

Citar de la manera siguiente:  
 Pastor Albaladejo, G. (2001). "El camino hacia la microcalidad en la Administración Local". *Revista de Estudios Locales*, 50: 38-44

## EL CAMINO HACIA LA MICROCALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

GEMA PASTOR ALBALADEJO

*Profesora de Ciencia Política y de la Administración  
 Facultad de Ciencias Políticas y Sociología (UCM)*

### INTRODUCCIÓN. CALIDAD Y MICROCALIDAD

La implantación de la calidad en las organizaciones públicas requiere una implicación seria de todos y cada uno de los empleados de nuestras administraciones públicas.

*La calidad es un proceso orientado a la satisfacción de las necesidades y expectativas de los clientes, es decir, un proceso cuyo fin último es la satisfacción de los clientes tanto internos como externos. Sin embargo, para que los clientes externos se encuentren satisfechos y se pueda llegar a producir una **macrocalidad**, es necesario que como primera fase del proceso exista una **microcalidad** o **calidad intraorganizativa** (Cuadro 1).*

La microcalidad como etapa de inicio del proceso hacia la macrocalidad consiste en conseguir que los miembros que componen la Administración local, los denominados clientes internos, se encuentren satisfechos, integrados e implicados en el proyecto o modelo de gestión que se intenta poner en práctica. Sin la existencia de una microcalidad, de una aplicación de la filosofía de la calidad a nivel interno, es prácticamente imposible que se pueda llegar a producir a nivel externo una calidad adecuada.

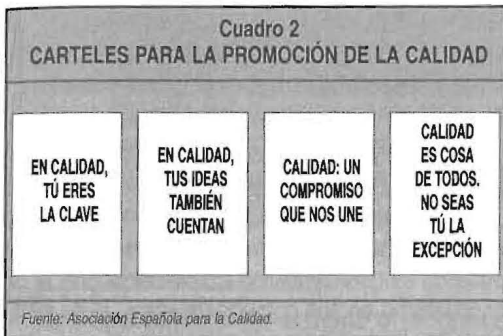
La calidad es, además de un conjunto de técnicas o modelo gerencial, una filosofía de la que todos



los miembros de la organización local deben ser partícipes (Cuadro 2), es decir, aquellas personas que aceptan el compromiso del cambio (políticos, gestores y sindicatos) hacia un nuevo modelo (la Calidad Total) tienen que transmitir esa creencia a los demás trabajadores de su organización. Si el factor humano no se implica en el cambio, la implantación de la calidad no podrá llegar a producirse.

Si la primera fase dentro del proceso para implantar un sistema de calidad, es conseguir la satisfacción y motivación de los empleados que componen las administraciones locales (la microcalidad), la pregunta que nos debemos plantear es la siguiente: *¿qué es lo que debemos hacer para motivar a nuestros empleados con el objetivo de que se encuentren más satisfechos, implicados e integrados en la organización de la que forman parte?*

## EL CAMINO HACIA LA MICROCALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL (G. Pastor Albaladejo)



### LA COMUNICACIÓN INTERNA Y LA PARTICIPACIÓN COMO INSTRUMENTOS DE APLICACIÓN DE LA MICROCALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Los gestores de la Administración local, para poner en práctica el modelo de calidad, han de tener capacidad para poder suscitar el interés y compromiso de los empleados con su trabajo, es decir, deben motivarlos, ya que el éxito de la implantación de la calidad está en función de las personas que la llevan a cabo, de la existencia de una calidad intraorganizativa.

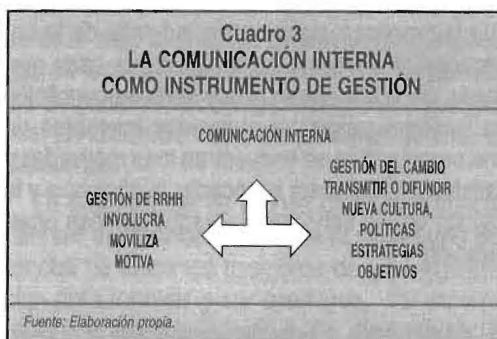
### LA COMUNICACIÓN Y PARTICIPACIÓN COMO PILARES BÁSICOS DE LA FILOSOFÍA DE LA CALIDAD

La calidad, como ya hemos señalado, es una filosofía y un conjunto de técnicas. La filosofía de la calidad se centra en la participación, en la creación y transmisión de unos valores, actitudes y comportamientos, que vayan afianzando e institucionalizando, poco a poco, una cultura más participativa. Esta filosofía va a ser la principal estrategia que va a permitir que los empleados de la Administración local lleguen a encontrarse motivados y satisfechos con su trabajo.

**La participación es un concepto íntimamente interrelacionado con el de comunicación.** La comunicación es un proceso bidireccional que necesita de la respuesta del destinatario del mensaje. En la comunicación el receptor es un sujeto activo en todo el proceso comunicacional, si todos los sujetos

implicados en el proceso no participan en él, no podemos hablar de comunicación (1). **La comunicación es participativa**, por ello exige que el receptor participe en el proceso; **las personas no se comunican, sino que participan de la comunicación.**

Por tanto, la comunicación que se produce en el interior de las organizaciones, entre los distintos miembros que las componen, puede ser una valiosa herramienta que permite por un lado motivar, involucrar e implicar (2) a los empleados en los objetivos organizacionales, y por otro lado, transmitirles los nuevos valores, creencias, etc, siendo así un instrumento de cambio organizativo hacia un nuevo modelo de gestión (Cuadro 3).



(1) La información y la comunicación son dos conceptos diferentes. La información puede ser definida como la transmisión de un mensaje sin que se tenga en cuenta la reacción provocada en el receptor, consiste, sin embargo, para que exista y se dé la comunicación se necesita la respuesta del receptor al mensaje emitido, la reacción y participación del otro en el proceso comunicacional. ( Ver, PASTOR ALBALADEJO, G.: "Información y Comunicación", en Ollas de Lima, B. (coord.), *La Nueva Gestión Pública*, Editorial Prentice Hall, Madrid, 2001, págs. 256-259).

(2) Debemos recordar que la comunicación también produce cambios en los comportamientos de los receptores del mensaje, afecta al receptor e influye en su conducta. Cuando la comunicación consigue crear los cambios previstos por el emisor en el receptor estamos ante los que podemos denominar "comunicación efectiva". Si la comunicación tiene como principal objetivo provocar la reacción de los destinatarios del mensaje podemos señalar que las fundamentales reacciones perseguidas por los emisores con la transmisión de sus mensajes serán las siguientes: modificar o cambiar el comportamiento de los receptores y lograr que éstos hagan algo que no estaban haciendo antes; consolidar el comportamiento de los destinatarios del mensaje y conseguir que éstos sigan haciendo algo que ya estaban haciendo antes, y recopilar información sobre los receptores del mensaje y/o sobre sus reacciones y las características y consecuencias de esas reacciones. (Ver PASTOR ALBALADEJO, G.: "Información y Comunicación", en Ollas de Lima, B. (coord.), *La Nueva Gestión Pública*, Editorial Prentice Hall, Madrid, 2001, pág. 259 )

De las dos funciones principales de la comunicación interna, nosotros nos vamos a centrar en la comunicación interna como herramienta de gestión de las personas que componen las organizaciones, y más concretamente en la comunicación y participación como instrumentos que permiten involucrar y motivar a los miembros de la Administración local.

Definimos participación como *la involucración psicológica de los individuos en situaciones organizativas que los motiva a contribuir a la obtención de los objetivos organizacionales y a compartir la responsabilidad.*

Tal y como se deduce de la definición anterior, la participación es un factor que influye positivamente en los estados de ánimo de las personas que la practican, permitiendo, además de la implicación, integración y motivación de esas personas, la consecución de una serie de beneficios en la organización, ya que si los miembros de una organización se encuentran más motivados y satisfechos, mejorará la eficacia, la eficiencia y la calidad de los servicios prestados por esa organización.

#### EL PAPEL DE LA DIRECCIÓN EN LA IMPLANTACIÓN DE LA MICROCALIDAD

La participación como filosofía de la calidad que permite la motivación, implicación, integración, etc., del personal de nuestras organizaciones públicas, sólo se puede implantar y llevar a cabo mediante un **estilo de dirección** participativa. Tenemos que destacar que el estilo de dirección es una de las variables que tiene mayor incidencia sobre la motivación de los empleados.

El estilo de dirección imperante, hasta el momento, en la mayoría de nuestras administraciones públicas ha sido el autocrático que se ha caracterizado por: el "orden y mando"; la concentración de la mayor información posible en la cima; la transmisión de flujos de comunicación a nivel descendente, lo que implica la no-participación de los empleados en la toma de decisiones, ya que el principal objetivo de este tipo de comunicación es la transmisión de mensajes, **informar** sobre temas relacionados con el desarrollo del trabajo (políti-

cas, objetivos, etc.). Este tipo de **dirección tradicional considera a la información como un recurso de poder**, por lo que el temor a la pérdida de ese poder, conduce a una situación de secretismo, oscurantismo y poca transparencia en el tratamiento de la información.

Este panorama poco favorable en materia de comunicación ha inducido a que los empleados públicos se caractericen principalmente por: el individualismo en sus comportamientos, la no participación, la desinformación, la desmotivación, etcétera, lo que inevitablemente ha generado una situación de **crisis organizativa**, ya que el funcionamiento de las organizaciones depende de las personas que las integran.

La transición hacia estilos de dirección más democráticos y participativos en las administraciones públicas comienza por entender y tratar a la **comunicación como un recurso estratégico** que influye en la eficacia, eficiencia y calidad de la gestión.

Los gestores públicos locales deben comenzar a ser conscientes de que la Dirección Participativa permite involucrar, implicar, integrar, y motivar al personal mediante un proceso que se da de "arriba-abajo" que se caracteriza por: la transparencia frente al oscurantismo; la participación (trabajo en grupo) frente al individualismo; la descentralización y delegación de funciones frente al centralismo, etc. Una dirección que permita la **participación activa** de todos y cada uno de sus empleados en el proceso de desarrollo organizacional.

#### INSTRUMENTOS DE COMUNICACIÓN Y PARTICIPACIÓN

Algunas de las actuaciones a realizar e instrumentos a utilizar por los gestores de la Administración local que quieran comprometerse con la implicación y motivación de su personal mediante la comunicación y participación son:

- Los **sistemas de sugerencias, iniciativas o propuestas**. Las sugerencias, iniciativas o propuestas son un tipo de **comunicación ascendente** que sirve principalmente para que los conocimientos del personal de los niveles inferiores

## EL CAMINO HACIA LA MICROCALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL (G. Pastor Albaladejo)

lleguen a la dirección, consiguiendo así por parte de ésta una mejor toma de decisiones al obtener un tipo de información basada en la experiencia directa en el puesto.

Podemos definir estos sistemas como *toda idea, propuesta o sugerencia susceptible de producir una mejora –en términos cualitativos, cuantitativos, de reducción de coste y ahorro de tiempo en la prestación de los servicios.*

Para el **diseño de un sistema o programa de sugerencias** se tendrán en cuenta los siguientes contenidos (Cuadro 4): la definición de *qué* se entiende por programa de sugerencias; *para qué* se ha creado este programa; *quiénes pueden participar* en el programa –funcionarios o laborales-, y *cómo* –a nivel individual o en grupo-; *cuáles son los órganos de gestión* encargados de las propuestas, normalmente se suele crear un Comité de Sugerencias o una Comisión de Valoración de iniciativas; *cuáles son los criterios de valoración* de las iniciativas, por ejemplo, señalar que se valorará la originalidad, viabilidad y eficacia de las propuestas; si se prevé que *haya gratificaciones* económicas, se indicará su cuantía; el *procedimiento* para la presentación de las iniciativas, por ejemplo, su presentación por escrito, la estructura que debe de seguir la memoria, dónde se debe presentar, etc.; habrá que indicar por último, el lugar donde se hará la *publicación de resultados*.

Cuadro 4 EL DISEÑO DE SISTEMAS O PROGRAMAS DE INICIATIVAS
¿QUÉ ES?
¿PARA QUÉ?
PARTICIPACIÓN. ¿Quién? ¿Cómo?
ÓRGANOS DE GESTIÓN
CRITERIOS DE VALORACIÓN
GRATIFICACIONES
PROCEDIMIENTO
PUBLICACIÓN DE LOS RESULTADOS

Fuente: Elaboración propia.

■ **Las reuniones de sensibilización.** Las reuniones de sensibilización tienen como objetivos

básicos: el informar a los empleados de cuáles son los proyectos o cambios organizativos que se van a producir en la organización, e involucrarlos en la consecución de los objetivos de la organización de la que son miembros. Este tipo de actuaciones tendrán que desarrollarse tanto *a priori*, cuando se tenga que comunicar el comienzo de un cambio, como *a posteriori* para informar sobre los resultados de los cambios llevados a cabo en el seno de la organización.

■ **El trabajo en grupo. Círculos de Calidad, Grupos de Mejora y Grupos Autónomos** (Cuadro 5). Estos tres tipos de grupos de trabajo son instrumentos imprescindibles para la implantación de una filosofía de calidad total.

Mediante el trabajo en grupo las personas se sentirán más motivadas, involucradas e implicadas en los objetivos organizacionales, al permitirles su participación en la definición de los objetivos, en la solución de problemas, en la toma de decisiones.

La implantación de grupos de trabajo supone también el **reconocimiento de la capacidad potencial** de todos los miembros de una organización **para innovar y ser creativos**, y la consideración de los trabajadores como expertos en las materias sobre las que trabajan.

En definitiva, la existencia de grupos de trabajo en una organización permite cubrir las necesidades personales y las necesidades organizacionales, ya que, por un lado, proporcionan los factores o variables motivacionales necesarias para la realización personal (elevan la moral, fomentan la lealtad, desarrollan la creatividad de los empleados, etc.) y por otro lado, son una palanca que permite aumentar la capacidad de la organización para alcanzar sus fines, mejorando de esta manera su rendimiento y calidad de los servicios.

Los **círculos de calidad** son grupos de trabajo que surgen, en un principio, como instrumentos de motivación. Están compuestos por un conjunto de cinco a diez personas (lo más adecuado es que sean ocho) que participan de manera voluntaria y que trabajan en un mismo área de trabajo, lo que da una fuerte identidad al grupo.

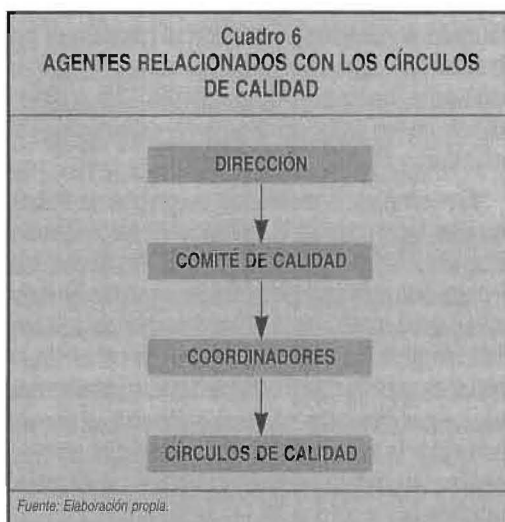
La creación de los círculos de calidad debe ser animada por el responsable jerárquico directo del

**Cuadro 5  
TIPOS DE GRUPOS DE TRABAJO**

	PROCEDENCIA DE LOS INTEGRANTES	VOLUNTARIEDAD DE LOS MIEMBROS	NIVEL DE PARTICIPACIÓN	DECISIONES	DURACIÓN
CÍRCULOS DE CALIDAD	ÁREA FUNCIONAL/ PROBLEMA	SÍ	REALIZACIÓN EJECUCIÓN CONTROL	PASAN A LA DIRECCIÓN	PERMANENTE
GRUPOS DE MEJORA (3)	INTERDISCIPLINAR/ MULTIJERÁRQUICA	NO	REALIZACIÓN CONTROL	EJECUTIVAS	TEMPORAL
GRUPOS AUTÓNOMOS	ÁREA FUNCIONAL	NO	REALIZACIÓN EJECUCIÓN CONTROL	EJECUTIVAS	PERMANENTE

Fuente: Elaboración propia.

Departamento: la Dirección. La puesta en práctica de este tipo de grupos de trabajo necesita de la existencia de una serie de agentes o figuras básicas (Cuadro 6):



■ **El Comité de los círculos de calidad.**

El Comité será creado por la Dirección y estará compuesto por: los directores y técnicos de las distintas áreas, los representantes sindicales, y por los distintos líderes y coordinadores de los círculos.

(3) Denominados también grupos de desarrollo o grupos de progreso.

Las principales funciones a realizar por el Comité son: *crear una carta de principios*, formar a los coordinadores, hacer un seguimiento del funcionamiento de los distintos círculos de calidad que se creen, coordinar las actividades de los círculos, divulgar las actuaciones de los grupos, evaluar los resultados obtenidos, etcétera.

■ **Los coordinadores o supervisores de los círculos de calidad.**

Los coordinadores son empleados seleccionados por el Comité que ejercen de enlace entre los líderes de los círculos y el Comité.

■ **Los líderes de los círculos de calidad.**

Los líderes serán democráticamente elegidos y aceptados por los miembros de cada círculo de calidad. Los líderes no tienen por qué ser dirigentes formales.

■ **Los participantes de los círculos de calidad.**

Son los miembros que participan de manera voluntaria en los cometidos del grupo de trabajo.

■ **El asesor.**

En algunos círculos de calidad se crea la figura del asesor, que será el encargado de aconsejar y orientar a los miembros del grupo. El asesor asiste a las reuniones del círculo de calidad, aunque no es miembro del grupo.

**Los grupos de mejora, grupos de progreso o grupos de desarrollo** son grupos temporales compuestos por trabajadores de una misma uni-

dad o de distintas unidades. Este tipo de grupos son creados y definidos por la Dirección. La Dirección es la encargada de nombrar a las personas que compondrán y participarán en las sesiones de los grupos de mejora.

Para que se origine o cree un grupo de mejora debe existir previamente un grupo de trabajo compuesto por directivos, técnicos y/o asesores externos que esté elaborando una serie de propuestas, documentos o conclusiones. Estas propuestas serán el material de trabajo sobre el que se basarán las discusiones del grupo de mejora. En estas sesiones, normalmente, también suelen acudir representantes del grupo elaborador del documento.

El objetivo de estos grupos es aportar matizaciones y nuevas ideas a los documentos principales, es decir, son grupos meramente consultivos, aunque no hay que olvidar que juegan un papel importante en la legitimación de las propuestas.

Este tipo de grupos tienen un valor importante en las entidades locales porque sirven para: hacer participar a los empleados públicos en la construcción de la calidad y así integrarlos en los objetivos organizacionales; fomentar el trabajo en grupo; crear un clima de trabajo positivo; favorecer la comunicación; motivar, etc. Pero sobre todo, hay que tener en cuenta que los grupos de mejora son una herramienta que permite que el personal de la Administración local se implique en el cambio hacia un nuevo modelo organizativo, ya que son los propios participantes en este tipo de grupos los que van a controlar todas las fases de aplicación de las soluciones emanadas por ellos.

Los **grupos autónomos** están formados por un número reducido de trabajadores estables e integrados en la organización. Si los círculos de calidad surgen para solucionar determinados problemas, y una vez resueltos desaparecen, los grupos autónomos van enfrentándose a los problemas a medida que van surgiendo, y son permanentes.

La participación en este tipo de grupos no es voluntaria, será la Dirección la que induzca a ciertos sectores de trabajadores pertenecientes a un

mismo área de trabajo a crear un grupo de estas características.

Los grupos autónomos se caracterizan por tener autonomía para implantar las decisiones que adoptan. Por ello, la formación de los integrantes de este tipo de grupos debe ser lo más completa posible.

## REFLEXIONES FINALES


Para que la **microcalidad** llegue a producirse, para que exista una satisfacción del personal al servicio de nuestras administraciones locales, tiene que haber una toma de conciencia por parte de los actores principales en el proceso de cambio organizativo.

Los puestos políticos como impulsores del cambio deben dejar en manos de los técnicos la gestión del proceso. Sin embargo, tanto los puestos políticos como técnicos han de comprometerse de manera explícita en el camino hacia el cambio.

Un compromiso que se inicia con una transición del estilo de dirección tradicional a un estilo de dirección más democrático y participativo. Un estilo de dirección en el que la participación y comunicación sean los pilares básicos en los que se sustente el sistema.

Este compromiso será comunicado a todos los miembros de la organización, con el fin de que también puedan adherirse y participar activamente en él.

La comunicación y la participación como dos elementos interrelacionados adquieren así un protagonismo relevante en la configuración de un nuevo modelo en el que las personas que componen las organizaciones se convierten en el centro de la organización, ya que de su trabajo, motivación, satisfacción, etc, dependerá el éxito o no en la consecución de los objetivos que persiga la organización.

A modo de epílogo, el Cuadro 7 (pág. siguiente) refleja de una manera clara, cuáles son algunos de los puntos que hemos desarrollado a lo largo de este artículo, y que los gestores públicos locales deben tener en cuenta para poder implantar con éxito la microcalidad en sus administraciones locales. 

Cuadro 7  
¿CÓMO IMPLANTAR LA MICROCALIDAD?

¿QUÉ ES LA MICROCALIDAD?

- Primera fase para implantar la calidad.
- La aplicación de la filosofía de la calidad en el interior de la Administración local.

ACCIONES

- Compromiso explícito de políticos, gestores y sindicatos.
- Dirección participativa.
- Pilares básicos: Comunicación y participación.

EFFECTOS PARA:

- Las personas que componen los entes locales.
  - Motivación.
  - Implicación.
  - Integración.
- La organización (Administración local)
  - Mayor eficacia.
  - Mayor eficiencia.
  - Mejor rendimiento.
  - Mayor calidad.

Fuente: Elaboración propia.

## BIBLIOGRAFÍA

ANDREU PINILLOS, A.: "La batalla de la comunicación interna", *Harvard Deusto Business Review*, núm. 82, Bilbao, 1998, págs. 48-60.

CAMPS LÓPEZ, J., y GADEA CARRERA, A.: *Servir al ciudadano. Gestión de la calidad en la Administración Pública*. IVAP y Ediciones Gestión 2000, Barcelona, 1995.

CARBONERO GALLARDO, J. M.: "La planificación de los recursos humanos en las administraciones públicas. Especial referencia al ámbito local." *El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados*, núm. 6, Madrid, 1999, págs. 923-939.

CARRERAS I PUIGDENGOLAS, J. M.: "Indicadores de gestión de los servicios públicos locales: una necesidad urgente". *Análisis Local*, núm. 24, Madrid, 1999, págs. 5-16.

DÍAZ A.: "Sistema municipal de Gestión de Calidad. La aplicación de los modelos de calidad a la gestión pública". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 11-12, Madrid, 1998, págs. 209-227.

LÓPEZ CAMPS, J.: "Gobernar es gestionar con

Calidad". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 11-12, Madrid, 1998, págs. 39-51.

LORENS MONTES, F. J., y FUENTES, M.: *Calidad total: Fundamentos e Implantación*. Ediciones Pirámide, Madrid, 2000.

MAP: *Calidad Total en los Servicios Públicos y en la Empresa*. MAP y Fundación Formación y Tecnología, Madrid, 1992.

MAP: *Guía de Autoevaluación para la Administración Pública*. MAP y BOE, Madrid, 1999.

MAP: *Guía para la Gestión de la Calidad de los Servicios Públicos (Adaptación de la Norma UNE-EN-ISO 9004-2)*. MAP, Asociación Española para la Calidad, y Consejería de Economía y Hacienda del Gobierno de Canarias, 2000.

PASTOR ALBALADEJO, G.: "Información y Comunicación", en Olías de Lima-Gete, B. (Coord.), *La Nueva Gestión Pública*, Editorial Prentice Hall, Madrid, 2001, pp 253-289.

- "La Comunicación Interna: ¿Una asignatura pendiente en nuestras administraciones públicas?", *Revista Capital Humano*, Ediciones CISSPRAXIS (en imprenta).