TESIS
SC2004
A3

UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
DIRECCIÓN GENERAL DE POSTGRADO
ÁREA DE INGENIERÍA
POSTGRADO EN SISTEMAS DE LA CALIDAD

PROPUESTA DE LOS ELEMENTOS GENERALES DEL ENFOQUE DE LA GESTIÓN DE LA CALIDAD PARA SER USADOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL

Autor:
Ing. George V. Alfonso J.

Caracas, Marzo de 2004

UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
DIRECCIÓN GENERAL DE POSTGRADO
ÁREA DE INGENIERÍA
POSTGRADO EN SISTEMAS DE LA CALIDAD

PROPUESTA DE LOS ELEMENTOS GENERALES DEL ENFOQUE DE LA GESTIÓN DE LA CALIDAD PARA SER USADOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL

Trabajo Especial de Grado presentado como requisito para optar al título de Especialista en Sistemas de la Calidad

Tutor:
Prof. Tito G. Zambrano

Autor:
Ing. George V. Alfonso J.

Caracas, Marzo de 2004

ÍNDICE GENERAL

pp.

ÍNDICE GENERAL iii

RESUMEN iv

INTRODUCCIÓN 1

CAPÍTULOS

I PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA 4

II JUSTIFICACIÓN E IMPORTANCIA 14

III OBJETIVOS 19

IV MARCO TEÓRICO 20

V MARCO METODOLÓGICO 45

VI PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS 54

VII ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS. PROPUESTA – FACTORES CLAVE DE ÉXITO 73

VIII CONCLUSIONES 106

IX RECOMENDACIONES 110

BIBLIOGRAFÍA 112

ANEXOS

A ORGANIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DEL ESTADO VENEZOLANO 118

B EL MODELO DE PROCESOS ISO 9000:2000 120

C EL MODELO EFQM DE EXCELENCIA 124

UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
DIRECCIÓN GENERAL DE POSTGRADO
ESPECIALIZACIÓN EN SISTEMAS DE LA CALIDAD

PROPUESTA DE LOS ELEMENTOS GENERALES DEL ENFOQUE DE LA GESTIÓN DE LA CALIDAD PARA SER USADOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL

Trabajo Especial de Grado

Autor: Ing. George V. Alfonso J.
Marzo de 2004

RESUMEN

El agotamiento del modelo burocrático en el cual basan su organización y funcionamiento las instituciones de la Administración Pública Nacional (APN) ha tenido como una de sus principales consecuencias la baja calidad con la cual se prestan los servicios públicos, lo cual crea la necesidad de cambiar, para adaptarse a los nuevos retos del mundo moderno. De esta forma, se presenta como objetivo general, proponer los elementos generales del enfoque de la gestión de la calidad para ser usado en la Administración Pública Nacional, con el principal fin de centrar su acción en satisfacer las necesidades y requerimientos de los ciudadanos. En este sentido, se desarrolla una investigación de tipo exploratoria, de naturaleza documental y diseño bibliográfico, cuyo marco teórico se centra en conceptuar los términos relevantes a la investigación (tales como: Gestión de la Calidad, Administración Pública Nacional, Burocracia, entre otros), así como reseñar las normas ISO-9000:2000, el modelo EFQM de excelencia y las características peculiares de la administración pública. En el desarrollo de la investigación se examina el marco legal relacionado con el enfoque de la gestión de la calidad en el ámbito público, encontrándose que existen al menos seis instrumentos legales incluyendo la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela que abordan este tema. Se presentan tres modelos aplicativos de la gestión de la calidad a las instituciones del sector público, basados en la Norma ISO 9001:2000, en el modelo EFQM de excelencia y en cartas de compromiso con los ciudadanos, resultando aplicables en la medida que sus ventajas y dificultades se ajusten a las características propias de la diversidad institucional y de la idiosincrasia de los funcionarios públicos venezolanos. De igual forma se abordan los cambios necesarios que deben darse en la actuación de las instituciones de la APN en pro de la gestión de la calidad, considerándose complejos, ya que se trata de cambiar no sólo estructuras de organización y funcionamiento, sino también sistemas culturales arraigados, por lo cual es necesario tener una visión de mediano y largo plazo. Se recomienda abordar lo relativo a la reglamentación de la Ley Orgánica de la Administración Pública y la Ley del Sistema Venezolano para la Calidad en lo relacionado con el tema tratado y profundizar en los modelos aplicativos y las herramientas para su práctica y ejecución.

INTRODUCCIÓN

Desde hace al menos unas dos décadas, se viene reconociendo la necesidad de mejorar la gestión pública. De forma general, se puede indicar que existe consenso en que la Administración Pública Nacional debe modificarse con urgencia, dado que parte de sus actuales características de organización y funcionamiento han redundado o contribuido en la baja calidad de las prestaciones y servicios públicos que ofrecen a los ciudadanos, aún con la consideración de que éstas le otorgan su misión o razón de ser.

La dinámica de los nuevos tiempos, los procesos de globalización y la presión ciudadana, cada día más activa, exigen cambios importantes en las capacidades de gestión de las instituciones públicas, de cara a satisfacer las crecientes demandas. Es así como surge la necesidad de cambiar la forma como se están haciendo las cosas, acabar con las prácticas que han prevalecido por muchos años y que en la actualidad parecen obsoletas para enfrentar los retos del presente y del futuro.

Tal y como se ha planteado en diferentes escenarios, es necesario y legalmente obligatorio mejorar la calidad de los servicios públicos, lo que no se ha definido claramente es la forma de lograrlo. De esta forma, el presente trabajo de investigación tiene como principal propósito, abordar los elementos generales del enfoque de la gestión de la calidad, para ser usados en la Administración Pública Nacional, como una propuesta para

conducir los cambios y lograr los resultados deseados en el menor tiempo posible.

A los fines de enmarcar la investigación, se presenta una conceptualización de términos importantes manejados a lo largo del trabajo tales como: gestión, calidad, gestión de la calidad, administración pública nacional, sector público, burocracia, enfoque, servicios públicos, entre otros. De igual forma, se presentan las características propias de las organizaciones de la Administración Pública y los aspectos que hacen peculiar la gestión en el sector público respecto del sector privado.

Para abordar este tema, se ha desarrollado una investigación de tipo exploratoria, de naturaleza documental, bajo un diseño bibliográfico, dada la necesidad de indagar con mayor profundidad en el área de la gestión de la calidad en las instituciones de la Administración Pública Venezolana.

Con el fin de cumplir con el propósito planteado, el presente trabajo se ha estructurado en varios capítulos, de tal forma que el desarrollo medular del mismo está en concordancia con cada uno de los objetivos específicos formulados y con la estructura general aplicable a una investigación de este tipo, siguiendo como referencia las Normas para la Evaluación, Presentación y Evaluación de los Trabajos Especiales de Grado publicado por el Decanato de Postgrado y Extensión de la Universidad Santa María (2000).

Es así como se presentan, en primer lugar -Capítulos I, II y III- aspectos relativos al problema objeto de estudio, valga decir, su planteamiento como tal, su justificación e importancia y los objetivos planteados. En segundo lugar, se presentan el marco teórico -Capítulo IV- y el marco metodológico -Capítulo V- en donde se aborda como su nombre

lo indica el apoyo teórico y la metodología que se ha seleccionado para desarrollar la investigación, principalmente el tipo, la naturaleza, el diseño y el procedimiento seguido para la realización de la misma.

Posteriormente, se presentan en el Capítulo VI los resultados, producto de la revisión y estudio de la diversa documentación, fuentes y de las referencias bibliográficas que se han examinado. En este sentido, se presentan los diferentes instrumentos legales y los correspondientes artículos que dan soporte jurídico a la calidad en la Administración Pública Nacional; seguidamente se abordan las diferentes formas aplicativas para llevar la gestión de la calidad al ámbito público y aspectos relativos a la prestación de los servicios públicos y finalmente los principales cambios que deben darse en la Administración Pública Nacional en pro de adoptar los principios de la gestión de la calidad.

En el Capítulo VII se presenta una detallada discusión y análisis de los resultados, tomando en cuenta el marco teórico y en función del orden con el que fueron presentados previamente, así como los elementos que se proponen y algunos factores clave para su éxito.

Finalmente, en los capítulos VIII y IX se presentan las conclusiones y recomendaciones que se desprenden de la elaboración del presente trabajo; después de lo cual se presenta la Bibliografía y los Anexos -en total tres- cuyo contenido permite complementar aspectos reseñados en el despliegue del trabajo de investigación, tales como lo relacionado con la organización político-administrativa del Estado venezolano, la Norma Internacional ISO 9000:2000 y el Modelo EFQM de Excelencia.

A continuación, se presenta el desarrollo de los respectivos capítulos ya citados.

CAPÍTULO I
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En el ámbito mundial y desde hace unas dos décadas, la necesidad de mejorar la gestión pública es un tema que no tiene mayores opositores, por el contrario, parece no estar en cuestión y es tema frecuente de importantes discusiones a nivel local, regional o mundial. Es así como en un gran número de países avanza un proceso de reforma del Estado que pretende, entre otros fines, aumentar y optimizar la capacidad de gestión de las instituciones públicas y con ello propiciar el fortalecimiento de las instituciones existentes. En tal contexto, abordando temas como el tamaño del Estado y su papel en el desarrollo de una determinada sociedad, la experiencia demuestra que no tiene mayor sentido hablar de "más o menos Estado", sino de "mejor Estado", es decir, se trata de introducir cambios significativos en la concepción y dinámica del Estado y concretamente de su brazo ejecutor: la Administración Pública.

Para Shepherd (1999) los países de América Latina (incluyendo el caso venezolano), han copiado más o menos las normas del modelo jerárquico y burocrático de administración que surgió en los países en proceso de modernización de la zona del Atlántico Norte en el siglo XIX. Este modelo se aplica como respuesta a la injerencia política prevaleciente, la corrupción y la falta de integridad profesional en el servicio público de entonces. Ahora bien, más recientemente y enmarcados en el agotamiento del modelo y las nuevas realidades, los gobiernos de la región han mostrado

cierta efectividad en el desarrollo y la puesta en práctica de reformas económicas y sociales, pero sigue siendo deficiente en lo que respecta a la prestación de servicios públicos

En la actualidad existe consenso en que las administraciones públicas deben modificarse con urgencia para que otros procesos necesarios de reforma como la económica o social de la región de América Latina y el Caribe tengan el éxito deseado. Según Shepherd (1999) "esta necesidad es indudable, pero la forma de hacerlo no lo es" (p. 101).

Crozier (1996) señala que "La administración bajo el modelo burocrático, nace paulatinamente en los estados europeos gracias a la tradición patrimonial de imponer un orden formal y crear una responsabilidad ante la administración Real. Ciertamente no era democrático, sin embargo, dos siglos más tarde se había convertido en la mejor contraparte de nuestras instituciones democráticas. Una vez establecida la voluntad soberana del pueblo, en reemplazo de los antojos del monarca, dicha voluntad habría de ser ejecutada por servidores públicos obedientes cuyas cualidades de rigor, competencia y responsabilidad eran particularmente admiradas. Max Weber nos ofreció la mejor teoría de esta maquinaria tan maravillosa y eficiente, aunque considerada por algunos poco sensible y con cierta tendencia antidemocrática. No obstante, en su momento nadie cuestionó su eficiencia y su enorme capacidad para obtener logros" (p. 1).

En Venezuela como en otros países, el modelo burocrático con su sentido común, en el cual basan su organización y funcionamiento la Administración Pública Nacional, definitivamente se ha agotado. Ahora bien, tomando en cuenta que a dicho modelo se le considero la piedra

angular del estado moderno, surgen las preguntas: ¿por qué entonces ha perdido todo prestigio?, ¿por qué parece haber quedado sumida en el desorden y disminuido su eficacia?, en resumen ¿por qué ya no funciona tan eficientemente y los logros son limitados?.

Existen algunas razones básicas que responden a estos planteamientos y que dan cabida a la problemática existente que motiva esta investigación. El crecimiento en todas las actividades administrativas está sobrecargando de manera extraordinaria los recursos asignables, financieros y humanos, y ya no pueden ser gerenciados o administrados con las herramientas tradicionales de la jerarquía administrativa. El modelo burocrático que originó la estructura de nuestro aparato colectivo de toma de decisiones aún cuando ha tenido un gran impacto sobre nuestros sistemas industrial, comercial, social, etc., no logra ajustarse a las exigencias de los actuales tiempos totalmente nuevos y diferentes. Para Crozier (1996) la gerencia pública a través de las capas burocráticas superpuestas resulta muy lenta y engorrosa para ser aplicada a la complejidad y los requerimientos del mundo moderno.

Algunos estudios referentes a los cambios más importantes que deben darse en el seno de la Administración Pública venezolana basados en diagnósticos poco positivos, identifican las principales rupturas del modelo burocrático actual que deben impulsarse, lo que no se aclara a pesar de su lógica y vital importancia, y que por lo tanto forma parte del problema que aquí se plantea, son los mecanismos para su aplicación práctica, al menos no en un corto o mediano plazo. En este orden de ideas, Quintín (2002) destaca los siguientes problemas asociados o cambios requeridos:

- "Pasar de una Administración Pública auto-referenciada y orientada al procedimiento, a una orientada a la gestión por resultados y a la rendición de cuentas" (p. 3).
- "Pasar de una Administración Pública jerarquizada (rígida, lenta e inflexible) y anti-discrecional, a una administración sustentada en la autonomía macro y micro organizacional" (p. 4).
- "Pasar de una Administración sustentada en la asignación lineal y autoritaria de responsabilidades (y recursos), a una Administración basada en contratos de desempeño en los que se establezcan derechos y responsabilidades recíprocas" (p. 7).
- "Pasar de una Administración sustentada en la provisión monopólica de servicios públicos, a una que promueva la provisión de servicios bajo régimen o criterios de competencia" (p. 8).

Estos cambios requieren de novedosas formas de gestionar las instituciones públicas, en lo que respecta a la forma de cómo ha funcionado por varias décadas la Administración Pública Nacional (APN). Un ejemplo de esto, es el hecho de que tradicionalmente se ha pensado que los clientes de una determinada dirección o servicio público, no son los usuarios o receptores, sino los superiores jerárquicos a quienes hay que satisfacer.

Un elemento a mencionar, es el hecho de que, en forma general, se puede observar que no hay en las instituciones públicas venezolanas mecanismos que permitan a los usuarios o ciudadanos dar un feedback, retroalimentar o simplemente quejarse, hacer reclamos, sugerencias u observaciones con respecto al servicio o prestación que reciben, que realmente sea tomado en cuenta y que permita:

- por un lado, que tales usuarios expresen sus opiniones favorables o no acerca del servicio recibido, que reflejen la satisfacción o no de sus expectativas o requerimientos, que aporten ideas o recomendaciones para el mejoramiento del servicio o la atención recibida, etc., y
- por el otro, que las autoridades de los organismos o instituciones públicas, puedan acceder a información directa de los ciudadanos a los que se debe, para la toma de decisiones oportuna y eficaz, que permita mejorar la atención y el servicio prestado.

Otro elemento que ha contribuido al deterioro de los servicios y prestaciones públicas, es la posibilidad monopólica de algunos de los roles o áreas de desempeño de la Administración Pública Nacional. El mismo hecho de no contar con las exigencias de la competitividad que llevan al incremento continuo de la productividad, hace que no haya esa presión implícita del mercado que obligue a mejorar las prestaciones, la atención, los procesos, las tareas, los servicios, etc. En este sentido, juega un papel importante la conciencia de calidad creciente en los ciudadanos, que cada día exigen mejores respuestas por parte de las instituciones públicas y mayor eficiencia en el uso de los recursos, en un marco de considerables restricciones presupuestarias. En estos mismos términos, es importante la medida en la que cada funcionario público internalice su rol de servidor público y promueva la calidad desde su aporte a la institución.

Dado lo rígido de las actuales estructuras burocráticas, en las instituciones de la APN dificilmente los funcionarios de menor grado toman parte determinante o contribuyen en el proceso de toma de decisiones respecto al mejoramiento de la calidad de los servicios y de la institución como tal. Es así como, en forma general y no particular, el ambiente

laboral y las relaciones jerárquicas, no incentivan y estimulan la participación, la innovación, el orgullo de pertenecer a la institución, el liderazgo, etc., lo cual deriva inexorablemente en unas prestaciones públicas que dejan mucho que desear. Como ejemplo se puede mencionar lo común que resulta el hecho empírico de que los funcionarios públicos realicen las mismas tareas, de la misma forma, por varios años continuos (3, 5, 10 años por ejemplo).

Otro elemento importante alrededor de esta temática es el mandato constitucional de 1999, (en la anterior constitución no se contemplaba) que en el artículo 117 establece que "todas las personas tendrán derecho a disponer de bienes y servicios de calidad, así como a una información adecuada y no engañosa sobre el contenido y características de los productos y servicios que consumen...". Obviamente, la Administración Pública como prestadora de servicios debería ser la primera en considerar tal derecho y buscar los mecanismos más apropiados para garantizarlo; sin embargo, todos somos testigos presénciales cuando solicitamos algunos servicios de la Administración Pública Nacional de la baja calidad con la que se prestan, en términos, por ejemplo, del tiempo de respuesta, de la atención recibida o de las condiciones ambientales del lugar.

Ahora bien, materializar lo establecido en la Ley es un problema realmente complejo. En esencia, la problemática se traduce en cómo llevar a la práctica o qué mecanismos o estrategias usar para llevar la gestión de la calidad hasta lo público, hasta las instituciones de la Administración Pública Nacional.

Se suma otro aspecto relevante a esta problemática, que en realidad condiciona en alto grado a los demás: el cambio. A diferencia de realidades

anteriores, las condiciones y capacidades para transformarse ha generado que estos cambios no puedan ser concebidos solamente como un periodo de transición hacia nuevas estructuras, formas sociales o administrativas, en realidad es el presente de una nueva era donde lo único seguro y permanente es el cambio. En este sentido, es importante resaltar que en última instancia lo que hace a estos tiempos diferentes no es más que la velocidad del cambio. Para Fortuna (1996), ello esencialmente acorta los futuros y transforma el presente en cada vez más un instante de decisión donde sólo se puede decidir para futuros más cercanos y se generan situaciones cada vez más marcadas por la incertidumbre, para lo cual el aparato burocrático definitivamente no esta preparado. Hay que cambiar.

La Administración Pública Nacional se ha caracterizado por una cultura organizacional propia de un Estado tradicional, preocupada de los procedimientos más que de los resultados, con una estructura rígida o muy poco flexible. Adicionalmente, hay otra característica que permite complementar la base de la problemática existente, es el hecho general de que en las instituciones públicas no se tienen debidamente documentados los procesos, procedimientos, tareas o normas que rijan la actividad particular de cada una, y en todos los niveles de la organización, lo cual hace discrecional el ejercicio o la práctica de las labores de los empleados o funcionarios, bien a su propio juicio o bien al juicio o criterio de los dirigentes o autoridades de turno, lo cual podría convertirse en una fortaleza, si no fuese por la constante movilidad de las personas en los cargos de dirección. Es necesario normalizar las instituciones, sin caer en la rigidez o la poca flexibilidad que tanto se ha criticado.

Una de las consecuencias de los problemas esbozados brevemente, es el descontento general de los ciudadanos respecto de la calidad de las prestaciones o servicios que reciben, abiertamente manifestado pero poco escuchado en sus necesidades o requerimientos.

Ahora bien, sería injusto decir que la Administración Pública venezolana no ha mejorado en algunos aspectos. Se están haciendo esfuerzos internos para agilizar los trámites, se trata de dar respuestas más rápidas, se trata de concientizar y capacitar a los empleados públicos en temas como la atención al público y la prestación de servicios, se revisan y agilizan los procesos, muchos se están automatizando y actualizando, etc. Sin embargo, los cambios no se están dando a la velocidad requerida, por lo que existe la necesidad de implementar nuevas estrategias a fin de cambiar los mecanismos de gestión actuales que permitan a la Administración Pública ser más eficaz y eficiente en su funcionamiento, con criterios holísticos adaptados a la nueva realidad.

Un elemento para resaltar, y que pudiese servir a la hora de considerar la eficacia de la APN, es que como se dijo antes, la calidad de las prestaciones públicas no se ha mejorado significativamente, a pesar de los cuantiosos recursos que ha manejado aún en época de restricciones financieras. Solo para ilustrar, el presupuesto del año 2001 introducido por el Ejecutivo a la Asamblea Nacional, contemplaba un monto de alrededor de Bs. 24 billones, de los cuales unos Bs. 13.000.000,oo millones eran de disponibilidad para el Ejecutivo Nacional a fin de instrumentar la política de gastos de acuerdo a las directrices estratégicas planteadas, y el resto (unos 11 billones de bolívares) destinados a obligaciones legales tales como

el Servicio de la Deuda, y transferencias a Gobernaciones y Alcaldías.* El presupuesto estimado en 2003 para ser ejecutado en el año 2004, sobrepasa los Bs. 41.000.000,oo billones.

Resulta importante destacar, que aún cuando en varios países de América las filosofías o los enfoques de calidad y su gestión se han introducido (aunque paulatinamente) en los últimos años, en Venezuela, no hay experiencias de implantación en términos bien rigurosos de sistemas de la calidad en el ámbito público al nivel de la Administración Pública Nacional. Se han hecho esfuerzos por introducir elementos de Calidad (sobre todo a lo interno de las organizaciones) más bien de forma aislada con cierto matiz en la gestión, pero no ha habido una estrategia integral con respecto a todo lo que significa una gestión con visión de calidad como eje de su accionar.

Tomando en cuenta todos los aspectos brevemente planteados y sus implicaciones y consecuencias, se puede concretar la problemática en cómo la forma de actuación tradicional de las instituciones públicas, prácticamente sin tomar en cuenta los requerimientos o necesidades de los ciudadanos, han afectado la prestación de los servicios públicos, lo cual ha redundado en la baja calidad de los mismos.

Como consecuencia, se plantea como principal interrogante la posibilidad legal, operativa e institucional de proponer los elementos generales del enfoque de la gestión de la calidad, para ser usados en la Administración Pública Nacional

* República Bolivariana de Venezuela. Proyecto de Ley de presupuesto para el ejercicio fiscal 2001. Exposición de motivos.

Básicamente el planteamiento obedece a responder a la posibilidad de usar la Calidad como eje central o foco del proceso de gestión en la APN, para lo cual es necesario indagar sobre:

- La existencia en el país de un marco legal adecuado y suficiente que de soporte a la introducción y operatividad de la Calidad y su gestión en la Administración Pública Nacional.
- Los elementos generales del enfoque de la gestión de la calidad y las variantes necesarias para adecuarse a las características propias de la Administración Pública Nacional.
- Los cambios que deben darse en la actuación de la APN para poder adoptar los elementos generales de la gestión de la calidad.

Entonces, resulta muy importante de cara a los aspectos ya planteados proponer el enfoque de la gestión de la calidad para ser usado en las instituciones de la Administración Pública Nacional, cambiando la forma cómo se han administrado, tomando en cuenta sus propias características, su desarrollo y estructura, el marco legal que las regula, su diversidad organizativa e institucional, y en general, su funcionamiento, debilidades y fortalezas.

Definitivamente hay que cambiar la forma como se están haciendo las cosas, acabar con las prácticas que han prevalecido por muchos años y que en la actualidad resultan obsoletos a los nuevos tiempos. Para Fortuna (1996), los procesos de mundialización, globalización, regionalización e integración están condicionando fuertemente los cambios en la realidad de las sociedades y especialmente en la capacidad de gestión de las empresas y los gobiernos. Enfocar esos cambios en todo lo que significa la gestión de la calidad puede ser la mejor estrategia.

CAPÍTULO II
JUSTIFICACIÓN E IMPORTANCIA

Desde el principio de la Revolución Industrial, las organizaciones se construyeron alrededor de los productos que suministraban. Hoy, esto ha cambiado, las organizaciones responden a las necesidades de sus clientes. La Administración Pública no tiene por qué ser diferente, sobretodo en su principal rol de prestadora de servicios.

Mucho se comenta, inclusive en el seno de la propia Administración Pública Nacional, sobre la necesidad de cambiar, de cómo deberían hacerse las cosas y los resultados que deberían arrojar. Es decir, se plantea cómo estamos, cual es nuestra situación actual y adonde deberíamos llegar; lo que no se ha especificado es cómo llegar hasta esos niveles de calidad necesarios y cada vez más exigidos por los ciudadanos. Mostrar un camino viable, que se fundamenta en teorías y practicas bien desarrolladas, es uno de los propósitos que se buscan al introducir esta temática en el ambiente institucional, público y académico.

Esta investigación busca contribuir a cambiar la opinión de que la Calidad y sus principios fundamentales, sólo son aplicables a lo privado y no al ámbito público. Hay que hacer notar, que no se trata de copiar los aspectos de la Calidad y su gestión, que son de aplicación práctica en lo privado, se trata más bien de ajustar tales elementos con las variantes necesarias para acondicionarlos a las características y cualidades propias de lo público.

Todos los ciudadanos, sin excepción, somos "clientes" o "usuarios" de la Administración Pública Nacional, aún los mismos funcionarios que trabajan en ella. Si lo vemos desde el punto de vista del impacto que tendría en la sociedad venezolana establecer nuevos sistemas de gestión enfocados en las necesidades y requerimientos de la población, de tal forma que se evidenciara en la mejora sustancial de los servicios públicos, en su calidad, y en la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, a todas luces se deduce que los beneficios serían enormes, incuantificables.

Surge como elemento importante en este sentido, el hecho de que ya no sólo por necesidad o porque así lo exige la sociedad, que como se dijo antes, cada día demandan la prestación de unos servicios de mejor calidad, sino que, hasta por mandato de la Ley se establece la obligatoriedad que tienen los Órganos del Poder Público de proveer bienes y prestar servicios de calidad. Por lo cual, deben buscarse las mejores formas para hacer posible tal mandato. Es por esto que se propone la calidad en su sentido integral y su gestión, que ha tenido tanto éxito principalmente en el sector privado, en muchos países del mundo, para llevarse a la Administración Pública Nacional, a los fines de incrementar la calidad de sus prestaciones o servicios.

Uno de los grandes problemas que tiene la Administración Pública Venezolana, es el esquema burocrático y poco flexible sobre el cual basa su estructura y funcionamiento. En esta investigación se identifican los cambios necesarios que deben darse en la actuación de las instituciones de la APN, para lo cual la aplicación de los elementos generales de la gestión de la calidad puede ser la mejor herramienta, en pro del cambio hacia las

nuevas formas de hacer las cosas y sobre todo, ajustado a las nuevas realidades del mundo moderno.

Cuando hablamos de la Calidad, tácitamente se supone mejorar los procesos que se llevan a cabo en las organizaciones, en este caso las instituciones públicas, y por consiguiente, reducir costos. Es por esto que, el planteamiento de introducir el enfoque de la gestión de la calidad en tales instituciones, se puede manifestar como una alternativa eficaz para gestionar los recursos cada vez más escasos (en términos de la creciente demanda), reduciendo gastos operativos, que permitan obtener ahorros presupuestarios y cubrir insuficiencias de carácter fiscal.

Hablar de calidad también significa medir. Si se evidencia que es posible llevar la gestión por calidad a la Administración Pública Nacional, entonces, se puede introducir la conciencia de la importancia que representa medir los resultados y el impacto de la gestión, elementos a los que tradicionalmente se les ha prestado escasa atención en la APN por centrarse más en los procesos internos y en la ejecución presupuestaria.

Resulta fácil deducir el impacto positivo que podría tener esto, ya que si no se logra reducir el presupuesto (que, solo por ejemplificar para el año 2003 rondó los Bs. 40 billones), por lo menos si se lograría que su inversión impacte favorablemente a los ciudadanos. Valga recordar además, que la actividad pública determina y dinamiza en gran proporción la economía del país, por tanto, una gestión eficaz tendrá una incuestionable incidencia en la economía de la sociedad.

Otro elemento importante es la necesidad de dar protagonismo al ciudadano, que basados en los fundamentos de la calidad, debe constituirse en el centro de la actividad de la Administración Pública (en cualquier nivel

de gobierno). También es necesario dar el sentido de que es éste quien define y evalúa la calidad de las prestaciones o servicios que recibe; además, mejorando la eficacia y la eficiencia, demostrando que lo público funciona bien y transmitiendo a los ciudadanos una imagen positiva, de preocupación por sus intereses y necesidades, se da legitimación al accionar del ámbito público.

Los cambios que traería consigo desarrollar en la Administración Pública Nacional una gestión fundamentada en la calidad no son fáciles, debido a los temores y a la resistencia que puede encontrarse en los funcionarios. Uno de los elementos tradicionalmente reconocidos para disminuir tales temores y resistencia a los cambios, es proveer la mayor cantidad de información, para lo cual trabajos como este pueden contribuir enormemente.

Al fundamentar la posibilidad de llevar el enfoque de la gestión de la calidad a las instituciones públicas, se concreta la importancia del tema, que radica en el hecho de que aún cuando se introduzcan paulatinamente sus fundamentos, poco a poco se irá ganando terreno en cuanto a mejorar su eficacia y eficiencia, en la celeridad de las respuestas y en la buena atención a los ciudadanos. Las organizaciones serán cada día más funcionales y flexibles, pudiéndose reducir gastos y obtener ahorros presupuestarios pues, como establece Amat (1992) lo invertido en Calidad no debe concebirse como gastos, sino costos que producen grandes beneficios y lo más importante como resultado de la puesta en práctica de tal enfoque, es la mejora en las relaciones de la Administración Pública Nacional con los ciudadanos a través de servicios cada día mejores.

Hacer llegar al sector académico, la temática de la gestión basada en la Calidad en el ámbito público y sus respectivas implicaciones, resulta muy importante, ya que la ciencia, el estudio, la tecnología y la investigación (actividades básicas del entorno universitario) son la base en las que se sustenta la aplicabilidad certera de todas las teorías desarrolladas en este sentido (y en cualquier otro) independientemente de su alcance o campo de aplicación. Ésta investigación puede abrir el abanico de temas posibles a desarrollar en esta área tan actual de la ciencia y muy poco desarrollada en nuestro país.

Por otro lado y a manera de cierre, es importante señalar que para el autor del presente trabajo de investigación, este documento concreta el último requisito necesario para optar al título de Especialista de la Calidad, lo cual representa un elemento clave dentro de la capacitación y formación profesional del mismo.

En el siguiente capítulo se presentan los objetivos planteados para esta investigación.

CAPÍTULO III
OBJETIVOS

Objetivo General:

Proponer los elementos generales del enfoque de la gestión de la calidad, para ser usados en la Administración Pública Nacional.

Objetivos Específicos:

- Examinar el marco legal que permite dar soporte jurídico o que afecta directamente la introducción de la Calidad en la Administración Pública Nacional.
- Examinar los elementos generales del enfoque de la gestión de la calidad y las posibles variantes para ser llevados a la Administración Pública Nacional.
- Identificar los cambios necesarios que deben darse en la actuación de la Administración Pública Nacional en pro de la adopción de los principios o elementos generales de la gestión de la calidad.

CAPÍTULO IV
MARCO TEÓRICO

Para Cordoba (2001) en muchos países de todo el mundo, por ejemplo, en el ámbito de la Unión Europea y de la OCDE (Organisation for Economic Cooperation and Development), las administraciones nacionales vienen incluyendo en sus procesos de reforma la "Gestión de la Calidad" como una opción para avanzar en la mejora de la gestión pública y satisfacer las demandas ciudadanas.

En opinión de González y Ogliastri (1995) los estudios más recientes indican que la tendencia parece estar apuntando a una gestión privada cada vez más pública y a una gestión de las burocracias que necesita tomar enfoques de la gestión privada para lograr la eficiencia y eficacia que le es requerida. Por lo tanto, los aportes de estudios sobre organizaciones y administración pública aunque analíticamente puedan diferenciarse, sus enfoques y resultados son cada vez más compartibles.

Sin duda alguna la calidad y su gestión en el ámbito público es ya una realidad, por tanto, a los fines de dar soporte teórico y claridad a la investigación, es necesario definir un conjunto de términos clave para el desarrollo de la misma, comenzando por el concepto de gestión.

La Norma COVENIN-ISO 9000:2000 define Gestión como las "actividades coordinadas para dirigir y controlar una organización".

Ivancevich, Lorenzi, Skinner y Crosby (1996) definen Gestión como "el proceso emprendido por una o más personas para coordinar las

actividades laborales de otras personas con la finalidad de lograr resultados de alta calidad que cualquier otra persona, trabajando sola, no podría alcanzar". (p.12).

Como se observa, esta definición de Gestión incluye el término Calidad, por lo que desde ya se nota la vinculación directa entre ambos, a los fines de abordar su significado.

La palabra Calidad como tal, ha desencadenado una larga serie de definiciones por lo que resulta difícil elegir una solo entre ellas. No parece existir una definición específica que pueda calificarse como la más correcta o la mejor, son más bien personales, de carácter idiosincrático y enfocadas en el cliente, el producto, la fabricación, el valor, etc. Como ejemplo, Ivancevich et al. (1996, p. 13) cita algunas de ellas:

- "Calidad es aptitud para el uso" J. M. Juran
- "Calidad significa lo mejor para ciertas condiciones del cliente. Estas condiciones son: a) el uso actual y b) el precio de venta del producto" Armand V. Feigenbaum
- "Calidad significa conformidad con los requisitos" Philip B. Crosby
- "Calidad es satisfacer las expectativas del cliente. El proceso de mejora de la calidad es un conjunto de principios, políticas, estructuras de apoyo y prácticas destinadas a mejorar continuamente la eficiencia y la eficacia de nuestro estilo de vida" AT&T
- "Calidad no es materia ni espíritu, sino una tercera entidad independiente de las otras dos. Aún cuando la calidad no pueda definirse, usted sabe bien qué es" Robert Pirsig
- "Las diferencias en calidad son equivalentes a las diferencias en la cantidad de algún ingrediente o atributo deseado" Lawrence Abbott

- "Grado en que un conjunto de características inherentes cumplen con unos requisitos" ISO-9000:2000

Una de las que parece más completa y que por lo tanto tendrá relevancia a los fines de esta investigación, es la que establece Ivancevich et al (1996) que define la Calidad como "la totalidad de los rasgos y las características de un producto o servicio que se refieren a su capacidad para satisfacer necesidades expresadas o implícitas" (p. 12).

Garvin (1987) citado por Ivancevich, planteó que la calidad de un producto o servicio se compone de las siguientes ocho dimensiones:

1. Rendimiento: una característica operativa primaria de un producto o servicio.
2. Características: extras o complementos.
3. Confiabilidad: la probabilidad de ausencia de funcionamiento defectuoso o de avería durante un periodo de tiempo especificado.
4. Conformidad: el grado en que el diseño de un producto o servicio y sus características operativas cumplen las normas establecidas.
5. Durabilidad: medida del tiempo de vida de un producto.
6. Utilidad: rapidez y facilidad de reparación
7. Estética. El aspecto, tacto, gusto y olor de un producto
8. Calidad percibida: la calidad tal como la percibe un consumidor, un usuario, un cliente o un estudiante.

Con respecto a la Gestión de la Calidad, Córdoba (2001) establece que la misma está orientada a los usuarios, a la obtención de resultados acordes con los que éstos esperan, y se basa en la mejora continua de la prestación del servicio, a partir del análisis del cumplimiento de objetivos y

la evaluación de los resultados obtenidos y de la satisfacción de los propios usuarios.

En este sentido, la gestión de la calidad también se ha expresado de diferentes formas, no obstante todas coinciden en el núcleo básico de la idea. Por ejemplo, se ha definido como:

- "Un estilo global de gestión, que utiliza el Método Científico y las contribuciones de todas las personas de la organización para mejorar todo lo que la organización hace con el objeto de alcanzar y exceder consistentemente las expectativas del cliente" (Deming, 1989).
- "Actividades coordinadas para dirigir y controlar una organización en lo relativo a la calidad" (ISO 9000:2000).
- "Una filosofía de administración que construye organizaciones capaces de aprender, dedicadas a la satisfacción total del cliente mediante la mejora continua de la eficacia y la eficiencia de la organización y sus procesos" (Fortuna, 1996, p. 9).

Esta última dice Fortuna (1996), es como una moneda de dos caras; por una parte, es una filosofía de administración, una forma de vida al interior de las organizaciones, que implica un cambio cultural profundo; y por la otra, es un conjunto dinámico de metodologías y herramientas, en constante perfeccionamiento, que permiten poner en práctica y hacer realidad la cultura organizacional propuesta (p.9).

Otro de los términos que debe definirse es lo que se entenderá por Administración Pública Nacional. En primer lugar, Brewer-Carias (1978) aclara que la Administración "es un instrumento de la acción política del Estado, y como instrumento, está compuesto por un conjunto de órganos e instituciones que le sirven para el desarrollo de sus funciones y el logro de

los fines que tiene constitucionalmente prescritos. Pero no toda "Administración" del Estado es "Administración Pública", en el sentido de que no sólo el Poder Ejecutivo monopoliza, orgánicamente, a la Administración del Estado. Los diversos "Poderes" del Estado tienen su propia administración" (p. 9).

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) establece cinco poderes: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial, Poder Ciudadano y Poder Electoral. (Ver Anexo A).

En segundo lugar, Brewer-Carias (1978) dice que "muchas veces, cuando se habla de Administración Pública, no se apunta a un conjunto de órganos determinados, sino a una actividad del Estado. Cuando se dice que "la Administración Pública funciona mal", no se piensa en que un órgano concreto de la Administración Pública actúa deficientemente, sino, en realidad, en que el conjunto de actividades del Estado son deficientes. Por tanto, la noción de Administración Pública puede ser entendida desde el punto de vista material, o desde el punto de vista orgánico" (pp. 16 y 17).

Por supuesto, dado que el objeto de estudio es la organización administrativa, interesa más la segunda visión de la Administración Pública: la Administración Pública como conjunto de órganos e instituciones para el cumplimiento de determinados fines.

Mularz (2003), define la Administración Pública como, "una organización que el Estado utiliza para canalizar adecuadamente demandas sociales y satisfacerlas, a través de la transformación de recursos públicos en acciones modificadoras de la realidad, mediante la producción de bienes, servicios y regulaciones" (p. 3).

Para Mularz (2003) "este concepto de Administración Pública nos muestra lo diverso que es esta "organización", en el sentido de que incluye en su seno diferentes espacios y especialistas, que se ocupan específicamente de una tarea y cuyo destino final de los "output" que ella produce es la sociedad" (p.3).

Luego, tenemos constitucionalmente establecidos tres niveles territoriales de administración, valga decir Nacional, Estadal y Municipal. Acotando al Poder Ejecutivo, cada nivel tiene su máxima autoridad, es decir, el Presidente de la República, el Gobernador de Estado y el Alcalde de Municipio.

En esta investigación nos centraremos en las características de la organización y funcionamiento del nivel Nacional y en el ámbito del Poder Ejecutivo del Estado Venezolano según la concepción establecida en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (Ver Anexo A).

En Venezuela, la Administración Pública Nacional está conformada básicamente por un universo de 332 instituciones, divididos entre Ministerios, Servicios Autónomos (nivel desconcentrado), Institutos Autónomos, Fundaciones, Asociaciones Civiles y Empresas del Estado (estos últimos cuatro en el nivel descentralizado). En la Tabla N° 1 se muestra el detalle del número de cada uno según su sector de adscripción. A éstos, se pueden sumar los 2 Ministros de Estado, el de Economía Social y el de las Zonas Especiales de Desarrollo Sustentable y 4 Autoridades Únicas de Área. En todo caso, la atención de esta investigación se concentrará principalmente en los aspectos más característicos de los organismos del nivel central, es decir los Ministerios, que en la actualidad

son 16, lo cual obviamente da un gran abanico de instituciones que desarrollan su actividad en diferentes sectores.

Tabla N° 1: Resumen numérico de los Órganos y Entes de la Administración Pública Nacional *

Sector	Ministerios	Servicios Autónomos (1)	Institutos Autónomos (2)	Fundaciones / Asoc. Civiles (2)	Empresas del Estado (2)	*Total*
Interior y Justicia	1	2	3	0	0	***6***
Exteriores	1	1	0	0	0	***2***
Finanzas	1	5	8	0	5	***19***
Defensa	1	11	3	27	12	***54***
Producción y Comercio	1	6	7	3	3	***20***
Agricultura y Tierras	1	2	9	3	1	***16***
Educación Superior	1	1	3	0	0	***5***
Educación, Cultura y Deportes	1	0	10	30	1	***42***
Salud y Desarrollo Social	1	6	7	7	0	***21***
Trabajo	1	2	3	0	0	***6***
Infraestructura	1	3	11	4	10	***29***
Energía y Minas	1	2	1	3	12	***19***
Ambiente y Rec. Naturales	1	5	3	10	16	***35***
Planificación y Desarrollo	1	3	8	5	13	***30***
Ciencia y Tecnología	1	1	3	17	1	***23***
Comunicación e Información	1	3	0	0	1	***5***
Totales =	***16***	***54***	***79***	***108***	***74***	***332***

(1) Nivel desconcentrado. No poseen personalidad jurídica propia. Tanto sus actos como sus efectos se imputan a la República

(2) Nivel descentralizado funcionalmente. Poseen personalidad jurídica propia.

Mularz (2003) indica que la Administración Pública no sólo está constituida por instituciones. "Hay algo dentro de ella que las mueve. Ese motor son las personas, mejor dicho los "funcionarios" que en su conjunto conforman la burocracia, y es esta burocracia la que se desenvuelve, cumpliendo su función impulsada por diversos valores, conductas, intereses, etc" (p. 3).

Con respecto al término Burocracia, Trelles (2003) dice que el mismo "ha pasado a formar parte del lenguaje cotidiano. Preferentemente se le usa

* Tomado de: Ministerio de Planificación y Desarrollo. Página Web en línea. Actualizado a Octubre de 2003. www.mpd.gov.ve

en el ámbito de las organizaciones públicas que constituyen al Estado, olvidando que las burocracias, en cualquiera de sus sentidos, operan también en el sector privado" (p. 2). De igual forma, Trelles (2003) establece que este término tiene tres connotaciones: burocracia en el sentido común o popular, burocracia como modelo de organización en el sentido weberiano del término y burocracia como clase social dominante incrustada en el Estado. A los fines de esta investigación son relevantes los dos primeros.

Según Chiavenato (1999) en la concepción popular, una organización "donde se desarrolla la burocracia, el papeleo crece y se multiplica, e impide dar soluciones rápidas y eficientes" (p. 458), además, el apego de los funcionarios a los reglamentos y rutinas produce ineficiencia en la organización. Para Trelles (2003) en este sentido, "la burocracia significa lentitud, exceso de trámites, distanciamiento total entre el prestador de los servicios públicos y el usuario de los mismos, producto de una exagerada adherencia de los funcionarios y empleados públicos a los reglamentos y rutinas, a los procedimientos y métodos consignados en los manuales de organización" (p. 3).

Desde el punto de vista de modelo organizativo, Chiavenato (1999) indica que se ha usado el término burocracia para referirse "a los defectos del sistema (las disfunciones) y no al sistema en sí mismo" (p. 458), cuando debería ser exactamente lo contrario: la organización eficiente por excelencia.

En esta investigación y admitiendo la diferencia conceptual y teórica existente, el término se usa con la connotación común, atendiendo preferentemente al sentido popular de su significado. Entonces, al referirse

al modelo burocrático, se hace referencia a lo que Merton citado por Chiavenato (1999) denominó las disfunciones de la burocracia, las cuales resultan muy importantes, por cuanto son un reflejo de algunas de las características en las que ha decantado la Administración Pública Nacional. Chiavenato (1999, pp. 469-472) establece que tales disfunciones o características son básicamente las siguientes:

– Interiorización de las normas y apego extremo a los reglamentos. De medios, las normas y reglamentos se transforman en objetivos, se vuelven absolutos y prioritarios, el funcionario asume un rol rígido y olvida que la flexibilidad es una de las principales características de cualquier actividad racional.

– Formalismo y papeleo excesivos. La necesidad de documentar y formalizar las comunicaciones dentro de la burocracia, a fin de que todo pueda ser debidamente certificado por escrito, puede conducir al exceso de formalismo, de documentación y, en consecuencia, de papeleo.

– Resistencia al cambio. La tendencia a crear rutinas en procedimientos y métodos, hace que el funcionario se acostumbre a una repetición absoluta de su tarea, con la falsa sensación de estabilidad y seguridad respecto del futuro de la organización. Cuando surge alguna posibilidad de cambio, el funcionario lo interpreta como algo que él desconoce y por lo tanto representa peligro para su tranquilidad. Así, el cambio es indeseable y el funcionario, en la medida de lo posible, se resistirá a aceptar cualquier tipo de cambio.

– Despersonalización de las relaciones entre los funcionarios. En este sentido, se hace énfasis en los cargos y no en las personas que los ocupan, es decir, no se considera a los demáS funcionarios como personas más o

menos individuales, sino como ocupantes de cargos, con derechos y deberes previamente especificados.

– Jerarquización como base del proceso decisorio. La burocracia se sustenta en una rígida jerarquización de la autoridad. Por tanto, quien toma decisiones en cualquier situación será aquel que posea la más elevada categoría jerárquica, independientemente de su conocimiento sobre el asunto. Entre más abajo se esté jerárquicamente, menos participación hay en los procesos decisorios.

– Conformidad extrema con rutinas y procedimientos. La devoción a la regla escrita transforma las rutinas y procedimientos en valores absolutos, se trabaja en función de ellos y no de los objetivos organizacionales previstos, lo cual conduce a una rigidez en el comportamiento de los funcionarios, perdiendo iniciativa, creatividad e innovación.

– Exhibición de símbolos de autoridad. Como la burocracia destaca la jerarquía de la autoridad, es necesario crear un sistema que muestre a todos quien tiene el poder. Como ejemplo se tienen uniformes, localización y diseño de las oficinas, el estacionamiento, el tipo de escritorio, etc.

– Dificultad en la atención a los clientes y conflictos con el público. El funcionario se orienta hacia el interior de la organización, donde está el superior jerárquico que evalúa su desempeño. La burocracia está diseñada para satisfacer sus propios requisitos, los requerimientos internos y no las demandas o requisitos de sus clientes.

Las causas de las disfunciones de la burocracia residen básicamente en el hecho de que ésta no tiene en cuenta la llamada organización informal, ni se preocupa por la variabilidad humana, que necesariamente introduce variaciones en el desempeño de las actividades organizacionales.

Como se dijo antes, la burocracia se asocia principalmente con el sector público. Ahora bien, se debe definir a que se refiere este término y otros asociados a él referidos a la gestión. Según Albi, González-Páramo y López (1997, p. 10) "el Sector Público puede considerarse como una organización única, aunque sea un conjunto de organizaciones, cuya lógica radica en que los individuos puedan conseguir objetivos colectivos, múltiples y en ocasiones difíciles de medir, que no son fácilmente alcanzables con otras organizaciones como la familia, la iglesia o el mercado". Esta concepción se usa a lo largo del desarrollo de esta investigación.

Atendiendo a esta idea básica y refiriéndose a la Gestión en el Sector Público, Albi et al (1997) indica que la misma se ocupa de la utilización de los medios adecuados para alcanzar un fin colectivo. Trata de los mecanismos de decisión para la asignación y distribución de recursos públicos, y de la coordinación y estímulo de los agentes públicos para lograr objetivos colectivos.

En este sentido, Albi et al (1997) señala que la gestión en el sector público "es sustantivamente gestión, esto es, un conjunto de reglas y decisiones dirigidas a incentivar y a coordinar acciones. Y es pública porque persigue metas colectivas y se desenvuelve en el marco de unas restricciones jurídico-políticas peculiares" (p. 9).

Cuando se habla de gestión en el sector público o específicamente en la administración pública, hay que hacer referencia obligada a los servicios públicos, los cuales, en definitiva le dan su razón de ser. Ivancevich et al (1996), define servicio como un "producto intangible que involucra un esfuerzo humano o mecánico" (p. 760) y público en términos de

colectividad. Por tanto, se puede entender como Servicio Público a toda actividad asumida por una persona pública (desde el punto de vista jurídico-administrativo), con la finalidad de dar satisfacción a una necesidad de interés general. A lo largo de este trabajo también se hace referencia a las prestaciones públicas, para lo cual debe entenderse el término "prestación" y basados en su definición, como un servicio exigible por ley o convenido en un pacto formal.

Con respecto a la calidad en los servicios públicos, esto debe entenderse como una cuestión abierta tomando en cuenta las propias definiciones involucradas. Para Albi et al (1997) son determinantes de la calidad de los servicios públicos un vector de componentes muy diversos, que incluyen factores tales como:

- Elementos tangibles del servicio, como la limpieza o el grado de conservación de las instalaciones.
- El grado de competencia (preparación, conocimientos, etc.) del personal que atiende el servicio.
- La fiabilidad o grado de resolución del problema que ofrece el prestador del servicio.
- El modo en el que el prestador del servicio asume la necesidad de atención que requiere el usuario y se esfuerza en su solución.
- La disposición del servicio: facilidad de acceso (localización apropiada, horario de atención flexible, etc.) y adecuación a las necesidades del usuario.
- Credibilidad y reputación (preservar la confidencialidad, honestidad, etc.) del servicio.
- Cortesía, educación, buen trato.

Nótese que los factores anteriores son de naturaleza diversa y no siempre están presentes de manera secuencial, pudiendo darse alguno de ellos y otros no, con lo que la descripción de lo que pueda constituir calidad en servicios públicos concretos acaba adquiriendo dimensiones diversas.

Por otro lado, es pertinente aclarar otros aspectos básicos. A lo largo de la investigación se hace referencia a las instituciones de la Administración Pública Nacional. En este sentido, Albi et al (1997) indica que "con frecuencia, los términos de "organización" e "institución" se emplean como sinónimos, y en un sentido lato la identificación no es incorrecta" (p. 23). "Las instituciones deben entenderse como las estructuras en las que se desarrolla la gestión" (p. 24) y representan cada una de las organizaciones fundamentales de un Estado o sociedad

Cuando se hace referencia al Enfoque de la Calidad, la principal intención es darle al término la misma connotación que han tenido en la evolución de la gestión otras contribuciones importantes que han marcado hitos en el desarrollo de esta área de estudio, como por ejemplo el enfoque clásico, el enfoque humanístico, el enfoque neoclásico o los enfoques sistémicos o situacionales. Basados en lo que expone Ivancevich et al (1996) el enfoque de la gestión de la calidad hace referencia a un conjunto de directrices, principios, normas y prácticas que representan los fundamentos para las organizaciones que se esfuerzan por lograr una mejora continua de la Calidad

Ahora bien, una vez presentada la gestión de la calidad como una novedosa tendencia en la gestión de instituciones públicas y conceptualizar en lo relacionado a los términos más importantes usados para soportar los elementos desarrollados dentro de esta investigación, nos lleva a pensar en

una de las razones por la cual hay que cambiar. El modelo burocrático en el cual tiene sus cimientos el funcionamiento y la actuación de la Administración Pública Venezolana.

Crozier (1996) señala que el racionamiento tradicional, con la figura central del funcionario público obediente, que ejecuta las decisiones adoptadas unilateralmente por los superiores jerárquicos, todo mediante el debido proceso jerárquico, no se ajusta a la nueva realidad. Como se dijera en la justificación, el orden de capas burocráticas superpuestas resulta demasiado engorroso para ser aplicado a la complejidad del mundo moderno. Es necesario transitar hacia nuevos esquemas, más adaptados con la nueva realidad de un mundo cambiante, más rápido, ágil, tecnificado y donde las fronteras se achican y la competitividad crece cada día más.

Para Crozier (1996) la transición es necesaria, y debe verse como un proceso prolongado, ya que lo que debe cambiar no sólo son las técnicas, que pudieran definirse con claridad, sino todo un sistema humano y cultural, especialmente todo un conjunto de complejas relaciones de poder.

Crozier, (1996) ha señalado como uno de los problemas de dicho modelo burocrático, el haberse construido sobre la base de la exagerada especialización. Bajo este esquema, para resolver los problemas es necesario desglosarlos en problemas más pequeños que puedan ser tratados en forma técnica por las unidades especializadas. Este modelo de coordinación fragmentada representa una gran carga sobre el aparato burocrático, presionando hasta lograr el crecimiento desmesurado de las oficinas centrales de gestión, con la consiguiente pérdida de propósito de los empleados operativos. Como consecuencia ha decaído en la poca

eficacia y eficiencia de sus actuaciones, y se comprueba con el manifiesto descontento de los ciudadanos.

Entonces, como se establece en el trabajo de Aiteco Consultores, (2002) el propósito de la gestión de la calidad, ha de ser, cambiar la actuación tradicional de las instituciones públicas y dejar atrás el esquema burocrático, lo cual trae consigo las siguientes implicaciones:

- Ampliar el concepto de cliente: considerar al ciudadano como un cliente que recibe servicios, al tiempo que se concibe la organización como un sistema integrado de proveedores y clientes internos.
- Orientar la Administración hacia el ciudadano: optimizando los procesos y dirigiéndolos hacia la satisfacción de los requerimientos de calidad por ellos expresados.
- Reducir los costos: la calidad cuesta, pero más cuesta la no-calidad. Son muchas las actividades que no aportan valor añadido a los resultados de la organización ni responden a exigencias normativas, suponiendo un costo innecesario. Igualmente, son numerosos los errores derivados de un funcionamiento organizativo deficiente, que también generan costos.
- Potenciar el factor humano: la calidad la hacen las personas que integran la organización. Por ello, calidad representa gestionar los recursos humanos desde una filosofía de participación y motivación hacia la mejora, incrementando la satisfacción de los empleados.
- Gestionar desde la prevención: con el propósito de hacer bien las cosas desde la primera vez, en lugar de detectar y corregir como planteamiento básico.
- Mejorar permanentemente: asumiendo que las Administraciones Públicas están inmersas en un entorno dinámico al que deben adaptarse de

manera continua, donde las transformaciones sociales, económicas y tecnológicas se producen incesantemente.

Bajo esta perspectiva, Aiteco Consultores (2002) menciona varias razones por las que la Administración Pública, desde su misión de servicio público, debe cambiar sus sistemas de gestión, entre las que se cuentan: la presión ciudadana, la escasez de recursos y su incidencia en la economía.

Ahora bien, hemos hablado de cambiar la forma bajo la cual actúan y funcionan las instituciones de la Administración Pública Nacional a una nueva forma de gestionar tales instituciones, enfocadas en la Calidad. Pero, ¿qué significa esto?. Pues bien, además de los elementos antes expuestos, se pueden mencionar tres aspectos o aportes que han sido importantes en los esfuerzos realizados en este sentido y que han contribuido con la evolución y desarrollo de esta temática.

En primer lugar, tenemos el aporte de los grandes pioneros y precursores de la calidad a través de teorías, conceptos, principios o fundamentos, en los que deben basarse o centrarse todos los esfuerzos de gestión y que han sido puestos en práctica en innumerables organizaciones, sobre todo en el ámbito privado y apegados a sus propias especificidades, pero cuyo fundamento es básico para cualquier organización y obviamente para cualquier investigación de este tipo. Es así como se tienen, sólo por citar algunos a manera de ejemplo, los aportes de importantes autores tales como Edwards Deming, Philip B. Crosby, Joseph Juran, Armand V. Feigenbaum, Kaoru Ishikawa, Genichi Taguchi, etc., muy conocidos en el ámbito de la Calidad.

Cada uno de sus valiosos aportes, han contribuido en numerosas organizaciones a la gestión de la calidad. Sus ideas pueden ser diferentes en

algunos aspectos, pero la esencia de sus principios es un lugar común en donde destaca, la satisfacción de los clientes, el mejoramiento continuo y el trabajo en equipo.

En segundo lugar, tenemos lo referido a la actividad normalizadota. Se han elaborado normas para contribuir con la gestión de las organizaciones, valga mencionar como ejemplo la serie de Normas Internacionales ISO-9000:2000[1] ampliamente utilizadas en muchos países, por innumerables organizaciones. Su estructura y enfoque orientado a los procesos se basa en un grupo de elementos y requisitos que el sistema debe satisfacer, los cuales se amplían para su mejor comprensión en el Anexo B.

En la Norma ISO-9000:2000, se identifican ocho principios de gestión de la calidad como marco para la mejora del desempeño de las organizaciones, a saber:

1. Organización enfocada al cliente. Las organizaciones dependen de sus clientes y por lo tanto deberían comprender las necesidades actuales y futuras de ellos, satisfacer sus requisitos y esforzarse en exceder sus expectativas.

2. Liderazgo. Los líderes establecen unidad de propósito y dirección a la organización. ellos deben crear y mantener un ambiente interno, en el cual el personal pueda llegar a involucrarse totalmente en la consecución de los objetivos de la organización.

3. Participación del personal. El personal, con independencia del nivel de la organización en el que se encuentre, es la esencia de una organización y su total implicación posibilita que sus habilidades sean usadas para el beneficio de la organización.

[1] En Venezuela se ha adoptado como la Norma COVENIN-ISO 9000:2000.

4. Enfoque a procesos. Los resultados deseados se alcanzan más eficientemente cuando los recursos y las actividades relacionadas se gestionan como un proceso.

5. Enfoque del sistema hacia la gestión. Identificar, entender y gestionar un sistema de procesos interrelacionados para un objetivo dado, mejora la eficacia y eficiencia de una organización.

6. Mejora continua. La mejora continua debería ser un objetivo permanente de la organización.

7. Enfoque objetivo hacia la toma de decisiones. Las decisiones efectivas se basan en el análisis de datos y en la información.

8. Relación mutuamente beneficiosa con el proveedor. Una organización y sus proveedores son interdependientes, y unas relaciones mutuamente beneficiosas intensifican la capacidad de ambos para crear valor.

Estos ocho principios de gestión de la calidad constituyen la base de las normas de sistemas de gestión de la calidad de la familia ISO 9000.

La Norma ISO 9000:2000 establece que un enfoque para desarrollar e implantar un sistema gestión de la calidad comprende diferentes etapas, tales como: determinar las necesidades y expectativas de los clientes y de otras partes interesadas, establecer la política y los objetivos de la calidad de la organización, determinar los procesos y las responsabilidades así como proporcionar los recursos necesarios para la consecución de los objetivos de la calidad, establecer las medidas de la eficiencia y eficacia de cada proceso, determinar los medios para prevenir no conformidades y eliminar sus causas, establecer y aplicar un proceso para la mejora continua del sistema de gestión de la calidad.

Mediante la adopción del enfoque de gestión de la calidad, una organización genera por una parte, confianza en la capacidad de sus procesos y en la calidad de sus productos o servicios, y por la otra, las bases para la mejora continua.

En tercer lugar, tenemos los premios nacionales a la calidad, otorgados tanto al sector público como al privado. Malvicino (2001) indica que muchos de los gobiernos que han asumido la política de modernización del Estado han adoptado el modelo EFQM (Quality Management Excellence Model) para impulsar y premiar iniciativas de organizaciones públicas y privadas que propenden hacia la gestión de la calidad como en nuevo estilo de reforma del Estado.

Se trata de un modelo no normativo cuyo concepto fundamental es la auto-evaluación basada en un análisis detallado del funcionamiento del sistema de gestión de la organización usando como guía los criterios del modelo. Su utilización sistemática y periódica por parte del equipo directivo permite a éste el establecimiento de planes de mejora basados en hechos objetivos y la consecución de una visión común sobre las metas a alcanzar y las herramientas a utilizar (ver Anexo C). Costa de dos partes:

- Un conjunto de criterios de excelencia empresarial que abarcan todas las áreas del funcionamiento de la organización.
- Un conjunto de reglas para evaluar el comportamiento de la organización en cada criterio.

La principal misión de la EFQM es estimular y ayudar a las organizaciones a participar en actividades de mejora que las lleven, en última instancia, a la excelencia en la satisfacción de sus clientes y de sus empleados, en su impacto social y en sus resultados.

Ahora bien, dado que la gestión de la calidad ha tenido auge principalmente en la administración privada y que su evolución se concentra en este ámbito, es necesario, entonces, hacer algunas precisiones en cuanto a las características y restricciones propias del ámbito público que revelan sus diferencias con respecto al ámbito privado, a los fines de establecer diferencias básicas importantes para abordar lo relativo a su gestión.

Para Albi et. al (1997) entre las diferencias más notables se tiene que en la administración pública, se debe estar seguro de que las acciones se ajusten a las prescripciones legales, las cuales indican la forma de proceder y su alcance. En la administración privada se toma en cuenta el marco legal pero con un fin diferente, el de no ser sancionado. Es decir, las leyes le sirven al administrador público para saber que debe hacer y al privado para saber que es lo que no debe hacer.

La administración pública está sometida a condiciones políticas y restricciones legales, que están por encima de la autonomía administrativa y la libertad de acción.

El objeto de la administración pública es servir al colectivo, a los ciudadanos sin hacer discriminación entre las personas, procurando la continuidad de los servicios. En cambio, el propósito de la empresa privada es la obtención del lucro y sus clientes son en términos relativos, grupos pequeños y particulares.

Para Fortuna (1996), en la administración pública la dinámica económica y el control financiero son diferentes. La recaudación, el control y la distribución de los recursos económicos se hacen en instituciones y tiempos diferentes y los gastos están perfectamente definidos en cantidad y

en propósito. Es así, como una característica que distingue al administrador público del privado, es que el primero no está constantemente bajo la zozobra de los estados de pérdidas y ganancias, como si lo esta el segundo.

En forma general, la administración pública proporciona servicios, que son en gran medida intangibles y la estructura de costos no es claramente identificada y conocida por los funcionarios y administradores, muy por el contrario al control ejercido sobre los gastos en el sector privado.

El ambiente político en el que se desarrolla la gestión en la administración pública es peculiar y distinto del que tiene como referencia la gestión en el sector privado. Parry, citado por Albi et. al (1997, p. 53-54) concreta las restricciones para la gestión en el ámbito público en siete variables, las cuales deben considerarse para abordar el enfoque de gestión de la calidad en el sector público, pues constituyen importantes diferencias respecto al sector privado.

1. El proceso electoral: la gestión en el ámbito público debe estar preparada para desarrollar su tarea tanto con gobiernos mayoritarios, en los que la dirección política es clara, como en gobiernos minoritarios en los que el liderazgo es menos fuerte y duradero.
2. La gestión presupuestaria: los gastos y los ingresos públicos están sometidos a incertidumbre, y pueden encontrarse también sujetos a cambios imprevistos poco favorables a una gestión pública eficiente y estable.
3. La codificación de las normas y el procedimentalismo: la administración pública presta servicios complejos y universales a una clientela que no tiene opción de salida y que exige igualdad de trato en

iguales circunstancias. El procedimentalismo impide la necesaria flexibilidad en la gestión.

4. Los controles administrativos: los responsables de la gestión deben hacer frente a dos tipos de controles: administrativos y financieros. El control administrativo trata de garantizar la observancia de la reglas y los procedimientos, no la calidad de los resultados, y se desarrolla dentro de la jerarquía administrativa. El control financiero trata de asegurar el cumplimiento de la legislación presupuestaria y, en menor medida, el uso eficiente de los fondos públicos.

5. La estabilidad en el empleo: los empleados públicos ingresan mediante oposición y son inamovibles en circunstancias normales, cualquiera sea su desempeño. Con la inamovilidad y el reclutamiento normalizado se pretende evitar el clientelismo y la arbitrariedad.

6. La discreción y el secreto: bajo la cultura jerárquica y supervisora del sector público, la iniciativa individual de los empleados públicos apenas juega papel alguno. En su lugar tenemos un principio de respuesta anónima a las expectativas de los superiores. La información que la administración pública posee y elabora está frecuentemente protegida por garantías legales de confidencialidad y, en todo caso, tiende a atesorarse como elemento estratégico.

7. La aversión a la iniciativa: las consecuencias de un posible error, entre las que destaca el impacto sobre la opinión pública o sobre la valoración de los superiores jerárquicos, dan lugar a un retraso en las respuestas de la gestión pública a los problemas que se van planteando. Las implicaciones legales o contables de una decisión no plenamente acorde con unos precedentes mínimamente establecidos pone freno a la iniciativa.

Tomadas en su conjunto, estas variables nos ofrecen varias razones por las que la gestión pública es peculiar y nos sugieren por qué la mera o simple transposición de las técnicas de gestión privada a las tareas de la administración pública puede no funcionar.

Para Malvicino (2001) la gestión de la calidad implica realizar todas las tareas inherentes a la consolidación de una organización que se prepara para garantizar la calidad de sus productos o servicios. 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 donde las cosas se están haciendo bien en función de un parámetro externo o norma adoptados voluntariamente.

Es así como, de acuerdo con la experiencia verificable a nivel internacional, Malvicino (2001) identifica al menos tres variantes o modelos aplicativos de la gestión de la calidad dentro del sector público:

– El modelo de la Norma ISO 9001:2000: corresponde a los lineamientos de la familia de normas internacionales ISO 9000 tratados anteriormente, vigente desde diciembre de 2000. En su esencia, este modelo pretende asegurar que la organización cuenta con políticas y procedimientos adecuados para dar satisfacción a las expectativas de sus clientes y fomentar la adopción del enfoque a procesos para gestionar una organización. (ver Anexo B).

– El modelo de la calidad total: el cual responde básicamente a los lineamientos de la European Foundation for Quality Management que propone el seguimiento de un modelo de excelencia tanto para el sector público como para el sector privado. (ver Anexo C).

– El modelo de la carta compromiso con el ciudadano: el cual tiene como principal sustento 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 este sentido, el modelo propone desarrollar un programa carta compromiso a efectos de mejorar la relación entre el Estado (como prestador de servicios y administrador) y los ciudadanos o últimos beneficiarios de la gestión de gobierno.

Por otro lado, y a fin de contribuir en el análisis global de la investigación, se tiene que existe en Venezuela un grupo de instrumentos jurídicos muy recientes surgidos en su mayoría como consecuencia de la entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 en los que se establecen derechos, deberes y necesidades para con la calidad de los productos y servicios que se ofrecen en el país. Obviamente, la Administración Pública Nacional debe ser garante en todas las instancias de esta necesidad, cada día más exigida por los ciudadanos.

Por ejemplo, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, establece en su artículo 177 que: "Todas las personas tendrán derecho a disponer de bienes y servicios de calidad...", lo cual se reafirma, haciendo especial mención en los órganos del Poder Público, en los artículos 6 y 8 de la Ley del Sistema Venezolano para la Calidad (2002) que se presentan textualmente en el Capítulo VI.

Para finalizar y recordando el modo en que Henry Fayol y Frederick Taylor pregonaron la universalidad de los principios de la administración

científica, el Dr. Deming (1989) no ha dejado dudas de la importancia de la administración de la calidad en los servicios del gobierno, expresando:

> Para muchos servicios gubernamentales no existen mercados para capturar, una agencia de gobierno debe por ley o regulación entregar el servicio de la manera más económica posible. Sin embargo, el objetivo debería ser la distinción del servicio. El mejoramiento continuo en los servicios del gobierno puede ganar la apreciación del público y podría dar paso a puestos de trabajo en el sector servicios y ayudar a la industria a crear empleo. (p. 6)

En el siguiente capítulo se presenta el marco metodológico, en donde se detallan los aspectos relacionados con la metodología que se ha seleccionado y trabajado para el desarrollo del presente trabajo de investigación.

CAPÍTULO V
MARCO METODOLÓGICO

Una vez revisada la literatura relacionada con el tema de la gestión de la calidad en la Administración Pública, se puede observar que como tal, es un campo de estudio relativamente nuevo. Para Fortuna (1996) los debates en torno a la gestión de la calidad en el ámbito público tienen espacios para aportar, áreas a profundizar y puntos a ser desarrollados, por lo tanto se presenta la necesidad de indagar con mayor profundidad en esta área, con el fin de contribuir a un acercamiento y aumentar el grado de familiaridad en un tema de tanta actualidad e importancia estratégica como lo es la gestión de la calidad en el ámbito público.

Tomando en cuenta este punto de partida, es necesario que se reconozca principalmente el tipo de investigación que aquí se desarrolla.

Hernández, Fernández y Baptista (1996) reseñan citando a Dankhe (1986) cuatro tipos de investigación a saber: exploratorios, descriptivos, correlacionales y explicativos. "Esta clasificación es importante, debido a que según el tipo de estudio varía la estrategia de investigación. Ninguno es superior a los demás, todos son significativos y valiosos, la diferencia entre uno y otro estriba en el grado de desarrollo del conocimiento respecto al tema en estudio y los objetivos planteados" (p. 58).

Del tipo de Investigación. Partiendo de esta idea básica y de las características propias de cada uno, se puede identificar esta investigación como de tipo exploratoria, ya que como se dijo antes, el objetivo es abordar

un tema sobre el que no se ha profundizado en Venezuela y por lo tanto, es necesario e imprescindible indagar con mayor profundidad en él.

De la Naturaleza de la Investigación. Dadas las condiciones particulares o como establece Hernández et al (1986) el estado del conocimiento en torno a las variables y características que se maneja en la gestión de la calidad llevada al ámbito público, y el objetivo planteado, en términos de proponer los elementos generales del enfoque de la gestión de la calidad para ser usados en la Administración Pública Nacional, se puede decir, en cuanto a la naturaleza de la investigación que es de carácter documental o que se ha desarrollado usando técnicas documentales, pues la información utilizada para abordarlo, se ha encontrado básicamente en materiales impresos de estudio, de referencia, revistas especializadas, instrumentos jurídicos y computacionales con el uso de Internet. Es decir, la información básica para el desarrollo de la investigación se obtuvo de diversos libros de texto, artículos presentados en diversos eventos internacionales y publicados en revistas de recopilación o especializadas, mediante consulta de Internet en diversas fuentes, leyes, decretos, etc.

Del diseño de la investigación. En cuanto a la estrategia que ha servido de orientación para alcanzar los objetivos planteados, es decir, el diseño de la investigación, se puede indicar que es bibliográfico o empírico como también se conoce en la publicación del Instituto Venezolano de Planificación -IVEPLAN- (2000), lo cual significa que el desarrollo de este trabajo se ha basado en la revisión y el análisis de la documentación, fuentes y de las referencias bibliográficas. Se han extraído de forma textual o también, las principales ideas de las fuentes consultadas, las cuales han servido para nutrir el contenido y el análisis de la presente investigación.

Del procedimiento. Con respecto a los pasos o el procedimiento seguido para la realización de esta investigación, se puede decir que el mismo se basó en el cumplimiento de las siguientes etapas generales una vez concebida la idea, revisado materiales bibliográficos básicos y seleccionado el tema:

- Búsqueda de información detallada.
  - Revisión e indagación de la literatura relacionada.
  - Detección, obtención y consulta de la bibliografía y demás fuentes.
  - Extracción de la información.
- Planteamiento del problema de investigación.
  - Planteamiento del problema. Interrogantes de la investigación.
  - Elaboración de objetivos.
  - Elaboración de la justificación e importancia.
- Construcción del marco teórico y metodológico.
  - Elaboración del marco teórico.
  - Elaboración del marco metodológico, principalmente el tipo, naturaleza y diseño de la investigación.
- Presentación, análisis y discusión de los resultados.
  - Presentación y análisis del marco legal pertinente al tema de investigación.
  - Presentación y análisis de aspectos e información relevantes a la gestión de la calidad en el ámbito público, que permitieran el cumplimiento de los objetivos planteados.
- Conclusiones y Recomendaciones que se desprenden de la investigación.
  - Elaboración de Conclusiones.

- Elaboración de Recomendaciones.

➢ Elaboración de la bibliografía, anexos así como también la introducción, el resumen y demás partes que conforman el trabajo final.

Es importante destacar que en el capítulo VI relativo a la presentación de los resultados, se tienen los aspectos más importantes encontrados en las diversas fuentes consultadas; es así como se presentan, por ejemplo, los artículos seleccionados de forma textual, tal y como aparecen en los respectivos instrumentos legales, tomando en cuenta su relevancia con respecto al tema tratado.

En el capítulo VII se aborda la discusión y el análisis de los resultados presentados previamente. Aquí se tiene parte de la visión del autor en cuanto al tema de estudio, como consecuencia de la revisión detallada de la información aportada por las distintas fuentes manejadas.

El desarrollo de estos dos capítulos en donde se presentan los resultados, el análisis y los aportes del autor, se ha hecho de tal forma que concuerden en orden de aparición con los objetivos específicos planteados.

Para la elaboración de las conclusiones y recomendaciones, se ha retomado el problema planteado y se relaciona con los aportes obtenidos a través de cada etapa de la investigación, resaltando los aspectos más importantes y la resolución de las interrogantes de la investigación.

Con respecto a la técnica empleada para la obtención de la información requerida para la elaboración de este trabajo de investigación, debe indicarse que se ha hecho uso de Técnicas Documentales, las cuales como establece IVEPLAN (2000) se apoyan en el uso de fuentes documentales, bibliográficas y de informática (entre otras que menciona), aplicando normas minuciosas de análisis. En este sentido, a través de

técnicas de presentación resumida, el empleo de citas y notas y el extracto de ideas relevantes, se han presentado y concretado los aspectos más importantes para el cumplimiento de los objetivos específicos planteados.

Al respecto, debe indicarse que para examinar el marco legal relacionado con la Calidad en la Administración Pública Nacional, se revisó la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y otros instrumentos jurídicos surgidos después de la entrada en vigencia de la nueva Constitución en 1999 (Ley Orgánica de la Administración Pública, Ley del Sistema Venezolano para la Calidad, Decreto-Ley sobre Simplificación de Trámites Administrativos, Ley del Estatuto de la Función Pública) con la excepción del Código de Conducta de los Servidores Públicos, el cual data de 1998 pero que sigue en vigencia. En este caso, se extrajo de cada uno de ellos, los artículos que resultan relevantes desde el punto de vista de la Calidad y su gestión en la APN, los cuales se comentan y analizan, tratando de vislumbrar la posibilidad legal y operativa, de introducir la Gestión de la Calidad en la Administración Pública Nacional.

Con respecto a los elementos generales del enfoque de la calidad y las variantes para ser llevados a la APN venezolana, se ha hecho la investigación desde el punto de vista operativo, es decir, identificando según la experiencia verificable a nivel internacional, las formas aplicativas de las gestión de la calidad en las instituciones del sector público. Al respecto, se han identificado tres modelos, los cuales se basan en la Norma Internacional ISO 9000:2000, en los Modelos de la Calidad (muchos de los cuales son usados como fundamento para la entrega de premios nacionales a la calidad) como el propuesto por la EFQM y en las Cartas de Compromiso con los Ciudadanos, instrumentos que tiene diferentes

denominaciones según el país y las características del documento. En este caso, se han extraído los principales aspectos que caracterizan su concepción y aplicabilidad, realizando el análisis de cada caso e identificando sus principales ventajas y desventajas, a los fines de considerar su aplicabilidad en el contexto de las características propias y el entorno de las instituciones de la Administración Pública Venezolana.

En lo relativo a los cambios que deben darse en la APN en pro de la adopción de la gestión de la calidad, el análisis tiene como base los elementos que se han señalado como las disfunciones del modelo burocrático, las cuales son de cierta forma un reflejo de las características actuales de organización y funcionamiento de las instituciones de la APN, además, se basa en los diagnósticos realizados en estudios recientes en torno a los elementos tradicionales de carácter estructural que caracterizan a la Administración Pública y que han sido manejados al más alto nivel político, básicamente a través de la Comisión Presidencial para la Transformación de la Administración Pública constituida en septiembre de 2002. En este caso, una vez analizado las complejas relaciones inter e intra-organizacionales impuestas por el modelo burocrático actual, se han concretado cuatro cambios básicos que deben materializarse en la actuación de la APN, de cara a la gestión de la calidad y para afrontar los retos que los nuevos retos que imponen a las instituciones las exigencias crecientes de la sociedad.

Por otro lado, el método desarrollado durante la investigación es básicamente analítico, a través de la lectura, subrayado y extracción de los aspectos relevantes de las fuentes consultadas.

Un punto importante de aclarar es el hecho de que, dado el tipo de investigación desarrollado en este trabajo, no es posible establecer una hipótesis, aspecto que es desarrollado por Hernández, Fernández y Baptista (1996) al afirmar que "Los tipos de estudio que no pueden establecer hipótesis son los exploratorios" (p. 97), debido básicamente a que no puede presuponerse (afirmando) algo que apenas va a explorarse.

En el marco de la viabilidad de la investigación, se debe señalar que desde el punto de vista técnico, el autor cuenta con la experticia aportada por los conocimientos obtenidos en las diferentes materias cursadas (14 en total) en el postgrado de Sistemas de la Calidad que cubren el programa de especialización (inclusive 3 más de las requeridas) y las actividades profesionales y laborales desarrolladas en el sector público, además de contar con el aporte y apoyo tutorial de un profesor con amplia y reconocida experiencia en el tema. Desde el punto de vista económico, los recursos para la elaboración de la investigación han sido aportados en su totalidad por el autor del trabajo y desde el punto de vista institucional, se contó con el apoyo de la Dirección General de Desarrollo Institucional, adscrita al Despacho del Viceministro de Planificación y Desarrollo Institucional del Ministerio de Planificación y Desarrollo, la cual lleva a cabo aspectos importantes contemplados en el marco de la modernización de la Administración Pública.

De la unidad de análisis. Es necesario reconocer que la unidad de análisis en este caso es muy particular, por cuanto comprende en las instituciones públicas un variado abanico de características, las cuales sin embargo, a los fines prácticos (tomando en cuenta su amplia homogenidad)

se pueden (como establece Albi et al (1997)), englobar en lo que aquí se llama Administración Pública Nacional.

Tales instituciones tienen elementos genéricos y comunes en su organización, estructura jerárquica y funcionamiento, que sirven de base para este estudio, tomando en cuenta lo que es obvio, que existen diferencias puntuales entre ellas (por ejemplo su personalidad jurídica), pero que en términos empíricos se pueden tratar como una unidad dadas sus características comunes. Dichas características y las principales diferencias con las instituciones del ámbito privado, se presentan en el desarrollo del marco teórico.

De las variables de investigación. En la Tabla N° 2, se presenta la identificación de las variables de investigación, su definición y su respectiva operacionalización a través de los correspondientes indicadores.

De la forma. En cuanto a la elaboración del documento final, desde el punto de vista de la forma (tipo, estilo, tamaño y color de letra, márgenes, espacios, paginación, citas, estructura, etc.) es pertinente decir que se ha tenido como referencia las Normas para la Elaboración, Presentación y Evaluación de los Trabajos Especiales de Grado de la Universidad Santa María (2001), el cual mantiene en líneas generales los criterios establecidos por la American Psychological Association (APA).

Finalmente, se puede hacer mención al hecho de que los análisis y las conclusiones de este trabajo, pueden ser aplicables, guardando las distancias, a las Administraciones Públicas Estadales y Municipales, dadas sus similitudes en cuanto a su organización y funcionamiento.

En el siguiente capítulo se presentan los resultados obtenidos, producto del desarrollo de la presente investigación exploratoria.

Tabla N° 2: Variables de Investigación

Objetivo Específico	Variable	Definición	Dimensión	Indicador
Examinar el marco legal que permite dar soporte jurídico o que afecta directamente la introducción de la Calidad en la Administración Pública Nacional.	Marco legal que permite dar soporte jurídico o que afecta directamente la introducción de la Calidad en la APN.	Instrumentos jurídicos con los respectivos artículos que permiten soportar legalmente la introducción de la calidad y su gestión en el ámbito de la APN.	Jurídica (legal).	Documentos de carácter legal relacionados con el objetivo general planteado. - Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. - Ley Orgánica de la Administración Pública. - Ley del Sistema Venezolano para la Calidad. - Ley del Estatuto de la Función Pública. - Decreto-Ley sobre Simplificación de Trámites Administrativos. - Código de Conducta de los Servidores Públicos.
Examinar los elementos generales del enfoque de la gestión de la calidad y las posibles variantes para ser llevados a la Administración Pública Nacional	Elementos generales del enfoque de la gestión de la calidad y las variantes.	Son los aspectos básicos (de índole general) que definen o caracterizan un enfoque particular de gestión que tiene como foco o eje central a la Calidad, considerando además, las variantes que en términos operativos y de implementación se han desarrollado en experiencias internacionales, a los fines de ser llevados a la APN Venezolana.	Conceptual-operativa.	- Serie de Normas COVENIN-ISO 9000:2000. - Modelos de la Calidad. - Aportes de expertos pioneros de la Calidad. - Cartas de Compromiso con los Ciudadanos.
Identificar los cambios necesarios que deben darse en la actuación de la Administración Pública Nacional en pro de la adopción de los principios o elementos generales de la gestión de la calidad	Cambios que deben darse en la actuación de la APN.	Cambios estructurales en la organización y funcionamiento de la APN, que deben materializarse en su actuación, de cara a la adopción del enfoque de la gestión de la calidad.	Institucional.	Documentos manejados por la Comisión Presidencial para la Transformación de la Administración Pública en Instrumento para la Consolidación del Nuevo Estado Venezolano. (Constituida en Septiembre de 2002).

CAPÍTULO VI

PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS

A continuación se presentan los aspectos más importantes encontrados en torno a la temática tratada, ajustándose al orden señalado por los objetivos específicos planteados en esta investigación.

En primer lugar se presentan los instrumentos jurídicos con los respectivos artículos examinados, que permiten dar soporte a la calidad y su gestión en el ámbito de la Administración Pública Nacional.

Para comenzar, tenemos la *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela* (1999) a través de los artículos 117 y 141, cuyo texto establece lo siguiente:

> Artículo 117. Todas las personas tendrán derecho a disponer de bienes y servicios de calidad, así como a una información adecuada y no engañosa sobre el contenido y características de los productos y servicios que consumen; a la libertad de elección y a un trato equitativo y digno. La ley establecerá los mecanismos necesarios para garantizar esos derechos, las normas de control de calidad y cantidad de bienes y servicios, los procedimientos de defensa del público consumidor, el resarcimiento de los daños ocasionados y las sanciones correspondientes por la violación de estos derechos.
>
> Artículo 141. La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho.

Como consecuencia de la entrada en vigencia de la nueva Constitución en 1999, surge la necesidad de adecuar el marco jurídico correspondiente. De esta forma, se tiene otro de los instrumentos jurídicos revisados como es la *Ley Orgánica de la Administración Pública* (2001) encontrándose relevantes los artículos N° 5 y 12:

> Artículo 5. La Administración Pública está al servicio de los particulares y en su actuación dará preferencia a la atención de los requerimientos de la población y a la satisfacción de sus necesidades.
> La Administración Pública debe asegurar a los particulares la efectividad de sus derechos cuando se relacionen con ella. Además, tendrá entre sus objetivos la continua mejora de los procedimientos, servicios y prestaciones públicas, de acuerdo con las políticas fijadas y teniendo en cuenta los recursos disponibles, determinando al respecto las prestaciones que proporcionan los servicios de la Administración Pública, sus contenidos y los correspondientes estándares de calidad.
>
> Artículo 12. La actividad de la Administración Pública se desarrollará con base en los principios de economía, celeridad, simplicidad administrativa, eficacia, objetividad, imparcialidad, honestidad, transparencia, buena fe y confianza. Asimismo, se efectuará dentro de parámetros de racionalidad técnica y jurídica.
> La simplificación de trámites administrativos será tarea permanente de los órganos y entes de la Administración Pública, así como la supresión de los que fueren innecesarios, todo de conformidad con los principios y normas que establezca la Ley correspondiente.
> A fin de dar cumplimiento a los principios establecidos en esta Ley, los órganos y entes de la Administración Pública deberán utilizar las nuevas tecnologías que desarrolle la ciencia, tales como los medios electrónicos, informáticos y telemáticos, para su organización, funcionamiento y relación con las personas. En tal sentido, cada órgano y ente de la Administración Pública deberá establecer y mantener una página en la internet, que

contendrá, entre otra información que se considere relevante, los datos correspondientes a su misión, organización, procedimientos, normativa que lo regula, servicios que presta, documentos de interés para las personas así como un mecanismo de comunicación electrónica con dichos órganos y entes disponible para todas las personas vía internet.

Tomando en cuenta el tema tratado, un instrumento jurídico importante es la *Ley del Sistema Venezolano para la Calidad* (2002), destacándose los artículos número 2, 3, 4, 6, 7, 8, 12 y 13, los cuales se presentan textualmente a continuación:

Artículo 2. Los objetivos generales de la presente Ley son:
4. Estimular la calidad y la competitividad del Estado y de la Empresas en cuanto a los servicios y los bienes que éstos proveen.

Artículo 3. La acción del Estado en materia de calidad, de acuerdo con esta Ley, estará dirigida a:
1. Elaboración e intercambio de bienes;
2. Prestación de servicios;
3. Importación, distribución y expendio de bienes;
4. Exportación de bienes y servicios y,
5. Educación y promoción de la calidad.

Artículo 4. A los efectos de la presente Ley y su Reglamento, se entenderá por:
2. Calidad: grado en que un conjunto de características inherentes a bienes y servicios cumple con unas necesidades o expectativas establecidas, generalmente implícitas u obligatorias (requisitos).
13. Gestión de la Calidad: actividades coordinadas para dirigir y controlar una organización en lo relativo a la calidad.

Artículo 6. Las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, están obligadas a proporcionar bienes y prestar

servicios de calidad. Estos bienes y servicios deberán cumplir con las reglamentaciones técnicas que a tal efecto se dicten...

Artículo 7. El Estado deberá garantizar la aplicación de mecanismos idóneos para velar por el cumplimiento de las regulaciones establecidas en esta Ley y su Reglamento, en sus programas de compra, procura, ejecución, elaboración y producción de bienes y servicios. En sus programas de adquisición de bienes y servicios, el Estado dará prioridad a aquellos que estén respaldados por procedimientos de Evaluación de la Conformidad, de acuerdo con la previsto en la presente Ley.

Artículo 8. Los órganos del Poder Público están obligados a proveer a las personas bienes y servicios de calidad y a tal efecto establecerán los mecanismos apropiados para la producción y prestación de los mismos.

Artículo 12. Las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas que suministren bienes o presten servicios, deberán indicar por escrito las características de calidad de los mismos y serán responsables de garantizarlas, a fin de demostrar el cumplimiento de dichas características ante cualquier usuario o consumidor, sin menoscabo de lo establecido por otros organismos públicos en esta materia. Así mismo, deberán establecer fórmulas expeditas para dilucidar, hasta su total solución, las quejas y reclamos de los usuarios o consumidores.

Artículo 13. Toda persona natural o jurídica, pública o privada podrá participar y apoyar de manera directa o indirecta, las actividades de los diferentes subsistemas descritos en esta Ley. La participación ciudadana en esta materia, se regirá por la legislación vigente a tal efecto.

Otro de los instrumentos relevantes es el *Decreto N° 368 con Rango y Fuerza de Ley sobre Simplificación de Trámites Administrativos* (1999)

destacándose el texto de los artículos 4 y 35 que se presentan a continuación:

> Artículo 4. La simplificación de trámites administrativos tiene por objeto racionalizar las tramitaciones que realizan los particulares ante la Administración Pública; mejorar su eficacia, pertinencia y utilidad, a fin de lograr mayor celeridad y funcionalidad en las mismas; reducir los gastos operativos; obtener ahorros presupuestarios; cubrir insuficiencias de carácter fiscal, y mejorar las relaciones con los ciudadanos.
>
> Artículo 35. La actividad de los órganos y entes de la Administración Pública debe estar dirigida a servir eficientemente a los particulares, mediante la plena satisfacción de las necesidades colectivas. En tal sentido, el funcionario público es, ante todo, un servidor público.

Dentro del contenido del mismo Decreto-Ley N° 368, se desarrollan un grupo de artículos para materializar los siguientes 4 principios:

1.- La presunción de la buena fe del ciudadano (del artículo 9 al artículo 20).

2.- La simplicidad, transparencia, celeridad y eficacia de la actividad de la Administración Pública (del artículo 21 al artículo 34).

3.- La actividad de la Administración Pública al servicio de los ciudadanos (del artículo 35 al artículo 46), y

4.- La desconcentración en la toma de decisiones por parte de los órganos de dirección (del artículo 47 al artículo 50).

Los 4 más relevantes desde el punto de vista de la temática tratada son los artículos 36, 37, 40 y 41, los cuales se presentan a continuación:

humanos, materiales y presupuestarios de los que dispone actualmente cada organismo, procurando su automatización y haciendo particular énfasis en suministrar una adecuada capacitación al personal que se encargará de la misma.

Seguidamente se presenta parte del contenido de los artículos 33 y 83 de la *Ley del Estatuto de la Función Pública* (2002), otro de los instrumentos jurídicos estudiados, los cuales establecen lo siguiente:

> Artículo 33. Además de los deberes que impongan las leyes y los reglamentos, los funcionarios o funcionarias públicos estarán obligados a:
> 1.- Prestar sus servicios personalmente con la eficiencia requerida.
> 3.- Cumplir con el horario de trabajo establecido.
> 4.- Prestar la información necesaria a los particulares en los asuntos y expedientes en que éstos tengan algún interés legítimo.
> 5.- Guardar en todo momento una conducta decorosa y observar en sus relaciones con sus superiores, subordinados y con el público toda la consideración y cortesía debidas.
> 9.- Poner en conocimiento de sus superiores las iniciativas que estimen útiles para la conservación del patrimonio nacional, el mejoramiento de los servicios y cualesquiera otras que incidan favorablemente en las actividades a cargo del órgano o ente.
>
> Artículo 83. Serán causales de amonestación escrita:
> 3.- Falta de atención debida al público.

En este mismo sentido, de otro instrumento legal, el *Código de Conducta de los Servidores Públicos* (1998) se puede resaltar el artículo número 3, cuyo contenido es el siguiente:

Artículo 3: A los efectos de este Código, son principios rectores de los deberes y conductas de los servidores públicos respecto a los valores éticos que han de regir la función pública:

a) La honestidad.
b) La equidad.
c) El decoro.
d) La lealtad.
e) La vocación de servicio.
f) La disciplina.
g) La eficacia.
h) La responsabilidad.
i) La puntualidad.
j) La transparencia, y
k) La pulcritud.

Por otro lado, y atendiendo a los elementos generales del enfoque de la gestión de la calidad y las variantes o formas aplicativas para ser llevados a la Administración Pública Nacional, se han encontrado aportes bien importantes, los cuales se presentan a continuación.

Moreno-Luzón, Peris y González (2001) establecen que "la evolución de la gestión de la calidad se ha producido en cuatro grandes saltos o fases: inspección, control de calidad, aseguramiento de la calidad y gestión de la calidad total. En realidad, la inspección y el control de calidad no pueden considerarse como enfoques de dirección propiamente dicha, ya que están únicamente orientados a resolver problemas de carácter operativo y tienen escasa influencia en la dirección. Los dos grandes enfoques de gestión serían por tanto el aseguramiento de la calidad y la gestión de la calidad total, constituyéndose los otros dos mencionados los orígenes de su evolución" (p. 19).

En este sentido es importante resaltar, que en la actualidad la secuencia de estas fases o etapas de gestión de la calidad evoluciona hacia

una visión cada vez más global, ampliando sus conceptos, de forma tal que se nutre de los enfoques anteriores, retomando inclusive la calidad personal (Moreno-Luzón et al, 2001).

Para Malvicino (2001) un aspecto importante de resaltar es el hecho claro de que gestionar la calidad no es el resultado de la casualidad, sino de una planificación, constancia y voluntad de mejora día tras día, puesta en marcha en aspectos tales como:

- La definición de una política explícita para la calidad.
- El reconocimiento del ciudadano como el factor clave que define los lineamientos de la calidad.
- El reconocimiento del factor humano como eje central del cambio y de la generación de valor.
- Cultura organizacional sustentada en la participación activa.
- Ambiente laboral que promueva la creatividad y la innovación.
- Trabajo en equipo y capacitación para la calidad, entre otras.

Malvicino (2001) establece que hay tres modelos aplicativos de la gestión de la calidad en las instituciones del sector público, que identifica como: el modelo de la Norma ISO 9000, el modelo de la calidad total y el modelo de la carta compromiso con el ciudadano. A continuación se explica brevemente cada uno de ellos:

Malvicino (2001) indica que cuando se habla de *normas* en términos del aseguramiento de la calidad de una organización, se refiere básicamente a los lineamientos de las Normas ISO-9000 (las siglas identifican a la International Standarization Organization) en vigencia desde finales del año

2000 y que surge como una revisión y agrupación de las versiones anteriores: ISO 9001, 9002 y 9003.

En su esencia, la norma pretende asegurar que la organización cuente con políticas, procesos y procedimientos adecuados para dar satisfacción a las expectativas de sus clientes, independientemente de la rama de producción a la que se dedique, si es grande o pequeña o en qué lugar del mundo se encuentre localizada (Malvicino, 2001).

La mecánica consiste en observar los procesos de la organización, redactarlos y sistematizarlos, en búsqueda de su optimización y del cumplimiento de los requisitos explícitos de la norma. Tras la adecuación de la organización a la normativa y el desarrollo de su correspondiente documentación se logra un sistema maduro y apto para recibir el certificado de cumplimiento con la Norma ISO 9001:2000, el cual es otorgado por una organización certificadora neutral (Improven Consultores, 2003).

Dicho ente certificador, analiza (mediante auditorias) si realmente la organización cumple con los requisitos exigidos por la normativa. Si el sistema esta correctamente desarrollado, emite el correspondiente certificado indicando la conformidad del mismo.

En opinión de Malvicino, básicamente la norma, cuyos requisitos básicos se presentan en el Anexo B, se operacionaliza a partir de los denominados manuales de la calidad, los cuales son:

- Manual de la Calidad
- Manual de procedimientos
- Manual de registros
- Documentos de apoyo
- Certificado de conformidad con la Norma.

Ahora bien, Improven Consultores (2003) en su trabajo titulado "¿Una empresa certificada ISO 9000 es una empresa excelente?" indica que son muchas las organizaciones que han visto a la certificación como un fin y no como el medio para alcanzar niveles superiores de calidad o excelencia.

Basados en el mismo trabajo, se tienen otros dos elementos que pueden influenciar la adopción de las Normas ISO-9000, los cuales son los siguientes:

Primero: cada día parece que la certificación deja de ser una ventaja sobre los competidores, pues ellos también la han adoptado. (Según Improven Consultores (2003) ya hay más de 350.000 certificados en el mundo).

Segundo: las organizaciones se cansan en su esfuerzo por mantener la certificación. En ocasiones es más difícil mantenerla que llegar a ella. También se identifica a la documentación como excesiva y a veces poco práctica.

Aún así, la revisión del año 2000 ha introducido nuevos elementos que han vigorizado su contenido, con un enfoque en los procesos mucho más práctico y conceptos más desarrollados, constituyéndose en el esquema más aceptado mundialmente para demostrar de antemano la calidad de una organización que produce bienes o que ofrece servicios, no sólo en la empresa privada sino también en lo público. (ver Anexo B).

Sirva de ejemplo en este sentido el caso del gobierno mexicano, que ha certificado muchos de los servicios que prestan sus dependencias federales y estatales con las Normas ISO-9000. En este caso, la iniciativa

ha sido tomada desde el nivel más alto del gobierno. Por ejemplo y a manera de cierre, en una entrevista al presidente Vicente Fox meses después de ganar las elecciones se le pregunto que pasaría con la burocracia, respondiendo: "Se queda toda. Meteremos un proceso de calidad total; lo aplicaremos en todas las instituciones: en las universidades, escuelas, iglesias, ejércitos, en los proyectos del espacio, en todo. Quien no se acostumbre a esta nueva cultura de la calidad... va para afuera" (Razo, 2003).

Ahora bien, cuando se refiere al modelo de la calidad total, responde como se dijera en el marco teórico, a los lineamientos de la EFQM que propone el seguimiento de un modelo de excelencia. En esencia propone una forma de pensamiento y acción organizacional 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 (Malvicino, 2001).

Las características del modelo usado en los países europeos (y también en países latinoamericanos) como es el presentado por la European Foundation for Quality Managment (fundada en 1988) conocido como el Modelo de Excelencia EFQM, se observan con detalle en el Anexo C. Hay que dejar claro que este modelo no es una norma y no se obtiene ningún certificado por una tercera parte. Este modelo esta compuesto por criterios, subcriterios y áreas que son evaluados en la organización para obtener sus puntos fuertes y débiles y definir los planes de acción consecuentes. De esta manera, permite conocer cual es su estado actual respecto al ideal de excelencia y las oportunidades de mejora existentes.

El modelo de la EFQM usado en la gestión de la calidad va dirigido a una auto-evaluación, lo cual le da aún mayor relevancia a las organizaciones que deciden guiarse por él. La EFQM define dicha autoevaluación como "un examen global, sistemático y regular de las actividades y resultados de una organización comparados con un modelo de excelencia". En ésta, se analizan todas las áreas de la organización, según se puede apreciar en el mapa de sus criterios.

Una importante ventaja de la auto-evaluación es el carácter cuantitativo de la misma, es decir, que se puede comparar frente a otras organizaciones, frente a evaluaciones anteriores de la misma organización o entre distintas unidades de negocio dentro de la misma organización. Otra característica importante es que respecto a otras herramientas como la ISO-9000 que es más rígida, la auto-evaluación se puede emplear en los términos que sean más interesantes para la organización, y en base a sus propias características.

También es importante señalar el componente metodológico aportado por el modelo en función de la gestión, que señala distintos enfoques: simulación de presentación al premio, auto-evaluación por formularios, auto-evaluación mediante una matriz de mejora, auto-evaluación con cuestionarios, auto-evaluación por reunión de trabajo e implicación paritaria de la auto-evaluación, para que en cada caso en concreto se emplee el más adecuado.

Según el trabajo de Improven Consultores (2003) titulado: "Calidad Total-EFQM-ISO 9000 Diferencias y Similitudes", el modelo de la EFQM intenta tangibilizar los principios de la calidad total y tiene muchos

elementos similares a los modelos Malcolm Baldrige en EEUU y el Premio Deming en Japón.

Por otro lado, un elemento interesante de presentar es otra de las formas de las que se ha valido la gestión en el ámbito público para mejorar la calidad de los servicios que presta. Las llamadas cartas de compromiso con los ciudadanos. Debe indicarse que no es éste el único nombre con el cual se identifica a esta forma de orientar los compromisos de la gestión hacia los administrados, también se denominan y sirvan a manera de ejemplos: "la carta de los usuarios de los servicios públicos (Bélgica), carta de los servicios públicos (Francia), carta del ciudadano (Reino Unido), iniciativa de estándares de servicio (Canadá), carta de calidad de los servicios públicos (Portugal)", entre otros (Medina, 1996, p. 17). En algunos países latinoamericanos hay documentos similares llamados convenios o compromisos de gestión, sin embargo, su contenido puede o no, estar en términos de la calidad.

Según Córdoba (2001) en su esencia, se refieren a un documento escrito o contrato, donde se explica a los ciudadanos sus derechos y obligaciones, se informa sobre los servicios que presta la organización y la forma de acceder a ellos, se compromete a prestar esos servicios con determinados niveles de calidad (estándares sobre rapidez, atención o resultados, por ejemplo), se fijan los mecanismos para la presentación de las quejas, reclamos o sugerencias y se establecen los mecanismos de corrección cuando la organización no puede cumplir con los compromisos asumidos.

Esta modalidad usada por la gestión para mejorar la calidad de los servicios, "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" (Malvicino, 2001).

En este sentido, se pretende con respecto a los ciudadanos lo siguiente: potenciar su derecho a ser escuchados, garantizar su derecho a ser informados, satisfacer su derecho a ser atendidos y respetados y, por su puesto, cumplir con su derecho a recibir respuesta y solución por parte de la Administración Pública (Malvicino, 2001).

En forma general su aplicación apunta a consolidar los siguientes principios en la relación de la Administración Pública para con los ciudadanos: información, transparencia, participación, celeridad, cortesía, imparcialidad, entre otros.

Los trabajos de Cordoba y Malvicino (2001) indican que estos documentos contienen básicamente los siguientes puntos, aún cuando varían según sean las condiciones de aplicación:

- Información sobre el organismo prestador
  - Descripción clara de los servicios ofrecidos.
  - Identificación de los beneficiarios.
  - Descripción de las formas de acceso a los servicios.
  - Enumeración de los derechos y obligaciones de los ciudadanos ante el organismo.
- Sobre la Calidad
  - Los estándares de calidad de los servicios.
  - Los procedimientos para la presentación de quejas o sugerencias y mecanismos de compensación.
  - Información sobre las formas de participación del ciudadano.

- Compromisos de mejora para periodos o contratos siguientes.

➢ Contraprestaciones

- Beneficios que recibe el organismo tanto a nivel individual como institucional, derivados del cumplimiento del compromiso.
- Sanciones que pudiera tener por su incumplimiento.
- Condiciones necesarias para su cumplimiento, principalmente en cuanto a los recursos necesarios.

➢ Mecanismos de seguimiento, control y evaluación de los compromisos y de sus resultados.

Por otro lado, haciendo una corta disgresión, se debe entender que el ciudadano valorará la gestión de la calidad de una institución en términos del servicio recibido. En este sentido, Quelempán (2001) afirma que se pueden identificar al menos tres elementos que influyen en la calidad percibida por los ciudadanos durante la prestación del servicio público:

1. La calidad interactiva: el ciudadano percibe la calidad a través de las relaciones que establece con el personal de atención al público o el personal de contacto. Este personal es estratégico para la gestión de la calidad, pues son considerados la cara del servicio.
2. La calidad física del servicio: esto se refiere al estado de las dependencias e instalaciones donde funcionan o tienen su actividad los organismos prestadores de servicios de la APN, a los materiales empleados, los instrumentos utilizados por los usuarios y en general el conjunto de elementos que acompañan a la prestación del servicio.
3. La calidad corporativa: entendida a través de la imagen global que transmite el organismo a los ciudadanos.

En relación con los cambios necesarios que deben materializarse en la actuación de la Administración Pública Nacional, de cara a la gestión de la calidad y para que pueda responder a los nuevos problemas, retos y demandas de los ciudadanos, el trabajo de Quintín (2002), el de Aiteco Consultores (2002) y Ghersa (1997) establecen lo siguiente:

En primer lugar, debe destacarse que los organismos de la APN han desarrollado en las últimas décadas un tipo de gestión cuyo objetivo ha sido el de servir a la administración misma, centrada en intereses inmediatos y en las expectativas de sus funcionarios y directivos. La calidad de la gestión se ha basado en el cumplimiento de procedimientos consagrados en el ordenamiento jurídico, casi independientemente de su eficacia material o de su efectividad e impacto. En otras palabras, la observancia de los resultados se ha subordinado al cumplimiento formal de los procedimientos.

En segundo lugar, otro de los aspectos que más dificulta la acción oportuna en las actuaciones de los organismos de la APN sobre todo a nivel central, es el excesivo rasgo jerárquico de su operatividad y toma de decisiones -como se expuso en el planteamiento del problema- lo cual tiene un alto grado de incidencia en la rigidez, lentitud e inflexibilidad de su organización y funcionamiento. Adicionalmente, los directivos de cada nivel ven restringida su acción por un complejo y ajustado marco jurídico, que en ciertos casos puede hasta coartar sus iniciativas.

En tercer lugar, hay que destacar que a pesar de los cuantiosos recursos (aún en momentos de restricciones económicas) que se ha manejado en el sector público, la realidad que se ha venido arrastrando por muchos años es que la Administración Pública Nacional no suele exigir contrapartidas o compromisos institucionales en cuanto a resultados e impacto se refiere,

siempre y cuando se cumpla con la legalidad y la sinceridad de los ingresos y gastos. Como consecuencia, la asignación de recursos se ha hecho en base a insumos y no en base a los resultados obtenidos.

En cuarto lugar, se ha destacado como uno de los elementos que más ha incidido en la merma sustancial de la calidad de los servicios, específicamente los prestados por la APN, el carácter monopólico con los cuales se prestan, lo cual no le plantea las exigencias de competitividad o las presiones del mercado características del sector privado.

Las instituciones que prestan los servicios públicos no se ven en la necesidad de salir a capturar "clientes" o mercados, ya que por Ley son los que de forma tradicional y única deben ejecutarlos y son los ciudadanos quienes se ven en la obligación de acudir a ellas en busca de solucionar, atender o resolver sus asuntos.

Por otro lado, algo importante de destacar es que se pueden plantear como elementos que impulsarían el enfoque de la gestión de la calidad: la conciencia creciente de los ciudadanos en torno a la calidad de los servicios que reciben, ellos deben ser escuchados y las expectativas y deseos de los funcionarios públicos por mejorar sus ambientes de trabajo.

Adicionalmente, hay que hacer notar que a lo largo de muchos años pero con especial énfasis más recientemente, la noción de "cliente" se ha constituido como una palabra clave e indispensable en términos de la calidad. En el ámbito de los organismos públicos la identificación de ese "cliente" no resulta tan clara para muchos funcionarios como en el sector privado. Resulta común encontrar casos en los que se define como ese cliente al que hay que satisfacer, al superior jerárquico en el marco de una organización burocrática.

No obstante, vemos como en los diferentes instrumentos legales o en la práctica a nivel institucional surgen diferentes vocablos tales como usuario, consumidor, particular, ciudadano, público o contribuyente. Sin duda, éstos términos connotan conceptos diferentes y remiten a dimensiones distintas, pero en definitiva intentan focalizar el actor sobre el cual debe recaer la acción.

En el siguiente capítulo se presenta una amplia discusión y análisis de los planteamientos aquí presentados, acompañados de los aspectos que se proponen en términos del enfoque de la gestión de la calidad, en virtud del objetivo general planteado en esta investigación.

CAPÍTULO VII
ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS
PROPUESTA – FACTORES CLAVE DE ÉXITO

A continuación se presenta el análisis y la discusión de los resultados presentados en el capítulo anterior, tomando en cuenta el marco teórico que apoya el desarrollo de esta investigación y en función del orden en el cual se presentaron, recordando que el mismo responde a los objetivos específicos planteados.

A raíz de la promulgación en 1999 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, comienza a desarrollarse en el país un marco legal en el que se plasman los nuevos mandatos constitucionales; es decir, las leyes, que en todos los ámbitos del acontecer diario, van a ser el marco de acción en pro del desarrollo del país.

Dentro del contenido de la Constitución (1999), uno de los elementos nuevos que se introduce es el hecho importante de que su Artículo 117 establece como un principio clave el derecho a disponer de bienes y servicios de calidad, lo cual le da un peso específico significativo al abordarse explícitamente en el principal texto legal.

De igual forma, el Artículo 141 es uno de los más importantes, por cuanto establece como mandato constitucional, por un lado que la Administración Pública está al servicio de los ciudadanos (as), por tanto debe centrar su accionar en éstos y por el otro, los principios en los que debe fundamentarse, destacándose a los fines de esta investigación los principios de celeridad, eficacia, eficiencia y responsabilidad.

Como consecuencia de la entrada en vigencia de la nueva Constitución (1999) surge la necesidad de adecuar el marco jurídico venezolano. Es así como se promulga otro de los instrumentos jurídicos importantes como es la Ley Orgánica de la Administración Pública (2001) que tiene entre sus objetivos establecer los principios y lineamientos de la organización y el funcionamiento de la Administración Pública Nacional. Dentro de su articulado, resulta importante el principio de la Administración Pública al servicio de los particulares, expuesto en el Artículo 5.

De este artículo se pueden resaltar cuatro ideas importantes en lo que concierne a la gestión de la calidad (puesto que concentran parte de sus principales ideas o principios) dentro de la Administración Pública Nacional, a saber:

1.- Establece que la Administración Pública está al servicio de los particulares, lo cual focaliza en quién debe basarse o centrarse la razón de ser de las organizaciones públicas.

2.- Introduce términos importantes antes no considerados explícitamente en el ámbito público, cuando habla de atender los *requerimientos* de la población y la *satisfacción* de sus necesidades.

3.- Establece entre los objetivos de la Administración Pública la *mejora continua* de procedimientos, servicios y prestaciones públicas, lo cual es un concepto o una idea fundamental dentro de las acciones enmarcadas en la Gestión de la Calidad; y

4.- Dispone que la Administración Pública debe proporcionar servicios con ciertos estándares de calidad.

Si se lograra concretar y materializar lo establecido en este artículo, que incluye gran parte de los conceptos básicos manejados en la gestión de la calidad como lo son: centrarse en el cliente (usuario o consumidor), cumplir con los requerimientos y satisfacer las necesidades, mejorar continuamente y estandarizar (normas), sin duda que los servicios que presta la Administración Pública Nacional tendrían una buena calidad, en el sentido amplio del concepto.

Otro artículo importante de la Ley Orgánica de la Administración Pública (y que además ratifica y amplía los principios que deben regir la actividad de la Administración Pública establecidos en el artículo 141 de la Constitución) es el Artículo 12, del cual se pueden resaltar los principios de economía, celeridad, simplicidad administrativa y eficacia dentro de la actividad de la Administración Pública (términos esenciales en el marco de la gestión) y la mención de la simplificación de trámites administrativos como tarea permanente de ella,

Como consecuencia del Artículo 117 de la Constitución y de la necesidad de adaptar el marco legal en materia de calidad a las nuevas realidades nacionales y a tono con los requerimientos internacionales (motivados en gran medida por la globalización), se discute y aprueba en el seno de la Asamblea Nacional, la Ley del Sistema Venezolano para la Calidad (2002), que tiene entre sus objetivos establecer los mecanismos necesarios que permitan garantizar los derechos de las personas a disponer de bienes y servicios de calidad.

En esta Ley se desarrollan un grupo de artículos que hacen expresa mención de la calidad en la acción del Estado (en el Capítulo VI de resultados se presentan los artículos N° 2, 3, 4, 6, 7, 8, 12 y 13), yendo más

allá del ámbito de la Administración Pública Nacional aquí tratado, ya que al hablar de Estado, en términos generales se incluye al Poder Público, distribuido según el artículo 136 de la Constitución entre el Poder Municipal, el Poder Estadal y el Poder Nacional. Este último, el Poder Público Nacional, se divide en: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial, Poder Ciudadano y Poder Electoral. (En el Anexo A se muestra la organización político-administrativa del Estado Venezolano).

El Artículo N° 2 de la mencionada Ley presenta los objetivos de ésta, pudiendo destacarse el numeral 4 por cuanto se hace mención explícita de la competitividad del Estado, aspecto importante ya que mucho se habla del hecho de que una de las razones por las que el Estado no presta servicios de calidad es por que no tiene la competitividad como un factor determinante de su supervivencia.

En el Artículo N° 3 se establecen las áreas en las que el Estado debe actuar con parámetros de calidad, pudiendo destacarse desde el punto de vista de la Administración Pública Nacional la prestación de servicios, ya que esta es su principal función dentro del aparato de funcionamiento del Estado. Cabe destacar que en el caso de los ministerios y a manera de ejemplo, su rol (salvo algunas excepciones como por ejemplo el Ministerio de Infraestructura en proyectos de construcción) no es ejecutor, por lo que no realiza acciones como la elaboración, intercambio o expendio de bienes; su marco de actuación es básicamente los servicios o prestaciones públicas.

El Artículo N° 4 define los términos relevantes al contexto de la Ley. En este sentido, aquí se presentaron los conceptos de los términos "calidad" y "gestión de la calidad", encontrándose que su redacción es similar a la presentada por la Norma Internacional ISO 9000:2000, la cual tiene una

amplia aceptación. Resulta importante que estos conceptos se encuentren en el marco de una Ley, ya que permite su uso de forma homogénea en todos los contextos que se requiera.

Los Artículos N° 6 y 7 de la Ley del Sistema Venezolano para la Calidad son muy importantes desde el punto de vista de la gestión de la calidad en el ámbito de las organizaciones públicas, pues establece la obligación que tiene la Administración Pública Nacional como persona con personalidad jurídica, de prestar servicios de calidad y de aplicar los mecanismos necesarios para ello. El Artículo N° 7, además, establece áreas específicas, mencionando la elaboración y producción de bienes y servicios, de lo cual se deduce su peso dentro de la temática tratada.

Uno de los artículos más favorables para soportar la adopción de principios y prácticas de la calidad en la Administración Pública Nacional es el Artículo N° 8, ya que la gestión de la calidad puede considerarse como un mecanismo viable, como se menciona allí, para proveer a las personas servicios de calidad.

Otros artículos relevantes que tiene la Ley del Sistema Venezolano para la Calidad, son los Artículos N° 12 y 13. El primero, establece los términos de usuario o consumidor, los cuales en general, no se definen o aparecen en otras leyes y plasma el deber de establecer mecanismos para atender y dar respuesta y solución a las quejas y reclamos, un elemento muy importante dentro de la gestión de la calidad puesto que es una gran oportunidad de obtener feedback directo, que permita mejorar los servicios que se presta, en pro de la satisfacción de los usuarios o consumidores. Por su parte, el Artículo N° 13 da cabida a la participación ciudadana en los

diferentes subsistemas, coadyuvando en su importancia, desde el punto de vista de la gestión de la calidad.

Otro de los instrumentos jurídicos estudiados es el Decreto N° 368 con Rango y Fuerza de Ley sobre Simplificación de Trámites Administrativos (1999) cuyo objetivo se presenta en el Artículo N° 4. Allí se presentan los fines que busca la operacionalización de los principios que deben regir la actuación de la AP establecidos constitucionalmente.

El aspecto de mejorar las relaciones de los ciudadanos con la Administración Pública es muy importante, dado el deterioro que ha tenido dicha relación, debido en gran medida a la no muy amable, diligente o respetuosa atención que se le da a los usuarios o ciudadanos, al momento de dirigirse a una oficina pública, en virtud de resolver algún asunto determinado. En este sentido, el hecho de que la Administración Pública Nacional presta servicios únicos o monopólicos y no cuente con un ambiente competitivo en determinados roles, ha contribuido a instalar en los funcionarios públicos ciertas actitudes no acordes con un verdadero rol y sentido de servicio y atención centrada en los usuarios, como se establece en el marco jurídico. No obstante, el Artículo 35 del mismo Decreto hace explicita tal necesidad.

El Decreto N° 368 sobre Simplificación de Trámites Administrativos desarrolla cuatro principios. 1) la presunción de la buena fe del ciudadano, 2) la simplicidad, transparencia, celeridad y eficacia de la actividad de la Administración Pública, 3) la actividad de la Administración Pública al servicio de los ciudadanos y 4) la desconcentración en la toma de decisiones por parte de los órganos de dirección. De éstos, destaca (considerando la temática tratada) el N° 3, el cual incluye artículos muy importantes, y su

cumplimiento redundaría en un incremento importante en la calidad de los servicios prestados por la Administración Pública Nacional. Ejemplo de ello es el artículo 37 que incluye elementos importantes en torno a lo que sería la atención al cliente (usuario o consumidor) y como aspecto a resaltar, la obligación que tiene la Administración Pública Nacional de establecer mecanismos para dirigir las quejas, reclamos o sugerencias de los ciudadanos, aspecto que permitiría tener su opinión, desde el punto de vista individual y colectivo, lo cual podría contribuir a la toma de decisiones y a la mejora continua de los servicios o prestaciones públicas.

Otros artículos importantes desde el punto de vista de atención al público, son los artículos 36 y 40, por cuanto buscan propiciar en los funcionarios públicos la conciencia de servicio a los ciudadanos y la necesidad de escucharlos, recibiendo y procesando sus denuncias, quejas o sugerencias en torno al servicio prestado. Estos artículos se complementan con el Artículo N° 41 que establece la necesidad de capacitar especialmente al personal de servicio al público, aspecto relevante para mejorar la actuación de dichos funcionarios.

Ahora bien, dado que esta investigación se circunscribe al ámbito de la Administración Pública Nacional (principalmente el nivel central), se debe resaltar que los funcionarios o servidores públicos que en ella trabajan -tanto los de carrera como los de libre nombramiento y remoción- se rigen en sus labores por la Ley del Estatuto de la Función Pública (2002), instrumento importante, dado que es el marco legal que regula su actividad como recurso humano y que por ende es determinante, ya que la calidad de los servicios o prestaciones públicas de los organismos depende de su desempeño. Con respecto a este instrumento legal, se resalta el Artículo N°

33 que establece parte de las obligaciones que tienen los funcionarios públicos en el ejercicio de sus labores.

El cumplimiento de las reglas básicas allí establecidas por parte de los servidores públicos, contribuiría a la prestación de un servicio de mayor calidad, facilitando la gestión de la institución, ya que muchas veces, y en especial aquellos que se encuentran en las áreas de atención al público, no atienden de la mejor manera a los usuarios que se dirigen a sus instalaciones con el fin de realizar algún trámite u obtener alguna información o servicio, aún cuando tal situación es causal de amonestación al funcionario según se desprende del Artículo N° 83 numeral 3 de la misma Ley.

Si un funcionario es objeto de tres amonestaciones escritas en seis meses es destituido. En este mismo orden de ideas, en otro instrumento legal, el Código de Conducta de los Servidores Públicos (1998) se establece un grupo de valores fundamentales (11 en total) para la adecuada actuación de quienes tienen la responsabilidad de materializar los servicios públicos.

Los últimos tres artículos mencionados son importantes por cuanto la calidad de los servicios tiene mucho que ver con la opinión de los usuarios. Resulta esencial reconocer que la calidad de un servicio público se mide específicamente en cómo se siente el usuario con respecto a lo que esperaba recibir cuando se le presta el servicio y el grado en el que fueron satisfechas sus necesidades personales explicitas o implícitas. Es por esto que una atención esmerada y de calidad es fundamental para la evaluación positiva de un servicio o prestación pública.

Como se puede observar, se han presentado de forma concreta los instrumentos jurídicos que de alguna forma influyen en la gestión de la calidad en una organización de la Administración Pública Nacional,

comenzando desde el punto de vista institucional hasta llegar al ámbito del personal, ya que obviamente, el capital más importante para la prestación de un buen servicio y de calidad, es la gente, en este caso los servidores públicos.

A manera de cierre, se puede resaltar que dentro del marco legal presentado, no se hace explicita la forma en la que debe materializarse lo establecido en la Ley, sin embargo, si hay un marco legal bastante sólido en el contexto de la calidad, por cuanto parte de la constitución y se apoya en varios instrumentos jurídicos que sin duda pueden dar soporte a la idea de llevar el enfoque de la gestión de la calidad a los organismos del sector público. Adicionalmente, es necesario destacar que hace falta la respectiva reglamentación de las Leyes y Decretos, que permita aclarar y hacer más sólido y operativo este basamento legal.

Teniendo como contexto un marco legal amplio en términos de la calidad y su gestión, se discute a continuación los aspectos relacionados con el enfoque de la gestión de la calidad y las variantes para ser llevados a la Administración Pública Nacional.

Para comenzar, es necesario reconocer que el hecho de gestionar la calidad de un servicio público, que da la razón de ser a la institución responsable del mismo, como es el caso de la Administración Pública Nacional, implica adoptar los instrumentos gerenciales que permitan de una manera organizada y planificada, obtener los resultados previstos y que demuestre capacidad de reacción frente a los imponderables no previstos en sus procesos y procedimientos y poder dar respuesta a las exigencias de los nuevos tiempos.

Partiendo de esto, se presenta uno de los aspectos más importantes sobre el que hay que hacer énfasis, y es que a pesar de la expansión de la gestión de la calidad en lo ámbito público, debe reconocerse que el contexto y la realidad de los organismos públicos es diferente en un gran número de aspectos al de las organizaciones privadas (como se expuso en el marco teórico) que son determinantes, lo cual trae sin duda algunas implicaciones para su implementación desde un punto de vista comparativo, con lo cual se niega su mera copia o traslación.

Tomando en cuenta este principio básico, es necesario ahondar en cada una de las tres formas aplicativas de la gestión de la calidad al ámbito público que se presentaron en el Capítulo VI y que son reseñadas por las fuentes consultadas.

En primer lugar se presentó el modelo basado en la Norma ISO 9001:2000. (En Venezuela esta Norma es aceptada y adoptada como la Norma COVENIN-ISO 9001:2000). La principal característica y ventaja de los sistemas de gestión de la calidad basados en esta Norma (la cual se amplía en el Anexo B), es que la obtención del certificado al que se hace referencia en los resultados, sirve para demostrar y brindar confianza a los clientes (usuarios), empleados y proveedores sobre la calidad del sistema, la voluntad de mejorar continuamente y satisfacer sus expectativas, con las correspondientes ventajas comerciales que ello conlleva.

En este sentido, se presenta el problema de la importancia comercial que supone obtener la certificación del sistema, ya que hay muchas organizaciones que se vuelcan y concentran sus esfuerzos para conseguir este certificado, sin pensar en los conceptos y el trasfondo de la calidad;

acabando en muchas ocasiones con organizaciones con menos calidad de la inicial, aunque eso sí, certificadas.

Lo ideal sería ver a la certificación como punto de partida para iniciar un largo camino de mejora continua y para alcanzar y sostener en el tiempo resultados sobresalientes en un entorno cada día más exigente. En otras palabras (lo cual resulta muy humano) se piensa que la certificación es el final del proceso, lo cual es una equivocación muy común. Sin embargo, debe reconocerse que el hecho de ser una norma internacional aceptada, probada y reconocida, le da un peso específico muy importante de cara a su implementación en la Administración Pública Nacional.

La mecánica o proceso de certificación es muy conocido para quienes se relacionan con el área de la calidad, al igual que la forma de operacionalizar un sistema de gestión de la calidad en base a esta Norma, lo cual favorece este enfoque. Sin embargo, no se pueden olvidar las críticas que también ha recibido, algunas de las cuales se presentaron anteriormente, destacándose el hecho de que las organizaciones se cansan en su esfuerzo por mantener la certificación, en parte debido a la considerada excesiva documentación que debe mantenerse, aunque la versión revisada del año 2000 ha mejorado tal situación al incluir aportes de otros modelos como el de EFQM europeo.

Su utilización en el ámbito público ya se viene manejando, por lo cual se presentó como ejemplo el caso mejicano y las palabras del presidente Fox. Es éstas se refleja que, si bien su concepto esta un poco atrasado, su idea central esta muy acertada y se ha ejecutado a través de la certificación de la calidad.

En segundo lugar, con respecto al modelo EFQM de excelencia, debe indicarse que como casi cualquier proyecto que se quiera realizar en el marco de una organización, es importante definir un punto de partida que permita, por un lado, hacer las comparaciones pertinentes en cuanto a los avances conseguidos en determinado tiempo, y por el otro, definir a partir de él, los planes de acción que se van a ejecutar para alcanzar los objetivos planteados, lo cual se puede manejar a través de la adopción de este modelo como base para la gestión de la calidad.

En forma general, se puede decir que lo importante es tener una visión global del camino que se quiere andar en términos de la gestión, y tenerlo siempre como un proceso de mejora continua, para lo cual las herramientas como las que proporciona el modelo EFQM es extremadamente útil.

Quizás el aspecto más importante de resaltar es la forma aplicativa bajo el modelo de la auto-evaluación y su carácter cuantitativo, lo cual, a los fines operativos, tomando en cuenta la realidad de las instituciones públicas venezolanas, los recursos y el tiempo que puede requerir y la diversidad metodológica de que se dispone, pudiese ser la mejor alternativa.

En tercer lugar, con respecto al modelo basado en las cartas de compromiso, debe destacarse que las mismas hacen posible que la institución pública se adapte a las necesidades de los ciudadanos, pero sobre todo, que los ciudadanos estén en condiciones de conocer por anticipado qué clase de servicio pueden esperar y exigir, y cuales son los compromisos adquiridos por los gestores sobre la calidad del servicio que prestan dichas instituciones. Esta afirmación se deduce fácilmente del contenido que caracteriza a estos documentos.

La implementación de estos contratos en la gestión pública ha tomado auge (son ampliamente usados en muchos países, principalmente europeos) como un modelo de mejora de imagen y de recuperación de un espacio perdido en la relación entre el administrador y el administrado, es decir, entre las instituciones públicas y los ciudadanos, planteamiento que también se ha identificado en el marco legal como un objetivo de la simplificación de trámites administrativos.

Ahora bien, los resultados de su aplicación no son siempre rápidos. La evidencia empírica indica que los logros más positivos se alcanzan después de varios años de su implementación continua.

Adicional a esto, su aplicación no necesariamente implica los cambios estructurales y culturales que requieren por ejemplo, administraciones públicas muy bocrocratizadas como la venezolana, la cual ha decantado en varias de las disfunciones presentadas en el marco teórico. Su aplicación requiere, en primer lugar, de un completo marco legal que sustente su implementación y en segundo, ciertas condiciones políticas y económicas razonablemente estables. En lo político porque la iniciativa para llevarlos a la práctica con posibilidades reales de éxito debe partir de los más altos niveles del gobierno, y desde el punto de vista económico, porque el organismo debe contar con los recursos necesarios y oportunos para el cumplimiento de lo comprometido en el contenido del documento y posteriormente para entregar al organismo los incentivos acordados, que frecuentemente son de tipo económico.

Para el caso de la Administración Pública Venezolana, desarrollar el marco legal tomaría algún tiempo, por lo que si los gestores tomaran la decisión de transitar este camino se tomarían varios años antes de comenzar

a ver los resultados y sus impactos; amén de que como se dijo antes, esto no necesariamente implica los cambios profundos requeridos en la actuación de la Administración Pública Nacional.

Sirva de ejemplo y que en parte motiva esta reflexión, el hecho de que en la Ley Orgánica de la Administración Pública Venezolana, vigente desde octubre del año 2001, se contemplan los Compromisos de Gestión, cuya aplicación después de más de dos años no ha comenzado, ya que se está a la espera de la reglamentación necesaria, que permita su puesta en marcha como una valiosa herramienta para la transformación de la APN con miras a una gestión pública enfocada hacia los resultados.

Como se puede observar, se han presentado los tres principales modelos usados para llevar el enfoque de la gestión de la calidad a los organismos públicos. Por supuesto, tales mecanismos son también ampliamente usados en las organizaciones privadas sobre todo el basado el la Norma ISO-9001:2000.

Dentro de los resultados se presentaron sus características básicas, las cuales se ampliaron en los anexos, aquí se han resaltado algunas de sus ventajas y desventajas a la hora de querer aplicar o adoptar cada uno de ellos. Es pertinente decir que éstas formas aplicativas usadas por la gestión, se han desarrollado en varios países, con mayores o menores éxitos, lo cual en definitiva permite observar las experiencias y tomar lo mejor de cada una, sus lecciones y sobre todo no repetir los errores que se pudieron cometer u observar las dificultades que encontraron, lo cual si se quiere puede ser una gran ventaja, pues representa la oportunidad de pisar sobre suelo más firme o tomar las decisiones más acertadas, siempre tomando en cuenta que cada realidad y contexto son diferentes.

Las cartas de compromiso representan una gran posibilidad de impulsar la gestión de la calidad en lo público, si confluyen un cierto número de requisitos tanto legales (marco jurídico) como políticos y económicos. Su viabilidad está determinada a una coordinación y compromiso del más alto nivel del gobierno.

En cuanto a las Normas, la misma rutinización de las actividades puede ser aprovechada para beneficio de su aplicación, lo mismo que la revisión de los requisitos explícitos de la normativa por vía de las auditorias, dado que el nuevo marco legal exige que los organismos de la APN cuenten con unidades de auditoria[+] para examinar su gestión. Sin embargo, esta práctica no se ha consolidado, más bien está dando sus primeros pasos, y la resistencia de los funcionarios es persistente, debido a los cambios que representa. También el hecho de generar toda la documentación y los registros hace que el camino se vea más largo, para recorrerlo en un corto periodo de tiempo.

Si se toman en cuenta las características de las tres formas aplicativas y basados principalmente en su metodología de implementación, quizás el más idóneo a las características propias de la APN a nivel descentralizado funcionalmente (institutos autónomos, asociaciones civiles, fundaciones o empresas del Estado) sea el modelo de la COVENIN-ISO 9001:2000 amén del ambiente empresarial en el cual desarrollan sus actividades y en el nivel central y desconcentrado (básicamente ministerios y servicios autónomos), el esquema de la auto-evaluación basado en un modelo como el propuesto por la EFQM puede ser el mejor, ya que como herramienta, permite usar un

[+] Esta consideración se establece en el Artículo 190 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público desde el 5 de septiembre de 2000 fecha en la que fue publicada a través de Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.029.

abanico de metodologías cuya escogencia dependerá de las características y propósitos particulares de cada organismo.

Por ejemplo, el más sencillo de aplicar es la auto-evaluación por cuestionarios, que consiste en la respuesta a un sencillo cuestionario para cada uno de los criterios del Modelo. Es decir, tales criterios son evaluados a través de un conjunto de cuestionamientos; su agregación nos permite comprobar el mayor o menor grado de cumplimiento de cada criterio y obtener una puntuación que cuantifica su nivel. Los cuestionarios tienen un conjunto de ventajas, entre las que destacan la sencillez de su aplicación, un elevado grado de cobertura del modelo, el bajo consumo de recursos y una rápida identificación de las oportunidades de mejora.

Lo cierto es que dada la presión creciente de la ciudadanía por recibir servicios públicos con mayor calidad, es necesario tomar las decisiones pertinentes ahora, definir cual ha de ser el camino o la vía más idónea y comenzar a recorrerlo desde ya.

Hay que destacar que cada proceso de desarrollo de la gestión de la calidad en una organización es único e irrepetible. Es decir, si bien como se dijo antes hay buenas experiencias, todas ellas enriquecedoras, ninguna debe ser tomada como un patrón a seguir en términos de simplemente copiarlo al carbón, ya que cada organismo, aún cuando pudiese tener múltiples aspectos en común, es la respuesta a unas condiciones específicas, sobre la base de unos recursos, un contexto y una cultura diferente y siempre cambiante.

Con respecto a los tres aspectos relacionados con la prestación de los servicios (vinculados con los aspectos presentados en el marco teórico) y que deben ser considerados para las acciones inmediatas relativas a la

adopción del enfoque de la gestión de la calidad, sin importar el modelo aplicativo que se utilice, hay que destacar, en primer lugar, que el personal de contacto es quien transmite la imagen de todos los funcionarios o servidores públicos que están involucrados con la realización del servicio y es a través de sus actitudes y conocimientos que el ciudadano construye su primer juicio sobre la calidad del mismo.

En la Administración Pública Nacional este es uno de los elementos que más se ha descuidado. No es de extrañar que la primera persona a quien se le solicita ayuda u orientación es al vigilante que se encuentra en la entrada de la institución, cuyo trato puede no ser el esperado y si lo fuera, seguramente no tiene los conocimientos necesarios para orientar debidamente a quien lo necesita. También puede ser una persona colocada en los espacios de recepción que no esta debidamente capacitada y no tiene los conocimientos en torno al servicio, que son necesarios para dar la atención e información más adecuada a los ciudadanos. Así pues, la atención deja mucho que desear y se convierte en uno de los principales elementos a considerar para la gestión de la calidad.

En la legislación venezolana se ha tomado en cuenta esta situación y se ha tratado de corregir, sin embargo los resultados exitosos en este sentido son pocos. Por ejemplo, en el Decreto N° 368 sobre Simplificación de Trámites Administrativos citado anteriormente, se desarrollan algunos artículos que hacen especial mención en la atención al público y en la adecuada capacitación al personal que se encargará de la misma.

En cuanto a la calidad física del servicio, hay que decir que en Venezuela la condición de las instalaciones a donde acuden los ciudadanos para solicitar algún servicio en muchos casos deja mucho que desear. Es

necesario revertir esta situación. La imagen corporativa como término y como práctica es común en el ámbito privado, por ejemplo, en el sector bancario la imagen, los colores y los símbolos son muy importantes. También en empresas del Estado como Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA) que tiene su propia imagen corporativa. Este concepto puede ser usado para incentivar el sentido de pertenencia y entrega de los funcionarios o servidores públicos, para con la organización y el servicio.

La observancia de estos elementos es necesaria, entendiendo que constituyen la cara que el organismo presenta al mundo exterior y recordando que la calidad aparece y se suma en todas las actividades de la organización que intervienen para hacer posible la prestación del servicio público.

A manera de cierre, hay que destacar que 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 tan significativos cambios dentro de culturas organizacionales arraigadas, requiere de un tiempo de maduración adecuado y donde la estrategia tiene que tener como base la convicción de encontrar siempre nuevas oportunidades, a partir de las propias debilidades y fortalezas.

Con respecto a los 4 principales cambios (presentados en los resultados) que deben darse en la actuación de la APN en pro de los principios de la gestión de la calidad, se señala lo siguiente:

En primer lugar, se presentó el hecho de que la atención de la APN se ha centrado más en el cumplimiento de los procedimientos que en los resultados, trabajando para sí misma. Pues bien el propósito es, entonces, cambiar esta realidad y colocar al ciudadano como foco central de la acción

de los organismos y establecer una gestión que privilegie la medición y los resultados a través de los cuales se pueda evaluar, por ejemplo, la eficacia, la eficiencia y los logros en la gestión de los organismos. Por supuesto, hay que aclarar que esto no significa incumplir los procedimientos y mucho menos los establecidos a través de instrumentos jurídicos, lo que cambia es la concepción y la perspectiva que tradicionalmente ha prevalecido.

Centrarse en el ciudadano permite además, contribuir (con observancia al nuevo marco jurídico existente en el país como consecuencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999) con los mandatos de responsabilidad pública y rendición de cuentas, no sólo frente a los usuarios de los servicios públicos, sino también ante los otros poderes del Estado.

En segundo lugar, se indicó la rigidez, la lentitud, la inflexibilidad y el excesivo rasgo jerárquico de la organización y funcionamiento de la APN. Del análisis de este aspecto se desprende un importante elemento que condiciona cualquier intento por introducir el enfoque de la gestión de la calidad en la APN como es el marco jurídico y normativo, el cual debe ser congruente con las demandas y desafíos actuales, en virtud de las rápidas y profundas transformaciones a que esta siendo sometido el sector público en los últimos años, como resultado de presiones políticas, económicas y sociales.

Aquí, el propósito es tener organizaciones más planas, dinámicas y flexibles, que se adapten a las nuevas realidades del entorno, en donde los niveles jerárquicos superiores se liberen de simples rutinas de formalización para concentrarse en roles más estratégicos desde el punto de vista de las políticas públicas, y transferir competencias decisorias a los niveles

jerárquicos inferiores, a fin de que éstos puedan atender y resolver las cuestiones que le sean requeridas con mayor flexibilidad y autonomía.

En tercer lugar, se presentó el problema de los criterios o metodologías de asignación de recursos. Pues bien, es necesario cambiar y crear conciencia de los costos y de la eficiencia con la que deben administrarse los recursos dentro de la APN de cara a la gestión de la calidad. Aquí es pertinente resaltar el hecho empírico de que la calidad cuesta, pero es mucho más cara la no-calidad. Son muchas las actividades que se realizan dentro del accionar de un organismo que no aportan valor añadido a los resultados de la organización, también son numerosas las fallas o retrasos derivados de un funcionamiento organizativo deficiente, que generan importantes costos.

Un sistema de gestión con enfoque en la calidad, implica reducir los costos de la mala calidad, obteniendo luego recursos que pueden ser usados, por ejemplo, en la mejora de los servicios o en la capacitación de los funcionarios.

En cuarto lugar se indicó el carácter de único proveedor de muchos servicios públicos que presta la APN; obviamente por Ley, resaltando el hecho de que es algo comprensiblemente aceptado. Es necesario, entonces, cambiar de actitud y cambiar los enfoques tradicionales para crear la conciencia de la revisión y mejora continua de los servicios, los cuales deben prestarse de la manera más económica y eficaz posible.

Se puede decir que en términos de competencia no debe confundirse con una transposición del mercado a la APN, puesto que no se utiliza la supervivencia, el lucro o el precio como principio básico. La prestación de servicios con criterios de competencia no sólo debe responder a las

expectativas de los ciudadanos o los funcionarios, sino también debe impulsarse desde los niveles más altos de toma de decisiones.

Por esto y con respecto a los dos aspectos básicos que se presentaron como los elementos que impulsarían la gestión de la calidad al interior de las organizaciones de la APN, es de hacer notar que cuando se habla de la conciencia de calidad de los ciudadanos está implícito que existen otras formas de hacer las cosas, de manera más eficiente y eficaz, lo cual ayuda a crear una idea y una actitud de presión similar a la competitividad, claro está, de manera distinta a la del sector privado, en el cual la competitividad representa la base de la sobrevivencia de la empresa en el mercado.

Los ciudadanos deben ser escuchados, por lo tanto, como parte del enfoque de la gestión por calidad, deben diseñarse mecanismos tales como encuestas[+], formularios, entrevistas, buzones u oficinas que permitan que los usuarios retroalimenten al sistema y mejorar el proceso de toma de decisiones dentro del organismo, a través de un análisis sistemático de sus opiniones, sugerencias u observaciones, que redunden en el mejoramiento de los servicios que reciben. De igual forma se debe reconocer el derecho que tienen a conocer el estado en el que se encuentra la tramitación de una petición, reclamación, consulta o queja a los fines de tener respuesta oportuna a las mismas.

En conclusión, la calidad (como foco y objetivo) en la gestión de las instituciones de la APN debe convertirse en un activo fundamental para atender eficaz y eficientemente las necesidades de los ciudadanos, que

[+] En el caso de las encuestas, por ejemplo, no deben ser utilizadas sólo para averiguar la satisfacción del ciudadano respecto de los servicios ya diseñados de antemano. La función de las encuestas debe ser también generativa, pues de las necesidades se obtienen elementos para la creación y/o mejoramiento del servicio. Cambiar la realidad de prestar servicios pensados desde lo interno prescindiendo de la consulta al ciudadano.

exigen una mejor calidad de vida, sustentada a su vez, en servicios públicos de mayor calidad.

En estos términos, será eficaz en tanto que el resultado de los procesos llevados a cabo tengan un impacto real en las necesidades y expectativas de los ciudadanos y eficiente en cuanto a mejorar la relación entre los recursos empleados y los resultados obtenidos, reduciendo los costos necesarios para su óptimo funcionamiento.

La gestión de la calidad en el ámbito público venezolano debe ser un componente imprescindible en el proceso de transformación y modernización de la APN*, como un todo y de manera individual, lo cual atañe no sólo a mejorar los sistemas, procesos y procedimientos o trámites administrativos, sino también, a elevar las capacidades y habilidades de los funcionarios o servidores públicos así como su participación e involucramiento.

Por ello, la gestión de la calidad no debe ser vista como una moda o un elemento más de evaluación. Es una exigencia ciudadana y por tanto está llamada a convertirse en el principal atributo de una administración pública moderna y capaz de adaptarse a los cambios acelerados que presenta el entorno.

Por otro lado, con respecto a la noción de "cliente" en la APN, debe indicarse que, si bien existen algunas consideraciones que deberían tomarse en cuenta para lograr la utilización práctica y conceptualmente adecuada del "cliente" en el sector público, es importante considerar que dicha noción

* La frase "Transformación y Modernización de la Administración Pública Nacional", corresponde a uno de los enunciados de las Directrices Estratégicas que plantea el ejecutivo en el Plan Operativo Anual Nacional, el cual entrega a la Asamblea Nacional acompañando al Proyecto de Ley del Presupuesto antes del quince de octubre de cada año, tal y como lo establece la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público.

otorga intuitivamente un rol más activo a los ciudadanos que el de usuarios o consumidores, pues los convierte en los principales evaluadores de los servicios que presta la APN.

Ahora bien, tomando en cuenta el contexto y la tradicional separación entre lo privado y lo público y dada la necesidad de enfatizar la orientación y servicio de la APN hacia los ciudadanos y no hacia los actores jerárquicos o de apoyo político, la concepción de "cliente" puede usarse como la de "usuario final", intentando no afectar ciertas formalidades o preceptos legales y sin menoscabo de las implicaciones implícitas que ser "cliente" supone conceptualmente. En otras palabras, todas las acciones llevada a cabo en el marco de los servicios públicos prestados por la APN, deben ser realizadas con un claro enfoque en ese usuario final: para él, con él y por él.

De la Propuesta. En resumen y a manera de cierre, se puede indicar que según sea la forma jurídica de la institución pública y tomando en cuenta las características y facilidades en la implementación, resultará más conveniente uno u otro de los modelos aplicativos expuestos. Es decir, si se trata de instituciones del nivel descentralizado funcionalmente (Institutos Autónomos, Asociaciones Civiles, Fundaciones o Empresas del Estado) que tienen personalidad jurídica propia y su entorno y tipo de actividades que ejecuta son más orientadas a prácticas empresariales, puede resultar más conveniente el modelo de la Norma COVENIN-ISO 9001:2000 y si se trata del nivel central o desconcentrado (Ministerios y Servicios autónomos) la mejor opción para llevar la gestión de la calidad es un modelo de auto-evaluación como el propuesto por la EFQM, resaltando el hecho de que cuenta con herramientas bien flexibles para su implementación o al menos, para la evaluación de sus criterios como punto de partida.

Cualquiera que fuera el modelo adoptado para llevar el enfoque de la gestión de la calidad a los organismos de la APN y como parte de la propuesta del autor, se plantean aquí diez elementos generales que deben estar presentes en todos los esfuerzos por mejorar la gestión y los servicios públicos, los cuales son los siguientes:

1. Voluntad de satisfacer al usuario final y de mejorar continuamente, sobretodo lo que tiene mayor impacto o es más importante para él.
2. Compromiso por un nuevo esquema de liderazgo directivo orientado a prestar servicios de calidad.
3. Mayor preocupación por el empowerment[1] de los funcionarios (servidores) públicos y por su participación en el proceso de toma de decisiones.
4. Contar con mediciones que reflejen las necesidades de los ciudadanos, las características del servicio prestado y su calidad.
5. Simplificar los trámites administrativos.
6. Adopción de una visión estratégica especialmente orientada en los usuarios finales, con el fin de mejorar la calidad de los servicios o prestaciones públicas.
7. Creación de un clima laboral y organización del trabajo más motivador para los servidores públicos. (Cultura Organizacional)
8. Uso de las tecnologías de información y comunicación (TIC), que coadyuven en la flexibilidad y la transparencia de la gestión.
9. Capacitación constante para la Calidad y su gestión a todos los niveles de la organización, y

[1] Entendido como la entrega o traslación de poder a los funcionarios, más que la delegación.

10. Gestionar desde la proactividad y la prevención en lugar de la reactividad y la corrección.

Es de vital importancia contar, además de estos 10 elementos, con un fuerte liderazgo (elemento incluido dentro de los modelos propuestos) y compromiso por el cumplimiento de la misión y visión de la organización, orientada a resultados y a la vez a elevar la calidad de vida, la autoestima y la productividad de los servidores públicos, los cuales, como base central de toda iniciativa, deben dirigir sus esfuerzos hacia la consolidación de una estrategia que tiene como fin lograr una Administración Pública más flexible, más eficaz y eficiente, más productiva y que responda óptimamente a las exigencias crecientes de los ciudadanos de hoy y de las próximas décadas.

Finalmente, tomando en cuenta los cuatro cambios antes comentados y considerando que éstos deben darse dentro y como consecuencia de la adopción del enfoque de la gestión de la calidad en las instituciones de la APN, se propone desde el punto de vista comparativo, una nueva institución con las características que se resumen en la Tabla N° 3, las cuales conllevan, en virtud de los principios de la gestión de la calidad (expuestos en el marco teórico) a mejorar el desempeño global de las instituciones públicas

Factores Clave de Éxito. El enfoque de la gestión de la calidad requiere de la voluntad política para emprender los profundos cambios que van a suceder de índole organizacional, cultural e institucional, que permitan enfrentar la lucha de intereses que puede suscitar un cambio en el estilo de gestión, en un entorno altamente politizado y burocrático.

Tabla N° 3: Características comparadas de la nueva institución.

ACTUAL	NUEVO ENFOQUE
Centrada en sí misma, en sus necesidades	Centrada en las necesidades y expectativas del ciudadano (usuario final)
Satisfacción de los directivos y funcionarios	Satisfacción de los ciudadanos
Estructura rígida, lenta e inflexible	Estructuras con menos niveles jerárquicos, flexibles y dinámicas. Capacidad de respuesta oportuna.
Definición de su importancia sobre la base de los recursos y tareas que desarrolla	Definición de su importancia en base a los resultados que alcanza a favor de los ciudadanos
Énfasis en el control presupuestario y costos	Énfasis en el valor agregado
Orientación en la rutina de los procedimientos	Orientación hacia los resultados con procedimientos flexibles para adaptarse a los cambios del entorno y a las demandas ciudadanas
Compite por su esfera de influencias. Relaciones jerárquicas de poder	Compite en base a logros, relaciones mutuamente beneficiosas
Amplia separación entre lo dicho y lo hecho	Énfasis en el hacer para incrementar el valor agregado
Énfasis en el cumplimiento del presupuesto financiero	Énfasis en cumplir con resultados y calidad de los servicios
Sujeta al control burocrático	Sujeta a control social y político; rendición de cuentas

De tal modo que uno de los principales factores clave de éxito es el logro de un consenso mínimo entre los actores relevantes* que permitan a la gestión de la calidad acceder a la APN como un asunto prioritario en la agenda del gobierno, así como también la garantía de que su desarrollo no será bloqueado o suspendido por los intereses de determinados grupos de

* A manera de ejemplo, podemos citar como actores relevantes según el caso: los funcionarios, las máximas autoridades de los organismos, los sindicatos de empleados públicos, la Asamblea Nacional en su papel de legislador, el Ministerio con competencia en materia de finanzas públicas, la Presidencia de la República, etc.

poder, por los cambios en las directrices estratégicas del Estado o por los cambios de gobierno.

Para ilustrar y tomando en cuenta la necesidad de contar con el apoyo de los funcionarios públicos para emprender los cambios, contar con la colaboración de los sindicatos puede representar un punto determinante en la facilitación del proceso, ya que a través de ellos se pueden disipar las inquietudes que se presentan en torno a la posible supresión de puestos de trabajo o la reorganización, eliminación o transformación de áreas administrativas de apoyo o sustantivas, que pudieran ser necesarias para adaptarse a los nuevos procesos y procedimientos, en el marco de la gestión de la calidad.

En este caso, al igual que en la empresa privada, existen otros dos factores importantes para el éxito de la gestión de la calidad en los organismos de la APN, como lo son: contar con adecuados programas de capacitación para gestión de la calidad y sus herramientas y, el manejo del cambio.

La formación y capacitación es una de esas actuaciones que tiene mayor trascendencia a corto, mediano y largo plazo, ya que supone una labor de adiestramiento, sensibilización, aprendizaje y cambio cultural en los funcionarios de cara a los nuevos retos y adaptaciones que implica un cambio de enfoque en la gestión de la institución.

Es importante contar con un programa de capacitación o formación en materia de la calidad y sus herramientas, con el objeto de revalorizar los recursos humanos con los cuales operan los organismos de la Administración Pública Nacional.

La capacitación debe ser uno de los elementos que permita aumentar el involucramiento de los funcionarios públicos en los nuevos enfoques y tareas dentro de la institución. Es necesario revertir el hecho de que este recurso está tanto interna como externamente muy desvalorizado, con ambientes de trabajo que no estimulan el compromiso, el sentido de pertenencia, ni el desempeño.

La capacitación y concientización debe impartirse atendiendo a las necesidades y requerimientos de todos los niveles jerárquicos del organismo. Desde los funcionarios de menor nivel y experticia hasta los directivos de más alta jerarquía, para que como un todo se actúe en sintonía con el nuevo enfoque de gestión.

La formación y capacitación debe ser uno de los pilares del fortalecimiento organizacional, que contribuya a manejar el cambio y a instalar las capacidades en los funcionarios que le permitan mejorar continuamente su trabajo, en el marco de unas actitudes y comportamiento de servicio al ciudadano

Es muy importante dado un nuevo enfoque de gestión basado en la calidad, tomar en cuenta la forma en que puede ser asumido el cambio al interior de las instituciones de la Administración Pública Nacional, de cara a generar las condiciones de eficiencia, eficacia y equidad requeridos. En este sentido, hay dos elementos a resaltar: por un lado la necesidad del cambio asumido por la burocracia y por el otro el cambio impuesto por las nuevas realidades y el entorno. Si ambos se producen de forma acompasada, el cambio es sin duda una gran oportunidad para todos, pero si el cambio es impuesto, con seguridad será percibido como una amenaza, y las resistencias se incrementarán sustancialmente. Para que el cambio sea

exitoso es necesario planificarlo y elaborar una estrategia para conducirlo adecuadamente.

Uno de los principales aspectos que hay que considerar cuando de cambio se trata es el hecho de construir a través del nuevo enfoque de gestión una cultura cuya característica básica debe ser la capacidad de todos los funcionarios en todos los niveles jerárquicos, a trabajar en equipo y a cooperar entre sí.* De ello depende fuertemente el logro exitoso de los objetivos y metas planteados. Esto implica que cada funcionario tenga dos tareas, hacer su trabajo y mejorar la forma en que éste es hecho mediante la colaboración de otros funcionarios del organismo, estableciendo lazos que permitan mejorar el sistema y no solo mantenerlo.

La visión sistémica y la comprensión de los procesos juegan un papel fundamental en este sentido, al igual que la capacidad de comunicarse abiertamente, con libertad y franqueza. Este aspecto debe ser considerado en el programa de capacitación, pues los funcionarios deben ser entrenados para lograr el máximo provecho del trabajo en equipo y también en las destrezas y habilidades que ello requiere.

Siempre existen fuerzas que operan a favor del cambio. La información y el conocimiento pueden llevar a los funcionarios a ser más participes de lo esperado e incluso contribuyentes activos del cambio.

No cabe duda de que los cambios que implica el enfoque de la calidad en la concepción de la gestión de la Administración Pública Nacional son difíciles, por cuanto se requiere modificar sistemas y estructuras muy arraigados práctica y teóricamente, con muchos años de

* Inclusive no sólo a lo interno de un organismo, sino también como principio de colaboración que debe imperar entre los órganos de la Administración Pública, en sus relaciones ínter-orgánicas y con las demás ramas del Poder Público.

tradición. Los cambios presentados anteriormente, por ejemplo en cuanto a centrarse en las necesidades y expectativas de los ciudadanos, en transformar las instituciones a formas más flexibles y dinámicas o a cambiar los criterios de asignación de los recursos, requieren de tiempo para su comprensión y adaptación, por lo cual debe tenerse una visión de mediano y largo plazo, y no como sucede a menudo una visión cortoplacista.

Por otro lado, no cabe duda que el entorno de las organizaciones públicas es muy incierto, por lo tanto, es necesario diseñar una estrategia bien planificada en lo que respecta a llevar las iniciativas de la gestión de la calidad a los organismos de la APN.

En este sentido, es necesario comenzar con pequeñas experiencias o pruebas piloto en organismos seleccionados. De forma más concreta podría comenzarse con uno o dos organismos cuya estructura, tamaño y complejidad no sean los mayores o más engorrosos, con el fin de ir acumulando experiencia, probando y validando herramientas y en lo posible conseguir logros tempranos que incentiven la consecución y constancia de los esfuerzos. En el mediano plazo y de forma progresiva las experiencias se van ampliando a otros organismos.

Algo importante para resaltar es la necesidad de entender las especificidades de cada cultura organizacional y los retos que enfrenta, en virtud de establecer estrategias diferenciadas para cada una si fuera el caso. Por ejemplo, en el caso del nivel central de la APN, hay que tomar en cuenta las diferencias entre un Ministerio como el de Ciencia y Tecnología, con unos 400 funcionarios con títulos de tercer y cuarto nivel en su mayoría y donde la investigación, la innovación o las nuevas tecnologías son su día a

día y un Ministerio de Salud y Desarrollo Social grande y complejo, de gran impacto directo y sensibilidad en la sociedad, con servicios descentralizados y centralizados a la vez y con enormes presiones sociales, sindicales y políticas.

A partir del reconocimiento de este hecho deben establecerse objetivos y metas alcanzables, aceptar y adaptarse a los contratiempos (por ejemplo mediante el estudio de escenarios) y no generar en la ciudadanía las expectativas de cambios espectaculares, pues ellos mismos, poco a poco los irán percibiendo y promocionando.

También debe hacerse promoción interna a los logros y resultados alcanzados en la adopción del enfoque de la gestión de la calidad para que sirva como incentivo, pero siempre cuidando de no salirse de los parámetros que la racionalidad y la reserva se impongan como parte de la estrategia de implantación, la cual como tal, es un proceso prolongado ya que significa importantes cambios en los sistemas humanos y culturales, y el rompimiento de fuertes relaciones de poder.

A manera de cierre, debe reconocerse que lo difícil que pudiera resultar la gestión de la calidad en la APN no debe significar per se que las organizaciones públicas no puedan adoptarlo como enfoque de gestión, aún con su rigidez, su oposición natural al cambio o por que se puedan presentar como reacias a la introducción de novedosos enfoques de gestión. Por el contrario, las condiciones burocráticas imperantes pueden incluso generar actitudes favorables al cambio, ya que por ejemplo la rutinización de las tareas crea un deseo de cambio y variedad en los funcionarios públicos, o favorecer modelos normativos de gestión. Además, si las estrategias de

cambio son correctamente desarrolladas, articuladas y lideradas, la naturaleza inherente de la burocracia es a implementarlas.

Algunas condiciones parecen estar dadas. Existe un marco legal importante que representa la base para el desarrollo de nuevos instrumentos que pueden impulsar de una vez por todas los cambios requeridos y la toma de decisiones por parte del más alto nivel ejecutivo, quienes deben convertirse en los principales promotores de estas iniciativas. Hay la conciencia de que las cosas se pueden y deben hacerse mejor. Poco a poco se esta creando la conciencia de lo importante que es medir y concretar los resultados. Adicionalmente, hay experiencias internacionales de diversa índole en la aplicación de la gestión de la calidad en el sector público, que se han desarrollado en base a tres modelos aplicativos básicos, bien estudiados y fundamentados, que permiten hacer una evaluación de sus características, aportes y formas de aplicación, que llevan a tener mayores posibilidades de éxito.

Aún así, hay que tener en cuenta las propias dificultades que implican los cambios planteados y el entorno, principalmente desde el punto de vista político, que también representan condiciones importantes para llevar adelante la iniciativa propuesta. Es necesario que los actores políticos tomen las decisiones correspondientes a fin de recorrer el camino de la calidad, eje central en el que países como por ejemplo el Japón han basado su desarrollo y han alcanzado resultados impresionantes en sus indicadores económicos, sociales y de desarrollo humano.

De igual forma nuestro porvenir debe ser positivo. Si no queremos seguir cometiendo los mismos errores una y otra vez, entonces debemos empezar a hacer las cosas de forma diferente. Una de esas formas es,

precisamente, la gestión de la calidad en la Administración Pública Nacional, para que avance, mejore continuamente y en definitiva pueda responder a las exigencias de los ciudadanos, quienes representan su razón de ser. En definitiva, hace falta convertir a las organizaciones públicas en organizaciones que comprendan el entorno, pues cuando sus actuaciones son reactivas, se encuentran siempre unos pasos atrás en la evolución en la sociedad y por tanto responden a problemas nuevos con respuestas viejas.

A continuación se presentan las conclusiones extraídas del desarrollo de esta investigación.

CAPÍTULO VIII
CONCLUSIONES

A continuación se presentan las conclusiones que se desprenden de la investigación realizada:

Respecto al primer objetivo específico

- El artículo 117 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece explícita y textualmente el derecho que tienen todas las personas a disponer de bienes y servicios de calidad, lo cual es de máxima significación y soporte dado su rango constitucional.
- En los artículos N° 5 y 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública se focaliza en los particulares la razón de ser de la Administración Pública, debiendo atender sus requerimientos y satisfacer sus necesidades, así como también se hace explícita la mejora continua en su accionar, elementos clave en la concepción de la gestión de la calidad.
- En la Ley del Sistema Venezolano para la Calidad se desarrollan un grupo de artículos, específicamente los número 2, 3, 4, 6, 7, 8, 12 y 13, que hacen mención expresa de la obligación que tiene el Estado a proveer bienes y servicios de calidad (ratificando lo establecido constitucionalmente) y a establecer los mecanismos apropiados para la producción y prestación de los mismos.

- El Decreto N° 368 con rango y fuerza de Ley sobre Simplificación de Trámites Administrativos, el Estatuto de la Función Pública y el Código de Conducta de los Servidores Públicos, han introducido algunos elementos propios de una gestión por calidad, aunque sin ese calificativo o connotación, que desafortunadamente no se han concretado en la Administración Pública Nacional, pero que contribuyen a fortalecer el marco jurídico que soportaría un cambio de enfoque en la gestión pública orientado hacia la calidad.
- En el marco legal estudiado se hace mención explícita de la obligación de desarrollar la calidad en la acción del Estado, lo que no se establece es la estrategia o el mecanismo para hacerlo, lo cual abre la posibilidad para concretarlo de acuerdo a las prácticas y principios de la gestión de la calidad.

Respecto al segundo objetivo específico

- El enfoque de la gestión de la calidad y por ende la calidad de los servicios públicos, no es el resultado de la casualidad sino de una planificación, constancia y voluntad de mejora día tras día.
- El contexto, las características y la realidad de los organismos públicos, es diferente en un gran número de aspectos al de las organizaciones privadas, por lo cual se niega la simple copia o traslación de las formas aplicadas de gestión de la calidad en el ámbito privado, al sector público.
- Hay tres modelos aplicativos del enfoque de la gestión de la calidad en la Administración Pública: 1) basado en las Normas ISO 9000:2000, 2) basado en el modelo EFQM de excelencia y 3) basado en las cartas de compromiso con los ciudadanos.

- Cada uno de los tres modelos o formas aplicativas tiene sus ventajas y dificultades desde el punto de vista operativo y con relación a las características propias de la Administración Pública Nacional tomando en cuenta la diversidad institucional que la compone.
- No hay un modelo que sea mejor que el otro. El modelo a aplicar dependerá de las características del tipo de institución que se trate. Si es del nivel central (ministerios), desconcentrado (servicios autónomos) o descentralizado funcionalmente (institutos autónomos, asociaciones civiles, fundaciones o empresas del Estado).
- Es necesario considerar de forma integral los servicios públicos, lo cual incluye la forma cómo se presta y es percibida por los ciudadanos, por lo cual debe mejorarse significativamente la "cara del servicio" (atención al público, educación, limpieza, estado de las instalaciones, etc).

Respecto al tercer objetivo específico

- Los cambios que deben darse en la actuación de las instituciones de la Administración Pública Nacional como consecuencia de un nuevo enfoque en su gestión, son complejos ya que se trata de sistemas culturales arraigados y requieren tiempo para su adopción y maduración. En este sentido es necesario tener una visión de mediano y largo plazo.
- Son cuatro los cambios más importantes que deben darse en la actuación de los organismos de la Administración Pública Nacional: 1) focalizar su accionar en los ciudadanos, centrarse en la medición y los resultados, 2) diseñar organizaciones menos rígidas, dinámicas y flexibles, 3) asignar los recursos en base a niveles de eficacia y eficiencia logrados y 4)

prestar servicios con criterios de competencia implícita para su mejoramiento continuo.

- La voluntad política, el consenso, la capacitación y el manejo adecuado del cambio, son factores clave de éxito al considerar el enfoque de la gestión de la calidad para ser usado en las instituciones de la Administración Pública Nacional.
- Es necesario cambiar la forma como se están haciendo las cosas hoy y el enfoque de gestión de la calidad es una forma ideal para lograr esos cambios dando prioridad a los ciudadanos, en satisfacer sus necesidades y expectativas y mejorar continuamente con énfasis en los resultados e impactos.

CAPÍTULO IX
RECOMENDACIONES

Las recomendaciones generales que se desprenden de la elaboración de este trabajo de investigación son:

- Abordar con prontitud lo relativo a la reglamentación de la Ley Orgánica de la Administración Pública y la Ley del Sistema Venezolano para la Calidad, a los fines de hacer más clara y expedita su aplicación, principalmente en lo relativo a la calidad y la gestión de la calidad.
- Desarrollar estudios más profundos y con mayor grado de detalle en:
  - Los modelos o formas aplicativas de la gestión de la calidad en el ámbito público según el tipo de institución que se trate (nivel central, órganos desconcentrado u organismo descentralizado funcionalmente).
  - Herramientas para su práctica y ejecución.
- Abordar con detalle las características propias de cada institución ya que dependiendo de las especificidades de cada una, se abordará la gestión de la calidad.
- Abordar los sistemas de gestión de la calidad de forma tal que se puedan generar y operar adaptados a la idiosincrasia de nuestros servidores o funcionarios públicos y de la sociedad como un todo, tomando en cuenta las características propias de la Administración Pública Venezolana.
- Considerar los diez elementos generales propuestos que deben estar presentes en todos los esfuerzos por mejorar la gestión y los servicios

públicos, y desarrollarlos en la gestión pública, amén del esquema o modelo aplicativo que pudiera considerarse.

- Avanzar en término de los cambios necesarios planteados que deben darse en la actuación de los organismos de la Administración Pública Nacional para favorecer la adopción de prácticas de gestión de la calidad.
- Desarrollar programas de concientización y capacitación en materia de gestión de la calidad tanto a los servidores públicos como a la ciudadanía en general.

BIBLIOGRAFÍA

Aiteco Consultores (2002). **Calidad y Administración Pública**. [Página Web en Línea]. Disponible: http://www.aiteco.com/caliaapp.htm [Consulta: 2003, Marzo 05].

Albi, E., Gonzalez-Pàramo, J. M. y López, C. G. (1997). **Gestión Pública. Fundamentos, Técnicas y Casos**. España: Editorial Ariel, S. A.

Amat, O. (1992). ***Costes de Calidad y de no Calidad***. *España: Ediciones* Gestión 2000, S.A.

Brewer-Carias, A. (1978). **Introducción al Estudio de la Organización Administrativa Venezolana**. Colección Monografías Administrativas N°1. Venezuela: Editorial Jurídica Venezolana.

Chiavenato, I. (1999). **Introducción a la Teoría General de la Administración**. (5ª ed.). Colombia: McGraw-Hill.

Código de Conducta de los Servidores Públicos (1998). **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 36.496.** Julio 15, 1998.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999). **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 5.453.** (Extraordinaria), Marzo 24, 2000.

Cordoba, A. E. (2001). **Una administración más sencilla, ágil, accesible y de mayor Calidad.** VI Congreso Internacional del CLAD, Buenos Aires-Argentina, Noviembre de 2001.

Crozier, M. (1996). **La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública**, I Congreso Interamericano del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Río de Janeiro-Brasil, 7 al 9 de Noviembre, 1996.

Decreto N° 368 con Rango y Fuerza de Ley sobre Simplificación de Trámites Administrativos (1999). **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 36.845.** Diciembre 7, 1999.

Deming, E. W. (1989). **Calidad, Productividad y Competitividad. La Salida a la Crisis.** España: Ediciones Díaz de Santos, S.A.

European Foundation for Quality Managment (EFQM) **Descripción del Modelo de la Excelencia EFQM**. [Página Web en Línea]. Disponible en: http://www.efqm.org [Consulta: 2003, Agosto 12].

Fortuna, J. C. (1996). **Administración Pública, Gestión por Calidad Total y Cliente.** Uruguay, Oficina Nacional del Servicio Civil - Jornada Técnica, Agosto.

Garvin D. A. (1987). **Competing on the eight dimensions of quality. Harvard Business Review**. Noviembre-Diciembre, pp. 101-109.

Ghersa, J. y otros (1997). **Calidad Total y Competitividad.** (1a ed.), Perú: Centro Interamericano de Enseñanza de Estadística de la OEA. Universidad Nacional de Ingeniería. Junta del Acuerdo de Cartagena. Simposio Internacional sobre Calidad Total.

González G. y Ogliastri E. (1995). **La Gerencia Pública ¿asunto privado?.** (1ª ed.), Colombia: TM Editores.

Hernández S., Fernández C. y Baptista L. (1996). **Metodología de la Investigación.** México: McGraw Hill.

Improven Consultores (2003). **¿Una Empresa Certificada ISO 9000 es una Empresa Excelente?**. Revista Improven Empresarial. [Página Web en Línea]. Disponible en: http://www.improven-consultores.com [Consulta: 2003, Agosto 12].

Improven Consultores (2003). **Calidad Total-EFQM-ISO 9000. Diferencias y Similitudes**. Revista Improven Empresarial. [Página Web en Línea]. Disponible en: http://www.improven-consultores.com [Consulta: 2003, Agosto 12].

Instituto Venezolano de Planificación -IVEPLAN- (2000). **Planificación y Política, Serie Cuadernos.** Caracas: Publicaciones de Iveplan, Noviembre, N° 13.

International Standarization Organization –ISO- (2000). **Serie Normas ISO-9000:2000.** Norma Internacional

Ivancevich J. M., Lorenzi P., Skinner S. J. y Crosby P. B. (1996). **Gestión, Calidad y Competitividad.** España: IRWIN.

Ley del Estatuto de la Función Pública (2002). **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 37.522.** Septiembre 6, 2002.

Ley del Sistema Venezolano para la Calidad (2002). **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 37.543.** Octubre 7, 2002.

Ley Orgánica de la Administración Pública (2001). **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 37.305.** Octubre 17, 2001.

Malvicino, G. A. (2001). **La Gestión de la Calidad en el Ámbito de la Administración Pública: potencialidades para un cambio gerencial.** VI Congreso Internacional del CLAD, Buenos Aires-Argentina, Noviembre de 2001

Medina G., A. (1996). **Calidad Total como Estrategia de Cambio para la Administración Pública**. Revista Chilena de Administración Pública-Estado, Gobierno y Gestión Pública. Diciembre, N° 13, pp. 14-21.

Moreno-Luzón, M., Peris F. J. y González T. (2001). **Gestión de la Calidad y Diseño de Organizaciones**. España: Prentice Hall.

Mularz, J. (2003). **Teoría de la Administración I: Paradigmas y debates en torno a la Reforma Administrativa**. Monografías. Mayo, 2003. Disponible: http://www.monografias.com [Consulta: 2003, Octubre 11]

Quelempán M., J. (2001). **Gestión de Calidad – Servir al Cliente.** VI Congreso Internacional del CLAD, Buenos Aires-Argentina, Noviembre de 2001.

Quintín, A. (2002). **Paradigmas Emergentes de la Reforma Administrativa: la Nueva Gestión Pública.** Documento presentado ante la Comisión Presidencial para la Transformación de la Administración Pública Nacional en Instrumento para la Consolidación del Nuevo Estado Venezolano, Caracas, Octubre, 2002.

Razo, V. O. (2003). **La Calidad en Todo.** Revista Imagen en Línea. Agosto 2003.
Disponible: http://www.imagenzac.com.mx/2000/07/14opinion1.htm [Consulta: 2003, Septiembre 01]

SOLUZIONA Calidad y Medio Ambiente (2001). **La Norma ISO 9001 del 2000. Resumen para Directivos**. España: Ediciones Gestión 2000.

Shepherd, G. (1999). **El desafío de la reforma administrativa en América Latina**, Revista del CLAD Reforma y Democracia, Febrero, N° 13, pp. 99-115.

Trelles A., G. (2003). **Burocracia**. Monografías. Mayo, 2003. Disponible: http://www.monografias.com [Consulta: 2003, Octubre 11]

Universidad Santa María (2001). **Normas para la Elaboración, Presentación y Evaluación de los Trabajos Especiales de Grado**, Caracas, USM.

ANEXOS

ANEXO A
ORGANIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DEL ESTADO VENEZOLANO

A continuación se presenta la forma en la cual se ha plasmado la organización del Estado desde el punto de vista Político-Administrativo, según la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999.

ORGANIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DEL ESTADO VENEZOLANO*

(Constitución de 1999)

	PODER EJECUTIVO	PODER LEGISLATIVO	PODER JUDICIAL	PODER CIUDADANO	PODER ELECTORAL
NIVEL NACIONAL	• Presidente de la República • Vicepresidente Ejecutivo • Ministerios y Servicios Autónomos • Adm. Descentralizada: .- Instit. Autónomos .- Empresas del Estado .- Fundaciones .- Asociaciones Civiles • Procuradoría Gral. República • Otros órganos que la Ley determine.	• Asamblea Nacional (Unicameral)	• Tribunal Supremo de Justicia y demás tribunales del país. .- Sala Constitucional .- Sala Político-Administrativa .- Sala de Casación Penal .- Sala Electoral .- Sala de Casación Civil .- Sala Social	• Ministerio Público • Contraloría General de la República • Defensoría del Pueblo Consejo Moral Republicano	• Consejo Nacional Electoral .- Junta Electoral Nacional .- Comisión de Registro Civil y Electoral .- Comisión de Participación Política y Financiamiento
	CONSEJO DE ESTADO				
	CONSEJO DE DEFENSA				
	CONSEJO FEDERAL DE GOBIERNO				
NIVEL ESTADAL	• Gobernadores	• Consejo Legislativo			
NIVEL LOCAL O MUNICIPAL	• Alcaldes	• Consejo Municipal			

Nota: el sombreado gris muestra la acción del Gobierno Nacional en donde no se ha descentralizado el poder.

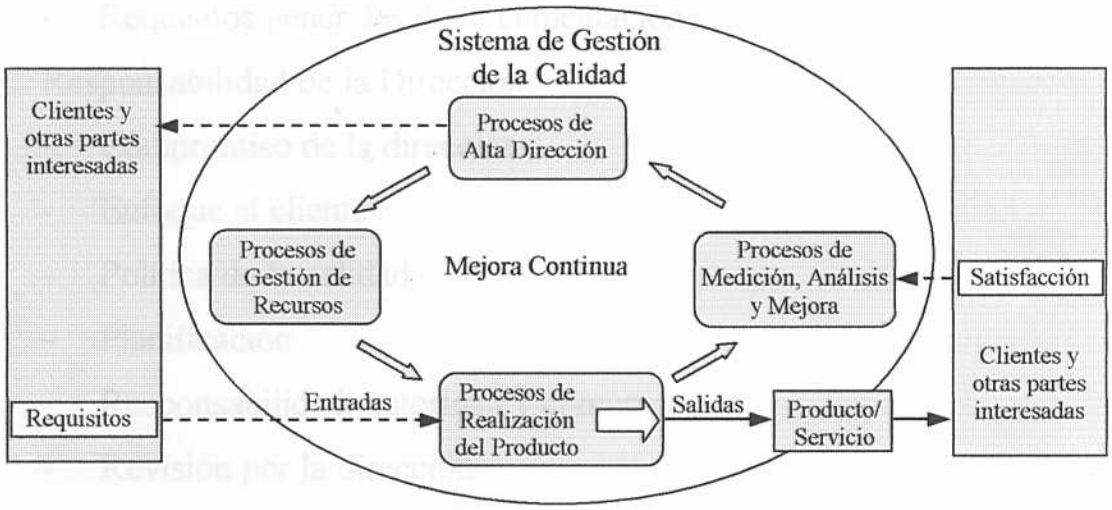
* Fuente: Despacho del Vice-ministro de Planificación y Desarrollo Institucional. Ministerio de Planificación y Desarrollo.

ANEXO B

EL MODELO DE PROCESOS ISO 9000:2000

La nueva Norma Internacional ISO-9001:2000 (en Venezuela COVENIN-ISO 9001:2000) se articula alrededor del modelo de procesos para el desarrollo, implantación y mejora de la eficacia de un sistema de gestión de la calidad, con el fin de alcanzar la satisfacción del cliente mediante el cumplimiento de sus requisitos (ISO 9000:2000). El modelo de procesos mostrado en la Figura N° 1 identifica a la organización con un conjunto de procesos interrelacionados. En él se propone la identificación sistemática y la gestión de los procesos como elemento clave en la gestión de la calidad de cualquier organización (SOLUZIONA Calidad y Medio ambiente, 2001).

Figura N° 1: Modelo de un Sistema de Gestión de la Calidad basado en Procesos (ISO 9001:2000)



Según las normas ISO 9000:2000, cualquier actividad o conjunto de actividades, que utiliza recursos para transformar entradas en salidas puede considerarse como un proceso. Para que las organizaciones funcionen de manera efectiva, tienen que identificar y gestionar numerosos procesos, considerando que a menudo la salida de un proceso forma directamente la entrada del siguiente proceso (ISO 9001:2000).

Cuando se utiliza en un sistema de gestión de la calidad, un enfoque de procesos, se enfatiza la importancia de:

a) La comprensión y el cumplimiento de los requisitos,
b) La necesidad de considerar los procesos en términos de valor añadido,
c) La obtención de resultados del desempeño y eficacia de los procesos, y
d) La mejora continua de los procesos en base a medidas objetivas.

Los apartados que integran el modelo conforman un sistema iterativo que permite la satisfacción de los clientes y la mejora continua de todos los procesos que se desarrollan en el ámbito de la organización. La Norma ISO 9001:2000 está conformada básicamente por los siguientes apartados:

- 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
  - Responsabilidad, autoridad y comunicación
  - Revisión por la dirección

- Gestión de los Recursos
  - Suministro de recursos
  - Recursos humanos
  - Infraestructura
  - Ambiente de trabajo
- Realización del producto
  - Planificación de la realización del producto
  - Procesos relacionados con los clientes
  - Diseño y desarrollo
  - Compras
  - Operaciones de producción y de servicio
  - Control de los equipos de medida y seguimiento
- Medición, Análisis y Mejora
  - Generalidades
  - Medición y seguimiento
  - Control de producto no conforme
  - Análisis de datos
  - Mejora

Es importante resaltar que el diseño y la implantación del sistema de gestión de la calidad de una organización está influenciado por diferentes necesidades, objetivos particulares, los productos suministrados, los procesos empleados y el tamaño y estructura de la organización (ISO 9001:2000). Adicionalmente, debe señalarse que esta Norma Internacional indica que cuando se utiliza el término "producto", éste puede significar también "servicio".

La Norma ISO 9004:2000 señala que la aplicación de los principios de la gestión de la calidad no sólo proporciona beneficios directos sino que también hace una importante contribución a la gestión de costos y riesgos. Las consideraciones de beneficios, costos y riesgos, son importantes para la organización, sus clientes y otras partes interesadas. Estas consideraciones, en relación con el desempeño global de la organización, puede tener impacto sobre:

- Los resultados de las operaciones, tales como los beneficios o las cuotas de mercado,
- Respuestas rápidas y flexibles a las oportunidades del mercado,
- Comprensión y motivación de las personas hacia las metas y objetivos de la organización, así como participación en la mejora continua,
- Confianza de las partes interesadas en la eficacia y eficiencia de la organización,
- Habilidad para crear valor, entre otras.

Para Moreno-Luzón (2001), el enfoque que presenta el modelo ISO 9000:2000 trata de recoger aportaciones realizadas en los últimos años por modelos de excelencia empresarial como el Modelo EFQM de excelencia o el Malcolm Baldrige. De hecho se observan claros paralelismos entre el modelo de procesos que presenta la norma y los criterios del Modelo EFQM, como se muestra en la Tabla N° 3 contenida en el Anexo C que se presenta a continuación.

ANEXO C
EL MODELO EFQM DE EXCELENCIA

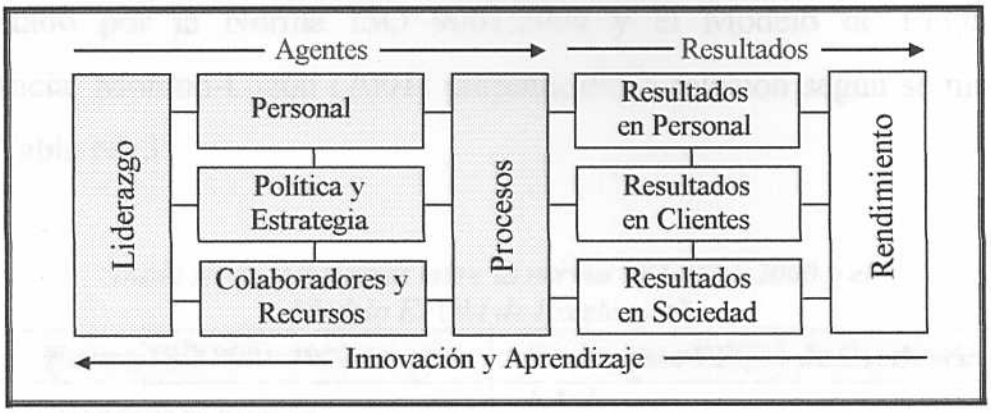
El Modelo EFQM (European Foundation for Quality Managment) de excelencia tiene como objetivo ayudar a las organizaciones a conocerse mejor a sí mismas y, en consecuencia, a mejorar su funcionamiento. La idea básica del Modelo es proporcionar a las organizaciones una herramienta de mejora de su sistema de gestión.

La herramienta no es normativa ni prescriptiva: no dice cómo hay que hacer las cosas, respetando así las características de cada organización y la experiencia de sus miembros.

Para mejorar, es necesario conocer primero la situación actual y para ello es útil tener una guía que lleve a examinar de forma sistemática todos los aspectos del funcionamiento de la organización. Estos aspectos se denominan "criterios", los cuales se muestran en la página siguiente a través de la Figura N° 2.

El Modelo EFQM considera como "resultados" a todos los efectos de la actividad de la organización. Ejemplos de ello son: el beneficio para los empleados, su remuneración y su desarrollo profesional; para los clientes, la utilidad que obtienen de los productos y servicios de la organización; y así sucesivamente. Unos resultados mejores o peores serán síntomas de un mejor o peor funcionamiento.

Figura N° 2: Mapa de criterios del Modelo de Excelencia EFQM



El otro grupo de criterios del Modelo EFQM recibe el nombre de "agentes" y representan el conjunto de actividades de la organización. En ellos se examina sistemáticamente todo lo que la organización hace y, sobre todo, cómo lo hace y cómo lo gestiona.

Los puntos fuertes y áreas de mejora que se obtengan de este examen, constituirán la base del plan de mejora de la organización.

El modelo de excelencia EFQM indica que la gestión de la calidad se basa en ocho principios fundamentales:

- Orientación hacia los Resultados
- Orientación al Cliente
- Liderazgo y constancia en el propósito.
- Gestión por Procesos y Objetivos.
- Desarrollo e Implicación de las Personas
- Aprendizaje, Innovación y Mejora Continuos
- Desarrollo de Colaboradores (proveedores) y Clientes.
- Responsabilidad Social

Como se dijo antes, hay una relación entre el modelo de procesos presentado por la Norma ISO 9001:2000 y el Modelo de EFQM de excelencia. Moreno-Luzón (2001) presenta dicha relación según se muestra en la Tabla N° 3:

*Tabla N° 3: Relaciones entre la norma ISO-9001:2000 y el Modelo EFQM de Excelencia**

Norma ISO 9001:2000	Modelo EFQM de Excelencia
5. Responsabilidad de la dirección	1. Liderazgo 2. Política y estrategia
6. Gestión de los recursos	3. Personal 4. Colaboradores y recursos
7. Realización del producto y servicio	5. Procesos
8. Medición, análisis y mejora	Subyace en la filosofía de todo el modelo
8.2.1.1 Medida y seguimiento de la satisfacción del cliente	6. Resultados en los clientes
	7. Resultados en personal
	8. Resultados en la sociedad
8.2.2 Medida y seguimiento de los procesos 8.2.3 Medida y seguimiento de los procesos y productos	9. Rendimiento

Es importante señalar, en el marco de esta relación, el hecho de que el Modelo de la EFQM apunta es hacia la autoevaluación y no por terceras partes como es el caso de la Norma ISO 9001:2000.

Finamente, hay que resaltar que según la EFQM, el Modelo usado para la gestión de la calidad posibilita orientar la organización hacia el cliente o usuario, siendo uno de sus frutos la sensibilización del equipo directivo y del staff en aras de la mejora de sus productos o servicios.