

La calidad de los servicios públicos en la Administración Pública Española

*Víctor Manteca Valdelande*¹

Doctor en Derecho

1. CALIDAD EN LAS ORGANIZACIONES

Como cuestión previa podemos apuntar que se denomina calidad a cualquier función o característica de un producto o servicio que sea necesaria, bien para satisfacer las necesidades del cliente o usuario o para alcanzar la aptitud que requiere su utilización. Entre las propiedades que pueden caracterizar la calidad pueden mencionarse la accesibilidad, la confianza, la precisión, la cortesía, la efectividad, la seguridad, etc. y son estas características y son ellas las que deben especificarse al definir el producto o servicio y las que deben controlarse, garantizarse, mejorarse y en su caso demostrarse.

Gestionar la calidad en una organización implica llevar a cabo todas las tareas inherentes a la consolidación de la organización que garantice la calidad de sus productos. Por ello, la calidad nunca es resultado de casualidad sino de un actividad programada y una voluntad clara de mejorar puesta en marcha en varios aspectos como la definición de una estrategia de calidad, el reconocimiento del cliente como el factor clave de la organización, la importancia del factor humano como eje del cambio contar en todo momento con la innovación tecnológica y además enmarcarlo todo ello en un a cultura de incorporación permanente de nuevos retos que además esté sustentada en la participación y en un ambiente que propicie la creatividad.

Gestionar la calidad en organización supone identificar los productos que deben ser ofrecidos en función de la demanda constatada, determinar las causas y efectos de las nuevas posibilidades del mercado y organizar un siste-

¹ El autor es Evaluador de la Calidad de Organizaciones Públicas por el Club de Calidad y el INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA y ha sido Inspector de Servicios en la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO.

ma de garantía de calidad a través de diversos instrumentos como manuales de calidad, procesos e instrucciones, registros y estadísticas, auditorías internas y capacitación de equipos.

La gestión de la calidad puede explicarse y aplicarse siguiendo tres posibles enfoques bastante diferentes:

- a) El más tradicional consiste en continuar los que hasta el presente haya salido bien. Es un punto de vista que confía en la continuidad del presente y no ve la necesidad de organizarse para el cambio, solo ve compradores no clientes o ciudadanos.
- b) El enfoque normativo reconoce la conveniencia de adoptar normas voluntarias para mejorar la organización y así asegurar la satisfacción de los clientes, admite la posibilidad de cambiar la realidad y atribuye responsabilidad a todos los segmentos de la organización en la calidad final del producto o servicio ofrecido.
- c) El enfoque de calidad total considera que es imprescindible cambiar la cultura en la organización para que todos sus integrantes incluso los proveedores se involucren en las mejoras de prácticas y procesos, diferencia entre clientes externos e internos y da la mayor importancia a los recursos humanos.

La Calidad total, término derivado de la expresión en inglés *Total Quality Management*, es una estrategia de gestión, o dicho de otro modo, una forma de gestionar cualquier tipo de organizaciones. Su propósito consiste en satisfacer de manera equilibrada a todos los agentes que intervienen en la organización clientes o usuarios, empleados y a toda la sociedad.

Es un tipo de estrategia compuesta por tres grandes grupos de elementos: los principios, los modelos y las metodologías.

Los Principios de la calidad total son conceptos de aplicación a todo tipo de organizaciones públicas o privadas y son dinámicas pues su contenido evoluciona y se matiza con el tiempo. Son los siguientes:

- Orientación hacia los clientes o usuarios: la organización trabaja en la búsqueda de satisfacción de sus clientes tanto externos como interno (otras personas o departamentos de su organización).
- Relaciones de asociación con proveedores basada en la confianza.
- Desarrollo y capacidad para involucrar a personas.

- Mejora continua e innovación.
- Responsabilidad social de la organización.
- Orientación a los resultados.

Los principios estructurados e interrelacionados dan lugar a los modelos de calidad Total que vienen a ser herramientas para la organización puesto que establecen todos los aspectos que deben contemplarse para poder gestionar la organización y además son modelos de evaluación que permiten detectar los avances y realizar ejercicios de autoevaluación o evaluaciones externas.

El modelo Europeo de Gestión de la Calidad Total consta de dos portes:

- a) Los nueve criterios que definen las áreas sobre las cuales debe realizarse la reflexión o el análisis.
- b) Las tablas de puntuación que permiten evaluar el grado de eficacia en cada área y situar la organización en un punto determinado del camino hacia la excelencia.

2). SISTEMAS DE CALIDAD

Un Sistema de calidad puede definirse como el conjunto de estructuras de organización, de responsabilidades, procedimientos y recursos que se establecen para llevar a cabo la gestión de la calidad.

Cualquier sistema de calidad resulta condicionado por cuatro tipos de factores:

- a) La organización con la que cuenta, pues un sistema de calidad no se concibe como algo separado del resto de la organización.
- b) Exigencias del mercado o de los usuarios: un tipo de usuario con un grado de cultura cada vez más alto, con mayor información y conciencia de sus derechos, exige al profesional que presta los servicios, cada vez más explicaciones acerca del funcionamiento del servicio y de los resultados, explicaciones comprensivas en cuanto a las opiniones, estimaciones y responsabilidad.
- c) El producto o servicio que se ofrece.
- d) Los medios o recursos con los que se cuenta: para ello hay que conocer el punto de partida, que recursos posee la organización (internos y externos) y los que está en condiciones de emplear.

Los sistemas de calidad pueden estar enfocados tanto a uno de los objetivos de la calidad de la organización como a todos, por ejemplo, pueden ser específicos de un proyecto o pueden estar limitados al control de calidad, pueden incluir programas de mejora de calidad o abarcar la calidad total, pero en cualquier caso es indiscutible que proporcionan importantes beneficios a las organizaciones en que se implanta, entre ellos los siguientes:

- a) Establecer mecanismos que aseguren el cumplimiento de los compromisos establecidos con los clientes y evitando situaciones abusivas.
- b) Constituyen un importante instrumento de comunicación pues los estándares de calidad deben expresar tanto el estado como la valoración de la opinión pública sobre el desarrollo y resultados del servicio.
- c) La seguridad de obtener retroalimentación a los proveedores de servicios para favorecer la mejora e intensidad de los programas.
- d) Garantizar el mantenimiento de los beneficios conseguidos.

Sin embargo, en la práctica de empresas y organizaciones, se ponen de manifiesto dos tipos de inconvenientes unos derivados de la implantación: actividades, costes y resultados que antes no había (la implantación de un sistema de calidad exige una dedicación de tiempo adicional especialmente difícil de conseguir para todo tipo de directivos, aún los desocupados, salvo que por formación o funciones dispongan de una correcta mentalización o clara visión de su utilidad estratégica) y otros inconvenientes que no se resuelven con la implantación del sistema de calidad.

Para lograr una mínima normalización en un conjunto de organizaciones similares como puede ser el entramado institucional de las Administraciones Públicas es importante utilizar un modelo común a todas ellas para ello pueden llevarse a cabo dos clases de modelos de calidad, los sistemas de gestión de calidad previamente normalizados, por ejemplo las normas ISO y los modelos de evaluación por ejemplo el Modelo de la Fundación Europea para la Gestión de Calidad (EFQM) que examinamos seguidamente.

3). SISTEMAS NORMALIZADOS DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD

El aseguramiento de la calidad puede definirse como el conjunto de acciones planificadas y sistemáticas que son precisas para proporcionar la confianza adecuada en que un producto o servicio satisfará los requisitos espera-

dos sobre su calidad. Por ello es preciso contar con un sistema adecuado y dotado de medios necesarios para asegurar la confianza de que con él se satisfacen los requisitos y exigencias de calidad. Este enfoque debe referirse, necesariamente, a todas las actividades de la organización.

La implantación y medida de la calidad en empresas de servicios se basa en principios de gestión desarrollados por las normas ISO-9000, que se refieren a la garantía y gestión de la calidad y a las pautas para su utilización.

Con un origen en la Administración militar, posteriormente fueron adaptadas y asumidas por la Internacional *Organization for Standardization* (ISO) reagrupándolas en diferentes series temáticas y en 1987 la Comunidad Europea puso de manifiesto la necesidad de aproximación técnica de las empresas europeas para la implantación del mercado libre adoptándose por el Centro Europeo de Normalización (CEN) las normas ISO-9000 como referencia para la certificación de los sistemas de calidad. Además el CEN decidió que las especificaciones de producto debían ser armonizadas y creó la marca CE, que indica que un producto se fabrica de acuerdo con los requisitos específicos en materia de salud, seguridad, medio ambiente y protección del consumidor. Se trata de una marca que se ha convertido en un requisito para todos los productos sujetos a directivas de la Unión Europea o de legislaciones nacionales.

En España las normas son UNE-EN-ISO y el organismo encargado de la normalización y certificación es la Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR), entidad creada en 1986 como única entidad acreditada en España para llevar a cabo actividades de normalización y certificación, es una entidad, de naturaleza privada, sin ánimo de lucro y de ámbito nacional que tienen personalidad jurídica y capacidad de obrar.

Los fines generales de la normalización son los siguientes:

- a) Simplificación, pues por medio de la normalización se pretenden controlar, unificar y simplificar productos y procesos.
- b) Comunicación, pues las normas que se definen deben tener en cuenta los intereses de todas las partes incluidas en la producción y el consumo del producto o servicio.
- c) Economía en la producción, pues a través de la racionalización y optimización de los procesos productivos se trata de lograr la compatibilidad entre los aspectos técnicos de las normas y las ventajas económicas para el productor y consumidor.

- d) Seguridad, protección de la salud, pues casi todas las normas que afectan a la seguridad a la salud y a la protección del medio ambiente adquieren finalmente obligatoriedad mediante la inclusión en las leyes positivas.
- e) Protección de los intereses del consumidor, y en la medida en que éste tome conciencia de que un bien normalizado guarda relación con su calidad, el objetivo será cumplido.
- f) Eliminación de barreras comerciales pues la existencia, conocimiento y aplicación de normas facilita el comercio, en tanto en cuanto los productos se ajusten a normas nacionales o internacionales de aceptación general.

Además las normas ISO tienen como objetivos establecer diferencias y relaciones entre los diferentes conceptos relativos a la calidad y establecer directrices para escoger y utilizar el resto de normas de calidad. La norma ISO-9000 establece que los objetivos a alcanzar por cualquier organización son los siguientes:

- a) Conseguir mantener la calidad real del producto o servicio.
- b) Ofrecer a su propia dirección la confianza de que se obtiene y mantienen la calidad deseada.
- c) Ofrecer al cliente la confianza de que se está obteniendo, o que será conseguida, la calidad deseada en el producto suministrado o servicio prestado.

En definitiva, ISO-9001 9002 y 9003 es un conjunto ordenado de estándares que especifican las recomendaciones y requisitos para el diseño y valoración de un sistema de gestión, con el propósito de asegurar que la organización proporcione productos o servicios que satisfagan los requisitos especificados. Hay que destacar que las ISO-9000 no es un estándar de producto. No contiene ningún requisito con el cual un producto o servicio tenga que cumplir, los requerimientos o recomendaciones se aplican a las organizaciones que suministran el producto o servicio y por ello afectan a la forma en que los productos o servicios se diseñan, fabrican, instalan o se prestan.

En resumen este modelo pretende garantizar que la organización cuenta con políticas y procedimientos adecuados para satisfacer las expectativas de sus clientes y se articula a través de los siguientes elementos:

- A. Sistema de gestión de calidad: que cuenta con requisitos generales y de documentación.

- B. Responsabilidad de la dirección que incluye un compromiso de dirección, un enfoque al cliente, una política de calidad, una planificación, administración y una fase de revisión.
- C. Gestión de los recursos que cubra los aspectos del suministro de materiales, los recursos humanos, la infraestructura y que tienda a crear un ambiente de trabajo adecuado.
- D. Realización del producto que incluye la planificación de los procesos de realización, aquellas que se relacionan con los clientes, el diseño, las compras las operaciones de producción y servicios y el control.
- E. Medición análisis y mejora que incluye las acciones de planificación, medición, seguimiento control, análisis y mejora.
- F. Modelo muy utilizado en el sector empresarial como medio para asegurar la calidad de bienes y servicios y como desarrollo a proveedores al exigirles su cumplimiento conforme a las normas citadas se lleva a la práctica a través de instrumentos como el manual de la calidad, el de procedimientos, el de registros, además de otra documentación de apoyo y sobre todo el certificado de conformidad de las normas ISO que constituye el sello de calidad.

Las normas ISO pretenden colmar los tres órdenes de necesidades que surgen cuando se establece un sistema de calidad:

- A) Resolver las dudas conceptuales que se plantean describiendo un conjunto básico de elementos con los que puede implantarse un sistema de calidad. La norma ISO-9004 establece las directrices generales para la gestión de la calidad y los elementos que forman un sistema.
- B) Las normas ISO-9000 contemplan tres modelos de garantía de la calidad:
 - a) ISO-9001 son un modelo para el aseguramiento de la calidad en el diseño, desarrollo, producción, instalación y servicios postventa. Se reserva a empresas y organizaciones que incluyan en su actividad el diseño y desarrollo de sus servicios.
 - b) ISO-9002 constituyen un modelo para el aseguramiento de la calidad en la producción, instalación y servicio postventa.
 - c) ISO-9003 son un modelo para aseguramiento de la calidad en la inspección y ensayos finales.
La norma ISO-9001 abarca las otras dos al ser la más completa y se aplica a las organizaciones que llevan a cabo actividades de diseño, desarrollo producción y servicios postventa, la normas ISO-9002 no contiene actividad de diseño y la ISO-9003 se limita a las actividades

de control y se basa en tres aspectos: a) todo debe estar documentado; b) todo lo documentado debe ser implantado y c) todo lo implantado debe ser mantenido a través de un sistema de auditorías internas. Sin embargo el modelos ISO-9003 no incluye auditorías internas de calidad lo cual implica que el modelo no está sujeto a mantenimiento por ello apenas tiene aplicación.

- C) La implantación de un sistema de calidad requiere ampliar diferentes aspectos para mayor comprensión. El tercer grupo son de consulta y amplían los aspectos definidos con insuficiencia o ambigüedad en los modelos definidos por las normas anteriores.

Con todo, los sistemas ISO exigen que todas las actividades de gestión se documenten, desarrollen y su cumplimiento se revise, entre la documentación exigida podemos mencionar:

- El manual de la calidad, que es el documento que resume las disposiciones adoptadas para garantizar y gestionar la calidad (una descripción de la organización incluyendo medios y medidas adoptadas para garantizar y gestionar la calidad) Tiene como objetivo informar al personal y a los clientes o usuarios sobre el sistema de calidad.
- Los procedimientos plasmados en documentos que responden a varias cuestiones: ¿Quién hace que?, ¿Cuándo se realiza la actividad? Un procedimiento se genera para que las personas tengan rumbo u objetivo en la ejecución de una actividad particular.
- Las instrucciones de trabajo cuyo contenido responde a la cuestión: ¿Cómo se hace el trabajo?
- Los registros cuya razón de ser es dar fe que el sistema está implantado con eficacia.

4) INCONVENIENTES Y VENTAJAS DE LAS NORMAS ISO 9000

Las normas ISO.9000 son normas que aseguran la calidad de productos y servicios en lo que se refiere a garantizar niveles uniformes y estables pero no abordan una cuestión esencial como es la eficacia de la propia organización que suministra los servicios, además se han constatado dificultades para su aplicación en el sector de servicios pues tienen una orientación principalmente fabril y de manufacturas.

Por otra parte estas normas constituyen un lenguaje común en materia de calidad y pueden adaptarse a cualquier tipo de empresa, además las organiza-

ciones que las han adoptado han disminuido los costes de producción y han mejorado la gestión y el diseño y para los usuarios se han registrado aumentos de los niveles de calidad y seguridad en los productos y servicios.

5). LA CERTIFICACIÓN

La certificación de conformidad es la manifestación por un tercero ajeno a la organización mediante la cual se establece un cierto nivel satisfactorio de confianza en que los productos, procesos o servicios debidamente identificados, cumplen las exigencias normativas y técnicas determinadas.

Certificar un producto es someterlo de forma voluntaria a un dictamen de un organismo cualificado, mediante superación de una serie de pruebas y comprobaciones que demuestran que cumple con una serie de cláusulas contractuales o compromisos previamente establecidos con los clientes, usuarios (consumidores u opinión pública). Con este mismo criterio se expresa el concepto acuñado por AENOR para quien la certificación es la acción de acreditar, por medio de un documento fiable, emitido por un organismo autorizado, que un determinado producto o servicio cumple con los requisitos o exigencias definidas por una norma o especificación técnica.

Suele hacerse diferencia entre el concepto descrito de certificar y el de homologar un producto que es someterlo, no voluntariamente sino por obligación legal, al dictamen de un organismo cualificado l concepto que comprueba si éste cumple con las normas establecidas.

Cuando se llevan a cabo estas comprobaciones después de una auditoria y se comprueba que los procedimientos de la organización cumplen las normas de calidad, por parte de un organismo externo, la organización recibe un certificado.

El trámite de certificación consiste en varias fases:

- La organización desarrolla un manual de calidad que describe la estructura organizacional y la política de calidad.
- Después se establece un manual de procedimientos donde se presentan procedimientos de acuerdo los objetivos requeridos.
- Un documento final contiene instrucciones de trabajo para tareas específicas.

AENOR ha definido los diferentes sistemas de certificación de acuerdo con los normas ISO-9000 entre los que cabe destacar tres:

- a) La certificación de productos que certifica que un producto se ajusta a determinadas normas ISO definiendo las características de seguridad y aptitud a la función de dicho producto.
- b) La certificación de personal para la cual se exigen unos conocimientos y destrezas según el trabajo que se deba desarrollar la persona concreta.
- c) La certificación de los sistemas de aseguramiento de calidad también denominado certificación de registro de empresa, que tienen por objeto identificar la conformidad del sistema de aseguramiento de calidad de una empresa, respecto de los requisitos contenidos en las normas ISO-9000.

Ahora bien el verdadero objetivo del desarrollo de un sistema de calidad no puede reducirse a la obtención de un simple papel, la orientación adecuada debe encuadrarse en un ciclo de mejora continuada, por ello desde los órganos directivos de la organización debe fomentarse el desarrollo de un proceso de mejora permanente, orientado a todas las áreas de actividad. Por ello debe quedar claro que si bien la certificación es un elemento de suma utilidad, para garantizar el logro de la competitividad debe orientarse la organización hacia un proceso de mejora permanente y continuada para lo cual la certificación puede ser un primer paso.

Los objetivos más importantes de la certificación de calidad cuando se lleva a cabo voluntariamente son los siguientes:

- a) Satisfacer a clientes, que precisan asegurarse que reciben lo que les han prometido.
- b) Que sea posible proporcionar al cliente un registro del suministrador de productos o prestador de servicios que permita mostrar, fácil y fehacientemente, los aspectos concernientes a la efectividad del sistema de gestión de calidad en su organización., sanos y adecuados para su uso.
- c) Estimular al productor a que eleve la calidad del producto, al menos hasta el nivel especificado en las normas de referencia.
- d) Promover la mejora del sistema de calidad en la empresa.
- e) Proteger al consumidor de los productos, garantizando que éstos son seguros.
- f) Facilitar el uso o la adquisición al usuario o consumidor.

Entre las ventajas más citadas de seguir un sistema de certificación se encuentran las siguientes:

- La empresa u organización será incluida en un registro de organismos de calidad.
- Si mantienen el registro durante un periodo superior a tres años habrá demostrado su seriedad respecto de la calidad.
- Demostrar que la empresa u organización tiene implantado un sistema de aseguramiento de la calidad para los servicios o productos que ofrece.
- Cimentación para llegar a metas superiores.
- Aumento de la confianza de sus compradores.
- Obtener una certificación es un objetivo concreto y puede tener un efecto movilizador.
- Una vez obtenida la certificación puede usarse como instrumento de marketing por la propia organización, pues el desarrollo de un sistema que garantice la calidad hace tiempo que es una exigencia del mercado y de los clientes o usuarios.

También se dirigen algunas críticas al sistema de certificación, entre ellas:

- La concesión de un certificado no significa que no tenga ninguna no conformidad; significa que no se ha encontrado ninguna significativa. Tampoco significa que su sistema documentado sea perfecto y conforme.
- El proceso de certificación no lleva directamente a la mejora permanente, ni asegura que el proceso garantizado sea el mejor posible. Si la organización tienen unos fundamentos excesivamente teóricos, la implantación del sistema de calidad no conllevará necesariamente una mejora efectiva.
- El creciente número de certificados de todo tipo emitidos ha comenzado a producir ciertos riesgos de pérdida de credibilidad en las certificaciones,
- La certificación supone trabajar para los auditores de la entidad certificadora.
- También supone desaprovechar oportunidades de mejora de la calidad y competitividad buscándose sólo la certificación.
- Se mencionan elevados costes del proceso certificador y que el proceso limita la iniciativa y capacidad de innovación.

6). MODELOS DE EVALUACIÓN

Podemos definir un Modelo de Calidad Total como un conjunto de criterios agrupados en áreas o capítulos que sirven como referencia para estructurar una estrategia de calidad total en una empresa u organización o en una parte de la misma.

Todos los modelos están basados en los principios de calidad total, antes mencionados, de modo que cubren todas las áreas clave.

Aunque a través de diversas obras y publicaciones se han desarrollado modelos de calidad, incluso muchas empresas y organizaciones han llegado a definir su propio modelo de calidad sobre el que basar la implantación de la calidad total. La experiencia de las más recientes e innovadoras formas de implantar estos modelos confirma el fortalecimiento de la tendencia que apoya los modelos propios diseñados internamente por la propia organización o con cierta ayuda externa, pero en todo caso perfectamente adecuados a las características específicas de las organizaciones, lo cual no puede suponer en absoluto abandonar los modelos estándares sino más bien la utilización de dichos modelos como elemento dentro de un modelo marco construido a medida.

Hay que tener en cuenta que muchas organizaciones han logrado su objetivo de calidad aplicando algún modelo de autoevaluación basado en algún premio de calidad (premio Deming en Japón, premio Baldrige en Estados Unidos, Premio Europeo de calidad en la Unión Europea).

La idea fundamental de estos modelos estándar, es que una institución solo puede trabajar orientada a la calidad si tiene un apoyo decidido y proactivo de la dirección y además debe manifestarse en una satisfacción de los trabajadores, en los clientes o usuarios y en definitiva en la proyección de una correcta imagen social de la organización de que se trate.

El modelo de autoevaluación está fundado en la consideración de que nadie se conoce mejor de uno mismo, pero para que tenga posibilidades de éxito, la evaluación debe estar integrada en el sistema de planificación operativa y estratégica de la empresa.

El modelo de autoevaluación más utilizado en la Unión Europea es el definido por la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad (EFQM) que tiene dos aspectos uno de carácter teórico que pretende el logro de la satis-

facción de todos los interesados de dentro y fuera en el entorno organizacional y otro como herramienta de gestión para el logro de la mejora continua y permanente y se compone de dos bloques, uno relativo a los agentes que examina el modo en que la organización consigue resultados analizando la aplicación del enfoque tanto de modo vertical como horizontal en todas las áreas y actividades (liderazgo, política y estrategia, gestión de personal, recursos, y procesos) y otro relativo a los resultados que se refiere a los logros conseguidos comprobando hasta que punto se han cumplido las expectativas de las actividades de la organización (satisfacción de clientes o usuarios, satisfacción del personal, impacto social y resultados del negocio – eficacia y eficiencia). Debido a su importancia dedicamos un apartado especial al examen del modelo EFQM en las Administraciones Públicas en España.

Al igual que los sistemas de aseguramiento de la calidad, también los modelos de evaluación tienen ventajas e inconvenientes. Entre las primeras, cabe mencionar, la posibilidad de comparación entre las organizaciones, se trata de una estrategia universal practicada por organizaciones de todo tipo, es un modelo pensado para establecer un plan de mejora a medio y largo plazo, permite medir la situación actual y las situaciones futuras, como inconveniente se menciona que los modelos de autoevaluación consisten en un sistema para evaluar la situación de calidad global de una organización pero no suponen mejora de la calidad.

Cualquier tipo de mejora en una organización pública o privada exige escoger una metodología concreta que resulte apropiada: análisis de expectativas de usuarios o clientes, plan de comunicación, puesta en marcha de grupos de mejora continuada, etc.

Esta cuestión es objeto de desarrollo en lo que respecta a los diferentes aspectos de la calidad total en el seno de las organizaciones públicas en España.

Hay que recordar que la Constitución dispone en su artículo 103 que la Administración sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al derecho, lo cual es ratificado por la Ley 30/1992 que añade que las Administraciones Públicas se rigen en sus relaciones por el principio de cooperación y colaboración y en su actuación por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos.

Además la Ley 6/1997 de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) confirma que la AGE se organiza y actúa con pleno respeto al principio de legalidad y de acuerdo con los siguientes principios:

1. Principios de organización.
 - a) Jerarquía.
 - b) Descentralización funcional.
 - c) Desconcentración funcional y territorial.
 - d) Economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales.

2. Principios de funcionamiento.
 - a) Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados.
 - b) Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.
 - c) Programación y desarrollo de objetivos y control de gestión y de los resultados.
 - d) Responsabilidad por la gestión pública.
 - e) Racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión.
 - f) Servicios efectivo a los ciudadanos.
 - g) Objetividad y transparencia de la actuación administrativa.
 - h) Cooperación y coordinación con las otras administraciones públicas.

Pero ante todo la LOFAGE establece y regula por lo menudo en su artículo cuatro el principio de servicio a los ciudadanos disponiendo que la actuación de la Administración General del Estado debe asegurar a los ciudadanos dos cuestiones:

- a) La efectividad de sus derechos ante la Administración en sus relaciones con ésta.
- b) La mejora continuada de tramitaciones, procedimientos, servicios y prestaciones públicas de acuerdo con las directrices políticas de cada gobierno y en función de los recursos existentes.
- c) Determinar las prestaciones que proporcionan los servicios estatales, sus contenidos y los grados mínimos de calidad exigibles en cada momento.

Con todo, la ley ordena a la AGE desarrollar su actividad y organizar las dependencias administrativas (especialmente las periféricas por más cercanas a los ciudadanos) de modo que:

- a) Puedan resolver sus asuntos, ser auxiliados en la redacción formal de documentos administrativos y recibir información de interés general por medios telefónicos, informáticos y telemáticos.
- b) Puedan presentar reclamaciones sin el carácter de recursos administrativos sobre el funcionamiento de las dependencias administrativas.

Además también se establece la obligación de mantener actualizadas en las unidades de información de los ministerios y a disposición de los ciudadanos, su organigrama y organismos dependientes así como las guías informativas sobre los procedimientos administrativos, servicios y prestaciones aplicables en el ámbito de su competencia.

Todos estos principios y declaraciones deben ser desarrollados y por ello tanto el concepto y definición de la calidad como la legislación establecen la necesidad de que estos principios tuvieran un desarrollo normativo que se lleva a cabo mediante el Real Decreto 951/2005 por el que se establece el Marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado (AGE)².

7). MEJORA DE LA CALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El marco general para mejora de calidad en la Administración General del Estado AGE está formado por siete programas de calidad que son instrumentos para mejora de la calidad de los servicios públicos, y debieran servir, además de como fuente de información completa, consolidada y fiable, para la toma de decisiones y sobre todo para fomentar e incrementar la transparencia en el seno de la Administración Pública mediante la circulación de datos e informaciones y la comunicación a los representantes de los ciudadanos y a la opinión pública el grado y niveles de calidad contrastada que debiera ofrecerse y se esté ofreciendo de hecho en cada momento.

Cada subsecretario o titular de Organismos Público debe determinar el órgano o unidad que se encargará de las funciones de coordinación y seguimiento global de los programas en su respectivo ámbito ministerial.

Los programas de calidad que integran el marco son los siguientes:

² BOE núm. 211 de 3.9.2005.

- a) Programa de análisis de la demanda y de evaluación de satisfacción de los usuarios de los servicios.
- b) Programa de cartas de servicios.
- c) Programa de quejas y sugerencias.
- d) Programa de evaluación de la calidad de las organizaciones.
- e) Programa de reconocimiento.
- f) Programa del observatorio de la calidad de los servicios público.

La implantación, puesta en marcha y seguimiento de estos programas corresponde a la Administración General del Estado y sus Organismos autónomos así como a las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad social que a través de los subsecretarios departamentales y titulares de organismos públicos llevarán a cabo las funciones de coordinación y seguimiento global de los programas en su ámbito competencial debiendo remitir todos ellos a la Secretaría General para la Administración Pública (Ministerio de Administraciones Públicas (MAP), un informe conjunto de seguimiento de estos programas de calidad, dentro del primer semestre de cada año.

Los titulares de órganos y organismos de la AGE y sus organismos Autónomas y de las Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social son responsables de la implantación y desarrollo de los programas a, b, c y d que deben ser coordinados por las unidades de coordinación y seguimiento designadas en cada ministerio.

Por su parte al MAP le corresponde, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 6/1997 de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (art. 15.1.c), el impulso, la coordinación y el seguimiento global de los programas que integran el marco general para la mejora de la calidad en la AGE así como la gestión de los programas e y f.

8). ANÁLISIS DE DEMANDA Y EVALUACIÓN DE SATISFACCIÓN DE LOS USUARIOS

Los responsables de cada departamento u organismos de la Administración debe llevar a cabo estudios para analizar la demanda y evaluar la satisfacción de los ciudadanos con respecto a la existencia, funcionamiento servicios públicos y las prestaciones a los usuarios, utilizando técnicas que evalúen los aspectos de cantidad y calidad.

Los estudios de análisis de demanda tienen por objeto la detección de necesidades y expectativas de los usuarios acerca de los aspectos esenciales del servicio público, en especial los requisitos, formas y medios para acceder al mismo y los tiempos y dificultades de respuesta.

Los trabajos de evaluación de la satisfacción de los usuarios tienen por objeto la medición de la percepción que tienen éstos sobre la organización y servicios públicos.

Los estudios sobre demanda se llevarán a cabo en función de los que determine la correspondiente carta de servicios del departamento u organismos mientras que la evaluación sobre la satisfacción de los usuarios de llevarán a cabo de forma permanente a modo de un control continuada sobre el funcionamiento y del servicio y su proyección al ciudadano.

Como quiera que estos estudios y trabajos constituyen un modo de evaluación continuada de la calidad y la capacidad de mejora son considerados como una fase incluida en el funcionamiento de la organización por ello los gastos que se deriva de su realización se incluyen en los presupuestos ordinarios de los correspondientes servicios presupuestarios u organismos públicos.

La administración debe utilizar, para el diseño de los trabajos de investigación ya sean encuestas, sondeos entrevistas, etc., modelos referenciales que respeten las características y necesidades de cada organismo y incluyan la previsión de todos los aspectos relevantes para el usuario y que permitan su consolidación y la posibilidad de contraste entre el conjunto de organismos y departamentos de la AGE.

Un aspecto importante es que los resultados de investigación deben ser utilizados para el desarrollo de otros programas de calidad en especial para la elaboración y actualización de las Cartas de servicios.

9). CARTAS DE SERVICIOS: CONCEPTO Y CLASES

Las cartas de servicios son documentos que constituyen un instrumento a través del cual los órganos, organismos y entidades de la AGE informan los ciudadanos y usuarios sobre tres aspectos:

- Servicios que tienen encomendados.
- Derechos que les asisten en relación con aquellos.
- Compromisos de calidad en su presentación.

Su fundamento doctrinal se encuentra en el modelo de carta compromiso con los ciudadanos fundamentada en el reconocimiento previo de que son los ciudadanos quienes están legitimados para recibir de los organismos públicos puntual respuesta a sus necesidades inquietudes y derechos toda vez que son éstos quienes financian el sector público.

Este modelo se propone desarrollar un programa-carta de compromiso dirigido a mejorar la relación del Estado, Comunidad Autónoma o Entidad Local en cuanto prestadores de de servicios y administradores con los ciudadanos o últimos beneficiarios de la gestión de la Administración, de acuerdo con ello pretende conseguir los siguientes objetivos:

- a) Potenciar su derecho a ser escuchados.
- b) Garantizar su derecho a ser informados.
- c) Satisfacer su derecho a ser respetados.
- d) Cumplir con su derecho a recibir respuestas y soluciones.

Para todo ello en el ámbito de la relación de la Administración con los ciudadanos el programa apunta a convalidar los siguientes principios generales:

- Establecimiento de niveles de servicios.
- Información y transparencia.
- Participación.
- Cortesía e imparcialidad.
- Corrección de errores.
- Buena relación de calidad.

Las actividades del programa se sustentan en el establecimiento de estándares de calidad, en la elaboración y difusión de cartas de compromisos llamadas cartas de servicios, en el establecimiento de un sistema de quejas y mecanismos de reparación y apelaciones, en formas de participación ciudadana y de consultas y en sistemas de monitoreo de actividades y resultados del programa.

Las cartas de servicios de la Administración General del Estado deben expresar su contenido de forma clara e inteligible para todos los ciudadanos y deben estar estructuradas, al menos, en cuatro apartados que se refieran a los aspectos generales del organismo o departamento, a los compromisos de calidad a las medidas para caso de incumplimiento de estos compromisos y medidas complementarias de información que se desarrollan en una detallada enumeración legal.

Apartados de la carta de servicios:

- A) De carácter general y legal:
 - a) Datos de identificación y finalidades de la organización.
 - b) Principales servicios que presta.
 - c) Derechos concretos de los ciudadanos o usuarios en relación con los servicios.
 - d) Fórmulas de colaboración o participación de los usuarios en la mejora de los servicios.
 - e) Relación sucinta y actualizada de la normativa reguladora de las principales prestaciones y servicios
 - f) Acceso al sistema de quejas y sugerencias.

- B) De compromisos de calidad:
 - a) Niveles o estándares de calidad que se ofrecen y en cualquier caso indicando los plazos previstos para tramitación de procedimientos y para prestación de los servicios, así como los mecanismos de información y comunicación general o personalizada disponibles.
 - b) Medidas que aseguren la igualdad de género que faciliten el acceso al servicio y mejoren las condiciones de prestación.
 - c) Sistemas normalizados de gestión de la calidad, medio ambiente y prevención de riesgos laborales con los que cuente la organización.
 - d) Indicadores utilizados para evaluar la calidad y seguimiento de compromisos.

- C) Medidas de subsanación en caso de incumplimiento de compromisos declarados de acuerdo con el contenido y régimen legal del servicio:

En este aspecto cada carta de servicios debe señalar, expresamente, la manera de plantear las reclamaciones por incumplimiento de los compromisos, cuyo reconocimiento corresponderá al titular de la organización a que se refiera la carta de servicios. Esta reclamación es independiente a las que se pudieran plantear por responsabilidad patrimonial de la administración por funcionamiento de los servicios públicos.

La carta puede incluir la previsión de medidas de compensación económica por incumplimiento de compromisos de calidad siempre que se haya aprobado por el Ministerio de Economía y Hacienda.

- D) De carácter complementario que consisten en datos de acceso e información:
- a) Direcciones telefónicas, telemáticas y postales de todas las oficinas donde se prestan cada uno de los servicios relacionados debiendo indicar la forma de acceso y medios de transporte público hasta las oficinas.
 - b) Dirección postal y telefónica y telemática de la unidad operativa responsable para todo lo relacionado con la carta de servicios, incluyendo las reclamaciones por incumplimiento de compromisos.
 - c) Otros datos de interés para el ciudadano sobre la organización y los servicios.

Otra clasificación de las cartas de servicios es la que las divide en:

- a) Cartas de servicios convencionales por Departamentos u Organismos.
- b) Cartas de servicios electrónicos que son aquellos documentos mediante los cuales los Departamentos y Organismos que cuentan con estos servicios electrónicos operativos, informan a los ciudadanos sobre los servicios a los que pueden acceder electrónicamente e indican las especificaciones técnicas y uso de los compromisos de calidad en su prestación.

Cada Departamento u Organismo tienen posibilidad de elaborar o participar en varios tipos de cartas de servicios:

- a) Carta de servicios global: Carta de servicios que se refiere a todos los servicios de su competencia que un Organismo o Departamento está en disposición de ofrecer al ciudadano.
- b) Carta de servicios sectorial: Carta de servicios que tienen por objeto un servicio concreto de los diversos que gestione un Organismo o Departamento.
- c) Carta de servicios multilateral es la carta de servicios que se refiere a los servicios de varios Organismos o departamentos que a su vez puede ser global o sectorial y su elaboración se tramita de acuerdo con las normas que determine el MAP.

10). ELABORACIÓN, GESTIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA CARTA DE SERVICIOS

La elaboración, gestión y seguimiento de las cartas de servicios corresponden a los titulares de los Centros directivos unidades u organismos a los que se refiera cada carta de servicios. También les corresponde aplicar las medidas de subsanación cuando sea necesario.

Para ello cada subsecretario debe disponer de lo necesario para que los órganos del ministerio a su cargo, incluidos los organismos vinculados o dependientes, elaboren su correspondiente carta de servicios y para que lleven a cabo su actualización periódica de acuerdo con el procedimiento legal establecido. Lo cual exige una evaluación periódica de unidades para comprobar que esto se cumple con unos niveles mínimos de calidad de fondo y forma debiéndose tomar las medidas correspondientes sobre los titulares responsables en caso de incumplimiento.

Además la Secretaría General para la Administración Pública del MAP debe impulsar la implantación generalizada de cartas de servicios de dos modos: por un lado, evaluando y comprobando el grado de implantación (*iniciativa*) y por otra colaborando con los órganos y organismos que lo requieran en su elaboración (*respuesta efectiva*), pues el precepto sobre elaboración y gestión de las cartas de servicios establece un mandato taxativo de actualizar al menos cada tres años las cartas de servicios además de las necesidades de menor periodicidad, dirigido a los titulares de los organismos responsables de cada carta de servicios y a las citadas autoridades responsables de la supervisión y control de cumplimiento.

Los departamentos y organismos que cuenten con servicios electrónicos cartas de servicios que recojan estos servicios informando a los ciudadanos sobre los servicios a los que pueden acceder electrónicamente e indicando las especificaciones técnicas de uso y compromisos de calidad en su prestación.

Las cartas de servicios y sus actualizaciones son aprobadas por Resolución del Subsecretario de cada ministerio, previo informe no vinculante del MAP³, que se publica en el Boletín Oficial del Estado y además cada órgano u organismo titular de la carta debe llevar a cabo las acciones de divulgación de su

³ La inclusión en la Carta de servicios de medidas económicas de subsanación por incumplimiento de compromisos de calidad precisa informe favorable del Ministerio de Economía y Hacienda.

carta de servicios que estime más adecuadas debiendo garantizarse en cualquier caso que puedan ser conocidas por todos los usuarios en todas las dependencias con servicio de atención al público, además de en el servicio de atención e información al ciudadano y a través de Internet.

Además todas las cartas de servicios aprobadas deben estar disponibles en los servicios de información y atención al ciudadano del MAP (incluida la dirección de Internet: www.administracion.es) así como en las delegaciones y subdelegaciones del gobierno y direcciones insulares.

Los organismos y departamentos titulares deben llevar un sistema continuado de control de varios aspectos de su carta de servicios:

- Del grado de cumplimiento de compromisos declarados en la carta de servicios, a través de los indicadores establecidos.
- Del análisis de las reclamaciones por incumplimiento.
- De las evaluaciones de la satisfacción de los usuarios con los servicios ofrecidos en la carta.

Además los titulares de cartas de servicios de cada ministerio deben remitir dentro del primer trimestre de cada año un informe sobre el grado de cumplimiento al órgano o gabinete de coordinación y seguimiento de programas de calidad que el subsecretario del departamento haya designado, en el que deben concretarse las desviaciones y medidas correctoras adoptadas, así como las medidas de subsanación aplicadas, esta es la información que debe incorporarse al informe conjunto, referido a todo el ministerio que cada subsecretaría debe remitir anualmente al MAP.

Con todo, la Inspección General de Servicios del Departamento podrá verificar, tanto con ocasión de evaluaciones o inspecciones como de modo directo y especial, el grado de cumplimiento de los compromisos de calidad declarados en las cartas de servicios, “utilizando los procedimientos que estime convenientes” dice el Real Decreto.

Por otra parte es el propio MAP (Secretaría General para la Administración Pública) el que determina el sistema procedimental para articular un sistema de certificación de las cartas de servicios previo examen de tres parámetros:

- Rigor en la elaboración.
- Calidad de los compromisos asumidos.
- Grado de cumplimiento.

11). PRESENTACIÓN, TRAMITACIÓN Y CONTESTACIÓN DE QUEJAS Y SUGERENCIAS

La gestión de quejas y sugerencias permite a cualquier organización tomar conciencia de la opinión que tienen los usuarios por los servicios prestados, si bien a diferencia de los sistemas de medición de la satisfacción de clientes o usuarios, con la gestión de quejas y sugerencias se busca la obtención de información de carácter más cualitativo que datos cuantitativos, de este modo la gestión de quejas permite a la organización cuatro tipos de posibilidades para mejorar:

- a) Recopilar información relevante aportada por los usuarios de los servicios, escuchando sus sugerencias y atendiendo sus quejas de manera rápida y efectiva.
- b) Mejorar la atención y prestación del servicio gracias a la valoración que del mismo se hace.
- c) Recuperar la satisfacción de los clientes o usuarios de servicios que hubieran perdido algún grado de confianza en la buena prestación o en la capacidad de la organización, mediante la atención y respuesta personal de sus quejas y sugerencias.
- d) Desarrollar la capacidad del personal especializado de la organización para resolver problemas planteados por los clientes, usuarios de los servicios fomentando su implicación personal y avanzando en la búsqueda de opciones para dar solución a las quejas y sugerencias presentadas.

Todos los órganos y organismos de la Administración General del Estado deben designar una unidad responsable de la gestión de quejas y sugerencias con objeto de recoger y tramitar las manifestaciones de satisfacción de los usuarios como las iniciativas para mejorar la calidad de los servicios. Esta unidad debe ofrecer:

- Respuestas a las quejas de los ciudadanos.
- Informar de las actuaciones realizadas y medidas adoptadas.

Ante todo cada departamento u organismo debe ubicar la unidad gestora de quejas y sugerencias en lugar accesible y bien señalizado.

Los usuarios pueden formular quejas o sugerencias de modo presencial, por correo postal o por medios telemáticos.

Las quejas o sugerencias presenciales deben estar cumplimentadas en los formularios aprobados y firmadas por el interesado que puede solicitar ayuda de los funcionarios responsables.

Las presentadas por correo electrónico o por Internet deben estar suscritas con la firma electrónica del interesado.

En cualquier caso la administración debe entregar constancia de su presentación a los usuarios por el medio que hayan indicado.

A fin de identificar con mayor facilidad los motivos de queja o sugerencia, se clasifican por la Administración.

Una vez recibida la queja o sugerencia la unidad de gestión debe informar, al interesado, de las actuaciones realizadas en el plazo de veinte días hábiles, además en ese plazo la Administración puede requerir al interesado que aclare los términos de su queja o sugerencia en el plazo de diez días.

Si transcurrido el plazo establecido el ciudadano no hubiera obtenido ninguna respuesta de la administración podrá dirigirse a la Inspección General de Servicios del Ministerio correspondiente para conocer los motivos de la falta de contestación y para que dicha Inspección proponga a los órganos competentes la adopción de medidas oportunas.

Por otra parte, la aplicación de las disposiciones del Real Decreto 951/2005 implican el establecimiento de un método propio, de cada organización administrativa, para la gestión de quejas y sugerencias caracterizado por cuatro aspectos:

- a) Eficacia y agilidad que en un sentido positivo debe significar el enfoque a la obtención de resultados.
- b) Flexibilidad: que supone un mínimo grado de capacidad de adaptación a los cambios que sugieran los usuarios. La difusión de estos cambios se lleva a cabo a través de las cartas de servicios.
- c) Seguridad y documentación que supone la utilización de soportes conocidos y concretos en papel o electrónicos, consistentes en formularios, plantillas, cuestionarios, etc. Lo cual exige que la organización diseñe Formularios de fácil comprensión, relleno y posterior tratamiento; fomente la participación de los usuarios de los servicios mediante la presentación de quejas y sugerencias y sobre todo con un sentido continuado de autocrítica constructiva interprete objetivamente la información obtenida.
- d) Accesibilidad a los ciudadanos mediante difusión de información adecuada del sistema de quejas y sugerencias.

Además, el sistema de quejas y sugerencias tiene otra faceta relativa a las quejas y sugerencias del personal de la propia organización cuya implantación será favorable en cuatro aspectos de la organización:

- La mejora de la gestión por procesos mediante la implicación del personal relacionado con el servicio.
- El aumento de la satisfacción general de la organización.
- La mejora de la comunicación interna.
- La detección de necesidades específicas en las personas de la organización.

La Inspección General de Servicios debe hacer el seguimiento de las quejas y sugerencias relativas a los órganos, unidades y organismos de su ámbito tanto centrales como periféricos.

El seguimiento de las quejas y sugerencias de los servicios integrados en las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno corresponde a la Inspección General de Servicios del M.A.P.

Para llevar a cabo este seguimiento cada unidad gestora que quejas y sugerencias debe remitir, durante el mes de enero de cada año, a la Inspección general de Servicios departamental un informe global sobre las mismas incluyendo una copia de las contestaciones que se hayan dado, además esta información de be adjuntarse al informe conjunto sobre seguimiento de los Programa de Calidad, que los subsecretario y titulares de organismos públicos deben remitir anualmente al MAP (Secretaría General para la Administración Pública).

Las quejas formuladas conforme a esta normativa de calidad no tienen el carácter ni los requisitos de los recursos administrativos y su presentación interrumpe los plazos establecidos en la normativa sobre recursos administrativos o judiciales.

Además la existencia o formulación de estas quejas no condiciona el ejercicio de acciones o derechos que correspondan a los que, de acuerdo con la ley, se consideren interesados en el procedimiento.

12). EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LAS ORGANIZACIONES

La evaluación permite a una organización conocer su grado de progreso en relación con la Calidad total, identificando sus puntos fuertes y áreas de mejora.

La evaluación puede ser llevada a cabo por el propio equipo directivo de la organización en cuyo caso estamos ante una autoevaluación o por un equipo autorizado de expertos externos. Es conveniente que sean los equipos directivos quienes realicen la autoevaluación, identifiquen sus áreas de mejora y actúen sobre ellas, para, más adelante, invitar a un equipo de evaluadores externos que les sirvan de contraste.

Toda autoevaluación tiene cuatro objetivos:

- Formativo y de reflexión para lo cual el equipo debe formarse en el modelo y, tomándolo como referencia, analizar como está gestionada su organización.
- De comunicación pues la autoevaluación debe ser realizada contrastando y consensuando sus valoraciones es un buen instrumento de convergencia de opiniones.
- Evaluación de la situación de la organización.
- Identificación de las áreas de mejora.

Una vez concluida la autoevaluación las siguientes fases consisten en priorizar las áreas de mejora y desplegar los planes de acción para intervenir en ellas.

13). EVALUACIÓN DE LOS ÓRGANOS Y ORGANISMOS DE LA AGE

La evaluación de los órganos y organismos de la AGE se debe llevar a cabo de modo armonizado mediante un nivel mínimo o conjunto de modelos y parámetros de calidad oficialmente aprobados por el MAP sin perjuicios de los que de modo adicional o especial se apliquen en los diferentes departamentos ministeriales.

La evaluación organizacional se articula en dos escalones: autoevaluación y evaluación externa.

A) Autoevaluación

Es una actividad habitual y regular de autocontrol mediante la cual la propia organización analiza sus procesos de funcionamiento y resultados de gestión a fin de identificar los puntos fuertes y deficiencias y determinar los oportunos planes de mejora.

B) Evaluación externa

Es un proceso mediante el cual las unidades o gabinetes encargadas de coordinar los programas de calidad en su ministerio realizan un examen agregado de ámbito y extensión ministerial, a fin de optimizar los resultados de la autoevaluación y de los planes de mejora establecidos.

Este examen agregado consiste en la validación de las autoevaluaciones en curso o en la realización de evaluaciones conforme a modelos oficialmente aprobados por el MAP y llevados a cabo por la Inspección General de Servicios del Departamento que deberán servir para iniciar a las organizaciones evaluadas en la práctica de la autoevaluación.

Para llevar a cabo la autoevaluación el órgano u organismo afectado debe tomar como referencia el modelo más adecuado a su situación de entre los que estén oficialmente aprobados durante los preparativos pueden contar con el apoyo de las unidades o gabinetes encargados de la coordinación de programas de calidad en el Ministerio así como el apoyo que proporcione la Secretaría General Técnica.

Es importante que estas tareas directas de autoevaluación sean llevadas a cabo por organismos de gestión sin involucrar a los organismos de control (inspección general de servicios) en una primera fase toda vez que estos deben actuar a posteriori para evitar que se invalide disminuya la eficacia del sistema.

Las organizaciones autoevaluadas deben, consecuentemente, elaborar planes o programas de mejora y para su desarrollo puede contar con el asesoramiento de las unidades departamentales de evaluación externas al organismo evaluado (Inspección General de Servicios) a fin de identificar mejores prácticas y promover la transferencia de criterios y métodos derivados y aprendidos de la iniciativas de mejora implantadas.

Además las organizaciones deben examinar el cumplimiento de objetivos en la siguiente autorevaluación que se lleve a cabo.

Con todo corresponde a la Secretaria General para la Administración Pública del MAP coordinar y seguir el proceso de implantación, desarrollo y utilidad de las iniciativas de mejora implantadas mediante el análisis y procesamiento de contenidos a fin de poder establecer la aplicación comparativa a de los mismos entre los organismos que estime similares en esos aspectos.

14). MODELO DE EVALUACIÓN APRENDIZAJE Y MEJORA

El modelo diseñado por el Ministerio de Administraciones Públicas de evaluación, aprendizaje y mejora (modelo EVAM) permite llevara cabo, sobre la base de la identificación de puntos fuertes y áreas de mejora, un diagnóstico organizacional con metodología propia proveniente de la experiencia acumulada en los procesos de autoevaluación y modelos validados por la Administración pública, aconsejando medidas para mejorar continuada de la organización.

Los objetivos del modelo EVAM son los siguientes:

- a) La evaluación externa de organizaciones que no han iniciado procesos de autoevaluación.
- b) Promover el proceso de evaluación de organizaciones de la Administración General del Estado (AGE).
- c) Facilitar la propia incorporación del modelo al proceso general de evaluación.
- d) Servir de instrumento inicial de evaluación que facilite los primeros pasos hacia la excelencia organizativa.
- e) Suministrar los métodos y medidas que permitan, en cada caso, la mejora en materia de gestión.

El despliegue del modelo EVAM se lleva a cabo en varias fases: Proceso de evaluación, ejes del modelo EVAM, aspectos que incluye cada uno de los ejes del modelo, materias a evaluar desarrolladas en cada uno de los ejes del modelo y propuesta de recomendaciones que favorecen el desarrollo del modelo.

A) Proceso de evaluación

El proceso se lleva a cabo mediante cuestionario que el equipo evaluador utiliza entrevistando a los directivos de la organización explicando el sistema a seguir. La aplicación del modelo a organizaciones que no hayan llevado a cabo ningún tipo de autoevaluación está prevista en dos etapas sucesivas:

Primera etapa Se evalúan las cuestiones básicas de cada uno de los ejes de la organización y si no se da cumplimiento a las cuestiones de esta primera etapa este eje no se evaluará en la segunda etapa. En este caso los evaluadores dan a la organización recomendaciones para la mejora de los ejes usando un documento marco y manuales de actuación.

Segunda etapa: los evaluadores continúan en cada uno de los ejes de evaluación, durante la misma deben aportarse evidencias que soliciten los evaluadores conforme a los esquemas definidos en el cuestionario de evaluación.

Como fase final el equipo evaluador presenta a la organización un informe de la evaluación que contenga:

- a) Resultados que la organización alcanza en cada uno de los ejes de evaluación.
- b) Áreas de mejora y puntos fuertes detectados.
- c) Si no se ha superado la primera etapa se redactan unas recomendaciones para mejora de cada uno de los ejes que la organización deberá desarrollar.
- d) Dependiendo de los resultados de la segunda etapa el equipo evaluador redactará una recomendaciones que la organización deberá desarrollar para garantizar la mejora de los resultados obtenidos.

B) Ejes del modelo EVAM

Los ejes de evaluación son cinco:

- Eje 1: Política, planificación y estrategia a través del liderazgo.
- Eje 2: Procesos
- Eje 3: Personas
- Eje 4: Alianzas y recursos
- Eje 5: resultados

La lógica que subyace en este sistema de evaluación es la dinámica del ciclo Plan, desarrollo, control y actuación (PDCA) de tal modo que el orden de presentación de los ejes y aspectos de evaluación es el siguiente:

- a) Definición de la política y estrategia de la organización basada en políticas públicas, de acuerdo a los requisitos de los usuarios de servicios y ciudadanos en general y de la comunicación interna y externa de la organización.
- b) Despliegue de la política y estrategia mediante los planes operativos que muestren los objetivos organizativos.
- c) Planificación y despliegue de los procesos de acuerdo a la política y estrategia previas.
- d) Gestión de recurso adecuada a estos parámetros. Recursos humanos, materiales y alianzas.

- e) Determinación de los mecanismos de seguimiento y control del grado de cumplimiento de la política y estrategia organizativa.
- f) Planificación y desarrollo de la mejora en función de los resultados a fin de garantizar la consecución de la política y estrategia de la organización.

C) Aspectos que componen cada eje del modelo

- a) **Política, planificación y estrategia:** La política y estrategia se desarrolla a través del liderazgo y se comunica y despliega a través de un esquema de procesos clave.
- b) **Procesos:** Diseño y gestión de los procesos, introducción de mejoras en los mismos; diseño de servicios sobre las expectativas de los usuarios, gestión y mejora de las relaciones con clientes y usuarios.
- c) **Personas:** Planificación, gestión y mejora de los recursos humanos, identificación, desarrollo y capacidad de las personas de la organización.
- d) **Alianzas y recursos:** Gestión de proveedores, gestión presupuestaria, de edificios, equipos y materiales, de tecnología de información y del conocimiento.
- e) **Resultados:** en clientes, en personas y resultados clave.

D) Cuestiones a evaluar

En una primera etapa las cuestiones a evaluar son las siguientes:

- Eje 1: que los clientes/ usuarios de los servicios que presta la organización están identificados y que la política y estrategia de la organización están definidas.
- Eje 2: que los procesos de la organización está identificados.
- Eje 3: que la organización emprende efectivamente, acciones en materia de personal.
- Eje 4. que las necesidades de recursos para el correcto despliegue de los procesos están identificadas.
- Eje 6: que la organización lleva a cabo mediciones periódicas.

En la segunda etapa las cuestiones a evaluar son más concretas y diversificadas dentro de cada eje y aspecto.

E) Propuestas de actividades asociadas (recomendaciones) para favorecer el desarrollo de los diversos aspectos que componen el modelo EVAM

Estas propuestas incluyen los siguientes aspectos:

- a) Aspectos a evaluar en cada uno de los ejes de evaluación.
- b) Cuestiones que componen cada eje de evaluación.
- c) Propuesta de actividades concretas a desarrollar por las organizaciones (recomendaciones) para dar cumplimiento, si es preciso, a los aspectos determinados del modelo EVAM. En función de las actividades propuestas para dar respuesta a cada uno de los aspectos y ejes de evaluación, han sido elaborados los Manuales de Actuación para facilitar a las organizaciones, de forma breve y práctica el desarrollo de las mismas.

Recomendaciones en cuanto a los directivos, procesos, canales de comunicación, objetivos, diseño de servicios, mejora de relaciones con ciudadanos, gestión de recursos humanos, alianzas externas, gestión de material e información. También se incluyen recomendaciones en cuanto a los resultados.

F) Documento Marco y Manuales de actuación

Para facilitar la interpretación de las recomendaciones por las unidades evaluadas así como el despliegue del modelo EVAM hay dos tipos de documentos:

- a) El documento marco que recoge el orden lógico de los pasos que debiera seguir una organización para la implantación del modelo.
- b) Los manuales son documentos más resumidos y prácticos para conducir a la organización en el desarrollo y puesta en práctica de recomendaciones de algunas actividades en función de los resultados obtenidos en la evaluación.

15) RECONOCIMIENTO A LA MEJORA DE LA CALIDAD E INNOVACIÓN

Este programa tiene por finalidad contribuir, mediante el reconocimiento de las organizaciones, a la mejora de la calidad e innovación en la gestión pública a través del reconocimiento a la excelencia y los premios a la calidad e innovación en la gestión pública.

16) RECONOCIMIENTO A LA EXCELENCIA

Consiste en la certificación, por parte del Ministerio de Administraciones Públicas, de las organizaciones conforme a los modelos que gestión de calidad oficialmente reconocidos y la concesión de un sello de acuerdo con el grado y nivel de excelencia comprobado.

Pueden solicitar esta certificación, siguiendo el procedimiento que se determine oportunamente, aquellas organizaciones que hayan realizado su correspondiente autoevaluación de acuerdo con lo legalmente previsto.

Para fomentar e incentivar la aplicación y desarrollo de la calidad se establecieron los premios a la calidad e innovación en la gestión pública destinados a reconocer y galardonar a las organizaciones públicas que se hayan distinguido en alguno de los siguientes ámbitos:

- a) La excelencia de su rendimiento global por comparación a modelos de referencia reconocidos.
- b) La innovación en la gestión de la información y del conocimiento, así como de las tecnologías.
- c) La calidad e impacto de las iniciativas singulares de mejora implantadas.

Estos Premios de calidad e innovación en la gestión pública, se convocan por Orden del MAP, y están abiertos a los diferentes ámbitos de las Administraciones Públicas:

- a. Administración general del Estado.
- b. Comunidades y Ciudades Autónomas.
- c. Administración Local.
- d. Otras entidades del Sector Público.

Además los diferentes departamentos ministeriales de la AGE deben desarrollar en sus propios ámbitos un primer escalón de premios referidos a sus propios órganos, organismos y entes adscritos y respecto a las propias competencias ministeriales.

Estos premios departamentales deben configurarse tal modo que estas convocatorias ministeriales resulten un tipo de preselección para participar con los premios a la de premios de calidad e innovación en la gestión pública y de este modo promover la participación de mayor número de organizaciones preseleccionadas.

17) OBSERVATORIO DE LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

El Observatorio de la Calidad de los servicios públicos es una plataforma de análisis periódico y uniforme de la percepción ciudadana acerca de los servicios públicos de la Administración, con el fin de proponer iniciativas generales de mejora y facilitar a los ciudadanos información global sobre la calidad en la prestación de servicios.

El Observatorio es un órgano de carácter colegiado adscrito al MAP a través de la Secretaría General para la Administración Pública que está formado por representantes de la administración y de los usuarios (de los órganos y organismos prestadores de los servicios, así como de diferentes agentes socioeconómicos) y en su formación debe adecuarse al criterio de paridad entre hombres y mujeres.

En cada momento el Observatorio debe llevar a cabo análisis de los servicios públicos de mayor demanda ciudadana y relevancia social.

Los datos utilizados en estos análisis son los procedentes de las evaluaciones de satisfacción de los usuarios, pero en razón de la importancia de los objetivos pueden utilizarse otro tipo de datos de mayor concreción que se requerirán a los organismos prestadores sobre la base de una regulación de procedimientos específicos de colaboración que la normativa de calidad denomina protocolos de actuación.

Pero en la satisfacción sobre los servicios públicos no solo se refleja en los usuarios directos de los mismos sino en la opinión pública en general que tienen una percepción de su funcionamiento y eficacia por ello el observatorio también incluye el examen de los datos de percepción ciudadana acerca de los servicios públicos que se obtienen mediante la elaboración de encuestas y estudios de opinión que encargará la Administración.

El esquema de procedencia de datos que examina el observatorio es el siguiente:

- a) Datos procedentes de los usuarios de los servicios que transmiten grado de satisfacción con el servicio público concreto.
- b) Datos procedentes de la ciudadanía que transmiten la percepción de la opinión pública sobre el servicio público concreto.

También se prevé cuidar la imagen ante los medios especializados de manera que el Observatorio establezca un sistema de comunicación con informadores representativos de los agentes socioeconómicos a fin de completar la valoración de la calidad de los servicios ofertados y fomentar al tiempo la participación ciudadana.

Estos informadores clave son propuestos por los órganos de representación y participación constituidos en la AGE o por las entidades sociales más representativas y serán designados por el Secretario General para la Administración Pública.

Con todo la normativa establece una especie de rendición de cuentas del Observatorio pero no se establece ante que órgano ni un periodo o lapso de tiempo de los informes como suele ser común en los órganos de control, aquí simplemente se establece que el Observatorio informará periódicamente del nivel de calidad con el que se prestan los servicios públicos y anualmente presentará y difundirá públicamente un informe de evaluación global del conjunto de los servicios públicos analizados, así como la derivada de la aplicación de otros programas de calidad.

Este informe anual debe incluir las conclusiones y recomendaciones o propuestas de mejora derivadas del examen conjunto de toda la información.

Aunque la norma ha eludido pronunciarse sobre esta cuestión es de destacar la mejora que supondría el que estos informes tuvieran que publicarse necesariamente en el Boletín Oficial del Estado tanto para su constancia difusión y valoración oficial, como por lo que el mismo hecho de su aparición en el periódico oficial supondría de acicate para la calidad y puntualidad de los informes a lo largo del tiempo.

Además de estos programas también se prevé que los órganos y organismos de la AGE que desarrollen iniciativas propias de calidad no previstas en esta normativa deben suministrar al MAP (Secretaría General para la Administración Pública) información sobre las mismas a efectos de su incorporación al informe de evaluación global del Observatorio.

18) COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS EN MATERIA DE CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Se ha indicado que los titulares de órganos y organismos son responsables de la implantación y desarrollo de los programas a, b, c y d que deben ser co-

ordinados por las unidades de coordinación y seguimiento designadas en cada ministerio.

Por su parte al MAP le corresponde respecto a los mismos impulsar, coordinar y seguir globalmente estos programas de mejora de la calidad en la AGE pero también le corresponde la gestión de los programas relativos al reconocimiento y Observatorio.

Por su parte la Secretaría General para la Administración Pública desarrolla en esta materia diversas funciones:

- A) Relativas al Marco general para mejora de la Calidad en la AGE:
 - a) Coordinar y garantizar la integración y seguimiento de los programas.
 - b) Elaborar directrices prácticas de aplicación de los programas.
 - c) Impulsar, asesorar y apoyar a las unidades responsables de los órganos y organismos sobre el desarrollo de los programas de calidad.
 - d) Armonizar y desarrollar los programas y acciones de formación en materia de calidad.
 - e) Recibir información sobre iniciativas sobre calidad.
 - f) Representar a la Administración española en organismos y foros internacionales en materia de su competencia.

- B) Relativas al Programa de análisis de la demanda y de evaluación de la satisfacción de los usuarios:
 - a) Impulso a la implantación de metodologías sobre detección de necesidades y medición de la satisfacción de los usuarios.
 - b) Elaborar y armonizar parámetros generales para analizar y medir la satisfacción con los servicios públicos.
 - c) Establecer metodologías y garantías de fiabilidad de los trabajos de investigación de opinión que se encomienden.

- C) Relativas al Programa de Cartas de Servicios:
 - a) Establecer directrices metodológicas de elaboración de la Cartas de Servicios y los procedimientos de actuación para la Cartas de Servicios de gestión compartida.
 - b) Emitir informe previo a la aprobación de cada Carta de Servicios.
 - c) Certificar las Cartas de Servicios a petición de las organizaciones interesadas.

- d) Llevar a cabo el seguimiento global de cumplimiento de compromisos en las Cartas, así como las medidas de subsanación aplicadas.

D) Relativas al Programa de evaluación de organizaciones:

- a) Colaborar con los órganos y organismos interesados en la implantación y seguimiento de Programas de evaluación.
- b) Determinar los modelos de gestión de calidad reconocidos oficialmente.
- c) Diseñar y promover el uso del modelo de aprendizaje e innovación en calidad para evaluaciones.
- d) Coordinar el proceso global de evaluación.

E) Relativas al Programa de reconocimiento:

- a) Certificar organizaciones públicas conforme a los modelos de gestión de la calidad.
- b) Certificar la capacitación de los funcionarios como evaluadores de organizaciones públicas candidatas a premios.
- c) Gestionar el proceso de los premios de calidad.

F) Relativas al Observatorio de la Calidad de los servicios

Organizar la recogida y análisis de datos y suscribir protocolos de actuación con órganos y organismos afectados, encargar realización de estudios, gestionar el panel de informadores clave y elaborar informes periódicos y otro anual sobre nivel de calidad de los servicios públicos. Como complemento de las disposiciones el Real Decreto 951/ 2005 incluye una serie de incentivos al rendimiento por participación de funcionarios en los programas de calidad que consisten en la percepción de un complemento especial de productividad que con varias limitaciones y directrices sobre su plazo máximo de devengo y sistema de distribución se establece en la medida que se alcancen los resultados previstos según las correspondientes evaluaciones de calidad.

19) LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS EN COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Como ejemplo de la regulación de la calidad de los servicios por parte de las Comunidades Autónomas examinamos la reciente Ley 3/2007, de 1 de

marzo, de Calidad de los Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de La Rioja⁴ que, en su preámbulo viene a confirmar que el interés por la calidad de los servicios públicos no es más que una consecuencia de un proceso modernizador de la Administración Pública en un intento de tratar de adaptarse a una realidad social cambiante.

El primer objetivo de la Ley es establecer las actuaciones, programas y estructuras precisos para fomentar un sistema de calidad en el ámbito de los Servicios Sociales de dicha Comunidad Autónoma y, al tiempo, promover una cultura de la calidad asentada sobre tres pilares:

- a) Calidad para el ciudadano
- b) Calidad en la gestión
- c) Calidad al tomar cada decisión.

El ciudadano debe percibir una administración accesible que le traslada respuestas eficaces, eficientes y transparentes. La buena gestión precisa contar con personal bien formado y con programas de actuación bien diseñados; pero además debe imponerse la optimización de los recursos disponibles.

Los programas de calidad a que se refiere la Ley son los siguientes:

- Programa de planificación.
- Programa de evaluación.
- Programas concretos de mejora.
- Programa de normalización y estandarización de la prestación del servicio.
- Programa de análisis de la demanda y grado de satisfacción del ciudadano.
- Programa de cartas de servicio o compromiso.
- Programas y protocolos para centros propios.
- Programas de acreditación de centros con plazas concertadas.
- Programas de gestión del conocimiento.

La calidad en la prestación de Servicios Sociales debe asentarse en los principios siguientes:

⁴ Boletín Oficial de La Rioja núm 32 de 8.3.2007 y BOE núm. 76 de 29.3.2007.

- a) Principio de legitimidad democrática entendido como la gestión de lo público que concibe al ciudadano como la razón de ser de la existencia de las Administraciones públicas y que, en el ámbito de los Servicios Sociales se dirige a la satisfacción de las necesidades reales de los ciudadanos.
- b) Principio de legalidad, que supone la gestión de los Servicios sociales mediante la aplicación de procedimientos legal y reglamentariamente establecidos.
- c) Principio de eficacia entendido como la consecución real de los objetivos perseguidos.
- d) Principio de eficiencia entendido como la ejecución de políticas y prestación de servicios sociales mediante una óptima utilización de medios que posibiliten la consecución de los fines perseguidos.
- e) Principio de economía, entendido como la consecución de los objetivos pretendidos con el coste económico más racional para la Hacienda de la Comunidad Autónoma.
- f) Principio de coordinación interdepartamental e interadministrativa, entendido como la aplicación de mecanismos que permitan a una administración responsable de una política pública o de la prestación de un servicio público relacionarse con otras competentes para la consecución de objetivos e intereses públicos comunes y la mejor satisfacción de las demandas de los ciudadanos en la forma más eficaz.
- g) Principio de transparencia, entendido como el deber de la Administración de llevar a cabo su actividad, facilitando la información necesaria al ciudadano, tanto colectiva como individualmente, sobre la forma de gestionar los servicios sociales.
- h) Principio de prevención, entendido como la forma de diseñar políticas y de gestionar y prestar servicios que se anticipa a los problemas y demandas que puedan suscitarse.
- i) Principio de celeridad, entendido como la consecución de los objetivos pretendidos en el menor tiempo posible.
- j) Principio de participación ciudadana, entendido como la elaboración y la aplicación de sistemas y métodos que permiten a los ciudadanos, tanto individual como asociadamente, intervenir y formular sugerencias, observaciones o alegaciones, o presentar reclamaciones y quejas relacionadas con el funcionamiento de los Servicios Sociales.
- k) Principio de coherencia, entendido como la prestación de Servicios Sociales de forma continuada, cierta y estable, sin introducir rupturas o sobresaltos innecesarios respecto a situaciones que los ciudadanos conocen o aceptan.

- l) Principio de simplicidad, entendido como la utilización de técnicas y métodos que permiten la simplificación de trámites y la eliminación de procedimientos innecesarios.
- m) Principio de comprensión, entendido como la existencia de normas y procedimientos claros y comprensibles para los usuarios, así como el empleo de medios públicos de información en los que se utiliza un lenguaje comprensible al ciudadano medio.
- n) Principio de modernización, entendido como la gestión que incorpora el uso de las nuevas tecnologías y además tiene en cuenta criterios de actualización y mejora de las infraestructuras en instalaciones y edificios en los que se prestan servicios sociales.

En el ámbito del departamento competente en materia de Servicios Sociales se regula la existencia de una Comisión de Calidad encargada de velar por hacer efectivo el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de calidad de los servicios que, entre otras, debe desempeñar las siguientes funciones:

- Planificar e impulsar la implantación de los programas legalmente previstos sobre calidad.
- Determinar los objetivos, plazo y recursos para su puesta en marcha.
- Coordinar los programas y objetivos.
- Seleccionar herramientas adecuadas para la evaluación de la calidad.
- Evaluar los resultados obtenidos.
- Mejorar la calidad de los servicios sociales a partir de los resultados obtenidos en cada evaluación.

El Observatorio de calidad se configura como la plataforma de análisis periódico y uniforme de la percepción ciudadana sobre los Servicios Sociales en el ámbito de la Comunidad Autónoma integrando a representantes de los centros, servicios y unidades administrativas prestadoras de Servicios Sociales y los agentes económicos correspondientes. La Ley también ha prevista la posibilidad de que la implantación de sistemas de acreditación de la calidad por parte de entidades locales, instituciones sin finalidad de lucro y otras privadas con actuación en los Servicios Sociales puedan ser subvencionadas, además también se ha previsto el reconocimiento de entidades que se hayan distinguido en la realización de programas o proyectos que contribuyan a la mejora de la calidad de los Servicios Sociales y un programa de formación para empleados públicos en materia de calidad.

20) LA AGENCIA ESTATAL PARA LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS

La Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y la Calidad en los Servicios fue autorizada por la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos⁵ adscrita al Ministerio de Administraciones Públicas, cuyo objeto es la promoción y realización de valuaciones de las políticas y programas públicos cuya gestión corresponde a la Administración General del Estado, favoreciendo el uso racional de los recursos públicos y el impulso de la gestión de la calidad de los servicios. La misma Ley de Agencias estatales dispone que el Gobierno debe aprobar cada año los programas y políticas públicas cuya evaluación incluirá esta Agencia Estatal en su Plan de Trabajo, que por otra parte deberá presentar, al congreso de los diputados, un informe anual acerca de la actividad desplegada por las agencias estatales y sus compromisos para mejorar la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos. Además la Agencia también podrá evaluar las políticas y programas públicos gestionados por las Comunidades Autónomas, previa celebración del oportuno convenio de colaboración con éstas y en los términos que establezca el propio convenio⁶. Esta Agencia se inserta en los procesos de modernización e innovación de la Administración Pública española, con objeto de dar un impulso a la cultura de gestión por objetivos y la evaluación de resultados en un marco de mayor responsabilidad en la gestión pública⁷.

Los objetivos de la agencia son los siguientes:

⁵ BOE núm. 171 de 19 de julio de 2007.

⁶ El Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad en los Servicios fue aprobado por Real Decreto 1418/2006 de 1 de diciembre, BOE núm. 298 de 14.12.2006.

⁷ El preámbulo del citado Real Decreto señala que la gestión orientada a resultados, el desarrollo de indicadores para medir eficacia, eficiencia y calidad, el fortalecimiento de los mecanismos de seguimiento y control del cumplimiento de objetivos, junto con el uso de la evaluación, son algunos de los rasgos básicos que, entre otros, conforman la nueva gestión pública. Por ello esta Agencia de evaluación deberá cumplir un papel esencial en el desarrollo y puesta en marcha de la nueva gestión, tanto en lo que se refiere al contenido de sus objetivos y funciones, como por ser el órgano responsable de presentar al parlamento el informe sobre la actividad desplegada por las Agencias Estatales en su compromiso por mejorar la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos.

- a) Promoción de la cultura de evaluación y de calidad de los servicios impulsando su práctica en la gestión pública.

Este objetivo es uno de los principales de la Agencia de evaluación y deberá materializarse en los siguientes aspectos:

- Impulso a la aplicación de programas de calidad en las Administraciones Públicas, alineados con los principios incluidos en el Marco General de Calidad.
 - Dirección del Observatorio de Calidad de los Servicios Públicos y elaboración de informes periódicos al gobierno con sus resultados.
 - Convocatoria y gestión de los premios nacionales de calidad e innovación en las administraciones públicas.
 - Estudios para detectar necesidades y expectativas de los ciudadanos sobre los servicios públicos.
 - Fomento para la utilización de modelos de excelencia y autoevaluación para la mejora de organizaciones públicas.
- b) Propuesta y elaboración de metodologías, realización de actividades de acreditación y certificación, así como fomento de la implantación de sistemas de información e indicadores para la evaluación y la gestión de la calidad.
- c) Realización de trabajos de evaluación y análisis de políticas y programas públicos.
- d) Fomento de la mejora de la calidad de los servicios públicos como compromiso de la ciudadanía.
- e) Análisis de la actividad desplegada por las Agencias Estatales y compromiso de mejorar la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos.

Objetivo que debe materializarse en las siguientes actividades de la Agencia de evaluación:

- Presentación del Informe anual al Parlamento.
- Informe sobre propuestas de los contratos de gestión de las Agencias estatales en lo referente al Plan de Gestión de la Calidad.
- Seguimiento de los Programas de Calidad implantados a través de los Contratos de Gestión o mediante otras fórmulas de verificación.
- Acreditación del cumplimiento de compromisos incluidos en las Cartas de Servicios y certificación de resultados y reconocimientos obtenidos.

- f) Prestación de un servicio eficaz, eficiente y de calidad, en un marco donde se equilibren la responsabilidad por la gestión y la autonomía y flexibilidad.

Que se materializa en El compromiso con la gestión por resultados y el cumplimiento específico del contrato de gestión de la Agencia, el impulso de valores corporativos, la lealtad institucional y el cumplimiento de ética profesional así como la promoción en su propio ámbito de la gestión de la calidad y la práctica de la autoevaluación.

La Agencia de evaluación y calidad deberá respetar en su actuación los principios de interés general, objetividad, eficacia, economía y servicio al ciudadano además de los seis principios de gestión siguientes:

- a) Principio de independencia de criterio, dictamen y juicio en la realización de sus trabajos sobre la base de valores de responsabilidad pública y competencia profesional.
- b) Principios de transparencia y participación entendiéndolos como rendición de cuentas a los ciudadanos y como compromiso de consulta y participación de los interesados en la realización de sus trabajos.
- c) Principios de autonomía y responsabilidad entendidos como la capacidad de gestionar con autonomía los medios puestos a su disposición para alcanzar los objetivos fijados.
- d) Principios de cooperación interadministrativa y participación institucional como disposición activa para colaborar y fomentar la participación de otras administraciones públicas en el desarrollo de trabajos.
- e) Principio de Calidad y mejora continuada, entendido como el compromiso sistemático con la autoevaluación y la utilización de modelos de excelencia que permitan establecer áreas de mejora y prestar servicios de forma innovadora.
- f) Principio de ética profesional y responsabilidad pública como compromiso del personal de la Agencia y en especial de sus directivo, de observar en su actuación los valores contenido en el Código de ética profesional y del personal de la Agencia.

Para la consecución de sus objetivos la Agencia debe llevar a cabo, entre otras las siguientes funciones:

- Informe dirigido al Parlamento y otros informes pedidos por el Gobierno.

- Actividades de análisis, formación y asesoramiento para la mejora de la calidad en la gestión pública⁸.
- Proponer al Gobierno los programas y políticas públicas gestionadas por la Administración General del Estado.
- Informes sobre evaluaciones de programas públicos, resultado e impacto, evaluaciones planificadas o específicamente solicitadas a la Agencia.
- Elaborar y promover protocolos, directrices, indicadores y emitir acreditaciones y certificaciones basadas en la calidad y excelencia y mejores prácticas de la gestión pública.

Hay que tener en cuenta que la necesidad de evaluación de las políticas públicas y, en general de la actuación de las diversas administraciones públicas va poniéndose de manifiesto al tiempo que evolucionan los poderes públicos y sus administraciones, en términos de sus objetivos, su expansión competencial y su organización. De este modo también se amplían las bases de su legitimidad hacia formas que descansan más en la capacidad de satisfacer demandas y necesidades sociales, de manera que, entre los factores que ponen de manifiesto de forma más evidente la oportunidad y necesidad de la evaluación de las políticas públicas está la mayor exigencia ciudadana de servicios de calidad y política eficiente. La ciudadanía entendida en sentido amplio⁹ exige organizaciones públicas eficientes, comprometidas y que presten servicios de calidad, para ello, resulta necesario profundizar en la introducción de la cultura y los instrumentos de la gestión de calidad. Por ello la creación de esta Agencia responde exactamente a la necesidad de avanzar en este aspecto.

21) OBJETIVOS DE LA AGENCIA DIRECTAMENTE RELACIONADOS CON LA CALIDAD

Uno de los objetivos de la Agencia de evaluación es el fomento de la mejora de la calidad de los servicios públicos como compromiso con los ciudadanos que al tiempo son contribuyentes que financian el sector públicos y por ello legitimados para exigir calidad en los servicios públicos. Como organización de nuevo cuño la Agencia se ha propuesto dar un impulso visible y pro-

⁸ En particular las que le asigna el real Decreto 951/2005 que establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado.

⁹ Incluyendo en este concepto las empresas y operadores comerciales y profesionales.

ductivo a la mejora de la calidad mediante la gestión y prestación de una serie de servicios a los destinatarios de su actividad, que son, en primer lugar, quienes toman decisiones políticas y además las organizaciones administrativas y en última instancia los propios ciudadanos. La acción de fomento de mejora de la calidad de los servicios públicos se canaliza a través de su intervención técnica y metodológica, de impulso, seguimiento y acreditación de cada uno de los programas que componen el Marco General para la Mejora de la Calidad en la Administración General del Estado, examinados más arriba.

Entre las funciones de la agencia de evaluación relacionadas con este objetivo se encuentran los siguientes:

- Impulsar la aplicación de programas de calidad en las Administraciones Públicas alineados con los principios del Marco General para la Mejora de la Calidad.
- Dirigir y gestionar el Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos, incluyendo la elaboración y presentación de informes sobre resultados al Gobierno.
- Convocar y gestionar los Premios de Calidad e Innovación en la gestión público.
- Realizar estudios de detección de necesidades y expectativas de los ciudadanos sobre los servicios públicos.
- Fomentar y apoyar la utilización de modelos de excelencia y autoevaluación para la mejora de las organizaciones públicas.

Con el Programa de Cartas de Servicios se persigue que las organizaciones públicas elaboren, publiquen y distribuyan Cartas de servicios de segunda generación donde declaren compromisos rigurosos y medibles, que prevean medidas de subsanación en caso de incumplimiento de compromisos y además que sean objeto de verificación y seguimiento de cara a su certificación por la Agencia de Evaluación y calidad de los servicios públicos. También se persigue la extensión de las cartas de servicios electrónicos y que las Cartas de servicios interadministrativos, en que participa más de una Administración Pública, para todo lo cual la Agencia deberá suministrar apoyo informativo y documental a dichas organizaciones.

Los resultados e indicadores de este programa son el conjunto de Cartas de servicios publicadas (de servicios convencionales y electrónicos) y el número de cartas certificadas por la Agencia.

La finalidad del Programa sobre el Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos es la continuación y puesta en funcionamiento de dicho Ob-

servatorio como plataforma de análisis permanente del nivel de calidad de los servicios prestados y como espacio de participación ciudadana. El Observatorio debe recopilar la información procedente de las aplicaciones de los programas del Marco General para la Mejora de la Calidad, de los paneles constituidos al efecto para tratar en profundidad los servicios de mayor demanda o trascendencia social y de los estudios de opinión ciudadana sobre los servicios públicos.

El resultado del programa es la elaboración y presentación al Gobierno de un Informe sobre la calidad del conjunto de los servicios analizados, el número de reuniones, de participantes¹⁰ y el número de estudios oficiales de opinión del Centro de Investigaciones Sociológicas.

Por su parte con el Programa de los Premios a la Calidad e Innovación se pretende consolidar los premios como mecanismo de reconocimiento institucional a la mejora de la gestión pública, convocando anualmente la modalidad de Excelencia y de forma bienal/alterna las de Innovación y Buenas prácticas. El desarrollo de este programa supone la gestión de todo proceso, incluyendo la propia convocatoria, la selección de candidaturas, el apoyo a las mismas, la formación y coordinación de equipos de evaluación, los informes de los jurados, la preparación de la resolución de los premios y la organización del acto de entrega de los mismos.

Los resultados e indicadores de este programa son el número de candidaturas presentadas, el número de evaluadores actuantes, el número de galardones, los niveles de puntuación obtenidos, la proporción de participación entre los tres niveles de Administración Pública y el grado de satisfacción de las organizaciones candidatas.

Otro de los objetivos de la Agencia de evaluación directamente relacionados con la calidad de los servicios en la Administración Pública es el que se propone analizar la actividad desplegada por las Agencias Estatales en su compromiso de mejora la calidad del servicio al ciudadano. El análisis de la actividad desplegada por las Agencias estatales es una de las funciones esenciales de la Agencia de Evaluación¹¹. Pues si la finalidad de la creación de esta nueva fi-

¹⁰ En representación de prestadores de servicios y de los agentes socioeconómicos.

¹¹ Así lo encomienda la Ley de Agencias Estatales en el apartado 3 de su Disposición Adicional Primera.

gura administrativa es, en última instancia, la mejora de los servicios públicos prestados, mediante el establecimiento de fórmulas organizativas y funcionales que permitan gestionar con mayor flexibilidad, transparencia y responsabilidad, el seguimiento y análisis de actividad de las Agencias Estatales en aras de la mejor calidad del servicio al ciudadano se convierte en un cometido nuclear de la Agencia de Evaluación ya que, de este modo, no solo lleva a cabo una especie de “control de calidad”, sino que además contribuye a la evaluación de un apolítica pública transversal como es la política administrativa, por ello el examen y análisis de la actividad de las Agencias constituye un modo de evaluación organizacional que se enfoca desde la óptica de la evaluación de la calidad.

Entre las funciones y competencias de la agencia relacionadas con este objetivo se encuentran las siguientes:

- Informar sobre los contratos de gestión de las agencias en lo referente a cada Plan de gestión de calidad. El propósito de esta actividad consiste en asesorar a las agencias estatales en la elaboración de sus planes de gestión de calidad¹² para su inclusión en el contrato de gestión. De este modo todos los contratos de gestión de las Agencias estatales deberán incluir su propio Plan de Gestión de Calidad informado por la Agencia de Evaluación.
- Llevar a cabo el seguimiento de los programas de calidad implantados a través de los resultados obtenidos por la aplicación de los contratos de gestión o mediante otras fórmulas aprobadas de verificación. Con esta actividad se persigue evaluar de forma continuada la aplicación de los programas básicos del Marco General para la mejora de la calidad en el seno de las Agencias Estatales con especial importancia de los que deben estar presentes en los planes de gestión de calidad de aquellas¹³.
- Acreditar el cumplimiento de compromisos de las Cartas de Servicios y certificar los resultados y reconocimientos obtenidos.

¹² Que deben estar alineados con los de la Agencia de Evaluación.

¹³ Análisis de la demanda ciudadana, evaluación de la satisfacción, carta de servicios, gestión de quejas y sugerencias y autoevaluación.

22) EPÍLOGO

Las administraciones públicas modernas disponen de la posibilidad de consolidar sus mecanismos de gestión y diferenciación de sus productos que puede ser certificada y reconocida lo cual refuerza la idea de calidad en servicios y productos, En esto no debe verse solo una mera manera de trabajar sino varias, pues los procesos son campos de acción en los cuales el avance supone sortear dificultades y puntos oscuros de la organización que una vez identificados se abordará la reforma exigida y la nueva orientación.

La calidad total en la administración pública surge como idea rectora para la mejora de organizaciones públicas y no debe ser entendida como un mero sistema para reducir costes sino para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de modo eficiente pero eficaz, pues como cualquier opción la gestión de calidad es una oportunidad de mejora que debe afrontarse con realismo reconociendo que los impulsos que impliquen mejoras exigen un tiempo de maduración.

No puede concluirse este trabajo sin volver a recordar que el interés por la calidad de los servicios públicos es consecuencia de la modernización de la Administración Pública en un esfuerzo de adaptación a las exigencias sociales de los ciudadanos que como contribuyentes financian la propia existencia de la Administración y los Servicios y por ello deben ser el principal referente de la actuación de ésta.

El Marco General para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado integrado por un conjunto de programas sectoriales que se han examinado constituye una plataforma sobre la que normativa posterior tanto estatal como la que se refiere a premios de calidad, agencias estatales y agencia de evaluación y de la calidad de los servicios públicos, como la normativa propia aprobada por las Comunidades autónomas está formando un ordenamiento regulador de la calidad que supone el empuje más certero para poder poner a las administraciones públicas en el grado de modernización y eficacia que exige el ciudadano actual.

BIBLIOGRAFÍA

BAENA DEL ALCÁZAR M. (2000) Lecciones de Ciencia de la Administración Madrid.

- BAÑÓN R, y CARRILLO E. (1997) La nueva Administración Pública. Madrid.
- CANALES ALIENDE j.m. (2002) Lecciones de Administración y gestión Pública Alicante.
- EUROPEAN FOUNDATION MANAGEMNT (2001) Excelente model Londres.
- FONT J. (2001) Ciudadanos y decisiones públicas. Barcelona.
- INTERNATIONAL STANDARDZACION ORGANIZATION (200) Normas SO-IRAM 9000 y 9001.
- LÓPEZ CAMPOS Jordi (1998) La gestión de la calidad en la Administración local Barcelona.
- MALVICIO Guillermo A. (2001) La gestión de la calidad en el ámbito de la Administración Pública Buenos Aires.
- MANTECA V. (2006) Guía de Calidad en la Administración Pública. Madrid Actualidad Administrativa-La ley.
- NIST Baldrige Nacional Quality Program 2001-Criteria for Performance Excellence. Washington 2001.
- NORBERTO LABORDA M. C. y otros (2001) Los indicadores para la gestión Pública. Madrid Instituto de Estudios Fiscales.
- POLLIT C. (1993) El gerencialismo y los servicios públicos. La experiencia anglo norteamericana. Madrid.
- RAMIO Carles (1999) Teoría de la Organización y Administración Pública Madrid.
- RAMIO Carles (1999) Teoría de la Organización y Administración Pública Madrid Tecnos.
- SUBIRATS J. (1991) La Administración Pública como problema El análisis de las políticas públicas como propuesta.
- TRINIDAD A. (Coordinador) (2000) Evaluación y calidad en las organizaciones públicas. Madrid INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

VILLORIA M. (1996) La Modernización de la Administración como instrumento al servicio de la democracia. Madrid Ministerio de Administraciones Públicas Boletín Oficial del Estado.

WATERMAN R.H (1993) Adhocracia Barcelona.

ZETHAML V.M.; PARASURAMAN A.; BERRY I.L. (1993) Calidad total en la gestión de servicios. Como lograr el equilibrio entre las percepciones y las expectativas de los consumidores. Madrid.