

Gestión de la calidad en la administración municipal

Por Rubén Dal Molin

Sobre el autor

Rubén Alberto Dal Molin es Licenciado en Marketing. Tiene experiencia laboral relacionada con la gestión municipal dado que ocupó diferentes cargos en la administración. Realizó cursos de capacitación referida a calidad. Actualmente es responsable del área "Gestión de Calidad" en la empresa El Batelito S.A.

Resumen

La "calidad", como enfoque de una organización, para coordinar, dirigir y controlar sus tareas, permite a la dirección gerencial obtener ventajas competitivas y hacer eficiente una empresa.

Este doble propósito que abarca a las organizaciones que lo adoptan como concepto de gestión es conducente para mejorar aspectos de los gobiernos municipales actuales, aportando instrumentos útiles e incorporando modernas técnicas de administración.

Su aplicación permite que los administradores midan la gestión. Toda medición supone un propósito de control al ser comparada con valores estándar de referencia. Esta acción favorece la toma de decisiones y planificaciones futuras basadas en juicios valederos y palpables. "Control" y "toma de decisiones

fundadas", son dos de los principales inconvenientes que tienen las autoridades políticas municipales.

El modelo de "gestión de la calidad" es aplicable a la administración municipal, y en este marco, es una posibilidad para corregir problemas estructurales que tienen en su funcionamiento estas organizaciones.

Introducción

A cualquier organización en los tiempos actuales, cambiantes, inestables y altamente competitivos, le es muy difícil alcanzar ventajas que permitan su supervivencia y desarrollo. Por ello, deben enfocarse en los clientes por un lado y por el otro al rendimiento de la inversión, que será fuertemente menguado, si no se trabaja en revisar los elevados costos que significa: repetir trabajos, evitar despilfarros o hacer mal la tarea. Esto justifica el uso de métodos de gestión que permitan identificar y corregir estos desvíos.

La "calidad" concebida hoy, como enfoque de una empresa para coordinar, dirigir y controlar sus tareas; ha llegado a convertirse en una "herramienta de gestión" muy útil a estos fines. Como tal, además de mejorar la participación en el mercado por competitividad, es un instrumento eficaz en la administración, en la producción y en la dirección de las organizaciones.

El "nivel de eficiencia" de una organización puede ser considerada como la variable dependiente del nivel alcanzado en su gestión de la calidad. Dice Rico: "son los clientes y la empresa misma, y no los competidores, los que condicionan la vida de las organizaciones pudiendo estas alcanzar, según su comportamiento, cualquiera de los estados extremos: el éxito o la desaparición"¹.

En otras palabras:

"Calidad" = ventaja competitiva; "Calidad" = eficiencia en la gestión.

Gestionar enfocado en la "calidad" es válido para cualquier organización, aún aquellas sin fines de lucro. Por las características que posee: mejora continua y eficiencia en la gestión; sería fundamental aplicar éste enfoque a la administración pública.

En esta línea de pensamiento y atento a algunas realidades que diariamente comprobamos en nuestra relación, como ciudadanos con las administraciones municipales nos preguntamos: ¿por qué no aplicarlo también en áreas de la "gestión municipal"?

¹ Rico, Rubén: *Total Quality Management*. Ediciones Macchi, 1998.

El doble propósito que abarca la "gestión de la calidad" en las organizaciones enfocadas en éste concepto, es conducente para mejorar muchos aspectos de los gobiernos municipales actuales, aportando herramientas útiles para incorporar modernas técnicas de administración.

Calidad: ¿qué es?

El termino "calidad" ha ido evolucionando continuamente desde hace bastante tiempo. Lejos de ser un mero concepto de moda o la especificación para obtener un determinado certificado, (Normas ISO² / EFQM³) es, en cambio, una disciplina que representa una forma de gestión que permite a las empresas obtener y mantener ventajas competitivas.

Antiguas normas de calidad la definían como: "el conjunto de características de una entidad que le confieren la aptitud para satisfacer necesidades establecidas y las implícitas" o "el grado en que un conjunto de características inherentes cumple con unos requisitos"⁴. Ambas, reflejan un sentido histórico de la palabra calidad: aptitud o adecuación al uso. Las transacciones eran más personales y por ende de mayor facilidad para determinar grado de satisfacción o requerimientos de calidad. Los requerimientos del mercado, y sobre todo el hecho que el productor haya dejado de tomar contacto directo con el usuario, es decir, sólo a través de relaciones indirectas y/o de cadenas de comercialización, han modificado este concepto.

Deming, refiere a Calidad como un grado predecible de uniformidad y fiabilidad a bajo costo, adecuado a las necesidades del mercado. Por su parte Juran la define como la adecuación al uso, satisfaciendo las necesidades del cliente. Mientras que Crosby sostiene que este concepto está dado por la conformidad con las especificaciones. Por último, Drucker relaciona calidad con precio del producto/servicio y la define como "lo que el cliente está dispuesto a pagar en función de lo que obtiene y valora"⁵.

Una acepción admitida en la actualidad, identifica a la "Calidad" con el "grado de satisfacción" que ofrecen las características de un producto/servicio, en correlación con las exigencias del consumidor.

²International Standard Organization.

³European Foundation for Quality Model.

⁴ISO 9000-2000.

⁵Drucker, M.: *La gerencia de empresa*. Editorial Hermes, 1992.

En resumen, tradicionalmente la calidad refería a la eficacia en la fabricación del producto o la prestación del servicio, pero el concepto ha ido evolucionando e introduciendo aspectos relacionados con las "exigencias del cliente" y "la eficiencia del negocio": es el camino de "Calidad" a "Calidad total".

Calidad, como vemos en el gráfico siguiente, puede ser considerada como la suma de características propias del producto y la percepción del cliente/usuario. La psicología, materializada en el comportamiento del consumidor, forma parte de nuevos componentes que la gestión, enfocada en la calidad, ha incorporado.



Gráfico 1: Características de la calidad

Elaboración propia

Características del servicio prestado por la gestión municipal

La gestión municipal es administración pública. El municipio⁶ es la

⁶ "El municipio es una comunidad sociopolítica natural y esencial, con vida urbana propia e intereses específicos que unida por lazos de vecindad y arraigo territorial, concurre en la búsqueda del bien común."-Constitución de Entre Ríos-Artículo 229.

institución primera del estado, es la célula básica de una sociedad organizada, en la que encontramos claramente identificados los elementos esenciales de cualquier estado: población, espacio y gobierno. "Un territorio, una población, un poder: he aquí los tres elementos constitutivos del municipio"⁷. Es frecuente confundir municipio con gobierno municipal. "El gobierno municipal es el elemento representativo y a través del cual se concretan los fines de la institución: estado municipal, que no es otra que satisfacer necesidades y anhelos de los habitantes del municipio"⁸.

La noción de municipio trasciende, entonces, a la de gobierno municipal, siendo éste el que gestiona, el que administra. Por ello cuando referimos a gestión municipal estamos hablando de administración pública municipal, o sea al manejo y dirección de un municipio sintetizados en la acción del gobierno.

La "gestión" concreta, una de las atribuciones que caracterizan a los gobiernos municipales, es su "capacidad de ejecución". En esta atribución se configura la función "operativa y realizadora" que poseen. Como sostiene Norberto Ramón Marani en la gestión del gobierno municipal, se plasma el aquí y el ahora propios de su finalidad, que no es otra que el bien común local. Se materializa en el diseño y prestación de distintos servicios públicos.

En este marco, Josep Chias, propone, lo siguiente, como tipología de clasificación de la oferta de servicios de la administración pública:

- Servicios reglamentarios, los que ordenan, condicionan y reglan de modo coactivo la actividad del público hacia la Administración, como viceversa.
- Servicios comunitarios, con utilidades colectivas derivadas de las infraestructuras y de los servicios especiales que cumplen fines esenciales del Estado.
- Servicios de prestación, final y directa al público.
- Servicios de fomento, que referencia e impulsan la actividad social"⁹.

En la mayoría de los casos, al menos en nuestra realidad, la administración delinea estos servicios con una clara orientación: Estado-ciudadano. Los nuevos modelos de gestión de la calidad incorporan el objetivo "satisfacción del cliente/usuario" como imput de todo el sistema. "Este enfoque no se

⁷ Varini, C. M.: El Gobierno Municipal Chajarriense. CFI, Identidad entrerriana. Imprenta Callegari, Chajarí, 2006.

⁸ Marani, Norberto Ramón: Hacia la autonomía municipal en Entre Ríos. Delta Editores, Paraná, Entre Ríos, 1998.

⁹ Chias, Joseph: Marketing Público. Por un gobierno y una administración al servicio del público. McGraw Hill, España 1995.

observa; al menos en esta dimensión; en muchos de los actuales gobiernos municipales. El vecino no es incluido en ninguna parte, y por ende no se tiene en cuenta la orientación propuesta"¹⁰.

Calidad total = satisfacción del cliente + eficiencia en la organización

Satisfacción del cliente:

Enfatizar la perspectiva del cliente, que en el nuevo enfoque y tal como hemos visto es el inicio del propio sistema de calidad, no es otra cosa que adecuar lo que el cliente demanda o prefiere con los objetivos de la organización. Ahora bien, debemos definir, en el marco del sistema de gestión de la calidad, quienes son clientes.

El concepto de "cliente" incluye no sólo al comprador final, sino también a los clientes internos, los que deben ser identificados para posteriormente diseñar y planificar cuáles son los requerimientos y valor agregado que exige cada uno de ellos. ¿Estaremos rediseñando funciones?, puede que sí, o al menos, definiendo claramente funciones y operaciones de las actuales estructuras, sean estas de administración, de producción o de comercialización.



Gráfico 2: Tipos de cliente en gestión de calidad

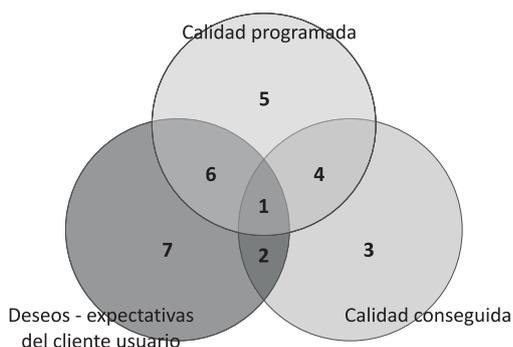
Son varios los valores que influyen en el "nivel de satisfacción", para "clientes internos como externos" entre los que destacan: calidad de producto/servicio, precio justo, seguridad, confiabilidad, mejora continua, tiempo de

¹⁰ Dal Molin, Rubén: "Marketing en la Gestión Municipal" en Revista *Tiempo de Gestión*, Facultad de Ciencias de la Gestión, UADER N° 5, abril 2008.

prestación/entrega, agilidad, servicio post venta.

Este "menú" de variables requiere ser "medido" y supone en principio un propósito de control, de "conocimiento" de metas alcanzadas; sea en términos de "percepción de cliente interno-externo" como de "atributos del producto/servicio". Permite, además, al ser confrontada con valores de referencia: "indicadores"; emitir juicios sumamente útiles para la toma de decisiones, el control de desvíos y el rediseño de funciones, procesos y procedimientos.

La calidad se traza a partir de los deseos y expectativas del cliente/usuario (interno-externo). Es programada por la organización (calidad programada). Midiendo, escuchando, observando al cliente/usuario definimos qué nivel de calidad se consigue (calidad conseguida). En su comparación analizamos distintas posiciones, como vemos en el gráfico siguiente, que servirán para la toma de decisiones.



Posición	Definiciones	Estrategias
1	Calidad óptima	Posición ideal - Mantener
2	Calidad obtenida sin haber sido programada	Cubre expectativas cliente, requiere de rediseño para incluirla dentro del programa y alcanzar posición ideal.
3	Calidad conseguida sin ser requerida por el cliente/usuario	Es un esfuerzo inútil - ineficiencia - costos de no calidad
4	Calidad programada y conseguida sin tener en cuenta deseos y expectativas cliente	Resultado inútil - ineficiencia - costos de no calidad
5	Calidad proyectada sin tener en cuenta expectativas del cliente y no alcanzada	Mal diseño - ineficiencia - costos de no calidad
6	Calidad proyectada en base a expectativas del cliente pero no alcanzada	Área de trabajo de mejora, donde puede conseguirse calidad y ubicarse en posición ideal
7	Deseos y expectativas no tomadas en cuenta	Posibilidades de crecimiento

Gráfico 3: Calidad programada/conseguida

Como vemos, el eje central de la gestión de la calidad es la medición, si no se puede medir no se puede mejorar. Conocer los requerimientos del cliente, proyectar en base a ello, ejecutar y comparar si lo realizado consume lo proyectado y si lo realizado satisface al cliente, es establecer los objetivos de calidad, como "indicadores" y medirlo con lo actuado.

En el plano que nos ocupa, el ámbito de la administración municipal, el nivel de satisfacción con la "calidad" del servicio prestado, al igual que cualquier otro tipo de organización, es definido por la percepción social del ciudadano/usuario.

Los tributos y tasas en la prestación general, o el precio por el uso de un determinado servicio público, más allá de principios que los caracterizan como igualdad y obligatoriedad, están fuertemente influidos por la percepción social del ciudadano. Chías citando a Martínez Pérez dice "el contribuyente de hoy es más racional, más consciente de sus derechos ciudadanos. El gravamen impositivo (...) una obligación importante que el obligado pone en tela de juicio: porque puede no responder a los servicios públicos que recibe, porque no se cumplen los principios de justicia y eficacia que el sistema predica y porque la carga indirecta que lleva consigo su cumplimiento se considera excesiva". El mismo autor citando ahora a Bizcarrondo sostiene que "el deber fiscal es un deber que está exento de gloria o de otras cualidades que pueden tener otro tipo de prestaciones públicas obligatorias y coactivas, de modo que siempre es mal recibido...".

Esta posición de rechazo, común a la mayoría, y casi un comportamiento tomado como natural por los ciudadanos, puede ser modificada, al menos en parte, si el vecino está conforme.

Eficiencia en la organización

En el ámbito de la organización, aún cuando alcance una posición óptima, es imprescindible medir y seguir mejorando. La "calidad total" plantea un proceso de evolución permanente y por su naturaleza misma no se puede detener, de lo contrario, deja de ser un proceso continuo.

Es inaplicable, por otro lado, si no se asume como un verdadero compromiso de todos. Este debe partir de la alta dirigencia y en forma clara y explícita debe formar parte de la "cultura" de la organización.

La eficiencia es otro elemento básico en la "calidad total". Resolver la administración de recursos disponibles: capital, materiales, ideas y procesos para alcanzar el máximo rendimiento, es el único camino de la eficiencia.

Encaminada a la mejora continua el sistema busca corregir, en el largo

plazo, desvíos que se reflejan en desperdicios, demoras innecesarias y errores, achicando los costos producidos por estas acciones. La ineficiencia se calcula en función de los "costos de no calidad". Pueden ser medidos y su efecto no concluye en los costos internos de la empresa para procesos de fabricación y/o prestación del servicio, sino que se trasladan al cliente. A más altos "costos de no calidad", más ineficiencia y por ende precio superior del bien o servicio.

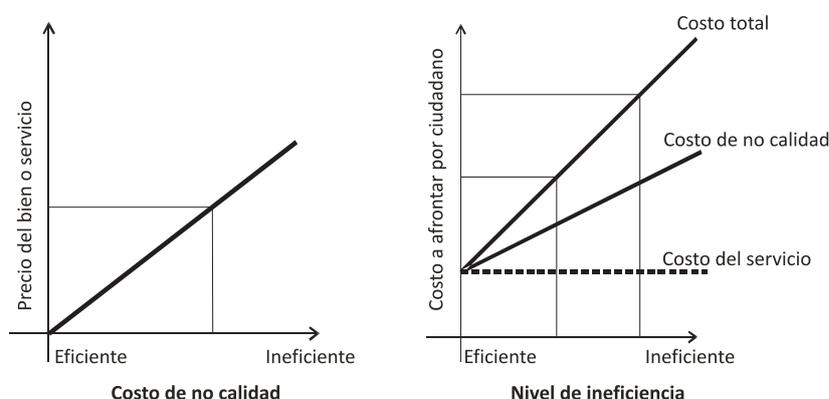


Gráfico 4: Ineficiencia=Costos de no calidad - Incidencia en precio bien o servicio.

Los costos producidos por ineficiencia en el gobierno municipal y la prestación del servicio incrementan los gastos públicos, necesariamente financiados por los contribuyentes.

La aplicación de este modelo, al eliminar los costos de no calidad en el servicio facilitará el equilibrio fiscal, o lo que es mejor todavía, permitirá contar con una mejor participación porcentual de la inversión real (infraestructura urbana) en la distribución del gasto público.

Gestión de la calidad

La gestión de la calidad, en su nuevo enfoque considera al "cliente-usuario" como inicio y continuación de las pruebas del producto, del servicio y del propio sistema de calidad. Como metodología de gestión, tiene como fin alcanzar ventajas competitivas en el mercado y eficiencia en la administración de la organización. Estas características modifican

sustancialmente, en su aplicación, los aspectos tradicionales de gestión. Estas son las principales diferencias:

	Tradicional	Enfoque	Gestión de calidad	Enfoque
Administración	Basada en la supervisión, controlada, orgánica, departamentalizada, de compartimentos estancos.	↓	Basada en el liderazgo, facilitadora del cambio, visión compartida	↑
Política	A corto plazo		A largo plazo	
Procesos	Basada en trabajo individual, búsqueda de resultados		Definición de procesos - Trabajo en equipos - Mejora continua	
Calidad	A partir del control - inspección - con enfoque en mejoras operativas.		Asegurar la calidad en todo proceso - Autoevaluación - Mejora en áreas de la organización.	
Orientación	Producto		Satisfacción del cliente	

La norma ISO 9004 ("Sistemas de gestión de la calidad" - "Directrices para la mejora del desempeño"), sostiene que la "calidad" debería ser una decisión estratégica que tome la alta dirección de la organización, teniendo como claros propósitos:

- identificar y satisfacer las necesidades y expectativas de sus clientes y otras partes interesadas (empleados, proveedores, propietarios, sociedad) para lograr una ventaja competitiva y para hacerlo de una manera eficaz, eficiente y
- obtener, mantener, y mejorar el desempeño global de una organización y sus capacidades.

Este doble propósito, planteado como meta de gestión, es el resultado de una estrategia de administración integral de la organización, que la Calidad Total permite alcanzar.

Satisfacer necesidades de sus habitantes es el fin de la institución estado municipal, concretados por el gobierno como responsable de la administración pública municipal. Para cumplir con este fin último, único y general, las administraciones municipales tienen atribuciones y deberes que regulan la prestación de "servicios" enmarcados en principios de: interés general, continuidad y obligatoriedad entre otros. El interés general es un prerrequisito indispensable en el diseño y funcionamiento del servicio público; principio,

por otro lado, que determina su continuidad aunque su resultado económico sea deficitario. Este es el punto fundamental que diferencia lo privado de lo público.

Es prioritario, entonces, maximizar los resultados medidos en término de eficiencia para evitar posibles secuelas que surgirán en mediano plazo en la hacienda pública y que en definitiva recaerá sobre los contribuyentes. Los costos de "plantas ocultas", "superposición de tareas", "burocracia", "trabajos mal realizados" constituyen un perjuicio en las cuentas públicas. La "eficiencia" en la organización es una de las metas que propone este enfoque. El uso racional del recurso al desterrar los despilfarros como efecto de la eficiencia alcanzada en un "sistema de mejora continua", resume en menores costos y su aplicación es cardinal.

Las normas de calidad (ISO 9004) establecen estos ocho principios¹¹ para gestión de la calidad: (1) organización enfocada al cliente, (2) liderazgo, (3) participación del personal, (4) enfoque al proceso, (5) enfoque del sistema hacia la gestión, (6) mejora continua, (7) enfoque objetivo para la toma de decisiones y (8) relación mutuamente beneficiosa con el suministrador (proveedor).

Sistema de "Gestión de la calidad" aplicado a la gestión municipal

Para alcanzar la "calidad" en su doble propósito: satisfacción del cliente + eficiencia en la organización, indudablemente, se deben diseñar y desarrollar actividades coordinadas para dirigir y controlar una organización en lo relativo a la calidad. "Identificar, entender y gestionar un sistema de procesos interaccionados para un objetivo dado, mejora la eficacia y eficiencia de la organización"¹².

En otras palabras, exige una revisión general de la administración y de los procesos, fijando como objetivos:

- a) Promover el uso eficiente del personal, equipo y materiales
- b) Crear una conciencia de calidad en todo el personal de la organización
- c) Prevenir la ocurrencia de fallas, errores, superposición de tareas
- d) Incrementar la confianza entre proveedores y clientes internos/externos

¹¹ ISO 9004 - Norma internacional - Traducción certificada - Quality management systems - Guidelines for performance improvements - Punto 4.3 - Página 5-6.

¹² Norma ISO 9000-2000.

e) Mejorar la imagen pública del municipio

Un sistema de gestión, es una herramienta que ayuda a una organización a establecer las metodologías, responsabilidades, recursos, actividades, para alcanzar objetivos.

Definiciones:

ISO 9000:2000 - Sistema de Gestión: "Sistema para establecer la política y los objetivos y para lograr dichos objetivos.

Modelo EFQM - Sistema de Gestión: "Esquema general de procesos y procedimientos que se emplea para garantizar que la organización realiza todas las tareas necesarias para alcanzar sus objetivos.

Mejora continua - objetivo permanente de la organización.

La mejora continua es un principio establecido en las normas de calidad. Es uno de los objetivos que debe plantearse la organización y para ello debe diseñar su sistema de gestión que permita cumplir con el mismo. El modelo de Ciclo de Deming, que se resume en: planear-ejecutar-verificar-corregir, es un instrumento a aplicar. Sintéticamente, y como muestra el gráfico siguiente, se basa en:

- Escribir lo que hacemos
- Hacer lo que hemos escrito
- Registrar lo que hicimos
- Comparar y verificar con lo que estaba escrito
- Actuar sobre las diferencias

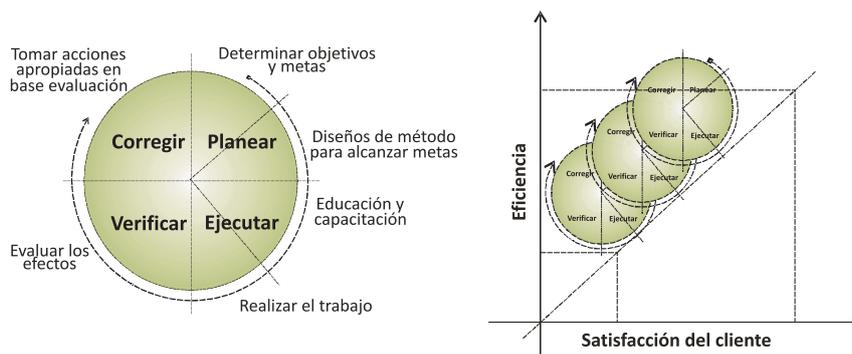


Gráfico 5: Modelo de Ciclo de Deming - Mejora continua. Adaptado de Deming.

La "mejora continua" esta pensada como un proceso. Al concluir el ciclo, es decir ajustar y adoptar la medidas correctivas, estamos dando inicio a uno nuevo. En realidad estamos planificando nuevamente.

Al implantar éste sistema a la administración municipal básicamente se busca:

- Mayor nivel de calidad en la prestación de todos los servicios municipales, alcanzando satisfacción del usuario/ciudadano
- Disminuir reparaciones permanentes por trabajos públicos mal ejecutados o de baja calidad
- Evitar la duplicación de tareas por servicios mal realizados, por ejemplo en la recolección de residuos y/o disposición final de la basura.
- Reducir costos por superposición de tareas, plantas ocultas, burocracia, servicios ineficientes y trabajos mal realizados
- Atenuar la posición de rechazo del usuario/ciudadano a sus deberes y obligaciones para con el estado
- Mejorar la imagen y competitividad del municipio en la promoción de inversiones privadas en actividades industriales o de turismo
- Optimizar la relación del gobierno municipal con sus propios vecinos en los servicios o actividades que impulsan la actividad social
- Integración de todo el personal
- Participación del vecino en el diseño, ejecución y control de políticas públicas

Enfoque al proceso

Dice la norma que los resultados de la "gestión de la calidad" se alcanzan más eficientemente si nos basamos en procesos. Este principio es definido como "un conjunto de actividades mutuamente relacionadas o que interactúan, las cuales transforman elementos de entrada en resultados"¹³.

Este enfoque destaca los resultados que se desean o se deben obtener, alcanzados de manera más eficiente y considerando a las actividades agrupadas entre sí. De esta manera, una organización puede centrar su atención sobre el "área de los resultados", ya que cada proceso, indefectiblemente, debe aportar un resultado. Resultado que se debe conocer, medir y analizar como control del conjunto de actividades, siendo además, la herramienta necesaria para conducir la organización hacia las metas pre-

¹³ ISO 9000-2004.

establecidas.

Proyectar un sistema de procesos mutuamente relacionados le permite a la organización:

- 1- Definir de manera sistemática las "actividades" que componen el proceso
- 2- Identificar la "interrelación" con otros procesos
- 3- Definir las "responsabilidades" respecto al proceso
- 4- Analizar y "medir" resultados
- 5 -Adoptar decisiones que permitan "mejorar" el proceso

Las normas de gestión de la calidad no establecen de manera explícita qué procesos o tipos deben estar incorporados, si bien induce a que la tipología puede ser de cualquier índole, ya sea: de planificación, de gestión de recursos u operativos, de realización de productos, de seguimiento y de medición; no se pretende establecer uniformidad en la manera de adoptar el enfoque, de forma tal, que incluso organizaciones similares pueden llegar a configurar estructuras diferentes de procesos.

Emprender la tarea para dotar a la organización de este enfoque, pese a esta característica definida en la norma, no podrá escapar de concretar, al menos, estos cuatro grandes pasos:

- 1- Identificación y secuencia de los procesos
- 2- Descripción de cada uno de los procesos
- 3- Seguimiento y medición para conocer los resultados que obtienen
- 4- La mejora en base a las conclusiones y respuestas del punto anterior.

La norma ISO 9004:2000, al referir a los procesos sostiene que "un enfoque de este tipo, cuando se utiliza en un sistema de gestión de la calidad, enfatiza la importancia de:

- a) la comprensión y el cumplimiento de los requisitos,
- b) la necesidad de considerar los procesos en términos del valor que aportan,
- c) la obtención de resultados del desempeño y eficacia de los procesos, y
- d) la mejora continua de los procesos con base en mediciones objetivas..."¹⁴.

Los cuatro pasos mencionados pueden aplicarse en cualquiera de las funciones que cumplen las administraciones municipales. No existen impedimentos en identificar, describir, seguir y medir los resultados de cada proceso. La información obtenida servirá, además, para:

- Controlar
- Definir indicadores de gestión
- Comparar

¹⁴ ISO 9004:2000.

- Corregir desvíos
- Tomar decisiones
- Rediseñar funciones

Procedimientos

Por otro lado, y en los requisitos de la documentación del sistema, que indica la norma, se deben incluir "procedimientos documentados"; para asegurar la eficaz planificación, operación y control de sus procesos.

Los procedimientos, sirven, también, para establecer documentalmente la manera de llevar a cabo una actividad o un conjunto de actividades, centrándose en la forma que se debe trabajar o que se debe hacer las cosas para llevar a cabo una determinada tarea. La ISO 9000:2000, lo define como "forma específica para llevar a cabo una actividad o un proceso".

Proceso	Es diferente de	Procedimiento
Conjunto de actividades mutuamente relacionadas o que interactúan las cuales transforman entradas en salidas.		Forma específica para llevar a cabo una actividad o un proceso

Los procesos y procedimientos deben estar sincronizados y ser ágiles en la circulación. Al estar entrelazados, en otras palabras las salidas de un procedimiento y/o proceso es ingreso en uno nuevo, requiere de un adecuado ajuste de su flujo.

Sostienen algunos autores que el método puede mejorar si se logra rapidez y aceleración del mismo, y para ello es necesario determinar qué tipo de rapidez es necesaria. Volvamos al enfoque, no la rapidez que pueden brindar el personal, la máquina y/o un equipo, sino la rapidez que solicita la demanda externa.

El tiempo promedio necesario para la realización de las diferentes tareas determinarán el ritmo necesario. La armonización, el equilibrio y el flujo adecuado son los principios del análisis. En su resultado final, visto en términos de conjunto, no se podrá acelerar, o al menos ajustar, si no está adecuadamente sincronizado.

En el campo que nos ocupa, la administración pública, no cabe duda que deben analizarse y ajustarse, tanto procesos de producción del servicio como los administrativos. Los altos cargos ejecutivos deben asumir la responsabilidad de esta planificación, enfocándose en la definición de los procesos necesarios para cumplir eficaz y eficientemente dos aspectos: (a) los objetivos de la calidad (que no serán otros a los anteriormente señalados)

y (b) los requisitos propios de dicha organización pública.

Esto debe ser documentado, incluyendo los registros pertinentes para mantener el sistema y la mejora continua, atendiendo la particularidad y extensión de acuerdo a características de áreas, tarea o servicio que se trate, sin escapar a requerimientos mínimos establecidos en las normas.

Estructura de la documentación

La política, los procesos, los procedimientos, los instructivos, las disposiciones técnicas y los indicadores, deben ser documentados. La norma establece una estructura mínima de documentación que puede resumirse en gráfico adjunto:

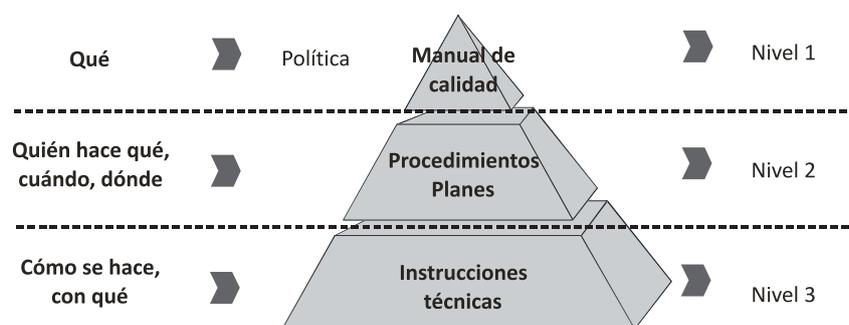


Gráfico 6: Estructura de la documentación

La calidad en áreas de la "gestión municipal"

La simple lectura de las estructuras con la que los municipios prestan servicios, y el conocimiento empírico que nos da la interrelación permanente, como ciudadanos con esta organización pública, hace que podamos asegurar que en la gestión existen entre otros:

- Ineficiencia en la prestación de servicios y desarrollo de proyectos
- Superposición e incoordinación de tareas
- Inexistencia de medición de resultado
- Burocratización del personal
- Desmotivación
- Nula conciencia de lo que tiene que hacer y como lo tiene que hacer
- Insatisfacción ciudadana
- Ajustadas situaciones económicas y financieras

La ciudadanía, además, tiene demandas crecientes en cantidad y calidad de servicios públicos locales. Las condiciones enumeradas se materializan en despilfarros, falta total de planificación, desorden, abultada planta de personal sin funciones concretas, duplicación de tareas, que resumen en ineficiencia e incremento del gasto público superfluo.

Es necesario replantear las metodologías de gestión; al menos en las áreas críticas, (ejemplo servicios agua y cloaca, basura, rentas, salud, atención a la comunidad, entre otras) cambio que no puede quedar en la simple remodelación superficial sino en las estructuras y los métodos a utilizarse. Es una oportunidad y debemos verlo como tal.

Planteamos aquí una alternativa. Seguramente existirán otras modalidades de gestión; pero el enfoque a la "calidad total" en su doble propósito de satisfacer necesidades y expectativas a partir de la mejora continua en el desempeño global de la organización y sus capacidades, puede ser una metodología a aplicar con éxito para resolver estos problemas.

Medir la gestión supone un propósito de control al ser comparada con valores estándar de referencia. Esta acción favorece a la toma de decisiones y planificaciones futuras basadas en juicios valederos y palpables. "Control" y "toma de decisiones fundadas"; son dos de los principales inconvenientes que tienen las autoridades políticas municipales.

La mejora continua que implica: planear-hacer-verificar-correr, como metodología dinámica, es el camino para superar la ineficiencia, eliminar costos improductivos, plantas ocultas, superposición de trabajos y descartar tareas que nada aportan a la gestión.

La complejidad de la administración determina que puedan tomarse, en principio, determinadas áreas para la aplicación del "sistema de calidad", como por ejemplo: dirección de rentas, recolección de residuos, administración del cementerio, etc.; es decir, cualquier área puede ser abordada con éste enfoque.

Los fines mismos del estado municipal, como satisfacer necesidades colectivas, le determinan a su gobierno y administración la necesidad de estar "enfocada al ciudadano - usuario"; que no es otra cosa que prever necesidades actuales y futuras para la delineación de políticas. Del nivel de satisfacción alcanzada depende el humor social de los vecinos, y en este marco, el cumplimiento de obligaciones tributarias.

Tomando como guía los principios establecidos en las normas de calidad, en los que se mantiene como idea central el diseño de un conjunto integrado de procesos y procedimientos que permitan cumplir con el propósito, puede la administración municipal diseñar sus actividades, en las que se materializa el servicio público. Quién lo hace, con qué recursos, tiempo, habitualidad, técnica a utilizar son definiciones que integran el cuerpo documental de

procedimientos/planes/instrucciones técnicas. Es posible que parte de esta documentación exista y esté disponible en las administraciones municipales pero deberían ser adecuadas siguiendo los principios y políticas de calidad. Esta etapa, su posterior aplicación, control y retroalimentación necesaria requiere del compromiso de toda la organización, y para ello es imprescindible el liderazgo.

Sin líderes no es posible aplicar este sistema. El liderazgo es uno de los principios establecidos por las normas ISO; adoptarlo depende de una decisión estratégica de la alta dirección, siendo los líderes claves para mantener el ambiente interno necesario para alcanzar las metas propuestas e incentivar al personal a involucrarse en la tarea.

En este marco, y adaptando a las realidades del gobierno local, el modelo de coordinación estructural para iniciar el cambio que propone Raúl Rico en su libro "Total Quality Management", graficamos el siguiente esquema en el que destaca: a) el liderazgo político/estratégico de la aplicación del sistema es responsabilidad de las máximas esferas del gobierno municipal y b) como se involucra a todo el personal en la cumplimiento del mismo.

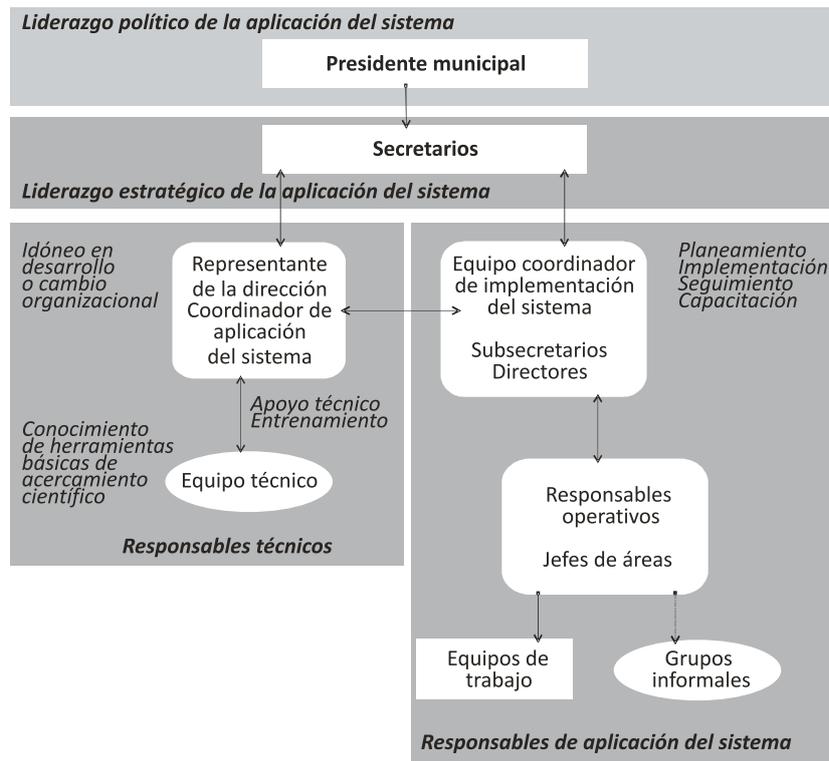


Gráfico 7: Modelo de Coordinación estructural.
Adaptado de Rico, Raul - Elaboración propia

Conclusión

Si la decisión política del gobierno municipal es mejorar la administración pública planteando estrategias que adapten la gestión a los tiempos actuales, éste modelo es una herramienta válida, y bien aplicada la optimizará.

La productividad en la gestión pública, expresada en términos de satisfacción del ciudadano y la correcta orientación del gasto público, requiere de cambios, planificación y control para la mejora continua.

Como sostiene Drucker la "eficacia" consiste en hacer el trabajo que corresponde y la "eficiencia" es hacer las tareas bien. Los estados municipales, por sus características, por los fines propios que deben cumplir y por la normativa que regula su funcionamiento, deben hacer las cosas que le competen y corresponden en la búsqueda del bien común y bienestar general. Eficacia y eficiencia es un terreno en donde mucho se puede mejorar.

El modelo de "gestión de la calidad" es aplicable a la administración municipal. Su enfoque basado en la mejora continua y la eficiencia en la gestión otorgan la posibilidad de corregir problemas estructurales que tienen en su funcionamiento estas organizaciones públicas.

Bibliografía

Ackoff, Russel L.: *Un concepto de planeación de empresas*. Editorial Limusa, México 1972.

Ander, Egg, Ezequiel: *Introducción a la planificación*. Editorial LUMEN, Buenos Aires 1995.

Alesando, Laura: *Municipios Saludables: una opción de política pública*. Gráfica LAF SRL, Argentina 2003.

Arocena, José: *El desarrollo contemporáneo*. Editorial Taurus.

Boullon, Roberto C.: *Los Municipios turísticos*. Ediciones Trillas, México, 1990.

Chias, Joseph: *Marketing Público. Por un gobierno y una administración al servicio del público*. McGraw Hill, España 1995.

Cassangne, Juan Carlos: *Derecho Administrativo*. Tomo II, Séptima Edición, LexisNexis, Buenos Aires, 2002.

Constitución de Entre Ríos.

- Deming: William E.: *Como salir de la Crisis*, 1986.
- Di Pietro, Paolo Luís José: *Desarrollo local*. Ediciones Ciccus, Buenos Aires, 2001.
- Drucker, Peter: *La gerencia de empresa*. Editorial Hermes, 1992.
- Dal Molin, Rubén: "Marketing en la Gestión Municipal" en Revista *Tiempo de Gestión*, Facultad de Ciencias de la Gestión, UADER N° 5, abril 2008.
- Dutka, Alan: *Manual de American Marketing Association. Para la satisfacción del cliente*. Editorial Granica, Buenos Aires, 1998.
- Gilli, Juan J.: *Sistemas administrativos. Técnicas y aplicaciones*. Editorial Docencia, 1998.
- Haberes JoAnn B. y Webb MaryLow: *Administración Total de la Calidad (TQM)*. Editorial Iberoamericana, 1994.
- Herrero Ponz, Jorge: *Manual práctico del gobierno municipal*. Ediciones Jurídicas, Buenos Aires, 2003.
- INAP: Dirección de investigaciones. Indicadores de gestión para el monitoreo de las políticas de modernización en el sector público. 2005.
- ISO 9004 Sistemas de gestión de la calidad. Directrices para la mejora del desempeño.
- Juran, Joseph M.: *Planeamiento y análisis de la calidad*. McGraw-Hill, 1970.
- Klisberg, Bernardo: "Instituto Interamericano para el Desarrollo Social" disponible en www.ides.org.
- Kotler Philip y Otros: *Introducción al Marketing*. Prentice Hall, 2000.
- Levy Alberto R.: *Planeamiento estratégico*. Ediciones Macchi, 1981.
- Levy Alberto R y otro: *Cambio. Estrategias para crear valor económico*. Editorial Tesis, 1998.
- McCarthy E. Jerome y otros: *Fundamento de Marketing*. 11ª Edición, McGraw Hill, España, 1997.
- Madoery, Oscar y otros: *Política y Gestión. El proyecto político local como alternativa de desarrollo*. Homos Sapiens Ediciones, 2001.
- Marani, Norberto Ramón: *Hacia la autonomía municipal en Entre Ríos*. Delta Editores, Paraná, Entre Ríos, 1998.
- Mintzberg, Henry: *Diseño de organizaciones eficientes*. El Ateneo, 2000.
- París, José Antonio: *Marketing esencial. Un enfoque latinoamericano*. Errepar, 2009.
- Peppers, Don, Rogers, Martha: *Uno x Uno. El marketing del siglo XXI*. Javier Vergara Editor, 2000.
- Rico, Rubén: *Total Quality Management*. Ediciones Macchi, 1998.

Gestión de la calidad en la administración municipal

Rosatti, Horacio: *Tratado de Derecho Municipal*. Tomo II. Editorial Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 2006.

Sanz Jaime B. y otros: *Guía para la gestión basada en procesos*. Instituto Andaluz de Tecnología, Imprenta Berekinstza.

Varini, Cesar Manuel: *El Gobierno Municipal Chajariense*. CFI, Identidad entrerriana. Imprenta Callegari, Chajarí, 2006.

Valiñas, Ricardo Fernandez: *Fundamentos de mercadotecnia*. Editorial Thomson, México, 2003.

Vazquez Barquero, Antonio: *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Desarrollo endógeno y globalización. Homo Sapiens Ediciones. S/d.

