanto los productos (especificaciones pre-establecidas) son campos de acción en los cuales avanzar. La idea es ver dónde están los puntos oscuros de la organización que hacen difícil una superación permanente. Luego identificar si existen normas de aplicación voluntaria para abordar un principio de solución a las limitaciones identificadas. Posteriormente capacitarse para adoptar las normas y, en lo posible, certificar la conformidad de esa adopción con una empresa certificadora. Se debería empezar por los productos, luego continuar con los procesos y finalmente adoptar un sistema de aseguramiento de la calidad. Cada paso brindará la oportunidad de ampliar la visión de la organización apuntando hacia horizontes aún desconocidos e incluso insospechados.

La calidad total que ha surgido como idea rectora para la mejora de las organizaciones públicas no puede ser entendida como un mecanismo de logros de ajustes indiscriminados o de simple reducción de gastos. Tampoco como una herramienta para disminuir la planta de personal aunque sea necesario la redistribución funcional de los recursos humanos. En la medida que un proceso de este tipo que apunte a una organización sintonizada con los principios de la calidad total reclama de la activa participación de su gente, mal podría ser encarada como instrumento burdamente racionalizador. (Packard, 1995)

Cada proceso de inducción hacia y de desarrollo de la gestión de la calidad es único e irrepetible. Si bien hay muchas experiencias disponibles todas ellas enriquecedoras, ninguna debe ser tomada como ejemplo a seguir ya que cada organización es la respuesta de un impulso proactivo sobre la base de recursos y en un contexto y culturas siempre cambiantes.

Finalmente, como toda opción en la vida, la gestión de la calidad es una oportunidad de mejora que se debe encarar con entusiasmo pero sin fantasías. Es necesario reconocer que todo impulso que implique una mejora requiere de un tiempo de maduración adecuado y que la receta para ello debe ser hecha, si bien con ayuda, siempre con la convicción y con la esperanza de encontrar nuevas oportunidades a partir de nuestras propias fuerzas y capacidades.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Dirección de Calidad y Evaluación de Procesos – Jefatura de Gabinete de Ministros – Poder Ejecutivo Nacional de la República Argentina : “Programa Carta Compromiso con el Ciudadano”, 2000, Buenos Aires

European Foundation for Quality Management : “Excellence Model”, Londres, 2001

International Standardization Organization – ISO e Instituto Argentino de Normalización – IRAM: “Normas ISO-IRAM 9000 y 9001” Diciembre de 2000, Buenos Aires, Argentina

López Camps, Jordi : “La Gestión de la Calidad en la Administración Local” – Papers de Formació Municipal, Nro. 48, julio de 1998, Diputación de Barcelona, España.

NIST : “Baldrige National Quality Program 2001 – Criteria for Performance Excellence” - Washington, 2001

Packard, Thomas: “TQM and Organizational Change and Development” – documento extraído de <http://www.improve.org>

Ramió, Carles: “Teoría de la Organización y Administración Pública”, Tecnos, 1999, Madrid, España

Secretaría Técnica del Premio Nacional a la Calidad - Jefatura de Gabinete de Ministros – Poder Ejecutivo Nacional de la República Argentina : “Premio Nacional a la Calidad – Bases para el Sector Público – Año 2000”, 2000, Buenos Aires

## **RESEÑA BIOGRAFICA:**

El Lic. Guillermo Aníbal Malvicino es Licenciado en Economía de la Universidad Argentina de la Empresa y Magister Scientiarum en Administración Pública de la Maestría en Administración Pública UBA-INAP. Asimismo, ha desarrollado estudios de posgrado en Canadá en el International Development Research Centre (IDRC) y en Francia en la Asociación Francesa de Normalización (AFNOR).

Acredita una amplia experiencia en el ámbito laboral y profesional de la Administración Pública Argentina con alcance a auditoría de gestión, evaluación de proyectos, análisis organizacional y diseño de sistemas de gestión de la calidad.

Actualmente se desempeña como asesor de gabinete en la Secretaría de Seguridad Social dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos de la República Argentina (Alem 650 – 8vo. Piso – Buenos Aires- República Argentina – 54 11 4310-6272 – mail: [gmalvici@trabajo.gov.ar](mailto:gmalvici@trabajo.gov.ar))

Buenos Aires, Agosto de 2001



## RESUMEN DEL DOCUMENTO

La modernización del Estado es ya una iniciativa generalizada en los países más desarrollados y se hace explícita en no pocos países de ingresos medios o emergentes. Tales iniciativas de reformas o de modernización estatal en la mayoría de los países centrales y en algunos latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Bolivia, México) se sustentan en documentos o textos políticos, muchos de los cuales adoptan un nombre simbólico y despliegan en sus textos las características esenciales de la reforma. Es a partir de la emergencia de estas iniciativas adaptadas a las exigencias sociales y con explícito reconocimiento de su responsabilidad en cuanto a una adecuada prestación de bienes y servicios en términos de expectativas de una ciudadanía que hace uso creciente de sus derechos frente al Estado, que surge el tema de la gestión de la calidad en la organización pública como un estilo gerencial nuevo.

Gestionar la calidad de un servicio el cual da razón de ser a la organización responsable del mismo implica adoptar los instrumentos gerenciales correspondientes para que de una manera organizada y planificada la organización obtenga resultados previstos o convenidos con terceros y demuestre capacidad de reacción frente a imponderables no previstos en sus procedimientos. Gestionar la calidad implica: a) La definición de una política explícita para la calidad; b) El reconocimiento del cliente como el factor clave que define los lineamientos de la calidad; c) El reconocimiento del factor humano como el eje del cambio y de la generación de valor; d) La innovación tecnológica como el sendero de expansión necesario; e) La cultura de la incorporación permanente de desafíos sustentada en la participación y en un ambiente laboral sano que promueva la creatividad.

De acuerdo con la experiencia verificable tanto a nivel nacional como internacional, es posible identificar al menos tres modelos aplicativos de la gestión de la calidad dentro del sector público nacional, provincial o municipal. Ellos son: el modelo normativo (del tipo ISO 9000), el de la calidad total (Total Quality Management) y de las Cartas Compromiso con el Ciudadano.

No hay un solo método para trabajar en esta nueva orientación, sino varios. Tanto el sistema (la organización), los procesos (metodologías de trabajo) cuanto los productos (especificaciones pre-establecidas de los bienes y servicios) son campos de acción en los cuales avanzar. La idea es ver dónde están los puntos oscuros de la organización que hacen difícil una superación permanente. Luego identificar si existen normas de aplicación voluntaria para abordar un principio de solución a las limitaciones identificadas. Posteriormente capacitarse para adoptar las normas y, en lo posible, certificar la conformidad de esa adopción con una empresa certificadora. Se debería empezar por los productos/servicios, luego continuar con los procesos y finalmente adoptar un sistema de aseguramiento de la calidad. Cada paso brindará la oportunidad de ampliar la visión de la organización apuntando hacia horizontes aún desconocidos e incluso insospechados. La gestión de la calidad es una oportunidad de mejora que se debe encarar con entusiasmo pero sin fantasías. Es necesario reconocer que todo impulso que implique una mejora requiere de un tiempo de maduración adecuado y que la receta para ello debe ser hecha, si bien con ayuda, siempre con la convicción y con la esperanza de encontrar nuevas oportunidades a partir de nuestras propias fuerzas y capacidades.