

LA MODERNIZACIÓN DEL  
SECTOR PÚBLICO DESDE UNA  
PERSPECTIVA COMPARATIVA:  
CONCEPTOS Y MÉTODOS PARA  
EVALUAR Y PREMIAR  
LA CALIDAD EN EL SECTOR  
PÚBLICO EN LOS PAÍSES  
DE LA O.C.D.E.

Elke Löffler

8

DOCUMENTOS  
**INAP**

**LA MODERNIZACIÓN DEL  
SECTOR PÚBLICO DESDE UNA  
PERSPECTIVA COMPARATIVA:  
CONCEPTOS Y MÉTODOS PARA  
EVALUAR Y PREMIAR  
LA CALIDAD EN EL SECTOR  
PÚBLICO EN LOS PAÍSES  
DE LA O.C.D.E.**

**Elke Löffler**

## **DOCUMENTOS INAP**

**Nº 8**

**Julio, 1996**

Elke Löffler

*The modernization of the public sector in an international comparative perspective: concepts and methods of awarding and assessing quality in the public sector in OECD countries.*

**FORSCHUNGSINSTITUT FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG**

Bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

**SPEYERER 151**

**FORSCHUNGSBERICHTE**

Traducción: Jordi Palou

### **Números aparecidos**

1.- CRECIMIENTO, COMPETITIVIDAD Y EMPLEO. RETOS Y PISTAS PARA ENTRAR EN EL SIGLO XXI

2.- MODERNIZACIÓN Y CAMBIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.LA MISIÓN DEL INAP.

3.- EL ESTADO ANTE LOS RETOS DE FIN DE SIGLO.

4.- CARTAS DE SERVICIOS PÚBLICOS

5.- REFORMA DEL APARATO DEL ESTADO EN BRASIL

6.- INFORME SOBRE CREACIÓN DE RIQUEZA Y COHESIÓN SOCIAL EN UNA SOCIEDAD LIBRE

7.- MEJORAR LA COMPETITIVIDAD EUROPEA

**Edita:**

**Ministerio de Administraciones Públicas**

**Instituto Nacional de Administración Pública**

**NIPO: 329-96-004-0**

**Depósito Legal: M-18183-1996**

**ISSN: 1135-7649**

## SUMARIO

PRESENTACIÓN .....	5
1. Introducción .....	7
2. Marco analítico, objeto de investigación y propósito del estudio .....	8
2.1. El paradigma de la Nueva Gestión Pública como marco normativo .....	8
2.2. La perspectiva de la investigación: una visión pluralista de la "modernización administrativa" .....	11
2.3. Objeto de investigación y propósito del estudio .....	15
2.4. Una definición de trabajo de "modernización administrativa" .....	16
3. La gestión de la calidad total (TQM) como base de los premios a la calidad .....	19
3.1. La calidad y la orientación al cliente como objetivos primordiales de la modernización administrativa en los noventa .....	19
3.2. La evolución de la calidad a la calidad total .....	20
3.3. La TQM como sistema de gestión de la calidad en los sectores público y privado .....	25
4. La evaluación de la calidad en el sector público .....	30
4.1. Problemas de medición (Löffler, 1995b) .....	30
4.2. Instrumentos de evaluación de los sistemas de gestión de la calidad .....	32
4.2.1. La serie ISO 9000 y la certificación independiente .....	32
4.2.2. Las cartas del ciudadano y el programa británico de premios <i>Charter Mark</i> .....	35
4.2.3. Los premios a la calidad .....	36
4.3. Solapamiento de los distintos instrumentos de evaluación .....	38
5. Análisis de importantes premios a la calidad en los países de la OCDE .....	39
5.1. Panorámica de los premios a la calidad en los países de la OCDE .....	39
5.2. Marco formal y diseño de los premios .....	43
5.2.1. Comparación de los tres prototipos de premios del sector privado .....	43
5.2.2. Comparación de los premios convocados en el sector público .....	49
5.2.3. Conclusiones .....	64
5.3. Criterios de evaluación .....	66
5.3.1. Criterios de evaluación de los tres prototipos de premios del sector privado .....	66

5.3.2. Criterios de evaluación de los premios a la calidad en el sector público .....	79
5.3.3. Conclusiones .....	90
5.4. Proceso de evaluación de los premios a la calidad .....	92
6. Conclusiones .....	97
7. Bibliografía .....	99

## PRESENTACIÓN

En los últimos años, son frecuentes las publicaciones de estudios, monografías e investigaciones de diverso tipo sobre la calidad, la calidad total, la gestión de la calidad total y otras variaciones sobre "esta nueva forma de hacer las cosas", como ha señalado Peter F. Drucker en un conocido artículo. Entre ellos, el muy reciente de Elke Löffler, que ahora traduce el INAP por cortesía del Instituto Speyer de la República de Alemania, constituye un documento de singular importancia, llamado probablemente a ser uno de los puntos de referencia para este tema.

Löffler analiza en su estudio (el que ahora publicamos forma parte del "informe final" sobre las estrategias de modernización de la Administración Pública) la situación de la TQM (Gestión de la Calidad Total) en diversos países europeos, U.S.A., Canadá y Japón en relación principalmente con la creación y desarrollo de los premios a la calidad total, tanto en el sector privado, extendidos en la mayoría de los países, como en el sector público, generalmente en sus comienzos.

Parte esencial del texto es su Introducción, en la que basándose en las tendencias dominantes en los años ochenta en el seno de la gestión pública ("la realización de **las tres E**: economía, eficacia y eficiencia) mantiene que en los años noventa el énfasis se ha desplazado hacia **la calidad y el servicio al cliente**. Por ello, Löffler establece los principales componentes del **paradigma** (en el sentido de **Barzelay**: "una familia extensa de ideas") de la **Nueva Gestión Pública: orientación al cliente, mayor libertad de recursos y personal, medición del rendimiento, inversión en recursos tecnológicos y humanos y receptividad ante la competencia**. Todo ello, señala la autora, en un planteamiento o visión más económico de la administración pública "hasta ahora dominada principalmente por el pensamiento legalista".

El informe analiza distintos métodos de evaluar la calidad en el sector público en los países de la OCDE, pasa revista al concepto histórico de **modernización**, equivalente a **reinención** en los países anglosajones, y constata la tendencia generalizada de los países del estudio a la mejora de la Administración Pública, relacionando el concepto de **modernización administrativa** con aquella gestión pública que se inspira en los ámbitos económico y empresarial, precisando que los temas generales de la **modernización administrativa** de los noventa son la **calidad** (en la gestión) y la **orientación al cliente**.

El Documento supone una valiosa aportación de síntesis para conocer la génesis histórica y el concepto de la TQM y su aplicabilidad al sector público, analizando algunos de los exponentes más representativos de la experiencia reciente en lo que ha dado en llamarse Nueva Gestión Pública: las **Cartas de los Ciudadanos**, los **premios a la calidad** o la serie **ISO 9000**.

Dentro de la línea editorial mantenida por DOCUMENTOS INAP, aportando textos para las

variaciones sobre "esta nueva forma de hacer las cosas", como ha señalado Peter F. Drucker en un conocido artículo. Entre ellos, el muy reciente de Elke Löffler, que ahora traduce el INAP por cortesía del Instituto Speyer de la República de Alemania, constituye un documento de singular importancia, llamado probablemente a ser uno de los puntos de referencia para este tema.

Madrid, Julio de 1996

## 1. Introducción

En los años noventa, la calidad se ha convertido en uno de los principales temas de debate en el contexto de la modernización de la Administración. En numerosos países como Gran Bretaña y Portugal, la Administración central ha creado departamentos especializados a nivel de gobierno para apoyar la gestión de calidad en la Administración Pública. En Estados Unidos, el Informe Gore se ha convertido en un manifiesto por la gestión de calidad en el gobierno federal. En otros países como Alemania, no existe aún ninguna iniciativa gubernamental para promover la gestión de calidad en la Administración Pública, aunque algunos municipios como la ciudad de Saarbrücken han empezado a desarrollar la gestión de calidad total (TQM) (Hirschfelder y Lessel, 1994).

A pesar de que el ámbito de la calidad en cuanto parte de la modernización administrativa es global, es de ámbito local por lo que respecta a su aplicación. El presente informe muestra que existen numerosos conceptos y métodos para evaluar y premiar la calidad en el sector público en los países de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). En particular, la autora desea plantear la hipótesis de que la concepción de la calidad en cada país se ve influida por macrovariables contextuales como el sistema político (que puede ser centralizado o federal), la competencia entre partidos políticos y la cultura administrativa.

El presente estudio comparativo se propone documentar diversos conceptos utilizados para evaluar la calidad en distintos países de la OCDE. El centro de atención específico será la convocatoria de premios a la calidad, que pueden considerarse como el instrumento de evaluación más importante de la gestión de la calidad en el sector público. El informe se inicia con un debate sobre el paradigma de la "Nueva Gestión Pública" (NGP), que constituye el marco normativo de este estudio empírico. Será importante comprender las relaciones entre el paradigma de la NGP, la modernización de la Administración y los criterios y estrategias de modernización. El capítulo siguiente se centra en la calidad en cuanto concepto de medición. Esta parte, más bien teórica, también tratará sobre la TQM en el contexto de los sectores público y privado. El capítulo 4 describe y compara distintos conceptos para evaluar los sistemas de gestión de la calidad, como la serie ISO 9000, las cartas del ciudadano y los premios a la calidad. La mayor parte del informe está consagrada a una detallada comparación de una selección de premios a la calidad en los sectores público y privado, que serán comparados en cuanto a su diseño y marco formal, los criterios de evaluación y el proceso de evaluación. El trabajo concluye señalando las potenciales disfunciones de los premios a la calidad del sector privado cuando son trasladados al sector público.

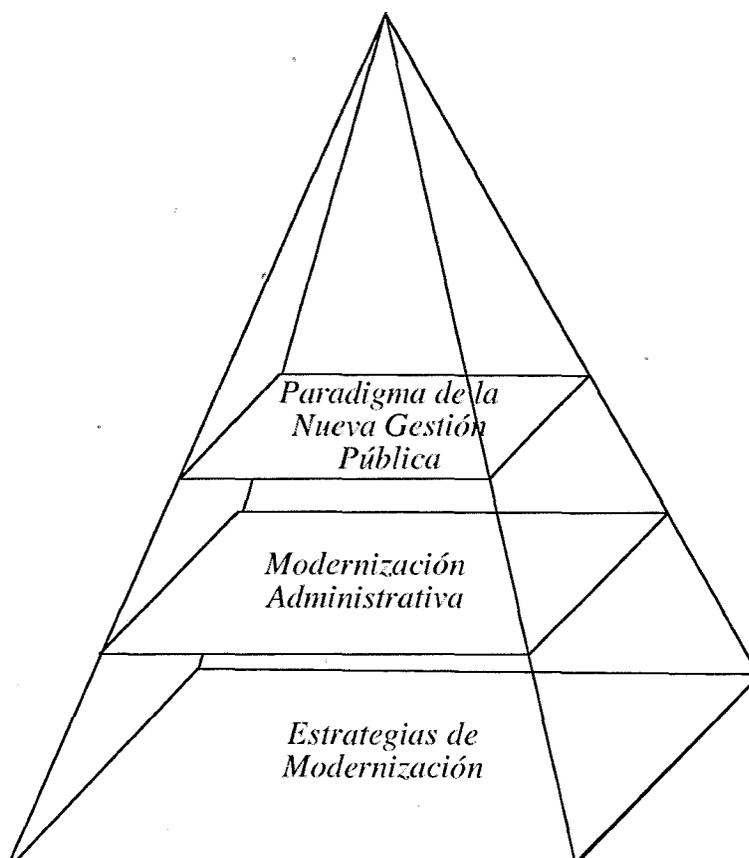
Este informe intermedio es el resultado preliminar de un proyecto titulado "La modernización de la Administración desde un punto de vista comparativo: criterios de evaluación, estrategias y factores de éxito". Mientras que el presente informe intermedio se centra en los criterios de evaluación de los premios a la calidad, el informe final examinará las estrategias de modernización de los aspirantes a los premios desde un punto de vista comparativo entre distintos países.

## 2. Marco analítico, objeto de investigación y propósito del estudio

### 2.1. *El paradigma de la Nueva Gestión Pública como marco normativo*

Las actuales reformas administrativas en los países de la OCDE tienen que ser contempladas a la luz del nuevo paradigma administrativo de la "Nueva Gestión Pública" (NGP), que sugiere la adopción de una nueva perspectiva para la gestión del sector público. El paradigma de la NGP desempeña la función de un metacatálogo de principios aplicables al sector público. La modernización de la Administración implica la transformación de estos principios abstractos en objetivos y puntos que deben ser tratados por los actores políticos y administrativos. Las estrategias de modernización que constituirán el núcleo del presente estudio representan la concreción de dichos objetivos de "modernización", aún bastante abstractos. La figura nº 1 muestra la relación jerárquica entre el paradigma de la NGP, la modernización de la Administración y las estrategias de modernización.

Figura nº 1. Niveles de análisis de la "modernización administrativa"



© Löffler 1995

Los principales componentes del paradigma de la NGP orientación al cliente, mayor libertad en la gestión de recursos y personal, medición del rendimiento, inversión en recursos

tecnológicos y humanos y receptividad ante la competencia prescriben una visión más económica de la Administración Pública, hasta ahora dominada principalmente por el pensamiento legalista. El paradigma de la NGP supone un cambio hacia una nueva dirección, aunque es demasiado abstracto para indicar hasta qué punto debe llegarse y cómo se debe llegar hasta allí. Una primera concreción del paradigma de la NGP se lleva a cabo al nivel de la "modernización administrativa", donde los agentes del cambio deben establecer objetivos. Dichos objetivos pueden cambiar con el tiempo: la introducción de principios económicos y/o de tipo empresarial en el sector público durante los años ochenta implicaba la realización de las *tres E*: economía, eficiencia y eficacia. En los noventa, el énfasis se desplazó hacia la calidad y el servicio al cliente (Carter, 1991: 91). Una vez se han definido los objetivos, todavía no está claro cómo se van a llevar a cabo. La operacionalización de dichos objetivos y su puesta en práctica se efectúa al nivel de las estrategias de modernización. Este elevado nivel de concreción del paradigma de la NGP constituirá el núcleo del presente trabajo.

Para una ampliación del debate es importante señalar que los paradigmas, según la definición de Thomas Kuhn, son logros científicos que "atraen a un grupo duradero de partidarios que se alejan de otras formas competidoras de actividad científica... (y son) lo suficientemente abiertos como para que el nuevo grupo de investigadores así constituido pueda resolver todo tipo de problemas" (Kuhn, 1970: 10). Esto significa que un paradigma establece una nueva perspectiva en un ámbito de investigación, en el sentido en que se plantean nuevas cuestiones y se apuntan nuevas soluciones. Thomas Kuhn también subraya que los paradigmas vienen antes que las teorías (Kuhn, 1970: 44). Por consiguiente, no se puede pretender que un paradigma proporcione un cuerpo teórico. Un paradigma debe ser entendido más bien como "una familia extensa de ideas" (Barzelay, 1992: 116) que de algún modo están interrelacionadas, pero no existe una clara jerarquía de ideas ni un único principio clave a partir del cual puedan ser deducidos todos los demás.

El paradigma de la NGP tiene sus raíces en el "matrimonio entre dos corrientes distintas de ideas" (Hood, 1991: 5). Uno de los pretendientes era la "nueva economía institucional", que generó nuevos principios administrativos como la impugnabilidad, la elección del usuario, la transparencia y una estrecha concentración en las estructuras de incentivos. El otro pretendiente de este "matrimonio" era la gestión de tipo empresarial, que recomendaba aplicar el estilo del sector privado a la gestión del sector público.

Existe una cierta incoherencia en el paradigma de la NGP. Se trata básicamente de un grupo de ideas incoherentes acerca de cómo deben asignarse los bienes llamados "públicos". Los distintos autores que se ocupan de la NGP proporcionan dos respuestas distintas a esta cuestión:

- según una definición amplia de la NGP (Budäus, 1994: 46-47; Borins, 1994: 4-11), los mercados tanto internos como externos deben reemplazar el suministro político de bienes públicos;
- según otra definición más restringida de la NGP (Hood, 1991: 4 y ss.), la NGP debe centrarse en los mercados internos.

En ambas definiciones el mercado se hace cargo del sector público. No obstante, en el caso de los mercados externos la cuestión clave de la asignación de recursos públicos es "cuánto sector público", mientras que en el caso de los mercados internos la cuestión principal es "qué sector público". A primera vista, la pretensión de privatización parece contradictoria con la idea de

reforzar la gestión: la privatización implica que las funciones públicas se apartan del sector público, mientras que la gestión pública constituye un intento de reformar el sector público desde dentro (Lane, 1994: 3). De hecho, si las empresas públicas son privatizadas porque el sector público se considera que es ineficiente *per se* y porque se cree que sólo la competencia del mercado puede conducir a la eficiencia, entonces la definición de la NGP en su sentido extenso no es coherente. Si, por el contrario, la privatización tiene lugar (por razones fiscales) con el objeto de reducir lo que Budäus denomina la "brecha de recursos externos" (Budäus, 1994: 20), el concepto de mercados externos completa los conceptos de mercados internos que tienen la función de salvar la "brecha de gestión interna" (Budäus, 1994: 21).

Debido a que el presente estudio se centra en conceptos relacionados con la gestión y, posteriormente, en las estrategias de gestión del sector público, la definición más restringida de la NGP será más adecuada para el propósito que se persigue. Dicha definición adopta una microperspectiva del sector público y considera el tamaño del sector público como una realidad dada. El problema de esta perspectiva restringida de la NGP es que se pretenda conservar un sector público demasiado grande mediante intentos por aumentar su eficiencia con la introducción de métodos de gestión del sector privado. Las estadísticas de la OCDE revelan que 15 de los actuales 24 países miembros de la organización desatienden este aspecto de la NGP (OCDE, 1993: 13). También es evidente que los mercados internos no pueden resolver macroproblemas, aunque la "modernización" del sector público a menudo se perciba como la panacea para todo tipo de problemas sociales. Idealmente, la reducción del tamaño del sector público es inseparable del proceso de reformas internas de dicho sector (Löffler, 1995a).

¿De qué modo se ha convertido el paradigma de la NGP en el marco normativo de la modernización administrativa? Es importante señalar que esta tesis no afirma que el paradigma de la NGP haya reemplazado los valores administrativos específicos de cada país. Simplemente sostiene que los actores políticos o administrativos que impulsan la modernización de la Administración están guiados, de modo consciente o inconsciente, por una perspectiva económica o de gestión de la Administración Pública.

El surgimiento de este nuevo paradigma normalmente se explica mediante una serie de desafíos (Klages, 1992: 4–11) a la Administración Pública que pueden resumirse como sigue:

- el cambio de las condiciones del entorno exterior: de la estabilidad anterior se ha pasado a un mundo dinámico, interdependiente y complejo (Reinermann, 1993: 12);
- el cambio de valores que desafía a la Administración Pública desde dentro y desde fuera sustituye a los valores tradicionales del deber y la aceptación por los valores de desarrollo personal (Klages, 1988: 56–60; Klages, 1993: 191–194);
- el aumento de las funciones y del personal del sector público genera mayor presión fiscal, a la vez que los recursos financieros son cada vez más escasos (Färber, 1995).

Estos desafíos, según se afirma, fuerzan ciertas reacciones de la Administración Pública. El paradigma de la NGP puede ser interpretado como una abstracción de las reacciones apropiadas ante los desafíos percibidos a la Administración Pública. Esta línea de argumentación parece convincente, pero de algún modo resulta tautológica, ya que los desafíos planteados al sector público ya dan las respuestas necesarias. No obstante, es posible reaccionar a dichos desafíos de modos distintos. Por otra parte, este argumento sólo aporta las condiciones necesarias para un cambio, pero no las suficientes. Como señala Zauner al analizar el reto europeo que se plantea

la Administración Pública austríaca, lo que determina que tenga lugar o no un cambio no es una situación crítica por sí misma, sino la decisión de los actores políticos y administrativos (Zauner, 1994: 25). Por consiguiente, los desafíos actuales a los que debe hacer frente la Administración Pública son más bien variables circunstanciales, mientras que los intereses de los agentes políticos y administrativos del cambio constituyen la variable explicativa del surgimiento del paradigma de la NGP. Los principios fundamentales del paradigma de la NGP prometen mayor autonomía de gestión para una nueva generación de gestores e insinúan a los políticos que la NGP es la panacea para todo tipo de problemas, tanto a nivel micro como macro.

Las repercusiones del paradigma de la NGP (entendido en su sentido restringido) para la gestión del sector público normalmente se debaten desde dos perspectivas distintas:

- subsumido bajo la consigna del "cambio de paradigma", el paradigma de la NGP se yuxtapone al modelo weberiano de burocracia (Klages y Haubner, 1995: 349 y ss.; Reinermann, 1993: 2);
- otro tema común es la cuestión de la posibilidad de transferir los métodos de gestión del sector privado al sector público, que es básicamente un debate sobre la divergencia o la convergencia de los sectores público y privado (Murray, 1975; Rainy *et al.*, 1976).

En este estudio, el énfasis recaerá en la pretensión de universalidad de la NGP. En su brillante artículo "Is new public management a management for all seasons?" (Hood, 1991), Hood aborda esta cuestión centrándose en las repercusiones del paradigma de la NGP para distintos valores administrativos. Aquí esta cuestión será analizada desde la siguiente perspectiva: ¿cuáles son las repercusiones de las distintas culturas administrativas y otras variables macrocontextuales para la NGP? Esta perspectiva de investigación asume que todavía no sabemos lo que es la NGP (por lo que respecta a su puesta en práctica) y, al mismo tiempo, constituye un desafío para la pretensión de universalidad de las estrategias de modernización a nivel operativo.

## 2.2. *La perspectiva de la investigación: una visión pluralista de la "modernización administrativa"*

El debate político y científico sobre la "modernización de la Administración" en los años noventa adopta una perspectiva más bien uniforme de esta tendencia global en el sector público. Distintos autores y analistas perciben la actual modernización del sector público en los países postindustriales de Europa occidental, Europa del Este y Asia oriental como un cambio fundamental del sector público mediante el cual se introducen principios de tipo empresarial (privado) en la Administración Pública. El estudio de la OCDE de 1990 también afirma que "parece existir una significativa convergencia en la definición de las cuestiones que deben abordarse y de los objetivos que los gobiernos deberían perseguir (OCDE, 1993: 13)".

La modernización del sector público suele describirse mediante listas o catálogos (Hood, 1994: 4 y ss.; OCDE, 1993: 13; Naschold, 1993: 50–53; Klages, 1994: 5–7) que contienen elementos característicos como los siguientes:

- una tendencia hacia la medición del rendimiento, teniendo en cuenta las dificultades de definir las especificaciones del rendimiento y de crear los incentivos apropiados que se consideren esenciales para que el sistema funcione correctamente;

- una tendencia relacionada con la anterior hacia una mayor flexibilidad en el ámbito de la gestión financiera. La delegación de responsabilidades se propone que los gestores asuman responsabilidad por la obtención de resultados, proporcionándoles los incentivos y la flexibilidad necesaria para alcanzar dichos resultados;
- una delegación de responsabilidad en la gestión de personal, con un uso creciente de los contratos personalizados y de los salarios vinculados al rendimiento. Otras cuestiones relacionadas con la gestión de recursos humanos son una mejor planificación profesional y un mejor desarrollo de la gestión, incluyendo una mentalidad proclive a la organización;
- esfuerzos realizados para lograr mayor receptividad ante los clientes o usuarios en la Administración Pública, prestando mayor atención a las necesidades particulares de los usuarios;
- la descentralización de la autoridad y de la responsabilidad del centro a los niveles inferiores de la Administración;
- un mayor uso de los mecanismos de mercado, incluyendo la creación de mercados internos y una extensión de la contribución de los usuarios, del uso de comprobantes, de las franquicias y las subcontrataciones;
- iniciativas de privatización de las empresas públicas.

Esta convergencia en la descripción de la modernización del sector público se puede explicar por el hecho de que las comparaciones internacionales y la bibliografía tradicional (OCDE, 1990, 1991, 1992, 1993) tienden a centrarse en el paradigma de la NGP, el cual desempeña (explícita o implícitamente) una importante función en la fase de la formulación de políticas. En otros casos (Siedentopf, 1992) se llega a la conclusión de que los objetivos convergentes de los programas de modernización en distintos países occidentales postindustriales también implican que las estrategias de modernización utilizadas en el sector público se orienten en el mismo sentido. Esta perspectiva de vía única de la "modernización administrativa" se ve respaldada por la asunción de una serie de problemas políticos, económicos y sociales comunes a los países de la OCDE y que proporcionan una condición previa lógicamente persuasiva para la adopción de un método uniforme a la hora de modernizar el sector público (Klages y Haubner, 1995: 351).

No obstante, el compromiso y las iniciativas de los políticos y "dirigentes administrativos" por la modernización de la Administración en el mundo occidental no implica que la ejecución de dicha modernización sea la misma en todos los países. Los datos del primer y segundo Premio Speyer a la Calidad en 1992 y 1994 (Hill y Klages, 1993 y 1995) y otros estudios de caso empíricos (Rogers, 1990; Gastner, 1992) revelan que las instituciones públicas han desarrollado un amplio abanico de "estrategias de modernización" para llevar a cabo la "modernización administrativa". Dichas estrategias, según el sentido en que las utilizan tanto los autores mencionados como el presente estudio, describen acciones emprendidas por actores administrativos con el objeto de llevar a cabo la "modernización de la Administración". Esta definición podría ser mal interpretada, ya que en la terminología convencional de la administración de empresas *estrategia* tiene un sentido más bien abstracto y a largo plazo (Gablers Wirtschaftslexikon, 1993: 3170), mientras que en cuanto término analítico como es el caso del presente estudio *estrategia* hace referencia al nivel operacional. Como en la práctica administrativa se puede hallar un número prácticamente infinito de estrategias de modernización, será necesario clasificar las estrategias de modernización en categorías de variables o tipos de

reacción (Klages y Haubner, 1995: 367-371). La lista de "decisiones estratégicas" y "variables de estrategia" que reproduce la tabla nº 1 puede servir como caja de herramientas para construir los tipos de reacción como una combinación de distintas variables de estrategia.

Tabla nº 1. Decisiones estratégicas en el proceso de puesta en práctica de la modernización de la Administración.

Nivel analítico	Opciones estratégicas	VARIABLES DE ESTRATEGIA
decisiones de planificación	base teórica de la iniciativa de modernización	procedimiento deductivo y orientado a los modelos vs. soluciones caseras
	provisión de conocimientos y experiencia para el proyecto de modernización	asesoramiento de expertos vs. utilización de los conocimientos y experiencias internos
	área principal de los esfuerzos de modernización	estrategias de modernización internas vs. estrategias externas
	horizonte temporal del plan de modernización	iniciativas de modernización a largo plazo vs. iniciativas a corto plazo
	procedimiento para la puesta en práctica del plan de modernización	estrategia holística vs. estrategia paso a paso vs. opción de arreglárselas
decisiones ejecutivas	centro de atención: esfuerzos de modernización	modernización estructural vs. modernización cultural
	perspectiva temporal de las estrategias de modernización	estrategias preventivas vs. estrategias curativas
	importancia de la medición	estrategias cualitativas vs. estrategias cuantitativas
	grado de descentralización	coordinación interna vs. concepto de agencia
	grado de adaptabilidad de la unidad administrativa	flexibilidad intrínseca en las estructuras vs. reformas discrecionales
	misión de la gestión intermedia	difuminación de jerarquías vs. redefinición funcional de jerarquías
	terminología con respecto al lado de la demanda de oficinas de atención al público	orientación al ciudadano vs. orientación al cliente
	mecanismo para alcanzar la gestión por resultados	orientación a los resultados y al cliente o ciudadano vs. modernización interna

Fuente: Klages y Löffler, 1995: 378 y ss., modificado por la autora.

Existen dos niveles de análisis: el de las decisiones de planificación efectuadas por los políticos y/o por los "agentes del cambio administrativo" al preparar los proyectos de modernización en las instituciones públicas, y el nivel de las decisiones ejecutivas que dan indicaciones al personal administrativo de lo que hay que hacer ante un proyecto de modernización dado. En cada nivel pueden tomarse varias "decisiones estratégicas" en el proceso de puesta en práctica de la modernización administrativa.

### **El nivel de las decisiones de planificación**

Una importante decisión que debe tomarse en la etapa de preparación de un proyecto de modernización es si adaptar un modelo teórico o empíricamente probado o bien si confiar en soluciones más personalizadas. Se plantea una cuestión análoga respecto a la provisión de conocimientos y experiencia: ¿deben contratarse consultores externos, o basta con recurrir a los conocimientos del personal propio? Otro tema al que se debe dar respuesta en la etapa de planificación es si concentrar los esfuerzos de modernización en la estructura organizativa interna de los departamentos de la Administración o bien si poner mayor énfasis en las dimensiones externas de las unidades administrativas, es decir, en la relación con el cliente. Asimismo, en la fase de planificación debe explicitarse el horizonte temporal del proyecto de modernización. Los proyectos a corto plazo tienen la ventaja de mostrar resultados rápidamente, mientras que los proyectos a largo plazo permiten enfoques modernizadores más globales, aunque los beneficios pueden ser más inciertos. Finalmente, una cuestión clásica en la etapa de planificación es si adoptar una estrategia holística para la fase de la puesta en práctica o bien si seguir un enfoque de avanzar paso a paso. En el caso de que esta cuestión no sea considerada, la consecuencia será optar por la fórmula "ir arreglándoselas".

### **El nivel de las decisiones ejecutivas**

Cuando se quiere poner en práctica la modernización administrativa, deben adoptarse numerosas decisiones. Una de ellas afecta al énfasis en las estrategias de modernización. Aquí, las estrategias "duras" que se centran en los cambios organizativos contrastan con las estrategias "suaves" que incluyen también el componente cultural o de mentalidad de una organización. Otra cuestión es si confiar en la modernización interna de una organización o bien si prestar más atención a la modernización externa, es decir, a la relación de una organización con su entorno sociopolítico. A continuación debe tomarse una decisión sobre la dinámica de las estrategias de modernización, distinguiendo entre estrategias reactivas o curativas y estrategias activas o preventivas. Por otra parte, el tema de la medición puede resultar de la mayor importancia en los proyectos de modernización cuando el objetivo son las estrategias cuantitativas o puede tener menor importancia cuando dominan las estrategias de modernización cualitativas. Una cuestión más específica es el grado de descentralización que debe ponerse en práctica en los proyectos de modernización. Existen numerosas soluciones flexibles entre una mera descentralización interna en el seno de una organización, en un extremo, y el concepto (británico) de agencia que implica la creación de nuevas unidades organizativas autónomas, en el otro extremo. Otras decisiones estratégicas afectan a la función de los gestores intermedios en las organizaciones administrativas

modernizadas: ¿pasan a ser obsoletos o se redefinen sus puestos como gestores de proyectos? La terminología también desempeña un importante papel en los proyectos de modernización. Una cuestión acaloradamente debatida es si utilizar el término *cliente* o mantener el de *ciudadano*. Finalmente, los gestores públicos y el personal de la Administración se plantean cómo debe ponerse en práctica la orientación al cliente. Existe una posibilidad de definir objetivos de rendimiento orientados al cliente o ciudadano, y hacer públicos los resultados. También es posible, por otra parte, recurrir a procesos de modernización desde dentro que puedan conducir automáticamente a un servicio más orientado al cliente.

Los debates intelectuales sobre las ideologías y las políticas de interés que se ocultan tras la modernización administrativa (Politt, 1990a) y las dificultades a la hora de definir los resultados administrativos (Carter, Klein y Day, 1992; Politt, 1990b) también muestran que aún es pronto para hablar a priori de *la* modernización del sector público.

Estos hallazgos dieron origen a la hipótesis de las "estrategias divergentes de la modernización del sector público" (Klages y Haubner, 1995: 352). Esto no significa que la idea de una perspectiva uniforme de la modernización del sector público pierda su sentido y justificación como un cambio de paradigma en la Administración Pública. Pero las distintas estrategias y enfoques que están conectados a dicha perspectiva tienen que hacerse visibles. Sólo tras haber analizado el carácter pluralista de la modernización del sector público se plantea la siguiente pregunta: "¿Existe una vía común para la modernización del sector público?" (Klages y Haubner, 1995: 372).

### 2.3. *Objeto de investigación y propósito del estudio*

Estas conclusiones preliminares de la investigación empírica acerca de las formas divergentes de "modernizar" el sector público constituyen el axioma del presente estudio. El objeto de esta investigación es doble: por una parte, probar empíricamente la hipótesis de las "estrategias de modernización divergentes" en un estudio comparativo a nivel internacional; por otra parte, extender la hipótesis de las "estrategias de modernización divergentes" a las hipótesis de "conceptos y métodos divergentes para premiar la calidad". Mientras que el informe final se centrará en las estrategias de modernización respecto a la gestión de la calidad en el sector público, el presente informe intermedio observa con mayor detenimiento los conceptos de calidad y los métodos para evaluar y recompensar la calidad.

El objeto de este informe intermedio es documentar distintos métodos de evaluar la calidad en el sector público en los países de la OCDE, y analizarlos desde una perspectiva comparativa. La parte descriptiva intentará principalmente introducir el concepto de la gestión de calidad en el sector público. La parte analítica examina hasta qué punto y de qué modo los distintos "entornos sociales" tienen un impacto sobre la operacionalización de la calidad y en la elección de los instrumentos de evaluación de la calidad en el sector público. Esta cuestión de la investigación se basa en la hipótesis de que "existen diferencias al evaluar y premiar la calidad (...) según las distintas concepciones de la calidad en la sociedad (...)" (Bouckaert, 1995: 196). Mientras Bouckaert extraía esta hipótesis de una comparación entre las cartas de los ciudadanos francesa, belga y británica, en el presente estudio la unidad analítica la constituirán los premios a la calidad.

Esta cuestión tiene importantes repercusiones tanto para la legitimidad de los premios internacionales como el premio Carl Bertelsmann como para el *benchmarking* internacional. Si los distintos "sistemas administrativos" tienen distintas concepciones de la calidad, esto significará que los criterios aplicables a un país no son *válidos* para otro país. De hecho, el premio Carl Bertelsmann de 1993 no fue un premio a la calidad realmente internacional, ya que el área latina (Francia, Italia, España, Portugal y Bélgica) había quedado excluida de la convocatoria (Bertelsmann Foundation, 1993: 17). Esta decisión se justificaba sobre la base de que estos países no tienen el mismo tipo de orientación al rendimiento que los países anglosajones (Bertelsmann Foundation, 1993: 17). No obstante, los premios internacionales a la calidad y la Carta Europea de la Calidad que está elaborando actualmente la Comisión de la UE sólo tienen sentido si el sector público de los países implicados comparte una misma concepción de calidad.

En el informe final, los premios a la calidad serán considerados como bancos de datos que aportan informaciones empíricas a las estrategias de modernización de las organizaciones administrativas. La perspectiva internacional plantea la cuestión de qué es lo que explica las divergencias en la modernización de la Administración en la etapa de ejecución. La hipótesis es que la existencia de ciertos tipos de estrategias de modernización no es aleatoria, sino que está determinada por macrovariables "contextuales" e independientes, como el grado de centralización del sistema político (Estado federal o centralizado), la competencia entre partidos y la mentalidad imperante en la Administración. El objeto de investigación del informe final que se desprende de esta hipótesis es hasta qué punto las estrategias de modernización (que deben ser operacionalizadas por las "variables de estrategia") están determinadas por las macrovariables "contextuales".

#### 2.4. *Una definición de trabajo de "modernización administrativa"*

Debido a que el término "modernización administrativa" ocupa un lugar destacado en este estudio, es necesario presentar un breve debate sobre el término, más general, de "modernización", así como sobre su significado en el contexto de la Administración Pública.

En cuanto concepto de transformación del sistema, el término modernización se centra en la transición de los sectores demográfico, económico, político, cultural y/o de comunicación de una sociedad de una etapa a otra. (Lerner argumenta que la modernización tiene que entenderse partiendo de la sociedad como entidad, pero como sugiere el término "modernización administrativa", los procesos de transformación también pueden restringirse a ciertos segmentos de la sociedad; véase Lerner *et al.*, 1958: 401). Esto significa que, a diferencia del desarrollo, la modernización no es un proceso de duración indefinida. Monte Palmer afirma que la modernización "se refiere al proceso de avanzar hacia ese conjunto idealizado de relaciones que se postula como moderno" (Palmer, 1980: 3 y ss.). Aquí es cuando las connotaciones de los límites cultural y temporal de la modernización se introducen en esta definición genérica.

Desde un punto de vista histórico, la revolución industrial inglesa de 1760 a 1830 y la revolución política francesa de 1789 a 1794 pueden ser consideradas como el primer tipo de cambio social a los que designamos como *modernización* (Bendix, 1969: 506). Durante los años cincuenta a setenta de nuestro siglo surgió una definición mucho más abstracta y formal de

modernización, cuando ésta pasó a describir (o a prescribir) la transición de la sociedad *tradicional* de los países en desarrollo a las sociedades *modernas* del mundo occidental. Se consideraba una sociedad moderna aquella que se basaba en la estratificación social, la legitimación cultural, un orden jurídico racional, una organización burocrática, un sistema de mercado basado en transacciones monetarias y una asociación democrática (Parsons, 1964: 342–356). Este tipo de instituciones hacían posible procesos de cambio estructural como "la diferenciación, la transformación adaptativa, la inclusión y la generalización de los valores" (Parsons, 1971: 26–28). Las sociedades que desarrollaran dichas instituciones tendrían más éxito y alcanzarían mejores posiciones en el sistema que las que carecieran de este marco institucional.

Esta teoría funcional–estructural sirve para definir los elementos de las sociedades modernas y sus subsistemas. Al hacerlo, también proporciona un marco teórico para probar la "modernidad" del paradigma de la NGP. No obstante, la mayoría de las teorías de la modernización de los años cincuenta han sido criticadas por su adhesión al ideal de las sociedades industriales occidentales, por su percepción de las tradiciones como opuestas a la modernidad y por infravalorar la importancia de las asimetrías en el comercio internacional como una barrera para la modernización de los países en desarrollo (Mansilla, 1986: 203–210).

Debido a que los años ochenta han constituido también una era de transformación, el término modernización se ha vuelto popular una vez más. Se aplica al desarrollo político y social ocurrido en Grecia, España y Portugal a consecuencia de su ingreso en la CE (Axt, 1992). Otra referencia es Europa del Este, que ya no persigue una tercera vía sino que pretende transferir y emular las modernas instituciones occidentales (Zapf, 1994: 140–143).

Por último, la "modernización administrativa" se ha convertido en una expresión común en Europa continental y Asia oriental para describir un proceso de cambio en el seno de la Administración Pública. Es importante observar que en los países anglosajones el mismo fenómeno se describe mediante el término *reinención* (Osborne y Gaebler, 1993). No obstante, *reinventar* en el contexto norteamericano es mucho más revolucionario que *modernizar* en el europeo: mientras que las iniciativas de reforma administrativa emprendidas en el pasado en los Estados Unidos se basaban en el ideal de que lo mejor era un Estado mínimo, el Informe Gore reafirma la acción del gobierno y de la Administración Pública. La reinención no se orienta a una reducción, sino a una mejora del sector público. Para los Estados del bienestar europeos, nunca ha existido la intención de recortar (considerablemente) el sector público. Por consiguiente, la modernización del sector público es coherente con el crecimiento de dicho sector que ha tenido lugar en el pasado en Europa occidental.

En el nivel subsistémico de la modernización administrativa, las teorías universales de la modernización de los años sesenta son demasiado abstractas para proporcionar un marco orientado a la acción práctica. En este contexto, las teorías innovadoras a medio plazo pueden resultar altamente funcionales al proporcionar estrategias que den pie a la adaptación. Las innovaciones sociales, por lo tanto, pueden ser definidas como "estrategias que fomentan la adaptación de los subsistemas sociales a condiciones ambientales cambiantes mediante el diseño de nuevos elementos (formales o sustanciales) del sistema" (Bleicher y Wiek, 1976: 828). Naturalmente, la modernización administrativa y otros procesos de modernización siempre corren el riesgo de promover innovaciones sociales porque sí, al ser estrategias que ya no están relacionadas con el logro de objetivos.

Dado que la "modernización administrativa" es un término limitado a un particular grupo de países, se plantea la cuestión de si no sería mejor utilizar en su lugar el término "reforma administrativa", que es más neutral. Aunque a algunos estudiosos de la Administración les gusta argumentar que la "modernización administrativa" de los años ochenta y noventa es simplemente otro tipo de reforma administrativa (Laux, 1995: 16; König, 1995), esta autora sostiene que el actual proceso de modernización va más allá de las reformas administrativas. La definición más común describe las reformas administrativas como "profundos cambios no revolucionarios de la estructura de la Administración (...), ejecutados dentro del marco constitucional" (Lepper, 1976: 1737). Esto significa que las reformas no requieren enmiendas a la constitución o cambios en el sistema político. La modernización administrativa, sin embargo, implica cambios jurídicos de gran alcance, y en algunos países incluso cambios constitucionales. De otro modo, la modernización administrativa no podría ser ejecutada adecuadamente o se correría el riesgo de colocar a la Administración Pública en la ilegalidad. A diferencia de las reformas que constituyen acontecimientos puntuales, la modernización, en el sentido de una "modernización en curso" (Zapf, 1990: 32) describe un proceso dinámico y continuo que nunca llega a completarse, ya que las ideas de lo que se supone que debe ser una Administración Pública moderna podrían cambiar con el tiempo. Actualmente, la modernización administrativa se concibe como aquella gestión pública que se inspira en los ámbitos económico y empresarial, aunque naturalmente se trate sólo de una modernización parcial del sector público. Otras "lagunas de la modernización" como puedan ser los temas relacionados con la igualdad y el control democrático podrían convertirse en objeto de la futura modernización administrativa. El hecho de que hoy en día esos "desafíos" no sean seleccionados como temas cruciales por los políticos y administradores muestra que los objetivos aparentemente "tecnocráticos" (Hauschild, 1991: 81 y ss.) de la modernización administrativa de los años noventa están guiados por un nuevo conjunto de normas llamado paradigma de la NGP.

Esto todavía deja sin resolver la cuestión de si un término como modernización administrativa, cuyo uso queda restringido a Europa occidental, resulta útil para un estudio comparativo a nivel internacional. Parece ser un esfuerzo justificado, ya que los países que se analizarán con detalle en este estudio forman parte de la Europa continental. Por otra parte, la expresión "modernización administrativa" permite contemplar la actual modernización del sector público en el contexto del debate general sobre la modernización de la economía (Lafontaine, 1994) y del Estado (Hesse y Benz, 1990).

Los temas generales de la "modernización administrativa" de los noventa son la calidad (en la gestión) y la orientación al cliente. A continuación se analizará cómo y hasta qué punto la operacionalización y la puesta en práctica de dichos temas varía entre los distintos subsistemas sociales que se están modernizando.

### 3. La gestión de la calidad total como base de los premios a la calidad

#### 3.1. *La calidad y la orientación al cliente como objetivos primordiales de la modernización administrativa en los noventa*

El cambio de un énfasis en la "cantidad" a otro basado en la "calidad total" en el sector público tiene sus raíces en el paradigma de la NGP, que recomienda la aplicación de métodos y sistemas de gestión del sector privado al sector público.

El nuevo significado y la creciente importancia de la calidad en el sector privado puede ser fácilmente explicada mediante una serie de factores (Wonigeit, 1993: 1-12):

- definitivamente, el factor clave es la creciente competencia en los mercados mundiales causada por la decisión de las empresas japonesas de ampliar su participación en los mercados con productos de consumo baratos y de alta calidad desde principios de la década de los ochenta;
- asimismo, los cambios en las preferencias del consumidor que valora la calidad del producto tanto o más que su precio explican la relevancia de la "calidad total" en el sector privado;
- los nuevos sistemas logísticos como el principio de "justo a tiempo" [*just-in-time*] implican que la calidad de los factores de *input* en la cadena logística pasan a ser más importantes. La tendencia hacia la desintegración del sistema logístico del lado de los suministradores (externos) también explica el creciente empleo de la certificación independiente por parte de los proveedores;
- desde el punto de vista del proceso de producción, el progreso técnico por sí mismo eleva los criterios de calidad de los productos. Particularmente en el ámbito de la microelectrónica, los productos han pasado a ser tan complejos que los niveles del proceso de producción se han ido volviendo cada vez más exigentes;
- por último, los empleados de las compañías privadas también se han convertido en un factor de impulso en el "movimiento por la calidad" a causa de sus demandas por una cierta calidad en su trabajo y en su participación.

¿Cuáles de estas razones pueden aplicarse al sector público? Es evidente que *la variable explicativa de la calidad como cuestión estratégica en el sector privado es decir, la creciente competencia internacional está ausente en el sector público. Debido a que el sector público está más orientado a los servicios que al producto, tampoco existe una necesidad técnica de orientación a la calidad desde el punto de vista del proceso productivo. Por lo tanto, los únicos factores que impulsan la tendencia a la calidad en el sector público son la conciencia de calidad de los ciudadanos y las expectativas de los empleados públicos de realizarse en su trabajo. La pregunta que se plantea es si estos factores generan suficiente presión para emprender el arduo camino hacia la calidad total en el sector público. Debe realizarse mucha más investigación empírica sobre el porqué del inicio de la TQM en el sector público (Bouckaert, 1992a: 9).*

La "calidad total" y la TQM constituyen definitivamente nuevos conceptos y filosofías de gestión para la Administración Pública. Esto no implica, sin embargo, que los empleados públicos no se orientaran hacia la calidad en el pasado. La calidad al menos implícitamente siempre ha desempeñado una función destacada en la Administración Pública, incluso aunque el

contenido cualitativo de los servicios públicos haya cambiado con el tiempo. Beltrami (1992: 770) distingue tres fases en la evolución de la calidad en el sector público:

- (1) la *calidad* en el sentido del respeto a las normas y procedimientos;
- (2) la *calidad* en el sentido de eficacia;
- (3) la *calidad* en el sentido de satisfacción del cliente.

En el primer caso, la calidad significa la ausencia de errores arbitrarios o, por decirlo de forma positiva, la corrección formal. Naturalmente, dicha definición no contiene referencia alguna al usuario o al consumidor. Como se mostrará más adelante, esta concepción de la calidad en la Administración Pública corresponde a la primitiva noción de calidad como "conformidad técnica a las especificaciones" en el ámbito de la industria. El significado de *calidad* en el contexto de los servicios públicos cambió a finales de los sesenta, cuando empezó a ganar popularidad la gestión por objetivos. La idea de calidad en la esfera pública incluiría aún la ausencia de errores, pero se empezaba ya a vincular el concepto de calidad con el objetivo al que debe orientarse un producto o servicio. Esta concepción de calidad tiene su equivalente en la famosa definición de Juran, que consideraba la calidad como "la adecuación al uso". A principios de los ochenta, el concepto de "calidad total" del sector privado se transfirió al sector público, haciendo de la satisfacción del cliente o incluso el placer del cliente el punto de referencia para el grado de calidad alcanzado.

### 3.2. *La evolución de "la calidad a la calidad total"*

¿Qué significa, sin embargo, la calidad? En un país en donde el *made in Germany* todavía es considerado sinónimo de alta calidad, parece paradójico que se copien sistemas de gestión de la calidad ideados en Japón. Esto muestra que la calidad tiene distintos significados según el contexto cultural de que se trate: mientras que en Alemania la calidad implica aún la idea de una característica de tipo tecnológico, en Japón la calidad se ha convertido en un modo de vida (Zink y Schildknecht, 1992: 78).

Pero esto no fue siempre así en el pasado. Hasta principios de los cincuenta, Japón, Estados Unidos y Europa occidental entendían la calidad de la misma forma. A partir de entonces, el desarrollo de la gestión de la calidad en Estados Unidos y Europa occidental se estancó. El ulterior desarrollo de la gestión de calidad tuvo lugar en Japón, aunque estuvo fuertemente influido por expertos estadounidenses en calidad, como Deming, Juran y Feigenbaum. La tabla nº 2 presenta una visión de conjunto de las fases de la gestión de calidad en Japón, según su evolución histórica. Es importante advertir que la TQM es el último eslabón en la evolución de los distintos sistemas de gestión y que incluye elementos de los sistemas de gestión precedentes. Este esquema muestra asimismo la interdependencia de la definición de calidad y los sistemas de gestión de la calidad.

Tabla nº 2. La evolución de la calidad a la calidad total en Japón.

período	1945-1949	1949-1951	1951-finales 60	finales 60-años 90
definición de calidad	conformidad técnica a las normas	conformidad técnica a las especificaciones	adecuación al uso	conformidad con los requisitos del cliente
sistema de gestión de la calidad	inspección de calidad	control estadístico de la calidad	garantía de calidad orientada al sistema	control de calidad en toda la empresa
parámetro del sistema de gestión de la calidad	producto final	producto final	proceso de producción	necesidades del cliente
instrumentos de gestión	normalización	métodos estadísticos	análisis de las causas de base	utilización de la función de calidad
época	período de necesidades básicas	período de necesidades básicas	época de crecimiento	era de la calidad
cambio tecnológico	producción en masa	producción en masa (fordismo)	ciclo de vida del producto corto	economía de servicios
tipo de mercados	mercados vendedores	mercados vendedores	mercados compradores	mercados mundializados y satisfechos
tipo de bienes	bienes de inspección	bienes de inspección	bienes de experiencia	bienes de experiencia
perspectiva	orientada al productor (interna)	orientada al productor (interna)	orientada al consumidor (externa)	orientada al productor y al cliente (externa e interna)
concepto de medición de la calidad	concepto objetivo	concepto objetivo	concepto subjetivo	concepto subjetivo
concepto de evaluación de la calidad	evaluación por terceros	evaluación por terceros	evaluación por terceros	autoevaluación
dimensión temporal	estática	estática	dinámica	dinámica

La historia de la gestión de la calidad en Japón puede dividirse en cuatro fases. El punto de partida de la gestión de calidad japonesa fue el colapso de la red telefónica japonesa tras la segunda guerra mundial (Ishikawa, 1985: 15). Tanto las fuerzas aliadas norteamericanas como la industria japonesa consideraron que la razón principal de este problema se hallaba en la escasa calidad de la red telefónica. Por consiguiente, se impulsó la puesta en práctica de modernos métodos de *inspecciones de calidad*. Este tipo de gestión de la calidad ya se practicaba en Europa, en donde durante el proceso de industrialización los procesos de manufactura fueron sustituidos por la *noción taylorista de la organización del trabajo*, que se basaba en la separación del "trabajo manual y el trabajo cerebral". Eso supuso que la supervisión de la actividad laboral pasó a ser tarea exclusiva de unidades funcionales y jerárquicas adicionales. En este contexto, las inspecciones de calidad fueron transferidas a los niveles superiores y, posteriormente, a departamentos especializados (Zink y Schildknecht, 1992: 75).

La inspección de calidad desempeñaba una función meramente técnica: debía detectar los productos buenos y dejarlos pasar, y frenar el producto defectuoso. El porcentaje de productos inaceptables determinaba la calidad de la producción. La calidad consistía en la "conformidad a los requisitos" (Crosby, 1979: 17), especificados como una lista de características exigidas. Debido a que las inspecciones de calidad se centraban exclusivamente en el *producto final*, normalmente no afectaban para nada a la productividad. Por el contrario, los economistas a menudo veían que existía una contradicción entre calidad y productividad: cuantos más atributos o características técnicas deba satisfacer un producto, será necesaria una mayor cantidad de factores de *input* para producir una unidad de *output* (Lancaster, 1966). Los principales instrumentos de gestión consistían en *normas* que contribuían a llevar a cabo correctamente las inspecciones. En suma, la inspección de calidad desempeñó una importante función en la creación de normas industriales comunes en el Japón de la posguerra (Wongigeit, 1994: 34). No obstante, este sistema de gestión de la calidad presentaba el inconveniente de que la inspección total de todos los productos resultaba imposible, y que las conclusiones obtenidas a partir de pequeñas muestras no eran representativas. Como resultado, no sólo la proporción de defectos detectados mediante inspecciones de calidad era baja sino que éstas, además, resultaban inexactas.

Para superar este déficit, la inspección de calidad se desarrolló hasta llegar al *control estadístico de la calidad*. Esta fase de la gestión de calidad estuvo fuertemente influida por E. Deming, experto estadounidense en calidad. Deming insistía en la importancia de los problemas y las causas que daban lugar a la variación. En particular, distinguía entre errores sistemáticos cometidos por operarios o máquinas y errores aleatorios como la mala calidad de los factores de *input*. Los principales instrumentos de gestión eran métodos *estadísticos*, como los métodos de muestreo. La producción en masa de armamento durante la segunda guerra mundial impulsó también el control de calidad estadístico tanto en Estados Unidos como en Gran Bretaña (Zink y Schildknecht, 1992: 76). El control de calidad estadístico todavía se centraba en el producto final y estaba bajo la responsabilidad de departamentos de inspección especializados.

El entorno de estos primitivos sistemas de gestión de la calidad se caracterizaba por hallarse en la "era de las necesidades básicas" (Reiss y Zydromomyslaw, 1994: 34). Esto significaba que la satisfacción de las necesidades básicas constituía la prioridad absoluta en términos de objetivos individuales, cosa que era posible debido a la producción en masa a gran escala. En cuanto a los

mercados, el precio constituía el parámetro decisivo de la competitividad. En términos de calidad, el objetivo de los productores consistía en producir un cierto nivel de calidad al precio mínimo. El sistema de control de calidad debía garantizar que los costes de inspección no fueran superiores a los costes directos debido a los fallos, como pudieran ser el desperdicio y la reelaboración.

Este concepto de calidad y de control de la calidad sólo resulta adecuado para los bienes que el productor puede especificar antes de su venta (y que el consumidor puede examinar o inspeccionar antes de su compra). Nelson (1979) define este tipo de bienes como bienes de inspección. Un utilitario Ford entraría claramente en esta categoría, para poner un ejemplo. La *perspectiva orientada al productor* (Bouckaert, 1992a: 7) definía la calidad al nivel de *output* como un conjunto de características de un bien o servicio que correspondían a una descripción predeterminada del bien o servicio que debía ser producido. La calidad, en este sentido, constituía un *concepto objetivo* (Bouckaert, 1992a: 7), ya que el juicio sobre el nivel de calidad se basaba en datos concretos. Las divisiones funcionales especializadas se responsabilizaban de la evaluación de la calidad del producto, lo que constituía una *evaluación por parte de terceros* desde el punto de vista de los trabajadores. Al mismo tiempo, se trata de una *perspectiva estática* que enfatiza la conformidad técnica, independientemente de hasta qué punto las especificaciones del producto resultan inapropiadas para las circunstancias en las que dicho producto debe ser empleado.

En los años cincuenta, las condiciones cambiaron y tanto los conceptos de calidad centrados en la producción como los sistemas de gestión de la calidad se demostraron inadecuados. Las organizaciones que querían tener éxito ahora debían gestionar sistemas externos en lugar de sistemas internos (Walsh, 1991: 504). El significado de la calidad, por lo tanto, pasó a ser el de calidad entendida como "adecuación al uso" (Juran, 1979a: 2). Esta definición de calidad implica satisfacer los objetivos de los distintos clientes. Con este propósito, la gestión de la calidad en Japón cambió entonces a la *garantía de calidad*, que consiste, "en líneas generales, en la prevención de los problemas de calidad a través de actividades sistemáticas y planificadas" (Oakland, 1993: 15). Esto incluía el redescubrimiento del "empleo como un factor relevante" (Zink, 1992: 24) en el marco de los llamados "programas de cero defectos" en Estados Unidos. Este nuevo punto de vista se dirigía principalmente contra las ideas de los "niveles de calidad aceptables" y tenía como objetivo evitar errores debidos a un cuidado o una atención deficientes por parte de los empleados gracias a la transformación del comportamiento laboral de los trabajadores en primera línea. Lo que tienen en común los distintos sistemas de gestión de garantía de la calidad (Mack, 1992: 113) es que se trata de enfoques que se centran en el sistema y que afectan a toda la empresa (tanto en términos funcionales como jerárquicos) en la garantía de calidad.

El énfasis, por consiguiente, ya no recae en el producto final sino el *proceso de producción*. La mejora de la calidad tiene lugar gracias al *análisis de las causas básicas* (Juran, 1979b: 16.9–16.44). El objetivo es aumentar la calidad del producto de forma continua y adaptarlo a las cambiantes necesidades de los clientes.

El comportamiento de los clientes está determinado por un bienestar material creciente y por la formación de una actitud crítica hacia el progreso tecnológico de la "era del crecimiento" (Reiss y Zydromomyslaw, 1994: 34). Los mercados se caracterizan por la internacionalización y

por presentar ciclos de vida del producto más breves. Un precio bajo ya no es suficiente para atraer a los clientes en los *mercados compradores*. La calidad se ha convertido en un parámetro de competitividad y en un objetivo estratégico para las empresas. Los tipos de bienes que se producen también han cambiado: con el sector de servicios en expansión a expensas del sector industrial, los bienes de experiencia (Nelson, 1979) adquieren más y más importancia. Los bienes de experiencia son aquellos que no pueden probarse antes de su compra debido a que resulta imposible o demasiado caro.

Esta circunstancia tiene varias consecuencias para el criterio de calidad, que pasa a ser una función de las expectativas y percepciones individuales. Esta visión *orientada hacia el consumidor* o de "calidad subjetiva" (Bouckaert, 1992a: 8) mide la calidad al nivel de efecto como la "adecuación al uso" (Juran, 1979a: 2). Traducido al campo de la microeconomía, el concepto de calidad orientada al usuario implica la maximización de las funciones de utilidad (sujetas a las limitaciones presupuestarias). Aunque la garantía de calidad centrada en el sistema se basaba en la idea de que "la calidad es tarea de todos" (Feigenbaum, 1983: 158), en la práctica la responsabilidad por la garantía de la calidad sólo se ha trasladado de los departamentos de inspección a la cúpula directiva. Por lo tanto, es procedente referirse al concepto de evaluación de la calidad como una evaluación realizada por terceros, al menos desde el punto de vista de las operaciones.

El *control de calidad en toda la empresa* es el último eslabón de los sistemas japoneses de gestión de la calidad. Fue introducido por Ishikawa en 1968 como un enfoque más global que la garantía de calidad centrada en el sistema (Ishikawa, 1985: 91). ¿Cuáles son los nuevos elementos del control de calidad en toda la empresa? El concepto subyacente de calidad es similar a la postura de Juran: *los requisitos de calidad se derivan de las necesidades individuales y se traducen en especificaciones técnicas*. No obstante, la orientación al cliente no sólo se refiere al cliente externo sino también al interno, de modo que toda la empresa pueda ser considerada como una red de relaciones entre proveedores y clientes. En consecuencia, todos los esfuerzos de gestión se centran en la satisfacción de las necesidades del cliente. La *investigación de mercado* desempeña una importante función en el control de calidad en toda la empresa, utilizando técnicas como la *utilización de la función de calidad* (Sullivan, 1986: 18). Como sugiere el propio término de control de calidad en toda la empresa, todos los empleados y unidades funcionales son responsables de que los requisitos del cliente se vean satisfechos en el proceso de producción. La calidad en este sistema de gestión se convierte en una cuestión empresarial estratégica y es considerada como el factor clave de éxito para la competitividad a largo plazo (Ishikawa, 1985: 104 y ss.).

La evolución de la calidad de una función técnica a un objetivo empresarial estratégico puede explicarse por el cambio que ha tenido lugar en el entorno exterior. La "era de la calidad" (Reiss y Zydromomyslaw, 1994: 34) puede caracterizarse por una conciencia general de la calidad entre los clientes, así como por la idea de la competencia mediante la calidad. La actual *economía de servicios* se basa más en relaciones personales entre empresa y cliente que en procesos de producción estandarizados, razón por la que la calidad se está convirtiendo en un *concepto subjetivo*.

Los conceptos de gestión global de calidad como el control de calidad en toda la empresa intentan *combinar el antiguo control de calidad centrado en el productor con el concepto de*

*garantía de calidad orientado al cliente*, de modo que la idea de orientación al cliente también se introduzca en el proceso de producción: las antiguas unidades de producción se convierten en los clientes internos de los recipientes de los resultados en la cadena de valor añadido. El término *producto*, por consiguiente, incluye cada uno de los *outputs* de un proceso productivo. Debido a que se deben satisfacer los requisitos del cliente en todas las etapas del proceso productivo, cada empleado o empleada debe asegurarse que sus "productos" cumplen con todas las especificaciones de calidad necesarias. Siguiendo la lógica de este concepto de gestión, el control de la calidad se basa ahora en la *autoevaluación*.

A menudo la bibliografía sobre estos temas considera como sinónimos el control de calidad en toda la empresa y la TQM. Aunque su enfoque y énfasis sean similares, existen diferencias respecto a la puesta en práctica de la orientación al cliente. Por otra parte, la TQM se considera más completa que el control de calidad en toda la empresa. Este mayor alcance de la TQM, sin embargo, tiene lugar a expensas de la claridad del concepto, como se muestra más adelante.

### 3.3. *La TQM como sistema de gestión de la calidad en los sectores público y privado*

En los países occidentales, la TQM fue considerada como uno de los factores de éxito para que los japoneses alcanzaran el primer puesto en los mercados automovilístico y de productos electrónicos. La TQM se basa en una definición de la calidad que proviene del ámbito de la psicología del consumidor, y que fija las *expectativas del consumidor* como el primero y más importante objetivo de cada una de las actividades que se llevan a cabo en una organización (en donde los empleados de la misma se consideran como sus consumidores internos). A menudo las organizaciones que aplican la TQM utilizan una definición todavía más ambiciosa de calidad, según la cual sólo existe calidad *si se logran sobrepasar las expectativas del cliente* (Bovaird, 1995).

Aunque el concepto de orientación al cliente de la TQM está bastante claro, resulta difícil definir la TQM como un sistema de gestión. Los distintos autores ponen el acento en diferentes elementos de la TQM (pueden compararse en Zink y Schildknecht, 1992: 99 y ss.). La siguiente definición de la *Total Quality Management Guide* (1990) del departamento de Defensa de Estados Unidos transmite una idea de la globalidad y las expectativas inherentes a la TQM como proceso de cambio organizativo (Hyde, 1995: 48). Según esta definición, "la TQM es una filosofía y, al mismo tiempo, un conjunto de principios orientativos que representan los cimientos de una organización que mejora continuamente. La TQM es el resultado de la aplicación de métodos cuantitativos y recursos humanos para mejorar los materiales y los servicios suministrados a una organización, para mejorar la totalidad de los procesos que tengan lugar en ella y para mejorar el grado de satisfacción de las necesidades del cliente, ahora y en el futuro. La TQM integra técnicas básicas de gestión, los esfuerzos existentes orientados a la mejora y distintos instrumentos técnicos bajo un enfoque disciplinado centrado en la mejora continua" (U.S. Department of Defense, 1990: 11).

Para funcionar adecuadamente, la TQM requiere la plena y activa participación de todos los empleados, así como sistemas de información eficaces. El cálculo y el *benchmarking* de los costes de la calidad son dos importantes instrumentos informativos para recabar la información necesaria respecto a los clientes internos y externos, los procesos internos y los competidores (Herter, 1993: 32).

Ninguno de estos elementos es nuevo. Lo novedoso de la TQM es su intento por integrar y combinar cada uno de estos elementos con el objeto de maximizar la satisfacción de los clientes. La programación lineal nos indica que no es posible maximizar simultáneamente en varias direcciones. Por ejemplo, maximizar la satisfacción de los inversores implicaría clausurar una empresa cuando las rentas externas exceden a las internas. Naturalmente, esta medida no sería satisfactoria para los empleados, cuya única inquietud son las rentas permanentes. La experiencia obtenida con la puesta en práctica de la TQM muestra asimismo que en Japón las organizaciones tienden a concentrarse en las técnicas de reducción de costes, mientras que en el Reino Unido el objetivo principal es la orientación al cliente, considerándose como secundaria la reducción de costes (Boivard, 1995). Existe un amplio consenso en algunos de los componentes clave de los sistemas de TQM, pero hay también amplias diferencias de opinión acerca de los ingredientes adecuados de la TQM y el énfasis que debe darse a cada uno de estos ingredientes (Easton, 1994: 595). Los premios a la calidad, al ser instrumentos de evaluación de los sistemas de gestión de la calidad, pueden constituir una cierta conceptualización de lo que debería ser la TQM. Por lo tanto, es interesante examinar los premios a la calidad desde una perspectiva comparativa.

¿Qué es lo que hace la TQM tan atractiva para las empresas privadas? Una posible explicación es que la TQM elimina la contradicción entre calidad y productividad (Herter, 1993: 29). Al integrar la garantía de calidad en la cadena de producción, se podrán resolver las ineficiencias y aumentará la productividad global. A las empresas privadas, por lo tanto, a largo plazo les compensa realizar una elevada inversión en cambios organizativos y actividades de adaptación a la TQM.

La cuestión que se plantea acto seguido es si la TQM también tiene sentido en el sector público. De hecho, los defensores de la TQM sostienen que los principios de la TQM sólo deben modificarse ligeramente para ser aplicados a la Administración Pública, ya que la provisión de un servicio puede ser considerada como un producto. No obstante, los servicios (públicos) presentan características muy distintas de los productos industriales, aunque por razones analíticas y operacionales pueda definirse un servicio en términos similares a los de un producto. Así, pues, es importante formular explícitamente las condiciones (no escritas) de la "TQM ortodoxa" (Swiss, 1992: 356) en el sector industrial, para contrastar dichos principios con las características particulares del sector público y extraer las conclusiones necesarias. A continuación se contrastarán los siete principios básicos de la TQM clásica (Swiss, 1992: 357-359) con las características particulares del sector público.

Tabla n° 3. La TQM clásica y la TQM "reformada" en el sector público.

Principios de la TQM clásica	Características del sector privado	Características del sector público	Principios de la TQM "reformada"
el cliente es quien determina en última instancia la calidad	en una situación de mercado, el cliente mantiene la soberanía en los contratos mercantiles que suscribe; la divergencia de necesidades se ajusta recurriendo a distintos bienes privados y/o a distintos productores	en el Estado, el ciudadano concentra una serie de derechos y deberes bajo el imperio de la ley; en el caso de los bienes públicos, los intereses divergentes entre distintos grupos de clientes deben ser equilibrados	el contribuyente es quien determina en última instancia la calidad (y la cantidad)
la calidad debe abordarse en una etapa temprana del proceso de producción, en lugar de añadirse a su término	industria manufacturera (con procesos de producción rutinarios)	tanto en el caso de los servicios públicos como en el de los privados, la producción y el consumo a menudo coinciden	la calidad percibida de un servicio depende de la apariencia y el comportamiento de la persona que proporciona dicho servicio
la prevención de la variabilidad es la clave para una producción de alta calidad	industria manufacturera (con procesos de producción rutinarios)	en el caso de los servicios intensivos en mano de obra, la estandarización resulta imposible	la heterogeneidad de los servicios personalizados puede ser empleada para aumentar las opciones de elección
la calidad se deriva del sistema, y no de los esfuerzos individuales	la motivación intrínseca es importante	el nivel general de salarios está por debajo del del sector privado	la motivación extrínseca es importante en los puestos retribuidos con salarios bajos
la calidad requiere continuas mejoras en los productos, así como en los <i>inputs</i> y los procesos	la calidad del producto debe adaptarse a las cambiantes necesidades del cliente; la eficacia de la organización tiene como resultado la lealtad del cliente	los recursos fijos limitan la capacidad de aumentar la calidad del <i>output</i> según las "demandas del cliente"; la eficacia y la eficiencia de la organización conducen al ahorro	la limitación de recursos requiere una mayor atención para la mejora continua de la eficiencia y la eficacia de la organización

Principios de la TQM clásica	Características del sector privado	Características del sector público	Principios de la TQM "reformada"
la mejora de la calidad requiere una activa participación del trabajador	la calidad es aceptada como un objetivo estratégico de la organización, y el trabajador y el directivo comparten una misma definición de calidad	compartir una misma definición de calidad es difícil en una organización en la que los empleados tienen distintas lealtades y se esfuerzan por alcanzar distintos criterios de excelencia	cada unidad de la organización debe operacionalizar la calidad en términos medibles, dependiendo del tipo de servicio que proporciona
la calidad requiere un compromiso total de la organización	la mentalidad empresarial se concentra en la gestión	la mentalidad de la Administración está mucho más abierta a fuerzas externas	para los máximos responsables políticos, hay otros factores políticos más importantes que la calidad; los empleados difícilmente pueden centrarse en la satisfacción del cliente si las lealtades y otros criterios de excelencia son factores de éxito más importantes

© Löffler 1995

Este debate llega a la conclusión de que los siete principios de la TQM clásica de Swiss deben modificarse al tomar en consideración las características particulares del sector público. En algunos casos, las "características del sector público" también son aplicables a los servicios privados, que difieren de la producción de bienes. Los principios de la TQM "reformada" deberían adaptarse como sigue:

- El principal principio de la TQM clásica es que el cliente es, en última instancia, quien determina la calidad (del producto). Esto es así en estructuras de mercado no monopolistas, en donde el cliente puede escoger entre distintos productores. En el Estado, sin embargo, el cliente pierde esta capacidad de decisión, ya que está sujeto al imperio de la ley. En el caso de los bienes públicos, la Administración Pública también tiene el problema de equilibrar intereses divergentes entre distintos grupos de clientes, como los beneficiarios directos de los bienes públicos y los contribuyentes. Debido a que todos los bienes públicos están financiados por el contribuyente, independientemente de qué grupos de interés puedan pedir que se proporcionen, en la TQM "reformada" el contribuyente debe ser quien determine en última instancia la calidad y la cantidad de los bienes públicos suministrados.
- La TQM clásica también pone un gran énfasis en la gestión del proceso. Para evitar costes de inspección y reparación, la calidad debe considerarse en una etapa temprana del proceso de producción en lugar de añadirse a su término. Esto tiene sentido en la industria manufacturera que elabora productos homogéneos a gran escala, pero en el caso de los servicios (tanto públicos como privados), la producción y el consumo a menudo coinciden. Es natural que exista variabilidad, ya que la provisión de servicios intensivos en mano de obra no puede estandarizarse. La conclusión es que la calidad percibida de un servicio depende de la apariencia y del comportamiento de la persona que proporciona dicho servicio. La TQM "reformada", por consiguiente, pone el acento en la gestión de los recursos humanos en lugar de hacerlo en la gestión del proceso. La variabilidad en la provisión de servicios personales también se considera como un instrumento para aumentar la posibilidad de elección y la competencia en el ámbito de los servicios.
- La TQM clásica sostiene que la calidad es un resultado del sistema, y no de los esfuerzos individuales. En consecuencia, las recompensas individuales se consideran como disfuncionales. La motivación intrínseca puede ser más importante que la extrínseca cuando se alcanza un cierto nivel de vida y el puesto conlleva algún tipo de reconocimiento. En el sector público, sin embargo, el nivel general de salarios está por debajo del del sector privado y, especialmente en los puestos en los que los salarios son bajos, los incentivos individuales pueden aumentar la motivación de los empleados públicos. Por consiguiente, la TQM "reformada" recomienda incentivos individuales en los puestos del sector público que presentan un perfil más bajo.
- La mejora continua de la TQM hace referencia a la adaptación de la calidad del producto a las cambiantes necesidades de los clientes, así como a los procesos internos. La transferencia de la TQM clásica al sector público implica que el Estado debe aumentar la "calidad" de los bienes públicos según las demandas de los distintos grupos de clientes. No obstante, dados los recursos fijos del Estado, la capacidad de inversión para mejorar la calidad (y la cantidad) de *output* es limitada. A pesar de ello, al sector público le compensa incrementar la eficiencia y la eficacia organizativa en términos de ahorro y mejora de la productividad pública. La TQM

"reformada", por lo tanto, recomienda al sector público que centre su atención en la mejora continua de la eficiencia y la eficacia de la organización, lo que implica vincular los *outputs* a los *inputs*.

- La TQM clásica sólo funciona si todos los trabajadores participan activamente en el proceso continuo de mejora. Esto significa que todos los empleados comparten una concepción común de la calidad y trabajan para alcanzar los mismos objetivos. Esto es mucho más difícil de llevar a cabo en el sector público, en donde los empleados presentan distintas lealtades (políticas) y se esfuerzan por alcanzar criterios de excelencia que no sólo están desvinculados entre sí, sino que pueden ser mutuamente excluyentes (Halachmi, 1992: 2). En lugar de elaborar una visión abstracta que sólo sirve para cubrir los intereses divergentes de los empleados públicos, la TQM "reformada" sostiene que en el sector público resulta más funcional definir indicadores de calidad según el tipo de tarea o servicio público que lleven a cabo las distintas unidades de la organización.
- Por último, la TQM clásica requiere un compromiso total de la organización con la calidad. Esto es posible en un entorno de mentalidad empresarial en donde la calidad sea un objetivo estratégico. La mentalidad de la Administración es mucho más heterogénea y abierta a fuerzas externas. Esto no significa que la mentalidad de la Administración no pueda orientarse hacia la calidad. La TQM "reformada", en cambio, sostiene que la calidad no puede ser el único parámetro de excelencia en el sector público, ya que las lealtades políticas y otros criterios de excelencia constituyen factores de éxito más importantes para los empleados públicos.

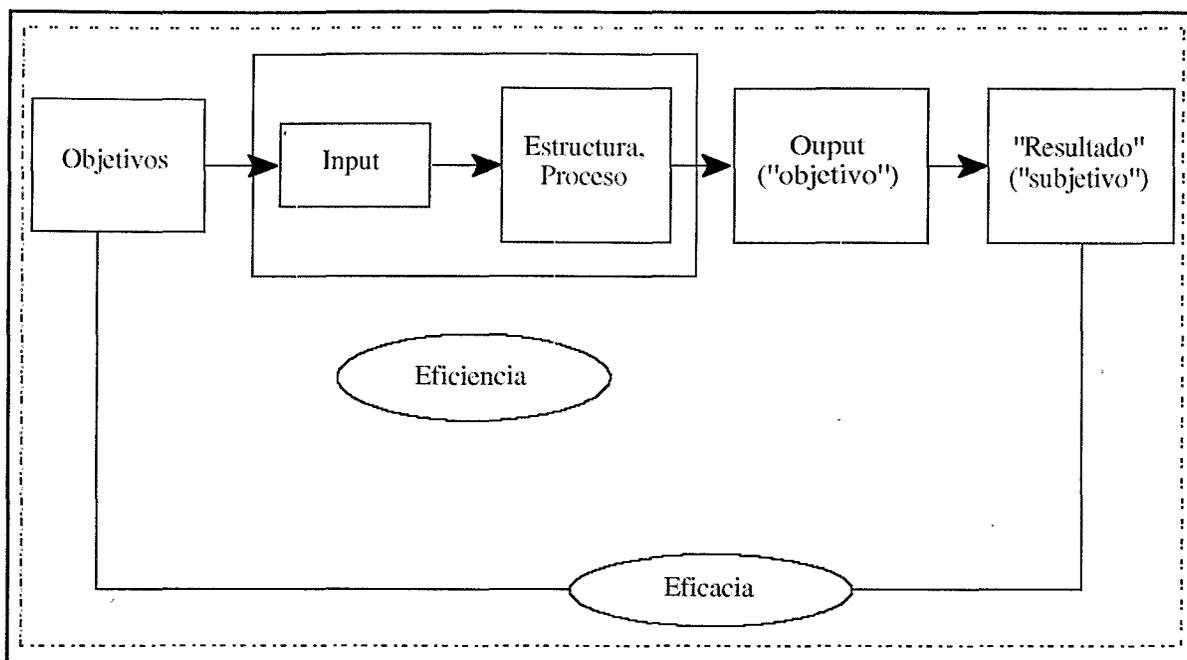
En resumen, la TQM también es útil en el sector público si se adapta a las condiciones particulares de la provisión de servicios públicos. La comparación entre los premios a la calidad de los sectores privado y público mostrarán si y cómo los convocantes de dichos premios han tomado en consideración las características del sector público en el diseño y la fijación de criterios de la convocatoria.

#### **4. La evaluación de la calidad en el sector público**

##### *4.1. Problemas de medición (Löffler, 1995b)*

La evolución de los sistemas de gestión de la calidad que dependen de distintas definiciones muestran que la calidad es un concepto amplio. Este hecho ya constituye un importante motivo del atractivo que tiene la calidad en el contexto de la "nueva gestión pública": tiene varios significados según las distintas partes interesadas, por lo que se trata de un concepto menos controvertido que otras conceptualizaciones más claras del rendimiento. Teniendo en cuenta, sin embargo, el escaso progreso realizado con la medición de las *tres E*, es dudoso que pueda considerarse como un progreso seguir avanzando hacia un concepto de rendimiento aún más complicado en el sector público. La figura nº 2 muestra el estado actual de la medición del rendimiento en el sector público.

Figura nº 2. Dimensiones de la medición del rendimiento en el sector público.



Fuente: Klages and Haubner (1990:250)

Si se lee el gráfico de izquierda a derecha, el "proceso de producción" de la Administración Pública se inicia con la fijación de objetivos. La realización de estos objetivos implica el uso de *input* (recursos humanos y materiales) en procesos administrativos organizados. Estas acciones tienen como resultado productos que pueden definirse como *output* desde el punto de vista de la organización administrativa. Desde el punto de vista de los "clientes", son percibidos como *resultados*.

En teoría, cada uno de los elementos de este "sistema" puede ser considerado como la base de una medición de rendimiento. En la práctica, sin embargo, existe una tendencia descendente en la medición de rendimiento que va de los *inputs* a la estructura y los procesos. La medición de los resultados fue descuidada en el pasado, pero se trata de una dimensión que adopta una creciente importancia con el surgimiento de conceptos de calidad (subjeto). Hablando en términos concretos, los informes para averiguar los requisitos personales y financieros son muy comunes en la Administración Pública y se llevan a cabo con regularidad. Asimismo, también son bastante frecuentes los exámenes organizativos centrados en la eficacia de la propia organización. Se han dedicado menores esfuerzos para definir y medir los *outputs* administrativos y relacionarlos con los *inputs*; es decir, para evaluar la productividad del sector público. Sucede otro tanto en la relación entre los *outputs* y los objetivos definidos previamente, es decir, la medición de la eficacia. En su lugar, cada vez se presta mayor atención a los efectos de las acciones administrativas según los perciben los "clientes" externos. De hecho, cada vez hay más organizaciones públicas que se basan regularmente en las encuestas a los clientes y en grupos particulares para obtener datos "blandos".

A diferencia de las *tres E*, la calidad puede considerarse como un concepto objetivo o

subjetivo. Como concepto objetivo, debe dividirse en dimensiones como el rendimiento, las características, la fiabilidad, el cumplimiento de criterios, la durabilidad, el servicio, la estética y la calidad percibida (Garvin, 1988: 49–60; Kouzmin, 1993: 216 y ss.). Esta diferenciación del complejo término de calidad permite operacionalizar la calidad de los productos o servicios a través de dimensiones cualitativas particulares.

Si la calidad se considera como un concepto subjetivo, no hay necesidad de fragmentarla en distintas dimensiones ni de hallar sus correspondientes indicadores. La perspectiva (subjetiva) de los clientes puede bastar como indicador para el grado de calidad alcanzado. Confiar en la satisfacción del cliente como un indicador de calidad significa que la calidad puede percibirse como decreciente debido a que los clientes son más exigentes, a pesar de que la calidad (objetiva) haya permanecido constante. Esto puede ser aceptable en el sector privado, que se basa en la idea de la soberanía del cliente y en el que la satisfacción de éste se supone que conduce a mayores beneficios y a una mayor presencia en el mercado. En el sector público, sin embargo, los recursos financieros son limitados, y el intento de conseguir la "satisfacción del cliente" centrándose en la calidad percibida de los servicios públicos puede conducir a expectativas más irreales por parte de los ciudadanos. Considerar la satisfacción del cliente como la diferencia entre la calidad percibida de los servicios públicos y las expectativas individuales muestra que las organizaciones públicas con escasos recursos también deben realizar la gestión de expectativas, es decir, dejar claro a los ciudadanos qué es factible y qué no lo es. Este aspecto requiere sin duda mayor profundización, pero muestra que una simple transferencia de los ideales y métodos del sector privado al sector público puede resultar contraproducente.

Resumiendo, pueden identificarse tres tendencias principales en la medición de la gestión en los países de la OCDE durante los años noventa (MAB–MIAC 1993: 20–21):

- el desarrollo de conceptos de *benchmarking* que permitan efectuar comparaciones de actividades de gestión de la calidad similares en una serie de áreas (premios a la calidad);
- los esfuerzos relativos a la medición de la satisfacción del cliente (encuestas a los ciudadanos, indicadores como el número de quejas, procesos intermedios que simulen los clientes directos, impacto de los programas);
- cierta reducción en el énfasis a largo plazo, particularmente en las tareas de evaluación.

También existe una tendencia a "medir" la calidad de la organización indirectamente, mediante la evaluación de los sistemas de gestión de la calidad. Para ello se parte del supuesto de que los sistemas de gestión de la calidad como la TQM producen *outputs*, procesos internos e *inputs* de alta calidad. Los premios a la calidad constituyen un instrumento particular de evaluación de los sistemas de gestión de la calidad. Están estrechamente vinculados a otros instrumentos de evaluación como la serie ISO 9000 y las cartas de los ciudadanos.

## 4.2. *Instrumentos de evaluación de los sistemas de gestión de la calidad*

### 4.2.1. La serie ISO 9000 y la certificación independiente

La serie ISO 9000 es una norma internacionalmente reconocida para garantizar la calidad. (ISO significa International Organization for Standardization [Organización Internacional para la Normalización], y constituye una federación de organismos nacionales de normas cuya función

consiste en preparar normas internacionales.) Esta norma internacional proporciona indicaciones sobre cómo establecer sistemas de calidad en organizaciones en las que el contrato entre comprador y vendedor requiere la demostración de la capacidad del suministrador para proporcionar los requisitos mutuamente acordados. De este modo, la serie ISO 9000 en su forma actual sólo requiere una organización para construir un sistema tal de calidad que sus productos cumplan con los requisitos enunciados. No requiere, aunque tampoco previene, que una organización pretenda alcanzar la plena satisfacción o incluso el placer del cliente. Por consiguiente, esta norma internacional no es contradictoria con la TQM, sino que constituye un importante componente básico para la introducción de la TQM (Kume, 1993; Fowler, 1993: 69–72).

No es de extrañar que este enfoque normalizador tenga sus raíces en los negocios militares. Durante los años sesenta, las técnicas de gestión de la calidad practicadas en EE UU empezaban a llamar la atención en Europa occidental, de modo que el ministerio de Defensa británico introdujo las normas como medio de codificar el sistema de gestión de la calidad de los proveedores (Ware, 1993: 5). Otros grandes compradores particularmente en el sector público e industrias siguieron el mismo camino. El éxito de este enfoque en Gran Bretaña impulsó a la BSI (British Standards Institution) a fijar una norma a nivel nacional, que culminó con la publicación de la BS 5750 en 1978. La norma británica ha servido como modelo para la serie ISO 9000 que se publicó en 1987. Dicha serie también fue adoptada por la Comunidad Europea como EN 29000. A finales de 1992, había cada vez más empresas europeas, aunque también estadounidenses y japonesas, que obtenían la certificación (Aune y Ashok, 1994: 583 y ss. y 593). La serie ISO 9000 ya se había convertido en un importante elemento para hacer negocios en la Comunidad Europea, y por lo tanto contribuyó a facilitar la libre circulación de mercancías. Ahora es el momento de que la Comisión Europea aborde la homogeneización de las normas nacionales de certificación (Sharp, 1994).

La misteriosa fórmula ISO 9000–9004 se revela como una sinopsis de normas que debe ser entendida como una directriz, como un *benchmark* para que las empresas mejoren su gestión individual de la calidad, ajustándola asimismo a sus necesidades y características organizativas. No se trata en absoluto de una solución prefabricada y lista para ser aplicada o de un sistema regulador en sentido negativo.

Por lo que respecta a los contenidos de ISO 9000–9004, la serie puede dividirse en tres bloques:

- instrucciones de uso, criterios de selección (9000);
- directrices para el desarrollo de la gestión de la calidad en la responsabilidad propia de cada uno (9004);
- propuestas orientadas a la prevención de la falta de conformidad en el marco de negociaciones basadas en contratos (9001, 9002, 9003).

Es evidente que el principal centro de interés del sistema ISO es la situación contractual. El sistema de garantía de calidad recomendado consiste en 23 elementos, de los cuales una organización debe elegir aquellos que le resulten adecuados para la formulación de contratos. El punto de partida para el desarrollo de la TQM es la situación no contractual para la que ISO 9004 da instrucciones.

El establecimiento de una garantía de la calidad y de un sistema de gestión acorde con las

directrices ISO 9000 está relacionado con costes considerables (para un estudio sobre dichos costes, véase Bläsing, 1992: 35). Ante esta inversión, la industria desea una certificación de la aplicación de las normas ISO 9000. La certificación independiente (llamada también certificación de terceros) ofrece la posibilidad de utilizar la calidad como un instrumento de marketing y evita las desventajas tanto de la actividad de segundas partes como de los juicios subjetivos (Ware, 1993: 6-8). La demanda para la aplicación y la certificación de la serie ISO 9000 puede deberse a una necesidad de extender un mercado proveedor hacia áreas donde su reputación es desconocida o precisa de apoyo. El anhelado mercado interno europeo previsto para finales de 1992 mostró especialmente la necesidad de un consenso único sobre las normas de calidad, cosa que explica la creciente importancia de la certificación para las sociedades comerciales (Meier, 1993: 77). No obstante, mientras que las instituciones acreditativas a nivel nacional se aseguran de que los organismos de certificación que actúan dentro de cada país de la UE son igualmente rigurosos y competentes en su certificación, todavía no existe una armonización de este tipo a nivel de la UE, y aún menos a nivel internacional (Sharp, 1994). Por eso, en realidad, no puede considerarse todavía que la serie ISO 9000 sea una norma internacional.

¿Tiene sentido aplicar también la serie ISO 9000 a las organizaciones del sector público? Hasta hoy, la aplicación del sistema ISO al sector público se halla aún en una etapa experimental. La Asociación de Autoridades Locales Finlandesas ha abierto nuevos caminos al poner en práctica el conjunto de normas ISO, con el objeto de descubrir si eran o no aplicables a las operaciones efectuadas por los servicios municipales. Fueron seleccionados cinco municipios para proyectos piloto en distintos servicios. Finalmente, los cinco proyectos piloto elaboraron un manual de calidad y se mostraron dispuestos a introducir un sistema de calidad certificado ISO 9000 (los cinco informes de los proyectos piloto están publicados en finés por la Asociación de Autoridades Locales Finlandesas). Esto demuestra que las normas ISO son aplicables al sector público, pero ¿llevan a las organizaciones públicas por la vía de la "nueva gestión pública"? Aquí es importante recordar que si una organización pública logra cumplir las normas ISO, es un indicador de que sus procedimientos están bajo control y que los productos y servicios que llegan a sus clientes son conformes a los requisitos de calidad (independientemente de cómo se hayan definido éstos). Debido a que la aplicación de las normas ISO 9000 contribuye a reducir el riesgo de defectos y de reprocesamiento, se ajusta a la demanda de la NGP de aumentar la eficiencia de las organizaciones del sector público. Debido a que ISO 9000 constituye un estímulo para que los productos y servicios públicos sean conformes a los requisitos, es contraria a la demanda de la NGP de centrarse en el cliente, y apoya más bien el ideal weberiano de una producción uniforme de bienes públicos.

Respecto al valor de la serie ISO 9000 como instrumento de evaluación de la calidad en el sector público, existen tres consideraciones a tener en cuenta:

(1) ISO 9000 resulta importante, ante todo, para situaciones contractuales como las subcontrataciones o las licitaciones competitivas, ya que ayuda a las organizaciones del sector público a evaluar la calidad del servicio o del producto ofrecido por los distintos suministradores, así como su nivel de calidad esperado para la duración del contrato.

(2) La aplicación de las normas ISO 9000-9003 puede ser particularmente útil para pequeñas organizaciones públicas en las que la gestión y la supervisión son multifuncionales y donde

prevalece la falta de procedimientos escritos y la gestión en situación de crisis (Steventon, 1994: 7). La documentación que requieren las normas ISO supone la transparencia necesaria para controlar las distintas operaciones.

(3) En muchos casos, sin embargo, a las organizaciones del sector público les resultará más útil poner en práctica las normas ISO 9004. Este componente sienta la piedra angular para el desarrollo de la TQM. Es interesante que la Asociación de Autoridades Locales Finlandesas basara las normas para el servicio municipal finlandés exactamente en las normas ISO 9001 y 9004-2 (Asociación de Autoridades Locales Finlandesas, 1995).

#### 4.2.2. Las cartas del ciudadano y el programa británico de premios *Charter Mark*

Las cartas constituyen importantes documentos oficiales que expresan un compromiso para la modernización de los servicios públicos. "Considerar las cartas como documentos meramente técnicos que describen las estrategias para la mejora de la calidad que se tiene la intención de ejecutar equivale a infravalorar la significación y el alcance reales de dichos documentos. El potencial de las cartas consiste en expresar un consenso sobre un modelo social que afecta al comportamiento y las responsabilidades, a los derechos y deberes, a las expectativas y a la confianza de políticos, funcionarios y ciudadanos" (Bouckaert, 1995: 194).

La idea esencial que subyace tras las cartas es aumentar la calidad de vida de la sociedad y prestar mayor atención a las necesidades de los ciudadanos. El propósito último es renovar la confianza del ciudadano, no sólo en los servicios públicos sino también en el Estado. Entretanto, se han establecido cartas del ciudadano en Bélgica "Chartre de l'utilisateur des services publics—Handvest van de Grebuiker van de Openbare Diensten" (Minister van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken, 1993), en Francia "La chartre des services publics" (Ministre de l'État, Ministre de la Fonction Publique et des Réformes Administratives, 1992), en Portugal "Carta de la calidad en el servicio público" (Secretariado para a Modernização Administrativa, 1993) y en Gran Bretaña "Carta del Ciudadano" (Primer ministro, 1991).

Como concluía Bouckaert tras una cuidadosa comparación de las cartas belga, francesa y británica, "existen distintas cartas para distintas concepciones de la calidad en la sociedad" (Bouckaert, 1995: 196). En la Carta del Ciudadano británica, el punto de partida es el mercado y el propósito general es incrementar la competitividad y la posibilidad de elección por parte del ciudadano. El mecanismo básico del sistema para alcanzar la calidad es la presión de los usuarios sobre los productores para satisfacer a los receptores de los servicios públicos. Las cartas francesa y belga, en cambio, se basan en el Estado y en el marco legal de la democracia. Su principal intención es mejorar los resultados del servicio público mediante el mantenimiento de un equilibrio de derechos y deberes entre las distintas partes interesadas. Finalmente, la "Carta de la calidad en el servicio público" portuguesa centra su atención tanto en la idea de responsabilidad del Estado ante el ciudadano como en una buena relación calidad-precio. Así, aunque en general todas las cartas se centran en la calidad en el sector público, el concepto social subyacente y su operacionalización de la calidad difieren según los distintos contextos.

La Carta del Ciudadano británica constituye también la base del premio llamado *Charter Mark* (Cannon y Fry, 1995: 201). Dicho premio está abierto a los servicios públicos cuyo objetivo principal sea servir directamente al público. Los solicitantes deben demostrar ante la Comisión

Asesora de la Carta del Ciudadano que cumplen los principios de calidad de dicha carta en los servicios públicos que ofrecen (Prime Minister and the Chancellor of the Duchy of Lancaster, 1992: 46). Los ganadores del premio están autorizados a utilizar el símbolo de la Carta en sus productos para demostrar que su éxito ha sido reconocido.

La idea de utilizar cartas en el marco de la "nueva gestión pública" de algún modo resulta inconveniente, ya que el peso histórico del término *carta* las sitúa entre las viejas teorías contractuales del Estado (Hobbes, Locke). Históricamente, el término *carta* fue utilizado por vez primera en la Carta Magna inglesa de 1215, aunque se trataba más bien de una carta de privilegios para los nobles que un catálogo de derechos liberales para todos los ciudadanos (Löw, 1986: 197). No obstante, se trató de un importante hito en la historia de los derechos humanos y de los derechos básicos. El ciudadano se halla en el centro de esta primitiva codificación de derechos liberales, y se definía como "una concentración de derechos y deberes en el marco de un Estado constitucional, bajo el imperio de la ley y de una jerarquía de leyes y reglamentos" (Bouckaert, 1995: 185). El *cliente* es un concepto mucho más limitado, ya que el ciudadano forma parte del contrato social, mientras que el cliente forma parte del contrato mercantil. Al utilizar cartas en el contexto ideológico de la nueva gestión pública, el significado de *carta* cambia significativamente. Ya no es un catálogo de derechos y deberes de dirigentes y dirigidos, sino una lista de control de la "calidad" para los clientes de los servicios públicos. La Carta del Ciudadano británica es un significativo ejemplo de ello, por lo que sería más apropiado designarla "Carta del Cliente" (Bouckaert, 1995: 185).

#### 4.2.3. Los premios a la calidad

Los premios a la calidad constituyen un instrumento de medición del rendimiento que promueven la innovación y la calidad en el sector público al identificar organismos públicos a través de comisiones independientes, con la activa participación de los departamentos públicos. El objetivo de los premios a la calidad es hacer visibles y públicos los factores de éxito conducentes a la excelencia en las prácticas administrativas. Esta definición excluye los premios otorgados a organizaciones por haber alcanzado notables éxitos en el pasado sin utilizar indicadores de rendimiento y sin someterse a procedimientos de selección competitivos. Por ejemplo, la concesión de la Cruz a la Distinción en el Servicio a organizaciones públicas en Alemania no entraría en la categoría de premios a la calidad debido a que la selección no se llevó a cabo mediante un procedimiento competitivo. No obstante, la definición mencionada es lo suficientemente amplia como para que sí se puedan incluir los premios a la innovación en el sector público. Como señala Borins (1995: 215), la diferencia entre los premios a la calidad específicos y generales es más de forma que de fondo: dada la naturaleza elusiva de la innovación en el sector público, los jurados de los premios específicos a la innovación siempre deberán incluir la eficacia como criterio global a la hora de emitir su veredicto.

Los premios a la calidad tienen su origen en el movimiento por la calidad total (TQM). Mientras que el enfoque de la normalización como las normas ISO 9000-9004 contribuyen a que las organizaciones alcancen un nivel mínimo de calidad, la intención de la TQM es hacer que las organizaciones diseñen su propio sistema específico de mejora de la calidad (Antilla, 1993: 19). No obstante, ambas "escuelas" no son tan contradictorias entre sí como parecen sugerir los

distintos movimientos por la calidad: con la ayuda de las normas, las organizaciones disponen de una orientación de los distintos aspectos de la calidad, lo que les permite lograr un criterio mínimo de calidad que puede ser el punto de partida para la gestión de la calidad total. La experiencia alemana con los premios indica que la participación de una organización en un programa de premios sólo tiene sentido si dicha organización ya ha alcanzado un cierto nivel de gestión de la calidad, de modo que las normas pueden resultar un instrumento útil.

Como ya se ha señalado más arriba, los premios a la calidad se derivan del sector privado y han sido transferidos al sector público como resultado de un cambio de paradigma que ha tenido lugar en la Administración Pública en los países postindustriales (Reinermann, 1993).

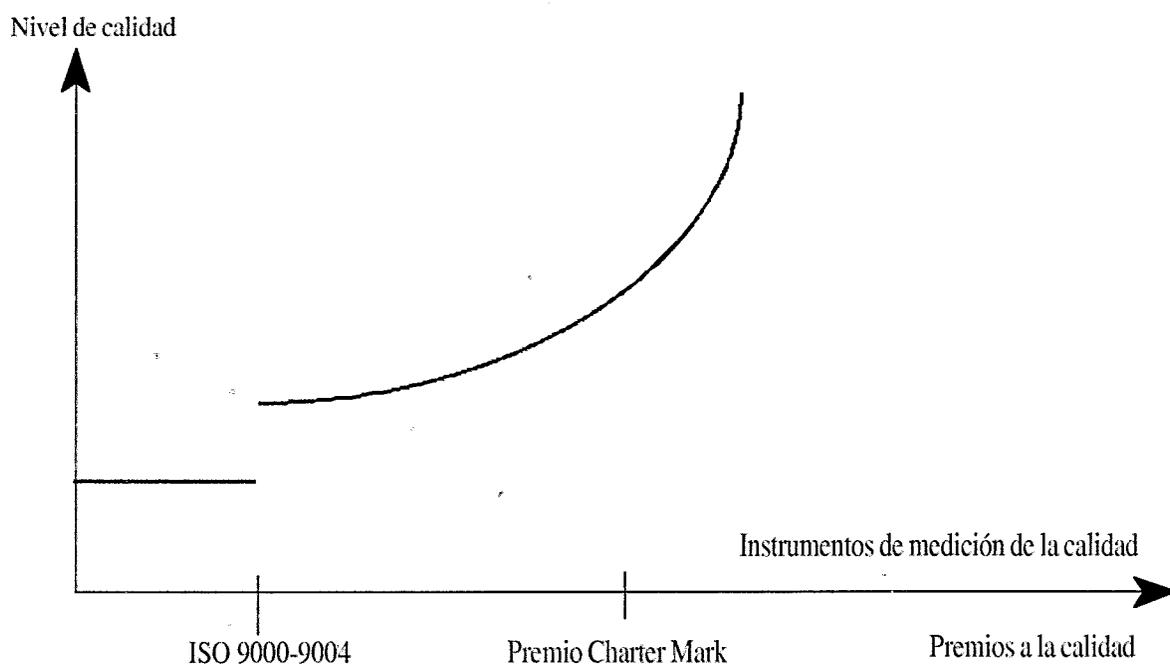
Los premios a la calidad se han introducido como un sustitutivo de la competencia en el sector público, donde no hay un mercado. La competencia entre los participantes de un programa de premios pretende motivar a los miembros de las organizaciones públicas para que asuman una función activa en la gestión de la calidad de su organización. En caso de que ganen el premio, entonces se erigen en modelo para las demás organizaciones; si no lo ganan, deben aprender a mejorar en el futuro. Los premios a la calidad en el sector público tienen otra importante función. Mientras que en el caso de los bienes privados existe un precio que refleja una compleja medida de todas las características cualitativas que los actores económicos atribuyen a un bien, para los bienes públicos no existe un indicador de ese tipo. Como resultado, se plantea un complicado problema para evaluar la calidad en el sector público. Aquí, los premios a la calidad pueden ser un instrumento para medir la calidad utilizando indicadores multidimensionales. Esta función técnica está estrechamente relacionada con la tercera función de los programas de premios a la calidad pública, y que consiste en ayudar a las organizaciones públicas a mejorar sus sistemas de garantía de la calidad mediante el aprendizaje unas de otras. Los premios a la calidad identifican cuáles son las organizaciones públicas que funcionan bien, y sus factores de éxito se transmiten a las demás organizaciones públicas (Haubner, 1993: 54). Esto significa que en los premios a la calidad también existe un elemento cooperativo, que es quizás la función más importante de dichos premios si pretenden consolidarse como un instrumento para estimular las innovaciones y la calidad en el sector público.

Es obvio que existe una tensión entre los elementos competitivos y cooperativos de los premios a la calidad en el sector público. Por una parte, los participantes en dichos programas ignoran si sus servicios son buenos comparados con los de otras organizaciones, y desean saber cuáles son sus puntos fuertes y débiles. Por otra parte, nadie desea "perder", por lo que los organizadores de estos premios deben insistir en el elemento cooperativo del programa y recordar que "todos los participantes ganan" (hoja informativa del segundo Premio Speyer a la Calidad, 1994) aprendiendo de los demás y que ganar el premio en sí no es tan importante. Este equilibrio que deben conseguir los organizadores revela la complejidad inherente de los problemas que plantean los programas de premios a la calidad. Si se pone el énfasis en el aspecto del aprendizaje, sería más funcional que el programa evitara la palabra *competición* y que se seleccionara otro término. Por otra parte, si el objetivo consiste en introducir la competencia al hallarse ausente la competencia que proporcionaría el mercado, entonces el elemento crucial del programa pasa a ser la obtención del premio, de modo que "perder" deberá ser una consecuencia de la participación.

### 4.3. Solapamiento de los distintos instrumentos de evaluación

Es evidente que los instrumentos para evaluar la gestión de la calidad mencionados hasta aquí no son mutuamente excluyentes, ya que apuntan a distintos niveles de la calidad (en el sentido de grado) y tienen por objetivo la calidad a distintos niveles (en el sentido de perspectiva) del sector público.

Figura nº 3. Instrumentos para evaluar la gestión de la calidad y objetivos de los niveles de calidad.



© Löffler, 1995

Según la serie ISO 9000, la certificación comprueba si una organización ha alcanzado un cierto nivel (un mínimo) en su gestión de la calidad. El criterio que debe alcanzarse es la conformidad de la calidad del producto. Este enfoque normativo también está presente en el premio *Charter Mark* británico. Se otorga a organismos públicos que han satisfecho ciertos criterios de calidad en la provisión de sus servicios. No obstante, y a diferencia del enfoque estático de la serie ISO 9000, el plan de evaluación del premio *Charter Mark* pone el énfasis en el mecanismo interno de mejora de los servicios ofrecidos con el tiempo. Los premios a la calidad, sin embargo, no pretenden localizar a las organizaciones públicas "buenas", sino a las "mejores". En otras palabras, los premios a la calidad buscan el máximo nivel de calidad en los servicios públicos, nivel que no sólo debe expresarse en una alta calidad de los servicios prestados, sino también respecto a las relaciones de trabajo. Los distintos instrumentos para

evaluar la gestión de la calidad, por lo tanto, podrían ser clasificados según el nivel de calidad al que se orientan, como muestra la figura nº 3.

Los instrumentos descritos para gestionar la calidad también difieren por lo que respecta a la perspectiva que tienen del sector público: lo que desean es centrarse en la calidad. Según Bouckaert (1992b), el énfasis en el concepto de calidad puede situarse a tres niveles sociales distintos: micro, meso y macro.

La *autoevaluación* y los *círculos de calidad* se sitúan en la categoría de la *microcalidad*. Se trata de un concepto de calidad interno que se aplica a la relación entre los niveles alto, medio y bajo de una organización. El propósito original es aumentar la calidad de vida en el trabajo prestando atención a los recursos humanos. El objetivo último es mejorar el rendimiento de la organización. El método básico consiste en hacer que una organización defina su propio criterio de calidad.

La *serie ISO-9000*, el premio *Charter Mark* y los *premios a la calidad* pertenecen a la categoría de la *mesocalidad*. Se trata de un concepto de calidad externo que se aplica a la relación entre productor y consumidor. El propósito original es incrementar la calidad del servicio. El método básico consiste en establecer un criterio de calidad o bien en emplear la TQM.

Las *cartas*, por último, forman parte de la categoría de la *macrocalidad*. Este concepto genérico de sistema se aplica a las relaciones entre el servicio público y el ciudadano, así como a la relación entre política y sociedad. El propósito original es incrementar la calidad de vida de la sociedad y prestar mayor atención a los ciudadanos. El objetivo último es restablecer la confianza de los ciudadanos en los servicios públicos, en el gobierno y en el propio Estado.

Nuestro centro de atención se situará en los premios a la calidad y en el concepto de calidad que éstos utilizan.

## 5. Análisis de importantes premios a la calidad en los países de la OCDE

### 5.1. Panorámica de los premios a la calidad en los países de la OCDE

Debido al auge del movimiento por la calidad en el mundo occidental, actualmente en la mayoría de países de la OCDE existen premios a la calidad tanto en el sector privado como en el público. La tabla nº 4 presenta únicamente una panorámica general de los premios a la calidad que se organizan a nivel nacional en cada país de la OCDE, excluyendo los programas de premios que se dan a una escala geográfica más limitada, como los premios a la calidad que existen en cada uno de los estados de Estados Unidos (Bemowski, 1993: 30-36). Sería interesante saber aunque para ello debería emprenderse otra investigación distinta hasta qué punto los premios a la calidad de nivel "regional" consideran las "características regionales", o bien si simplemente reducen el premio nacional a nivel "regional". Se plantea la misma cuestión con los premios internacionales como el premio Carl Bertelsmann, organizado por una fundación privada alemana. En el presente estudio internacional, nos ocuparemos exclusivamente de los premios de ámbito nacional.

La tabla nº 4 muestra que los premios a la calidad son más comunes en el sector privado que

en el sector público (para una perspectiva general véase European Organization for Quality, 1994). Esto no es de extrañar, si se toma en consideración el origen de los premios a la calidad. En Estados Unidos y Canadá se organiza un amplio abanico de premios a la calidad a nivel nacional. Los países escandinavos también tienen todos un premio a la calidad a escala nacional. Es interesante observar que en los países de habla alemana (con la excepción de Alemania) no existen premios a la calidad a nivel nacional. Esto se debe a que el 49 por ciento de los empresarios alemanes todavía tienen una perspectiva de la calidad centrada en la inspección, como revela una reciente encuesta realizada en Alemania occidental (Hauer *et al.*, 1993). La mayoría de los convocantes de los premios a la calidad tienen la intención de extender sus programas de premios al sector público en 1996. A mediados de 1995, en el sector público se habían convocado los premios a la calidad que se indican en la tabla.

Tabla nº 4. Panorámica general de los premios a la calidad convocados a nivel nacional en los países de la OCDE en 1995.

país	premio a la calidad para el sector público	premio a la calidad para el sector privado	premio a la calidad para los sectores público y privado
Alemania	Premio Speyer a la Calidad; premio Carl Berstelmann	-	-
Australia	-	Premio Australiano a la Calidad	-
Austria	-	-	-
Bélgica	-	Premio Nacional Belga a la Calidad	-
Canadá	Premio IPAC a la Gestión Innovadora; Premio Margaret Cottrell-Boyd a la Innovación	Premios Canadá a la Excelencia Empresarial	Premios Canadá a la Excelencia
Dinamarca	Premio Danés a la Calidad; De Bedste i Staten (los mejores organismos del Estado)	-	Premio Danés a la Calidad
España	?	Premio Nacional Español a la Calidad	-
Estados Unidos	Programa de Premios Presidenciales; Premios a la Innovación en la Administración de EE UU	Premio Malcolm Baldrige	-
Finlandia	Bra Serviceverk (premio a las mejores empresas de servicios públicos)	Premio Finlandés a la Calidad	Premio Finlandés a la Calidad (1994)
Francia	-	Le Prix Qualité France	-
Grecia	?	?	?
Irlanda	-	Premio Nacional Irlandés a la Calidad	-
Italia	Premio Innovazione nella Pubblica Amministrazione	-	-
Japón	-	Premio Deming	-

país	premio a la calidad para el sector público	premio a la calidad para el sector privado	premio a la calidad para los sectores público y privado
Luxemburgo	-	-	-
Noruega	Vellykket Forvaltning (Excelencia en la Administración Pública)	Premio Nacional Noruego a la Calidad	-
Nueva Zelanda	-	-	Premios Nacionales de Nueva Zelanda a la Calidad
Países Bajos	Premio Holandés a la Calidad (Nederlandse Kwaliteitsprijs)	Premio Europeo a la Calidad	-
Portugal	Concurso para la Calidad en el Servicio Público	Premio Nacional Portugués a la Calidad	-
Reino Unido	Programa Británico de Premios Charter Mark	Premio Nacional Británico a la Calidad	-
Suecia	Kronorna Bland Verken (Coronas de los Organismos de la Administración); Premio Sueco a la Calidad	Premio Sueco a la Calidad	Premio Sueco a la Calidad (1995)
Suiza	-	-	-
Turquía	-	Premio Nacional Turco a la Calidad	-

- no existen premios a la calidad
- ? sin información disponible

© Löffler, 1995

Debido a que el presente estudio trata sobre el sector público, es evidente que los premios a la calidad que están abiertos únicamente al sector privado quedan excluidos de nuestro análisis, con tres excepciones: el Premio Deming, el Premio Nacional a la Calidad Malcolm Baldrige y el Premio Europeo a la Calidad. Estos tres premios del sector privado actúan como modelos para los premios a la calidad en el sector público, razón por la que deberán ser tomados en consideración.

No todos los premios a la calidad en el sector público serán analizados en profundidad en este estudio. El criterio de selección es la relativa importancia de un premio en el sector público en el país respectivo. Esta circunstancia puede operacionalizarse mediante el grado de institucionalización de los premios a la calidad y con el número de participantes que se presentan a los premios. Se considerará que un premio a la calidad es importante si se convoca con regularidad y si atrae al menos a un 1% de todos los eventuales candidatos que reúnen los requisitos necesarios como aspirantes al premio. Algunos premios no satisfacen estos criterios, ya que se han convocado sólo en una ocasión y/o contaban con un número muy reducido de participantes. Este es el caso del premio danés *De bedste i staten* otorgado en 1990, de los premios al sector público sueco y finlandés (*Kronorna bland verken* y *Bra Serviceverk*, respectivamente), organizados simultáneamente en 1991, y del premio noruego *Vellykket forvaltning* de 1993. Todos estos premios eran de naturaleza experimental y sentaron los cimientos para la convocatoria de premios más elaborados en el sector público (Murray, 1995: 147 y ss.). Asimismo, el Premio a la Innovación Margaret Cottrell-Boyd, de Canadá, está todavía en fase de desarrollo.

## 5.2. Marco formal y diseño de los premios

### 5.2.1. Comparación de los tres prototipos de premios del sector privado

El marco formal de un premio a la calidad, que incluye cuestiones como el año de creación, la iniciativa, la institución convocante, el tipo de premio, los tipos de organización admitidos, los requisitos de participación y el tipo de financiación, da una primera idea de la función y la relevancia de la gestión de la calidad en el sector público. El diseño de los premios a la calidad se refiere al objetivo que se persigue con dichos premios, al concepto de competencia, a la definición de excelencia y al concepto de recompensa. Para la evaluación de los premios a la calidad será importante comparar hasta qué punto el diseño de un premio concreto es coherente con el objetivo perseguido.

Tabla nº 5. Comparación de los tres prototipos de premios del sector privado.

Premio a la calidad	Premio Deming	Premio Nacional a la Calidad Malcolm Baldrige	Premio Europeo a la Calidad
Año de institución	1951	1987	1992
Frecuencia	anual	anual	anual
Iniciativa	Unión de Científicos e Ingenieros Japoneses (JUSE)	Malcolm Baldrige National Quality Improvement Act	14 destacadas empresas de Europa occidental
Organización	JUSE	responsable: Departamento de Comercio; gestión: Instituto Nacional de Normalización y Tecnología (NIST); administración: Sociedad Americana para el Control de Calidad (ASQC)	Fundación Europea para la Calidad y la Gestión, con el apoyo de la Comisión de la Unión Europea y de la Organización Europea para la Calidad
Propósito del premio	premiar a las organizaciones privadas que han logrado destacadas mejoras de rendimiento a través de la aplicación del control de calidad en toda la empresa; promover el control total de la calidad (CTC)	ofrecer reconocimiento a las empresas de los EE UU que destacan en la gestión de la calidad y en los logros de calidad; contribuir a aumentar las expectativas y las prácticas de rendimiento de la calidad; facilitar la comunicación y el intercambio entre organizaciones de todo tipo; servir como instrumento de trabajo para la planificación, la formación, la evaluación y otros usos	
Concepto de competición	reconocimiento	competición	reconocimiento y competición
Definición de excelencia	por encima de la media	absoluta	por encima de la media y absoluta

Premio a la calidad	Premio Deming	Premio Nacional a la Calidad Malcolm Baldrige	Premio Europeo a la Calidad
Concepto de recompensa	concepto de aprobado-suspendido	sin ranking	dos categorías de premios: <ul style="list-style-type: none"> <li>. la Medalla Europea a la Calidad;</li> <li>. el Premio Europeo a la Calidad</li> </ul>
Categorías del premio (en términos de organización)	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Premio Deming a personas</li> <li>. Premio Deming a aplicaciones corporativas</li> <li>. Premio Deming para pequeñas empresas</li> <li>. Premio de Control de Calidad para Industrias</li> <li>. Medalla Japonesa al Control de Calidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Empresas industriales</li> <li>. Empresas de servicios</li> <li>. Pequeños negocios</li> </ul>	-
Requisitos básicos de participación	todo tipo de empresas del sector privado, también abierto a instituciones públicas; desde 1984 algunas categorías del premio están abiertas a empresas que operan fuera de Japón	cualquier tipo de organización privada	cualquier tipo de organización privada; en 1996 también abierto al sector público
Condiciones y restricciones para la participación	<ul style="list-style-type: none"> <li>. las divisiones empresariales pueden concursar si tienen cierta libertad de gestión y la autoridad para promover el futuro desarrollo de su negocio</li> <li>. los ganadores pueden optar a la Medalla Japonesa al Control de Calidad tras cinco años o más</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. las filiales pueden concursar si actúan autónomamente y si cumplen otros requisitos</li> <li>existen restricciones si una misma empresa presenta múltiples solicitudes</li> <li>. los ganadores no pueden volver a presentarse al premio durante un período de 5 años</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. las filiales pueden concursar si las empresas tienen más de 500 trabajadores y si se cumplen otros requisitos</li> <li>. existen restricciones si una misma empresa presenta múltiples solicitudes</li> <li>. los ganadores no pueden volver a participar durante un período de 5 años</li> </ul>

Premio a la calidad	Premio Deming	Premio Nacional a la Calidad Malcolm Baldrige	Premio Europeo a la Calidad
Financiación	JUSE	recaudación de fondos del sector privado (a través de la Fundación para el MBNQA)	cuotas de participación de las empresas de Europa occidental
Cuota de participación	gratuita	tarifa de inscripción (\$1.200-\$4.000) más gastos de las visitas de inspección	tarifa de inscripción (1.000 y 3.000 ccus) más gastos de las visitas de inspección

## **El Premio Deming**

Teniendo en cuenta la temprana evolución del interés por la calidad en Japón, no es de extrañar que el primer premio a la calidad se convocara en dicho país. Tras la segunda guerra mundial, la principal tarea que se planteó Japón fue la reconstrucción de su industria. Para tener éxito como procesador de manufacturas, el objetivo clave era lograr calidad y eficiencia. En 1946, varios científicos e ingenieros fundaron la Unión de Científicos e Ingenieros Japoneses (JUSE) para promover el conocimiento científico sobre el control de la calidad (Tsuda, 1992: 1). Pronto el grupo de investigación de la calidad de la JUSE empezó a organizar seminarios y cursos de formación y también invitó a E. Deming a presentar una serie de conferencias en dichos seminarios. El Premio Deming fue instaurado en 1951 por la JUSE como muestra de agradecimiento por los logros de Deming en el control de la calidad.

El propósito del premio es seleccionar aquellas empresas que han logrado "*significativas mejoras en su rendimiento* a través de la aplicación del control de calidad en toda la empresa" (JUSE, 1992: 5). Por lo tanto, no es importante mostrar un nivel particular de rendimiento en un momento dado, sino que es necesario evidenciar un proceso de aprendizaje continuo dentro de la empresa. El Premio Deming no es realmente competitivo, ya que todos los participantes pueden obtenerlo cuando alcanzan al menos 70 puntos sobre 100. En el contexto de este premio, la excelencia puede definirse como una actuación por encima de la media. En coherencia con el principio de reconocimiento, el Premio Deming se basa en el concepto de aprobado o suspendido.

En su larga historia, el Premio Deming ha debido ser modificado en numerosas ocasiones para responder al cambio de los conceptos de calidad (Tsuda, 1993: 34-35). Con el tiempo, también se han desarrollado distintos tipos de premios Deming para diferentes categorías de solicitantes (JUSE, 1992: 2). El *Premio Deming para personas* se concede a individuos que hayan alcanzado la excelencia en la teoría, la aplicación o la difusión del control estadístico de la calidad. También existen el *Premio Deming para aplicaciones corporativas del CTC* para empresas (incluyendo instituciones públicas) y el *Premio Deming para aplicaciones del CTC en filiales* o plantas que hayan demostrado un elevado rendimiento en la puesta en práctica del control de calidad en toda la empresa. Para las pequeñas y medianas empresas se convoca el *Premio para la aplicación corporativa del CTC en pequeñas empresas*.

Es importante señalar que el Premio Deming para aplicaciones corporativas del CTC fue "internacionalizado" en 1984, de modo que también pueden participar en él las empresas extranjeras. Otra particularidad de esta categoría es la Medalla Japonesa al Control de Calidad, otorgada a las empresas que obtienen el Premio Deming durante un período de más de cinco años con el objeto de fomentar la idea de mejora continua.

## **El Premio Nacional a la Calidad Malcolm Baldrige**

En el mundo occidental, los premios a la calidad fueron descubiertos mucho más tarde como medio para promover la gestión de la calidad. La necesidad de despertar la conciencia de la calidad y de introducir la gestión de la calidad en la industria no se manifestó hasta los años ochenta, cuando se percibió que Estados Unidos estaba perdiendo competitividad frente a Japón

debido a la mala calidad de productos y servicios. Acto seguido se realizaron esfuerzos para alcanzar un nivel de calidad más alto en la industria, que culminaron en la aprobación de la Ley Malcolm Baldrige para la Mejora de la Calidad (Ley 100-107). Esta ley dio origen al Premio Nacional a la Calidad Malcolm Baldrige (MBNQA, en sus siglas en inglés), convocado por vez primera en 1988. La responsabilidad del premio recae en el Departamento de Comercio. El NIST (Instituto Nacional de Normalización y Tecnología), que depende de la Oficina para la Tecnología de citado departamento, se encarga de gestionar el programa del premio y ha subcontratado a la ASQC (Sociedad Americana para el Control de la Calidad) para contribuir a administrar dicho programa. Además, existe un Consejo de Supervisores que actúa como un organismo asesor sobre el premio ante el Departamento de Comercio (NIST, 1994: ii).

El propósito del MBNQA es premiar a las empresas estadounidenses que *destacan por la excelencia de su gestión de la calidad y por sus logros en el ámbito de la calidad*. En comparación con el Premio Deming, el concepto del MBNQA es estático, ya que se orienta a un cierto nivel de rendimiento en un momento dado. Otros objetivos del MBNQA son contribuir a aumentar las expectativas y las prácticas del rendimiento de calidad, facilitar la comunicación y el intercambio entre organizaciones de todo tipo, y servir como instrumento de trabajo para la planificación, la formación, la evaluación y otros usos. Esto muestra que la trascendencia real de un premio no debe medirse en términos de los concursantes, ya que el número de copias de las condiciones de participación (450.000 en el caso del MBNQA) puede constituir un indicador más realista del impacto de un premio.

El MBNQA es claramente un premio competitivo, ya que sólo hay seis ganadores posibles por año (Garvin, 1991: 93). La excelencia se define en términos absolutos, lo que significa que debe obtenerse un cierto número de puntos para poder obtener el premio. En teoría, algún año los premios pueden quedar desiertos si los participantes no alcanzan este nivel predeterminado de puntos. A pesar de este énfasis en la competitividad, el MBNQA no efectúa distinción alguna entre las distintas categorías de premiados.

Por lo que respecta al alcance del premio, el MBNQA puede definirse como un premio a la calidad exclusivamente orientado al sector privado, ya que sólo pueden participar en él empresas con ánimo de lucro. El premio consta de tres categorías: para empresas industriales, de servicios y pequeñas empresas. Hay condiciones más detalladas y restricciones a la participación para garantizar la imparcialidad y la coherencia (NIST, 1994: 39 y ss.).

## **El Premio Europeo a la Calidad**

El Premio Europeo a la Calidad (EQA en sus siglas en inglés) constituye la contrapartida del MBNQA en Europa occidental. Fue impulsado por catorce grandes empresas europeas que percibieron la necesidad de aplicar la TQM y otros programas para la mejora continua (EFQM, 1994: 5). En consecuencia, en 1988 se creó la Fundación Europea para la Gestión de Calidad (EFQM), con el doble objetivo de incrementar la aceptación de la calidad como una estrategia para alcanzar ventajas competitivas y promover las medidas de mejora de la calidad. El Premio Europeo a la Calidad es una parte importante de esta política de calidad, y fue convocado por vez primera en 1992.

Por lo que respecta a la competición, el Premio Europeo a la Calidad adopta una postura

intermedia entre el Premio Deming y el MBNQA, al aplicar simultáneamente los principios de política de calidad, y fue convocado por vez primera en 1992.

Por lo que respecta a la competición, el Premio Europeo a la Calidad adopta una postura intermedia entre el Premio Deming y el MBNQA, al aplicar simultáneamente los principios de competición y reconocimiento. De este modo, el premio distingue entre dos categorías de ganadores: la *Medalla Europea a la Calidad* se otorga a empresas que alcancen un cierto nivel en gestión de la calidad, según establezca el jurado, mientras que el *Premio Europeo a la Calidad* se otorga al exponente de mayor éxito en TQM en Europa occidental (EFQM, 1994: 5).

Del mismo modo que el MBNQA, el premio está abierto a todo tipo de empresas privadas y los requisitos de participación también son similares. No obstante, en 1996 el Premio Europeo a la Calidad se abrirá también al sector público. La EFQM financia la organización de dicho premio mediante la contribución de las empresas que forman parte de la fundación y con las tarifas de inscripción de los participantes.

Esta primera comparación entre el Premio Deming, el MBNQA y el Premio Europeo a la Calidad muestra que a pesar de que las tres convocatorias se basan en un marco común de TQM, difieren considerablemente entre sí por lo que respecta a su diseño. Utilizan distintos conceptos de lo que representa la competición y la recompensa, y se basan en diferentes definiciones de excelencia. Parece que cuanto más institucionalizado esté un premio, más categorías se establecen para los distintos tipos de organización. Los tres premios están profundamente arraigados en su respectivo ámbito empresarial, como lo demuestra el compromiso financiero de las empresas para la organización del premio.

### 5.2.2. Comparación de los premios convocados en el sector público

La siguiente comparación (tabla nº 6) de los premios existentes en el sector público se basa en la información obtenida a partir del material de solicitud respectivo, en referencias bibliográficas y en un cuestionario realizado por la autora.

Tabla nº 6. Diseño y marco formal de los premios a la calidad convocados para el sector público.

Premio a la calidad	Programa de Premios Charter Mark (Gran Bretaña)	Concurso para la Calidad en el Servicio Público (Portugal)	Premio Speyer a la Calidad (Alemania)
Año de institución	1992	1993	1992
Frecuencia	anual	anual	1992, 1994
Iniciativa	parte del Next Steps Programme, impulsado por el primer ministro Major en 1988	pieza angular de la política de calidad impulsada por el primer ministro Cavaco Silva en 1991	privada (profesores Klages y Hill, Escuela de Posgrado de Ciencias de la Administración, Spira)
Organización	Sección de la Carta del Ciudadano (parte de la Oficina de Servicios Públicos y Ciencia, dependiente del gobierno)	Secretariado para la Modernización Administrativa (dependiente del gobierno)	Escuela de Posgrado de Ciencias de la Administración, Spira
Propósito del premio	premiar a organismos que ofrezcan un servicio excelente al público; actuar como instrumento para medir la calidad del servicio que ofrecen los organismos públicos	premiar a aquellos servicios que ofrezcan calidad; estimular la autoevaluación de los servicios públicos; difundir las experiencias de calidad por los servicios públicos y la sociedad	identificar y premiar a los organismos públicos que se rigen por la excelencia y están orientados al futuro, al servicio, son eficientes y eficaces, tienen éxito y ponen su énfasis en el rendimiento
Concepto de la competición	reconocimiento	competición	competición y reconocimiento
Definición de excelencia	por encima de la media	relativa	relativa

Premio a la calidad	Programa de Premios Charter Mark (Gran Bretaña)	Concurso para la Calidad en el Servicio Público (Portugal)	Premio Speyer a la Calidad (Alemania)
Concepto de recompensa	sin ranking	sin ranking	tres categorías de premios: <ul style="list-style-type: none"> <li>· Premio Speyer a méritos particularmente destacados para la modernización de la Administración Pública;</li> <li>· Premio Speyer a méritos destacados para la modernización de la Administración Pública;</li> <li>· Premio Honorífico Speyer</li> </ul>
Categorías del premio	una	una	una
Requisitos básicos de participación	servicios públicos cuyo propósito principal es servir directamente al público (las autoridades locales sólo pueden participar a través de unidades o departamentos individuales)	organismos públicos pertenecientes a la Administración central	todo tipo de organismos públicos
Condiciones y restricciones para la participación	evidencia de un grado sustancial de autonomía financiera y de gestión	ninguna	evidencia de un grado sustancial de autonomía financiera y de gestión
Financiación	pública	pública	proviniente de distintas fuentes
Cuota de participación	ninguna	ninguna	ninguna
Premio	simbólico	simbólico	simbólico

## **El Programa de Premios *Charter Mark* (Gran Bretaña)**

El *Charter Mark* británico se instituyó en 1992 a iniciativa del primer ministro John Major, y debe considerarse como una parte integrante de las propuestas del programa *Next Steps*. La principal recomendación del informe *Next Steps* de febrero de 1988 era que el servicio público debía reestructurarse de modo que la prestación de servicios estuviera tan separada como fuera posible del trabajo relacionado con la aplicación de políticas, y que debía ser ejecutado por unidades que actuaran en estructuras de tipo empresarial (Jordan y O'Toole, 1995: 6). Según este enfoque, la descentralización administrativa constituye un requisito previo para la prestación de servicios públicos de mejor calidad. La Carta del Ciudadano y el programa de premios *Citizen Charter Mark* proporcionan las directrices y los incentivos para estas nuevas unidades administrativas. Dicho programa, por consiguiente, cuenta con un fuerte apoyo político, que se traduce en que la organización del premio en manos de la Sección de la Carta del Ciudadano forma parte de la Oficina del Gabinete británico.

Según la Sección de la Carta del Ciudadano, el premio *Charter Mark* constituye una herramienta para medir la calidad del servicio que proporcionan los organismos públicos. Es también "un premio para organizaciones que ofrezcan un excelente servicio al público" (Cabinet Office and the Central Office of Information, 1995: 5). Ofrecer un excelente servicio implica cumplir los requisitos fijados por las bases del *Charter Mark*. El concepto de competición subyacente se basa en el reconocimiento, lo que significa que el número de premiados está abierto y que no se establece ranking alguno. En consecuencia, cada año hay un elevado número de ganadores: 36 en 1992, 93 en 1993 y 98 en 1994.

El Premio *Charter Mark* no otorga premios específicos para distintas categorías según los tipos de organismos. Sólo se admiten organismos que tienen contacto directo con los clientes. Los municipios no pueden presentarse en cuanto unidad, pero sí como departamentos de servicios separados (Cabinet Office and the Central Office of Information, 1995: 33). La inscripción al programa es gratuita y los ganadores están autorizados a emplear el símbolo distintivo de la Carta (*Charter Mark*) en sus productos y equipamiento por un período de tres años (Cannon y Fry, 1995: 202).

## **Concurso para la Calidad en el Servicio Público (Portugal)**

Del mismo modo que el programa británico de premios *Charter Mark*, el Concurso para la Calidad en el Servicio Público de Portugal también cuenta con el apoyo político del primer ministro y forma parte de un programa global de calidad iniciado en 1991 (Corte-Real, 1994: 2 y ss.). La convocatoria portuguesa está organizada por el Secretariado para la Modernización Administrativa, que depende directamente del gobierno portugués.

El propósito de este premio es también doble: en primer lugar, estimular la autoevaluación e incrementar la conciencia general por la calidad tanto en el servicio público como en el conjunto de la sociedad portuguesa. El segundo objetivo es premiar aquellos servicios que ofrezcan calidad, así como animarles a mantener y desarrollar su nivel de calidad (Secretariado para a Modernização Administrativa, 1994: 1). A diferencia del programa británico, la convocatoria portuguesa se basa en la competición, ya que sólo se conceden cinco premios anualmente. Los

cinco ganadores, por lo tanto, son mejores que todos los demás participantes. El premio portugués se basa asimismo en una noción relativa de la excelencia.

La convocatoria está abierta a todo tipo de organismos públicos dependientes de la Administración central, lo que implica más del 82 por ciento de la Administración Pública portuguesa. Aproximadamente el 10 por ciento de las Direcciones Generales y otros servicios equivalentes participaron en las convocatorias de 1993 y 1994 (Corte-Real, 1994: 6). Los premios consistieron en esculturas simbólicas entregadas por el primer ministro portugués.

### **El Premio Speyer a la Calidad**

El Premio Speyer a la Calidad fue instituido en 1992 debido a la iniciativa privada de los profesores Klages y Hill, de la Escuela de Posgrado de Ciencias de la Administración, en Spira. Debido a que no existe ninguna política de modernización a nivel federal, este premio no cuenta con demasiado apoyo político. A causa de los limitados recursos financieros y de organización del mundo académico, el Premio Speyer sólo se convoca cada dos años.

El Premio Speyer a la Calidad tiene el propósito de identificar aquellos organismos públicos que se rigen por la excelencia y están dispuestos a servir de modelo para el sector público (Haubner, 1993: 49). El premio se basa tanto en la competición como en el reconocimiento: un número abierto de finalistas reciben el Premio Honorífico Speyer y los dos mejores finalistas obtienen el Premio Speyer. Todos los ganadores son seleccionados sobre la base de una concepción relativa de la excelencia. En 1992 se concedieron 3 premios y 7 premios honoríficos (Haubner, 1993: 53). En 1994, el jurado eligió 2 primeros ganadores, 12 segundos ganadores y 10 ganadores honoríficos (Hill y Klages, 1995: IX–XI).

El Premio Speyer está abierto a todo tipo de organismos públicos que cuentan con un cierto grado de autonomía financiera. En 1992 participaron 59 organismos públicos, y en 1994 los participantes fueron 67. El premio es simbólico, pero cuenta con un elevado prestigio en la Administración Pública alemana.

Tabla nº 6 (continuación).

Premio a la calidad	Premio Presidencial a la Calidad y Premio a la Mejora de la Calidad (QIP) (Estados Unidos)	Premios a la Excelencia (en calidad, en innovación y en iniciativa empresarial) (Canadá)	Programa del Premio <i>Suggestion</i> (Canadá)
Año de institución	1988	1984	1987
Frecuencia	anual	anual	programa continuo
Iniciativa	gobierno federal de los EE UU, como piedra angular del Programa de evaluación del rendimiento de la Administración	gobierno de Canadá, tras consultas con el sector privado	gobierno federal de Canadá
Organización	Instituto Federal de Calidad	Instituto Nacional de Calidad y Cámara de Industria Canadiense	Consejo del Tesoro
Propósito del premio	<ul style="list-style-type: none"> <li>· otorgar reconocimiento a organizaciones que hayan puesto en práctica la gestión de calidad de forma ejemplar;</li> <li>· extender la conciencia y promover la aplicación de la gestión de calidad por toda la Administración federal;</li> <li>· proporcionar un modelo que los organismos públicos puedan emplear para comparar y evaluar su propia calidad</li> </ul>	<p>premio a la calidad: otorgar reconocimiento a organismos que hayan alcanzado un nivel destacado en un marco de calidad global;</p> <p>premio a la innovación: otorgar reconocimiento en el logro de una aplicación innovadora de la tecnología a procedimientos, productos y servicios en el mundo de los negocios canadiense</p>	obtener ideas de los empleados que contribuyan a mejorar la gestión y a mantener la productividad, el ahorro, la eficiencia y la eficacia, con el objeto de mejorar las relaciones entre directivos y empleados
Concepto de la competición	competición	competición	reconocimiento
Definición de excelencia	absoluta	absoluta	mejora continua

<b>Premio a la calidad</b>	<b>Premio Presidencial a la Calidad y Premio a la Mejora de la Calidad (QIP) (Estados Unidos)</b>	<b>Premios a la Excelencia (en calidad, en innovación y en iniciativa empresarial) (Canadá)</b>	<b>Programa del Premio <i>Suggestion</i> (Canadá)</b>
<b>Concepto de recompensa</b>	dos clases de premios (los concursantes al Premio Presidencial deben haber obtenido en primer lugar el QIP)	dos clases de premios (premiados y ganadores de un certificado)	premios en metálico y otros premios
<b>Categorías del premio (en términos de organización)</b>	una	categorías: <ul style="list-style-type: none"> <li>. industria (dos)</li> <li>. servicios (dos)</li> </ul> en el sector público: <ul style="list-style-type: none"> <li>. educación</li> <li>. administración</li> <li>. sanidad</li> </ul>	una
<b>Requisitos básicos de participación</b>	organismos federales	todo tipo de organizaciones públicas y privadas	empleados de la Administración Pública canadiense (a título individual o en grupos)
<b>Condiciones y restricciones para la participación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. los participantes deben contar con un mínimo de 100 empleados federales a jornada completa</li> <li>. deben ser organismos autónomos, con una misión propia definida</li> <li>. deben proporcionar productos y servicios a clientes que se hallen fuera de su propio organismo</li> <li>. los ganadores no pueden optar al mismo premio durante 4 años</li> <li>. el número de solicitudes de cada departamento del gobierno está en función del tamaño del mismo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. debe demostrarse una mejora continua durante un período mínimo de 3 años</li> <li>. la actividad principal del concursante debe desarrollarse en Canadá</li> <li>. los concursantes deben tener presente que se realizarán inspecciones en las que se examinará una selección aleatoria de clientes y proveedores externos</li> </ul>	los empleados que forman parte de la categoría de directivos no pueden optar a premios en metálico
<b>Financiación</b>	gubernamental	?	en base al presupuesto de la organización participante

Premio a la calidad	Premio Presidencial a la Calidad y Premio a la Mejora de la Calidad (QIP) (Estados Unidos)	Premios a la Excelencia (en calidad, en innovación y en iniciativa empresarial) (Canadá)	Programa del Premio <i>Suggestion</i> (Canadá)
Cuota de participación	los finalistas deben costear las visitas de inspección y los premiados deben costear la publicación de los estudios de caso, la producción de vídeos y los desplazamientos a las conferencias sobre la calidad en la Administración federal	ninguna	ninguna
Premio	simbólico	simbólico	en metálico (de 50 a 10.000 dólares) y simbólico

## **Programa del Premio Presidencial a la Calidad**

El Programa del Premio Presidencial a la Calidad puede considerarse como el equivalente federal del Premio Malcolm Baldrige (MBNQA). También fue instituido en 1988 y es otorgado anualmente por el presidente de los Estados Unidos. Su diseño, sin embargo, se basa en un proceso a dos niveles, ya que el programa incluye dos premios: el Premio Presidencial a la Calidad y el Premio *Quality Improvement Prototype* (QIP). Este último tiene por objetivo fomentar la participación de los departamentos "menos desarrollados" en el proceso de calidad. No obstante, no existe estigma alguno de "menor desarrollo" vinculado al QIP, ya que los concursantes al Premio Presidencial deben haber ganado anteriormente un premio QIP (Harwick y Russell, 1993: 34). Ambos premios están administrados por el Instituto Federal de Calidad, que se convirtió en un organismo clave para el Consejo Presidencial de Gestión a la hora de hacer participar a los empleados federales en el Programa nacional de evaluación del rendimiento de la Administración (Hamson, 1990: 46-48).

El Programa del Premio Presidencial a la Calidad persigue el propósito de "otorgar reconocimiento a organismos que hayan puesto en práctica la gestión de calidad de forma ejemplar, de lo cual se hayan podido derivar mejores productos y servicios y un empleo más eficaz de los dólares de los contribuyentes" (Federal Quality Institute, 1995: 2). Además de este propósito, el premio tiene otros dos objetivos más indirectos, que consisten en extender la conciencia sobre la gestión de calidad y proporcionar un modelo para la autoevaluación. Ambos premios son altamente competitivos: cada año el Instituto Federal de Calidad otorga como mucho dos premios presidenciales y seis premios QIP. Los ganadores de ambos premios son seleccionados según una cierta puntuación, de modo que la definición subyacente de excelencia es absoluta.

El programa de premios está abierto básicamente a todo tipo de organismos, siempre que cuenten con un mínimo de 100 empleados federales y con una cierta autonomía de gestión. El Instituto Federal de Calidad pone un límite al número de solicitudes por departamento del gobierno con el objeto de animar a los organismos a llevar a cabo evaluaciones internas y seleccionar las mejores nominaciones para concursar en el marco del programa (Federal Quality Institute, 1995: 3). La participación es gratuita, aunque los concursantes deben hacerse cargo de los costes de las visitas e inspecciones. Asimismo, los ganadores deben responsabilizarse de financiar y llevar a cabo una serie de actividades para promover la gestión de la calidad en la Administración federal.

## **Los Premios a la Excelencia (Canadá)**

Los Premios a la Excelencia de Canadá constituyen una convocatoria muy interesante, ya que comprende tres tipos distintos de premios: a la calidad, a la iniciativa empresarial y a la innovación. Este amplio programa de premios se puso en marcha en 1984 con el nombre de Premios a la Excelencia Empresarial de Canadá. En ese momento, el programa estaba abierto a todos los sectores de la industria para reconocer logros remarcables en las categorías de iniciativa empresarial, diseño industrial, innovación, inventiva, marketing y pequeñas empresas (National Quality Institute, 1994: 1). Desde 1995, el premio a la calidad está abierto tanto a organizaciones

privadas como públicas (National Quality Institute, 1995: 2). El programa está organizado por el Instituto Nacional de Calidad, con el apoyo de una oficina de premios patrocinada por la Cámara de Industria Canadiense.

Según el tipo de premio, el propósito del Premio a la Excelencia en Calidad es otorgar reconocimiento a organizaciones que hayan alcanzado un nivel destacado en un marco de calidad global (National Quality Institute, 1995: 5). Los premios a la innovación se sitúan en el ámbito de las aplicaciones innovadoras de la tecnología a procedimientos, productos y servicios en el mundo de los negocios canadiense (National Quality Institute, 1995: 20). Existen hasta tres premios para cada categoría. La excelencia se entiende como un concepto absoluto, como lo demuestra el hecho que en 1994 dos de las ocho categorías quedaron desiertas. No obstante, además de un limitado número de premios (tres por categoría), también se otorgan premios al mérito a las organizaciones que demuestran un buen rendimiento.

A diferencia de la mayoría de premios, los Premios a la Excelencia canadienses exigen a los participantes la práctica de mejoras continuas durante un período mínimo de tres años. Por lo tanto, al comité de evaluación le resulta posible evaluar los resultados obtenidos en las distintas categorías sobre una base firme. Los concursantes también deben someterse a visitas e inspecciones en las que puede examinarse una selección aleatoria de clientes y proveedores externos.

### **El programa de premios *Suggestion* (Canadá)**

Este es un premio a la calidad atípico, ya que está dirigido a los empleados y no a la organización en sí. Pero como no se basa en nominaciones (como los demás programas del Plan de premios e incentivos), puede considerarse como un premio a la calidad según la definición que hemos adoptado. En cuanto parte integrante del mencionado plan, el programa de premios *Suggestion* [sugerencia] fue impulsado por el gobierno canadiense en 1987, invitando a los organismos de la Administración federal a convocar y encargarse de un programa de premios *Suggestion* según los términos del Plan de premios e incentivos (Treasury Board Canada, 1987: capítulo 365, 1.2). Este plan está administrado y evaluado por el Consejo del Tesoro canadiense.

El propósito del programa de premios *Suggestion* es obtener ideas de los empleados que contribuyan a mejorar la gestión y a mantener la productividad, la economía, la eficiencia y la eficacia, mejorando asimismo las relaciones entre directivos y empleados. En otras palabras, la idea del programa consiste en identificar a individuos o grupos que contribuyan a la mejora continua de su organismo administrativo. La excelencia no se define estadísticamente como un cierto nivel de rendimiento en un momento dado, sino como una participación activa de los empleados que permita obtener "beneficios de inversión" para el organismo público. La excelencia, por lo tanto, se entiende en términos de mejoras continuas. El programa incluye dos categorías de premios: en metálico y simbólicos. Los empleados que forman parte de la categoría de directivos sólo pueden optar a certificados sin compensación financiera. Los premios deben financiarse a través del presupuesto de la organización pública participante, y oscilan entre un mínimo de 50 dólares y un máximo de 10.000.

Tabla n° 6 (continuación).

Premio a la calidad	Premio a la Innovación en las relaciones entre la Administración Pública y los ciudadanos (Italia)	Premio IPAC a la Gestión Innovadora (Canadá)	Premios a la Innovación en la Administración de EE UU (a nivel local y estatal)
Año de institución	1993	1990	1986
Frecuencia	convocatoria única	anual	anual (excepto en 1989)
Iniciativa	privada	privada	privada
Organización	Sistemi Publica Amministrazione Ricerche (SPA)	Instituto de Administración Pública de Canadá	Fundación Ford y Escuela de Administración John F. Kennedy (Universidad de Harvard)
Propósito del premio	identificar casos excelentes de innovación organizativa en el sector público y buscar casos excelentes de la aplicación de la Ley 241/90		identificar y conmemorar ejemplos destacados de resolución creativa de problemas en el sector público
Concepto de la competición	competición	competición	competición
Definición de excelencia	relativa	relativa	relativa
Concepto de recompensa	dos premios distintos (uno a la transparencia y otro a la eficiencia y la eficacia)	ranking (premios 1°-3°); el número de ganadores del premio es variable (5-10)	una categoría de premios (diez ganadores)
Categorías del premio (en términos de organización)	una	una	una (15 ganadores)

<b>Premio a la calidad</b>	<b>Premio a la Innovación en las relaciones entre la Administración Pública y los ciudadanos (Italia)</b>	<b>Premio IPAC a la Gestión Innovadora (Canadá)</b>	<b>Premios a la Innovación en la Administración de EE UU (a nivel local y estatal)</b>
<b>Requisitos básicos de participación</b>	todo tipo de organismos públicos	todo tipo de organismos públicos	hasta 1995, limitado a organismos públicos locales y estatales; a partir de 1995, abierto a cualquier organismo de la Administración
<b>Condiciones y restricciones para la participación</b>	las innovaciones deben ser ya operativas y deben tener un significativo contenido organizativo y de política interna	las innovaciones deben ser operativas desde un máximo de cuatro años antes de la fecha límite de inscripción	las innovaciones deben tener un significativo contenido en política interna, deben ser operativas (desde al menos un año) y deben ser financiadas como mínimo en un 50% por una o más instituciones de la Administración
<b>Financiación</b>	privada	privada	privada
<b>Cuota de participación</b>	ninguna	ninguna	ninguna
<b>Premio</b>	cursos de formación en Italia y en el extranjero	simbólico	en metálico (100.000 dólares para los ganadores y 20.000 a los finalistas)

Mientras que los premios "auténticos" a la calidad intentan evaluar a un organismo público en su conjunto, los premios a la innovación se centran en proyectos o programas innovadores. Actualmente, existen tres premios a la innovación organizados anualmente para el sector público: el Premio para Innovaciones en la Administración Pública (Italia), el Premio IPAC a la Gestión Innovadora (Canadá) y los Premios a la Innovación en la Administración de EE UU (que antes sólo se convocaban a nivel local y estatal).

### **El Premio a la Innovación en las relaciones entre la Administración Pública y los ciudadanos (Italia)**

Este premio a la innovación fue instituido a iniciativa de Sistemi Pubblica Amministrazione Ricerche (SPA), que es un instituto de investigación privado. El premio se ha visto estimulado por una serie de leyes como la Ley 241/1990 (sobre transparencia administrativa), la 142/1990

(sobre autonomía local) y la 29/1993 (sobre la llamada privatización del empleo público). Dichas leyes también definen el tema general del premio a la innovación, que concierne a las relaciones entre la Administración Pública y los ciudadanos. Esto debe entenderse en el sentido de la transparencia o la publicidad, según se cita en el artículo 1º de la Ley 241/1990 (SPA, 1993: 9). Otras cuestiones derivadas de la Ley 241 son la eficacia de la gestión administrativa y el empleo económico de los recursos. Este trasfondo explica asimismo el propósito del premio, que consiste en identificar casos excelentes de innovación organizativa en el sector público, así como buscar casos excelentes de la aplicación de la Ley 241/1990 (Bonetti, 1995: 214). No obstante, las innovaciones no deben estar necesariamente relacionadas con la Ley 241.

En 1993 fueron premiados 20 organismos públicos. El premio a la innovación está abierto a todo tipo de organizaciones públicas.

### **Los Premios a la Innovación en la Administración Estadounidense**

Este es el más arraigado de los premios a la innovación en el sector público. Fue instaurado en 1986 con el nombre de Premios a las Innovaciones en la Administración Local y Estatal, pero en 1995 cambió su nombre por el de Premios a la Innovación en la Administración Estadounidense. El programa de premios se basa en una iniciativa privada y está organizado por la Fundación Ford y la Escuela de Administración John F. Kennedy, de la Universidad de Harvard. Se convoca con periodicidad anual. Hasta 1994, el programa de premios no tuvo un tema anual, pero en 1994 y 1995 los premios han estimulado la participación de organismos que hubieran tratado tres temas en particular (aprovechamiento de la creatividad de los empleados que están en primera línea, remodelación de la mentalidad de la organización, innovación significativa en la aplicación de políticas). No obstante, la participación no debía limitarse exclusivamente a estos temas (John F. Kennedy School of Government, 1995: 2).

El propósito del premio se formula del siguiente modo: "identificar y conmemorar ejemplos destacados de resolución creativa de problemas en el sector público" (John F. Kennedy School of Government, 1995: 1). Esto significa que se buscan programas innovadores que sean mejores en relación con los demás. Durante los primeros años se premiaba a 10 ganadores por convocatoria. En 1995 los premios se ampliaron a 15, dotados con 100.000 dólares. Otros quince participantes recibieron premios de 20.000 dólares. Asimismo, el programa se ha ampliado y actualmente incluye también las innovaciones en la Administración federal, además de las que provengan de los Estados y de la Administración local. Esta extensión de los requisitos de participación se debe a las iniciativas del vicepresidente Al Gore para llevar a cabo la llamada reinención de la Administración federal.

### **Programa de Premios IPAC a la Innovación**

El programa de premios a la innovación del Instituto de Administración Pública de Canadá (IPAC) se inició en 1990 con el impulso de la iniciativa privada. Su periodicidad es anual, la organización está en manos del IPAC y los temas cambian en cada convocatoria. Hasta ahora los temas han sido los siguientes:

- 1990: el servicio al público

- 1991: descentralización de competencias
- 1992: gestión en asociación
- 1993: mejor con menos
- 1994: la remodelación de la Administración
- 1995: la puesta en práctica de la diversidad

El premio es claramente competitivo, con una selección basada en una concepción relativa de la excelencia. Hay tres primeros premios, tres segundos y tres terceros. Respecto a los requisitos de participación, la convocatoria es algo restringida, ya que sólo se permite concursar a organismos públicos cuyas innovaciones sean bastante recientes (no más de cuatro años). Debido a los limitados recursos de los organizadores, los premios son únicamente simbólicos (Borins, 1995: 218).

Tabla nº 6 (continuación).

Premio a la calidad	Premio Finlandés a la Calidad	Premio Danés a la Calidad	Premio Sueco a la Calidad
Año de institución	1991	1993	1992
Frecuencia	anual	anual	anual
Iniciativa	empresarial	empresarial	empresarial
Organización	Sociedad Finlandesa para la Calidad	Secretaría del Premio Danés a la Calidad	Instituto Sueco para la Calidad
Propósito del premio	actuar como instrumento de mejora; identificar buenos ejemplos de gestión de la calidad	Ver EQA	instrumento para la autoevaluación; fuerza motriz interna; impulsor externo de opinión
Concepto de la competición	competición	competición	competición
Definición de excelencia	absoluta	absoluta	absoluta
Concepto de recompensa	sin ranking; como máximo 2 ganadores	un ganador como máximo	un ganador como máximo
Categorías del premio	una	una	una
Requisitos básicos de participación	empresas; desde 1994 abierto a organismos públicos	firmas tanto del sector privado como del público	todo tipo de organizaciones privadas y públicas
Condiciones y restricciones para la participación	-	-	-
Financiación	30% de fondos públicos, 60% del sector privado, 10% de las cuotas de participación	cuota de los convocantes, cuotas de participación, fondos públicos (desde 1994)	?
Cuota de participación	cuota moderada	ninguna	ninguna
Premio	simbólico	simbólico	simbólico

Mientras que los demás premios comentados estaban específicamente diseñados para el sector público, los premios escandinavos tienen su origen en el sector privado. El Premio Finlandés a la Calidad se convocó por vez primera en 1991 y se abrió al sector público en 1994. El Premio Sueco a la Calidad se instituyó en 1992 y ha estado abierto a los organismos públicos desde 1995. El premio danés es aún joven, ya que se creó en 1993. Desde su inicio, sin embargo, ha estado abierto tanto a las organizaciones privadas como a las públicas. Todos los premios escandinavos están organizados por las respectivas instituciones para la calidad en cada país.

Las semejanzas entre estos tres de premios son bastante destacadas. Su objeto es proporcionar una herramienta para la autoevaluación e identificar buenos ejemplos para que otras organizaciones puedan aprender de ellos. El proceso de selección de estos premios es altamente competitivo. El requisito previo para ganar cualquiera de ellos es obtener un cierto número de puntos. Debido a esta noción absoluta de la excelencia, puede darse que en un año determinado no haya ningún ganador, como sucedió en el caso del premio sueco en 1993. No hay ranking alguno entre los ganadores ni existe diferenciación entre las distintas categorías organizativas.

Por cuanto respecta a los recursos financieros de las convocatorias escandinavas, al tratarse de premios mixtos entre los sectores público y privado presentan la ventaja de contar con patrocinadores privados y, al mismo tiempo, apoyo financiero público. No obstante, los premios otorgados son únicamente simbólicos.

### 5.2.3. Conclusiones

Tras este detallado análisis de los premios a la calidad en los sectores público y privado, la cuestión general que se plantea es en qué difiere la noción de calidad y qué es lo que tienen en común los distintos premios. Si abordamos en primer lugar la cuestión de los puntos en común, la comparación efectuada nos muestra que todos los premios a la calidad tienen los mismos objetivos, aunque su formulación pueda variar un poco. Existen tres tipos de propósitos que se proponen alcanzar los premios a la calidad:

- Su objetivo inmediato es identificar organizaciones cuyo funcionamiento pueda considerarse como excelente. Este ejercicio de investigación tiene a su vez dos propósitos: por una parte, premiar a dichas organizaciones; por otra, obtener modelos que puedan ser adoptados por otras organizaciones.

- Otro importante objetivo de los premios a la calidad es proporcionar a las organizaciones una herramienta para la autoevaluación.

- Por último, otro propósito más general consiste en incrementar la conciencia sobre la calidad y promover la gestión de la calidad en el seno de las distintas organizaciones.

A pesar de los objetivos comunes que presentan los distintos premios a la calidad, su diseño varía considerablemente. Según el concepto que se tenga de la competición, los premios a la calidad pueden basarse en una calificación lo que implica que el número de ganadores es abierto, y que puede llegar a ser tan grande como en el caso del premio *Charter Mark*, o bien en la competición. Esto supone que el número de ganadores está predeterminado y que en premios muy competitivos se da incluso una competición entre los ganadores por obtener el mejor puesto en un ranking o clasificación. Existen asimismo distintas nociones de excelencia entre los organizadores de los premios:

- El Premio Speyer a la Calidad y el Concurso para la Calidad en el Servicio Público de Portugal se basan en un concepto relativo de excelencia. Las organizaciones excelentes son aquellas que son relativamente mejores que las de los demás participantes. Aquí la excelencia depende del rendimiento general de la muestra dada de concursantes. Es obvio que este concepto ordinal no requiere un sistema de puntos competitivo.

- Los premios a la calidad en el sector público que siguen el esquema del premio Malcolm Baldrige o del Premio Europeo a la Calidad definen la excelencia como el hecho de situarse por encima de la media o bien mediante la obtención de un cierto número de puntos; en el primer caso el objetivo es más bajo que en el segundo. Los premios a la calidad con un concepto absoluto de la excelencia son muy exigentes, y puede darse el caso de que en un año concreto no haya ganadores si ninguna organización alcanza el objetivo predeterminado. Ambas definiciones cardinales de la excelencia requieren la elaboración de un sistema de puntuación.

Hay un rasgo de los premios a la calidad en el sector público que llama la atención, y es que sólo presenten una categoría de premios, mientras que en el sector privado hay premios como el Deming que a menudo cuentan con varias categorías de premios para distintos tipos de empresas. Una posible explicación de esta especialización de premios es que una mayor oferta atrae a un mayor número de concursantes. Si el premio está abierto a todo tipo de organizaciones, los participantes estarán más inseguros sobre si reúnen los requisitos exigidos o no.

Existe también una diferencia entre los premios a la calidad en sentido estricto y los premios a la innovación con respecto a la iniciativa: naturalmente, los gobiernos prefieren los premios a la calidad en su sentido clásico y son mucho más cautelosos respecto a los premios a la innovación. La razón de este compromiso de los ejecutivos con los premios a la calidad puede interpretarse como un intento por reforzar el control ejecutivo de la Administración Pública y disminuir la participación parlamentaria en la microgestión administrativa.

La comparación entre los premios a la calidad nacionales muestra que el alcance del premio se ajusta al sistema administrativo de cada país:

- El Premio *Charter Mark* británico está dirigido a organismos públicos que tratan directamente con el público, y no con la Administración central. Esta regulación de los requisitos de participación se debe a que aquellas organizaciones públicas que suministran servicios han sido convertidas en agencias con un considerable grado de libertad empresarial.

- Portugal, en cambio, presenta una Administración Pública fuertemente centralizada y una reducida economía abierta. Con el ingreso a la Comunidad Europea en 1986, la calidad tanto en el sector privado como en el público se ha convertido en una cuestión de importancia (Corte-Real, 1994: 2). Por consiguiente, el Concurso para la Calidad en el Servicio Público está dirigido a los servicios de la Administración central.

- El actual contexto alemán de los movimientos por la calidad en el sector público es distinto de la situación en Gran Bretaña y Portugal, ya que no existe un proceso de creación de agencias ni una política de modernización a nivel central. La gestión de la calidad en el sector público alemán es mucho más heterogénea y voluntarista que en los casos británico o portugués (Klages y Löffler, 1995: 375). Sobre esta base, el Premio Speyer a la Calidad admite todo tipo de organizaciones públicas que adopten iniciativas de calidad a todos los niveles y en todos los sectores de la Administración Pública.

- Los premios a la calidad norteamericanos y escandinavos están abiertos a la participación de organizaciones privadas y públicas. Esta circunstancia puede constituir un indicador de que la frontera entre los sectores público y privado en estos países es más fluida.

No obstante, el marco formal y el diseño de los premios a la calidad no deben sobrevalorarse. A menudo las cuestiones de organización y procedimiento están determinadas por factores situacionales y personales. Los criterios de evaluación de los premios a la calidad serán mucho más instructivos para aclarar la cuestión de si los distintos contextos administrativos constituyen o no una diferencia.

### 5.3. *Criterios de evaluación*

#### 5.3.1. Criterios de evaluación de los tres prototipos de premios del sector privado

Los criterios de evaluación de los premios a la calidad suelen centrarse en torno a seis o siete categorías, que son las siguientes: liderazgo, planificación (políticas y estrategia), recursos humanos, recursos físicos (material, información, tecnología, finanzas), procesos y satisfacción del cliente (Young, 1993: 51). Por esta razón, los premios a la calidad son claramente prescriptivos, sobre todo debido a que se pone un cierto énfasis en las categorías de evaluación. Los premios a la calidad están meramente abiertos con respecto a los instrumentos que pueden seleccionarse.

Las categorías de criterios suelen subdividirse en puntos que deben examinarse y áreas o cuestiones que deben abordarse. Los participantes proporcionan información en respuesta a requisitos específicos de dichas áreas. Estas especificaciones de los criterios de los premios son muy reveladoras para comprender la noción de "calidad total" que tienen los organizadores del premio.

Tabla nº 7. Criterios y puntos de evaluación con su importancia relativa para los tres premios a la calidad del sector privado.

Criterios básicos	Premio Deming (1992)	Premio Nacional a la Calidad Malcolm Baldrige (MBNQA) (1994)	Premio Europeo a la Calidad (EQA) (1995)
Liderazgo	-	Liderazgo (9%) . Liderazgo de los altos ejecutivos (45) . Gestión para la calidad (25) . Responsabilidad pública y ciudadanía corporativa (25)	Liderazgo (100)
Políticas y planificación	Políticas: . Políticas de gestión, de calidad, y de control/gestión de la calidad . Métodos para el establecimiento de políticas . Adecuación y coherencia de las políticas . Utilización de métodos estadísticos . Comunicación y difusión de las políticas . Control de las políticas y de los logros obtenidos . Relación de las políticas con los planes a corto y a largo plazo	Planificación estratégica de la calidad (6%): . Proceso de planificación de la calidad estratégica y del rendimiento de la empresa (35) . Planes de rendimiento y de calidad (25)	Políticas y estrategia

Criterios básicos	Premio Deming (1992)	Premio Nacional a la Calidad Malcolm Baldrige (MBNQA) (1994)	Premio Europeo a la Calidad (EQA) (1995)
Información y análisis	Recolección, comunicación y empleo de la información <ul style="list-style-type: none"> <li>. Obtención de información externa</li> <li>. Comunicación interdepartamental</li> <li>. Velocidad de la comunicación (empleo de ordenadores)</li> <li>. Procesamiento, análisis (estadístico) y utilización de la información</li> </ul> Análisis <ul style="list-style-type: none"> <li>. Selección de puntos importantes y de temas para mejorar</li> <li>. Adecuación de los métodos analíticos</li> <li>. Empleo de métodos estadísticos</li> <li>. Conexión con la tecnología intrínseca de la industria</li> <li>. Análisis de calidad y análisis de los procedimientos</li> <li>. Utilización de los resultados de los análisis</li> <li>. Acciones emprendidas ante las sugerencias de mejora</li> </ul>	Información y análisis (8%) <ul style="list-style-type: none"> <li>. Ámbito y gestión de la calidad e información y datos sobre la calidad (15)</li> <li>. <i>Benchmarking</i> y comparaciones competitivas (20)</li> <li>. Análisis y empleo de los datos de la empresa (40)</li> </ul>	-

Criterios básicos	Premio Deming (1992)	Premio Nacional a la Calidad Malcolm Baldrige (MBNQA) (1994)	Premio Europeo a la Calidad (EQA) (1995)
Recursos humanos	Educación y difusión <ul style="list-style-type: none"> <li>. Plan educativo y resultados</li> <li>. Conciencia de la calidad y cómo se gestiona, y comprensión del control y la gestión de la calidad</li> <li>. Educación en métodos y conceptos estadísticos y hasta qué punto están extendidos</li> <li>. Comprensión de efectos</li> <li>. Educación de las empresas asociadas (especialmente empresas del grupo, suministradores, contratistas y distribuidores)</li> <li>. Actividades de los círculos de control de calidad</li> <li>. Sistema de sugerencias de mejora y situación del mismo</li> </ul>	Desarrollo y gestión de recursos humanos (15%) <ul style="list-style-type: none"> <li>. Planificación y gestión de recursos humanos (20)</li> <li>. Participación de los empleados (40)</li> <li>. Educación y formación de los empleados (40)</li> <li>. Reconocimiento y rendimiento de los empleados (25)</li> <li>. Bienestar y satisfacción de los empleados (25)</li> </ul>	Gestión de personal (90)

Criterios básicos	Premio Deming (1992)	Premio Nacional a la Calidad Malcolm Baldrige (MBNQA) (1994)	Premio Europeo a la Calidad (EQA) (1995)
Procesos	Garantía de calidad . Métodos de desarrollo de nuevos productos y servicios (análisis y empleo de la calidad, pruebas de fiabilidad y evaluación del diseño) . Actividades de prevención para la seguridad y la responsabilidad del producto . Grado de satisfacción del cliente . Diseño, análisis, control y mejora de los procesos . Capacidad de los procesos . Instrumentación e inspección . Gestión de plantas, suministradores, adquisiciones y servicios . Sistema de garantía de la calidad y diagnóstico del mismo . Utilización de métodos estadísticos . Auditoría y evaluación de la calidad . Situación de la garantía de la calidad	Gestión de la calidad en el proceso (14%) . Diseño e introducción de productos y servicios de calidad (40) . Gestión del proceso: producción de productos y servicios y proceso de distribución (35) . Gestión del proceso: procesos empresariales y de apoyo a los servicios (30) . Calidad de los proveedores (20) . Evaluación de la calidad (15)	Procesos (140)
Otros recursos	-	-	Recursos (90)

Criterios básicos	Premio Deming (1992)	Premio Nacional a la Calidad Malcolm Baldrige (MBNQA) (1994)	Premio Europeo a la Calidad (EQA) (1995)
Resultados "objetivos"	<p>Normalización</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Sistema de normas</li> <li>. Métodos para establecer, revisar y abolir normas</li> <li>. Rendimiento real en el establecimiento, la revisión y la abolición de normas</li> <li>. Contenidos de las normas</li> <li>. Empleo de métodos estadísticos</li> <li>. Acumulación de tecnología</li> <li>. Utilización de las normas</li> </ul> <p>Efectos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Medición de efectos</li> <li>. Efectos tangibles como la calidad, el servicio, la distribución, los costes y beneficios, la seguridad y el medio ambiente</li> <li>. Efectos intangibles</li> <li>. Conformidad del rendimiento real a los efectos planificados</li> </ul>	<p>Resultados de las operaciones y de calidad (18%)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Resultados de la calidad del producto y los servicios (70)</li> <li>. Resultados de las operaciones de la empresa (50)</li> <li>. Resultados de los servicios de apoyo y empresariales (25)</li> <li>. Resultados de la calidad del suministrador (35)</li> </ul>	Resultados empresariales (150)

Criterios básicos	Premio Deming (1992)	Premio Nacional a la Calidad Malcolm Baldrige (MBNQA) (1994)	Premio Europeo a la Calidad (EQA) (1995)
Resultados "subjetivos"	-	<p>Énfasis en el cliente y en la satisfacción (30%)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Expectativas del cliente: actuales y futuras (35)</li> <li>. Gestión de las relaciones con los clientes (65)</li> <li>. Garantías a los clientes (15)</li> <li>. Determinación de la satisfacción del cliente (30)</li> <li>. Resultados de la satisfacción del cliente (85)</li> <li>. Comparación de la satisfacción del cliente (70)</li> </ul> <p>(Impacto en la sociedad) (Satisfacción ciudadana)</p>	<p>Satisfacción del cliente (200)</p> <p>Satisfacción ciudadana (90)</p> <p>Impacto en la sociedad (60)</p>

Criterios básicos	Premio Deming (1992)	Premio Nacional a la Calidad Malcolm Baldrige (MBNQA) (1994)	Premio Europeo a la Calidad (EQA) (1995)
Otros criterios	<p>Las organizaciones y sus operaciones</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Claridad de la autoridad y de la responsabilidad</li> <li>. Adecuación de la delegación de autoridad</li> <li>. Coordinación interdepartamental</li> <li>. Actividades por comités</li> <li>. Empleo de la plantilla</li> <li>. Utilización de las actividades de los círculos de control de calidad</li> <li>. Diagnóstico de la gestión y el control de la calidad Kanri (gestión para la mejora continua)</li> <li>Planes de futuro</li> <li>. Comprensión concreta de la situación actual</li> <li>. Medidas para resolver problemas de defecto</li> <li>. Futuros planes de promoción</li> <li>. Relación entre los planes de futuro y los planes a largo plazo</li> </ul>	Gestión para la mejora continua	-
Énfasis de los criterios	proceso de establecimiento de la excelencia; gestión basada en los hechos	satisfacción del cliente; satisfacción ciudadana; gestión basada en los hechos	satisfacción del cliente; impacto en la sociedad; resultados empresariales
Concepto de calidad subyacente	objetivo	objetivo y subjetivo	subjetivo

Los criterios de evaluación y los distintos puntos de las convocatorias serán comparados respecto al formato, el lenguaje, los contenidos y los énfasis respectivos. Los criterios serán comparados uno por uno, utilizando hasta donde sea posible las propias explicaciones e interpretaciones de los organizadores de los premios. La interpretación de los criterios y puntos del Premio Deming adolece de la escasa calidad de la traducción de la convocatoria al inglés.

## **Liderazgo**

El Premio Deming parece considerar que esta categoría es suficientemente importante como para desarrollar una lista separada de criterios dirigida a los altos ejecutivos. Esta lista de control contiene algunas categorías de la lista "general" de solicitud, como políticas empresariales, objetivos, recursos humanos y de organización, educación y difusión de la información, así como medidas y planes futuros. Otras categorías de liderazgo no incluidas en la lista "general" de solicitud son la comprensión y el entusiasmo, así como la puesta en práctica. En general, el Premio Deming pide que los altos ejecutivos demuestren entusiasmo por la gestión científica basada en métodos estadísticos. Las palabras clave son entusiasmo (sobre la gestión del control de calidad y aspectos más específicos de dicho control), definición de medidas y objetivos de rendimiento y evaluaciones. Los altos ejecutivos asumen la responsabilidad de establecer políticas de calidad de un modo creíble y racional, así como por la adecuada puesta en práctica de los objetivos definidos.

Tanto en el Premio Malcolm Baldrige (MBNQA) (NIST, 1994: 14 y ss.) como en el Premio Europeo a la Calidad (EQA), el criterio principal es el de liderazgo. En el MBNQA, el criterio liderazgo se subdivide en los puntos siguientes: liderazgo de los altos ejecutivos, gestión orientada a la calidad y responsabilidad pública y ciudadanía corporativa. En cada uno de estos puntos, deben abordarse cuatro áreas. Sin entrar en los detalles, se tiene la impresión de que el liderazgo es un criterio "blando". Las palabras clave son comunicación, comprensión, integración y evaluaciones. Sólo se exigen datos firmes para las medidas clave y/o para los indicadores de mejora al abordar las responsabilidades públicas. En general, el liderazgo en el MBNQA tiene mucho que ver con el simbolismo y con la participación activa de los altos directivos en la gestión de la calidad (Garvin, 1991: 88).

En el EQA, el liderazgo implica un compromiso abierto de los altos ejecutivos con la gestión de la calidad total, una mentalidad de la calidad global y estable, el reconocimiento a las contribuciones de los equipos y empleados individuales, la promoción de la TQM mediante el suministro de apoyo y recursos apropiados, un compromiso con los clientes y los proveedores, y una activa promoción de la calidad total fuera de la empresa. Estos puntos tienen sus equivalentes en el MBNQA con una sola excepción: en este último no se hace referencia a recursos personales y financieros (adicionales) necesarios para desarrollar y poner en práctica la TQM. Por otra parte, el EQA también presta mayor atención a los sistemas que incentivan el rendimiento de los grupos o individuos, mientras que en el MBNQA este es únicamente un punto menor. En suma, el liderazgo de la TQM en el EQA no es sólo comunicación, sino también una decisión de inversión.

## **Políticas y planificación**

Este criterio existe en los tres premios, aunque en el MBNQA se denomina "planificación estratégica de la calidad" (NIST, 1994: 18 y ss.) y en el EQA es llamado "políticas y estrategia" (EFQM, 1994: 12).

El Premio Deming (JUSE, 1992: 24) explicita la planificación y las políticas de la empresa en siete puntos. La interpretación de Tsuda de dichos puntos revela que existe un fuerte énfasis

en las cuestiones metodológicas (Tsuda, 1992: 3). Las políticas de calidad de la dirección deben ser adecuadas para su propio entorno empresarial y los objetivos (tanto a largo como a corto plazo) deben ser coherentes entre sí. La consecución de los objetivos debe medirse empleando métodos estadísticos. También es importante que las políticas sean comunicadas por toda la compañía.

El MBNQA distingue entre calidad estratégica y planificación del rendimiento empresarial para un liderazgo centrado en la satisfacción del cliente, por una parte, y calidad y planes de actuación más específicos, por otra. Del mismo modo que el Premio Deming, el MBNQA insiste en que la planificación debe ser un acto racional, incluyendo la definición de medidas para controlar el rendimiento de las operaciones. El proceso de planificación tiene que describirse tanto a corto como a largo plazo.

Los cinco puntos del EQA en esta categoría son menos exigentes. No prescriben los contenidos normativos de una política empresarial (como la satisfacción del cliente y la mejora global del rendimiento de las operaciones en el MBNQA), ni se centran particularmente en el proceso de planificación en sí (como el Premio Deming y el MBNQA). En el EQA, las políticas y la estrategia tienen que basarse en el concepto de la TQM y no deben constituir un objetivo en sí mismas, sino que deben constituir la base de los planes de la empresa y tienen que hacerse públicas. A diferencia del Premio Deming y del MBNQA, la calidad total no debe traducirse a objetivos medibles. Esto significa que la calidad sigue siendo un concepto abstracto.

### **Información y análisis**

El Premio Deming (JUSE, 1992: 24) considera que este es un punto importante, ya que presenta dos criterios separados: por una parte, recolección, comunicación y empleo de la información; por otra parte, análisis. Aquí el énfasis no recae tanto en la adquisición de conocimientos como en el proceso de distribución e interpretación de la información. En particular, se exige la presencia de comunicación lateral, una rápida difusión de la información y el empleo de métodos estadísticos en el proceso de análisis. El objetivo de la recolección y análisis de datos es mejorar el rendimiento de las operaciones.

El criterio información y análisis se compone de tres puntos en el MBNQA (NIST, 1994: 18 y ss.). Éstos incluyen asimismo el análisis y la distribución de información, pero a diferencia del Premio Deming también se pone un gran énfasis en el proceso de adquisición de conocimientos. Esto significa que los criterios para seleccionar datos e información deben ser explícitos. El MBNQA también incluye el *benchmarking* y las comparaciones competitivas como puntos a examinar, que son aspectos ausentes en el Premio Deming. El propósito de la información y el análisis es también mucho más amplio. Un objetivo del análisis de datos es mejorar la competitividad y el rendimiento; otros son mantener la atención prioritaria al cliente y estimular la excelencia y la calidad. Una vez más, al concursante se le solicita que demuestre la mejora continua en cada uno de estos tres puntos.

Llama la atención que el EQA carezca de esta categoría de criterios. No obstante, esta circunstancia es coherente con el hecho de que la "calidad" sigue siendo un concepto bastante abstracto en el EQA, y que no debe operacionalizarse (compárese con la categoría de políticas

empresariales y planificación). En este sentido, por consiguiente, tampoco tendría mucho sentido invertir en la gestión de datos.

## **Recursos humanos**

De acuerdo con los siete puntos del criterio educación y difusión, la gestión de recursos humanos en el Premio Deming se limita a la formación del personal en el control de la calidad y al concepto de los círculos de calidad (JUSE, 1992: 24). Es importante que las actividades de formación se extiendan también a proveedores, contratistas y distribuidores de la empresa. La idea subyacente es que la plantilla, si está adecuadamente formada, puede contribuir decisivamente a mejorar los procesos y las operaciones de la empresa.

En el MBNQA, la gestión de recursos humanos constituye un concepto mucho más amplio (NIST, 1994: 20–22). Incluye también la educación de los empleados y su formación y participación, al igual que en el Premio Deming. No obstante, éste último no contenía el ideal según el cual las empresas deben delegar poder a sus empleados y aprovechar plenamente el potencial de la fuerza de trabajo. Para comprobar si realmente existe esta delegación de poder, el MBNQA exige una planificación de recursos humanos (a corto y a largo plazo), el establecimiento de sistemas de incentivos y de medidas adoptadas para lograr el bienestar y la satisfacción de los empleados. Esto implica que el desarrollo y la gestión de recursos humanos en el MBNQA no sólo deben permitir que los empleados contribuyan a mejorar los objetivos de rendimiento, sino que también deben satisfacer las necesidades de la fuerza de trabajo. Una vez más, para todos los puntos, debe tener lugar una mejora continua.

La gestión de recursos humanos en el EQA (EFQM, 1994: 13) es, de nuevo, completamente distinta de la idea que de ella tienen tanto el Premio Deming como el MBNQA. Esto se hace evidente con el encabezamiento "liderazgo de empleados", que tiene que basarse en el acuerdo de objetivos entre empleados o equipos de empleados y sus dirigentes, la participación de los empleados en la mejora continua y la comunicación eficaz tanto de arriba abajo como en el sentido inverso. Además, deben desarrollarse las capacidades y los conocimientos de los empleados, y el "liderazgo de empleados" global tiene que ser mejorado continuamente. El objetivo del "liderazgo de empleados" es alcanzar el pleno potencial de los empleados para mejorar el rendimiento de las operaciones. Por consiguiente, la gestión de recursos humanos del EQA está aproximadamente a medio camino entre el Premio Deming y el MBNQA: no considera a los empleados como una mera herramienta, aunque tampoco los valora debidamente como seres humanos. La prescripción de un estilo de liderazgo participativo sitúa a los empleados en una relación vertical con un cierto grado de autonomía.

## **Los procesos**

El Premio Deming se refiere a procesos como la garantía de calidad (JUSE, 1992: 25). Los once puntos cubren todas las etapas del ciclo productivo: el diseño e introducción de nuevos productos y servicios, el mantenimiento de la calidad en el proceso productivo, incluyendo la gestión de calidad de los suministradores y la evaluación de la calidad. Como es habitual en el Premio Deming, también aquí se prescribe el uso de métodos estadísticos.

Los cinco puntos y sus áreas de actuación en el MBNQA son bastante similares en sus contenidos (NIST, 1994: 23–26). Ambos premios ponen su énfasis en la mejora de la calidad y del rendimiento de las operaciones.

En el EQA, la gestión del proceso no se basa en la idea de la calidad del producto y del servicio, sino en la idea del valor añadido (EFQM, 1994: 13). Este concepto va un paso más allá que el Premio Deming y el MBNQA, ya que vincula el rendimiento de las operaciones a los indicadores financieros. El EQA, por lo tanto, exige identificar los procesos relevantes para el éxito empresarial. La mejora de las operaciones también figura en el EQA, pero además también pone énfasis en la innovación y la creatividad en las mejoras del proceso. Este vocabulario es desconocido en las convocatorias del Premio Deming y del MBNQA. La reestructuración en el EQA no sólo debe contribuir al rendimiento de las operaciones, sino que la utilidad debe ser mayor que los costes. En general, se trata de una perspectiva más financiera de la gestión del proceso, mientras que para el Premio Deming y el MBNQA dicha gestión es más bien una cuestión técnica.

## **Resultados "objetivos"**

La medición de los resultados siempre comprende el establecimiento de normas y la comparación del rendimiento alcanzado con dichas normas. Estos dos componentes de control figuran como dos criterios separados en el Premio Deming (JUSE, 1992: 25). En los criterios reunidos bajo la categoría "normalización", el Premio Deming comprueba cómo y qué tipo de normas de rendimiento se aprueban, revisan o suprimen. También deben establecerse normas para evaluar el progreso técnico. Por otra parte, es importante hacer un uso efectivo de dichas normas. Naturalmente, también aquí deben emplearse métodos estadísticos. La categoría "efectos" pone el énfasis en la medición de los efectos tangibles (calidad de los productos y servicios, costes y beneficios) e intangibles (conciencia de la calidad por parte de la fuerza de trabajo). El rendimiento real debería ser conforme a las normas. Esto supone que en el Premio Deming la categoría de resultados se basa en la autoevaluación.

El MBNQA exige resultados en todos los puntos de la categoría de criterios "resultados de las operaciones y de la calidad" (NIST, 1994: 27 y ss.). Deben presentarse dos tipos de resultado en cada punto: en primer lugar, hay que proporcionar tendencias y niveles actuales para los indicadores clave. Esto significa que las medidas en esta categoría deben ser objetivas, como el número de defectos en los índices de suministro a tiempo (Garvin, 1991: 92). En segundo lugar, deben compararse los niveles actuales de calidad con los de los principales competidores o con otros *benchmarks* apropiados. Aquí se emplean normas externas para medir los resultados.

En el EQA (EFQM, 1994: 14), la categoría "resultados" no hace referencia a la gestión del proceso, sino a los resultados empresariales. Esto es coherente con el concepto del EQA según el cual la gestión del proceso no es un fin en sí mismo, sino un medio para maximizar el valor añadido. Los resultados empresariales incluyen objetivos financieros y no financieros que deben cumplirse continuamente. El rendimiento de los participantes debe compararse con sus propios objetivos, con el rendimiento de los competidores y con el de la empresa considerada como la "mejor". El EQA también exige demostración documental de que las expectativas de los actores financieros de la compañía hayan sido satisfechas.

## **Resultados "subjetivos"**

Es llamativo que en el Premio Deming la satisfacción del cliente u otros factores "subjetivos" no constituyan un criterio a considerar.

En el MBNQA (NIST, 1994: 29–32), sin embargo, el "énfasis en el cliente y en la satisfacción del mismo" es el criterio más importante y global. Esta categoría examina cómo el participante efectúa análisis de mercado en el sentido clásico, y cómo soluciona la gestión de las relaciones con los clientes. Asimismo analiza el tipo de compromiso adoptado por la empresa para promover la confianza en sus productos o servicios. La medición de la satisfacción del cliente debe incluir una descripción de los procesos y las escalas de medición empleadas, así como aportar documentación sobre estudios comparativos sobre la satisfacción del cliente en relación con la de los competidores. Los resultados de la satisfacción del cliente deben presentarse como tendencias, incluyendo tendencias y/o indicadores sobre la insatisfacción del cliente. Estos resultados deberán ser comparados con los de los competidores.

En el EQA, los resultados "subjetivos" incluyen la satisfacción del cliente, la satisfacción del empleado y el impacto en la sociedad (EFQM, 1994: 14). Para cada uno de estos criterios, la empresa debe mostrar cómo se refleja en los ojos de los clientes externos, de sus empleados y de la sociedad en general. Además, la empresa debe demostrar su éxito a la hora de satisfacer las necesidades y expectativas de cada uno de estos distintos grupos. También para estas categorías, las medidas del rendimiento deben indicar el rendimiento real de la empresa y sus criterios de rendimiento, el rendimiento de sus competidores y el de la mejor empresa.

## **Otros criterios**

Existen algunas categorías de criterios en el Premio Deming que no figuran explícitamente en ningún otro premio del sector privado. Una de ellas es "la organización y sus operaciones", que comprueba cómo se gestiona la organización para llevar a cabo el control de la calidad. Una vez más, el proceso del control de la calidad es importante. Otra categoría típica del Premio Deming es el "control o Kanri", que exige una revisión regular de los métodos de gestión de la calidad. La gestión para la mejora continua también está incluida en el MBNQA, donde la evaluación y los esfuerzos de mejora deben ser demostrados en cada punto. Lo mismo sucede en la categoría de "planes futuros" del Premio Deming, también incluida en la categoría de liderazgo y en otras categorías del MBNQA. Esta categoría subraya la dimensión a largo plazo de la TQM.

Tras este detallado análisis de los criterios, se plantea la cuestión de si existen diferencias importantes entre los tres premios por lo que respecta al énfasis que cada uno de ellos pone en los criterios de participación. Tsuda llega a la conclusión de que el Premio Deming más bien insiste en el proceso de establecimiento de la excelencia, mientras que el Premio Baldrige se centra en la satisfacción del cliente (Tsuda, 1992: 4). El EQA también enfatiza la satisfacción del cliente, pero también toma en consideración la satisfacción de la gente en general, el impacto sobre la sociedad y los resultados empresariales. Por cuanto respecta al concepto subyacente de calidad, el Premio Deming se basa en una perspectiva objetiva de la calidad, basada en datos firmes. El MBNQA, en cambio, presenta una perspectiva subjetiva de la calidad, ya que ésta viene

determinada por la visión (subjetiva) de los clientes. El EQA se sitúa más o menos a medio camino entre el Premio Deming y el MBNQA, ya que en él la calidad está determinada en parte por la perspectiva (subjetiva) de las distintas partes implicadas y en parte por indicadores firmes (de tipo financiero).

### 5.3.2. Criterios de evaluación de los premios a la calidad en el sector público

A continuación, se aplicará el mismo tipo de análisis a distintos premios a la calidad convocados en el sector público.

Tabla nº 8. Criterios y puntos de evaluación con su importancia relativa para los premios a la calidad convocados en el sector público.

Criterios básicos	Programa de Premios Charter Mark (1995)	Premio Speyer a la Calidad (1994)
Liderazgo	-	Liderazgo
Políticas y planificación	-	-
Información y análisis	-	Recolección y análisis de datos
Recursos humanos	-	Gestión de recursos humanos
Procesos	-	Gestión de los procesos y estructuras de la organización
Mejora continua	Mejoras en la calidad del servicio durante los dos últimos años que sean medibles y demostrables	Planes de modernización
Otros recursos	-	Gestión de recursos
Resultados "objetivos"	Normas; relación calidad-precio	Normas; benchmarking
Resultados "subjetivos"	Información y apertura; consulta y posibilidades de elección; cortesía y amabilidad; hacer las cosas bien; satisfacción del usuario	Orientación al cliente
Otros criterios	Tener a mano o planificar la introducción de un mínimo de una mejora innovadora de los servicios sin que suponga un coste adicional para el contribuyente o el usuario	Misión y mentalidad de la organización; empleo de tecnología
Énfasis de los criterios	Orientación al contribuyente, al cliente, al rendimiento	Procesos y orientación al rendimiento
Concepto de calidad subyacente	Subjetivo; según restricciones presupuestarias	Subjetivo y objetivo

## Programa de Premios *Charter Mark* (Reino Unido) (1995)

Si se sitúan los criterios del Programa de Premios *Charter Mark* de 1995 dentro del conjunto de criterios ordinarios de los premios a la calidad, parece obvio que la convocatoria británica desatiende por completo el lado de los *inputs* de las organizaciones públicas, es decir, los recursos humanos y financieros, así como los procesos organizativos intermedios como el liderazgo, las políticas y la planificación, la información y el análisis. En su lugar, existe un fuerte énfasis en los resultados obtenidos por la organización. Los resultados objetivos y subjetivos deben lograrse mediante la innovación y la mejora continua. No obstante, los premios *Charter Mark* no proporciona indicación alguna acerca del marco necesario para que los organismos públicos se vuelvan más flexibles.

En los premios *Charter Mark* la mejora continua se entiende como una serie de "mejoras medibles y demostrables en la calidad del servicio durante los últimos dos años" (Cabinet Office and the Central Office of Information, 1995: 27). Esto significa que las mejoras deben ser medidas en términos de resultados, costes y tiempo requerido. Además, tiene que haber evidencia de que los usuarios conocen y aprecian dichas mejoras. Este criterio debe interpretarse en el contexto del criterio 9 del Programa de Premios *Charter Mark* (1995: 28), que solicita a las organizaciones públicas "tener a mano o planificar la introducción de un mínimo de una mejora innovadora de los servicios sin que esto suponga un coste adicional para el contribuyente o para el usuario". En ambos casos, el objetivo que se halla tras estos criterios es estimular el aprendizaje organizativo. Por lo que respecta al criterio 8, el énfasis recae en reforzar la facilidad de utilización por parte del usuario, mientras que el criterio 9 se orienta más bien a reforzar el aprovechamiento del tiempo.

Otros criterios del *Charter Mark* están vinculados a los resultados. Éstos siempre se definen desde el punto de vista del cliente, excepto en el caso del criterio 6. Este criterio aborda la relación "calidad-precio" (Cabinet Office and the Central Office of Information, 1995: 25), y se exige a los organismos públicos que se aseguren de que su gestión financiera es económica y eficiente. La orientación subjetiva a los resultados en el premio *Charter Mark* incluye criterios como los siguientes: proporcionar "información plena y exacta, fácilmente disponible y redactada en lenguaje claro, acerca de cómo se gestionan los servicios públicos, cuánto cuestan, cuál es su rendimiento y quién se encarga de ellos" (1995: 21), facilitar "las posibilidades de elección por parte de los clientes" (1995: 22), ofrecer "un servicio cortés y amable" (1995: 23) y gestionar "procedimientos de reclamación bien anunciados y fáciles de emplear mediante evaluaciones independientes allí donde sea posible" (1995: 24). También tiene que haber evidencia de que los usuarios en general están satisfechos con los servicios ofrecidos (1995: 26). Asimismo, los usuarios de los servicios públicos deben definir y evaluar los criterios de rendimiento (1995: 20).

Este análisis revela que el Programa de Premios *Charter Mark* enfatiza la orientación hacia el rendimiento, hacia el contribuyente y hacia el cliente de las organizaciones públicas. El concepto de calidad empleado es fuertemente subjetivo, aunque siempre se considera el nivel percibido de calidad en conexión con las restricciones presupuestarias.

## Premio Speyer a la Calidad (1994)

El catálogo de criterios del 2º Premio Speyer a la Calidad es mucho más amplio que el de los premios británico o portugués. El cuestionario aborda la medición del rendimiento, así como siete "campos de modernización" que pueden ser interpretados como instrumentales. Contiene asimismo una evaluación del cuestionario por parte de los concursantes. Los campos de modernización y las demás secciones están divididos en 5-10 puntos con áreas que deben abordarse.

Aunque la estructura del cuestionario del 2º Premio Speyer a la Calidad es similar a la del MBNQA y el EQA, el contenido es algo distinto. En cuanto palabra clave del Premio Speyer, la modernización significa más bien *gestión pública* con el objeto de lograr la satisfacción del cliente que TQM en sentido estricto. Esto se hace evidente al examinar las categorías de criterios con mayor detalle.

Según el cuestionario Speyer, el liderazgo *moderno* en una organización pública significa que las directrices para el liderazgo han sido formuladas y son aplicadas. Por otra parte, la promoción de los altos cargos debe basarse en su rendimiento en cuanto líderes, con lo que se motiva la garantía de calidad controlada por los propios empleados. La categoría "gestión de los recursos humanos" exige una política de contratación eficaz, incentivos materiales e inmateriales y programas de formación eficaces. En la categoría "gestión de estructuras y procesos", el énfasis recae en estructuras llanas, comunicación vertical y horizontal eficiente, y cooperación con otros grupos u organizaciones. La categoría "empleo de la tecnología" comprueba si los empleados emplean eficazmente la tecnología de la información. Los puntos de la categoría "gestión de los recursos financieros" están relacionados con el grado de puesta en práctica de la gestión de recursos descentralizada. La misión y mentalidad de la organización es una categoría ausente en casi todos los demás premios. La principal idea que se halla tras esta categoría es descubrir qué percepción tiene de sí misma una organización pública: si se percibe como una burocracia en el sentido clásico o bien como un "moderno" proveedor de servicios.

En cuanto a los resultados, el cuestionario del Premio Speyer plantea si se han puesto en marcha sistemas de medición del rendimiento, pero no exige resultados concretos. Los sistemas de medición del rendimiento incluyen la autoevaluación, las comparaciones de rendimiento entre distintas organizaciones, la evaluación desde la perspectiva de los empleados y de los clientes y la medición de la eficiencia y la eficacia.

Tabla n° 8 (continuación).

Criterios básicos	Premio Presidencial a la Calidad y Premio a la Mejora de la Calidad (QIP) (Estados Unidos)	Premios a la Excelencia (a la calidad) (Canadá)	Programa del Premio <i>Suggestion</i> (Canadá)
Liderazgo	Liderazgo (12,5%) . Liderazgo ejecutivo . Gestión de la calidad . Responsabilidad pública y gestión comunitaria	Liderazgo . Dirección estratégica . Participación de los directivos . (Resultados)	(pleno apoyo de los altos cargos al sistema de sugerencias)
Políticas y planificación	Planificación estratégica de la calidad (6%) . Planificación del rendimiento de las operaciones y de la calidad . Planes de rendimiento de las operaciones y de la calidad	-	-
Información y análisis	Información y análisis (7,5%) . Alcance y gestión de la calidad e información y datos sobre el rendimiento . Comparación y <i>benchmarking</i> con un proveedor similar . Análisis y empleo de datos a nivel de toda la organización	-	-
Recursos humanos	Gestión y desarrollo de los recursos humanos (17%) . Gestión y planificación de los recursos humanos . Participación de los empleados . Formación y educación de los empleados . Rendimiento y reconocimiento de los empleados . Satisfacción y bienestar de los empleados	Énfasis en la gente . Planificación de recursos humanos . Ambiente participativo . Entorno de aprendizaje continuo . Satisfacción de los empleados . (Resultados)	(Participación de los empleados)

Criterios básicos	Premio Presidencial a la Calidad y Premio a la Mejora de la Calidad (QIP) (Estados Unidos)	Premios a la Excelencia (a la calidad) (Canadá)	Programa del Premio <i>Suggestion</i> (Canadá)
Procesos	Gestión de la calidad de los procesos (14%) <ul style="list-style-type: none"> <li>. Diseño e introducción de productos y servicios de calidad</li> <li>. Gestión del proceso: producción de productos y servicios y proceso de distribución</li> <li>. Gestión del proceso: procesos de servicios de apoyo y empresariales</li> <li>. Calidad de proveedores e intermediarios</li> <li>. Evaluación de la calidad</li> </ul>	Optimización del proceso <ul style="list-style-type: none"> <li>. Definición del proceso</li> <li>. Control del proceso</li> <li>. Mejora del proceso</li> <li>. (Resultados)</li> </ul>	-
Mejora continua	parcialmente contenida en algunos criterios	Planificación para la mejora <ul style="list-style-type: none"> <li>. Desarrollo y contenidos del plan de mejora</li> <li>. Evaluación</li> </ul> (entorno de aprendizaje continuo que estimula la innovación y anima a los empleados a alcanzar su pleno potencial)	las sugerencias se definen como una propuesta por escrito, un plan o una idea práctica para mejorar las operaciones de un departamento
Otros recursos	-	-	-
Resultados "objetivos"	Calidad y resultados de las operaciones (18%) <ul style="list-style-type: none"> <li>. Resultados de la calidad de los productos y servicios</li> <li>. Resultados de rendimiento</li> <li>. Resultados empresariales y de los servicios de apoyo</li> <li>. Resultados de la calidad de proveedores e intermediarios</li> </ul>	Resultados de la optimización de los procesos	los resultados son beneficios monetarios o no monetarios relacionados con aspectos como: <ul style="list-style-type: none"> <li>. mayor eficiencia o productividad</li> <li>. conservación de la propiedad, de energía, de materiales u otros recursos</li> <li>. mejora de las condiciones laborales</li> <li>. cualquier ventaja para la operación del servicio público</li> </ul>

Criterios básicos	Premio Presidencial a la Calidad y Premio a la Mejora de la Calidad (QIP) (Estados Unidos)	Premios a la Excelencia (a la calidad) (Canadá)	Programa del Premio <i>Suggestion</i> (Canadá)
Resultados "subjetivos"	<p>Énfasis en el cliente y satisfacción del mismo (25%)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Expectativas del cliente: actuales y futuras</li> <li>. Gestión de las relaciones con los clientes</li> <li>. Compromiso con los clientes</li> <li>. Determinación de la satisfacción del cliente</li> <li>. Resultados de la satisfacción del cliente</li> <li>. Comparación de la satisfacción del cliente</li> </ul>	<p>Satisfacción del cliente</p> <p>Satisfacción del empleado</p> <p>Satisfacción del inversor</p> <p>Satisfacción del proveedor</p>	-
Otros criterios	-	<p>Énfasis en el cliente</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Opinión del cliente</li> <li>· Gestión de las relaciones con los clientes</li> <li>· Proceso de medición</li> </ul> <p>Énfasis en el proveedor</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· <i>Partnering</i></li> </ul>	-
Énfasis de los criterios	satisfacción del cliente	gestión del proceso; satisfacción de los principales grupos de interés de una empresa	una gestión menos cargada
Concepto de calidad subyacente	más bien subjetivo	exclusivamente subjetivo	exclusivamente objetivo
Modelo de evaluación	MBNQA	modelo de evaluación especial	modelo de evaluación especial

### **Premio Presidencial a la Calidad y Premio a la Mejora de la Calidad (QIP) (1995)**

Los criterios para estos dos premios son los mismos y consisten en una adaptación de los del Premio Malcolm Baldrige (MBNQA). No obstante, en esta ocasión el conjunto de criterios es más claro y breve, con lo que se evitan muchos de los solapamientos que presentaba el MBNQA. Será interesante, por lo tanto, ver en qué difieren los criterios del Premio Presidencial a la Calidad respecto a los del MBNQA y cómo "reflejan el singular entorno federal" (Federal Quality Institute, 1995: 1).

Tras una meticulosa comparación de los puntos y áreas a tratar, se llega a la conclusión de que las diferencias entre el Premio Presidencial a la Calidad y el MBNQA son, en general, de escasa importancia. Una diferencia importante es que el Premio Presidencial exige evidencias de actividades de mejora continua sólo para categorías como el proceso de planificación del rendimiento de las operaciones y la calidad y la gestión de recursos humanos, mientras que en el MBNQA es obligatoria la evaluación y la mejora de todos los aspectos de la gestión de la calidad. Además, el Premio Presidencial a la Calidad no contempla la cuestión de los empleados que están en contacto con los clientes. Esto puede deberse a que el gobierno federal no tiene contacto directo con los ciudadanos. Si esto es así, es difícil de entender por qué el resto de criterios que contiene el Premio Presidencial pretenden que el entorno del mundo empresarial y el de la Administración federal son una misma cosa. Resumiendo, debe hacerse constar que los criterios del Programa del Premio Presidencial a la Calidad no reflejan en absoluto el intenso entorno político de los organismos de la Administración federal. Del mismo modo que el MBNQA, el Premio Presidencial a la Calidad pone de relieve la satisfacción del cliente.

### **Los Premios a la Excelencia (a la Calidad) de Canadá (1995)**

Una primera comparación entre los Premios a la Excelencia (a la calidad) canadienses y el Programa de Premios Presidenciales a la Calidad de EE UU revela que los primeros son menos exhaustivos. Para comprender las categorías de criterios de los premios canadienses (National Quality Institute, 1995: 10-15) es necesario examinar sus objetivos, que están definidos en términos de satisfacción del cliente, del empleado, del inversor y del proveedor. Estos resultados determinan el resto de categorías. El liderazgo, el énfasis en el cliente, en la gente y en los proveedores vehiculan de algún modo las respectivas categorías de resultados. Los criterios que no están relacionados con resultados subjetivos son la optimización del proceso y la planificación para mejorar. La participación de los directivos y el énfasis en la gente también incluyen la demanda de un entorno favorable al aprendizaje continuo. Estos criterios pueden interpretarse como fragmentos de la gestión estadística del control de calidad propia de los japoneses. Para todas las categorías, los Premios a la Excelencia canadienses solicitan qué sistemas de medición han sido empleados, así como tendencias y niveles concretos.

En resumen, se puede afirmar que los Premios a la Excelencia de Canadá centran su atención en la gestión del proceso, pero también extienden el concepto subjetivo de calidad a todo tipo de grupos que están involucrados de un modo u otro con una empresa privada.

## **El Programa de Premios *Suggestion* (Canadá)**

A la vista de los espacios vacíos que aparecen en la tabla precedente, está claro que el catálogo de criterios del Programa de Premios *Suggestion*, de Canadá, es bastante limitado. No obstante, adopta un buen enfoque, ya que los criterios se centran precisamente en aquellos aspectos de la gestión de la calidad que la mayoría de las demás convocatorias similares dejan a un lado.

El principal criterio para las sugerencias de los empleados es que contribuyan a la mejora continua del rendimiento de su organización, siendo éste definido en términos objetivos como mayor eficiencia o productividad, conservación de la propiedad, de energía y de material, y cualquier otra ventaja para el funcionamiento del servicio público (Canada Treasury Board, capítulo 365, apéndice B, 3.2). Cuando sea posible, los beneficios de las mejoras en las operaciones deben calcularse en dólares. El valor real de una sugerencia se define como la diferencia entre el ahorro bruto (estimado y real) y el coste de su ejecución (Canada Treasury Board, capítulo 365, apéndice B, 3.5). Para los beneficios intangibles, se ha creado una escala ordinal de beneficios (Canada Treasury Board, capítulo 365, apéndice B, anexo 2).

Indirectamente, el Consejo del Tesoro que supervisa la convocatoria exige asimismo la participación activa de los altos cargos y el compromiso pleno de todos los empleados. De este modo, los criterios del Premio *Suggestion* encajan a la perfección en el marco de la TQM. En resumen, el énfasis global del Programa de Premios *Suggestion* recae en una gestión menos cargada. La calidad debe definirse en una escala absoluta de beneficios monetarios (netos) para la organización pública.

Tabla nº 8 (continuación).

Criterios básicos	Premio a la Innovación en las relaciones entre la Administración Pública y los ciudadanos (Italia)	Premio IPAC a la Gestión Innovadora (Canadá)	Premios a la Innovación en la Administración de EE UU (a nivel local y estatal)
Liderazgo	-	-	-
Políticas y planificación	-	-	-
Información y análisis	-	-	-
Recursos humanos	-	-	-
Procesos	-	-	-
Mejora continua	-	-	-
Otros recursos	tecnología de la información	-	-
Resultados "objetivos"	eficiencia y eficacia organizativa de la innovación	eficacia del programa	eficacia de la innovación para abordar un importante problema local o nacional
Resultados "subjetivos"		beneficios significativos para los clientes	valor del servicio para los clientes
Otros criterios	transparencia administrativa; (reproductibilidad)	innovación; relevancia de la innovación para el tema elegido	novedad de la innovación; reproductibilidad de la innovación
Énfasis de los criterios	innovación y relaciones con el público	innovación	innovación
Concepto de calidad subyacente	objetivo	subjetivo y objetivo	subjetivo y objetivo
Modelo de evaluación	modelo de evaluación especial	modelo de evaluación especial	modelo de evaluación especial

## **Premio a la Innovación en las relaciones entre la Administración Pública y los ciudadanos (Italia)**

El cuestionario del Premio a la Innovación italiano es muy estandarizado y presenta cuatro principales categorías de criterios: la aplicación de la Ley 241 (sobre transparencia administrativa), el tipo de innovación, los efectos de la innovación en la organización y la función que desempeñan las tecnologías de la información a la hora de poner en práctica la innovación.

En cada categoría, el concursante debe responder a las preguntas mediante cruces o bien mediante estimaciones en una escala ordinal. La primera sección se refiere a la transparencia administrativa e intenta descubrir hasta qué punto el concursante está aplicando la Ley 241/1990. Los distintos puntos preguntan si se han fijado responsables para las reformas administrativas y si sus nombres han sido transmitidos a terceros. Otros puntos comprueban si dichas reformas se han completado en el plazo previsto. La segunda categoría intenta identificar el carácter de la innovación. El cuestionario distingue entre innovaciones que facilitan el acceso de los ciudadanos a los organismos públicos, iniciativas para acelerar los resultados y simplificar los procedimientos administrativos en interés del cliente e iniciativas para recabar información sobre la calidad del servicio o la satisfacción de los clientes. El concursante debe indicar también si la innovación constituye una mejora de los procedimientos administrativos o servicios existentes o bien si se trata de procedimientos o servicios nuevos. La sección tercera se refiere a los efectos organizativos de la innovación. El participante debe indicar en una escala ordinal (de 1 a 5) hasta qué punto ha mejorado la eficacia y la eficiencia de la organización. El cuestionario también se interesa por otros impactos de las innovaciones, como los cambios habidos en la organización del trabajo, la movilidad interna, la utilización de sistemas de incentivos y la posibilidad de trasladar la innovación a otras organizaciones. Al final se incluye una extensa sección dedicada a la función desempeñada por la tecnología de la información en la puesta en práctica de la innovación. La mayoría de puntos cubren la naturaleza y la profundidad de los cambios en los sistemas de información y en la informatización de los procedimientos administrativos. Los organizadores del Premio a la Innovación también desean tener información detallada sobre los tipos de *hardware* y *software* empleados, su cantidad y su aprovechamiento. El concursante debe indicar asimismo cuánto dinero y tiempo han sido invertidos en tecnología de la información. La impresión global de esta sección es que los datos obtenidos de los concursantes constituyen una información muy útil como investigación de mercado para las empresas de informática.

En suma, el Premio a la Innovación italiano se centra en la transparencia y en las innovaciones administrativas, con el objeto de mejorar la imagen negativa de la Administración Pública. La calidad se operacionaliza en dimensiones medibles, de las cuáles la satisfacción del cliente es únicamente un aspecto menor. El modelo de evaluación se ha desarrollado en base a una serie de leyes que promueven la flexibilidad en la burocracia italiana.

## **El Premio IPAC a la Gestión Innovadora (Canadá) y los Premios a la Innovación en la Administración de EE UU (1995)**

A diferencia del Premio a la Innovación italiano, tanto el Premio IPAC de Canadá como los Premios a la Innovación en la Administración de EE UU presentan un breve catálogo de cuatro criterios. En ambos premios norteamericanos a la innovación, se evalúan los programas innovadores de las organizaciones públicas respecto a la novedad, la eficacia para resolver problemas específicos de aplicación de políticas y la utilidad para los clientes. Como cuarto criterio, el Premio IPAC exige a los participantes que demuestren la relevancia de la innovación presentada para el tema seleccionado, mientras que el cuarto criterio del premio estadounidense consiste en la posibilidad de reproducir la innovación a otros organismos.

### **5.3.3. Conclusiones**

Aunque a primera vista los premios a la calidad parezcan orientarse al mismo tipo de cuestiones de gestión, el análisis de criterios realizado revela que el énfasis de los criterios y los conceptos de medición de los distintos premios son distintos entre sí, sobre todo en aquellos casos en los que los organizadores del premio han desarrollado su modelo de evaluación específico. Detrás de los criterios de los premios a la calidad existen distintos marcos de operaciones, valores y visiones. Todos apuntan al paradigma de la nueva gestión pública, pero también revelan los distintos puntos de partida de los diferentes sistemas administrativos.

Tabla nº 9. Las concepciones de la calidad en los distintos contextos administrativos.

Premios a la calidad en el sector público (por país)	Gran Bretaña: Programa de Premios Charter Mark	Italia: Premio a la Innovación en las relaciones entre la Administración Pública y los ciudadanos	Alemania: Premio Speyer a la Calidad	EE UU: . Premio Presidencial a la Calidad . Premios a la Innovación en la Administración	Canadá: . Premios a la Excelencia . Premios Suggestion . Premio IPAC a la Gestión Innovadora
Dimensiones de la calidad	orientación al contribuyente, al rendimiento, al cliente	innovación y transparencia	orientación al rendimiento, gestión del proceso	satisfacción del cliente, innovación	satisfacción del cliente, satisfacción del empleado, innovación
Concepto de medición de la calidad	subjetivo, sujeto a restricciones presupuestarias	objetivo	subjetivo y objetivo	primordialmente subjetivo	primordialmente subjetivo
Perspectiva de la evaluación de la calidad	clientes y contribuyentes	empleados públicos	clientes y empleados públicos	clientes	clientes
Parámetro del sistema de gestión de la calidad	no indicado	gestión orientada a los resultados y al proceso (TI)	gestión orientada a los resultados y al proceso	gestión orientada al cliente	gestión orientada al cliente
Marco de operaciones	empresas de servicios, "agencias públicas"	Rechtsstaat y flexibilidad	modernización	empresas de servicios, "empresa pública"	empresas de servicios, "empresa pública"
Visión de la Administración Pública	basada en el mercado y minimalista	Administración Pública orientada al ciudadano	Administración Pública orientada a la gestión	Administración Pública orientada a la empresa	Administración Pública orientada a la empresa

En el programa británico de premios *Charter Mark*, las dimensiones de calidad de los servicios públicos orientación al contribuyente, al cliente y al rendimiento son juzgadas desde el punto de vista de los contribuyentes y los clientes. El empleado o empleada del organismo público no participa en la evaluación de la calidad ni tampoco recibe instrucciones acerca de cómo proporcionar servicios de alta calidad. La Administración Pública no se considera como un valor en sí mismo, sino como un "productor de servicios". Este marco de operaciones encaja con una visión de la Administración que pretende recortar al máximo el sector público y basarlo en los valores del mercado allí donde la privatización sea imposible.

La concepción británica de la calidad contrasta abiertamente con el marco general y operacional italiano. El Premio a la Innovación en las relaciones entre la Administración Pública y los ciudadanos pone el énfasis en la transparencia y en las innovaciones. Estas dimensiones de la calidad deben ser evaluadas desde la perspectiva de los empleados públicos. En general, la convocatoria italiana promueve la idea de *Rechtsstaat* y flexibilidad de la Administración pública. Su ideal es crear una Administración Pública orientada al ciudadano.

El Premio Speyer se sitúa de algún modo a medio camino entre las concepciones británica e italiana de la calidad. La calidad de las organizaciones públicas entendida como proceso y gestión orientada a los resultados debe ser juzgada tanto desde el punto de vista de los empleados públicos como del de los clientes. El marco de operaciones consiste en la modernización, en el sentido de una Administración Pública más orientada hacia la gestión.

La concepción canadiense y estadounidense de la calidad difiere radicalmente de los planteamientos europeos. En los premios a la calidad examinados aquí existe un fuerte énfasis en la satisfacción del cliente, que es considerada la principal dimensión de calidad de las organizaciones públicas. Los clientes son también los jueces más importantes de la calidad de los bienes y servicios públicos. El marco de operaciones de la gestión pública orientada al cliente se basa en una visión que considera que las operaciones tanto de las empresas privadas como de las "empresas públicas" se basan en unas mismas directrices de tipo empresarial.

Naturalmente, la concepción de la calidad de cada una de las convocatorias específicas no expresa necesariamente un consenso social sobre la calidad en el país respectivo. No obstante, debido a que desempeñan una función explícita de modelo, los premios a la calidad ejercen una importante influencia sobre la opinión pública. Las convocatorias que están particularmente institucionalizadas pronto sientan las directrices para los defensores de la NGP en los países respectivos.

#### 5.4. *Proceso de evaluación de los premios a la calidad*

Los criterios y el sistema de puntuación constituyen el sistema de referencia para la evaluación de los concursantes a los premios a la calidad, pero no definen los procedimientos y la metodología que deben aplicarse para evaluar y seleccionar a los aspirantes.

La evaluación de organizaciones a partir de los criterios expuestos en el cuestionario del premio constituye una tarea difícil. Los jurados de los premios deben afrontar dos tipos de problemas: el primero surge del hecho que la mayoría de premios a la calidad (con la excepción del Premio Carl Bertelsmann) se basan en la autoevaluación. Esto puede consistir en un ejercicio altamente funcional para los aspirantes al premio y para otras organizaciones que empleen este

instrumento de gestión sin participar en el premio. No obstante, la autoevaluación también puede permitir engaños, y si la selección de ganadores se basa en una evaluación externa de la autoevaluación de los propios participantes, siempre existirá un incentivo inherente para evaluar la propia organización de un modo positivo, o incluso de tender al engaño. El segundo problema es que en general existe un amplio acuerdo sobre lo que constituye una "mala" organización, pero el consenso es mucho menor cuando se trata de definir una organización pública o privada "excelente". Naturalmente, los criterios establecen algunas directrices para los jurados de los premios, pero éstos todavía disponen de un amplio grado de libertad y discrecionalidad.

En general, los organizadores de este tipo de premios extraen dos conclusiones de dichos problemas. La primera es que organizan la evaluación de los premios a la calidad como un proceso de varias etapas, con una serie de controles incorporados. Y la segunda es que la selección de ganadores suele basarse en un proceso de toma de decisiones común para los distintos miembros del jurado, que deben alcanzar un consenso en su decisión.

La tabla siguiente presenta un repaso de los detalles de los procedimientos y la metodología empleada para evaluar los distintos premios a la calidad.

Tabla nº 10. Comparación de las metodologías empleadas para la evaluación de los premios a la calidad.

Premio a la calidad	Etapas del proceso de evaluación	Sistema de puntuación					
		visitas a algunos de los aspirantes	presentación oral de los aspirantes ante el jurado	decisión final por parte del jurado	enfoque	aplicación	resultados
Programa de Premios Charter Mark (Gran Bretaña)	C-SE más material de apoyo	número de finalistas abierto	-	representación de los sectores público y privado, incluyendo grupos de consumidores	25%	-	75%
Concurso para la Calidad en el Servicio Público (Portugal)	tarjetas de datos más informes	visita de un día	-	4 asesores de EFQM y un representante del ámbito de la ciencia	ranking	ranking	ranking
Premio Speyer a la Calidad (Alemania)	C-SE más material de apoyo	visita de un día	presentación multimedia	20 representantes de los sectores público y privado y de la ciencia	ranking	ranking	ranking

Premio a la calidad	Etapas del proceso de evaluación	Sistema de puntuación					
Premio Presidencial a la Calidad (Estados Unidos)	C-SE más otro material	visita de un día por parte de los examinadores	-	representantes de los sectores público y privado	el multiplicador está determinado por el enfoque y la aplicación		
Premios a la Excelencia (Canadá)	C-SE	visita de un día por 4-6 examinadores (incluyendo el examinador principal)	-	5 representantes cualificados del sector correspondiente	ranking	ranking	ranking
Premio a la Innovación (Italia)	C-E	visita de cuatro días con C-E		?	?	?	?
Premios a la Innovación en la Administración de EE UU	C-SE	visita de un día	presentación oral ante el jurado	Comité de Selección Nacional	ranking	ranking	ranking
Premio IPAC a la Gestión Innovadora (Canadá)	C-NE		entrevista de una hora	5 representantes de los sectores público y privado y de la ciencia	ranking	ranking	ranking

C-E Cuestionario estandarizado  
C-SE Cuestionario semiestandarizado  
C-NE Cuestionario no estandarizado

El proceso de evaluación de los premios a la calidad consta de tres o cuatro etapas y tiene el objetivo de reducir el número de organizaciones concursantes.

La primera selección se lleva a cabo mediante la propia autoevaluación de los participantes. La tabla muestra que la mayoría de premios emplean cuestionarios semiestandarizados, cosa que implica que los aspirantes tienen cierta libertad para decidir qué tipo y qué cantidad de información desean proporcionar. Para evitar informaciones superfluas, los organizadores fijan una extensión máxima de páginas. A menudo también piden que los participantes presenten material de apoyo como prueba. El Premio a la Innovación italiano utiliza un cuestionario estándar que los participantes pueden rellenar con mayor rapidez, pero esto supone que el jurado deberá invertir más tiempo examinándolo. En el extremo opuesto se halla el Premio IPAC a la Innovación, que utiliza un cuestionario prácticamente no estandarizado en el que los aspirantes pueden describir libremente su proyecto de innovación.

Las solicitudes que han recibido un cierto número de puntos o se han situado en lo alto de una clasificación pasan a las semifinales. Normalmente, en esta etapa tienen lugar algunas visitas a organizaciones previamente seleccionadas. El propósito de las visitas es verificar y clarificar la información proporcionada en la solicitud por escrito. Teniendo en cuenta este propósito, deberían realizarse visitas a los aspirantes que hubieran presentado información escrita insuficiente o distorsionada. Dependiendo de los organizadores del premio y de su capacidad de recursos humanos, un equipo de cinco o más examinadores experimentados pasa de uno a cinco días en la organización seleccionada para llevar a cabo dicha visita. En general, las convocatorias no prevén ningún programa para utilizar el sistema de visitas. Sólo los organizadores del Premio a la Innovación italiano han elaborado un cuestionario separado para utilizar durante estas visitas. A continuación, se decide cuáles son los participantes que quedan finalistas.

Antes de que el jurado tome la decisión final sobre los ganadores del premio, el Premio a la Innovación en la Administración de EE UU y el Premio Speyer a la Calidad cuentan con otra etapa de evaluación, que consiste en una presentación oral de los finalistas ante el jurado. La decisión final se basa en una valoración global de los finalistas.

El jurado suele estar compuesto de entre 5 y 20 representantes de los sectores público y privado. En algunos casos, se incluyen también científicos. En el Premio *Charter Mark* el jurado también cuenta con un representante de las asociaciones de consumidores, cosa que es coherente con la fuerte orientación al cliente que refleja el cuestionario.

Es obvio que el proceso de evaluación da amplia libertad a examinadores y jurados.

Por lo que respecta a la evaluación de la solicitud por escrito, algunos premios a la calidad han fijado directrices para los examinadores que afectan a los aspectos que deben tomar en consideración al puntuar los distintos apartados. En el caso del Premio Malcolm Baldrige, los examinadores se centran en tres factores (Brown, 1992: 11–13):

- El *enfoque* se refiere a los procesos que las organizaciones emplean para alcanzar la calidad en sus productos o servicios. Por ejemplo, los examinadores del premio Baldrige comprueban si dichos procesos están basados en la prevención o en la detección, o bien si el énfasis recae en la mejora continua, en la innovación o en la creatividad del enfoque.
- La *aplicación* se refiere a cómo los organizadores han llevado a la práctica el enfoque. Al evaluar este aspecto, los examinadores del Premio Baldrige intentan hallar la aplicación adecuada y eficaz para todas las características de los productos y servicios, y la aplicación a

todas las transacciones con clientes internos y externos, así como con empleados, actividades y procesos internos.

- Los *resultados* incluyen factores como la calidad actual y la pasada, el nivel de rendimiento, el índice o la velocidad de mejora de la calidad y hasta qué punto las mejoras en calidad son significativas para el funcionamiento y los resultados de la empresa.

La mayoría de premios a la calidad en el sector público no presentan directrices explícitas sobre los factores que deben ser considerados. No obstante, hay dos excepciones: el Premio *Charter Mark* pide a los examinadores que observen el enfoque y los resultados, y que valoren el primero con un 25% y los segundos con un 75%. El Programa de Premios Presidenciales a la Calidad todavía va más allá del MBNQA al elaborar descripciones de cada categoría según los distintos grados de enfoque y aplicación (Federal Quality Institute, 1995: 23–48). Estas "tablas de evaluación" no sólo simplifican el proceso de evaluación, sino que también constituyen una garantía de transparencia para los participantes.

En general, la evaluación de los aspirantes a los premios a la calidad es una tarea compleja y dificultosa. Aunque los organizadores de dichos premios intentan introducir la máxima objetividad posible, no hay duda de que el proceso de evaluación es de naturaleza heurística y que la experiencia de examinadores y jurados constituye el activo más importante para valorar la calidad.

## 6. Conclusiones

Este análisis comparativo preliminar de los premios a la calidad muestra que la *Nueva Gestión Pública* presenta numerosas facetas y que los objetivos de la *modernización* no son siempre los mismos en todos los países. Naturalmente, los criterios de los premios a la calidad no expresan necesariamente un consenso acerca de un modelo social sobre la función y la naturaleza de la Administración Pública. Todavía existe demasiada controversia sobre el paradigma de la NGP. No obstante, los premios a la calidad pueden resultar instructivos para sacar a la luz la variedad de normas, objetivos e intereses inherentes al paradigma de la NGP.

Los premios a la calidad convocados en el sector público muestran que la calidad en dicho sector tiene distintos significados según la sociedad de que se trate. En Gran Bretaña, la orientación al cliente se concibe como el rasgo principal de la calidad en el sector público. En Italia, la transparencia y la flexibilidad de los actos administrativos se consideran importantes características de una Administración Pública de alta calidad. En Alemania, la modernización administrativa describe los contenidos de la calidad en el sector público, lo que se traduce en una Administración Pública basada en la gestión. En Canadá y Estados Unidos, la gestión de la calidad en la Administración Pública es equivalente a la gestión de una empresa privada.

En los premios a la calidad especialmente convocados para el sector público, los criterios y el diseño de las distintas convocatorias toman en consideración las características particulares y los valores culturales o de mentalidad que predominan en la Administración Pública. En cambio, esto no es así cuando las convocatorias para premiar la calidad en el sector privado son simplemente transferidas al sector público. La parte teórica del presente informe ha mostrado que la TQM sólo es aplicable al sector público si se toman en consideración las características

específicas de dicho sector. Por consiguiente, existe el riesgo de que las convocatorias a nivel nacional para premiar la calidad en el sector privado, al abrirse al sector público, presenten enormes disfunciones si no se adaptan al sistema administrativo del país en cuestión.

En vista de que los premios a la calidad nacionales e internacionales para el sector público se están extendiendo (al menos desde una perspectiva cuantitativa), es importante disponer de una evaluación de dichos premios. El presente estudio comparativo ha sido meramente descriptivo y analítico. La tarea del informe final consistirá en completar esta comparación entre los premios a la calidad mediante una evaluación y la elaboración de un sistema de referencia con el que sea posible evaluar la calidad de las distintas convocatorias para premiar la calidad.

## 7. Bibliografia

- Antilla, J. (1993). 'Quality award criteria signpost the way to excellence in quality performance', *Laaturiesti*, Vol. 19 (February), pp. 19-21.
- Association of Finnish Local Authorities (1995), *Manual "Total Quality Management in Municipal Service Provision"*, Helsinki.
- Aune, A. and Ashok, R. (1994), 'ISO 9000 Standards. Baseline for Excellence', in Cortada, J.W. and Woods, J. A., eds. (1994), *Quality Yearbook 1994*, Mc Graw-Hill: ew York et al., pp. 583-593.
- Axt, H.-J. (1992), 'Modernisierung durch EG-Mitgliedschaft? Portugal, Spanien und Griechenland im Vergleich' (Modernization through EC- Membership? Portugal, Spain and Greece in Comparison), in M. Kreile (ed.), *Die Integration Europas*, PVS Sonderheft 23, Westdeutscher Verlag: Opladen, pp. 209-233.
- Barzelay, M. (1992), *Breaking Through Bureaucracy. A New Vision for Managing in Government*, University of California Press: Berkeley and Los Angeles.
- Beltrami, M. (1992), 'Qualità e pubblica amministrazione' (Quality and Public Administration), *Economia e diritto del terziario*, No.3, pp. 669-781.
- Bemowski, K. (1993), 'The State of the States', *Quality Progress*, May, pp. 27-36.
- Bendix, R. (1969), 'Modernisierung in internationaler Perspektive' (Madernization in an International Perspective), in W. Zapf (ed.), *Theorien des sozialen Wandels*, Kiepenheuer: Köln, pp. 505-512.
- Bertelsmann Foundation (1993), *Carl Bertelsmann Prize 1993. Democracy and Efficiency in Local Government*, Vol. 1 (Documentation of the International Research), Bertelsmann Foundation Publishers: Gütersloh.
- Bläsing, J. P. (1992), *Das qualitätsbewu te Unternetunen* (The Quality Con-sciaus Company), ed. by the Steinbeis Stiftung für Wirtschaftsförderung, Stuttgart.
- Bleicher, K. and Wiek, D. (1976), 'Innovation' (Innovation), in W. Bierfelder (ed.), *Handwörterbuch des öffentlichen Dienstes. Das Personalwesen*, Schmidt: Berlin, pp. 828-835.
- Bovaird, T. (1995), 'Performance Assessment of Service Quality: Lessons from UK National Initiatives to Influence Local Governement', in Hill, H. and Klages, H. (eds.) *Quality, Innovation and Measurement in the Public Sector*, Lang: Frankfurt a.M., forthcoming.
- Bonetti, A. B. (1995), 'The Italian Innovation Award for Relations between the Public Administration and the Public', in Hill, H. and Klages, H. (eds.) *Trends in Public Sector Renewal: Recent Developments and Concepts of Awarding Excellence*, Lang: Frankfurt a.M., pp. 241-278.
- Borins, S. (1994), *Government in Transition. A New Paradigm in Public Administration. A Report to the Inaugural Conference of CAPAM*, Charaleottetown, Prince Edward Island, Canada, 28-31 August 1994.
- Borins, S. (1995), 'Public Management Innovation Awards in the U.S. and Canada' in Hill H. and Klages, H. (eds.) *Trends in Public Sector Renewal: Recent Developments and Concepts of Awarding Excellence*, Lang: Frankfurt a.M., pp. 213-240.

- Bouckaert, G. (1992a), *Introducing TQM: Some Elements of Measurement and Control*, Athens: National Center of Public Administration, pp. 1-24 (unpublished).
- Bouckaert, G. (1992b), *Remodeling Quality and Quantity in an Efficiency Context*, Paper presented at the 'Quality and Productivity in the Public Sector'-Workshop at the European Group of Public Administration Conference in Pisa, Italy.
- Bouckaert, G. (1995), 'Charters as Frameworks for Awarding Quality: The Belgian, British and French Exerience' in Hill, H. and Klages, H. (eds.) *Trends in Public Sector Renewal: Recent Developments and Concepts of Awarding Excellence*, Lang: Frankfurt a.M., pp. 185-200.
- Bradley, M. (1994), 'Starting Total Quality Management from ISO 9000', *TQM Magazine*, Vol. 6, No. 1, pp. 50-54.
- Brown, M.B. (1992), *Baldrige Award Winning Quality. How to Interpret the Malcolm BaldrigeAward Criteria*, second edition, ASQC Quality Press: Milwaukee.
- Budäus, D. (1994), 'Public Management. Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen', in Böhret, C. et al. (eds.), *Modernisierung des of öffentlichen Sektors*, Vol. 2, Sigma: Berlin.
- Cabinet Office and the Central Office of Information (1995), *Make Your Mark. Charter Mark Awards 1995 - Guide for applicants*, London.
- Cannon, P. and Fry, T. (1995), 'The British Charter Mark, in Hill, H. and Klages, H. (eds.), *Trends in Public Sector Renewal: Recent Development and Concepts of Awarding Excellence*, Lang: Frankfurt a.M., pp. 201-212.
- Carter, N. (1991), 'Learning to Measure Performance: The Use of Indicators in Organizations', *Public Administration* (London), Vol. 69, Spring, pp. 85-101.
- Carter, N., Klein, R. and Day, P. (1992), *How Organisations Measure Success. The Use of Performance Indicators in Government*11, Routledge and Kegan Paul: New York.
- Corte-Real, I. (1994), 'Current and Future Developments in Quality Initiatives in the Portuguese Public Administration', *OECD Working Paper for the Symposium on Service Quality Initiatives in OECD Member Countries*, 7-8 November 1994 (unpublished).
- Crosby, P. C. (1979), *Quality is free. The Art of Making Quality Certain*, Mc Graw-Hill: New York et al.
- Easton, G. S. (1994), 'The 1993 State of U.S. Total Quality Management, in Cortada, J.W. and Woods, J.A., eds. (1994), *Quality Yearbook 1994*, McGraw-Hill: New York a.o., pp. 594-610.
- EFQM (European Foundation for Quality Management) (1994), *The European Quality Award 1994*, Brussels.
- European Organization for Quality (1994), *Annual Report 1994-95. Handbook*, Bern.
- Färber, G. (1995), *Revision der Personalausgabenprojektion der Gebietskörperschaften bis 2030* (Revision of the Projection of the Costs of Personal of Administrative Levels until the Year 2030), Speyerer. Forschungsberichte, No. 110, 3rd edition, Speyer.
- Federal Quality Institute (1995), *The President's Award Program. 1995 Application*.
- Feigenbaum, A.V. (1983), *Total Quality Control*, 3rd. edition, Mc Graw-Hill; New York et al.
- Fowler, A. (1993), 'A Review of Quality Systems, Past, Present and Future', *Proceedings of the EOQ '93 World Quality Congress in Helsinki*, Finland, Vol. 3, pp. 66-72. *Gablers Wirtschaftslexikon* (1993), Wiesbaden: Betriebswirtschaftlicher Ver-lag.

- Garvin, D. A. (1988), *Managing Quality. The Strategic and Competitive Edge*, New York: The Free Press.
- Garvin, D.A. (1991), 'How the Baldrige Award Really Works', *Harvard Business Review*, Vol. 68, No. 6 (November/ December), pp. 80-93.
- Gastner, L. (1992), 'Quality, decentralization and devolution', in Sanderson, I. (ed.), *Management of Quality on Local Government*, Longman: Harlow, pp. 41-65.
- Halachmi, A. (1991), 'Commentary on .. Total Quality Management. TQM may work: But what's the rush?', *PA Times*, Vol. 14, No. 11, pp. 2 and 16.
- Hamson, N. (1990), 'The FQI Story: Today and Tomorrow', *The Journal for Quality and Participation*, Vol. 13, July/August, pp. 4649.
- Harwick, B. T. and Russell, M. (1993), 'Quality Criteria for Public Service: A Working Model', *International Journal of Service Industry Management*, Vol. 4, No. 2, pp. 29-40.
- Haubner, O.(1993) 'Zur Organisation des 1. Speyerer Qualitätswettbewerbs: von der Idee zum "Ideenmarkt" (On the Organization of the 1st Speyer Quality Award: From the Idea to the "Market of Ideas")' in: H. Hill and H. Klages (eds.), *Spitzenverwaltungen im Wettbewerb. Eine Dokumentation des 1. Speyerer Qualitätswettbewerbs 1992*, pp. 48-60. Baden-Baden: Nomos.
- Hauer, R., Schmidt, A. and Zink, K.J. (1993), 'Qualität ist oft kein Thema—Ergebnisse einer empirischen Untersuchung in den alten Bundesländern' (Quality is often not an Issue Results of an Empirical Survey in West Germany), *Qualitätszeitschrift*, Vol. 38, No. 12, pp. 665-670.
- Hauschild, C. (1991), 'Die Modernisierung des öffentlichen Dienstes im internationalen Vergleich' (The Modernization of the Civil Service in International Comparison), *Verwaltungsarchiv*, Vol. 6, January, pp. 81.-109.
- Herter, R. N. (1993), 'Total Quality Management', in *WISU*, Vol. 22, January, pp. 29-32.
- Hesse, J. J. and Benz, A. (1990), *Die Modernisierung der Staatsorganisation. Institutionenpolitik im internationalen Vergleich* (The Modernization of the Organization of the State. Institution Politics in International Comparison), Nomos: Baden-Baden.
- Hill, H. and Klages, H., eds. (1993), *Spitzenverwaltungen im Wettbewerb. Eine Dokumentation des 1. Speyerer Qualitätswettbewerbs 1992*, Nomos: Baden-Baden.
- Hill, H. and Klages, H., eds. (1995), *Lernen von Spitzenverwaltungen. Eine Dokumentation des 2. Speyerer Qualitätswettbewerbs 1994* (Learning from Excellent Public Organizations. A Documentation of the 2. Speyer Quality Award), Raabe: Düsseldorf.
- Hirschfelder, R. and Lessel E. (1994), 'Steuerung durch Qualität. Das Saarbrücker Total Quality Management-Programm (Steering through Quality: The Total Quality Management Program of the City of Saarbrücken)', *VOP*, Vol. 16, No. 5, pp. 352-358.
- Hood, C. (1991), 'A Public Management for All Seasons?', *Public Administration*, Vol. 69, Spring, pp.3-19.
- Horvath, P. and Herter, N. R. (1992), 'Benchmarking. Vergleich mit den Besten der Besten' (Benchmarking, Comparison with the Best of the Best), in *Controlling*, No. 1, January and February, pp. 4-11.
- Hyde, A. C. (1995), 'The Proverbs of Total Quality Management: Recharting the Path to Quality Improvement in the Public Sector', in Halachmi, A. and Holzer, M. (eds.), *Competent*

- Government. Theory and Practice. The best of the Public Productivity and Management Review 1984-1993*, Chatelaine Press: Burke, Virginia, pp. 47-59.
- Ishikawa, K. (1985), *What is Total Quality Control? The Japanese Way*, Prentice-Hall: Tokyo, New York.
- John F. Kennedy School of Government (1995), *Innovations. 1995 Application*, Cambridge, MA.
- Jordan, G. and O'Toole, B. J. (1995), 'The Next Steps. Origins and Destinations', in O'Toole, B. J. and Jordan, G. (eds.), *Next Steps. Improving Management in Government ?*, Dartmouth: Aldershot et al.
- Juran, J. M. (1979a), 'Basic Concepts', in J. M. Juran, F. M. Gryna and R.S. Bingham (eds.), *Quality Control Handbook*, 3rd edition, Mc Graw-Hill: New York et al., pp. 2-1 2-24.
- Juran, J.M. (1979b), 'Quality Improvement', in J. M. Juran, F. M. Gryna and R. S.Bingham (eds.), *Quality Control Handbook*, 3rd edition, McGraw-Hill: New York et al., pp. 16-1 16-48.
- JUSE (Union of Japanese Scientists and Engineers) (1992), *The Deming Prize Guide.For Oversea Companies*, Tokyo.
- Klages, H. (1988), *Wertedynamik: Über die Wandelbarkeit des Selbstverständlichen* (The Dynamics of Values: On the Value of the Self-Evident), Edition Interfrom: Zürich 1988.
- Klages, H. (1992), 'Modernisierungsperspektiven in der öffentlichen Verwaltung', in J. Goller, H. Maack, B. W. Müller-Hedrich (eds.), *Verwaltungsmanagement. Handbuch für öffentliche Verwaltungen und öffentliche Betriebe*, Raabe/Giesel: Stuttgart, B 1.2., pp. 1-20.
- Klages, H. (1993), *Traditionsbruch als Herausforderung. Perspektiven der Wertewandelsgesellschaft* (The Break with Traditions as a Challenge. Perspectives of the Value Change Society), Campus: Frankfurt/New York.
- Klages, H. (1994), 'Grundsätze und Erfordernisse einer grundlegenden Erneuerung und Modernisierung der öffentlichen Verwaltung', in J. Goller, H. Maack, B. W. Müller-Hedrich (eds.), *Verwaltungsmanagement. Handbuch für öffentliche Verwaltungen und öffentliche Betriebe*, Raabe: Stuttgart, B.1.2., pp. 1-13.
- Klages, H. and Haubner, O. (1990), 'Qualitäts- und Erfolgsmerkmale von Organisationen im öffentlichen Bereich. 1. Teil (Quality and Success Factors of Organizations in the Public Sector. Part 1)', *VOP*, Vol. 12, No. 4, pp. 247-251.
- Klages, H. and Haubner, O. (1995), 'Strategies of Public Sector Modernization', in Halachmi, A. and Bouckaert, G. (eds.), *The Enduring Challenges in Public Management. Surviving and Excelling in a Changing World*, San Francisco: Jossey Bass, pp. 348-378.
- Klages, H. and Löffler, E. (1995), 'Administrative Modernization in Germany A big Qualitative Jump in Small Steps', *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 61, No. 3, pp. 373-383.
- König, K. (1995), 'Neue Verwaltung oder Verwaltungsmodernisierung: Verwaltungspolitik in den 90er Jahren', *DÖV*, No. 9, to be published.
- Kouzman, A. (1993), 'The Dimensions of Quality in Public Management. Australian Perspectives and Experiences', in H. Hill and H. Klages (eds.), *Qualitäts und erfolgsorientiertes Verwaltungsmanagement. Aktuelle Tendenzen und Entwürfe*, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 112, Duncker und Humblodt: Berlin, pp. 211-249.
- Kuhn, T. (1970), *The Structure of Scientific Revolutions*, second, enlarged edition, Chicago University Press: Chicago.

- Kume, H. (1993), 'Quality Management by ISO 9000 and by TQM', *Proceedings of the EOQ '93 World Quality Congress in Helsinki, Finland*, Vol.3, pp. 14-19.
- Lafontaine, O. (1994), Weichenstellung für das nächste Jahrhundert: Strukturwandel durch Innovation und Modernisierung (Preparing for the Next Century: Structural Change through Innovation and Modernization), Government Speech of the Minister President from May 11, 1994.
- Lancaster, K. (1966), 'A New Approach to Consumer Theory', *Journal of Political Economy*, Vol. 74, pp. 132-157.
- Lane, J.-E. (1994), 'Will Public Management Drive out Public Administration?', Paper presented at the IASIA Annual Conference in Hnng Kong, 11-16 July 1994.
- Laux, E. (1995), 'Pro und contra: Modernisierung der öffentlichen Verwaltung. Zwischenrufe (Pro and Cons: Modernization of the Public Administration. Some Comments)', *Die innovative Verwaltung*, Vol.1 (March), pp. 15-18.
- Lepper, M. (1976), 'Verwaltungsreform' (Administrative Reform), in W. Bierfelder (ed.), *Handwörterbuch des öffentlichen Dienstes. Das Personalwesen*, Schmidt: Berlin, pp. 1737-1743.
- Lerner, D. et al. (1958), *The Passing of Traditional Society*, Free Press of Glencoe: New York.
- Löffler, E. (1995a), 'Ist der Staat zu teuer? Modelle zur Steigerung der Kosteneffizienz in öffentlichen Verwaltungen-', *Der Steuerzahler*, forthcoming.
- Löffler, E. (1995b), 'A Survey on Public Sector Benchmarking Concepts', in Hill, H., Klages, H. and Löffler, E. (eds.) *Quality, Innovation and Measurement in the Public Sector*, Lang: Frankfurt a.M., forthcoming.
- Löw, K. (1986), 'Grund- und Menschenrechte' (Basic and Human Rights), in Mickel, W. (ed.), *Handlexikon zur Politikwissenschaft (Encyclopedia for Political Science)*, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Vol. 237, Bonn 1986, pp. 197- 201.
- MAB-MIAC: Performance Information and the Management Cycle, No. 10, February 1993.
- Mack, M. (1992), 'Total Quality Management (TQM) in den USA' (Total Quality Management (TQM) in the U.S.), in Zink, K.J. (ed.), *Qualität als Managementaufgabe*, Verlag Moderne: Landsberg/Lech, pp. 109-124.
- Mansilla, H. C. F. (1986), *Die Trugbilder der Entwicklung in der Dritten Welt. Elemente einer kritischen Theorie der Modernisierung* (The False Images of Development in the Third World. Elements of a critical Theory of Modernization), Ferdinand Schöningh: Paderborn et al.
- Meier, A. (1993), 'Vom Wert der QS-Zertifikate' (On the Value of Quality Assurance-Certificates), in: *io Management Zeitschrift* 62 (1993) No. 5, pp. 76-80.
- Minister van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken (1992), *Handvest van de Gebruiker van de Openbare Diensten* (4th December 1992), Belgisch Staatsblad (22.01.1993): Brussels.
- Ministre de l'Etat et Ministre de la Fonction Publique et des Réformes Administratives (1992), *La Charte des Services Publics*, Paris.
- Murray, A. M. (1975), 'Comparing Public and Private Management: An Explanatory Essay', *Public Administration Review*, Vol. 34, No. 4 (July/August), pp. 364-371.
- Murray, M. (1995), Well-Performing Administration International Experience, in Hill, H. and Klages, H. (eds.), *Trends in Public Sector Renewal: Recent Developments and Concepts of Awarding Excellence*, Lang: Frankfurt a.M., pp. 147-160.

- Naschold, F. (1993), *Modernisierung des Staates. Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors* (Modernization of the State. On the Structural and Innovations Policy of the Public Sector), Vol. 1, Ed. Sigma: Berlin.
- National Quality Institute (1994), *Canada Awards for Business Excellence. Profiles of Excellence 1994*. Ottawa.
- National Quality Institute (1995), *Entry Guide for the Canada Awards for Excellence*, Ottawa.
- National Institute of Standards and Technology (1994), *Malcolm Baldrige National Quality Award. 1994 Award Criteria*, Gaithersburg.
- Nelson, P. (1970), 'Information and consumer behavior', *Journal of Political Economy*, Vol. 78, pp. 729-754.
- NIST (National Institute for Standards and Technology) (1994), *Malcolm Baldrige National Quality Award. 1994 Award Criteria*. Gaithersburg.
- Oakland, J. (1993), *Total Quality Management: the Route to Improving Performance* (2nd ed.), Butterworth Heinemann: Oxford.
- OECD (1990), *Public Management Developments. Survey 1990*, Paris.
- OECD (1991), *Public Management Developments. Update 1991*, Paris.
- OECD (1992), *Public Management Developments. Update 1992*, Paris.
- OECD (1993), *Public Management Developments. Survey 1993*, Paris.
- Oelsnitz, v. d. D. (1994), 'Benchmarking', *WISU*, Vol., No. 8-9, p. 673.
- Osborne, D. and Gaebler, T. (1993). *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Prentice Hall: New York.
- Palmer, M. (1980). *The Dilemmas of Political Development*, second ed., Peacock Publishers: Itasea, III.
- Parsons, T. (1964), 'Evolutionary Universals in Society', in *American Sociological Review*, Vol. 19, pp. 339-357.
- Parsons, T. (1971), *The Systems of Modern Society*, Prentice Hall: Englewood Cliffs.
- Pollit, C. (1990a), *Managerialism and the Public Services. The Anglo-American Experience*, Blackwell: Oxford.
- Pollit, C. (1990b), 'Performance Indicators, root and branch', in Cave, M., Kogan, M. and Smith, R. (eds.), *Output and Performance Measurement in Government*, Kingsley: London, pp. 167-178.
- Prime Minister (1990), *The Citizen's Charter. Raising the Standard*, CM 1599, HMSO: London.
- Prime Minister and the Chancellor of the Duchy of Lancaster (1992), *The Citizen's Charter First report: 1992*, HMSO: London.
- Rainy, H. G., Backoff, R. W. and Levine, C. H. (1976), 'Comparing Public and Private Organizations', *Public Administration Review*, Vol. 36, March/April, pp. 233-244.
- Reinermann, H. (1993), *Ein neues Paradigma für die öffentliche Verwaltung Was Max Weber heute empfehlen dürfte* (A New Paradigm for Public Administration What Max Weber might recommend today), Speyerer Arbeitshefte 97, Hochschule für Verwaltungswissenschaften: Speyer.
- Reiss, H.-C. and Zydromomyslaw, N. (1994), 'Qualitätsmanagement: Übertragung eines Konzepts in soziale Dienstleistungsorganisationen' (Quality Management: Transfer of a Concept into Social Service Organizations), *Der Betriebswirt*, Vol. 35, No.4, pp. 32-37.

- Rogers, S. (1990), *Performance Management in Local Government*, Longman: Essex.  
Secretariado para a Modernização Charter, Portugal (unpublished).
- Sharp, A. (1994), 'Alternative Schemes for ISO 9000 Harmonization in Europe', *TQM Magazine*, Vol. 6, No. 5, pp. 14-18.
- Siedentopf, H. (1992), Verwaltung 2000 Modernisierungskonzepte in westeuropäischen Staaten (Administration 2000 Modernization Concepts in Western European States), *Schriftenreihe der Arbeitsgemeinschaft der Verbände des höheren Dienstes*, No. 24, October, pp. 1-9.
- SPA (Sistemi Publica Amministrazione) (1993), *Premio Innovazione nella Pubblica Amministrazione*, D'Anselmi Editore: Milano.
- Steventon, D. (1994), 'Quality Awards- A Means to or an End in Themselves?', *TQM Magazine*, Vol. 6, No. 5, p. 7-8.
- Sullivan, L. P. (1986), 'Quality Function Deployment', *Quality Progress* (June), pp. 36-50.
- Swiss, J. E. (1992), 'Adapting Total Quality Management (TQM)', *Public Administration Review*, Vol. 52, No. 4, pp. 356-362.
- Treasury Board Canada (1987), *Incentive Award Plan, Administrative policy manual*, March.
- Tsuda, Yoshikazu (1992), 'The Deming Prize', Proceedings of the 36th EOQ Conference, pp. 1-4.
- Tsuda, Yoshikazu (1993), 'The Deming Prize its History Review', *SQA-Bulletin*, January, pp. 31-35.
- Tucker, F.G., Zivan, S.M. and Camp, R.C.(1987), 'How to measure yourself against the best', *Harvard Business Review*, Vol. 87, No. pp. 2-4.
- U.S. Department of Defense (1990), *Total Quality Management Guide*, Vols. 1-2, Government Printing Office: Washington, D.C.
- Walsh, K. (1991), 'Quality and Public Services', *Public Administration*, Vol.69, Winter, pp. 503-514.
- Ware, J. E. (1993), 'ISO 9000 The World Trend', *Proceedings of the EOQ'93 World Quality Congress in Helsinki*, Finland, Vol. 3, pp. 5-13.
- Wonigeit, J. (1994), *Total Quality Management: Grundzüge und Effizienzanalyse* (Total Quality Management; Basic Issues and Efficiency Analysis), Deutscher Universitätsverlag: Wiesbaden.
- Young, B. (1993), 'The Canada Awards for Business Excellence in Total Quality', *Proceedings of the EOQ '93 World Quality Congress in Helsinki*, Finland, Vol. 3, pp. 48-55.
- Zapf, W. (1990), 'Modernisierung und Modernisierungstheorien', in W. Zapf (ed.), *Die Modernisierung moderner Gesellschaften. Proceedings of the 25th German Sociologists' Day in Frankfurt a.M. 1990*, Campus: Frankfurt a.M., New York, pp. 23-39.
- Zapf, W. (1994) *Modernisierung, Wohlfahrtsentwicklung und Transformation. Soziologische Aufsätze 1987 bis 1994* (Modernization, The Evolution of the Welfare State and Transformation. Sociological Essays 1987 to 1994), Edition Sigma: Berlin.
- Zauner, A. (1994), 'Öffentlicher Dienst und europäische Herausforderung. Sechs Thesen und zwei Vermutungen zum angestrebten Beitritt Österreichs zur europäischen Union' (Public Service and European Challenge. Six Hypothesis. and two Assumptions regarding the Aspired Entry of Austria into the European Union), *VOP*, Vol. 1, pp. 25-31.
- Zink, K.J. (1992), 'Total Quality Management', in Zink, K.J.(ed.), *Qualität als Managementaufgabe*, 2nd edition, Verlag Moderne: Landsberg, pp. 9-52.

Zink, K. J. and Schildknecht, R. (1992), 'Total Quality Konzepte Entwicklungslinien und Überblick' (Total Quality Concepts Developments and Survey), in Zink, K. J. (ed.), *Qualität als Managementaufgabe*, 2nd edition, Landsberg: Verlag Moderne, pp.73-124.

La colección *Documentos INAP* pretende poner a disposición de los directivos de las administraciones públicas algunos textos e informes de especial interés que no hayan tenido la suficiente divulgación por otros canales. Su objetivo es enriquecer el debate sobre la reforma del sector público, la modernización de la Administración y las políticas de recursos humanos, dando a conocer experiencias relevantes en estas materias así como reflexiones e informaciones de carácter más global.



Ministerio para las Administraciones Públicas  
Instituto Nacional de Administración Pública