

Aproximación a la evaluación de la calidad en los municipios españoles.

Andrés Caballero Quintana (Observatorio de los Servicios Públicos. UCM) y
Andrés Sanz Mulas (Consejero Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid).

Resumen.

El proceso de modernización de la administración pública local en España ha propiciado que la evaluación de la calidad se convierta en una herramienta útil, cuyo uso se ha incrementado considerablemente en los últimos años. Esta realidad, sin embargo, no es homogénea ni en cuanto a la geografía municipal, ni en relación a los modelos de evaluación que se implementan e incluso, tampoco lo es respecto al grado de desarrollo alcanzado por los distintos Ayuntamientos. A lo largo de estas líneas nos aproximaremos a esta realidad dinámica y a los diversos modelos que se están implementando para ello.

Nota biográfica

Andrés Caballero Quintana. Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración por la U.C.M. Diplomado en Gestión y Administración Pública por la U.C.M. Master Universitario en Diseño y Tratamiento Estadístico de Encuestas por la U.N.E.D., 2003. Master en Gestión Jurídico Económica de la Hacienda Local, FECAM, 2005. Dos veces ganador del Premio de Investigación CEFGESTION, del Centro de Estudios Financieros en 1999 y 2001. Ha participado en diversos proyectos internacionales sobre gestión pública. Doctorando en Dirección y Administración Pública, UNED Actualmente es el responsable de Evaluación en el Área de Calidad en el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria e investigador del OdSP-UCM y del proyecto WaterTime.

Andrés Sanz Mulas. Licenciado en Ciencias Económicas por la U.C.M. Investigador del Instituto de Estudios Fiscales (M^o de Hacienda), Profesor de Análisis de Políticas Públicas en la U.C.M. Experto internacional en Auditoría de Cuentas, Modernización de la Administración Pública y Evaluación de Políticas Públicas. Colabora como experto de la FIIAPP-Gobierno de España, la Unión Europea, la O.N.U. y el Banco Mundial en numerosos países en los cinco continentes. Director del Proyecto WaterTime, financiado por el V Programa Marco de Investigación de la U.E. y del OdSP-U.C.M. Ha publicado numerosos libros y artículos. Actualmente es Consejero de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid.

1. Introducción.

Según un estudio del C.I.S.¹, en junio del año 2000, el 73% de la población española era más exigente que diez años antes a la hora de usar un servicio o recibir una prestación pública. Tan solo un 17,6% era igual de exigente en el año 2000 que en el año 1990. ¿Qué ha sucedido para que la opinión y el grado de exigencia hacia las prestaciones públicas de los ciudadanos españoles haya variado tanto? ¿Responden hoy los actuales servicios públicos a las expectativas ciudadanas y a los 'globalizados' requerimientos político-económicos? ¿Qué mejoras han de introducir las administraciones públicas locales, principales y más cercanas prestadoras de servicios públicos, para satisfacer a los ciudadanos?

El espacio y las características que ocupan los servicios públicos ha cambiado en los últimos veinte años. No solo en España, también en Latinoamérica y en la mayoría de los países desarrollados o en vías de desarrollo. Especialmente, a partir de la década de los noventa cuando se potencia un enfoque² de administración pública distinto, denominada *new public management* o *nueva gestión pública* (Barzelay, 2002, xi). El cuál, recopila e incorpora elementos ya existentes en la gestión privada y en el enfoque liberal al sector público, tales como son los términos calidad, cliente³ o gestión de la calidad, todo ello, de manera rápida e incisiva.

¹ Estudio número 2.394 de Junio de 2000. Centro de Investigaciones Sociológicas.

² Un claro ejemplo de lo que se pretende con este nuevo paradigma lo refleja el National Performance Review (1994) del Vicepresidente de EE.UU., Al Gore. Este texto se fundamenta en cuatro pilares: 1. Reducir papeles y trámites; 2. Descentralizar autoridad; 3. Trabajar mejor y a menor coste y; 4. Satisfacer al cliente, introducir dinámicas de mercado y calidad. De igual modo, se pueden citar las experiencias de Nueva Zelanda, Suecia o Australia en este sentido (Barzelay: 2002, Cap I., 2)

³ La introducción del concepto cliente referido a los ciudadanos en su relación con las Administraciones Públicas ha sido y es objeto de una viva polémica ya que, por una parte hay autores que lo interpretan como *actor* con relevancia y poderes

La introducción de tal concepción ha tenido un profundo calado por cuanto ha favorecido el desarrollo de nuevos modelos gerenciales y organizativos tendentes a la satisfacción de los clientes⁴.

En este sentido, << la nueva gestión pública (NGP) pretende ser una alternativa tanto a la gestión tradicional como al gerencialismo clásico. Aunque sus fuentes de inspiración son muy diversas, trata de construir un cuerpo de conocimientos y técnicas para el sector público, orientándolo hacia el rendimiento y los resultados... supone la puesta en marcha de un rediseño del sector público que lo alinea con el privado... y se presenta generalmente como políticamente neutra>> (B. Olías, 2001, 8-10). Entre otras muchas propuestas, la NGP incita al desarrollo e implementación de la evaluación, fruto del desplazamiento que desde esta concepción se hace de los controles de legalidad y financiero contables a favor de aquella. Mientras este tipo de controles tiene un carácter estrictamente interno y se orientan a la reproducción de los sistemas organizativos, la evaluación pone su foco de atención en los resultados de la gestión y pretenden medir o ponderar la adecuación de aquellos a los objetivos prediseñados, como característica general.

Al mismo tiempo, la evaluación también posee un significado multifuncional fuera de la propia organización, donde las responsabilidades políticas y sociales interaccionan de manera más fluida. Así evaluar también <<a) es hacer democracia. La evaluación sirve para afirmar el ejercicio de la responsabilidad administrativa frente a la sociedad...Se crea la imagen de búsqueda del mejor servicio a la sociedad. La evaluación sirve para obtener legitimación de la acción pública...; b) es rendición de cuentas...; c) es profundizar en los valores democráticos. La evaluación abunda en la transparencia de la acción pública como práctica democrática>> (R. Bañón, 2003, XXI)

Con este propósito de optimizar la acción de gobierno a nivel local y aquellos resultados colaterales derivados, se evidencia en los Ayuntamientos españoles en los últimos años mayor interés y una progresiva aplicación de las técnicas de evaluación sobre distintos programas y políticas públicas. En especial, las relacionadas con la evaluación de la calidad.

Con todo, dada la amplísima variedad de posibilidades metodológicas existentes en relación con la evaluación, en las siguientes líneas trataremos de aproximarnos a uno de ellos, cuál es la *evaluación de la calidad* en los municipios españoles. Si bien, con la finalidad de coadyuvar a discernir las diferentes potencialidades, modelos e implicaciones posibles, se esbozará someramente los diversos modelos de evaluación existentes para, finalmente, adentrarnos en la heterogénea realidad municipal de España.

2. Modelos de evaluación.

Definir modelos de evaluación en esta disciplina es una tarea ardua. Al respecto, no existe un acuerdo común que los identifique y clasifique de forma similar. En función de los autores o de las escuelas varía el modo en el que aquellas se clasifican e incluso, la denominación de alguna de tales técnicas básica aún cuando los contenidos de las mismas suelen ser muy parecidos.

El criterio de clasificación de modelos de evaluación utilizado en el presente texto se centra en la división que ejerce el criterio del *organizador* de la evaluación, esto es, el punto lógico de partida de una evaluación. Este criterio ha sido utilizado por Guba y Lincoln (1981) así como, por Evert Vedung (1997) de quién se adopta en las líneas siguientes su propuesta de clasificación de modelos de evaluación.

Vedung distingue dos grandes grupos de modelos de evaluación a partir de los cuáles se identifican subdivisiones. Se identifica, por una parte, modelos centrados en los resultados de intervenciones o acciones, denominado modelos de efectividad, y por otra, modelos centrados en la verificación de aspectos parciales como la legalidad, la equidad, representatividad, etc. denominados modelos procedimentales (Vedung, 1997). Los modelos de efectividad se subdividen en modelos de consecución de objetivos, de efectos colaterales (ambos dentro de la clasificación 'metas'), de evaluación sin objetivos (dentro de la clasificación 'resultados'), modelo orientado al cliente (dentro de la clasificación 'preocupaciones de los clientes'), modelo del participante y comisiones políticas (ambas dentro de la clasificación 'preocupaciones, participación, etc). Asimismo, los modelos económicos se dividen en modelos de eficacia y eficiencia. Por último, los

individuales propios mientras que, por otra, otros ven en este término una merma intencionada de derechos democráticos y una valoración del ciudadano como ser *pasivo* y mero *consumidor* de servicios públicos. No es objetivo de este texto valorar dicha polémica. Así pues, entre otros, se puede consultar el artículo de Margarita Pérez (2000) *La Calidad en la Nueva Gestión Pública*, pps 147-156, en A. Trinidad 'Evaluación y calidad en las organizaciones públicas', Madrid, MAP. O bien, véase Blanca Olías, 2001, 17-18 obra citada.

modelos profesionales que suponen el tercer tipo genérico se integran por los modelos de revisión por los propios compañeros. En el cuadro 1, al final del documento, se puede observar una representación ilustrativa de dicha clasificación que a continuación se expone.

2.1. Modelos de Eficacia

2.1.1. Evaluación de la consecución de objetivos

Este tipo de evaluación trata de discernir si los objetivos con los que se han diseñado el programa o política pública se ajustan a los que se obtienen del mismo. Este tipo de evaluación identifica los objetivos del programa, trata de identificar su orden real y nivel de jerarquía así como, el modo en que aquellos pueden ser medidos. Posteriormente investiga el nivel en el que aquellos se han obtenido y finalmente, procura conocer hasta qué punto el programa ha favorecido o dificultado la consecución de objetivos. En dicho sentido, ha de observarse las limitaciones que suponen la investigación y la evaluación en las ciencias sociales por cuanto habrá de observarse la validez interna y externa tanto del programa como del propio diseño investigador. Esto es, por validez interna (Alvira, 2000) se entenderá el grado en que los cambios observados se pueden atribuir a la manipulación experimental a través del programa y se entenderá que existe validez externa cuando define la existencia de validez externa en los diseños de investigación cuando <<los resultados obtenidos pueden generalizarse a otras unidades de análisis, otras situaciones/contextos y otros momentos distintos a aquél en que se realizó la investigación>>.

<<Este modelo de evaluación de la consecución de objetivos puede aplicarse a intervenciones a todos los niveles políticos y administrativos. Todos los tipos de programas gubernamentales son evaluables en cuanto a la consecución de objetivos. Los programas pueden afectar a un cambio organizativo en el sector público o áreas problemáticas mucho más amplias e importantes.>> (Vedung, 1997: 61).

2.1.2. Evaluación de los efectos colaterales

Vedung (1997: 73) define el término efecto colateral en evaluación de políticas y programas públicos como <<un impacto al margen del área objetivo del programa>>. Este impacto se relaciona en cualquier caso con el objetivo definido por el programa o la política pública. De modo que, trata de valorar y explicar los resultados que se obtienen no solo a través de los objetivos definidos sino de aquellos que se han generado relacionados con aquellos y que no fueron diseñados por los actores relacionados con el programa. Por tanto, el modelo se basa en objetivos en el sentido de que los objetivos del programa se mantienen como elemento organizador central. Esta evaluación se fundamenta en que las políticas públicas no siempre generan resultados previstos previamente y por ello, es conveniente analizar aquellos 'efectos colaterales' que pueden favorecer, dificultar o neutralizar los objetivos o los efectos deseados de los mismos. En todo caso habrá de observarse que <<la ejecución de esta operación exige criterios de valor para los efectos principales, para cada tipo de efecto colateral y para la interrelación entre ambos>> (Vedung, 1997: 85).

2.1.3. Evaluación libre de objetivos

Inicialmente propuesto en 1973, viene a considerar que las evaluaciones deberían estar libres de objetivos desde su comienzo puesto que entiende como propósito mismo de la evaluación juzgar el mérito, la importancia y el valor de diferentes evaluandos. Esto es, este modelo propone que no se consideren los objetivos prefijados por el programa o política pública. Así pues, este tipo de evaluación se centra en verificar cuáles son los impactos que ha producido el programa sin conocer nada de lo que trata de hacer, por tanto, obvia tanto los objetivos explícitos como los implícitos.

Este tipo de evaluación procura de este modo abortar el enfoque anteriormente propuesto que se refería a los efectos colaterales ya que, es su intención la de superar el conflicto que puede surgir al discernir entre efectos principales y colaterales. Al tiempo que, también intenta minimizar la introducción de criterios de valor en relación a la definición de ambos, <<el modelo libre de objetivos intenta eliminar las connotaciones negativas atribuidas al descubrimiento de subproductos y consecuencias imprevistas>> (Vedung, 1997: 87). En esta percepción subyace la intención de Scriven y sus seguidores de relacionar todos los resultados obtenidos con una gestión que se ha orientado hacia su consecución.

2.1.4. Evaluación orientada al cliente.

<<Esta evaluación adoptada los objetivos, expectativas, preocupaciones y necesidades de los destinatarios del programa como su principio organizador y criterio de mérito>> (Vedung, 1997: 91). En este sentido, se ha de señalar la existencia de dos puntos de partida en relación al 'cliente'. En primer orden, las relacionadas con las necesidades y en segundo, las relacionadas con las expectativas o deseos que aquellos formulan, obviamente, bajo un prisma subjetivo e individual.

Es por ello por lo que el evaluador introduce elementos de delimitación y jerarquización de las necesidades que influyen en el propio desarrollo de la evaluación desde este enfoque. Asimismo, se ha de identificar en relación con este modelo que no

solo se orienta hacia el ‘cliente’ final, aquel que consume o utiliza los servicios o productos derivados de la política o programa público. A su vez, existen clientes de la propia evaluación que han de ser considerados como tales puesto que también poseen necesidades, deseos o expectativas en relación con los resultados de la propia evaluación.

Este modelo de evaluación <<tiene como fundamento ideas políticas basadas en la superioridad del mercado sobre la disposición del Estado. Se cree que las presiones de los consumidores expresadas a través de las opciones en los mercados políticos o como actitudes hacia la prestación de servicios conducirán a una mejora de esta oferta y a una mayor satisfacción de los consumidores>> (Vedung, 1997: 91). Asimismo, también aplica sobre el evaluador responsabilidades que van más allá de la fijación de los criterios de valor (fundamentadas en las necesidades que él determinará tras analizar las expresadas por los clientes) bajo los cuáles los programas o políticas serán evaluados sino que además, el modelo no indica qué componentes del programa deberían ser evaluados. Por tanto, permite un amplia gama de distintos tipos de evaluación donde tendrá cabida opiniones y valores que entren en conflicto, tanto en relación con el programa en sí, como con aquellos factores relacionados con el consumo del mismo ya que, se permite e incita la participación de los consumidores en las distintas fases de desarrollo de la misma.

2.1.5. El enfoque del participante.

<<El principio organizador del modelo del participante es el de las preocupaciones y cuestiones relacionadas con las personas que tienen un interés o se ven afectadas por el programa... Este enfoque se diferencia del anterior en el alcance: mientras que el modelo orientado al cliente se preocupa por un grupo de intereses afectados, el modelo del participante se orienta a todos ellos.>> (Vedung, 1997:95).

Este enfoque se inicia con la identificación del grupo de actores más activos en el comienzo del programa, en particular a quiénes lo aplicaron. Esta identificación permite representar en la evaluación a las partes más importantes interesadas o afectadas por dicha intervención.

Una vez realizada dicha tarea, esta evaluación procura recoger los diversos intereses, opiniones y valoraciones que respecto del programa hacen los colectivos identificados, recogiendo todos los puntos de vista. Incluso aquellos que subyacen en los discursos de los colectivos analizados. El diseño de la evaluación del participante es abierta y por ende, se irá determinando gradualmente conforme se avance en las averiguaciones derivadas de los análisis. Este tipo de diseño suele utilizar con profusión técnicas cualitativas. Por otra parte, la amplia discrecionalidad de los evaluadores en cuanto a la determinación de la composición de los grupos o colectivos ‘importantes’ del programa requerirá del apoyo teórico mediante sólidos argumentos que justifiquen y expliciten la misma. Finalmente, cabe citar que este tipo de evaluación se considera en aquellas situaciones en las que no existen metas y/o objetivos definidos de los programas o políticas de manera nítida o a través de su plasmación en un texto.

2.1.6. El modelo de las comisiones políticas.

Este modelo es común en el sistema de gobierno sueco donde la evaluación se desarrolla en cinco procesos que se combinan. Por una parte, de manera consecutiva y por la otra, de modo paralelo. Estas fases son: a) trabajo de la comisión; b) proceso de consulta; c) debate sobre política pública; d) decisión del gobierno y finalmente; e) decisión del Parlamento.

Estas comisiones son designadas, mayoritariamente, por el Gobierno sueco y tratan de investigar o analizar un problema específico, considerando su funcionamiento pasado y sus posibles alternativas de futuro. <<Un rasgo característico del enfoque sueco de las comisiones es que la evaluación ex post va indisolublemente unida a un análisis prospectivo de la política. De hecho las investigaciones se han centrado tradicionalmente en alternativas para una acción futura en lugar de hacerlo en los impactos de medidas políticas anteriores>> (Vedung, 1997: 104).

El resultado de esta comisión se recoge en un informe que es sometido a consulta por distintos actores relacionados con el programa o con la política pública, bien sea por que les afecta o por su carácter experto en el mismo. Asimismo, sobre dichas aportaciones se desarrollan debates sobre la política pública, considerando las motivaciones previamente citadas y en último término, se adoptan las decisiones.

2.2. Modelos económicos.

2.2.1. Evaluación de la productividad.

Parte de la premisa de que la productividad y su maximización han de ser los criterios por los que ha de medirse el rendimiento de las administraciones públicas. Esto es, la relación entre los resultados y los costes. Es decir, la relación que se establece entre el ‘output’ de productos y servicios y el ‘input’ de recursos.

Este mecanismo de evaluación incorpora la fijación de criterios e indicadores que han de ser considerados para su contabilización. Con frecuencia esta selección es criticada por las limitaciones que suele generar la producción de servicios públicos por cuánto resulta de arduo medir y hacer tangible algunos de sus procedimientos o resultados y por tanto, la fórmula que ha de aplicarse para tal fin.

2.2.2. Eficiencia.

La eficiencia puede medirse de dos formas distintas. La primera, como relación entre el coste y el beneficio y la segunda, como relación entre el coste y la efectividad.

<<En los análisis de coste-beneficio, tanto los inputs como los resultados del programa se miden en términos monetarios; en los análisis de coste-efectividad, los inputs se calculan en términos monetarios y los resultados en términos de impacto real>> (Rossi y Freeman, 1989)

2.3. Modelos profesionales.

2.3.1. Revisión por los propios compañeros (evaluación colegiada)

Entre los miembros de una determinada profesión se selecciona un conjunto de jueces o evaluadores que evaluará aquello que se determine. Bien sea rendimiento, productividad u otros que se indiquen. La evaluación se realizará de modo colegiado y requerirá de la conformidad entre los miembros de los criterios de valor que se emplearán en la evaluación. Este es un modelo institucional de evaluación. El modelo indica que evaluación debería de realizarse pero deja abierta la decisión al grupo de evaluadores respecto de qué criterios, normas o estándares son los óptimos. Este tipo de evaluaciones puede también desarrollarse con más de un grupo de evaluación o jueces donde, finalmente, procurarán desarrollar un único y común análisis tras conciliar sus distintas valoraciones.

3. Una aproximación a la realidad de la evaluación de la calidad en los municipios españoles.

3.1. Constitución, niveles de gobierno y heterogeneidad.

La constitución española de 1978 distribuye las competencias administrativas en tres niveles de gobierno, propiciando el natalicio de lo que hoy se denomina Estado de las autonomías. En España se identifica además de la administración central, las administraciones regionales de cada una de las 17 comunidades autónomas existentes que, a su vez, conviven con las administraciones locales. En este nivel de gobierno se identifican tres tipos de administración local: a) Diputaciones provinciales o cabildos; b) Mancomunidades o comarcas (agrupaciones voluntarias de municipios para la gestión de servicios específicos) y finalmente; c) Ayuntamientos. Este último tipo de administración, aproximadamente unos 8000⁵ en todo el Estado, es a la que nos referiremos en las líneas siguientes. Al tiempo que, para dichos Ayuntamientos existen diferentes niveles de asignación competencial regulados en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, ley 7/1985, en función del número de habitantes que poseen. De modo que, cuántos más habitantes, más competencias.

En el marco de las bases generales establecidas a nivel estatal y teniendo en cuenta la normativa comunitaria, todos estos niveles de gobierno y cada una de las administraciones tienen autonomía para ejercer plenamente sus competencias y por ende, para dotarse de los modelos organizativos y de gestión que estimen convenientes para proveer el servicio público en el que sean competentes.

Considerando esta diversidad administrativa y municipal así como, la amplia y rica diversidad cultural e histórica de las diferentes regiones y nacionalidades que componen España, conviene aclarar que aquí no resulta posible hablar de una política nacional homogénea de calidad en las administraciones municipales. Ni tampoco en relación a la evaluación de la calidad.

Más bien, se producen intentos de avanzar hacia la implementación y desarrollo de políticas de calidad y evaluación de la calidad en las administraciones locales y en concreto, en los Ayuntamientos, en un doble plano. En primer lugar, a través del impulso de las Federaciones de Municipios. A nivel nacional, la Federación Española de Municipios y Provincias agrupa a las tres cuartas partes de los municipios del Estado. En su seno existe la comisión de modernización y calidad que desarrolla diversas tareas de asesoramiento y divulgación de la gestión de la calidad para todos los municipios. De igual modo, desarrolla aspectos específicos relacionados con la evaluación, siempre vinculada a la verificación de la calidad de los servicios públicos. Igualmente, las federaciones de municipios de las diversas regiones o nacionalidades también tienen un papel importante en su contribución al desarrollo e implementación de las políticas de calidad y a su evaluación. En esta

⁵ España tiene más de 60 municipios con más de 100.000 habitantes. 12 de ellos tienen más de 300.000 habitantes. Todos ellos suponen más del 42 por ciento de la población española. Y los 12 citados significan 9,2 millones de habitantes. Una cuarta parte del total de la población española.

línea, entre otras, cabe citarse las múltiples jornadas y congresos relacionados con la calidad en los servicios públicos que se celebran en España y a los que suelen concurrir numerosos municipios.

Por otra parte, ha de citarse la labor de homogenización que realiza la legislación de base estatal en materia de régimen local. La normativa desarrollada hasta el presente ha incidido especialmente en la regulación competencial (Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, nº7/1985), en las normas de recaudación y gestión fiscal (Ley 39/1988, de 28 de diciembre reguladora de las Haciendas Locales y otras), Ley 11/1999, de 21 de abril, en el marco de las medidas para el desarrollo del Gobierno local, impulsadas dentro del denominado “pacto local” y algunas otras de carácter transversal a todas las administraciones, más relacionadas con los procedimientos administrativos, (Ley 30/92 del Procedimiento Administrativo Común), el suelo, las aguas, el urbanismo, el medio ambiente y las leyes de contratos. Si bien, recientemente, se ha producido una nueva e importante modificación legislativa que afecta a los municipios de más de 175.000 habitantes⁶. La ley de medidas para la modernización del gobierno local (Ley 53/2003), conocida con el sobrenombre de ‘ley de grandes ciudades’, se publicó el 16 de diciembre de 2003 y ha entrado en vigor el pasado 1 de julio de 2004. Aunque existe en la actualidad un período extraordinario de prórroga hasta finales de 2004 para que, aquellas administraciones municipales que aún no lo han hecho, adapten sus estructuras municipales a la misma.

No es objeto del presente artículo entrar en el análisis y valoración del impacto que la misma supondrá. No obstante ha de destacarse que dicha ley 53/2003, introduce aspectos que se podrían relacionar con la evaluación de la calidad de los servicios públicos en los municipios como son: la creación del consejo social de la ciudad (art. 131); de la comisión especial de quejas y sugerencias (art. 132) y, finalmente; la creación del órgano responsable del control y de la fiscalización interna (art. 135). Estos órganos de nueva creación tendrán potestades para requerir informes, datos y en su caso, evaluaciones de la calidad sobre los Departamentos municipales que sean necesarios para salvaguardar el interés público y los objetivos constitutivos de los mismos.

3.2. Calidad: concepto y dimensiones.

Definir calidad siempre es una tarea compleja. Entre otros motivos, por la ausencia de una única definición aceptada por la mayoría de los expertos. Existen tantas definiciones de calidad como escuelas y casi, como autores sobre la cuestión. Esta amplia panoplia viene a dificultar la tarea pretendida en este texto cuál es, aproximarnos a la realidad evaluación de la calidad en España pues, de entrada, la delimitación de dicho concepto a una serie de características específicas, como se observará en las líneas siguientes, conlleva a restringir el foco de atención y por ende, excluye necesariamente partes de la realidad. Por otra parte, <<los tratadistas de la calidad han preferido enunciar definiciones instrumentales, que sean útiles para el objetivo que se persigue, en lugar de definiciones esenciales, mediante las que se pretende decir lo que es la calidad. Las definiciones instrumentales sirven para el objetivo de intentar implantar la calidad, de poder medirla, controlarla, de poder establecer lo que el sujeto reconoce como calidad y lo que no>> (A. Muñoz, 1999, 68). Por todo ello, se recogen a continuación las definiciones más comunes al respecto:

- Ph. Crosby: cumplir las especificaciones
- J. Juran: Adecuación para el uso, satisfaciendo las necesidades del cliente.
- W.E. Deming: Un grado predecible de uniformidad y fiabilidad a bajo coste, adecuado a las necesidades del mercado.
- ISO 9000:2000: conjunto de propiedades de un producto o servicio que le confieren su aptitud para satisfacer unas necesidades expresas o implícitas.
- Modelo C.A.F. (Marco Común de Evaluación) para Administraciones Públicas: Calidad es una característica de un producto o de un servicio. Se puede medir directamente como cumplimiento de un estándar o indirectamente por la apreciación o el impacto en los clientes/ciudadanos. La Gestión de Calidad Total se centra en los procedimientos y procesos que se consideran decisivos para promover la calidad.

No obstante, ha de resaltarse aquí que si bien las definiciones de calidad nos aproximan a un concepto teórico de la misma, relacionada con aspectos tales como satisfacción de los usuarios y productos o servicios óptimos, no es menos importante las dimensiones en las que aquella se traduce. Más allá de la definición que se otorga al amplio y, en ocasiones, difuso concepto de calidad, existe un importante y crítico papel de la evaluación de la calidad por cuanto es en el desarrollo y finalización de la misma cuando se definen bajo qué dimensiones se verificará. Por tanto, las dimensiones o los criterios de valor, en el caso de las evaluaciones de calidad, son críticos pues perfilan y dan luz a lo que se define por calidad. <<Las

⁶ España tiene más de 60 municipios con más de 100.000 habitantes. 12 de ellos tienen más de 300.000 habitantes, entre los que se encuentra Las Palmas de Gran Canaria con 370.000. Todos ellos suponen más del 42 por ciento de la población española. Y los 12 citados significan 9,2 millones de habitantes. Una cuarta parte del total de la población española.

dimensiones de calidad son los criterios de valor o valores que sirven de base para evaluar la calidad de un servicio u organización. No son dimensiones objetivas, pueden y deben discutirse y argumentarse... la elección de unas dimensiones u otras condicionan, a veces determinan, la evaluación que luego se realice.>> (Alvira, 2000, 234). Ejemplos de dimensiones podrían ser: rapidez, comodidad, coste, participación ciudadana, transparencia, etc. Así pues, la fijación de los criterios de valor, quién los determina y cómo, son aspectos fundamentales de la lógica de la evaluación y de la propia definición de calidad en el ámbito público.

3.3. Una aproximación a la evaluación de la calidad en los municipios españoles.

3.3.1. El marco de la calidad en los municipios de España.

En el apartado anterior se ha explicitado *calidad* como un concepto indisolublemente unido a sus *dimensiones o criterios de valor*, siendo la conjunción de ambas la que la define en cada caso. Sólo atendiendo a esta premisa es factible adentrarse en la compleja y variada realidad de lo que acontece en España sobre la cuestión que aquí se aborda.

La gestión de la calidad en las administraciones públicas locales españolas remonta sus orígenes a finales de la década de los ochenta. Igualmente, el nivel de desarrollo y el grado de alcance que tienen es relativamente reducido ya que, solo el 0,25% del total de las certificaciones ISO 9001:2000 existentes en España corresponden al código de administración pública (Informe nº 8 Forum Calidad, 2003:10). Esto es, considerando los tres niveles de gobierno, en total hay 71 certificados ISO 9001:2000. Asimismo, según los datos de la encuesta realizada por la FEMP⁷ (2002) se observa que solo el 25% de los municipios respondió al cuestionario. De ellos, el 96% afirmó estar desarrollando algún tipo de acción de modernización y/o calidad. De los cuáles, <<...un 32% como planes de satisfacción de usuarios, un 26% de intervenciones de la norma ISO 9000, un 23% referido a modelos de excelencia EFQM y el 12% a intervenciones realizadas o en previsión de realizarse en el ámbito de los recursos humanos>> (FEMP, 2002, 36).

Como se observa, esta somera descripción esboza el marco en el que ha de situarse la evaluación de la calidad en España. Marco que, por otra parte, toma las siguientes características básicas:

1. Múltiples modelos de implantación, aseguramiento y gestión de la calidad.
2. Heterogeneidad de dimensiones o criterios de valor para la definición de calidad según los municipios.
3. Fuerte orientación hacia la satisfacción de los usuarios. Aspecto que predomina en la jerarquía de prioridades en la mayoría de los casos sobre otros, tales como participación ciudadana, eficiencia, reducción de trámites, etc.
4. Distintos grados de alcance y desarrollo en la implantación, aseguramiento y gestión de la calidad.
5. Escasos datos centralizados y accesibles sobre el desarrollo conjunto del proceso.
6. Amplia incorporación de técnicas procedentes del sector privado en la gestión pública (planificación estratégica, gestión por proyectos, etc.)

3.3.1.1. Modelos de evaluación de la calidad en los municipios españoles.

Como hemos visto con anterioridad, las evaluaciones pueden ser de diversos tipos o modelos. Si bien, en el caso que se aborda en el presente artículo, ha de observarse que aquellos vendrán determinados por las dimensiones que se otorguen al concepto calidad ya que, no será el mismo modelo si se entiende que un criterio de valor es eficiencia o coste del servicio si, por el contrario, se evalúa la percepción del servicio que tiene el usuario del mismo.

Principalmente se están desarrollando cinco tipos distintos de evaluación de la calidad que a continuación se describirán y que, por otra parte, se podrían subclasificar del siguiente modo:

Evaluación de la calidad en los municipios españoles: evaluaciones de la calidad de la organización y de la calidad según la percepción de los usuarios.

3.3.1.1.a. Evaluaciones de la calidad de la organización:

Estarían encaminados a evaluar la organización de manera global, abarcando todos los aspectos relacionados con la misma, donde calidad toma diversos principios a partir de los cuáles se fundamentan sus dimensiones. Este tipo de evaluaciones combinarían aspectos de los modelos de efectividad y económicos, según la clasificación anteriormente citada de E. Vedung. Asimismo, dentro de esta clasificación se podrían *identificar el modelo EFQM, el modelo ciudadanía, la norma*

⁷ Sobre los municipios de más 20000 habitantes (396) mediante cuestionario, cumplimentadas por 96, con un margen de error del 8,96% y realizada por la empresa ATENTO para la FEMP.

ISO y el marco CAF. La mayoría de estos modelos de evaluación se desarrollan a través de la aplicación de cuestionarios de autoevaluación, fundamentados en la suposición de preexistencia de indicadores o índices orientados a las metas, resultados, efectividad y eficiencia, combinando los diversos principios en los que se fundamentan a través de múltiples dimensiones que tratan de medir la ‘calidad’ de las organizaciones en función de la puntuación que finalmente obtienen. Tres de estos modelos, el EFQM, el CAF y el de Ciudadanía, a su vez están orientados a la obtención de premios en el sector público, los dos primeros a nivel europeo y el último, a nivel español. Sin ser objeto del presente artículo, se ha de citar que estos premios son de libre concurrencia competitiva y juega un papel fundamental las evaluaciones que se realizan de su calidad en aras a la consecución del mismo.

3.3.1.1.b. Evaluación de la calidad según la percepción de los usuarios:

Encaminadas a dictaminar la calidad de los servicios según la percepción que los ciudadanos o los usuarios tengan de los mismos. Este tipo de evaluaciones se suele fundamentar en la aplicación del modelo SERVQUAL. Así como, mediante el desarrollo de diversas técnicas cuantitativas (encuestas principalmente) y cualitativas (grupos de discusión, entrevistas en profundidad, DELPHI, etc.) al tiempo que, recogen aquellas quejas y sugerencias que de los servicios públicos hubiesen podido realizar los ciudadanos.

3.3.1.1.c. Evaluaciones de la calidad de la organización:

a.1. Marco CAF.

El Marco Común de Evaluación (CAF, por sus siglas en inglés) es el resultado de la colaboración de los Ministerios de Administraciones Públicas de los países miembros de la UE entre 1998 y 2000. <<El CAF es una herramienta para que las administraciones públicas de la UE comprendan y utilicen las técnicas de gestión de calidad en la Administración Pública. El principal propósito del CAF es proporcionar un marco sencillo y fácil de usar que sea apropiado para que las organizaciones del sector público de toda Europa puedan hacer una autoevaluación.>> (EIPA, 2000). El marco CAF de autoevaluación de la calidad incorpora elementos del modelo alemán de la calidad, Speyer, si bien se fundamenta en el modelo EFQM. Este modelo gerencial se fundamenta en dos principios:

1. Relevancia y adecuación respecto a las características específicas de las organizaciones de la Administración Pública.
2. Compatibilidad con los principales modelos organizacionales empleados hoy en día en Europa, tanto en la Administración Pública como en las organizaciones privadas.

El CAF persigue tres objetivos principales (EIPA, 2000):

1. <<Servir como herramienta introductoria para los administradores públicos que deseen mejorar sus técnicas de gestión y que podrían estar interesados en la aplicación de la Gestión de Calidad en sus propias organizaciones, y quieran aplicar a su organización una autoevaluación sencilla para obtener una primera impresión sobre cómo usar dichas herramientas;
2. Servir de «puente» entre los diferentes modelos y metodologías que se usan en la Gestión de Calidad de la Administración Pública en los distintos países de la UE, introduciendo alguna dosis de comparabilidad en los resultados producidos por los distintos sistemas
3. Permitir la introducción de estudios de *benchmarking* [evaluación comparativa o de referencia] entre las organizaciones del sector público. >>

El CAF define directrices y criterios de valor para que las administraciones puedan autoevaluarse. Esto es, para que se realice una evaluación interna conforme a un cuestionario previamente definido por el CAF y que emplea una estructura de nueve principios generales (véase cuadro adjunto, al final del texto) para identificar los principales aspectos de una organización que deben ser tomados en consideración en cualquier análisis organizacional. De cada principio se derivan diversas preguntas que responden a criterios de valor donde las respuestas son tabuladas conforme a una escala de cinco opciones, con puntuaciones de 1 a 5.

En la actualidad, la aplicación del marco CAF para la evaluación de la calidad en las Administraciones Públicas está siendo promovida por la FEMP y por el Ministerio de Administraciones Públicas. Si bien, aún no hay experiencias significativas de su aplicación en los ayuntamientos españoles.

a.2. Modelo EFQM.

El Modelo EFQM se define asimismo como modelo gerencial orientado a la consecución de mejoras organizativas, partiendo de la siguiente premisa: <<Los resultados excelentes en el Rendimiento general de una Organización, en sus Clientes, Personas y en la Sociedad en la que actúa, se logran mediante un Liderazgo que dirija e impulse la Política y Estrategia, que se hará realidad a través de las Personas, las Alianzas y Recursos, y los Procesos>>. El origen de este modelo se data del año 1988 cuando 14 empresas líderes europeas crearon la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad (EFQM), estableciendo en 1991, el Premio Europeo a la Calidad. En 1994, esta Fundación constituyó un grupo de trabajo para el Sector Público y desde entonces, publica adaptaciones periódicas del modelo para este sector.

La evaluación de la calidad de los servicios es percibida por el modelo EFQM de manera integral. El EFQM es un modelo para evaluar el progreso de la organización hacia la consecución de metas de *calidad*. De modo que, los nueve principios que lo integran procuran recoger todos los aspectos relacionados con la vida de las organizaciones. Tanto desde el punto de vista de la gestión de los recursos humanos como con las medidas de satisfacción de los clientes y de la sociedad en general. A diferencia del marco CAF, el modelo EFQM es mucho más amplio y detallado que aquel, permitiendo a las organizaciones profundizar de mayor manera en la evaluación de la calidad de los servicios que prestan puesto que define una amalgama mucho más rica de criterios de valor, fundamentado en un cuestionario de autoevaluación. En el caso español, el Ministerio de Administraciones Públicas edita una guía de adaptación del cuestionario para las administraciones públicas y las organizaciones sin ánimo de lucro.

Este modelo EFQM (véase cuadro número 2, al final del documento) incorpora dos tipos de criterios de valor: por una parte, los que actúan como *agentes facilitadores* encaminados a dar información sobre la calidad de la gestión, informando de cómo enfoca la organización sus acciones para lograr los resultados que desea: implicación de la dirección, accesibilidad de los líderes, modo en el que se definen los objetivos y se fijan las prioridades, el modo en el que se enfatiza la eficiencia, etc.

Por la otra, los *criterios de resultado* que, hacen referencia a lo que la organización logra en términos satisfacción de los clientes (se relaciona aquí con la escala SERVQUAL pues incide en el equilibrio expectativas, resultados o productos consumidos), satisfacción de los empleados (en términos de clima laboral) percepción de la sociedad respecto de la organización y resultados económicos y de rendimiento que se logran.

a.3. Modelo ciudadanía.

El modelo ciudadanía, tal y como se concibe hoy día, nació en el año 2002 en el marco de la comisión sectorial de modernización y calidad de la FEMP, en colaboración con quienes fueron sus primeros creadores y principales impulsores, el Observatorio para la Calidad de los Servicios Públicos que en el año 1998 diseñó su primera versión. La cuál pretendía ser <<un sistema de evaluación lo más adaptado posible a la situación y la sensibilidad de los diversos servicios públicos de nuestro país>> (FEMP-OCSP, 2003: 10) en relación con la calidad ya que, su función original ha sido la de posibilitar un mecanismo de evaluación para concurrir al Premio Ciudadanía a la calidad de los servicios públicos, cuya primera edición se celebró en 1999.

Este modelo comparte similares principios con otros modelos de calidad como el CAF, EFQM o las normas ISO 9001:2000. Así, coincide con ellos en los denominados <<principios de gestión de calidad: Gestión por Procesos, Implicación de las Personas, Mejora Continua, Desarrollo de Alianzas y Responsabilidad Social. En cuanto a Orientación al Cliente – Ciudadano en nuestro caso - y liderazgo, el Modelo Ciudadanía propone una ampliación expresa en dos direcciones: en el primer concepto incluyendo Entorno y Sociedad, y en el segundo abriendo un espacio para el Liderazgo Político. La mayor diferencia dentro de la coincidencia con otros modelos más conocidos se establece en el concepto de Orientación a Resultados, ya que el Bloque de los Efectos en el Modelo Ciudadanía solo fía la constatación de buenos resultados en una institución pública al análisis de la Satisfacción de Recursos Humanos, Ciudadanos, Entornos y Sociedad, y por lo tanto es un modelo extraordinariamente comprometido con la Orientación al Ciudadano/Cliente. >> (FEMP-OCSP, 2003: 13).

Esto es, la estructura del modelo ciudadanía (vease tabla número 3, al final del documento) se asemeja en cuanto a los principios al modelo EFQM y al marco CAF ya que, con matices como el de la evaluación de las relaciones con otras administraciones (denominada ‘conectividad’), es muy parecido en su estructura de principios y dimensiones de la calidad.

De igual modo, el modelo ciudadanía para la evaluación de la calidad se desarrolla mediante la aplicación de un cuestionario que desagrega las dimensiones por cada uno de los principios que cita, permitiendo a la organización conocer sus puntos fuertes y débiles. Si bien, este modelo tiene su natalicio y su principal función actual en servir de instrumento para la presentación de instituciones públicas al Premio Ciudadanía, de ámbito español.

Este modelo de evaluación de la calidad ha sido aplicado, entre otros, por los siguientes ayuntamientos⁸: Aspe, Cardessar, Catarrosa, Cartaza, Getxo, Terrassa, Santurtzi, Policía de Palma de Mallorca, Serveis Jurídics y d'atenció al ciutadà del Ayuntamiento de Calvià, Logroño y Alcobendas.

a.4. Normas ISO 9001.

La serie de normas ISO 9000, o en la más conocida acepción española UNE-EN-ISO 9000, nace en el año 1987, de la mano de la Organización Internacional de Normalización, con el propósito de <<consolidar las definiciones relativas a la calidad, armonizar los diversos requisitos de la calidad de cada país y afrontar la unificación del mercado europeo al presentar un único conjunto de normas de la calidad acordadas para su uso por parte de los suministradores internacionales de bienes y servicios.>> (J. Small, 2001). Los principios sobre los que se fundamenta la norma UNE EN ISO 9000:2000 son los siguientes:

1. Orientación hacia el cliente del servicio (ciudadano o usuario interno)
2. Liderazgo: Tanto de políticos como de directivos, reforzando su capacidad de decisión y responsabilidad, estableciendo objetivos y comunicando su visión de la organización hacia la calidad.
3. Participación del Personal: Este es el mayor activo municipal. Por ello, se necesita su implicación en esta nueva cultura al tiempo que, es necesario incorporar mecanismos que evalúen su satisfacción y potencien su desarrollo.
4. Adoptar un planteamiento de Gestión por Procesos: Las actividades, servicios y recursos necesitan ser gestionados como procesos para aplicar los principios de calidad total y gestión de la calidad.
5. Enfoque de sistema para la gestión.
6. Planes de mejora continua: El funcionamiento de la organización requiere integrar los planes de mejora continua en la misma. En todas sus fases y procesos.
7. Enfoque basado en hechos para la toma de decisiones: Introducir indicadores, controles y mediciones de los procesos, resultados y satisfacción de los clientes para decidir considerándolos debidamente.

Los modelos de gestión de la calidad conforme a las normas ISO 9000:2000 tienen por objetivos básicos la satisfacción de los clientes y la gestión por procesos. Por tanto, este tipo de modelos gerenciales otorgan un papel fundamental a las expectativas, necesidades y percepción que los usuarios tienen de los servicios públicos así como, de los empleados y proveedores en aras a mantener y mejorar el desempeño global de la Organización.

La normas ISO pueden a su vez, ser certificadas por un organismo externo acreditado para tal fin. Dicha certificación equivale a la verificación de que la organización en cuestión tiene implantado un sistema de gestión de la calidad conforme a la citada norma. Por tanto, la certificación no supone una evaluación de la calidad de los servicios que se producen o que se prestan. Tan solo es una verificación de que los procedimientos documentados y registrados se realizan conforme a la norma y que de los mismos realizan evaluaciones de la calidad conducentes a conocer la percepción que los usuarios tienen de los mismos.

En dicho sentido, aquellos ayuntamientos que tienen implantados sistemas de gestión de la calidad ISO 9000:2000 como el de Las Palmas de Gran Canaria⁹, el de Málaga¹⁰ o el de Logroño realizan evaluaciones de la calidad a través de la realización de encuestas de percepción, fundamentadas en el modelo SERVQUAL y con la incorporación de aspectos específicos del servicio evaluado.

3.3.1.1.b. Evaluación de la calidad según la percepción de los usuarios: b.1. Servqual.

Este modelo parte de las investigaciones desarrolladas por V.A. Zeithaml, Parasuraman y L.L. Berry (1992) quienes identificaron qué elementos definen lo que los clientes entienden por calidad de un servicio tras realizar su análisis, a través de doce sesiones de grupo, sobre cuatro sectores: banca minorista, tarjetas de crédito, corredores de valores y mantenimiento de aparatos.

Los resultados de sus análisis les facultaron para identificar una serie de patrones subyacentes en las respuestas de los clientes al respecto de su objeto de investigación. Tales patrones son: a) *definición de calidad del servicio*: donde se

⁸ Según se recoge en la web del Observatorio para la Calidad de los Servicios Públicos, 17.08.2004.

⁹ En estos momentos, Las Palmas de Gran Canaria es el Ayuntamiento español con mayor número y más amplio alcance certificado conforme la norma ISO 9000:2000, siendo a su vez, el séptimo en número de habitantes.

¹⁰ www.ayto-malaga.com

entendió como tal que el factor clave era igualar o sobrepasar las expectativas que como clientes. Definiendo tales autores la calidad del servicio como <<la amplitud de la discrepancia o diferencia que existe entre las expectativas o deseos de los clientes y sus percepciones>>; b) *Dimensiones o criterios de valor de la calidad del servicio*: estos criterios identifican diez bloques generales que se recogen a continuación:

1. Elementos tangibles: instalaciones físicas, equipos, etc.
2. Fiabilidad: Habilidad para realizar el servicio de modo correcto
3. Capacidad de respuesta: Disposición de ayudar a los clientes y proveerlos de un servicio rápido
4. Profesionalidad: Conocimiento y capacidad para prestar el servicio requerido
5. Cortesía: Consideración, respeto, amabilidad, etc.
6. Credibilidad: Veracidad, creencia, honestidad
7. Seguridad: inexistencia de peligros o riesgos
8. Accesibilidad: facilidad para establecer contacto y relación
9. Comunicación: lenguaje comprensible, escucha e información
10. Comprensión del cliente: Conocer las necesidades del cliente.

El modelo SERVQUAL parte de la aplicación de tales patrones a los clientes de los servicios de manera que, se persigue medir la calidad percibida de los mismos. Con ello, los citados autores trataron de contribuir de forma rápida y factible a las deficiencias más comunes que pueden afectar la calidad del servicio final:

1. *No saber qué esperan los clientes*. Existe una concepción errónea de las expectativas de los clientes.
2. *Establecimiento de normas de calidad equivocadas*. Establecimiento de unos estándares de calidad divergentes con las expectativas de los clientes
3. *Deficiencias en la realización del servicio*. Sucede cuando la prestación efectiva del servicio difiere de las normas y procesos previamente establecidos.
4. *Discrepancias entre lo que se promete y lo se hace*. Si la organización hace una serie de promesas que después no cumple significa crear, y a la vez frustrar, las expectativas de los clientes
5. *Frustración de las expectativas de los usuarios*; es la consecuencia de la presencia de alguna de las cuatro deficiencias anteriores.

Las evaluaciones de la calidad que se guían por este modelo son las que existen en mayor cuantía en los Ayuntamientos españoles. De hecho, la FEMP anima a los municipios a la aplicación de este modelo de evaluación de la calidad (FEMP, 2002) Este tipo de evaluación tiene definidos los criterios de valor esenciales a través de la propia aplicación del modelo SERVQUAL. De manera que, posteriormente, recoge la información. Principalmente a través de la aplicación de cuestionarios y encuestas sobre el público objetivo. Posteriormente, se suele comparar dicha información con estándares de comportamiento de tales criterios de valor y finalmente, se realiza la valoración final. Estos estándares suelen ser referidos a un histórico de la propia organización o servicio ya que, hasta el momento, las experiencias de comparación entre administraciones locales (benchmarking) no se han desarrollado lo suficiente. Además, dadas las características de estos criterios de valor aunque se hubiese desarrollado las actividades de benchmarking parece más útil realizarlas con sus propios resultados anteriores.

En este sentido, la escala SERVQUAL es aplicada con asiduidad. De modo que, la aplicación de las normas ISO, en su apartado referido a la medida de la satisfacción, es frecuente observar la utilización de estos criterios para su desarrollo. Al igual que ocurre en el caso de los modelos ciudadanía, EFQM y CAF en relación a la evaluación de la satisfacción del cliente. Ejemplos de administraciones locales españolas que utilizan este modelo son, entre otros; a) el caso de Irún, para la evaluación de la calidad de los servicios de atención al ciudadano; b) Las Palmas de Gran Canaria, Logroño y Málaga, para la evaluación de los servicios municipales certificados conforme la norma ISO y; c) Calviá, Valencia, Barcelona o Alcobendas, para la evaluación de la calidad de servicios específicos.

4. Algunas reflexiones sobre la cuestión.

<<La modernización de la administración no es el resultado de un descubrimiento puramente racional y democrático de la verdad objetiva, a la que los gobiernos responden con soluciones infaliblemente deducidas de tal verdad. Los discursos modernizadores son inherentemente políticos e ideológicos y su construcción es el fruto de la conquista política>> (M. Villoria: 1997, 80). Por tanto, los procesos de modernización de las administraciones públicas y, en este caso, los relacionados con el desarrollo de evaluaciones de la calidad en los municipios españoles, oscilan en relación a dos variables básicas, el ser y el deber ser.

Por el *ser*, se entendería lo que se observa. Aquello que se constituye por lo que se hace en relación a las evaluaciones de la calidad, los diversos modelos de evaluación que hoy día se aplican y por tanto, respecto de las dimensiones o criterios de valor que cada municipio otorga al concepto de calidad.

Por otra parte, el *deber ser*. Es decir, aquello que cada observador considera que sería lo más indicado de realizar en materia de evaluación de la calidad. Por tanto, lo que cada persona manifiesta como dimensiones de la calidad según su concepción. De manera que, se introducen aquí inevitables factores subyacentes respecto de deseos, valores y principios que no siempre son coincidentes, ni entre los expertos en materia de evaluación, ni entre políticos y ciudadanos.

Desde esta doble óptica, se enumeran a continuación una serie de consideraciones que tienen la intención de contribuir al debate y a la reflexión respecto del tema que se ha abordado:

1. La mayoría de las evaluaciones de la calidad realizadas por los municipios españoles miden la calidad del *output* de sus servicios públicos de forma separada al coste. La calidad se suele presentar como una dimensión aparte. Aunque algunos de los modelos de evaluación de la calidad (CAF, ISO 9001, EFQM y Ciudadanía) incluyen criterios de evaluación referidos a datos financieros, aquellos se estiman como principios únicos que se consideran como partes específicas y autónomas de un conjunto más global, el modelo o la norma en sí. En esta investigación no se han verificado evidencias de que tales principios se desarrollan en relación a cálculos de la eficiencia derivada de la calidad o costes de los inputs y outputs que la misma genera en los servicios públicos.
2. Evaluar la calidad requiere, en primer término, definir las dimensiones y argumentarlas. Por ende, es imprescindible definir el concepto que calidad tiene para cada municipio y en su caso, para cada departamento, programa o política pública evaluada.
3. La evaluación de la calidad en los municipios se desenvuelve en un contexto político y con un grado de impacto en la percepción mayor que el de otras administraciones por la cercanía al ciudadano de aquellas. Este contexto influye en su desarrollo y en los resultados que se obtienen. <<Se cree que las pruebas científicas justifican las decisiones políticas, bien sea para mejorar, disminuir o suprimir programas. Sin embargo, como consecuencia de la ley de hierro de los fallos metodológicos de la evaluación, es más difícil de probar que los programas y las políticas son efectivos, que lo contrario: por tanto, es más fácil deslegitimar políticamente las políticas públicas que legitimarlas realmente bajo condiciones de escasez fiscal>> (Hans Ulrich Derlien, 1998: 14). Es por ello por lo que el rol del evaluador y la ética de quiénes están interesados en los resultados de la misma ha de ser un factor clave a respetar escrupulosamente para que la evaluación de la calidad sea efectiva, en cualesquiera de las dimensiones con las que aquella se mida.
4. El desarrollo de las evaluaciones de la calidad en los municipios españoles, orientadas principalmente hacia la evaluación de la organización en lugar de programas o políticas públicas, es hoy una realidad palpable en numerosos casos. Este hecho, en mayor o menor medida, contribuye a la mejora de la gestión pública local puesto que, nada es mejorable si no se mide. En este sentido, la evaluación de la calidad proporciona información sobre aquellas dimensiones que previamente se han definido en cada caso: rapidez, confianza, tiempo de espera, coste, instalaciones físicas, etc. Al tiempo que, propicia la introducción de una nueva cultura gerencial que conoce de la existencia de resultados sobre dimensiones, más allá de la posible utilización que tengan tales datos.
5. En este sentido, se suele citar que el resultado de las evaluaciones de la calidad no adquieren la relevancia que los expertos desearían que tuviese para los políticos. Incluso, en el hipotético caso de que la evaluación de la calidad contemplase el mayor número de dimensiones posibles y fuese técnicamente perfecta, ello no garantiza que sus resultados contribuyan a una mejora real de la organización. <<Resulta evidente que la suposición de suministrar información correcta sobre la gestión en los contextos evaluativos es necesaria, pero no suficiente para evitar una toma de decisiones catastrófica. Desconocer la información o una lectura selectiva y discriminatoria es el comportamiento común de quiénes toman las decisiones>> (Geert Bouckaert, 1998: 10).
6. No es frecuente encontrar datos suficientes, y centralizados, sobre los avances que a nivel de modernización de la administración local, procesos de implantación de la calidad y evaluaciones de calidad se han o se estén desarrollando en España. Probablemente, sería muy conveniente que instituciones como el Ministerio de Administraciones Públicas o la Federación Española de Municipios y Provincias trabajasen en esta senda, en

aras a facilitar el conocimiento de buenas prácticas y lecciones a aprender para el bien de los distintos Ayuntamientos.

7. Como se ha citado, evaluar la calidad conlleva definir aquella en relación a unos criterios de valor o dimensiones que varían entre los distintos municipios. Tras esa primera etapa, la evaluación de la calidad requiere de estándares cuyos resultados puedan ser comparativos para medir el nivel de desarrollo y avance de cada Ayuntamiento. <<No es frecuente encontrar estándares de referencia y, por ello, se recurre a la comparación entre productos, servicios, a lo largo del tiempo, al análisis de la evolución del servicio, programa...>> (F.Alvira, 2000:233).

En el caso de este estudio también se ha constatado la escasez de indicadores o criterios de valor homogéneos entre municipios de similar tamaño, nivel de renta y volumen anual de presupuesto público. Esta carencia dificulta el desarrollo de estudios de benchmarking o de comparación entre municipios. Bajo estas premisas, las evaluaciones de la calidad cuando se desarrollan, y a pesar de realizarse en ocasiones en relación a modelos gerenciales capaces de concurrir a premios donde distintos municipios compiten entre sí por obtenerlos, han de establecer las comparaciones con ese mismo departamento o ayuntamiento en referencia a años o meses previos. Si bien, existen algunas destacables experiencias como la realizada por la Universidad de Granada y la Cámara de Cuentas de Andalucía quienes, iniciaron un ambicioso proyecto de introducción de indicadores de gestión de servicios públicos locales. El proyecto, denominado *Sistema de Indicadores de Gestión Normalizados para la Administración local –SINIGAL-* (López et. Al., 2001: 138-153) reúne a las principales ciudades de la región: Almería, Málaga, Granada, Sevilla, Cádiz, Huelva, Córdoba, Ján y Jérez . En el mismo se incorporaron indicadores orientados a evaluar la calidad de los servicios públicos relacionados con la seguridad y la extinción de incendios. De modo que, se permitió la comparación, debidamente armonizada y adaptada, entre dichos Ayuntamientos. En la cuál, entre otras, se definieron dimensiones específicas relacionadas con los costes, sin que ello signifique que la experiencia no estuvo exenta de numerosas dificultades, técnicas y culturales, entre los actores implicados.

8. Se suele obviar que detrás de los procesos de modernización e incluso, de cada evaluación de la calidad, hay personas. Todas ellas con una serie de valores, principios y saber hacer distintos. A su vez, todas ellas se mueven en un horizonte temporal específico. El legítimo interés electoral de los representantes políticos no siempre se ajusta a las circunstancias reales que las instituciones requieren para que éstas surtan efecto (Arenilla, 2003). Las culturas organizativas, y en especial las relacionadas con la administración pública, requieren de tiempo para que cada persona asimile como principios y valores las nuevas formas de trabajar y decidir que implica, en su totalidad, cada evaluación.
9. A pesar de todas las tareas pendientes de mejora, se evidencia de que en España se ha alcanzado, a nivel municipal, un amplio desarrollo teórico capaz de afrontar con garantías aplicaciones empíricas, desarrollar modelos gerenciales y de ejecutar con acierto distintas técnicas de evaluación de la calidad.
10. Por todo ello, es conveniente reafirmar aquí las bondades de la evaluación como mecanismo de ayuda a la toma de decisiones y, en este caso, de las evaluaciones de la calidad en los municipios puesto que, su contribución a la modernización de la gestión pública, fundamentada en resultados así como, todos los efectos positivos que supone en relación a la democracia, la transparencia, la rendición de cuentas, la adaptación de la gestión a los requerimientos de los ciudadanos, el ahorro de costes, etc. son procesos cuyo ciclo temporal para su total implantación y su óptimo desarrollo necesitan de décadas de desarrollo y sobretodo, de impulso técnico y político. Citando el conocido refrán popular, <<se hace camino al andar>>. Y, en el caso de los municipios españoles, aunque este sea duro y largo, sus pasos son firmes hacia un futuro mejor.

Bibliografía.

Ali Yassine, June, 1999. "A Conceptual Concurrent Engineering Model for Service Quality", International Journal of Information and Management Sciences, Vol. 10 No. 2.

Álvarez Martín, Juan Antonio. 2001. Presente y futuro de los ayuntamientos democráticos. El desafío de la gestión de calidad como alternativa a la quiebra. Bayer Hermanos. Barcelona.

Alvira Martín, Francisco, 1991. Cuadernos metodológicos: evaluación, número 2. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid

- Alvira Martín, Francisco, 2000. Metodología de la evaluación: la lógica de la evaluación en, Evaluación y calidad en las organizaciones públicas (Trinidad Requena, Antonio. Coord.) INAP, Madrid.
- Arenilla Sáez, Manuel. 2003. <<La reforma administrativa desde el ciudadano>>. INAP. Madrid.
- Ballart, Xavier. 1992. ¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso. MAP. Madrid.
- Bañón i Martínez, Rafael. Compilador. 2003. La Evaluación de la Acción y de las Políticas Públicas. Díaz de Santos, Madrid.
- Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (compiladores), 1997. La nueva administración pública. Madrid, Alianza Textos.
- Bouckaert, Geert., 1998. Calidad y cantidad en el análisis de las políticas públicas. Gestión y Análisis de Políticas Públicas (1998). Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas, nº 11-12, páginas 5-13. INAP. Madrid.
- Chelmsky, E. y Shadish, W.R. (eds.), 1997. Evaluation for the 21st Century. Thousand Oaks: Sage.
- EIPA, 2000. Marco Común de Evaluación, CAF. www.eipa.com
- FEMP, 2002. Análisis y perspectivas de modernización y calidad: 'Estado de situación de experiencias de modernización y calidad en corporaciones locales'. www.femp.es
- FEMP-OCSP, 2003. modelo ciudadanía: un instrumento para la evaluación de los servicios públicos. Adaptación a la Administración Local. www.femp.es
- Forum Calidad, Informe nº 8. 2003. Certificación en España según normas UNE EN ISO 9000 y 14000, www.infocalidad.net
- Guba, Egon G. Y Lincoln, Yvonna S. 1981. Effective evaluation: Improving the usefulness of evaluation results through responsive and naturalistic approaches. Jossey-Bass, San Francisco.
- Hans-Ulrich Derlien. 1998. Una comparación internacional en la evaluación de las políticas públicas. Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas, 1998. Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas, nº 11-12, páginas 13-23. INAP. Madrid.
- Jeff Gill and Kenneth J. Meier. 2001. "Ralph's Pretty Good Grocery Versus Ralph's Super Market: Separating Excellent Agencies from the Good Ones." Public Administration Review 61 (January/February), 9-17.
- John Bohte and Kenneth J. Meier. 2001. "Structure and the Performance of Public Organizations: Task Difficulty and Span of Control", Public Organization Review 1 (Number 3), 341-354.
- Kenneth J. Meier and Laurence J. O'Toole. "Public Management and Organizational Performance: The Impact of Managerial Quality", Journal of Policy Analysis and Management. Volume 21, Issue 4, Date: Autumn (Fall) 2002, Pages: 629-643
- López, Antonio M., Navarro Galera, A., Ortiz, David. Indicadores de gestión de servicios públicos locales: el proyecto SINIGAL, en Evaluación y control de políticas públicas. Indicadores de gestión. 2001. Seminario sobre gestión pública local, Gijón.
- Monnier, E. 1995. Evaluación de la acción y de los poderes públicos. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Muñoz Machado, A. 1999. La gestión de la calidad total en la administración pública. Díaz de Santos, Madrid.
- Olías de Lima, Blanca. 2001. La evolución de la gestión pública: la nueva gestión pública, páginas 1-33 en, La nueva gestión pública (Olías de Lima, B. Coord.) Prentice Hall. Madrid.
- Parasuraman, A., Zeithaml, V. and Berry, L., 1988. "SERVQUAL: A Multi-Item Scale for Measuring Customer Perceptions of Service Quality," Journal of Retailing, Vol. 64, Num. 1, Spring, pp. 12-40.

Rossi, P.H. y Freeman, H.E. 1989. *Evaluation: a systematic approach*. Sage. Newbury Park, CA.

Subirats, Joan. 1994. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. MAP. Madrid.

Trinidad Requena, Antonio (coordinador). 2000. <<Evaluación y Calidad en las organizaciones públicas.>> INAP. Madrid.

Vedung, E. 1997. *Evaluación de políticas públicas y programas*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Instituto Nacional de Servicios Sociales, Madrid.

Villoria, Manuel, 1997. *Modernización administrativa y gobierno post burocrático*, páginas 77-104 en , *La nueva administración pública*. (Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto. Compiladores). Alianza Textos. Madrid.

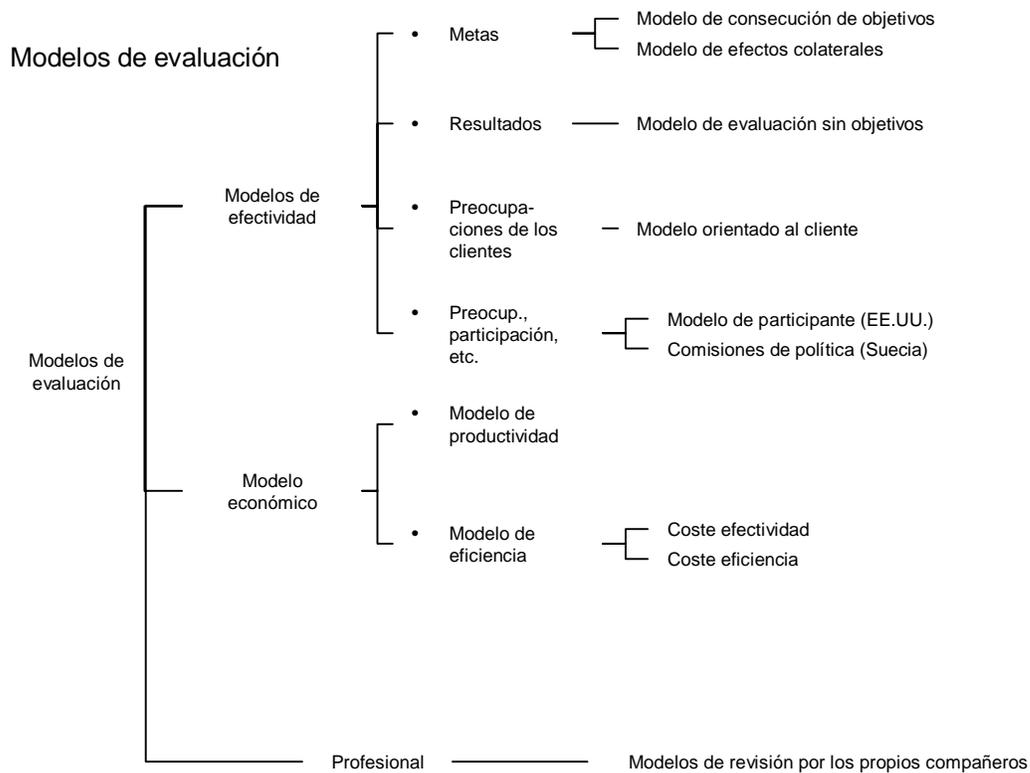
VV.AA. 2001. *Evaluación y control de políticas públicas. Indicadores de gestión*. Ed. Ayuntamiento de Gijón. Gijón.

Weiss, C.H. 1998. *Evaluation. Methods for studying programs and policies*. Upper Saddle River, NJ, Prentice Hall, Nueva York

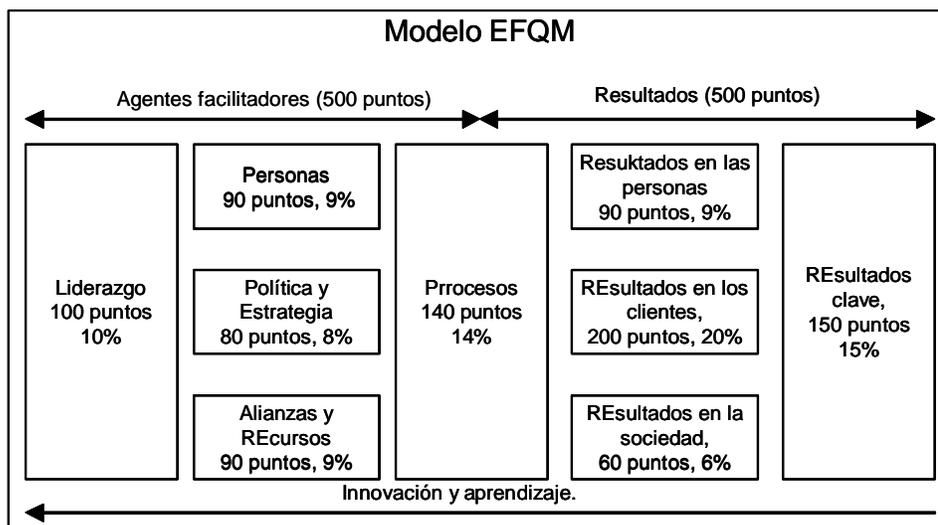
Zeihmtal, Parasuraman y Berry, 1993. *.Calidad total en empresas de servicios*. Ed. Díaz de Santos. Madrid.

Cuadros, tablas y gráficos.

Cuadro 1. Modelos de Evaluación. Vedung, 1997.



Cuadro 2. Modelo EFQM.



Cuadro 3. Modelo Ciudadanía. Fuente: FEMP-OCSP, 2003.

