

Bases conceptuales de la modernización de las Administraciones Públicas

Gonzalo Junoy*

* Doctor en Ciencias Políticas. Director General y Servicios del Ministerio de Educación y Ciencia. España.

En el contexto de la crisis de las administraciones contemporáneas, donde los ciudadanos reclaman más y mejores servicios de los poderes públicos y de sus administraciones, el autor desarrolla la tesis de que, en el ámbito de una administración pública, ajena a las presiones de mercado, que no ha experimentado hasta hace pocos años, la misma urgencia en atender los dictados de la eficacia, de la eficiencia, del rendimiento de la organización, de la obtención de resultados..., la alternativa no es reformar unas áreas concretas, sino introducir criterios de mercado en la organización y en el funcionamiento de la administración, así como la asunción de las técnicas de gestión del sector privado.

In the context of the crisis of contemporary administrations where the citizens demand more and better services from the public offices and their administrations, the author proposes a thesis according to which, in the boundaries of a public administrative system which ignores market pressures, and which has not experienced until recently the urge to cope with demands of effectiveness, efficiency, organizational performance, attainment of results..., the alternative is not to reform some concrete areas, but to bring in market criteria in the administration's organization and performance, as well as the adoption on management techniques from the private sector.

1. Introducción

La afirmación de que nuestro mundo está cambiando de forma espectacular parece haberse convertido en un lugar común.

Hay autores que señalan que estamos viviendo un momento crítico en la historia, incluso un cambio más importante de lo que fue en su momento la Revolución Industrial. Pero más allá de que se trate de un hecho admitido por todos, no cabe duda de que alude a una realidad obvia.

Desde luego todos somos conscientes de que las sociedades avanzadas han experimentado, en la última década, intensas transformaciones. El desmoronamiento en los países del Este europeo, enredados en una complejísima transición hacia la economía de mercado; el resurgimiento de los nacionalismos, disgregadores y agresivos; la reedición de una crisis económica mundial, que muestra ahora signos de recuperación, pero que ha dejado sus secuelas de paro y de empobrecimiento; las actitudes xenófobas, etc., configuran un escenario nuevo, un nuevo orden político y económico internacional, aunque tal vez no nos demos suficiente cuenta de la magnitud y de la amplitud de estas transformaciones, ni percibamos que estamos cambiando con el cambio ni tengamos muy claro cómo sobrevivir en esta situación.

En este contexto de confusión, de descontrol o de crisis, las Administraciones contemporáneas de las democracias occidentales, se ven sometidas a muy justificadas críticas en relación con el peso de la tecnoburocracia, la lentitud de los procedimientos, la inoperancia de sus estructuras organizativas, la incapacidad para comunicarse con los ciudadanos y resolver sus problemas. Se ven agobiadas por el aumento creciente de los gastos públicos corrientes, por el deterioro de la relación calidad-coste de los servicios públicos, y forzadas a emprender iniciativas de reforma o, mejor, de modernización de sus sectores públicos.

En la medida en que la sociedad ha tomado conciencia de su posición activa como titular de derechos de índole prestacional, los ciudadanos reclaman con justicia más de los poderes públicos y de sus Administraciones, más y mejores servicios, reclaman el mantenimiento de al menos un incipiente Estado del bienestar.

Hay que empezar por preguntarse si lo público puede, en esta situación, permitirse el lujo de no resultar siempre eficiente, y si no es necesario

y razonable, a la vista de la prioridad que tiene para la sociedad la prestación de los servicios públicos, acometer un “cambio sobre el cambio” en la gestión de lo público. Digamos ya que el cambio no consiste en tener menores problemas, sino en el marco operativo en el que discutirlos y resolverlos; tiene mucho que ver con la asunción, con humildad, de la autocrítica que los ciudadanos nos exigen.

¿Qué cambios esperan los ciudadanos de quienes somos responsables públicos, de quienes somos servidores públicos? Los ciudadanos esperan de nosotros cosas que parece que no acertamos a darles; esperan que nuestras Administraciones no sean tanto un valor en sí cuanto un instrumento al servicio de sus necesidades.

El debate que, en estos años, tiene lugar en los países occidentales es que hay que crear o, si se quiere, “reinventar”, un nuevo modelo de Administración que funcione mejor, y, al mismo tiempo, que sea menos costosa para los Presupuestos públicos. Los objetivos de controlar la inflación, reducir el déficit público y la deuda se convierten, cada vez más, en las prioridades de las políticas económicas.

En un contexto de crisis económica, lo progresista es contribuir a conformar un poder público menos oneroso, menos gravoso y más transparente, servicial, comunicativo, ágil y responsable. Y ello sencillamente, porque es lo que los ciudadanos tienen identificado como camino de progreso. Recorrerlo es hacer más social el Estado y sus Administraciones públicas.

En este marco de crisis de nuestras Administraciones, la alternativa que se propone no es reformar unas áreas concretas sino introducir criterios de mercado en la organización y en el funcionamiento de la Administración y la asunción de las técnicas de gestión del sector privado.

Y es que en realidad el desarrollo del pensamiento gerencial ha estado vinculado al mundo de la empresa privada, en el que las presiones competitivas han servido de estímulo para la renovación y el perfeccionamiento constante de los sistemas y técnicas de gestión.

La Administración Pública, ajena a las presiones del mercado, no ha experimentado, hasta hace pocos años, la misma urgencia en atender los dictados de la eficacia, de la eficiencia, del rendimiento de la Organización, de la obtención de resultados, del correcto diseño de objetivos, de la definición de responsabilidades, de la puesta en marcha de mecanismos de control y evaluación, de sistemas de planificación de recursos humanos, de instrumentos flexibles y ágiles de funcionamiento de su organización.

La Administración Pública adaptó su organización y su funcionamiento a satisfacer la aplicación universal de las normas y la tradición administrativa estuvo dominada por un lenguaje técnico jurídico, en el que todavía prevalecen los procedimientos reglados, el cumplimiento del trámite frente a los aspectos conectados con la prestación eficaz y efectiva de los servicios.

2. La singularidad de la Administración como poder público

Es verdad que la especificidad de la gestión en la Administración Pública confiere a ésta características propias y diferenciales, que aportan a la Administración su propia singularidad.

La sustantividad de la Administración Pública le otorga condicionamientos específicos para la aplicación y desarrollo de las técnicas de gestión y organización aplicadas en el sector privado.

Efectivamente, la Administración Pública tiene un campo de actividad definido legalmente, dispone en su actuación de poderes coercitivos, está sujeta a las presiones de los grupos políticos y los procesos de elaboración y aprobación de las políticas públicas responden a una diversidad de intereses sociales, a la dinámica política cotidiana y a la confrontación partidista que periódicamente tiene su reflejo electoral.

La Administración, en cuanto ejecutora de la política gubernamental y prestadora de servicios públicos universales, considerados como esenciales por la sociedad (sanidad, educación, infraestructuras, justicia), en cuanto que los procesos políticos de determinación de los ingresos y gastos públicos obedecen a las distintas prioridades que los gobiernos otorgan en cada momento a las necesidades sociales que deben satisfacer, se mueve en un mundo distinto a los rasgos que caracterizan la leyes de mercado, en donde el proceso oferta-demanda, costo-beneficio, competitividad, calidad del producto constituyen elementos singulares de la gestión empresarial; en donde la eficacia, la eficiencia son condiciones "sine qua non" para que las empresas puedan subsistir en el mercado.

En este contexto, podría parecer que no es muy útil la búsqueda de la eficiencia en el interior de la Administración, el análisis de los resultados obtenidos, la incentivación del rendimiento de los empleados públicos, el empleo de técnicas y mecanismos de mercado para incrementar la eficacia o el compromiso por mejorar la calidad del servicio público que se presta.

Sin embargo, sí se entiende que en nuestras Administraciones nos planteamos los mismos problemas: cómo dirigir una organización, cómo motivar al personal, cómo conseguir flexibilidad en una organización compleja, cómo acercarnos a los ciudadanos-clientes, cómo consensuar la aplicación de las políticas, etc. Si consideramos que la función gerencial implica un conjunto de técnicas o instrumentos de gestión, en constante cambio e innovación, y una cultura de valores reconocidos y aceptados comúnmente por lo que se entiende por buena gestión (eficacia, eficiencia), no puede negarse que los principios de la función gerencial, cualquiera que sean las técnicas de gestión que en cada momento predominen en las organizaciones, es plenamente aplicable al sector público; si bien la naturaleza de los poderes públicos, la complejidad de una organización como la Administración, en la que normalmente la prestación de servicios colectivos involucra a varias Administraciones a la vez, hace preciso adaptar las técnicas y conceptos empresariales al sector público y encontrar soluciones innovadoras a sus propios problemas. Tendremos ocasión de examinar posteriormente estos aspectos.

La adaptación de los principios de la gestión privada requiere crear un marco de responsabilidad para la gestión pública, en el que se incluyen varios criterios de modernización, como la exigencia de obtención de resultados y medición de los mismos, normalmente a través de indicadores cuantitativos; el fortalecimiento de las funciones directivas; la introducción de acciones de formación, concebidas no tanto como un mero instrumento para la obtención de ascensos o para la satisfacción personal, sino primordialmente como mecanismo ligado al desempeño de puesto de trabajo, motivador de capacidades y destrezas, y apto para satisfacer las necesidades de la Organización en su conjunto. En este marco, deben adquirir una consideración prioritaria las acciones formativas dirigidas al personal directivo o predirectivo, para que luego se conviertan en difusores de las nuevas pautas culturales y de conducta que deben inspirar la consecución de una Administración orientada a objetivos.

La función gerencial incluye el valor de la eficiencia, la eficacia y la calidad. La eficiencia se obtiene de la ratio entre los recursos aplicados a una actividad y los resultados obtenidos; una gestión más eficiente resulta de incrementar los resultados, empleando los mismos recursos, o de disminuir los recursos para obtener los mismos resultados.

Sin embargo, la aplicación de este concepto a la Administración presenta dificultades; la decisión de incrementar la eficiencia no puede basarse

en criterios puramente técnicos, sino que puede verse afectado por consideraciones políticas, y por otro lado, es difícil cuantificar, incluso definir, los resultados de numerosas actividades públicas.

La definición tradicional de eficacia responde al grado en el que se alcanzan los objetivos previstos, de manera que al directivo responsable de un área se le atribuye la eficacia de su gestión mediante la contrastación de los objetivos alcanzados con los previstos. Sin embargo, es frecuente que, en la Administración Pública, los objetivos no estén definidos, sean múltiples o estén sujetos a cambios constantes en el tiempo, o que no se identifiquen o se diagnostiquen con claridad los problemas, se analicen las posibles soluciones, se seleccionen las más adecuadas o se midan o evalúen los resultados de las soluciones escogidas. También ocurre que, a veces, el titular de un determinado Departamento no se siente responsable de la optimización del uso de los medios o recursos utilizados, ni de la eficacia de sus resultados.

Pero, aun cuando las cosas ocurran así, la Administración se ha visto obligada a abandonar sus modelos de conducta de las últimas décadas. Frente a la percepción social, todavía arraigada y dominante, de la Administración como una estructura rígida, formalista, burocrática y despilfarradora de los recursos públicos, se abren paso los procesos de modernización administrativa, en los que se incorporan valores de la función gerencial, como los que se acaban de señalar; a saber, la evaluación de los resultados, la incentivación económica según el rendimiento, la mayor autonomía en las decisiones y consiguiente responsabilidad de los gestores públicos, fundamentalmente de los gestores de Recursos humanos, y la flexibilidad de las estructuras organizativas en función de los objetivos a alcanzar.

3. Punto de partida de la modernización de la Administración

Si recapitulamos algunas de las ideas expuestas, llegamos a la conclusión de que el presupuesto de partida de la modernización de la Administración Pública nace, por tanto, de la preocupación por el funcionamiento del Estado, en el conjunto de las sociedades occidentales, durante la década de los ochenta.

La idea de la crisis del “Estado del bienestar”, al no poder hacer frente a las obligaciones económicas que comporta, se asocia con el funcionamiento de una Administración Pública, en la que tradicionalmente predominan

los principios de jerarquía, uniformidad, formalismo, etc., principios que se han visto cuestionados por su incapacidad para responder a las demandas sociales en una situación de austeridad económica duradera.

De manera que lo que llevó, en la última década, a los países occidentales a transformar en profundidad sus sistemas administrativos y a introducir programas de modernización en el sector público es:

- a) Una sociedad en la que los ciudadanos asumen una posición activa y crítica, como titulares de derechos de índole prestacional.
- b) Un creciente aumento de los gastos públicos que el sistema fiscal es incapaz de financiar, y que fuerza a los Estados a financiar el déficit público mediante el crédito, lo que sin duda perjudica al resto de la actividad económica.

El énfasis de los cambios, las soluciones adoptadas, varían en cada país en función de las prioridades políticas y económicas, asociadas al papel del Estado y de la Administración en la sociedad; en efecto, ciertos discursos neoliberales pretenden la aminoración de lo público, de las Administraciones, mientras que otros ven en el crecimiento y en la renovación del sector público el factor de progreso y bienestar social.

Sin embargo, todos los Estados coinciden en aceptar la expresión “modernización administrativa” como un marco común de referencia, que permite agrupar unas iniciativas con rasgos convergentes.

4. La nueva estrategia de la modernización

La modernización de la Administración se concibe ahora como una estrategia de cambio, que trata de abordar objetivos y modos de avance en todos los aspectos que conforman la gestión pública. Se refiere a los Recursos humanos, a la incorporación de las tecnologías de la información y de la comunicación, a los cambios organizativos, al lenguaje administrativo, a los procedimientos, a la interrelación Administración-ciudadanos.

Mejorar la eficacia de la Administración, optimizar los recursos y hacer más accesible la Administración a los ciudadanos, parecen ser objetivos comunes en los países occidentales.

Definidos los objetivos, la mayoría de los países han abandonado la idea de la “reforma administrativa” que predominó en las décadas de los sesenta y setenta, entendida como un proceso puramente técnico, en el que

lo fundamental consistía en descubrir la naturaleza de los problemas existentes y diseñar una solución ideal y global para los mismos, que se dejaba en manos de los profesionales de la Administración.

Estas reformas administrativas, diseñadas sin el apoyo de las más altas instancias gubernamentales, fracasaron al faltarles precisamente el compromiso político, al pretender simplemente una racionalización de las estructuras y de los procedimientos, y al utilizar como principal herramienta el cambio normativo; la experiencia del fracaso sirvió para diseñar una nueva estrategia.

El diagnóstico de los males de la Administración y la inoperancia de los rendimientos utilizados dio paso a los programas de modernización, contemplados desde un conjunto de estrategias graduales y selectivas, que incidiesen simultáneamente en varias áreas de la organización: los Recursos humanos, los procedimientos, la programación y la asignación de recursos presupuestarios, el seguimiento y evaluación de los resultados, el desarrollo de las tecnologías de la información, las relaciones con los ciudadanos o, en terminología de la OCDE, con el cliente, la descentralización organizativa otorgando una amplia autonomía a los Centros gestores (a quienes se encomienda el ejercicio autónomo de las funciones de planificación, ejecución y control).

Junto a estas grandes estrategias, que configuran un nuevo modelo de gestión, conviene destacar otro, aunque de contenido más indefinido, que desempeña un papel esencial como elemento aglutinante de este modelo: la necesidad de crear una nueva cultura administrativa, que no suponga una barrera para el cambio, un nuevo sistema de pautas, comportamientos y valores en sintonía con la finalidad de modernizar y con la idea de eficacia que sustente el modelo. De esta cultura organizativa, podemos destacar las áreas sobre las que debe proyectarse o los valores que deben asumirse: la asunción de responsabilidades por parte de los directivos públicos; el carácter creativo e innovador, que deben imprimir a sus actuaciones; la adaptación a los cambios constantes, a la innovación tecnológica; el trabajo en equipo; el peso de las nuevas tecnologías de la información y comunicación; los sistemas de evaluación del rendimiento; la motivación de los empleados públicos por conseguir los objetivos marcados; la consideración de una Administración receptiva, abierta a la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, que se interrelaciona y pretende comunicarse con ellos. Todos estos valores se deben sentir, se pueden aprender y se deben transmitir en el seno de nuestras Administraciones e integrarlos en nuestra cultura.

Hemos visto, pues, que las técnicas y principios de la gestión empresarial se han convertido en fuente de inspiración de los patrocinadores de la modernización administrativa, porque, a medida de que se creaba una dinámica de presión sobre una Administración cada vez más grande y más compleja, los gestores públicos han creído encontrar en el sector privado, presionado por el estímulo forzoso de la competitividad, algunas de las soluciones a sus problemas.

Y aunque la Administración tiene su propia naturaleza, distinta de las organizaciones privadas como dijimos anteriormente, sus propias reglas de juego, sus características peculiares, el pensamiento neoliberal insiste en trasplantar las soluciones del management privado o los criterios de mercado, por juzgar que la Administración es incapaz de dar respuesta a sus propios problemas, lo que lleva a propugnar su organización, sus métodos y hasta su cultura para la prestación de los servicios públicos, cuando no la asunción por parte de los entes privados de la producción de la casi totalidad de los servicios colectivos, dirigidos desde la iniciativa privada, pero tutelados oficialmente al haber intereses generales que defender.

Uno de los rasgos más característicos de las estrategias de modernización administrativa es la creación de organismos especializados para impulsar la modernización. Estos organismos quieren convertirse en el cauce de divulgación e impulsión de los valores y principios que fundamentan el contenido de las propuestas de cambio.

Así, existen organismos creados desde el ejecutivo para dirigir e impulsar la puesta en práctica de los programas de modernización. Es lo que acontece con la Unidad de Eficiencia en el Reino Unido, o la Dirección General de Administración y Función Pública en Francia.

En el caso de la Unidad de Eficiencia del Reino Unido, adscrita a la Oficina del Primer Ministro, en cuanto unidad creada en 1979, específicamente para impulsar el cambio, se configuró como un pequeño grupo de especialistas, formado por funcionarios y profesionales de diversas ramas procedentes de la empresa privada, cuya misión consiste en asegurar mejoras sustanciales en la gestión de los servicios públicos, a través de:

- realización de auditorías para promover la eficiencia y una mayor calidad;
- el análisis de las áreas de actividad que afecten a varios departamentos y que plantean problemas de eficiencia.

La proximidad al Primer Ministro permitió a esta Unidad impulsar políticamente el proceso de modernización de la Administración, en el Reino Unido.

La Dirección General de la Función Pública francesa es también un centro de animación, impulso y difusión de las medidas de renovación del sector público, ejerciendo también el papel de consultoría interna, aconsejando a las dependencias administrativas sobre la utilización de los instrumentos de cambio y sobre el empleo de consultores externos.

Los programas de modernización administrativa de los países de U.E. tienen cuando menos unas características comunes:

- 1° Ponen el énfasis en la acción, es decir en la traducción a la realidad de los principios y valores de la modernización, tratando de que las Unidades administrativas introduzcan cambios en su comportamiento.
- 2° La eficiencia, búsqueda de fórmulas para ahorrar en el empleo de recursos, constituye el valor prioritario en el que concentrar sus esfuerzos.
- 3° La publicidad del resultado de sus actuaciones, tanto a nivel de la propia Administración como del entorno social, publicando los informes resultado de su trabajo. Con estos informes, se persigue mostrar a la sociedad los progresos realizados y comunicar a los organismos administrativos el camino para introducir mejoras en el funcionamiento de los servicios.
- 4° Los programas de modernización pretenden equilibrar el respeto por el cumplimiento procedimental de la legalidad a la que está sujeta la Administración, con la responsabilidad que incumbe a los gestores públicos de mejorar los resultados de los servicios que prestan a los ciudadanos.
- 5° Los programas modernizadores se han encaminado igualmente a la introducción no sólo de nuevos sistemas de dirección estratégica y control de los recursos humanos, sino también a la introducción de los principios de mercado en la gestión pública, privatizando empresas públicas, facturando por los servicios prestados, generando recursos económicos, distinguiendo entre los órganos encargados de definir las políticas públicas (departamentos ministeriales, ayuntamientos, etc) y las unidades encargadas de producir servicios colectivos, de acuerdo con la distinción de dos tipos de funciones de las Administraciones: la normativa o

si se quiere política y la de gerenciar la producción o ejecutar las políticas. Ello ha llevado a crear las denominadas Unidades organizativas integradas, Agencias, o centros de responsabilidad o centros gestores, a los que se dota de flexibilidad y autonomía, del conjunto de funciones (planificación, gestión y control) necesarias para producir servicios, y que constituyen un marco de referencia positivo para avanzar en la profesionalización de los gestores públicos.

5. La cultura administrativa

Hemos hablado del cambio de cultura administrativa como uno de los elementos que configuran la estrategia modernizadora. La actitud y la capacidad para la innovación de las personas que integran la organización condicionan la gestión de ésta.

La mentalidad, sin embargo, no cambia de un día para otro. Pasar de una cultura basada en la legalidad de la actividad administrativa que se realiza, a otra en la que, sin poner en cuestión la legalidad, se prime el afán por llegar a resultados posibles a partir del cumplimiento de la ley, es tarea de muchos años. No hay que olvidar que cuanto mayor sea el cambio, mayor será el tiempo requerido para llevarlo a cabo.

Si los individuos no modifican sus comportamientos y si no tienen una especial disposición de ánimo y renuevan su sistema de valores, la modernización administrativa estará seriamente comprometida. Es preciso que cada empleado público tenga bien claro su papel en la obtención de resultados, que se sienta mejor respecto de lo que hace, que se sienta motivado y comprometido para alcanzar los objetivos propuestos, que perciba la Administración como algo propio, que se considere implicado en la mejora de la gestión diaria, que asuma la conexión existente entre la promoción individual y los objetivos de la organización administrativa. La formación es uno de los instrumentos necesarios para la introducción de un cambio cultural interno.

A la función directiva, a los que ejercen la función de liderazgo, compete, dentro de la Administración, el configurar y desarrollar una cultura que fomente actitudes responsables, creativas, innovadoras, participativas. Una cultura en la que los empleados sepan los objetivos que se persiguen, la estrategia que hay que adoptar para lograrlos y los valores compartidos que se requieren, para que la estrategia tenga éxito.

6. El objetivo de la calidad

La calidad de los servicios públicos tiende también a convertirse en un terna dominante en las tendencias modernizadoras.

En la economía de mercado, en la cultura corporativa o empresarial, la mejora de la calidad de los productos y servicios ofrecidos es el objetivo común de todos los que integran la empresa, hasta tal punto que sólo las empresas que entiendan la calidad como un compromiso que involucra a toda la organización, como una exigencia creciente para satisfacer las necesidades y expectativas de los usuarios o clientes de los servicios o productos, sobrevivirán en los mercados de las próximas décadas. Sólo las empresas que mantienen altas cotas de calidad pueden disponer de una alta cuota de mercado.

La exigencia de la calidad, en los servicios que presta la Administración a los ciudadanos-clientes, no viene requerida, en primer término, por la supervivencia en un mercado competitivo, por los beneficios económicos o la mejora en la cuenta de resultados que se puedan obtener de unas altas cotas de calidad en la prestación de los servicios públicos.

Además, la Administración tradicionalmente no se ha visto agobiada o muy afectada por la búsqueda de nuevos clientes o por la pérdida de alguno de ellos; de ahí el escepticismo con que numerosos sectores sociales contemplan los compromisos políticos de las reformas administrativas, más preocupadas por el valor de la eficiencia, acuciadas más por la necesidad de producir ahorros y reducir los costos, que por satisfacer los intereses colectivos que corresponden a la Administración.

Sin embargo, situar a la Administración ante su compromiso de servicio a los ciudadanos supone, inevitablemente, mejorar la calidad de las prestaciones públicas. Es, o debe ser, ante todo el compromiso por la calidad fruto de una ética de servicio a los ciudadanos, y no sólo resultado de una dinámica de presión ciudadana, que se traduce en la exigencia de que los servicios públicos se presten con mayor calidad. La satisfacción de los ciudadanos en el principal objetivo de la Administración.

El objetivo de la mejora de la calidad de la gestión pública debe estar presente, arraigado y asumido en todas y cada una de las decisiones estratégicas de la Administración. Y desde luego que encontramos en ello un parangón con lo que ocurre en el mercado empresarial. El factor calidad es el propósito intrínseco de las actividades de la empresa.

En el caso de la Administración, el factor calidad nace también del convencimiento del legítimo derecho que tienen los ciudadanos a exigir que la Administración funcione sin despilfarro del dinero público, a que con sus impuestos se presten servicios que supongan una clara mejora de sus condiciones de vida y que satisfagan sus expectativas. Unos servicios públicos de calidad marcan el grado de crecimiento económico de un país y le sitúan en el marco adecuado para competir en el actual mercado de los países más desarrollados.

Decíamos que las empresas perciben la calidad como una constante adaptación, tanto a nivel humano como organizativo y técnico, al medio en que se desenvuelven, que cada vez es más exigente en todos sus ámbitos, y que buscan parámetros de referencia con las normas técnicas nacionales e internacionales que les permiten certificar la calidad de sus productos.

También los ciudadanos, perciben o expresan diariamente su satisfacción o insatisfacción acerca de la calidad de los servicios públicos que se le prestan o de los que no se le prestan. Y tanto la Administración como el ciudadano utilizan una base común -la del coste- para medir la calidad. El objetivo de la calidad forma parte de un proceso continuo, del que el directivo público no puede sustraerse, porque los ciudadanos van identificando y valorando políticas, actuaciones y responsabilidades particulares.

El compromiso permanente de mejora de la calidad de los servicios públicos, es decir, la voluntad de satisfacer las expectativas y las exigencias de los ciudadanos, es cada vez más una responsabilidad que los directivos públicos asumen como nuevo valor de la cultura administrativa. Ofrecer hoy a los ciudadanos lo mismo que ayer, significa ofrecerles menos.

De ahí que, en el proceso de gestión de calidad de una organización, pública o privada, al directivo le corresponda el papel de motor de los cambios que necesita la institución. Y si la transformación de la cultura administrativa tradicional es una de las estrategias de la modernización de las administraciones, los directivos públicos deben estar imbuidos de la nueva cultura para poder dinamizar al resto de la organización. El directivo es siempre el gran punto de referencia del resto de las personas de la organización. Nadie cree en un planteamiento nuevo, si advierte que no existe implicación de los directivos en los procesos innovadores.

7. Conclusión

Llegados a este punto, conviene concluir que la preocupación por la mejora de la calidad, en la prestación de servicios a los ciudadanos, es un factor generador de cambios, que debe ser objetivo común de los empleados públicos. No se trata de una meta que se alcanza en un momento dado, cuando se obtienen unos determinados resultados. Es necesario que todos y, en primer término, los directivos públicos, se examinen día a día acerca de si se están desempeñando las tareas que, en cada nivel de responsabilidad, corresponden a cada uno y de qué forma se puede mejorarlas, evaluando los avances conseguidos e introduciendo las acciones correctoras precisas.

Son los deseos y expectativas de los ciudadanos los que nos definen, en cada momento, la calidad de los servicios que debe prestárseles.

Los directivos públicos deben impulsar la introducción del objetivo de calidad en todos los procedimientos de su gestión, no sólo por razones de eficacia y eficiencia en el uso de recursos públicos escasos, sino también por el compromiso ético de servicio al ciudadano, que fundamenta la naturaleza de su función. Es este compromiso firme el que atrae la adhesión personal de los demás empleados públicos en un proyecto común.