

WWW.CELAC.CL

**CELAC**

CENTRO DE ESTUDIO LEGISLATIVOS ,ASESORÍAS Y CONSULTORÍAS

REPORTE ASESORÍA EXTERNA

A

H. DIPUTADO SERGIO OJEDA URIBE

CONTRATO AE N 076/01/2014

MARZO 2014

ENERO 2014

## **LA NECESIDAD DE CONSOLIDAR UNA ADMINISTRACION PUBLICA CON UN ESPIRITU DE SERVICIO EFECTIVO Y COMPROMETIDO CON LA GENTE.**

### **I. INTRODUCCIÓN**

El debate sobre lo que debe ser una prestación realizada desde la Administración Pública o desde las entidades privadas, sean éstas de carácter lucrativo o no, no es nuevo, ni tampoco se va a acabar en los próximos años; somos de la opinión que acompañará durante mucho tiempo al todavía incompleto Sistema Público.

Lo primero que se debe tener presente en este tema son los empleados públicos y los usuarios, auténticos protagonistas. En el caso de los empleados públicos son los que reparten los papeles sin, muchas veces, atenerse siquiera a un guión preestablecido o con una manifiesta falta de dirección. Es habitual encontrar serias críticas a la ausencia de eficiencia y no se pone en evidencia la poca inversión en formación o en transformación de las organizaciones necesitadas de profundos cambios que consigan desprenderse de culturas arcaicas, instaladas en el asistencialismo tan denostado y criticado por todos.

Por lo tanto como primera afirmación debemos concluir que si pretendemos tener un servicio público mas eficiente y de mayor compromiso con las necesidades de una sociedad y de un estado mas moderno y exigente resulta fundamental entregar las herramientas de capacitación, formación y estructura que permita a ese servicio publico cumplir lo que esperamos como organismo comprometido con el bienestar de la sociedad.

El servicio y la atención eficiente y humanizada que requiere la comunidad son y debe ser siempre el motivo central de una administración pública que pretenda expresar su humanidad y concepto de sociedad en la relación con las personas.

## II. EL ESTADO DE BIENESTAR Y EL MERCADO

El Estado de bienestar se ha convertido en uno de los elementos centrales del debate económico, social y político de las sociedades. De hecho, puede afirmarse que el sistema de protección social, tal como existe en la actualidad, atraviesa una crisis, cuyo origen puede resumirse en: los cambios registrados en la estructura demográfica de las sociedades, los crecientes problemas financieros del Estado de bienestar, y sus negativas consecuencias sobre la actividad económica y el empleo.

Sin embargo, en el caso de los Servicios Sociales, los ciudadanos han seguido y seguirán, aún durante bastante tiempo, demandando ayudas y asistencia, con una cultura asistencial anclada en sus demandas y, a veces, una cultura organizacional y profesional que como único recurso tenía, y en ocasiones sigue teniendo, la respuesta asistencial.

Aunque hemos de ser conscientes que esta situación está entrando en conflicto últimamente. La creciente preocupación por el crecimiento cada vez mayor de la Administración Pública y, consiguientemente, del gasto público y, más concretamente, del gasto social, sin una relación directa con su nivel de eficacia -en tiempos en los que la racionalización y optimización de los recursos son un elemento clave en cualquier tipo de gestión- ha generado este conflicto que, a su vez, ha hecho que países de un alto nivel de desarrollo aborden este tema como prioritario en sus debates políticos, es decir, como un elemento que puede contribuir notablemente a mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos.

La dinámica de cambio social ha ido modificando y difuminando las fronteras entre lo que se denomina sector público y privado. Las continuas interconexiones parecen obligar a abrir un debate de reflexión sobre aquello que define uno y otro sector y la naturaleza de las relaciones que se van introduciendo.

Por otra parte, así como hace unos años el peso de este proceso de reflexión y aprendizaje se situaba en la necesaria democratización de las estructuras políticas representativas, y en el refuerzo del tejido asociativo, hoy, después de una cierta consolidación democrática, el acento empieza a ponerse en la capacidad de gestión de instituciones y asociaciones.

Mejorar la gestión puede significar mejorar la calidad de las prestaciones y profesionalizar definitivamente el sector de servicios sociales. Todos estábamos de acuerdo en que era preciso que las instituciones públicas tomaran conciencia de que era urgente el desarrollo de políticas de servicios sociales que abandonaran actitudes asistencialistas, para, en un segundo orden de prioridad establecer mecanismos conducentes a estudiar y analizar la necesidad o no de entrada de las entidades privadas, del tipo que fuera, en el Sistema.

Pero, al mismo tiempo, hemos de ser conscientes que durante los últimos años tanto el sector público como el sector privado han experimentado importantes transformaciones: algunas de ellas derivadas

de los mismos procesos que se han producido en un marco más amplio que el Estado.

En Occidente se ha alcanzado un amplio consenso acerca de la idoneidad y la necesidad de combinar adecuadamente Estado y mercado en la provisión de un número creciente de bienes y servicios públicos, y, muy especialmente, en aquellos más representativos del Estado del Bienestar: los servicios personales (sanidad, servicios sociales, educación).

### III. ¿UNA NUEVA IMAGEN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS?

Tanto los que defienden como los que abominan la ideología del servicio público, creen que se está produciendo un cambio radical. Este es casi el único pensamiento en común entre quienes

creen que el servicio público ha muerto y los que piensan que nada hay en el horizonte que permita sostener semejante diagnóstico. Pero el servicio público es el corazón del Estado, de modo que una variación de sus reglas toca el centro de la organización de la convivencia.

Lo cierto es que hay un fuerte movimiento que preconiza aires de cambio. Las causas del cambio son muchas. Las más generales, explicadas en el ámbito económico, se relacionan con los fenómenos de la globalización o la mundialización de la economía, que exige que las empresas se preparen en un nuevo ambiente de competitividad. La apelación a la iniciativa privada, que los desarrollos indicados hacen inevitable, ha requerido la fijación de un marco regulador distinto,

que pivota sobre tres ideas fundamentales: primera, la privatización de sectores económicos que estaban integrados en el sector público o controlados y gestionados por administraciones y establecimientos públicos; segunda, la liberalización, que opera complementariamente, aunque con independencia de las medidas de privatización, y procura una reducción de las intervenciones públicas en los sectores económicos fundamentales para el desarrollo de la competitividad y el empleo; y tercera, la aplicación a las relaciones entre empresas del principio de igualdad y de las reglas del mercado, entre las cuales son fundamentales los principios de libre competencia.

Pero, suponiendo que la liberalización y la privatización alcancen los extremos máximos que los ideólogos del Estado mínimo pretenden, sería injustificada la conclusión de que la reforma incluye como precio la muerte de los servicios públicos.

En primer lugar, porque los únicos servicios públicos atacados por las reglas del mercado son los de carácter económico. No los servicios que requieren el empleo de autoridad, y tampoco los servicios de carácter social.

En segundo lugar, y sobre todo, porque quienes auguran la destrucción del servicio público no suelen preocuparse de establecer a qué servicio público se refieren. Es sabido que esta noción es de las más cambiantes del Derecho público moderno. Existen servicios públicos monopolizados y otros que no lo están, servicios públicos atribuidos a la titularidad de la Administración y otros calificados como tales y gestionados directamente por privados. Los servicios públicos funcionan conforme a un régimen de Derecho público o de Derecho privado, según los casos.

La cuestión a resolver, por consiguiente, es si los procesos de privatización y liberalización que están afectando tan fuertemente a las economías exigen un cambio radical de óptica para que sean las empresas privadas las que cumplan las misiones de servicio público que requiere el interés general y son imprescindibles para la convivencia. O, por el contrario, si, pese a todos estos cambios, la tradición del servicio público como obligación del Estado, como actividad tutelada y dirigida por el Estado, se mantiene.

Según lo visto hasta ahora, los presupuestos ideológicos de la actuación pública persiguen un fin determinado que consiste básicamente en el logro de la cohesión social. Este fin no se puede predicar del sector privado ya que su naturaleza se basa en el logro del beneficio particular frente a terceros.

En definitiva, el sector privado antepone el interés particular, sin ningún tipo de intermediarios, sobre el interés general.

La regla fundamental por la que se rige la actuación privada es el beneficio. Este actúa como fin y como límite, ya que traspasar la línea en la que una actividad no es rentable, lo cual es debido a muchos factores y no todos ellos de carácter económico, puede suponer el cese de la actividad.

## IV. DIÁLOGO PÚBLICO-PRIVADO .

En un diálogo de no confrontación entre lo público y lo privado, mostramos los escenarios y los correspondientes niveles de diálogo que se pueden producir:

En primer lugar, el escenario *ideológico*. El que recoge y sintetiza principios y banderas: libertad, justicia, igualdad, progreso... Supuestamente el escenario fundamental y probablemente el escenario más empobrecido en los últimos tiempos como escenario principal del debate.

Un segundo escenario del debate es el escenario *político*, en el que lo que se discute es, fundamentalmente, el sistema de estructuración y de reparto del poder dentro de la estructura organizacional de la sociedad.

Se trata aquí de dirimir qué cuota de poder sobre el conjunto de la sociedad se socializa a través de su cesión al Estado.

Un tercer escenario es el escenario *competencial*. La discusión se centra en este caso en encontrar la legitimidad que da soporte a la asignación de espacios de competencia. Quién tiene que hacer qué,

Cuáles son las competencias de cada cual, qué funciones debe cumplir, dónde están los límites de las distintas competencias.

Un cuarto escenario es el escenario *productivo*. En el que se discute no ya la competencia de cada cual acerca de garantizar una determinada función social, sino la idoneidad para garantizar el proceso de producción del bien o servicio de que se trate.

Un quinto escenario es el escenario *gestionario*. Cercano al escenario productivo pero distinto. Lo que se discute en él es cómo deben hacerse las cosas sean cuales sean las cosas a hacer. El debate intenta establecer qué reglas del juego garantizan una mayor economía, eficacia y eficiencia.

## CENTRO DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, ASESORÍAS Y CONSULTORÍAS

Probablemente, el escenario de debate, diálogo y confrontación más popular, más inmediato, más reactivo y virulento y, en mi opinión, también el más engañoso, ya que parece contener una verdad que aparece como la verdad; a saber, que el sector público no es tan económico ni eficaz ni eficiente como el sector privado y que las cosas alcanzan su optimización, o bien cuando se dejan en manos de estructuras privadas, o bien, cuando el sector público mimetiza al privado en el ejercicio de sus responsabilidades.

Es difícil en este escenario intentar reflexiones racionales, y, en cambio, es, en mi opinión, imprescindible hacerlo para acercarse a soluciones útiles.

## V. LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN

Las distintas Administraciones públicas de los países desarrollados están implicadas en una serie de profundos cambios y transformaciones con los que, en principio, tratan de mejorar la prestación de servicios públicos, así como adaptarse a los cambios de entorno existentes en las sociedades contemporáneas. El término modernización se utiliza como paraguas conceptualizador bajo el que se acogen todo este conjunto de fenómenos de adaptación. Fenómenos que parecen intentar alumbrar un nuevo paradigma de gestión pública, una nueva forma de pensar sobre la acción de gobernar y sobre cómo ha de materializarse ésta.

Aquí defendemos que la modernización sólo se puede comprender en el marco de los grandes cambios políticos y sociales que nuestras sociedades están viviendo, pero, sin obviar, en el análisis, las peculiaridades

de cada Estado implicado. Ello implica la aceptación de tres principios

. *Primero*, que las variables que operan en el proceso de cambio no son sólo económicas ; hay variables económicas y sociales en el entorno externo y, sin lugar a dudas, factores internos i , como

la cultura política y cívica, el liderazgo o la estructura del sistema político, que matizan o adaptan las influencias extremas al país y a cada circunstancia específica.

## CENTRO DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, ASESORÍAS Y CONSULTORÍAS

*Segundo*, que la fuente principal de cambio son los cambios sociales y económicos que se producen fuera del sistema político. Dichos cambios impactan en la estabilidad del sistema y la consecución de un relativo equilibrio se produce en función de la participación social en la respuesta. Si dicha participación se logra institucionalizar, es decir, si el sistema consigue procesar de forma coherente la nueva estructura de demandas, se logrará la nueva estabilidad.

*Tercero*, que dado que las variables que actúan en el proceso son numerosas, cualquier reduccionismo es altamente peligroso para la adecuada respuesta final; de ahí que, se tenga que intentar denunciar los reduccionismos ideológicos en la selección de las causas. Las causas que se estiman como influyentes e incluso determinantes del cambio son:

1. La radicalización de los rasgos de la modernidad, con la consiguiente fragilidad de las relaciones causa-efecto en un mundo cada vez más complejo e interdependiente y la dificultad para los gobiernos de controlar esta maquinaria tecnológica y sus efectos no deseados.
2. Los procesos sociales y económicos como la globalización de los problemas y soluciones, el creciente peso de la opinión pública en el marco de la sociedad mediática y el imparable desarrollo de la sociedad del conocimiento, de la investigación y de la tecnología, con sus tremendas implicaciones sobre las organizaciones y sus empleados.
3. El desarrollo de las expectativas sociales frente a lo público, fenómeno que, unido a los procesos de elección democráticos y a su incapacidad para rechazar demandas, provoca un exceso de presión sobre las maquinarias administrativas, las cuales se muestran incapaces de procesarlos en un entorno de conciencia de la escasez de recursos.
4. El cambio en el entorno económico, con unos mercados financieros internacionales con capacidad para condicionar las políticas económicas, provocando la pérdida de autonomía de las autoridades nacionales en la definición de las citadas políticas.

Como consecuencia de las causas a que antes hemos hecho referencia, se reflejan unos efectos: la Administración está, en *primer lugar*, fuertemente cuestionada como centro de definición del interés general de la sociedad.

## CENTRO DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, ASESORÍAS Y CONSULTORÍAS

También está cuestionada como organización eficiente y como organización eficaz en la prestación de servicios de calidad a sus clientes.

En *segundo lugar*, ha perdido sus límites tradicionales, siendo una organización difusa; así, se han desarrollado enormemente sus líneas de colaboración con las empresas privadas y las organizaciones no gubernamentales, lo cual hace difícil saber dónde empieza o acaba la Administración; *Tercero*, se encuentra sometida a diversos debates sin que sea sencillo hallar soluciones a los mismos; así, no tiene claro si la gestión pública es un proceso técnico o político, si basta con generar respuestas de gestión importadas del sector privado o si es necesario reciclarlas con los valores propios de lo público.

Pero en el fenómeno de la modernización, los empleados públicos tienen, desde nuestro particular punto de vista, un papel importante que no debemos ni queremos olvidar. Se espera que los empleados públicos sean fieles cumplidores de los mandatos políticos. Su deber es cumplir los propósitos establecidos en los que los empleados públicos son grandes conocedores del campo en el que trabajan, es decir, que dominan los principales programas operativos que se pueden utilizar para conseguir los resultados deseados y que saben cuándo su actuación es de calidad y eficacia. También se espera de ellos que sean administrativamente competentes, que sean capaces de diseñar estructuras organizativas y realizar mejoras para que la organización tenga un rendimiento más eficaz y eficiente, y que administren los recursos financieros y humanos que les han confiado, para demostrar que no ha existido menoscabo, derroche o uso indebido de los recursos públicos.

Reflejando los vientos de cambio en el pensamiento directivo que ahora invaden tanto el sector público como el privado, la imaginación de bastantes empleados públicos con cargos directivos va más allá de su mandato tradicional y de su instinto, poniendo de manifiesto un espíritu emprendedor. Abandonan las restricciones convencionales de su trabajo para imaginar qué puede hacer al respecto. En lugar de ver las nuevas demandas sociales como un problema, las consideran como una oportunidad. Tienen la sensación de que pueden crear algún valor para, al menos, algunos de los ciudadanos si se les permite trabajar a otro ritmo, y no necesariamente el que marca las empresas privadas.

## CENTRO DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, ASESORÍAS Y CONSULTORÍAS

En este sentido, el empleado público, desde nuestra perspectiva, debe empezar a pensar tal y como la sociedad espera que piense un ejecutivo del sector privado, o sea, centrándose en la cuestión de si el conjunto de activos y capacidades de su institución se puede utilizar para crear un valor añadido para el contexto interventivo en que trabaja.

No da por supuesto que sus recursos sean fijos, o que su misión esté restringida y sea inmutable, o que su organización sólo sea capaz de producir lo que está produciendo actualmente, sino que utiliza su imaginación para pensar cómo podría reposicionar y adaptar su organización para satisfacer las nuevas necesidades de los ciudadanos elegidos como población objetivo. En resumen, debe pensar como un líder emprendedor.

Reconciliar el deseo de que el proceso político determine lo que es valioso que el sector público produzca, reconociendo que el juego democrático es vulnerable a diferentes tipos de corrupción, ha constituido el reto persistente de quienes han querido ofrecer una teoría de la gestión pública en democracia. Con el tiempo, hemos confiado en diferentes conceptos como estándares para definir los propósitos directivos.

De aquí, que sea de enorme interés conseguir objetivos de manera eficiente y eficaz.

Durante la mayor parte de nuestra historia reciente, la concepción predominante ha consistido en que los empleados públicos deben trabajar para conseguir los objetivos marcados por los mandatos legislativos de la manera más eficaz y eficiente posible.

Para aquellos que consideran que la política es una vía para crear la voluntad colectiva, y que ven en el sistema democrático la mejor respuesta al problema de reconciliar los intereses individuales y colectivos, no es sorprendente que dejen decidir al proceso político lo que es o no valioso producir con recursos públicos.

Ningún otro procedimiento es coherente con los principios de la democracia.

Pero, para aquellos que desconfían de la integridad o utilidad de los procesos políticos, la idea de que el valor público se debe definir políticamente es difícil de aceptar. Han visto demasiada corrupción para confiar la determinación del valor público al proceso político.

# CELAC

## CENTRO DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, ASESORÍAS Y CONSULTORÍAS

Como mínimo, dichos críticos quieren garantías de que el proceso político acepta los límites de la acción pública o cumple unos mínimos estándares de justicia y competencia en las deliberaciones que producen los mandatos. Alternativamente, preferirán procesos más objetivos para determinar el valor de la actividad pública y alguna plataforma para confrontar los procesos políticos con dicha información objetiva

Sin embargo, la política también genera desconfianza en nuestra cultura, y así han emergido plataformas para disciplinar y racionalizar el proceso democrático. Dicha plataforma fue establecida según un nuevo tipo de conocimiento. Mientras que la teoría tradicional de la administración pública reconoció el conocimiento sustantivo y administrativo de los profesionales (desarrollado a través de la experiencia profesional y la educación), la nueva formulación arguye que las técnicas analíticas procedentes de la economía, la estadística y la investigación operativa se pueden usar objetivamente para averiguar *ex ante* o aprender *ex post si* las actividades públicas son valiosas o no.

Las nuevas técnicas incluyen el análisis de políticas, la evaluación de programas, el análisis coste-efectividad y el análisis coste-beneficio. Los reformadores confiaron en que el uso de dichas técnicas podía insuflar hechos objetivos en las deliberaciones políticas sobre el grado en que las iniciativas propuestas eran viables y el grado en que los costos del esfuerzo gubernamental podían ser justificados por los beneficios sociales.

Se puede discutir ampliamente sobre el grado en que dichas técnicas han cumplido sus promesas, lo cual es mucho más de lo que podemos decir aquí. Desde la perspectiva de alguien que analiza el impacto global en el proceso de elaboración de las políticas, se puede afirmar que las técnicas no se utilizan de manera rutinaria ni son invariablemente útiles cuando se emplean.

A pesar de ello, han conseguido cambiar el discurso político sobre programas públicos. Han incrementado el apetito del proceso político por argumentos basados en datos sobre el grado en que los programas consiguen los objetivos explicitados o sirven al interés general.'

## CENTRO DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, ASESORÍAS Y CONSULTORÍAS

Puede ser también importante que, como se ha mencionado anteriormente, las organizaciones públicas tengan una especie de capital basado en las habilidades para adaptarse y definir nuevos retos. En la medida en que dicho capital existe, la evaluación de sus resultados en tareas presentes no capturarán el beneficio global para la sociedad. En cualquier caso, el uso de dichas técnicas ha sido más común para evaluar programas que para analizar el valor producido por organizaciones

## **.VI. LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS SOCIALES ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO.**

La preocupación por la calidad de los servicios sociales no es, obviamente, nada nuevo. Pese a ello, actualmente, parece existir un repentino y gran interés explícito por la cuestión de la calidad, lo que nos lleva a plantearnos algunas cuestiones: ¿por qué se ha intensificado este énfasis sobre la calidad?, ¿por una simple moda?, ¿o se trata de una forma más o menos encubierta de justificar las nuevas teorías del sistema de mercado, en la prestación de servicios sociales vinculados a la paulatina desaparición del Estado del Bienestar?

Pensamos, sin embargo, que el verdadero inicio de los estudios de calidad que se ha producido, tanto en otros países como en el nuestro, ha estado y está, en gran medida, unido a aspectos económicos, concretamente, a la restricción económica y a la búsqueda de la rentabilidad de los escasos recursos estatales. Pero también existen otras voces que vinculan el auge de la calidad, exclusivamente ligado a la rentabilidad, esté situado el elemento productor en la empresa pública o en la privada.

En este sentido, desde nuestra perspectiva, creemos que hay que tener en cuenta que las prestaciones que se realizan en el marco del Sistema Público se consideran un derecho y deben proporcionarse independientemente de su mayor o menor rentabilidad.

# CELAC

## CENTRO DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, ASESORÍAS Y CONSULTORÍAS

Es preciso, sin embargo, que seamos conscientes, y creemos que ya ha quedado explicitado la existencia de una fuerte tendencia a la gestión privada como un claro exponente de aumento de la competitividad y esta orientación actual hacia la calidad se ve acelerada, por el marketing; por las empresas que están orientando cada vez más su actividad y su gestión hacia la calidad y por la

progresiva apertura de los sistemas sociales y económicos, que conlleva un aumento de la competitividad y hace que se incluyan criterios de eficiencia económica en la realización de cualquier actividad.

Los fundamentos de la calidad son, en definitiva, el conjunto de principios, métodos y estrategias que intentan movilizar a toda la organización con el propósito de obtener la satisfacción del usuario al menor costo posible. La calidad es un sistema de pensamiento donde la excelencia rige las decisiones y actividades de todos y cada uno de los integrantes de la organización y en todos los niveles, incluida la Dirección, que debe formular la política de calidad y constituirse en impulsora del cambio y garante del sistema de calidad.

Los fundamentos de la gestión de la calidad, adaptados del mundo empresarial al ámbito de la Administración Pública, podrían resumirse en:

- El objetivo es la rentabilidad y la mejora continua.
- Pretende ayudar a satisfacer las necesidades del usuario.
- Los recursos humanos son su elemento más importante.
- Es preciso el trabajo en equipo para conseguirla.
- La comunicación, la información y la participación a todos los niveles son elementos imprescindibles.
- Se busca la disminución de costos mediante la prevención de las anomalías y fallos.
- Implica fijar objetivos de mejora permanente y la realización de un seguimiento periódico de resultados.

## CENTRO DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, ASESORÍAS Y CONSULTORÍAS

Los servicios sociales -entendidos en un sentido genérico- constituyen un tipo singular de organización que, a la alta especificidad propia del ámbito de la intervención social, suma las señas de identidad características de la función pública; de modo que aplicar a este sector los objetivos antes referidos es considerado, con frecuencia, por sus protagonistas, como sobrada evidencia empírica como para reconocer que el modelo de gestión de los Centros públicos que opera en nuestro país, sean éstos del ámbito que sean, está sumido en una crisis cuya influencia sobre la concepción de gestión de calidad, pasa a menudo inadvertida para la sociedad, entre otras razones, por la peculiar naturaleza del servicio que se proporciona -buena parte de cuyos efectos se advierten, principalmente, en el medio y largo plazo- y por la escasa referencia a los resultados -a la medida de la eficiencia- y a la comparación, con fines evaluativos, que dicho sector presenta.

Uno de los elementos definitorios de la eficiencia, junto a la calidad, es la medida de la satisfacción del usuario.

La satisfacción ciudadana por la calidad de un servicio está relacionada con el conjunto de propiedades que debe tener ese servicio para atender, en primer lugar, las necesidades (explícitas e implícitas) de las personas a las cuales va destinado. Pero esto, aunque sea necesario, no es suficiente. Porque la satisfacción va ligada también a la percepción que el ciudadano tiene de cómo se presta el servicio y a la expectativa que tenía respecto al servicio esperado. Aunque, esta situación nos lleva a un lugar conflictivo como es la concepción del ciudadano como cliente de los servicios y esto sí significa un enorme cambio en las bases políticas de las administraciones y especialmente la municipal.

Corresponde que nos preguntemos en este momento. ¿Qué significa satisfacción del usuario? Sobre este criterio se fundamenta gran parte de la *filosofía* de las organizaciones que tienen o muestran algún interés por la calidad. Es tan importante que se convierte en el núcleo de toda la actividad de la organización.

Las instituciones que deciden trabajar con criterios de calidad utilizando alguno de los modelos existentes, planifican, generan procesos, diagnostican, se autoevalúan, toman decisiones, producen servicios, crean estructuras y mecanismos de comunicación para y en función del cliente.

## CENTRO DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, ASESORÍAS Y CONSULTORÍAS

Siguiendo algunas reflexiones destacamos los dos puntos que tienen gran utilidad para nuestro argumento:

a) Identificar los factores críticos de éxito que constituyen el núcleo de las expectativas del usuario. Para ello es fundamental conocer (escuchar) las necesidades y demandas de los usuarios, y solicitar la opinión del usuario sobre la satisfacción del servicio que le estamos ofreciendo o le hemos ofrecido; y

b) Destacar la importancia del personal de primera línea (trabajador social, psicólogo, educador), que son las personas claves en el proceso y, de manera especial, cuando surge una situación de conflicto o de insatisfacción con el usuario. Para ello, es necesario conocer el mayor número de aspectos de estos profesionales con el fin de calibrar el papel que auténticamente desempeñan en la prestación de los servicios.

Por lo tanto, el objetivo de cualquier estudio que desee determinar la percepción de calidad de los usuarios de un centro de servicios sociales deberá contemplar, además de los ámbitos ya considerados de cultura organizacional y clima, aspectos y variables como el nivel de satisfacción laboral, y compromiso organizacional que presentan los profesionales, puesto que son los de mayor contacto con los usuarios y, como consecuencia, responsables de influir sobre la percepción de calidad asistencial que puedan tener los usuarios.

Los dos grandes ejes de las organizaciones prestadoras de servicios públicos, tanto en el mundo de la empresa privada como en el sector público, son, sin duda, los clientes externos (receptores del servicio), clientes internos y proveedores, los que ejecutan y llevan a cabo el servicio. Sobre la calidad asistencial contempla como importante: verificar el nivel de satisfacción; el segundo, consistiría en analizar el amplio espectro de posibilidades que los recursos humanos de las entidades prestadoras de servicios sociales tienen.

## VII. A MODO DE CONCLUSIÓN

El proceso de los servicios sociales está en diferentes manos políticas y administrativas que no siempre coinciden en sus planteamientos ni en sus intereses. Lo que para una Administración puede ser contratación externa, otra puede entenderlo como privatización, o aquella que ponga en marcha un sistema de gestión de calidad la otra puede entenderla como un proceso de control. La ausencia de un auténtico marco integrador de los servicios sociales hará que resulte difícil, aunque no imposible.

Las tendencias modernizadoras en los servicios sociales, y, en general, en los servicios públicos, van a girar, están girando ya, entorno a la privatización, unas veces clara y otras encubierta en modalidades variadas y entendiendo ésta en un sentido amplio, que va desde la importación de técnicas del sector privado hasta la prestación directa de determinados servicios por dicho sector. Ello no quiere decir que la salida a la situación actual sea la privatización, sino que ésta va a ser tomada como referencia, en su sentido positivo o negativo, en la prestación de los servicios sociales. Dicho de otra forma, la eventual incorporación al catálogo de servicios sociales públicos de una nueva prestación exigirá una reflexión sobre quién la va a realizar y cómo.

De igual modo, a la luz de las disponibilidades presupuestarias, exigirá una reflexión análoga.

La cuestión de lo público y lo privado todavía no se ha planteado con el rigor de un debate científico, ni siquiera como debate político, es claro que los fenómenos privatizadores van a ser una constante inmediata en nuestro país. Con ello no nos referimos únicamente a los debates electorales, sino a la necesidad de plantear alternativas organizativas al insuficiente nivel de los servicios sociales por parte de los más directamente implicados que, sin duda, serán los empleados públicos.

Los fenómenos privatizadores no pueden olvidar el papel integrador que cumplen las prestaciones sociales. Por ello, se requiere un elaborado diseño de los límites entre lo público y lo privado logrado mediante el máximo consenso político, el estudio caso a caso de cada sector de la actividad activa en el debate de los actores sociales. Una vez realizado el proceso privatizador, debe asegurarse firmemente el cumplimiento de los fines públicos que han sido delegados a una determinada entidad no pública. Esto significa el ejercicio de funciones de control político eficaces, ya que privatización no puede significar renuncia.

Una de las cuestiones de mayor debate ante los sistemas de gestión en la Administración ha sido la creencia de que la gestión indirecta reducía costos. En esta línea, se ha planteado la contratación como una forma sustitutiva de los convenios, donde hay una

## CENTRO DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, ASESORÍAS Y CONSULTORÍAS

aportación de dos partes para llevar adelante un programa. La contratación externa no exime a la Administración de ser responsable de sus costos, ni ha de servir para utilizar el voluntariado de las asociaciones para los servicios que han de ser remunerados. Todo lo cual no quiere decir que determinados costos de estructura que se crean en la Administración al iniciar un servicio no sean menores o menos las estructuras privadas, pero la determinación de este tema con exactitud todavía está pendiente de estudio.

La aparición y proliferación de entidades prestadoras de servicios puede provocar, y de hecho ya ocurre en torno a determinadas entidades, la formación de *lobbys* para defender sus intereses. Esto, que de hecho es una realidad en otros ámbitos, puede tener unas vertientes positivas, en el sentido de ayudar a la consolidación de estos sectores, pero puede provocar también situaciones de presión, los propios intereses de las entidades que de las necesidades sociales a que han de dar respuesta las Administraciones Públicas.

Es preciso racionalizar los procesos y simplificar las actuaciones, y esto es más urgente en el ámbito de los servicios sociales si de verdad existe un interés de aproximar las prestaciones sociales a los ciudadanos. El descrédito de la Administración es preciso combatirlo con eficacia. Es necesario fortalecer los mecanismos formativos elaborando buenos diseños que analicen las necesidades y empleados públicos, tanto para dar coherencia a su trabajo como para hacer frente a las posiciones de análisis y control que los mecanismos de privatización o de contratación externa o de convenios les exige.

La calidad, tanto desde la perspectiva de su evaluación, como desde su implantación como herramienta útil de gestión, debe ser contemplada como inherente a los procesos de trabajo que proporciona rentabilidad, tras apoyarse en un trabajo bien hecho, sin defectos o, al menos, con un mecanismo capaz de detectar los fallos y eliminarlos. La calidad no es patrimonio de la empresa privada que se importa a la empresa pública. La calidad es patrimonio de aquellas organizaciones que quieran trabajar con un nivel de valor añadido que aumente la confianza de los usuarios en el servicio que se presta y de esto los empleados públicos de servicios sociales entienden bastante más que otros. Y la calidad debe ir unida a una cultura que consiga instalar la satisfacción del usuario como componente imprescindible del sistema, sea la empresa privada o la pública la que efectúe la prestación social comprometida.

Por último, es preciso terminar con una llamada a la creación de un comportamiento del que estamos huérfanos en servicios sociales: la investigación. Tanto el sector público como el sector privado pueden desarrollar importantes iniciativas de investigación que les

# CELAC

CENTRO DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, ASESORÍAS Y CONSULTORÍAS

permite perfeccionar su labor de servicio a las personas en representación de los servicios públicos y del Estado.