

Juan Ignacio Martín-Castilla

Departamento de Organización de Empresas  
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales  
Universidad Autónoma de Madrid

## El ciudadano y el papel de los procesos en la prestación de servicio público

El ciudadano, en el marco de un interés colectivo, es el principio y el fin de toda la actividad Administrativa y, por ello, su figura posee una doble vertiente. En primer lugar, debe de ser considerado destinatario de dichos servicios. Por otra parte, es un individuo con obligaciones dentro de la sociedad, entre las que se encuentra no sólo su contribución a la financiación de la Administración Pública, sino también su participación en el diseño de las políticas, interviniendo en la elección de los representantes políticos de los gobiernos de las Administraciones, y en la definición, diseño y desarrollo de dichas políticas públicas, a través de diferentes cauces de participación.

El ciudadano es también en cierta forma “copropietario” de dicha Administración, fundamentándose ahí la necesaria legitimidad de ésta, sujeta a la participación democrática, tanto en la elección a nivel político, como en la participación de la ciudadanía en las decisiones y actuaciones que le atañen, así como en la mejora continua de la gestión pública.

Dicha gestión pública debe orientarse a ofrecer un servicio de calidad al ciudadano, a cumplir sus necesidades y expectativas presentes y prever las poten-



ciales o latentes que pudieran surgir en el futuro. Para ello, deberá de buscarse el consenso y el equilibrio de intereses de todos los grupos que integran la sociedad, optimizando su función de servicio público. Al mismo tiempo, la gestión de la Administración debe responsabilizarse en la inversión de los fondos públicos, conjugando eficacia, eficiencia y economía de recursos con los principios de legalidad, empleando instrumentos adecuados para la gestión y sometiéndose al control de la sociedad, ante la cual debe de legitimarse día a día.

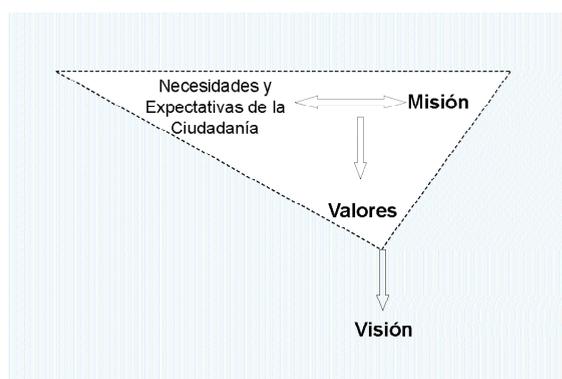
Puesto que la capacidad de actuación de la Administración es limitada en lo que a recursos se refiere, no todas las necesidades sociales se convierten en problemas públicos cuya solución debe de ser afrontada por la Administración Pública (Subirats, 1989). Así, la definición de cuáles son los problemas públicos a solucionar se convierte en un escenario de conflicto en el que compiten los distintos agentes clave, tanto sociales como públicos, para la fijación de las prioridades de actuación públicas (Meny y Thoening, 1992). De esta forma, la Administración se ve obligada a elegir y replantearse de forma continua tanto medios como fines, adaptándose a las necesidades y expectativas de la ciudadanía y la sociedad en su conjunto.

La Administración pública, debe albergar una serie de valores o principios de servicio público, entre los que se encuentra el de “especial sensibilidad pública y orientación de servicio al ciudadano”, siendo representante del interés público. Para ello, se deberá, entre otras cosas, garantizar la participación, promoviendo cauces continuos de encuentro y participación de la ciudadanía, junto a un adecuado ejercicio crítico de la racionalidad, que huya de dogmatismos. Además, deberá “ser eficaz y competente en la consecución de los objetivos que tiene asignados”. Pero, no ha de limitarse a buscar la mejor manera de hacer las cosas, sino que ha de actuar para “reconciliar y equilibrar la gran diversidad de intereses sociales” antagónicos (Subirats, 1989).

Ello implica el “diálogo, participación y consenso con los agentes clave” en la elaboración de las políticas públicas y en la mejora continua del servicio, dando el protagonismo a los objetivos colectivos y no a las organizaciones. Asimismo, la Administración debe “legitimarse por sus actuaciones y efectos” y ser “transparente en la gestión y veraz en la información que aporta a la ciudadanía”, y “someterse al control de la sociedad” que exige a sus directivos resultados y como consecuencia, “responsabilidad pública”.

La misión, junto con las necesidades y expectativas de los diferentes grupos de interés, así como los valores políticos y administrativos que inspiren a la organización, marcan el rumbo que define su visión, hacia donde se quiere dirigir en un plazo determinado de tiempo.

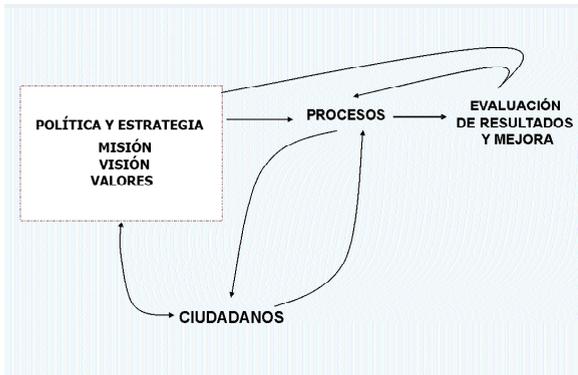
**Figura 1. El continuum entre las necesidades y expectativas de la ciudadanía, la misión, la visión y los valores en la Administración pública local.**



Fuente: Martín Castilla, 2005c

Una organización pública que busque la excelencia en el servicio gestionará las actividades encaminadas al desarrollo de su estrategia en términos de procesos orientados a la satisfacción de los requerimientos (necesidades y expectativas) de los ciudadanos. Para ello, desarrollará las correspondientes actividades de mejora en base a información relevante y aplicando instrumentos de calidad en la gestión.

Figura 2. Los procesos en el despliegue de la estrategia de la administración local



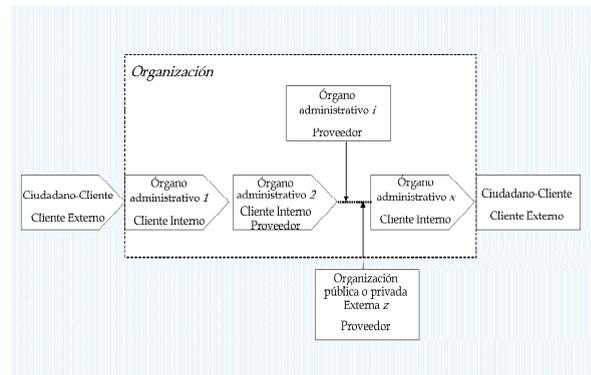
Fuente: Martín Castilla, 2005c

Dichos procesos de prestación de servicio al ciudadano deberán aportar cada vez más valor a éstos, que serán contemplados como eje fundamental de la prestación pública de servicio y árbitros de la calidad. Pero también, deberán aportar valor a otros grupos de interés, estando alineados con la misión, estrategia y objetivos estratégicos de la organización pública.

De esta forma, la prestación pública de un servicio, se conforma como una cadena de valor, o de proveedor-cliente, donde existirán agentes intermediarios, que además de su condición de receptores de un servicio, son a su vez proveedores. Dicha cadena de adición sucesiva de valor se dirige en última instancia a satisfacer las necesidades y expectativas de los ciudadano, usuarios o no de los servicios y tanto desde el punto de vista del servicio prestado como de la adecuada gestión pública.

Podría decirse que la organización pública integra un conjunto de procesos diseñados y puestos en marcha desde la visión externa, es decir, partiendo de la identificación de las diferentes tipologías de necesidades y expectativas de la ciudadanía a la que se orienta el servicio, en el marco del ejercicio de los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y calidad del servicio en la actuación administrativa derivada de sus funciones.

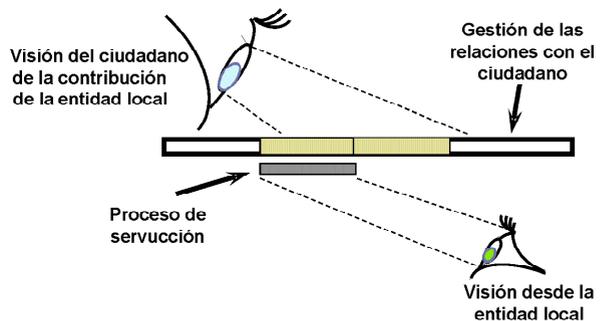
Figura 3. Relaciones “cliente-proveedor” en el proceso de prestación de servicio al ciudadano



Fuente: Martín Castilla, 2005c

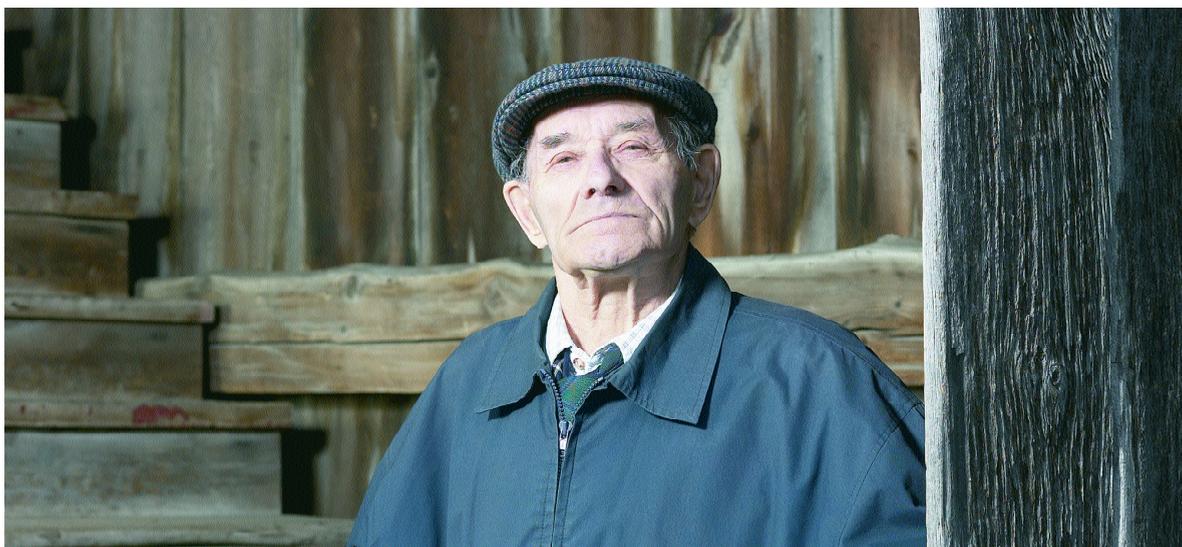
La filosofía inherente a la gestión por procesos en la Administración Pública, supone el paso de una visión administrativa, en la que el ciudadano tenía un papel de administrado, a una gestora y por tanto un cambio cultural radical, que no es ni más ni menos que situar al ciudadano como eje fundamental de la prestación pública.

Figura 4. Óptica en el proceso de prestación de servicio al ciudadano



Fuente: Martín Castilla, 2005d

Los resultados obtenidos en el ciudadano deben servir para apoyar las decisiones y permitir adaptar la estrategia y los procesos derivados. Por tanto, deben servir tanto al nivel directivo como al nivel más operativo de la organización.



### LOS PROCESOS: GENERADORES DE VALOR AL SERVICIO DEL CIUDADANO

Son varias las razones que se pueden esgrimir para explicar la importancia de la gestión por procesos en las organizaciones públicas que quieran dirigirse a la excelencia. Entre otras razones, se pueden resaltar las siguientes:

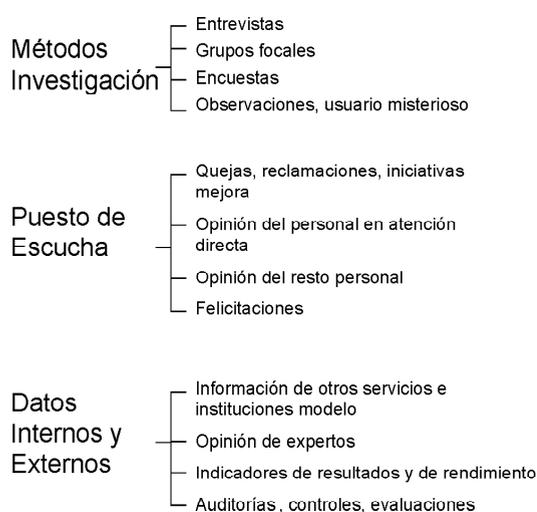
1. Permite orientar los procesos de la organización pública a la satisfacción de las necesidades y expectativas (tanto las actuales como las latentes) de la ciudadanía (destinatarios últimos), así como de los clientes internos, optimizando la alineación de dichos procesos con la política y estrategia.
2. Permite establecer una visión de hacia dónde se quiere dirigir la organización y los medios para conseguirlo.
3. Facilita el control, prevención de los posibles errores y la mejora continua de los procesos.
4. La mejora de los procesos es el paso fundamental para la mejora de la organización. Una Administración Pública excelente centra sus esfuerzos en sus procesos y no en sí misma.
5. Mejora la competitividad de la organización pública y optimiza la gestión de los recursos disponibles, así como las alianzas o relaciones de colaboración.
6. Contribuye a la adaptabilidad y flexibilidad al cambio de la organización, incluso en entornos complejos, permitiendo una Administración ágil y con capacidad de anticipación ante los potenciales cambios del entorno y en las necesidades de la ciudadanía.
7. Favorece la sostenibilidad de la razón de ser de la Administración, orientada al servicio público.
8. Involucra, implica y faculta a las personas en la política y estrategia de la organización, orientada a la satisfacción de la ciudadanía. Las personas saben cuál es su papel en la consecución de los objetivos estratégicos de la organización.
9. Supone un enfoque que presta importancia al desarrollo de las personas y a su papel en la mejora continua. Adicionalmente, promueve la formación continua y contribuye a la motivación de las personas.
10. Promueve la innovación, creatividad, sensibilidad por el servicio público y espíritu emprendedor de las personas.
11. Conlleva la racionalización de las estructuras organizativas y el establecimiento de las funciones. Asimismo, permite la homogenización de las actividades y el apoyo en el desempeño de las funciones en cada puesto de trabajo.

12. Se desarrolla un sistema de seguimiento y evaluación de los procesos y no un control y supervisión de los individuos (característico del enfoque centrado en la organización).
13. Permite una visión sistemática y global de las actividades de la organización.
14. Es fundamental para la modernización, transformación y la búsqueda de la excelencia en la Administración al servicio público.

### MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA DE LOS PROCESOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIO PÚBLICO

El establecimiento de un modelo para el análisis de la percepción y la medición de la satisfacción del ciudadano-usuario de un determinado servicio público lleva consigo la necesidad de gestionar los procesos de la organización desarrollando mecanismos de seguimiento, control y evaluación, a través de indicadores relativos a la calidad percibida subjetivamente por éste, y sobre indicadores de la calidad prestada objetivamente, en función de los procesos internos y su resultado final.

Figura 5. Principales instrumentos de análisis de los resultados en los ciudadanos



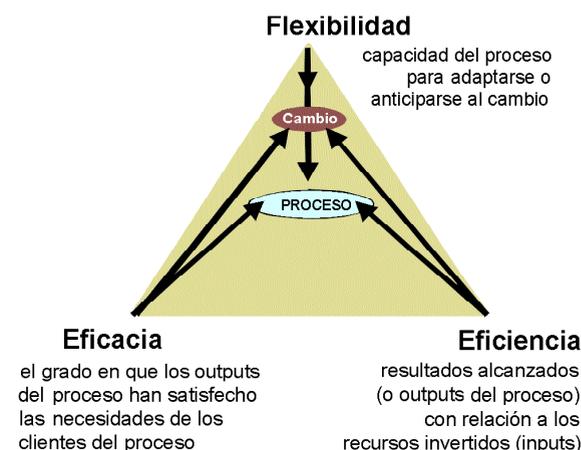
Como consecuencia, además de las percepciones extraídas de los ciudadanos, la organización pública

deberá desarrollar medidas internas que le permitan evaluar, entender y predecir los resultados, así como incorporar las actuaciones de mejora pertinentes.

La creación de valor del proceso se podrá juzgar en base al análisis de tres Parámetros básicos: la eficacia, la eficiencia y la flexibilidad o adaptabilidad (capacidad para el cambio y anticipación al mismo).

Los indicadores podrán medir los resultados de los procesos o de las actividades y tareas que lo componen, siendo anticipadores que nos advierten de los resultados que se obtendrán.

Figura 6. Medición del funcionamiento de los procesos



Fuente: Martín Castilla, 2005c

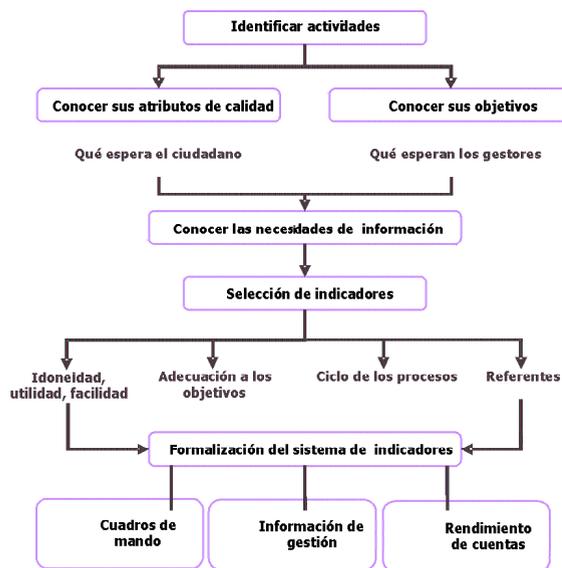
### Principales hitos en la definición de los indicadores del proceso

En primer lugar, se identificarán las principales actividades que realiza la organización. A continuación, se definirán las necesidades de información a partir del análisis de las expectativas de los clientes y de los gestores. Por último, se identificarán y seleccionarán los indicadores en función de las necesidades de información definidas en la etapa anterior. De esta forma, se podrá formalizar el sistema de indicadores con la ayuda de cuadros de mando.

Es preciso que los indicadores que integren el sistema de información permitan extraer información

acerca de aquellos aspectos clave para los responsables de la organización.

**Figura 7. Principales hitos en la definición de los indicadores del proceso**



Fuente: Martín Castilla, 2005c

## Eficacia del proceso

La eficacia del proceso nos mostrará el nivel en que el proceso ha contribuido a la consecución de los objetivos estratégicos de la organización, es decir, y en términos de valor añadido para el receptor del servicio (que en último término será el ciudadano), el grado en que los resultados del proceso han satisfecho las necesidades de los clientes (externos –ciudadanos– o internos –unidades administrativas) de dicho proceso.

La eficacia del proceso se medirá pues a través del análisis de los resultados alcanzados en base a indicadores de rendimiento, e indicadores de percepción de los destinatarios del mismo.

Ejemplos de indicadores que podrían ayudar a medir a la organización el nivel de eficacia del proceso podrían ser los siguientes:

- Nivel de cobertura de los servicios a todos los ciudadano.
- Accesibilidad de los servicios.

- Accesibilidad de las personas clave.
- Instalaciones adecuadas para la atención al público.
- Comunicación e información clara y orientada a las necesidades del ciudadano.
- Trato dispensado.
- Adecuación del servicio/producto a las necesidades y expectativas del ciudadano.
- Imagen o reputación de la organización.
- Nivel de fidelidad con respecto al servicio ofrecido por la organización.

## Eficiencia del proceso

La eficiencia del proceso analiza los resultados alcanzados (o output del proceso) en relación a los recursos invertidos en su consecución (input).

En este caso, ejemplos de indicadores de eficiencia podrían ser los siguientes: costo por unidad producida, costes de la no calidad, ciudadano atendidos con respecto al total de la población de referencia potencialmente destinatarios del servicio, cumplimiento de los presupuestos, auditorías internas, tasa de retorno de las inversiones, valor añadido por empleado, etc.

## Flexibilidad o adaptabilidad del proceso

Es la capacidad del proceso para adaptarse o anticiparse al cambio. El ciudadano tiene una serie de expectativas latentes, a las que la organización pública local debe anticiparse, buscando exceder en todo momento en la satisfacción de sus necesidades y expectativas. Asimismo, la evolución constante y la aparición de nuevas tecnologías posibilitan la mejora continua de los productos y servicios y el valor añadido que puede incorporar el proceso.

Posibles ejemplos de indicadores de la flexibilidad de un proceso serían los siguientes: número de nuevos servicios puestos a disposición del ciudadano, innovaciones y mejoras introducidas en los procesos, reducciones de tiempos de tramitación, servicios nuevos y adicionales ofrecidos al ciudadano, nivel de integración de los colaboradores aliados o proveedores en el proceso de prestación del servicio, etc.

## BIBLIOGRAFÍA

**AECA (Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas)** (1997): *Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas*, Madrid, Ortega Ediciones Gráficas.

**Martín Castilla, J.I.** (2002b): ‘La definición de los procesos y la medición de su funcionamiento: fundamento de la mejora continua’, *Soft&Calidad*, Junio de 2002, pp. 14-20.

**Martín Castilla, J.I.** (2005a): “Los procesos en la Administración Pública: Una aproximación desde el Modelo EFQM de Excelencia”, *Forum Calidad*, nº 159, marzo, 2005, pp. 33-40.

**Martín Castilla, J.I.** (2005b): “La Administración Inteligente: Un modelo de Administración Pública orientada al servicio del ciudadano”, *Revista Auditoría Pública*, julio 2005, pp. 47-60.

**Martín Castilla, J.I. et al** (2005c): “Guía VI: la gestión por procesos en la Administración local. Orientación al servicio público de la ciudadanía”, *Guías de apoyo a la calidad en la gestión pública local*, MAP-FEMP.

**Martín Castilla, J.I. et al** (2005d): “Guía VII: participación ciudadana e instrumentos de medición de la percepción con el servicio prestado por la administración local”, *Guías de apoyo a la calidad en la gestión pública local*, MAP-FEMP.

**Meny, Y., & Thoenig, J.C.** (1992): *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel.

**Parasuraman, A., Zeithaml, V.A., y Berry, L.L.** (1993): *Calidad total en la gestión de servicios*, Díaz de Santos, Madrid.

**Ramiro Sánchez, A.** (2002): *Demandas de calidad de la Administración Pública: un derecho de la ciudadanía*, Ed. Dykinson, Madrid.

**Richards, S.** (1994): “El paradigma del cliente en la gestión pública”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 1: 5-16.

**Subirats, J.** (1989): *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, Madrid, INAP.