

Informe de Conclusiones

Área Temática: **Innovaciones conceptuales y mejores prácticas para promover la calidad y excelencia en la gestión pública**

Coordinador: **Joaquín Ruiz López ***

I. Presentación

Durante los días 5 al 7 de noviembre de 2008, se desarrollaron los 18 Paneles seleccionados para esta área temática, en el seno del XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Buenos Aires (Argentina).

El desarrollo de los Paneles ha permitido involucrar activamente un número significativo de funcionarios y organismos públicos de distintos niveles de gobierno (centrales, regionales o municipales), así como de expertos universitarios e investigadores y miembros de Institutos o Escuelas de formación de funcionarios.

Desde el punto de vista de los contenidos, el desarrollo de los Paneles ha respondido a los fines pretendidos del aprendizaje mutuo, característico del congreso anual del CLAD. En este caso, ha permitido conocer con más detalle y debatir sobre las experiencias de implantación y despliegue de la Calidad y la Excelencia en la gestión pública, realizadas desde ámbitos diversos por las administraciones públicas iberoamericanas. Al mismo tiempo, se han podido constatar los vínculos e interrelaciones existentes entre la calidad de los servicios y las políticas públicas, la gobernanza y la calidad institucional y de gobierno, en cuyo marco teórico parece muy relevante la aprobación de la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, que también ha habido ocasión de conocer oficialmente en este Congreso tras su aprobación final por la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno.

Aunque el presente Informe de Relatoría trata de reflejar de modo fiel y objetivo el desarrollo de las exposiciones y de los debates que tuvieron lugar en los distintos Paneles, las conclusiones que siguen son lógicamente imputables a la percepción de quien las suscribe.

II. Principales conclusiones

1. Los 62 paneles inicialmente presentados a esta Área Temática, y los 18 expuestos confirman una primera hipótesis, cada vez más compartida, en el sentido de que, con todas las reservas necesarias (y ello se ha puesto de manifiesto en numerosos paneles), la Calidad y la Excelencia están definitivamente inscritas en la agenda de los poderes públicos de América Latina. Así, se ha tenido ocasión de comprobar los procesos de mejora continua de muchas organizaciones públicas que, a pesar de las insuficiencias de las reformas en la región, permiten ser optimistas sobre el uso creciente de nuevas herramientas gerenciales que están facilitando progresivamente los avances en el cambio cultural de las Administraciones Públicas. La misma aprobación de la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, antes mencionada, es un documento único en el mundo que simboliza en el más alto nivel este hecho. Además, gran parte de las

* Director. Departamento de Calidad de los Servicios. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL). España.

ponencias presentadas y los subsiguientes debates se han mostrado alineados con las propuestas de dicha Carta.

2. Ahora bien, la propia Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública debe dotarse de mecanismos para su despliegue, implantación y seguimiento que aseguren toda su potencialidad, de suerte que no quede reducida a una declaración de principios e intenciones loables. Tales principios deben hacerse reales y operativos mediante los instrumentos y herramientas de calidad necesarios. Por ejemplo, con la *gestión del conocimiento*, desarrollada cada vez por más organizaciones, se está facilitando la visualización de mejores prácticas sobre diversos programas y proyectos, que ahora se utilizan por las organizaciones y que antes estaban implícitas en los empleados, en las personas. Los procesos de gestión del conocimiento están contribuyendo a situaciones de mejora continua, ya que se están comenzando a aprovechar los conocimientos y la información, que anidan en el seno de las organizaciones, de una manera más eficaz y eficiente que antes, involucrando cada vez más a más personas. Las experiencias y el discurso teórico, desarrollados por expertos de diversos, relativos a la implantación de comunidades de práctica, de aprendizaje o comunidades virtuales, y su innovador valor para la mejora de la eficacia y el rendimiento de las organizaciones, serán una referencia significativa para los futuros procesos de innovación gubernamental y de mejora de los sistemas de dirección de los empleados en las organizaciones públicas. También ha sido interesante constatar que debe hacerse un mejor uso de las nuevas tecnologías de la información al servicio de la dirección del personal, que incluiría una política organizativa de incentivos incluso económicos para facilitar la gestión y la transferencia de los conocimientos, tácitos o explícitos en una organización, a partir de la generación de estímulos y del aprendizaje derivado del conocimiento de las mejores prácticas en esta materia.
3. De manera transversal, recorriendo diferentes paneles, se ha coincidido en que la implantación de la Calidad y la Excelencia en las administraciones públicas iberoamericanas es básicamente un asunto de índole *cultural*, que afecta a las organizaciones en todos sus ámbitos pero que reclama especial atención de las funciones directiva (liderazgo) y de Recursos Humanos. El hecho de que el tratamiento de cuestiones como la formación o capacitación, la evaluación del desempeño, la gestión del conocimiento y el teletrabajo estén escapando del ámbito estricto de los Recursos Humanos para convertirse en poderosas palancas para la mejora de la calidad es altamente significativo. En este sentido, cabe traer a colación las conclusiones de una Técnica de Grupo Nominal celebrada en 2006 en Sta. Cruz de la Sierra (Bolivia) con directivos públicos de varios países iberoamericanos: De entre diez factores críticos de éxito identificados para la implantación de la calidad en la Administración Pública, dos de ellos, *Cultura Organizacional* y *Liderazgo*, concentraron el 51% de las prioridades.
4. Reiteradamente se ha insistido en el problema del *liderazgo político*. Una de las peculiaridades más relevantes de las organizaciones públicas es la coexistencia entre los planos político y técnico, por lo que no sólo es indispensable el impulso de los responsables políticos, sino que sin su compromiso no resulta imposible *automatizar* y estabilizar los sistemas de gestión de calidad. Si el sistema de gestión de calidad de una organización no se encuentra suficientemente estabilizado resulta extremadamente vulnerable a los cambios políticos. La ausencia de esa necesaria involucración de los líderes políticos también dificulta, si es que no imposibilita, el alineamiento de los objetivos operacionales con los políticos. Algunas experiencias argentinas han implementado distintas políticas de gestión de calidad en contextos de recambio institucional, al haberse producido un cambio en los políticos que gobernaban la ciudad. Se han adoptado unos determinados sistemas de gestión de calidad, que han permitido acreditar su

consolidación, a partir de constituirlos como instrumentos de mejora continua, a través del liderazgo de los directivos públicos y del empoderamiento de los agentes y la apropiación de la herramienta por las organizaciones municipales.

5. En relación con esa *antinomia* entre política y gestión, han resultado de gran interés los discursos sobre la legitimidad de las políticas de los gobiernos locales, a través del debate y el análisis político que se ha efectuado sobre determinadas políticas públicas y proyectos de mejora gerencial desarrollados en varios países, sobre todo en el nivel sub-nacional. Dentro de esas, han podido conocerse diversos modelos de gestión pública local, relacionados con la participación ciudadana y la planificación participativa de la sociedad civil, como medio para generar transparencia administrativa y una mayor responsabilidad de la ciudadanía para fiscalizar las acciones de los gobiernos. Con esas iniciativas se está contribuyendo a garantizar mecanismos más eficaces para la rendición de cuentas y para la modernización de la gestión pública municipal. Al mismo tiempo, se ha constatado que con esa modernización, en la que tiene gran importancia la influencia y participación de los ciudadanos, se ayudará al desarrollo social y al fortalecimiento institucional orientado hacia la calidad de vida de la población.
6. La participación se ha convertido en uno de los conceptos clave del Área Temática, pero los panelistas y asistentes han mostrado su perspicacia al ir más allá de la mera enunciación de su importancia. En efecto, han identificado el aspecto crítico debatiendo sobre la tensión que puede producirse entre *participación* y *eficiencia*. Incluso podría decirse entre elementos *democráticos* y *tecnocráticos*. Es éste un problema que debe encararse con un planteamiento dialéctico y una perspectiva integral e integradora de calidad, de calidad democrática. Los enfoques de *gobernanza* son necesarios para encarar ese falso dilema.
7. En algunos paneles se ha puesto de manifiesto la necesidad de conectar la gestión de calidad (inicialmente circunscrita al ámbito organizacional) con el proceso de elaboración y gestión de las políticas públicas. En este sentido, las políticas de calidad y la calidad de las políticas son piezas que forman parte del mismo sistema. Tampoco puede ignorarse que la calidad de los servicios públicos debe extenderse a aquellos que son prestados por operadores privados. De este modo, el fortalecimiento y mejora de la regulación o de la normatividad es parte de la calidad en la gestión pública.
8. Debe destacarse que dentro de esta Área Temática se han desarrollado algunos paneles cuyo objeto parecería inicialmente ajeno al contenido de la misma, pero que si se presta atención a la caracterización del Área temática podrá apreciarse su íntima vinculación. Se trata del debate sostenido en algunos paneles, sobre la importancia que, para el fortalecimiento institucional y la obtención de mayores cotas de legitimidad de los gobiernos y de las Administraciones Públicas, tiene la cooperación para favorecer la institucionalización de la evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios en Iberoamérica. A ese debate, también, se ha contribuido con el panel dedicado al conocimiento de algunas de las experiencias iberoamericanas más significativas que actualmente se están desarrollando en materia de evaluación de los programas y políticas públicas. Se ha sostenido que la transformación de los modelos de gestión no sólo se conseguirá con intervenciones públicas en el modelo económico y social, y no sólo abordando procesos de ajuste del papel de lo público y de su interacción con el mercado, sino desarrollando planteamientos de ajuste fiscal y de estabilidad presupuestaria y, sobre todo, con nuevos proyectos de mejora de la regulación por parte de los Estados, como se demuestra con los acontecimientos financieros sucedidos en el mundo en los últimos meses, lo cual implica la necesidad de conocer más racionalmente los resultados y efectos de las

intervenciones públicas. Por tales razones, la evaluación de las políticas públicas adquiere hoy su mayor relieve para fortalecer las acciones públicas, para mejorar la calidad democrática y la mayor legitimidad social de aquellas intervenciones y, al mismo tiempo, para aumentar la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos y las Administraciones ante la sociedad. A pesar de experiencias como las de las Naciones Unidas, de la Sociedad Argentina de Evaluación, la CONEVAL de México o la AEVAL de España, se debatió entre ponentes y asistentes sobre la lentitud de los gobiernos para tomar conciencia de la importancia de la institucionalización de la evaluación, cuestionándose en algunos casos el interés o no del estamento político en la evaluación como instrumento de rendición de cuentas, de mejora del diseño e implementación de las políticas públicas y de perfeccionamiento de la calidad democrática.

9. Singular relieve ha adquirido, ya que simultáneamente se ha celebrado la Conferencia Interparlamentaria del Parlamento Latinoamericano, el debate producido sobre la posibilidad de la instrumentación de los sistemas de gestión de calidad y principios de la calidad total en la gestión de los Parlamentos, a cuyo efecto así se debatió en un Panel, atendiéndose a las peculiaridades de ese tipo de organizaciones públicas, a sus procedimientos y a sus productos. A ese respecto, han sido muy interesantes las reflexiones de distintos expertos y responsables argentinos de diversas instituciones argentinas. Al centrarse en la Administración Pública, con cierta frecuencia se tiende a olvidar a los otros dos poderes, por lo que son de agradecer las experiencias mostradas sobre la implantación de normas de la familia ISO en cuerpos legislativos, y que constituyen una prueba de cómo las herramientas de gestión de calidad pueden contribuir a mejorar la eficacia del Estado y a fortalecer el sistema democrático.
10. En repetidas ocasiones se ha hecho énfasis en la pertinencia de los Modelos de Calidad y Excelencia, ya que proporcionan una visión holística y sistémica de la gestión organizacional, proveen de un lenguaje común y facilitan la evaluación comparativa (*benchmarking*) y el aprendizaje mutuo. Así, a través de la presentación realizada por la Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad (FUNDIBEQ), ha podido conocerse lo esencial de los diversos Modelos de Excelencia y Sistemas de Gestión de Calidad, y las múltiples herramientas utilizadas por unos y otros países para mejorar la calidad de los servicios y de los procesos, así como la confusión existente a la hora de seleccionar los Modelos o herramientas de gestión más adecuadas a cada realidad nacional, por parte de los responsables de diversas Administraciones Públicas. Se ha tenido conocimiento de la experiencia de implantación de la calidad por parte de la Administración Pública de la República Dominicana, con el modelo CAF (Marco Común de Evaluación), y de las provincias argentinas de Salta y Formosa con el Modelo FUNDIBEQ. Asimismo, se ha planteado la sinergia que producen los Modelos con los sistemas de certificación y acreditación externa de instituciones públicas, como en el caso de Chile.
11. También se han podido conocer otras experiencias de calidad relacionadas con las TIC. Ha sido interesante el planteamiento de la Universidad de Setúbal (Portugal) postulando la conveniencia de dotar de un enfoque explícito de calidad (*la voz del cliente*) a las medidas de generalización de la *e-Administración*. La *e-Administración*, sus portales, etc. no son un fin sino un instrumento para mejorar la calidad de los servicios públicos. De lo contrario, las medidas de administración electrónica corren el riesgo de *emanciparse* o *sustantivizarse* hasta devenir en una especie de nueva *e-Burocracia*.
12. Por otro lado, se ha podido constatar que la formación sobre la Calidad y la Excelencia ha venido dando sus frutos en los últimos años, como por ejemplo, ha sucedido con la replicación

que, del aprendizaje obtenido en los oportunos cursos de capacitación, han hecho algunos alumnos en sus propios países y organizaciones, tal y como ocurre con las experiencias de algunos miembros de la “Red de Expertos Iberoamericanos en Calidad en la Administración” (REI), antiguos alumnos de los cursos “*on line*” realizados por la Fundación CEDDET y con el patrocinio del Ministerio de Administraciones Públicas y la impartición de sus contenidos con profesores de la Agencia española de Evaluación y Calidad. Los miembros de la REI han debatido sobre los problemas e interrogantes sobre el nivel de calidad en la prestación de los servicios públicos de sus países, que tienen que ver sobre todo con la percepción del ciudadano cliente hacia las instituciones públicas.

13. Por otra parte, se han ofrecido diversas reflexiones sobre los principios que subyacen en la Responsabilidad Social Corporativa y las materias y temas que la constituyen, lo que ha permitido constatar la importancia de ese nuevo enfoque para el logro de la calidad institucional. No obstante, se ha llegado a plantear por la mayoría de los intervinientes que en Iberoamérica no existen aun las condiciones suficientes para hablar de la RSC como en Europa. Ni siquiera los partidos políticos han adoptado medidas programáticas para exigir a las empresas medidas en este sentido.
14. El tema de la capacitación ha contado con aportes tanto desde el punto de vista de la experiencia como de los enfoques más “teóricos” de estudios e investigaciones. Así, se han conocido los estudios desarrollados en la Dirección de Investigaciones del Instituto Nacional de la Administración Pública de Argentina, sobre las reformas estatales y de algunas políticas públicas de modernización gerencial, para contribuir a elaborar un marco conceptual metodológico con el que abordar mejor el análisis de las políticas públicas implementadas por las distintas agencias estatales argentinas. En el caso de las políticas y programas de capacitación en la gestión pública, se han referido muchos panelistas a los requerimientos que demanda la ciudadanía de recibir mejores servicios por parte del Estado. Ello exige a las Administraciones Públicas mejorar la capacidad y organización institucional que, por ejemplo en Argentina, se orienta en muchas ocasiones a las actividades de fortalecimiento de las áreas municipales, además de al desarrollo de actividades formativas acordes con las necesidades de los gobiernos locales para cumplir con estas exigencias ciudadanas. Los programas de capacitación, tal y como se debatió en los Paneles, deben definirse de acuerdo con los requerimientos institucionales de concretos objetivos de mejora, pero también según el contexto político institucional donde se desarrollará cada programa formativo. También ha sido interesante conocer los programas de la formación continua de los empleados públicos en España, y su utilidad para la mejora de la calidad de los servicios públicos, a través de lo que han manifestado notables miembros de la Comisión General de Formación Continua, establecida en el Instituto Nacional de Administración Pública, en cuya Comisión trabajan diversos panelistas que han intervenido en el Congreso del CLAD, miembros de la Federación Española de Municipios y Provincias, así como de otras Entidades Locales, como la Diputación de Alicante y los Ayuntamientos de Langreo, Barcelona y Madrid.
15. Se ha debatido por algunos panelistas sobre los programas de colaboración interuniversitaria para la formación de calidad y excelencia de los gestores y directivos públicos locales latinoamericanos, como se pudo comprobar con las experiencias de la Universidad española de Alicante, la Universidad de Bath del Reino Unido, la Universidad Panamericana de Cuenca de la República del Ecuador y la Fundación DEMUCA de Costa Rica. Con esas colaboraciones, se ha favorecido el acercamiento de las más avanzadas técnicas de gestión a espacios públicos latinoamericanos, a través de estudios conjuntos y del conocimiento de las experiencias de

modernización de algunos Municipios de diversos países. Es de esperar que el mantenimiento de la cooperación bilateral y el aprendizaje mutuo, obtenido con el desarrollo de ese tipo de experiencias de cooperación interuniversitaria, contribuirán a la obtención de concretos resultados de mejora y calidad en las organizaciones públicas en el futuro inmediato.

16. Un aspecto que parece tópico no ha sido por ello soslayado en diversos paneles. Se trata de las medidas de incentivación y reconocimiento para el impulso de la calidad. Se ha discutido sobre la repercusión que estos aspectos tienen en materia presupuestaria, por lo que siempre debe tenerse en cuenta para favorecer la sustentabilidad de las iniciativas de calidad.
17. Por último, a lo largo de todos los paneles ha subyacido la idea que, no por sobradamente conocida, debe siempre explicitarse: la necesidad de la cooperación horizontal, multilateral y bilateral, en sus distintas formas y manifestaciones (intercambios, seminarios, foros, pasantías, asistencias, etc.) para lograr el éxito en este empeño de que las administraciones públicas iberoamericanas sean unas administraciones de *clase mundial*.