

JORNADA

**ABRIENDO LA ADMINISTRACIÓN  
A LA CIUDADANÍA**

# **DEL ARTEFACTO AL SERVICIO: RETOS Y DESAFÍOS EN LA GESTIÓN DE LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS**

Fco. Javier Gómez González

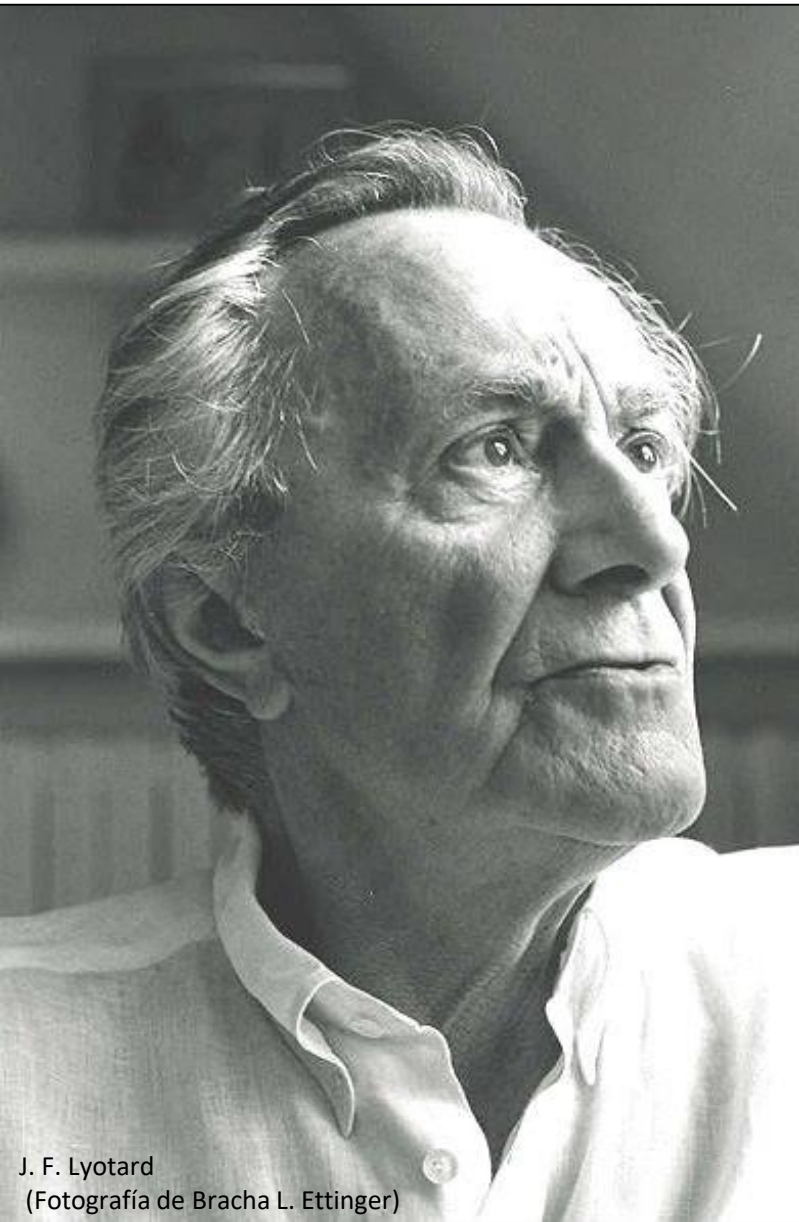
Colegio de Ciencias Políticas y Sociología de Castilla y León



# Objetivos

- Realizar una **revisión** de los modelos de Gestión de Calidad en la administración pública
- Facilitar el **debate** para la mejora de la administración pública y de la atención y participación de la ciudadanía

# Intención: recuperar el valor de la revisión



*"Todo aquello que es recibido, aunque sea de ayer, debe ser objeto de sospecha"* (J. F. Lyotard, 1994)

*"Olvide lo que sabe sobre cómo debe funcionar una empresa, casi todo está equivocado"* (Hammer y Champy, 1993)

*"Il faut être absolument moderne"*  
(A. Rimbaud)

*La contemporaneidad está cargada de una verdadera obsesión por el futuro, por lo nuevo, por superar lo que dejamos atrás. Este exceso de novismo dificulta aprender del pasado*

# ● Estructura de la presentación



**Línea 1.** Gestión de calidad en el Sector Público



**Línea 2.** Evaluación valoración del impacto de este modelo de gestión



**Línea 3.** Retos y alternativas



# Línea 1: La gestión de calidad

Originada por la confluencia de diversos avances realizados por varios autores, **japoneses y estadounidenses**, aplicado a la industria manufacturera en **Japón**.

Motivada por la necesidad de llevar el control de calidad desde el **producto** final hasta los **procesos**.

No nace con intención de convertirse en un **canon de organización**, pero acaba alcanzando este estatus.

No es ni un modelo, ni una estrategia, ni un enfoque homogéneo pero con el tiempo se ha intentando **integrar de manera coherente**.





部工作課撥委

機械技術部機械課... 昭和39年度... 機械部工作課... 機械部工作課... 機械部工作課...

内容	人員	設備
組付	17	10機1700
自動化		
港技		
機械修	56	40機1970-18
金等		
自		
組		
組		

昭和39-40年度工作課方針と実施事項

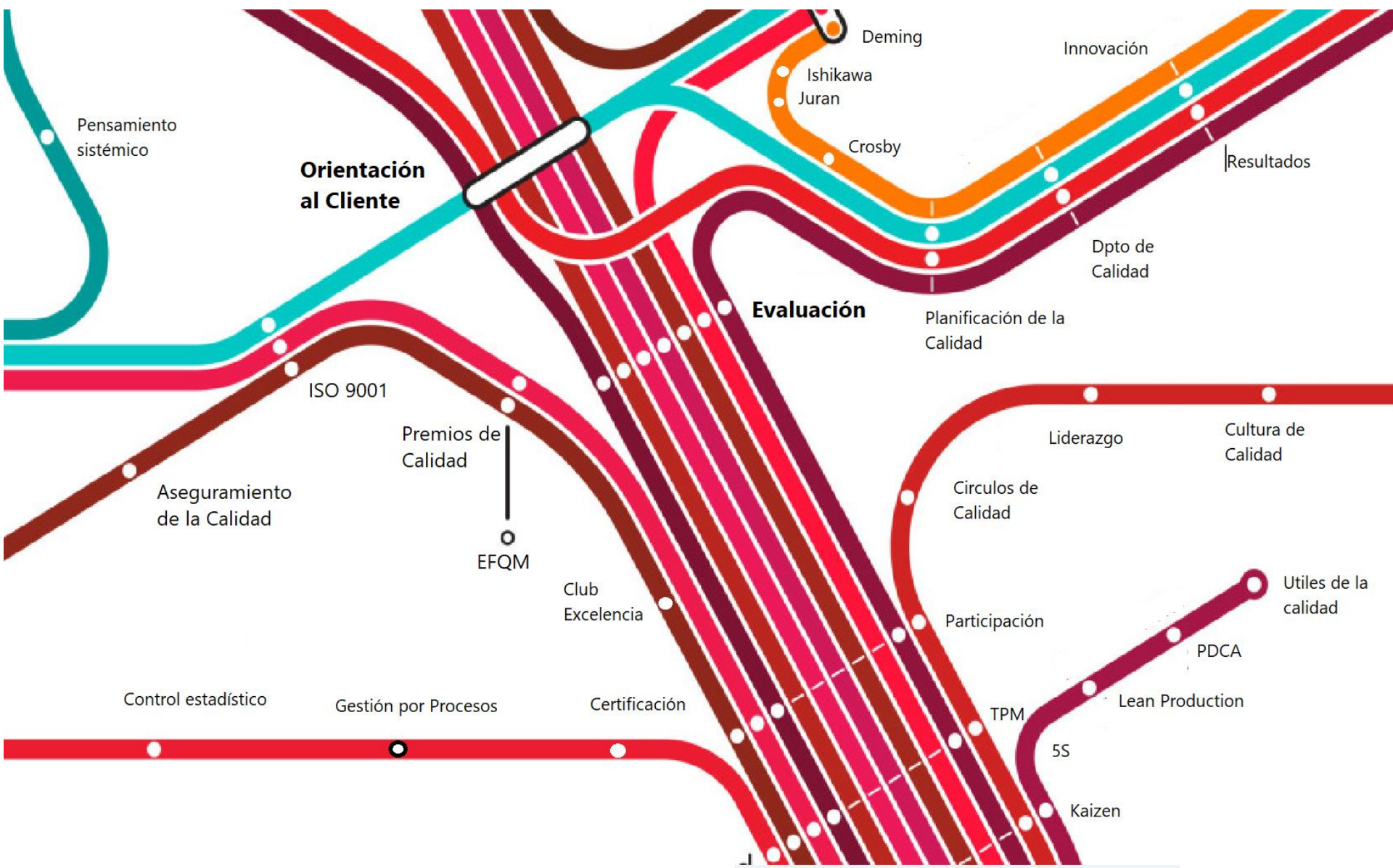








# Modelo con muchas variantes y con muchos principios que tienden a integrarse



# El Milagro japonés y la ola de admiración por Japón

Japón 1975

ISO 1987

1980 Difusión pública  
y difusión académica

1988 Premio  
Malcolm Baldrige

1989 European  
Foundation Quality  
Management

1991 EFQM  
Excellence  
Award

1991 Club  
Excelencia en  
Gestión



# El aterrizaje de los Modelos de Calidad

*Los modelos de gestión de Calidad llegan en un contexto receptivo: hacía tiempo que se hablaba de la etiqueta Nuevos Modelos de Gestión a partir de la convicción de que el mundo de la gestión de empresas estaba cambiando*

*Integra muchas propuestas de carácter parcial: enfoque cultural, pensadores sistémicos, etc.*

*Se impone e integra a los modelos humanistas derivados de la psicología: Desarrollo Organizacional*



En los 80 y 90, la ciudadanía leía sobre estos temas.

# Organization Development: Strategies and Models

Beckhard, R

Note: This is not the actual book cover

**THOMAS J. PETERS and  
ROBERT H. WATERMAN**

#1 NATIONAL BESTSELLER

"Exuberant and absorbing...one of those rare books on management that are both consistently thought provoking and fun to read." — *Wall Street Journal*

# In Search of Excellence

Lessons from America's Best Run Companies

*HarperBusiness Essentials*

En Castilla y León Renault tuvo una gran incidencia en la difusión de la cultura de calidad





“en su forma ortodoxa, la gestión de la calidad está notablemente mal adaptada al entorno del sector público” James E. Swiss 1992.





*¿Cómo es posible que una concepción de la gestión que estaba **concebida para** producción **industrial**, para la producción de **manufacturas** y para el contexto **japonés** se acabe aplicando a la **gestión pública** y a la **producción de servicios** en prácticamente todo el mundo?*



- **1º Explicación:**  
La derrota del sector Público en los 80 y 90
- **2º Explicación:**  
The New Public Management
- **3º Explicación:**  
El desarrollo de un colectivo profesional y un entramado organizativo muy eficaz
- **4º Explicación:**  
El atractivo de normas y premios
- **5º Explicación:**  
La calidad de la gestión de calidad





# 1º Explicación:

## La derrota del sector Público en los 80 y 90

*La crisis del sector público integra una infinidad de causas vinculadas a la crisis del estado del bienestar, los cambios culturales de la ciudadanía, el agotamiento del modelo de gestión anterior y la inadecuación a los incipientes cambios tecnológicos*

*Se vive en países con tradiciones de gestión pública muy diversa y con tradiciones ideológicas pertenecientes a todo el espectro político*



# 1º Explicación:

## La derrota del sector Público en los 80 y 90 CASO ESPAÑOL

*Necesidad de  
democratización,  
descentralización y  
mejora organizativa*

*Trayectoria reformista*

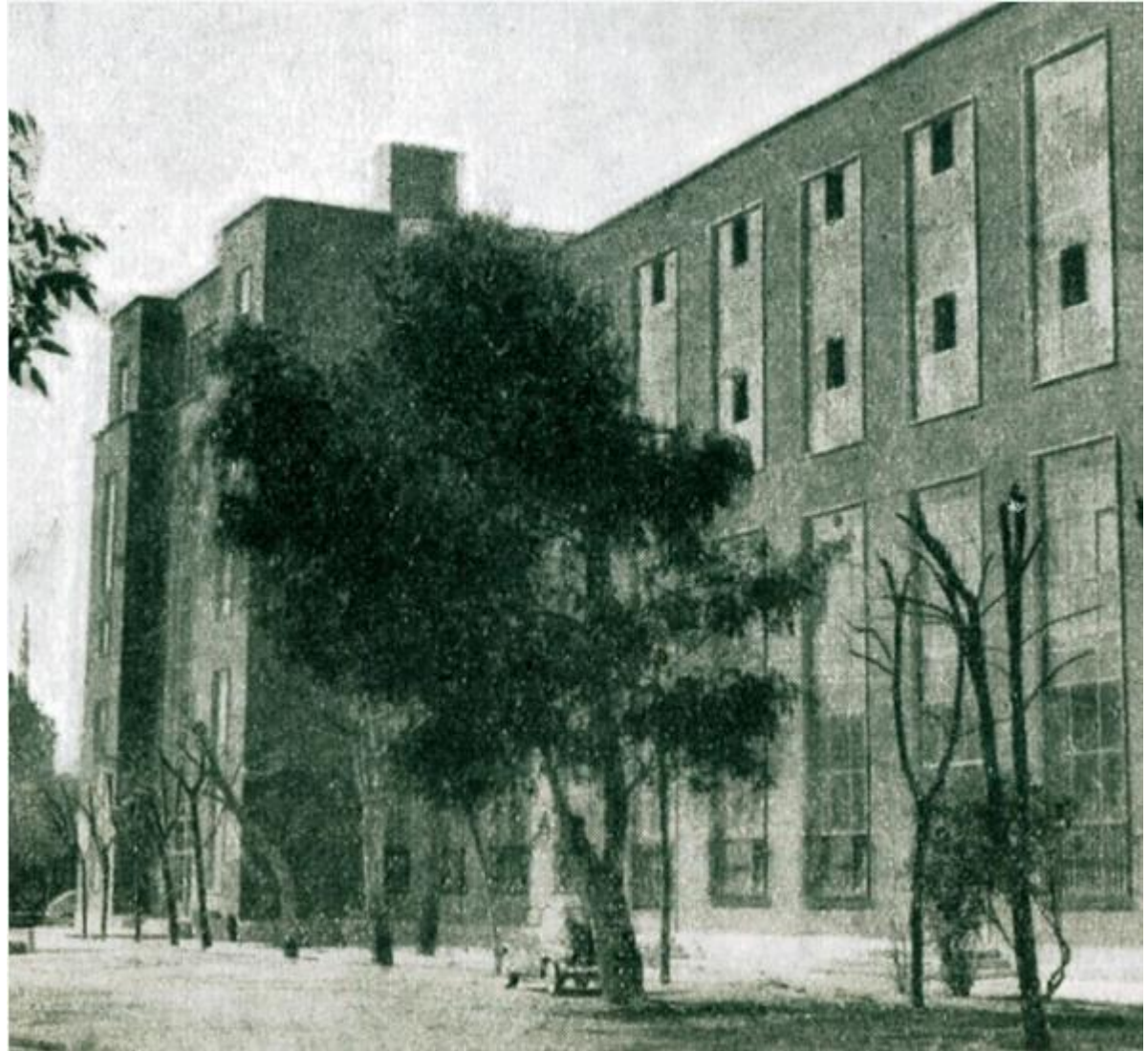
*Trayectoria modernizadora*



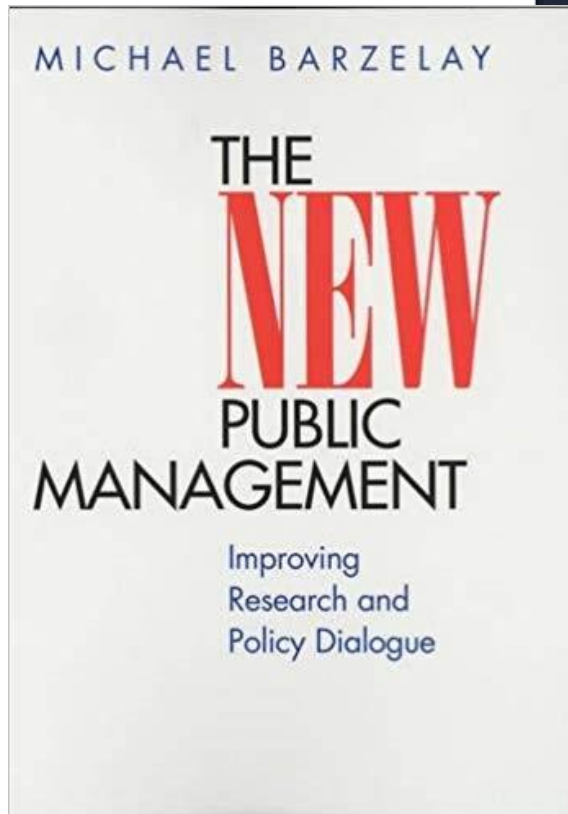
*La admiración a la empresa es un fenómeno relativamente novedoso*

En los años 50 era la función pública la que enseñaba a la empresa, al menos en España

Escuela de Organización Industrial  
Instituto Nacional de Racionalización del Trabajo (INRT),



## 2º Explicación: *The New Public Management*

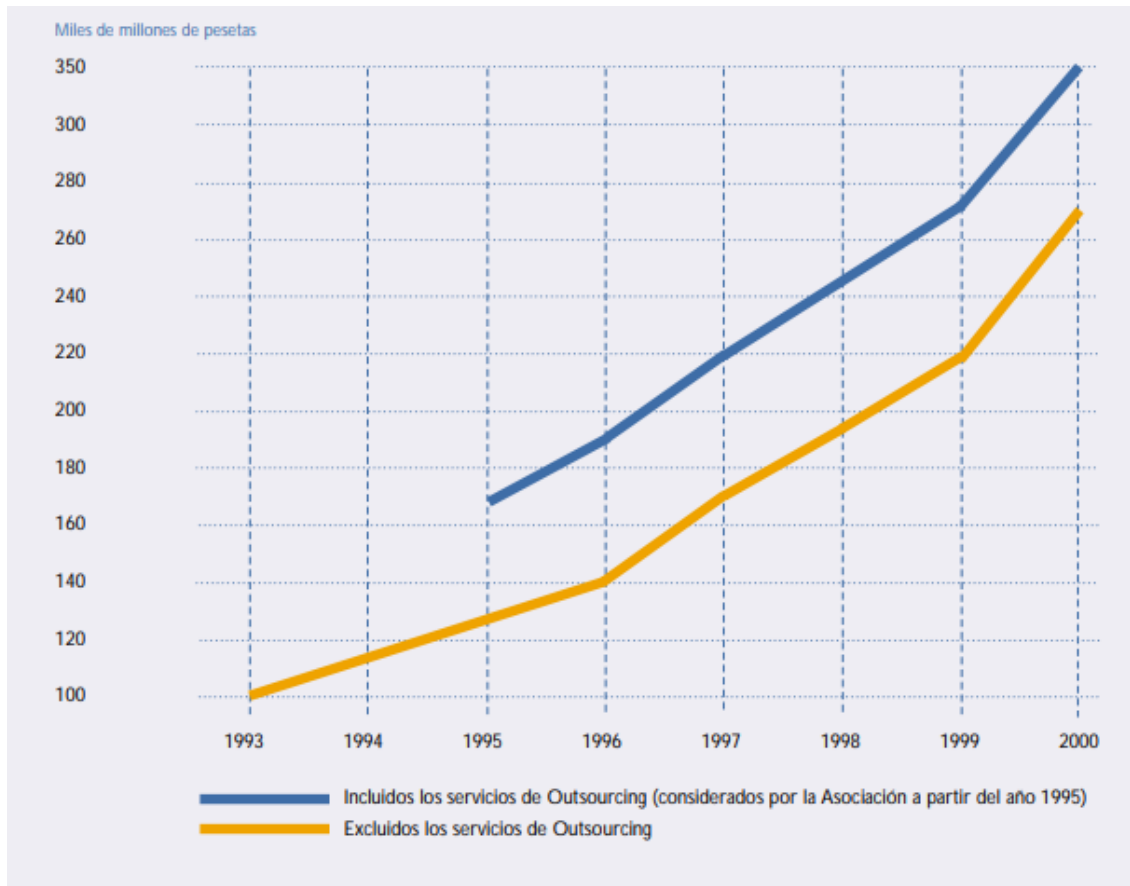


Los planteamientos de *New Public Management* nacieron ligados al *thatcherismo* y el contexto conservador pero acabaron inspirando la modernización de la administración pública de una gran diversidad de países



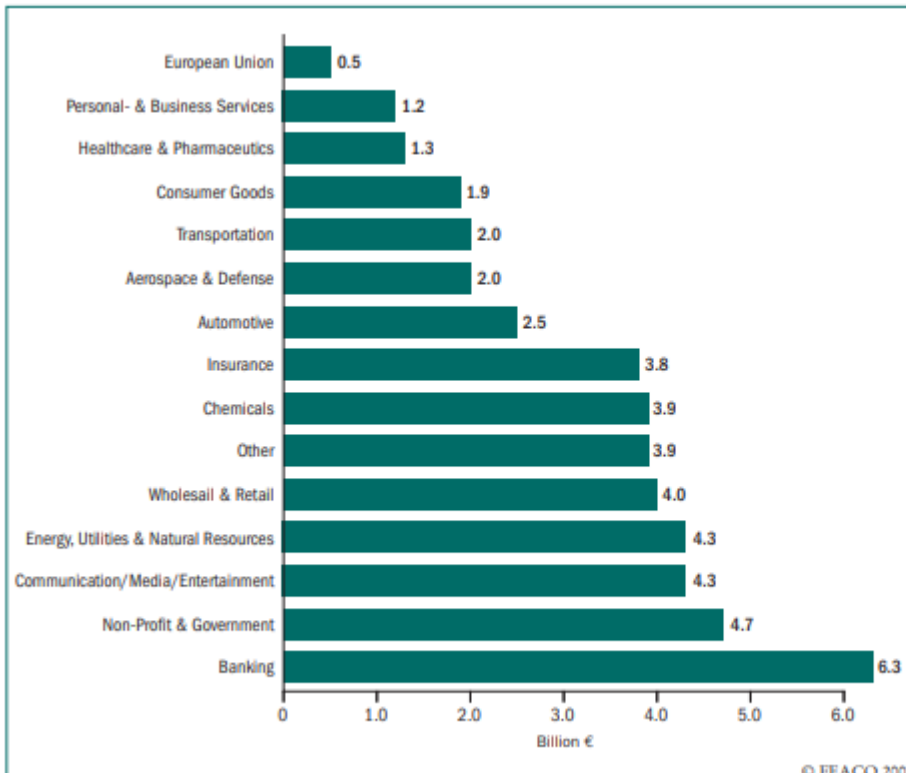
### 3º Explicación: El desarrollo de un colectivo profesional y un entramado organizativo muy eficaz

Evolución del **volumen total del mercado de servicios de Consultoría en Dirección y Organización de Empresas** (1993-2000)



Asociación Española de Empresas de Consultoría, año 2000

Antes de la crisis de 1973, la tendencia dominante en las organizaciones es integrar dentro de su organigrama a los servicios de apoyo organizativo, de manera que la dinámica de contratación de servicios externos era puntual y poco generalizada. El crecimiento se impone después de la crisis del 1979, en el año 1972/73 se publica una guía de consultores de España que contaba con 6000 direcciones, el incremento de trabajadores en este sector fue espectacular en la década siguiente.



Consulting Spending (bill. €) – Breakdown by Client Industry, 2002

La consultoría al sector público crece espectacularmente. En el año 2002, según el Survey of the European Management Consultancy Market, el segundo cliente de este tipo de servicios en cuanto a volumen de negocio era la administración pública.

## 4º Explicación:

### El atractivo de normas y premios

La Gestión de Calidad ofrece una oferta de motivaciones extra: el potencial de imagen que aportan los sellos, premios, normas superadas...

En algunos ocasiones ha habido riesgo de confundir el medio y el fin.







EFQM EXCELLENCE AWARD 2016

ALCORRENDA S

# 5º Explicación:

La calidad de la gestión de calidad



# Adecuación de la gestión de calidad al sector público

1995 se adapta el modelo EFQM al sector público.

2000 “Libro Blanco para la mejora de los Servicios Públicos”, que recogió 72 medidas destinadas a la modernización de la Administración española.

2004 Dirección General de Inspección, Evaluación y Calidad de los Servicios, que prefiguraba la posterior Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL).

En 2005, el Real Decreto 951/2005, aprueba el Marco General para la Mejora de la Calidad en la Administración General del Estado, AEVAL convoca desde 2008 los premios a la Calidad e Innovación en la Gestión Pública

El Ayuntamiento de Alcobendas gana el EFQM Excellence Award en el año 2016

El EFQM cuenta con un valor cercano a los 70 entes públicos españoles con algún tipo de reconocimiento.

La oferta de formación sobre calidad en la función pública está consolidada INAP

# Inadecuación de la gestión de calidad al sector público

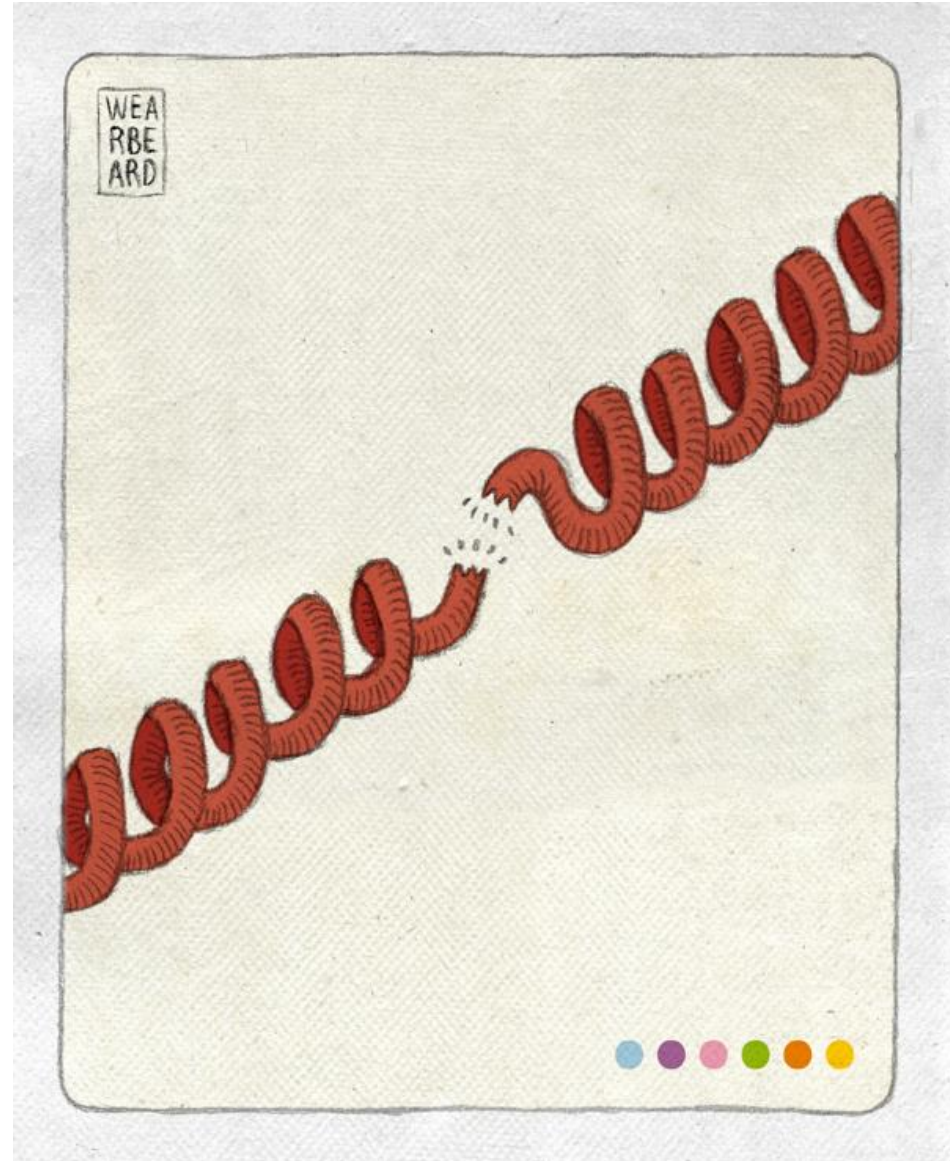
● Cliente

● Liderazgo

● Evaluación

● Servicios

● Coste



# Los problemas de la **orientación al cliente** de la función pública



No son solo clientes sino también propietarios

No es necesario atraer más clientes sino asegurar que accedan quienes legalmente tienen derecho

No siempre tiene la posibilidad de elegir.

Múltiple rol del cliente: electores, contribuyentes, consumidores, usuarios, ciudadanos...

Multiplicidad de clientes

Clientes cautivos

Adaptaciones de la satisfacción del cliente.

# Los problemas del **liderazgo** de la función pública



Compleja articulación entre el nivel político y el nivel técnico

Limitaciones normativas a la capacidad de acción

Capacidad de cambio organizativo sometida a muchos condicionantes

Renate Mayntz,  
Fuente: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung



# La difícil cohabitación con los sistemas **internos de inspección y evaluación**

Los sistemas públicos cuentan con una tradición de inspección y supervisión, a la que se han unido las nuevas exigencias de evaluación de políticas y la llegada en los 90 de los sistemas de evaluación de calidad.

Existe una hipertrofia de determinadas prácticas evaluativas que no se utilizan suficientemente en la formulación de medidas.

# La difícil estandarización de los servicios



Los servicios tienen, dificultades para ser estandarizados, para controlar sus procesos y para describir la relación con el cliente.



# Los problemas derivados del **coste**



Las dinámicas de certificación y evaluación de calidad han generado costes que han contado con cierta respuesta y han supuesto un retroceso de las prácticas de gestión de calidad debidas a la crisis.

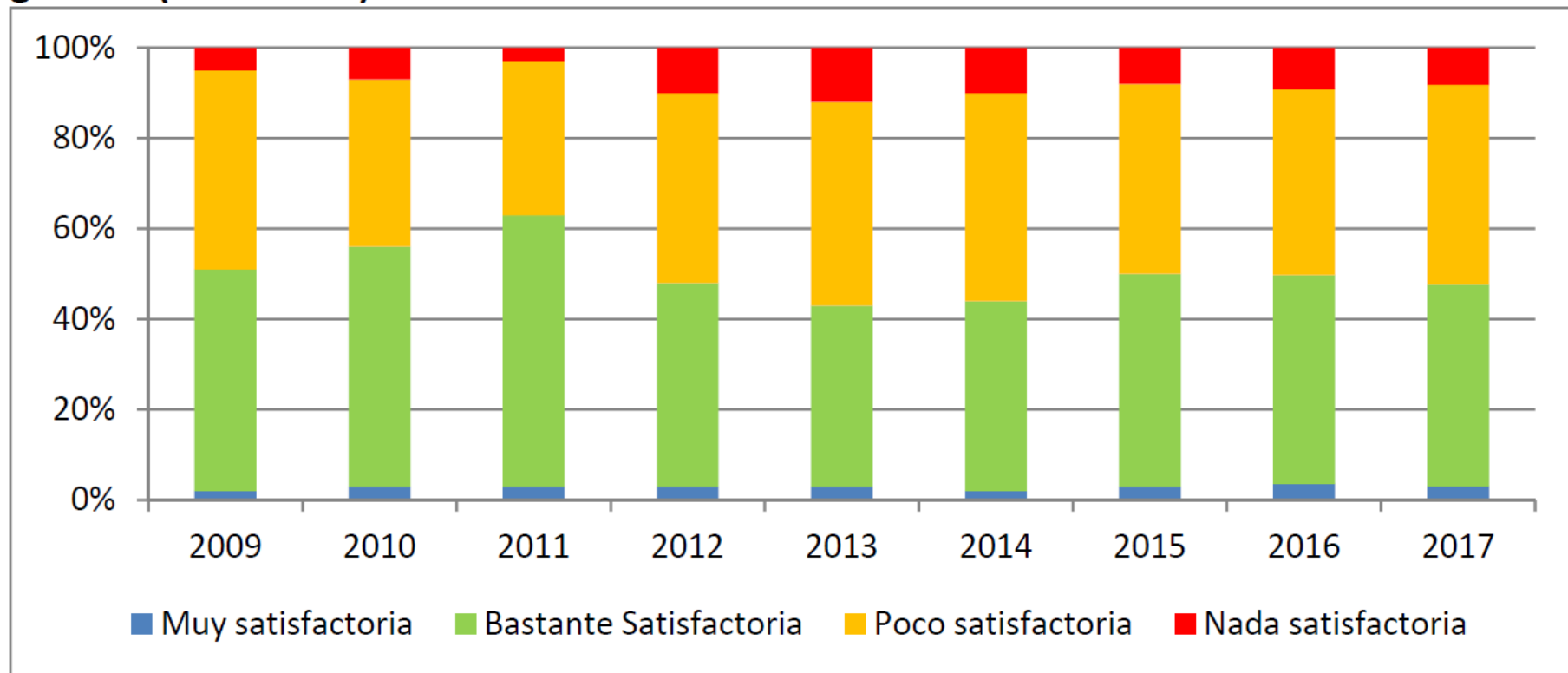
## **Línea 2:** Evaluación de resultados

Buenos resultados a nivel macro pero con problemas de atribución

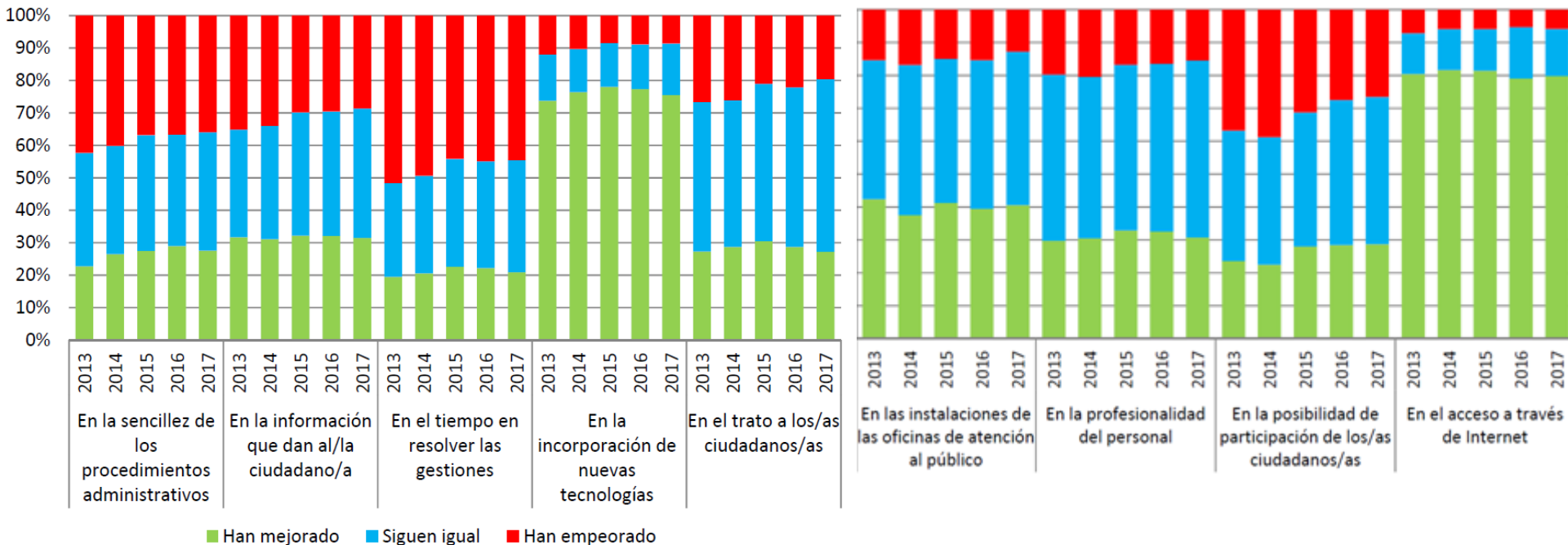
Buenos resultados a nivel micro pero con problemas de sesgo

# Los macrodatos: confianza, eficacia en la administración pública

Satisfacción ciudadana con el funcionamiento de los servicios públicos en general (2009-2017)



# (2013-2017) Relación Percepción ciudadana sobre si las Administraciones Públicas han mejorado o empeorado en los últimos cinco años en las diferentes dimensiones



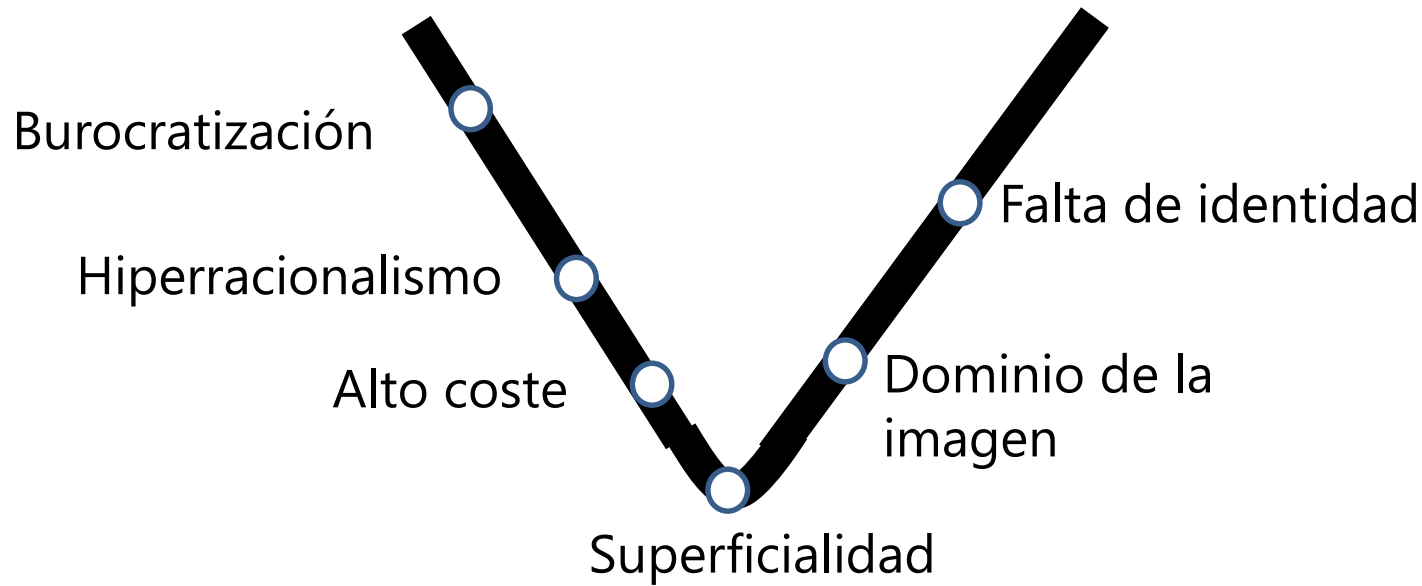
**Los microdatos:** Evidencias claramente positivas

**Evaluación de programas**

**Estudios de caso**

**Papers científicos**

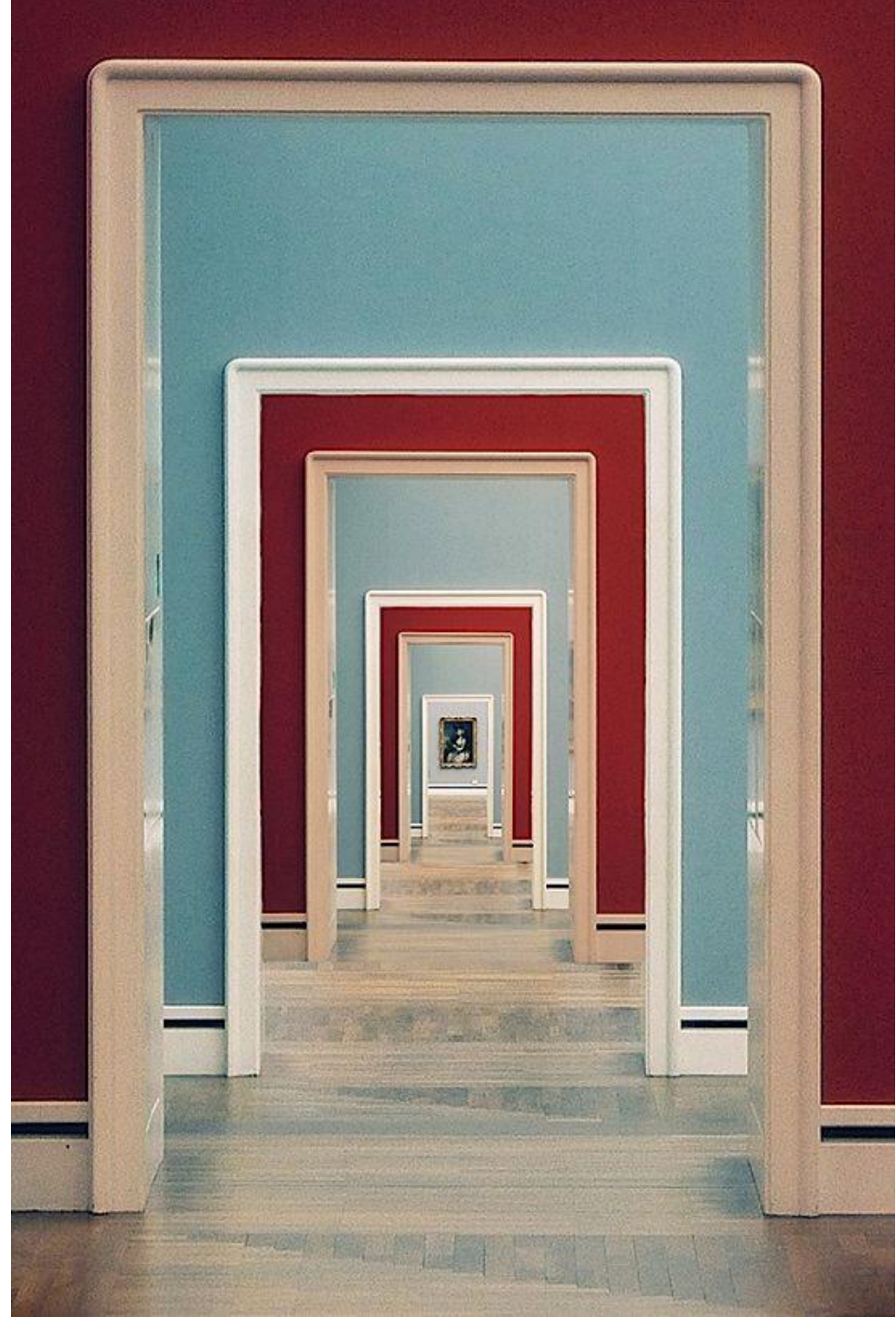
# Las críticas más frecuentes a la gestión de calidad en el sector público.



# Línea 3: Retos y opiniones

4 Retos

4 Opiniones

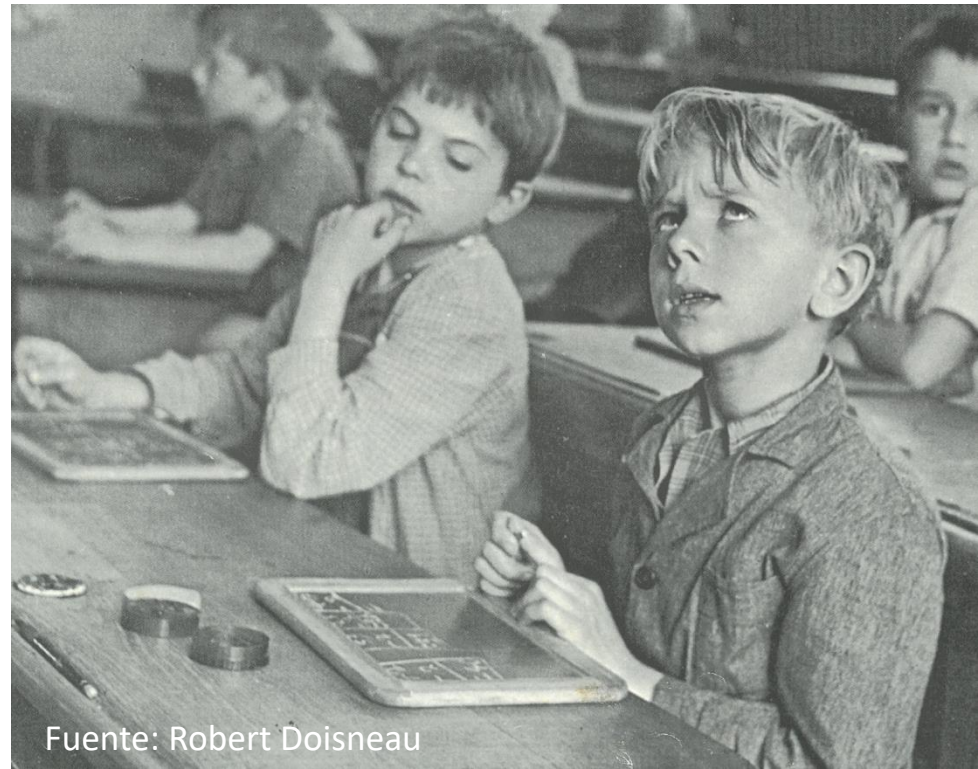


# 1º Reto: Cambiar nuestra relación con el modelo empresarial

Las empresas están experimentando un giro individualista en la intervención y una menor producción de doctrina y pensamiento

Los grandes cambios se están derivando de la innovación tecnológica y sus modelos de gestión

Hay que generar integración de prácticas y discursos. Renovado interés de la empresa por el sector público



Fuente: Robert Doisneau



# 2º Reto: profundizar en las nuevas doctrinas sobre la gestión pública

Gobernanza y New Public Service

Renacimiento de la Teoría Organizativa Crítica



# 3° Reto. La democracia participativa

*La participación aborda un  
debate sobre su legitimación,  
su alcance y sobre sus  
condiciones de posibilidad*

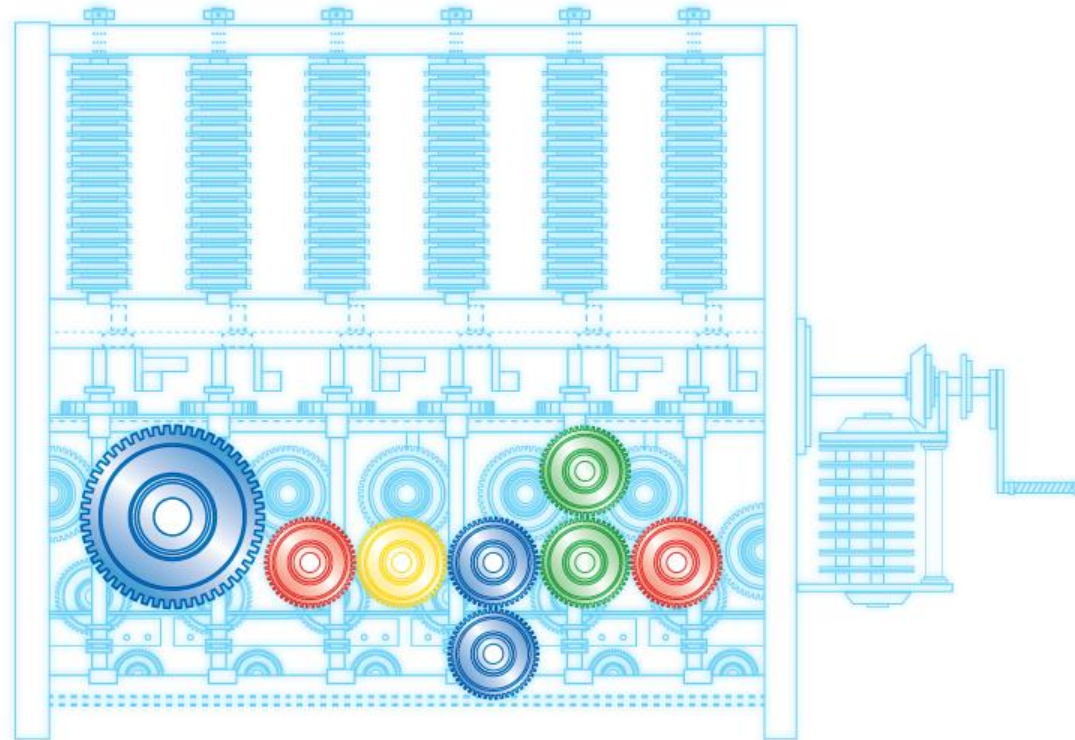
Juan Genovés. Acento, 2016



# 4º Reto. La administración electrónica y la gobernanza digital

*El reto no es tanto incorporar las innovaciones como gestionar la apropiación organizativa y social de las tecnologías.*

*En este campo el choque entre tecnofilia y tecnofobia es frecuente y genera mucha necesidad de análisis.*



# Recomendaciones (Opiniones personales)



**Riesgo de conflicto  
de intereses**

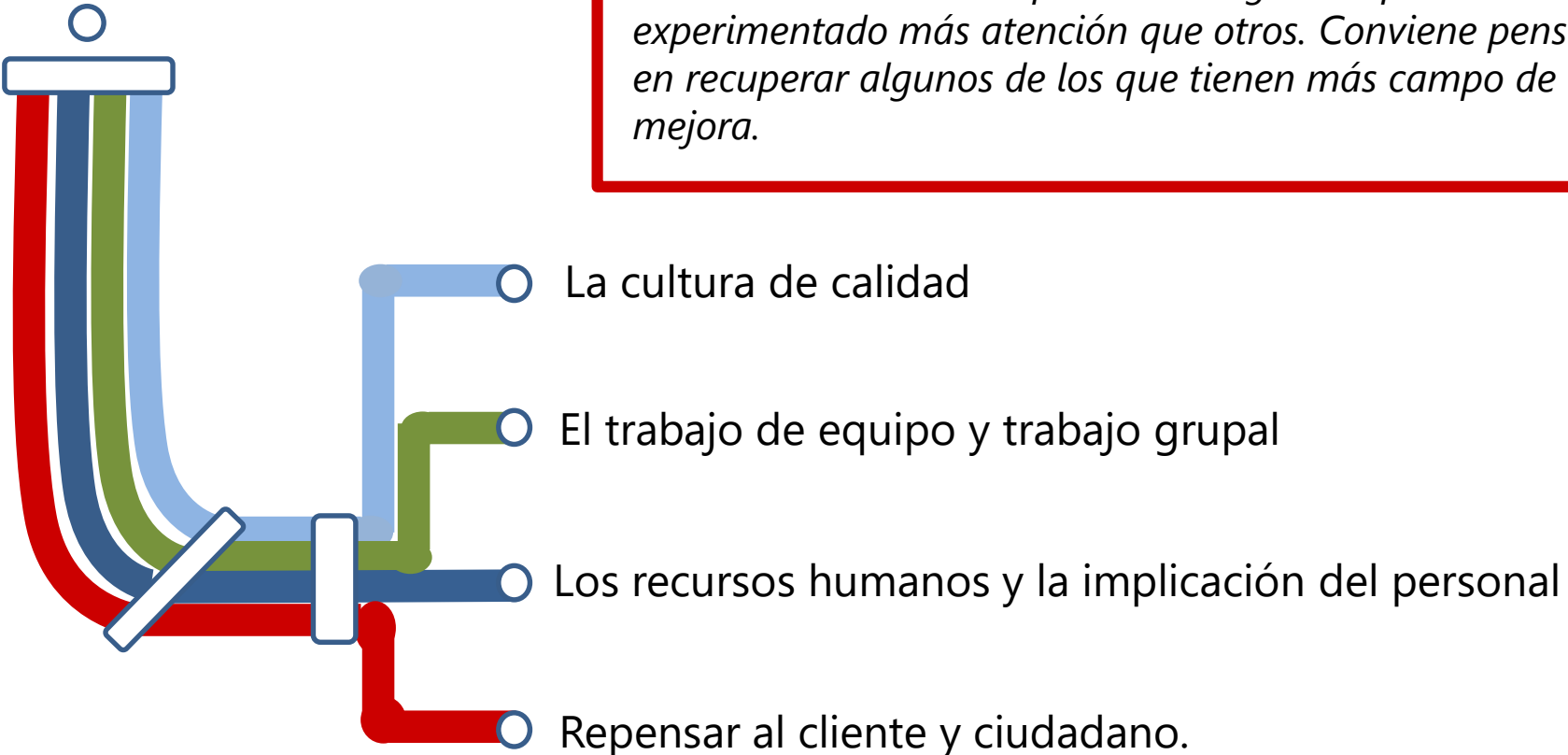


# 1º Opinión:

## Recuperar la gestión de calidad

*La gestión de calidad se ha convertido en la ortodoxia y la corriente central de la gestión organizativa, pero su desarrollo no ha sido equilibrado: algunos apartados han experimentado más atención que otros. Conviene pensar en recuperar algunos de los que tienen más campo de mejora.*

Mejora



## 2º Opinión:

# Recuperar las tradiciones humanistas

Las tradiciones humanistas de gestión no se pudieron vivir en España porque nuestro marco político en los años 60 y 70 no era muy dado a la participación y los equipos autónomos.

El movimiento de Desarrollo Organizacional generó líneas de trabajo muy bien orientadas a la transformación y el cambio.



OD  
Organization  
Development

### **3º Opinión:**

Necesidad de recuperar el liderazgo de la función pública

Todas las supuestas debilidades del sector público pueden ser fortalezas a la hora de generar sistemas de gestión excelentes y exportables.



# 4º Opinión:


## Potenciar la Interdisciplinariedad en la gestión pública

Se puede interpretar la gestión pública como un campo de conflicto entre enfoques disciplinares (derecho, economía, ingeniería...)

La opción por la pluralidad disciplinar supone una garantía de adaptabilidad ante los cambios y ante la complejidad de la gestión.







Muchas  
gracias por su  
atención