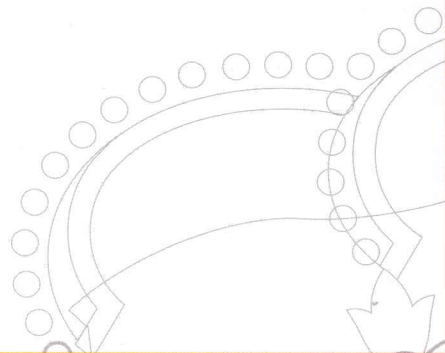




MINISTERIO
DE ADMINISTRACIONES
PÚBLICAS



Guías de apoyo a la calidad en la gestión pública local

GUÍA 1: Marco competencial de las entidades locales:
El pacto local y la descentralización de competencias.
Principales instrumentos para la excelencia en la gestión

1



FEDERACION ESPAÑOLA DE
MUNICIPIOS Y PROVINCIAS



GRUPO GALGANO
consultores de dirección



GUÍAS DE APOYO A LA CALIDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL

GUÍA I

**MARCO COMPETENCIAL DE LAS ENTIDADES LOCALES:
EL PACTO LOCAL Y LA DESCENTRALIZACIÓN DE COMPETENCIAS.
PRINCIPALES INSTRUMENTOS PARA LA EXCELENCIA EN LA GESTIÓN**

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
MADRID
2005

Primera edición: Agosto 2005

© Este documento está protegido por la Ley Orgánica 15/99 de 13 de diciembre que regula la protección de datos y por el Real Decreto Legislativo 1/96 de 12 de abril que aprueba el texto refundido de la ley de propiedad intelectual. No podrá ser reproducido con fines lucrativos sin autorización expresa de los autores.

© **AUTORES:** Juan Torrubiano Galante

Bruno Juanes

María Sola Lasso

Cesar Rico Vallejo

Paula Antón

Grupo Técnico de la Comisión de Modernización y Calidad de la FEMP:

❖ Ayuntamiento de Valladolid: Valentín Merino Estrada

DIRECCIÓN DEL PROYECTO:

Pablo Bárcenas Gutiérrez, Director del Área de Modernización y Calidad de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

Juan Ignacio Martín Castilla, Profesor Ayudante del Departamento de Contabilidad y Organización de Empresas de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Autónoma de Madrid.

Juan Torrubiano, Director del Grupo Galgano.

EDITA: Ministerio de Administraciones Públicas, Secretaría General Técnica

NIPO: 326-05-049-0

Depósito legal: BI-1.881-05

Imprime: GRAFO, S.A.



El Ministerio de Administraciones Públicas siempre ha tenido, desde su creación en 1986, una clara vocación territorial. Una parte fundamental de su actividad está dedicada a las relaciones y la cooperación con las Comunidades autónomas y las entidades que integran la Administración local, funciones que son ejercidas a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial. De esta Secretaría de Estado depende la Dirección General de Cooperación Local, que desarrolla el principal programa de colaboración entre el Gobierno Central y los Gobiernos Locales, la Cooperación Económica Local (CEL).

Este programa, inspirado en los principios constitucionales de solidaridad y de coordinación entre las distintas Administraciones Públicas, pretende, mediante su contribución a las inversiones locales, conseguir más bienestar y un mayor grado de cohesión económica y social de los municipios, que beneficie especialmente a los menos favorecidos, a través de un conjunto de actuaciones dirigidas, sobre todo, a mejorar el sistema de financiación para las infraestructuras y equipamientos municipales, dentro de un marco general de financiación de los Entes Territoriales.

La CEL ha representado una mejora notable en la dotación de servicios, infraestructuras y equipamientos básicos de carácter colectivo y de competencia local, porque ha facilitado el acceso de muchos ciudadanos a determinados servicios y, prioritariamente, a los obligatorios, establecidos como mínimos en el artículo 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

La CEL se ha caracterizado por haber introducido la evaluación objetiva de las necesidades mediante la Encuesta de Infraestructura y Equipamiento Local, por tener una distribución territorial objetiva, empleando indicadores socioeconómicos, por la modulación de las ayudas en función de las prioridades establecidas, y por el impulso al empleo de soluciones mancomunadas asociativas y supramunicipales en la prestación de los servicios.

La CEL constituye también una vía de participación de los Gobiernos locales en los Fondos Estructurales de la Unión Europea (UE), de acuerdo con los respectivos Marcos Comunitarios de Apoyo.

La interacción de los diferentes elementos descritos se traduce en una línea estratégica que, combinando factores territoriales y sectoriales, pretende alcanzar mayores niveles de bienestar y desarrollo, y con ello mejorar la calidad de vida, para los habitantes del medio rural y semiurbano, a los que se dirigen, preferentemente, las actuaciones de la cooperación local.

La evolución de la sociedad actual supone que, junto al apoyo a la dotación de infraestructuras y equipamientos, debemos incorporar a la CEL el objetivo de la modernización de las Administraciones Locales, y por ello se va a promover la mejora de la gestión, los servicios de atención al ciudadano, la simplificación de procedimientos y su integración con los de responsabilidad central y autonómica, así como la mejora de las infraestructuras tecnológicas y de comunicaciones.

Por su parte, la otra gran área de responsabilidad del Ministerio, la relativa a la organización y racionalización de las estructuras de la Administración General del Estado y a la mejora de la gestión pública, que corresponde a la Secretaría General para la Administración Pública, tampoco es ajena en modo alguno a esa vocación territorial. La cooperación interadministrativa es un instrumento necesario en nuestro Estado descentralizado, que debe traspasar las fronteras competenciales, además de constituir un mecanismo imprescindible para asegurar la universalidad, la equidad y la calidad de los servicios públicos.

En el marco de los programas para la mejora de la calidad de la gestión pública, el Ministerio de Administraciones Públicas ha puesto en marcha una serie de iniciativas para canalizar las relaciones con los Entes Locales preferentemente a través de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), asociación que, a través de sus adheridos, representa a más del 93% de la población española. La implicación de este Ministerio en la mejora de la Administración Local es una constante de larga tradición, como muestran la existencia del Centro de Estudios Locales y Territoriales del Instituto Nacional de Administración Pública, o la asidua participación en los muy numerosos actos, jornadas o seminarios que organizan los ayuntamientos españoles, ya sea directamente, ya sea en colaboración con la FEMP.

No obstante, en este momento cabe destacar que el Ministerio ha integrado sus programas en un conjunto de Principios de la Modernización Administrativa, cuyo desarrollo no es concebible sin una idea de cogobernanza, que supone el concurso de las administraciones territoriales. A modo de ejemplo, la iniciativa de crear y convocar unos premios a la calidad abiertos a todas las Administraciones públicas españo-

las no tendría muchas posibilidades de éxito si no contara desde el inicio con la adhesión de la FEMP.

Para avanzar en esta línea, el Ministerio ha recabado y obtenido siempre la cooperación de la FEMP. Buenas muestras de ello son la participación de la Federación en el Foro de Administraciones Públicas por la Calidad y la Innovación que, con representación de las tres esferas de gobierno, se constituyó en octubre de 2004, o los acuerdos de colaboración suscritos entre ambas partes, en cuyo contexto se inscribe esta iniciativa específica de patrocinar la publicación de las Guías de apoyo a la calidad en la gestión pública local.

Las diez guías, fruto del trabajo conjunto entre el ámbito público y el privado, con la participación de la FEMP, la Universidad Autónoma de Madrid y la firma Grupo Galgano, tienen un carácter eminentemente didáctico y resultarán muy prácticas para los responsables y gestores municipales, porque cubren de manera sencilla y accesible todo el espectro de materias que deben abordarse de cara a la implantación de la gestión de calidad en la Administración Local, recogiendo, por lo demás, los planteamientos y criterios del MAP, en línea con las políticas de calidad de la Unión Europea.

Tengo la satisfacción, como responsable del Ministerio de Administraciones Públicas, de presentar esta obra, y estoy convencido de que constituirá un éxito y una importante ayuda para la mejora de los servicios públicos más próximos a los ciudadanos, que son justamente los que prestan las Administraciones Locales.

JORDI SEVILLA SEGURA
MINISTRO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS



Me complace, como Presidente de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) presentaros esta colección de 10 Guías de Apoyo a la Calidad de la Gestión Pública Local. El objetivo que persiguen es dar respuesta a los grandes retos a los que se enfrentan nuestros Ayuntamientos, así como mostrar los instrumentos y herramientas que pueden ayudar a superarlos.

En la actualidad, las Administraciones Públicas Locales están sujetas a un mayor índice de exigencia determinado por las expectativas que los ciudadanos tienen sobre el servicio que se les debe prestar. Han de considerar, por tanto, la participación de los ciudadanos para la toma de decisiones, ya que éstos quieren dar su opinión sobre hacia dónde deben dirigirse los Servicios Públicos.

La ciudadanía demanda unos Ayuntamientos perspicaces, innovadores, flexibles, con capacidad de adaptación y con voluntad de superación. Es decir, unas Corporaciones Locales eficaces, eficientes y de calidad, que aproximen sus decisiones políticas y su quehacer diario a las necesidades de los ciudadanos. Para ello han de utilizar, como pilares para sustentarse, nuevas formas de organización y modelos de excelencia en cuanto a la dirección y gestión pública, cuyo fin sea ofrecer un servicio de la máxima calidad a la sociedad, sus ciudadanos y sus instituciones.

Queremos, por tanto, poner a disposición de los técnicos y responsables municipales esta colección de apoyo a la gestión pública local, con un marcado carácter didáctico, práctico y de lenguaje accesible, tratando temas como: el marco competencial de las entidades locales, las cartas de servicios al ciudadano, la gestión del conocimiento al servicio de la mejora continua de las Administraciones Locales, los Modelos de Excelencia, la medición de la percepción y satisfacción ciudadana, etc.

Pero éste es un esfuerzo que la FEMP no podría haber asumido sin la desinteresada colaboración de otros agentes, y a los que debo, en este punto, agradecer su trabajo:

- ❖ *Al Ministerio de Administraciones Públicas, que facilitará la publicación impresa de estas guías.*
- ❖ *Al Instituto Universitario de Administración de Empresas de la Universidad*

Autónoma de Madrid, y al "Grupo Galgano", que han asumido la redacción del marco teórico de cada una de estas guías.

- ❖ *Al conjunto de Técnicos de la Administración Local, que trabajan para la Comisión de Modernización y Calidad de la FEMP, que han validado los contenidos dándole la visión práctica que pretendíamos conseguir.*

Espero que esta obra sea de utilidad para el conjunto de trabajadores de nuestras Administraciones Públicas Locales y que, por tanto, ayude a mejorar el servicio que prestan.

FRANCISCO VÁZQUEZ VÁZQUEZ
Presidente de la FEMP



Para la Universidad Autónoma de Madrid es una satisfacción y una responsabilidad participar en la elaboración de estas guías, de acuerdo con la iniciativa de la Federación Española de Municipios y Provincias y del Ministerio de Administraciones Públicas, junto con el grupo Gálgano, en la voluntad de comprender y promover de modo adecuado el alcance y el sentido de los procesos de calidad en los Ayuntamientos. De este modo, manifestamos nuestra voluntad de desarrollar tareas de implicación y de respuesta a los requerimientos sociales, a través del conocimiento y la comunicación y de la apertura de nuevas e innovadoras posibilidades. Sólo así podrá hacerse valer y valorar, poner en valor, el servicio que se debe a la ciudadanía. El entorno dinámico, complejo, convulso e incierto por el que se desenvuelve actualmente la Administración Local, requiere afrontar sin dilación grandes retos de modernización y cambio, que propicien la adaptación de forma continua de la organización a las funciones que se le requieren de la sociedad, propiciando una Administración municipal más ágil, rápida y flexible y que responda a las demandas de los ciudadanos.

La ciudadanía exige a su Administración Local que sea eficaz, eficiente, de calidad, y que oriente y aproxime la decisión política y su actividad a sus necesidades reales. De ahí que la modernización de la gestión pública y la mejora de la gobernabilidad de sus instituciones constituya un reto continuo y haya de ser una prioridad de los directivos políticos y públicos de las corporaciones locales. Se trata de conjugar las nuevas prácticas de gestión, que persigan la eficacia, la eficiencia y la economía, con la promoción y garantía de los principios y valores de servicio público, el fortalecimiento y el desarrollo continuo de la sociedad democrática y una nueva definición del espacio público. Asimismo, han de impulsarse las relaciones con los agentes del conocimiento y la correspondiente implicación y participación de los diferentes grupos de interés, tanto en los procesos de toma de decisiones como en los de la gestión de la Administración.

Una Administración Local inteligente aprende y debe producir mecanismos de recepción de información de la sociedad pero, esencialmente, debe generar ideas que la mantengan conectada a la realidad de ésta y a las demandas de la ciudadanía. Dicho proceso de modernización y adecuación continua del servicio público implica

la adopción de la filosofía y de las herramientas de calidad, que hacen que ésta constituya el eje vertebral para el cumplimiento de la misión y visión de las Administraciones locales.

En este sentido, es esencial la consideración de dos dimensiones a las que se debe prestar especial atención: una hacia la propia organización pública local y otra hacia el exterior de la misma. Internamente, se trata de incidir, como se ha señalado, en la búsqueda de la eficiencia, la eficacia, la economía y el buen gobierno en la gestión de las corporaciones locales, a partir de la revalorización de los recursos humanos, principal activo con el que cuentan. Hacia el exterior, es necesario considerar las expectativas y necesidades de la ciudadanía, que requieren nuevos y mejores servicios, más cercanos y al menor coste posible, e incidir en una mayor apertura, presencia y participación de los ciudadanos, tanto en los procesos de toma de decisiones como en los de la gestión de la Administración.

Con el afán de colaborar y, en su medida participar, en el proceso de modernización de las corporaciones locales, la Universidad Autónoma de Madrid, fiel a su compromiso de contribución al desarrollo y difusión del conocimiento, de apoyo al desarrollo de la ciencia, la cultura, la sociedad, por un mayor bienestar social y convencida de los valores de servicio público, ha afrontado con enorme ilusión y esmero la elaboración de esta serie de guías en apoyo a la calidad del servicio de las corporaciones locales. Asimismo, ha sido para nosotros enormemente enriquecedora, y una fuente de información y de conocimiento, la experiencia de colaborar con las instituciones ya mencionadas, la Federación Española de Municipios y Provincias, el Ministerio de Administraciones Públicas y el Grupo Gálcano.

Animamos a los destinatarios de estas guías a adentrarse y disfrutar de este viaje cognitivo hacia la modernización de las corporaciones locales, a través de la calidad. Confiamos que con la compañía que ofrecen la tarea resulte menos solitaria y más efectiva y que el destino sea el placer del servicio y de la respuesta pública a la ciudadanía.

ANGEL GABILONDO PUJOL

Rector de la Universidad Autónoma de Madrid



Hace más de un año que se empezó a gestar el proyecto de realizar la colección de guías que tiene ahora el lector en sus manos. Durante este tiempo hemos asistido a un ejemplo brillante de colaboración entre el sector público y el mundo privado que ha dado sus frutos en la forma de esta colección de gestión.

Entonces éramos conscientes de dos cosas: había un gran volumen de experiencias prácticas de aplicación de herramientas, técnicas y metodologías de mejora de la eficiencia y la calidad en las Administraciones locales de nuestro país, pero no existía una recopilación de ese conocimiento realizada de manera homogénea, clara y útil para técnicos y políticos. De ahí surgió la idea de realizar una colección que diera respuesta a las inquietudes y necesidades de quienes tienen la tarea de modernizar y mejorar la administración sea desde una óptica política como desde un punto de vista técnico.

Desde el inicio quisimos que las guías respondiesen a las necesidades de sus eventuales lectores y por ello escogimos un formato que combina la explicación clara del concepto con la aplicación práctica del mismo en uno o varios Ayuntamientos, ejemplos de buena práctica.

Las guías están hechas combinando la experiencia de consultores y docentes expertos en gestión local y -lo que es más importante- la riquísima aportación de técnicos municipales que han conseguido con su saber hacer que las guías sean un producto hecho por y para el mundo local.

Desde el Grupo Galgano esperamos que el lector no solo encuentre respuestas prácticas a sus necesidades sino también que disfrute con la lectura de estas guías que, sin duda, marcarán un hito en la bibliografía de la gestión pública local en nuestro país.

No quería finalizar esta introducción sin agradecer la confianza y el apoyo de todas las Administraciones y personas que han permitido que este proyecto vea la luz, muy especialmente a mis colaboradores y compañeros del Grupo Galgano sin cuya colaboración (y noches de dedicación) esto no hubiera sido posible.

BRUNO JUANES GÁRATE
Socio Director
Grupo Galgano



La Comisión de Modernización y Calidad de la Federación Española de Municipios y Provincias, que tengo el honor de presidir, tiene, entre sus objetivos más prioritarios, contribuir a la difusión y correcto empleo de las más avanzadas técnicas, herramientas y metodologías de gestión para ayudar a los entes locales a desempeñar mejor y más eficazmente las funciones que los ciudadanos les han atribuido mejorando la calidad del servicio ofrecido.

En el pasado año surgió la idea de desarrollar unas guías que apoyaran la implantación de la Gestión en Calidad en nuestros Ayuntamientos. La iniciativa fue planteada en la Comisión por la Universidad Autónoma de Madrid y el Grupo Galgano, siendo asumida como propia por los miembros de la Comisión y del Grupo de Técnicos de la Administración Local que trabaja para ella.

Se abre entonces una vía de colaboración a la que posteriormente se incorpora el Ministerio de Administraciones Públicas, organismo que hace posible en última instancia la publicación impresa de esta colección de 10 Guías de Apoyo a la Calidad de la Gestión Pública Local, que le presentamos.

Desde la Comisión de Modernización y Calidad siempre hemos apostado por abrir nuevas líneas de colaboración que integren tanto el ámbito público como el privado y por supuesto el académico. Creemos que esta experiencia nos servirá como punto de partida de otras de igual o mayor interés para el conjunto de Administraciones Públicas Locales.

Confiamos en la buena acogida de estas guías y esperamos que su utilidad se refleje en el buen hacer del personal que trabaja para prestar un mejor servicio al ciudadano.

No me gustaría despedirme sin manifestar mi agradecimiento como Presidente de la Comisión de Modernización y Calidad a todas las personas y/o entidades que han colaborado en este proyecto, especialmente la desinteresada y excelente colaboración de los miembros del Grupo Técnico de Trabajo que colaboran con nuestra Comisión.

LUIS PARTIDA BRUNETE

Presidente de la Comisión de Modernización y Calidad
FEMP

OBJETIVOS	19
INTRODUCCIÓN	21
1. - LA NUEVA DIMENSIÓN ESTRATÉGICA DE LOS GOBIERNOS LOCALES	23
1.1. El contexto: los gobiernos locales ante la globalización	23
1.2. La respuesta a los desafíos	24
2. - LAS COMPETENCIAS Y SERVICIOS LOCALES	27
2.1. Principios de un sistema de competencial local	27
2.2. Competencias locales y calidad de servicio. Un nivel mínimo de exigencias	28
2.3. La gestión de los servicios públicos locales: La calidad como criterio determinante	30
3. - FUNDAMENTOS Y ORIENTACIONES BÁSICAS PARA UNA GESTIÓN LOCAL EXCELENTE	53
3.1. Un sistema "propio" de dirección y gestión	53
3.2. El fundamento de los valores y principios	55
3.3. Pensar la Ciudad y reorientar el gobierno en función de las personas	55
3.4. Sencillez y adaptabilidad	57
3.5. Liderazgo y organización del sistema directivo	58
4. - CONCLUSIONES	61
5. - CUADROS-RESUMEN	63

El objetivo de esta primera guía es analizar y reflexionar sobre el escenario competencial actual y futuro de las Administraciones Locales, como consecuencia de la descentralización y dibujar los principales instrumentos y herramientas que permitan a los gobiernos locales alinearse con la excelencia en la gestión.

Para ello en esta guía, se hará referencia a la relación entre la CALIDAD entendida como estrategia directiva, el FORTALECIMIENTO COMPETENCIAL de las Administraciones Locales y el IMPACTO O MEJORA GENERAL DE RESULTADOS en el sistema político-administrativo en su conjunto.

En definitiva se trata pues de exponer las razones y el marco de contenidos de la descentralización, ámbito en el que se mueven las Administraciones Locales españolas hoy, en relación con la excelencia en la gestión, articulando para ello herramientas cuyo desarrollo se realizará de forma práctica en las sucesivas guías de esta serie y cuyos contenidos son:

- Planes de calidad, innovación y modernización en las Administraciones Locales.
- Las Cartas de Servicios al Ciudadano.
- La gestión del conocimiento al servicio de la mejora continua de las Administraciones Locales.
- Modelos de excelencia en el ámbito de la Administración Local.
- La gestión por procesos, los sistemas de calidad en la gestión y la certificación ISO 9000:2000.
- La medición de la percepción y satisfacción ciudadana, los sistemas de gestión de quejas y sugerencias y la participación ciudadana.
- Servicios de atención al ciudadano y e-administración.
- Sistemas de seguimiento, evaluación y mejora del servicio ofrecido al ciudadano por las Administraciones Locales: indicadores de actividad y cuadro de mando.
- Comunicación y marketing público dirigido al ciudadano.

Analizaremos la interacción y la contribución de estas herramientas de gestión en el proceso de descentralización y el efecto sobre la eficiencia y la mejora de calidad de vida de los ciudadanos.

El Pacto Local ofrece un nuevo escenario a los gobiernos locales, retos y desafíos de diversa índole a los que habrá que hacer frente con diversas medidas:

- Medidas técnicas y organizativas.
- Medidas de defensa de la autonomía local.
- Medidas de fortalecimiento de la democracia y del gobierno local.

Es en el aspecto técnico y organizativo, en el que **los gobiernos locales pueden aplicar herramientas e instrumentos de gestión innovadores, que les permitan alcanzar su fin último: el ejercicio eficaz de sus competencias y la satisfacción de las demandas y expectativas de los ciudadanos.**

Esta guía expondrá el contexto actual de los gobiernos locales, el modelo competencial y las herramientas e instrumentos a utilizar para la excelencia en la gestión, todo ello teniendo en cuenta los siguientes criterios básicos del proceso de descentralización:

- Los Ayuntamientos son los destinatarios preferentes de este proceso.
- La función de las entidades supralocales (Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares) como "guardianes" del reequilibrio intermunicipal.
- La necesidad de una gestión local:
 - Con mecanismos de cooperación reforzados.
 - Flexible.
 - Responsable y por ello "evaluadora": a través de indicadores de gestión y de rendimiento.
 - Eficiente y orientada a la calidad.

1.1.El contexto: los Gobiernos Locales ante la globalización

En el contexto actual, los gobiernos locales se encuentran desarrollando sus actividades al servicio de una sociedad en continuo cambio y cada vez más compleja, en un entorno de globalización.

Muchas son, en este sentido las transformaciones que directa o indirectamente afectan al ámbito local:

■ Fenómenos demográficos y económicos:

El envejecimiento de la población; **los movimientos migratorios y los problemas de cohesión inherentes a éstos**; el diferente nivel de desarrollo económico mundial y sus efectos...

■ Fenómenos sociales:

La incorporación de la mujer al mundo laboral; la aparición de nuevos hábitos y necesidades, que implican la modificación de las demandas ciudadanas; la sensibilidad creciente hacia temas como el medio ambiente y la promoción del desarrollo sostenible; el impacto del desarrollo tecnológico, la sociedad de la información y del conocimiento; las nuevas formas de ocio...

■ Fenómenos políticos:

La globalización, fenómeno éste que difumina cada vez más el papel de los estados, por ello el ciudadano se interesa a la vez por asuntos tanto locales como mundiales. La plena integración de España en la Unión Europea y los efectos de ésta...

Las transformaciones económicas, sociales y políticas, ponen de manifiesto la necesidad de dotar a los gobiernos locales **de instrumentos para intervenir**, ya que ante estos fenómenos los municipios adquieren cada vez más relevancia como agentes locales y globales en el escenario mundial y su papel se incrementa. Los gobiernos locales pueden asumir el liderazgo y contribuir a disminuir las tensiones y, al mismo tiempo, aprovechar las oportunidades que crea la globalización.

En la conferencia del Global Forum de Roma en mayo de 2002 se introdujo ya el debate sobre la denominada "*globalización*", un término con el que se designa una estrategia que pretende acercar relaciones entre ciudades, y entre instituciones internacionales y organizaciones del sector privado para garantizar la intervención de los municipios en un contexto global.

Todo ello implica **nuevas formas y prioridades en el ejercicio del gobierno local con mayor flexibilidad y capacidad de adaptación**, ya que son las administraciones locales las que se caracterizan por ser las entidades más próximas a la ciudadanía y que por lo tanto, son las que se ven más afectadas por los cambios en las necesidades y demandas de los ciudadanos, tanto en número como en la calidad de la prestación de los servicios, a lo que hay que añadir el esfuerzo de la creación de otros nuevos que den respuesta a las sociedades que son cada vez más plurales, exigentes, maduras y complejas.

Por otra parte, el inevitable proceso de descentralización, para acercar los servicios a los ciudadanos receptores o usuarios, otorgará a las corporaciones locales la posibilidad de gestionar mayor cantidad de recursos, pero también obligará a proporcionar más y mejor calidad en la prestación de los servicios y para ello se deben buscar nuevos paradigmas de gestión.

1.2. La respuesta a los desafíos:

Efectivamente, en todos los países de nuestro entorno se vive un proceso de reconfiguración y adaptación de las instituciones públicas, en el que destaca cada vez más el papel clave de los gobiernos locales. Los municipios asumen responsabilidades y obligaciones impulsados por las transformaciones sociales, políticas y económicas, que no siempre implican la asignación de los recursos necesarios.

Esta situación hace que hoy los gobiernos locales se enfrenten a múltiples desafíos:

- La definición competencial ambigua e insuficiente.
- El carácter uniformista del régimen local.
- Las limitaciones normativas, que frenan la intención municipal.
- Los mecanismos de control que ejercen otras administraciones.
- El incremento de las obligaciones, y cargas municipales, sin compensación financiera.

En este sentido, la situación actual de los gobiernos locales nos lleva a realizar una reflexión en un triple eje:

1. **El competencial.** (Es necesario dotar a los entes municipales de más competencias bien financiadas.)
2. **Los niveles de gobierno.** (Es preciso realizar un profundo análisis de la situación actual y definir el modelo de las entidades supra-municipales.)
3. **La organización y funcionamiento.** (Deben establecerse líneas de organización y funcionamiento claro de las entidades locales y reforzar la potestad de autoorganización.)

La reflexión no será válida si no se apuntan vías de solución, y éstas han de ir en un doble sentido.

Por un lado el sistema político-administrativo, el Estado; tiene la responsabilidad de **dotar a los municipios de competencias, de recursos financieros suficientes y de formas instrumentales de intervención**, acordes a las exigencias y desafíos de la nueva sociedad abierta. Por otro lado, las propias Entidades Locales han de adoptar una orientación más estratégica y gestionar con eficacia y creatividad, bajo el paradigma de la Calidad Total.

2.1. Principios de un sistema competencial local.

La reforma del gobierno y la administración local en España, debe fundamentarse en el acervo europeo en la materia, recogido sustancialmente en el conjunto de Recomendaciones y Convenios del Consejo de Europa sobre la democracia local, y especialmente en la *Carta Europea de Autonomía Local*, ratificada por España, como "constitución" europea del régimen local, así como en el **principio de subsidiariedad**, consagrado en el derecho de la Unión Europea y en el proyecto de Constitución Europea.

El compromiso por el desarrollo de la dimensión política y competencial de las Corporaciones Locales es fundamental, por ser éstas las instituciones más próximas a los ciudadanos y mejor valoradas por ellos. Se funda en los principios constitucionales de autonomía local y subsidiariedad (es decir, que la competencia pública la ejerza la administración más cercana al ciudadano, en la medida en que tenga la capacidad para hacerlo), también contemplados en la *Carta Europea de Autonomía Local*.

Los principios que deben regir el modelo competencial son los siguientes:

a) *Autonomía*

Como principio esencial del régimen local español que debe estar definido de manera clara, completa y sistemática, **incluyendo consecuencias de orden competencial**. Este principio deberá establecer para la gestión de intereses municipales:

- El ejercicio de las competencias atribuidas por ley y con la finalidad de satisfacer los intereses de la población a la que se dirigen, de acuerdo con el principio de subsidiariedad.
- El desarrollo de sus competencias bajo su responsabilidad con los mecanismos establecidos de coordinación intergubernamental.
- El principio de lealtad institucional como eje de las relaciones entre las administraciones públicas.
- Consulta y participación de los municipios en las decisiones que afecten directamente a sus colectividades y a su gestión.

- Fuentes de financiación suficientes.
- Plena potestad de autoorganización.

El artículo 3.1 de la *Carta Europea de la Administración Local* contiene, en este sentido, **un concepto avanzado y ambicioso**, cuando dispone que por autonomía local se entiende "el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes".

b) Subsidiariedad

Complemento del principio anterior y en base al cual se deben establecer algunos criterios básicos:

- **Los municipios ejercerán las actividades de naturaleza ejecutiva y administrativa**, que puedan desarrollar en el ámbito municipal y que la ley no atribuya a otras administraciones públicas.
- Las **leyes sectoriales** que regulan ámbitos materiales donde concurren intereses locales **deben justificar** la existencia de intereses estatales y/o autonómicos para atribuir a la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma competencias ejecutivas.
- En casos como el anterior se posibilitará que las administraciones locales que **acrediten su capacidad de gestión y voluntad de ejercicio**, puedan ejercer estas competencias como delegadas.

c) Proporcionalidad

Otro elemento a tener en cuenta en el modelo competencial debe ser la **disparidad en la capacidad de gestión de los municipios**, para que de esta forma y en aplicación del principio de proporcionalidad, se garantice la eficacia en la gestión municipal.

La definición de competencias municipales debe hacerse con **flexibilidad**, teniendo en cuenta la diversidad existente en la capacidad de gestión, permitiendo en cada caso la aplicación efectiva del principio de **subsidiariedad**.

2.2. Competencias locales y calidad de servicio. Un nivel mínimo de exigencias

La *Ley Básica de Régimen Local* debe establecer un **ámbito mínimo de competencias municipales**, a desarrollar por las Comunidades Autónomas.

El alcance competencial mínimo debiera referirse a:

- Competencias relativas a la determinación y gestión de los ingresos y a la disposición de los gastos.
- Competencias relativas al desarrollo, organización y funcionamiento municipal.
- Competencias relativas a las relaciones del gobierno local con los ciudadanos.
- Competencias referidas a la disposición y gestión de los bienes municipales.
- Competencias relativas a la ordenación, protección y control de los usos que pueda ser objeto del territorio municipal.
- Competencias referentes a la ordenación y control de las actividades desarrolladas en el municipio.
- Competencias relativas a la seguridad y protección de la colectividad local.
- Competencias relativas al establecimiento y gestión de los servicios urbanos.
- Competencias relativas a la capacidad local de incidir y participar en la gestión de los problemas generales.

En el ámbito material, el *Libro Blanco para la reforma del Gobierno Local* (primer borrador) presentado por el Ministro de Administraciones Públicas, Jordi Sevilla, el 17 de enero de 2005, estima que deben atribuirse determinadas competencias a los Ayuntamientos en las siguientes materias:

- Seguridad ciudadana.
- Circulación de vehículos y servicios de movilidad.
- Protección civil y prevención y extinción de incendios.
- Urbanismo y ordenación del territorio y espacios públicos.
- Vivienda.
- Medio ambiente.
- Agua.
- Energía.
- Telecomunicaciones y sociedad de la información.
- Limpieza y residuos.
- Salud pública.

- Cementerios y servicios funerarios.
- Asistencia sanitaria.
- Servicios para la integración y la cohesión social.
- Deportes y ocio.
- Cultura.
- Educación.
- Ordenación y promoción de la actividad económica.
- Colaboración con la administración de justicia.

A la hora de fijar los contenidos de esta "Lista" y desde el punto de vista de la modernización y calidad, entendemos que deberían tenerse en cuenta estas consideraciones:

1. Aquellas funciones y servicios en los que prima la relación directa con el usuario o receptor (los denominados "servicios de frontera") deben atribuirse de forma plena y efectiva a las Entidades Locales, siempre que tengan capacidad:

- Desde el **punto de vista de la relación**, la clave es la receptividad y capacidad de respuesta en tiempo.
- Desde el **punto de vista material**, en general se trata de políticas preventivas, y las Entidades Locales son las que mejor y más eficazmente pueden desarrollarlas.

2. Se deben evitar "duplicidades", situaciones confusas para el ciudadano sobre la responsabilidad de cada administración, etc., ya que esto es fundamental para la eficacia y calidad de servicio.

En todo caso, supondría la asunción de un número importante de nuevas competencias para las que, para garantizar un ejercicio eficaz y eficiente, sería necesario que los gobiernos locales dispusieran de herramientas de gestión adecuadas.

**2.3. La gestión de los servicios públicos locales:
 La calidad como criterio determinante**

Una vez analizado el ámbito competencial, es necesario tomar en consideración aspectos determinantes en la gestión pública y el gobierno eficiente y participativo.

En este sentido, tal y como recoge el "Libro Blanco de la Administración Local Andaluza", los representantes políticos de los Ayuntamientos andaluces encuestados consideran que **uno de los principales retos de sus Ayuntamientos es el de mejorar la calidad de los servicios** que actualmente vienen prestando y en menor medida, extender a toda la ciudadanía de sus municipios aquellos servicios que en la actualidad no llegan a todos los sectores de la población.

Este ejemplo pone en evidencia que **la calidad es un principio clave en la gestión municipal. La gestión de calidad se presenta no sólo como una filosofía de mejora sino también como una forma distinta de gobernar, más atenta a las expectativas de los ciudadanos, más participativa y democrática y que por tanto debemos tener en cuenta en la configuración orgánica-funcional de la administración local.**

En el proceso de aplicación de la gestión de calidad en el ámbito público, los grandes municipios han sido pioneros, y en general la Administración Local es la que presenta prácticas más exitosas y mejores resultados.

Dos son las claves que han impulsado este fenómeno y que indirectamente ya hemos aludido en páginas anteriores:

- a) La escasez de recursos de las haciendas locales.
- b) Las crecientes demandas ciudadanas provocadas por las transformaciones sociales y políticas e incrementadas por la proximidad.

A continuación presentamos los rasgos fundamentales de la **calidad total como paradigma actual de gestión** y su aplicación a las Administraciones Públicas para lograr la consecución de un objetivo triple:

- a) Búsqueda de un gobierno local ágil y eficaz.
- b) Búsqueda de mecanismos de control y seguimiento de la gestión municipal.
- c) Reforzar la participación ciudadana en los asuntos públicos.

Tenemos que contemplar también que cada vez más se darán situaciones en las que para asegurar la efectividad del control sobre el gobierno local, los miembros electivos tienen que desarrollar actuaciones de seguimiento de la gestión municipal en las Comisiones de Pleno, donde estarán obligados a comparecer los responsables de la gestión, los empleados públi-

cos con funciones directivas y los concesionarios de servicios, para informar cuando así se les requiera.

El interés de la mejora en la gestión debe desarrollarse con la **prioridad de la transparencia y la información** por la que se validan las actuaciones municipales, y es por eso por lo que la **excelencia también se fundamenta en una mejora de la relación con los usuarios de los servicios como principio para la adecuación de las prestaciones a las expectativas y a las necesidades, y como fin para informar de las actuaciones desarrolladas.**

Buscar la participación activa de los ciudadanos a través de mecanismos sencillos, objetivos, inteligibles y consensuados de manera que sea un punto de partida para la mejora de la prestación de los servicios y para la comparación y detección de las mejores prácticas.

Las herramientas y metodologías que se tratarán en las diferentes guías han de contribuir a mejorar la gestión de las nuevas competencias. A continuación sintetizamos algunas de ellas y su contribución a esta nueva realidad.

- a) Planes de Calidad
- b) Cartas de Servicio al Ciudadano
- c) Modelos de Excelencia en el ámbito de la Administración Local
- d) La gestión por procesos, los sistemas de calidad en la gestión y la certificación ISO 9000:2000.
- e) La medición de la percepción y satisfacción ciudadano.
- f) Sistema de quejas y sugerencias.
- g) Sistemas de seguimiento, evaluación y mejora del servicio ofrecido al ciudadano por la Administración Local: indicadores de actividad y cuadro de mando.

a) PLANES DE CALIDAD:

La clave para una buena gestión y orientación al ciudadano se encuentra en el **equilibrio** entre las expectativas sobre el servicio y las percepciones que de su funcionamiento tengan los usuarios del mismo. Un plan de calidad deberá tener los siguientes objetivos:

- a) Iniciar la evaluación institucional y fomentar la implantación de sistemas de calidad integral para la mejora continua.
- b) Promover la participación de los grupos de interés local en el desarrollo y gestión del plan de calidad.
- c) Desarrollar metodologías homogéneas con las existentes en otros niveles de la Administración Pública e incluso en la Unión Europea, que permitan establecer estándares contrastados para la acreditación de la calidad alcanzada.
- d) Implantar un sistema de información a los ciudadanos/usuarios de los servicios y grupos de interés en general, basado en la evaluación por resultados y apoyado en un catálogo de indicadores, que pueda servir de base para la toma de decisiones en el ámbito competencial.
- e) Establecer un sistema de prestación del servicio que garantice la calidad en la prestación de conformidad con estándares internacionales.

b) LAS CARTAS DE SERVICIOS AL CIUDADANO

Las Cartas de Servicios son documentos en los que se da a conocer a los ciudadanos los compromisos, en términos de utilidad, fiabilidad, celeridad, etc., que una Administración asume en la prestación de sus servicios.

Las Cartas de Servicios pretenden ser expresión de un "contrato" entre la Administración y los ciudadanos. Deben pues elaborarse partiendo de las necesidades y expectativas de éstos, que tendrán derecho a reclamar y obtener una compensación o al menos una disculpa formal, en caso de incumplimiento de los compromisos.

Las Cartas de Servicios son un instrumento de calidad. En primer lugar porque establecen un **compromiso de servicio** y en segundo porque **expresan una forma de trabajo orientada al ciudadano**. Una forma de trabajar que implica el abandono de la tradicional **programación "condicional"**, sustituyéndola por una **programación "por objetivos"**, en función de los destinatarios de la actividad, los ciudadanos/usuarios de los servicios.

Constituyen un modelo de sencilla aplicación y elevado potencial para la mejora continua, especialmente en la Administración Local, que gestiona los servicios más "visibles", cercanos y cotidianos.

Pero para ello, los gestores de servicios municipales deben establecer **compromisos explícitos, concretos, públicos y accesibles al control de los receptores o usuarios**, soportados en un buen sistema de medición.

c) MODELOS DE EXCELENCIA EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

A continuación exponemos diversos modelos "de calidad" o gestión excelente. El objetivo no es hacer un estudio exhaustivo de cada modelo, sino una breve descripción de los mismos que permita a los técnicos de las administraciones locales disponer de elementos de juicio suficientes para configurar su propio camino, el que consideren más adecuado para alcanzar la excelencia en la gestión en el nuevo escenario de la descentralización.

- EL MODELO DEMING

Este Modelo fue desarrollado en Japón en 1951 y gestionado por la JUSE (Unión Japonesa de Científicos e Ingenieros). El objetivo que propone este modelo es comprobar, mediante la implantación del control de calidad en toda la organización, que se hayan obtenido buenos resultados en la gestión. El enfoque es doble:

- La satisfacción de clientes
- La búsqueda del bienestar público

Este Modelo se estructura en diez capítulos:

■ Capítulo 1: La política de la compañía y su planificación

Se examina cómo se concretan las políticas de dirección y cómo se comunican a toda la organización. También se evalúa si éstas son adecuadas y presentadas de forma clara.

■ Capítulo 2: La organización y la dirección

Se examina cómo están definidas y clarificadas las posiciones de autoridad/responsabilidad y cómo se promueve la cooperación en la organización, así como la estructura del control de calidad.

■ Capítulo 3: La educación y difusión del control de calidad

Se analiza la formación en los recursos humanos de la organización en materia de control de calidad y el grado de aprovechamiento posterior de esta formación.

■ **Capítulo 4: La recogida, transmisión y uso de la información**

En este capítulo se examina cómo se recoge y analiza la información sobre calidad, tanto intra como extra organizativa y cómo se transmite en la organización.

■ **Capítulo 5: El análisis**

Se estudian y analizan los problemas referentes a la calidad, herramientas y métodos utilizado la aplicación práctica del análisis realizado.

■ **Capítulo 6: Los procedimientos de estandarización**

Se examina el sistema de establecimiento de estándares, así como los procedimientos de revisión y actualización de los mismos en la organización.

■ **Capítulo 7: El control**

Se analiza cómo se articula la revisión periódica de los procedimientos para el mantenimiento y mejora de la calidad y la definición de responsabilidades en esta materia.

■ **Capítulo 8: Garantizando la Calidad**

Se examina el sistema implantado para garantizar la calidad de los productos / servicios prestados por la organización.

■ **Capítulo 9: Los resultados**

En este capítulo se miden los resultados obtenidos de la realización del producto/prestación del servicio, si éstos son o no de calidad, si se han mejorado o no, si en términos globales (recursos humanos, tecnológicos, físicos y materiales, etc.) se ha mejorado.

■ **Capítulo 10: Los planes de futuro**

Se analiza en este capítulo si se conoce la situación actual de la organización y la forma en la que se realiza la planificación para mejorar en el futuro.

– **EL MODELO BALDRIGE**

Éste es el Modelo fomentado por la Administración estadounidense, creado en 1987, con una doble misión:

- Sensibilizar al país y a las industrias promocionando la Gestión de la Calidad Total como un método competitivo de gestión empresarial.

- Disponer de un medio de reconocimiento formal y público de los méritos de aquellas organizaciones que hubieran implantado con éxito la gestión de la Calidad.

El origen del premio Baldrige fue el reconocimiento de que la productividad estadounidense, al comienzo de la década de los ochenta estaba en declive. Se crea así el Premio Nacional de Calidad, semejante al Premio Deming de Japón, y con una estructura, requisitos y contenidos semejantes. Fue así como surge el Premio en honor del Secretario de Comercio Malcolm Baldrige.

El premio se basa en criterios diseñados para definir una norma de excelencia para las organizaciones que traten de alcanzar los más altos niveles de calidad, funcionalidad y competitividad. La evaluación tiene en cuenta todos los requisitos clave para alcanzar la excelencia y calidad, al igual que las conexiones entre esos requisitos clave.

El juicio de asignación del premio comprende cuatro elementos:

- a. La planificación.
- b. La implantación.
- c. La medición.
- d. La retroalimentación del sistema.

Así, las organizaciones deben sobresalir en los siete criterios siguientes:

- **Criterio 1. LIDERAZGO:**

Este criterio examina cómo crea y sostiene la dirección valores claros y visibles de calidad, junto con un sistema de administración que guíe todas las actividades hacia la excelencia.

El liderazgo necesita comunicar los valores de calidad por toda la organización y establecer un sistema de medición para determinar cómo se han adoptado esos valores de calidad.

- **Criterio 2. INFORMACIÓN Y ANÁLISIS:**

El criterio información y análisis examina el objeto, validez, uso y administración de los datos e información que respalda al sistema general de administración de calidad de la organización.

Los procesos, por su parte, deben ser correctos para asegurar la consistencia, normalización, revisión, actualización y acceso a la información.

■ **Criterio 3. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE LA CALIDAD:**

Este criterio tiene en cuenta el proceso de planificación para alcanzar o retener el liderazgo en materia de calidad, y el modo en el que la organización integra la planificación de la mejora de calidad en la planificación general.

■ **Criterio 4. UTILIZACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS:**

En este criterio se examina la eficacia de los esfuerzos de la organización para desarrollar y alcanzar el potencial completo del personal, y para mantener un ambiente que conduzca a la participación plena, el liderazgo de calidad y el progreso personal y organizativo.

La organización debe, en este sentido, alentar la participación de los empleados, facultar el trabajo en equipo y la innovación.

■ **Criterio 5. GARANTÍA DE LA CALIDAD DE PRODUCTOS Y SERVICIOS:**

Este criterio tiene en cuenta lo sistemático de los métodos que aplica la organización para garantizar y asegurar la calidad de los productos realizados y/o los servicios prestados. Estos métodos están basados principalmente en el diseño y **control de procesos**, incluyendo el control de materiales comprados y servicios subcontratados.

Las necesidades de los clientes se deben convertir en los requisitos adecuados del producto, servicio y por tanto del proceso. La organización debe crear métodos para diseñar, desarrollar y validar puntualmente los productos, servicios y procesos.

■ **Criterio 6. RESULTADOS DE LA CALIDAD:**

En el criterio resultados de la calidad se examinan los niveles de calidad y su mejora basándose en mediciones objetivas derivadas del análisis de las operaciones de la organización. También se examinan los niveles actuales en comparación con las organizaciones de características similares e incluso de la competencia.

■ **Criterio 7. SATISFACCIÓN DEL CLIENTE:**

El último criterio examina el conocimiento que la organización tiene del cliente, los sistemas generales de servicio al cliente, la capacidad de respuesta y su capacidad para garantizar su satisfacción.

A cada uno de estos criterios principales, se les asigna un máximo de puntos durante el proceso de evaluación de la organización, estos puntos se distribuyen en varios subcriterios. El sistema de evaluación se basa en tres dimensiones:

- a) Método.
- b) Difusión.
- c) Resultados.

El **método** se refiere a los sistemas utilizados por la organización para alcanzar los objetivos que se mencionan en cada criterio del modelo.

La **difusión** se refiere al grado en que se aplican los métodos a todas las áreas y actividades pertinentes mencionadas y que están implicadas en cada criterio.

Los **resultados** se refieren a las consecuencias y efectos al alcanzar los objetivos mencionados e implícitos en los criterios del modelo.

- EL MODELO EFQM DE EXCELENCIA

En 1988 se crea en Europa la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad (EFQM), con la misión de estimular el proceso de convertir la calidad en un elemento decisivo que permita a las organizaciones obtener una ventaja competitiva.

Este modelo es la respuesta europea a las iniciativas japonesa y americana en el ámbito de la calidad total. La acción más destacada de EFQM, ha sido impulsar la creación del Premio Europeo de Excelencia, que vio la luz en 1991 como Premio Europeo a la Calidad y que cuenta entre sus patrocinadores con la Comisión Europea y la Organización Europea para la Calidad (EOQ).

Este premio cuenta en la actualidad las siguientes modalidades:

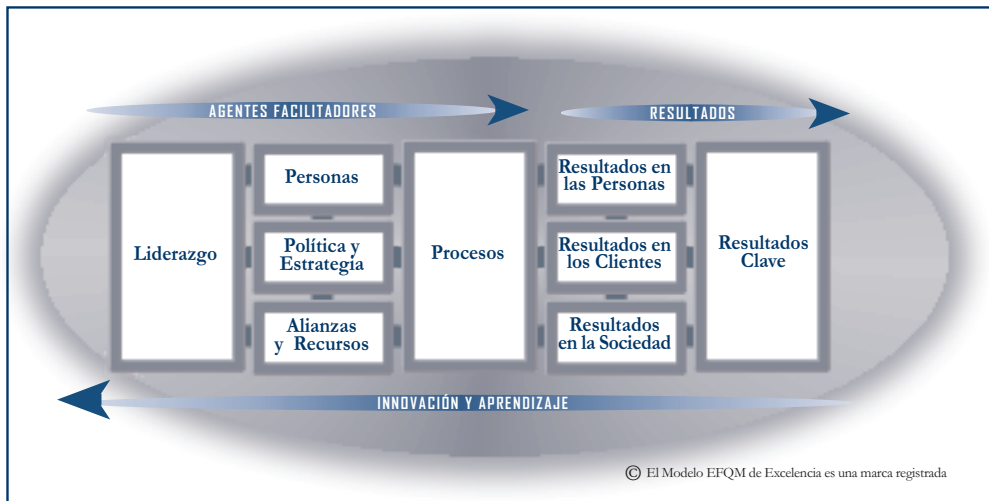
- Sector Público y Organizaciones del Voluntariado.
- Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) independientes.
- Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) subsidiarias.
- Grandes empresas.
- Unidades Operacionales.

Para cada una de las categorías se establecen los siguientes galardones:

- **El Premio Europeo a la Calidad** (European Quality Award) que se entrega a aquella organización que sea el máximo referente de la Gestión de la Calidad Total en Europa.
- Los **Galardones Europeos a la Calidad** (European Quality Prizes) que se otorgan a aquellas organizaciones que demuestra la excelencia de su gestión en calidad como proceso de mejora continua.
- La **mención como finalistas** (Finalist) que se concede a aquellas organizaciones que, a pesar de no ser premiadas con alguna de las distinciones anteriores, han llegado hasta el final del proceso de evaluación del premio demostrando, por tanto, un elevado nivel de compromiso hacia la excelencia en la gestión.

EL Modelo EFQM nos indica, en términos generales, que los resultados globales obtenidos por una organización excelente, se consiguen teniendo clientes satisfechos, empleados comprometidos y satisfechos y una organización que contribuye al desarrollo de la comunidad donde está implantada. Para lograr los resultados hay que gestionar con acierto los procesos de trabajo, el personal, los recursos y las alianzas, todo ello alineando estrategias, políticas y objetivos coherentes y bajo el liderazgo de la dirección de la organización.

El Modelo EFQM ha sido adoptado por el Ministerio de Administraciones Públicas y es utilizado como modelo para los premios a la Calidad en la Administración General del Estado (RD 1259/1999, de 16 de julio, por el que



se regulan las cartas de servicio y los premios a la calidad en la Administración General del Estado). Se basa en el análisis y valoración de nueve criterios que abarcan los conceptos fundamentales sobre cómo deben realizarse las cosas en una organización, a partir de las prácticas de gestión consideradas como Excelentes.

Este Modelo ha sido diseñado para poder ser aplicado a cualquier tipo de organización, independientemente de su tamaño, del sector de actividad o del país donde ejerza su actividad o del grado de experiencia en Gestión de Calidad Total.

A continuación se exponen los nueve criterios que componen el Modelo EFQM de Excelencia. Estos criterios deben ser adaptados para el Sector Público.

- **Criterio 1: LIDERAZGO**

Definición: "Los Líderes Excelentes desarrollan y facilitan la consecución de la misión y la visión, desarrollan los valores y sistemas necesarios para que la organización logre un éxito sostenido y hacen realidad todo ello mediante sus acciones y comportamientos. En periodos de cambio son coherentes con el propósito de la organización; y, cuando resulta necesario, son capaces de reorientar la dirección de su organización logrando arrastrar tras ellos al resto de las personas."

Si se aplica este criterio en la Administración, hemos de diferenciar entre el papel de los líderes políticos y el de los directivos que gestionan las organizaciones.

Como la propia definición establece, el equipo directivo debe ser el motor de la cultura de la Calidad Total en la organización, área o unidad administrativa, según corresponda. **Los directivos deben buscar la excelencia en su forma de gestión con su comportamiento y decisiones.** Por otro lado, se debe transmitir al personal el compromiso con el proyecto de calidad, compromiso que debe ser percibido por el personal de la organización, área o unidad administrativa. Asimismo, los directivos deben establecer una cultura de calidad y debe ser los principales difusores y formadores de la misma. No debemos olvidar que debe haber coherencia entre lo que se dice y lo que se hace.

- **Criterio 2: POLÍTICA Y ESTRATEGIA**

Definición: *"Las Organizaciones Excelentes implantan su misión y visión desarrollando una estrategia centrada en sus grupos de interés y en la que se tiene en cuenta el mercado y el sector donde operan. Estas organizaciones desarrollan y despliegan políticas, planes, objetivos y procesos para hacer realidad la estrategia."*

Con este criterio se pretende conocer cómo la unidad administrativa formula, desarrolla y revisa su planificación y estrategia, transformándola en planes de acción concretos.

En este criterio debe tenerse en cuenta la cultura interna, la estructura y las operaciones a corto y largo plazo, teniendo en cuenta las prioridades, el rumbo de la organización y las necesidades de los clientes, **entendiendo como clientes a los ciudadanos.**

Se debe reflejar en este criterio los principios de Calidad Total de la organización o unidad administrativa y el modo en el que se alcanzarán los objetivos a través de estos principios, teniendo en cuenta que el conjunto debe ser un todo coherente. Esta estrategia una vez establecida debe comunicarse al conjunto del personal para ser conocida y hacer posible su implantación. Todos los planes de implantación que se deriven de la estrategia deben contar con procedimientos de seguimiento, revisión y mejora continua.

- **Criterio 3: PERSONAS**

Definición: *"Las Organizaciones Excelentes gestionan, desarrollan y hacen que aflore todo el potencial de las personas que las integra, tanto a nivel individual como de equipos o de la organización en su conjunto. Fomentan la justicia e igualdad e implican y facultan a las personas. Se preocupan, comunican, recompensan y dan reconocimiento a las personas para, de este modo, motivarlas e incrementar su compromiso con la organización logrando que utilicen sus capacidades y conocimientos en beneficio de la misma."*

El personal es el principal recurso de la organización y lo componen todos los empleados y voluntarios que directa o indirectamente ofrecen un servicio.

Es misión de la Administración conseguir el pleno potencial en el trabajo del personal dentro del marco jurídico existente. La unidad debe explicitar

las restricciones a las que se enfrenta, así como comentar cómo trabaja dentro de este marco para lograr potenciar y desarrollar a sus empleados.

Un factor muy importante es el establecimiento de canales de comunicación con los empleados, así como **potenciar su creatividad**.

- **Criterio 4: ALIANZAS Y RECURSOS**

Definición: *"Las Organizaciones Excelentes planifican y gestionan las alianzas externas, sus proveedores y recursos internos en apoyo a su política y estrategia y del eficaz funcionamiento de sus procesos. Durante la planificación, y al tiempo que gestionan sus alianzas y recursos, establecen un equilibrio entre las necesidades actuales y futuras de la organización, la comunidad y el medio ambiente."*

La gestión de los recursos debe estar enfocada al correcto desarrollo de la estrategia de la organización. Los recursos que deben ser gestionados son los financieros, los de información, materiales, inmuebles y tecnológicos, que deben contribuir a la mejora continua, así como a proporcionar beneficios a la organización.

La información debe ser un recurso transparente o accesible a todos los empleados. Para ello debe facilitarse que ésta se encuentre disponible y al alcance de todos. La tecnología y otros recursos deben utilizarse en apoyo al desarrollo de planes y objetivos.

Las relaciones con los proveedores deben estar presididas por el objetivo de alcanzar la mejora continua y el beneficio mutuo. Por ello se deben establecer planes de valoración, selección y optimización de proveedores en el marco de la normativa sobre contratación.

- **Criterio 5: PROCESOS**

Definición: *"Las Organizaciones Excelentes diseñan, gestionan y mejoran sus procesos para satisfacer plenamente a sus clientes y otros grupos de interés y generar cada vez más valor para ellos."*

La gestión de los procesos en una organización o unidad administrativa debe buscar optimizar la eficacia y la eficiencia en función de los ciudadanos, cuyas necesidades y principalmente sus prioridades deben estar debidamente identificadas.

Por **proceso** entendemos la serie de actividades interrelacionadas destinadas a la prestación del servicio. Los procesos críticos de la organización o de cualquier unidad administrativa (prestataria de servicios o de apoyo), una vez identificados y establecida su gestión a través de los principios de aseguramiento de la calidad, deben ser revisados a fin de examinar si están cumpliendo los requisitos especificados y si son mejorados y modificados de acuerdo con la cultura de la mejora continua. Los procesos deben estar alineados con la misión, visión y valores corporativos.

- **Criterio 6: RESULTADOS EN CLIENTES**

Definición: *"Las Organizaciones Excelentes miden de manera exhaustiva y alcanzan resultados sobresalientes con respecto a sus clientes."*

Este criterio evalúa los logros de la organización en relación con sus clientes, pero no hemos de referirnos a los logros generales de la organización que se analizan en el criterio 9 del Modelo EFQM de Excelencia. **Aquí hemos de entender como clientes a los perceptores directos de los servicios públicos.**

Se debe identificar la percepción real que tienen los ciudadanos sobre la calidad de los servicios/productos que se le ofrecen y si estos cumplen con sus expectativas. La información sobre el nivel de satisfacción de los ciudadanos debe extraerse de la percepción directa que éstos tienen, así como de las mediciones de carácter complementario que realice la organización.

- **Criterio 7: RESULTADOS EN LAS PERSONAS**

Definición: *"Las Organizaciones Excelentes miden de manera exhaustiva y alcanzan resultados sobresalientes con respecto a las personas que las integran."*

Se debe conocer en qué medida las personas que trabajan en la organización o en la unidad administrativa ven satisfechas sus expectativas y cómo esta satisfacción repercute sobre la motivación y la satisfacción en el puesto de trabajo.

Los resultados logrados en este criterio se deben contrastar con las acciones establecidas en el Criterio 3 (Personas), ya que en buena lógica los resultados obtenidos serán consecuencia de las acciones contenidas en el criterio agentes (Criterio 3-Personas).

A través de encuestas y del conocimiento de la eficacia, de la implicación y de la participación en las actividades realizadas, el nivel de conflictividad, la rotación en los puestos, etc., se puede llegar a conocer la satisfacción del personal.

- **Criterio 8: RESULTADOS EN LA SOCIEDAD**

Definición: *"Las Organizaciones Excelentes mide de manera exhaustiva y alcanzan resultados sobresalientes respecto a la sociedad."*

Este criterio examina los logros alcanzados para satisfacer las necesidades y expectativas de la sociedad en general, cuánto ésta se ve afectada por el funcionamiento de la organización o de los servicios que ésta presta.

Así, debe ser percibida por la sociedad como integrada en ésta e implicada en los temas sociales candentes, así como sensibilizada y activa en la consecución de un óptimo estado sostenible de bienestar. Este funcionamiento excluye las actividades que sean consecuencia del cumplimiento directo de sus funciones, las cuales se tratan en los criterios 6 y 9.

- **Criterio 9. Resultados clave**

Definición: *"Las Organizaciones Excelentes miden de manera exhaustiva y alcanzan resultados sobresalientes con respecto a los elementos clave de su política y estrategia."*

Este criterio sirve para conocer los logros/resultados alcanzados respecto a los objetivos diseñados en la planificación y en la estrategia para satisfacer las expectativas de los ciudadanos, es decir, **los resultados**. Entendiendo por resultados las mediciones de eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios, los objetivos y las metas alcanzadas.

Los resultados de este criterio deben ponerse en relación con el Criterio 2, "Política y Estrategia", y con el Criterio 5, "Procesos".

d) LA GESTIÓN POR PROCESOS, LOS SISTEMAS DE CALIDAD EN LA GESTIÓN Y LA CERTIFICACIÓN ISO 9000:2000

La versión 2000 de las normas ISO 9000 trasciende la concepción propia del "aseguramiento", para conformar un **sistema de gestión** enfocado a la mejora continua.

El nuevo diseño de la familia ISO 9000 permite la aproximación a la Calidad Total ya que incorpora al cliente de manera activa y asume el enfoque de procesos. Las organizaciones deberán identificar sus procesos y conforme a los mismos establecer la planificación, la gestión y la evaluación, para identificar claramente oportunidades de **mejora** que permitan alcanzar la **satisfacción del cliente**.

Así, el Sistema de Gestión de la Calidad se dibuja como el método de gestión soportado por una estructura documental y fundamentada en una filosofía de actuación homogénea y en la constante búsqueda de la mejora, basado en la Norma UNE-EN ISO 9001:2000.



Si realizamos un breve análisis de los principios que guían la gestión de la calidad en el marco que nos propone la Norma UNE-EN ISO 9001:2000, podemos destacar:

- Enfoque al cliente:

Es preciso, comprender las necesidades actuales y futuras de los clientes, satisfacer sus requerimientos.

- ❖ Identificar los atributos valorados por los clientes de nuestros servicios
- ❖ Identificar procesos
- ❖ Identificar aspectos críticos de la calidad para cada proceso
- ❖ Gestionar en base a indicadores

- Liderazgo:

Crear un ambiente interno de trabajo en el cual el personal se involucre totalmente en la consecución de los objetivos de la organización.

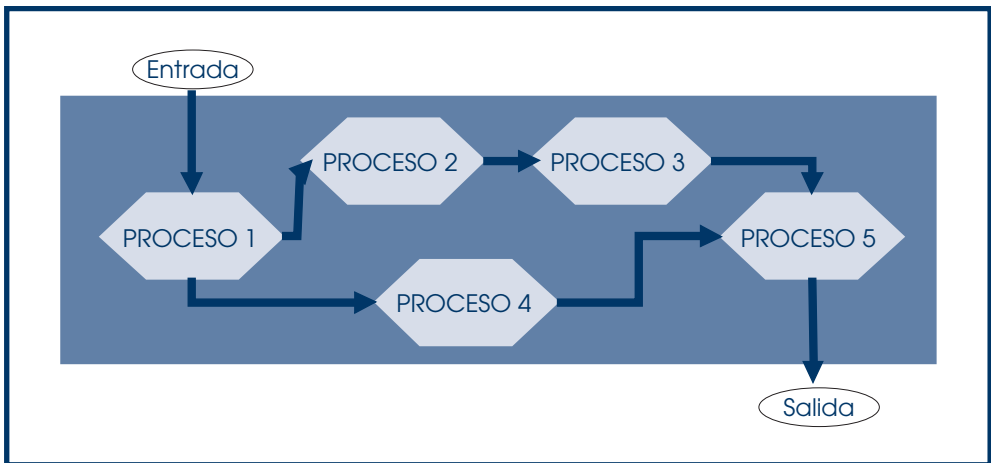
- Participación del personal:

Fomentar las habilidades del personal para ayudar a la consecución de los objetivos de la organización.

- Enfoque basado en procesos

Entendiendo como proceso el conjunto de actividades relacionadas que transforman elementos de entrada en resultados.

El modelo se basa en la identificación, gestión e interrelación de los procesos y está dirigido a obtener unos resultados más eficientes gestionando sus recursos y actividades.



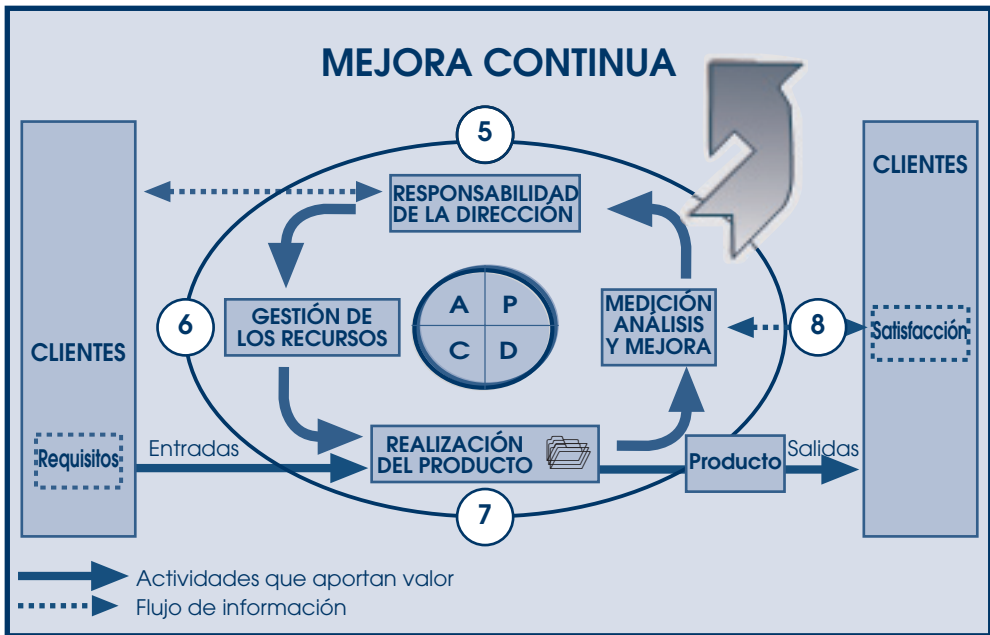
- Mejora continua

Hacer de la mejora continua un objetivo permanente de la organización. Para ello se propone un enfoque basado en hechos para la toma de decisiones de tal forma que el análisis de los datos y la información obtenida por la organización sirvan de base para la planificación.

En este gráfico se representan los siguientes elementos:

5. Responsabilidad de la dirección:

La dirección debe proponer la realización de actividades que muestren el liderazgo en el desarrollo, implantación y mantenimiento del sistema de gestión de la calidad así como la mejora continua.



6. *Gestión de recursos:*

Es preciso determinar los recursos humanos y materiales para:

- ❖ Implantar y mantener el sistema de gestión de la calidad.
- ❖ Aumentar la satisfacción de los clientes mediante el cumplimiento de los requisitos identificados.

7. *Realización del producto / prestación del servicio:*

Aquí se recogen las actividades de planificación y desarrollo de la prestación del servicio por parte de la organización, así como los controles a establecer para garantizar la conformidad con los requisitos establecidos.

8. *Medición, análisis y mejora:*

Este apartado evidencia la necesidad de implantar procesos que garanticen actividades de mejora en la organización mediante la aplicación de herramientas de medición dirigidas a:

- a) La mejora de los procesos
- b) La mejora de la satisfacción de los clientes
- c) La mejora del propio sistema de gestión

e) LA MEDICIÓN DE LA PERCEPCIÓN Y SATISFACCIÓN CIUDADANA

Este enfoque se basa en la idea de que, **conociendo las expectativas y la percepción de los usuarios, se adoptan mejores decisiones.**

Para conseguir un buen nivel de calidad de los servicios es preciso atender a tres aspectos fundamentales de los mismos:

- ▶ *Los servicios son intangibles.* Son prestaciones, "experiencias" que tiene un ciudadano en su relación con la Administración. Por ello, es relativamente difícil establecer especificaciones precisas sobre cómo elaborar dicha prestación para poder estandarizar su calidad. Lo mismo ocurre con su evaluación. Los criterios que los ciudadanos utilicen para evaluar la prestación son difíciles de precisar al ser personales y por ello diferentes de un ciudadano a otro.
- ▶ *Los servicios son heterogéneos.* La prestación varía de un día a otro e incluso de un usuario a otro.
- ▶ *Producción y consumo son conceptos inseparables.* En todos los servicios, tanto públicos como privados, la prestación se produce en el mismo momento de su consumo. La evaluación que el ciudadano haga del servicio recibido tendrá en cuenta no solo el resultado final del mismo, sino también el proceso de recepción del servicio, es decir, las instalaciones, el trato, la profesionalidad, la accesibilidad, etc. **Los únicos criterios válidos para la evaluación de la calidad de un servicio son los que establecen los propios usuarios y éstos lo hacen en función de sus expectativas.** Podemos definir la calidad en el servicio como la diferencia que establece el usuario entre sus propias expectativas y el servicio realmente recibido o, en otras palabras, entre su expectativa y su percepción.

Calidad en el servicio

$$\text{Calidad} = \frac{\text{EXPECTATIVA DEL SERVICIO}}{\text{PERCEPCIÓN DEL SERVICIO}}$$

La clave para ofrecer un servicio de calidad se encuentra en el equilibrio entre las expectativas de servicio y las percepciones de los usuarios del mismo.

Para proporcionar un servicio de calidad es necesario poner en práctica un proceso de medición continua de la calidad para:

- ◆ Controlar y verificar la percepción de los usuarios sobre la calidad del servicio.
- ◆ Identificar las causas de las deficiencias en la calidad de dicho servicio.
- ◆ Tomar las medidas apropiadas para mejorar.

f) SISTEMA DE QUEJAS Y SUGERENCIAS

Quejas y sugerencias, constituyen una oportunidad para la **Administración** y también para el ciudadano. Para la Administración es una forma de **obtener información y ofrecer calidad** de servicio, y **para el ciudadano**, de **participar** con sus aportaciones.

¿Qué se debe hacer con las quejas?

Hay que **gestionar** eficientemente el sistema para garantizar:

1. La respuesta rápida (y, si es posible, ofrecer una solución satisfactoria) al ciudadano.
2. Identificar la causa que ha producido la "queja" del ciudadano para tratar de buscar soluciones preventivas, es decir, detectar el fallo en el proceso aplicando medidas correctoras de la no calidad.

Las sugerencias y quejas de los ciudadanos han de concebirse como oportunidad para el servicio.

Facilitar vías de acceso a los ciudadanos para realizar sugerencias y quejas es también un medio de fomentar su participación en los quehaceres públicos.

Sin lugar a dudas, facilitar la entrada de sugerencias y quejas es, en sí mismo, un aporte de calidad al servicio que se presta.

g) SISTEMAS DE SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA DEL SERVICIO OFRECIDO AL CIUDADANO POR LAS ADMINISTRACIONES LOCALES: INDICADORES DE ACTIVIDAD Y CUADRO DE MANDO

Un cuadro de mando de indicadores es un instrumento que recoge de manera sintética y sistematizada la información relevante sobre la gestión, la realización de actuaciones y el cumplimiento de objetivos de una organización, con la finalidad de ser empleada por el directivo en la toma de decisiones.

Un cuadro de mando es, pues, un instrumento de gestión orientado a facilitar la acción; forma parte de un sistema de información y está soportado en los sistemas de gestión municipales.

Las herramientas que se introduzcan para el buen gobierno de la gestión municipal deben conseguir los siguientes objetivos:

- a) **Mejorar** el proceso de **toma de decisiones** y ayudar a conseguir los resultados deseados.
- b) **Sistematizar los controles** en la organización.
- c) **Facilitar la comunicación**.
 - ◆ **Ascendente:** presentación de resultados, informes de gestión...
 - ◆ **Descendente:** comunicación de objetivos, actuaciones, programas...
- d) Inducir procesos de **planificación** en las áreas en las que esta faceta no está suficientemente desarrollada.
- e) Ayudar a conocer el **carácter interdepartamental** de la acción de gobierno municipal.
- f) Facilitar un **conocimiento rápido y sintético** de los aspectos esenciales de la organización y su entorno.
- g) Servir como **instrumento de diálogo** entre unidades administrativas.

- ¿A quién va dirigido un cuadro de mandos?

El usuario tipo del cuadro de mandos es una persona con responsabilidad en la organización, independientemente del nivel jerárquico que ocupe. Dado que cada una de estas personas tendrá unas necesidades específicas de información (así como otras comunes a todo el Ayuntamiento), el diseño del cuadro de mandos deberá tener en cuenta esta especificidad. Aun así,

todos los cuadros de mando deberán respetar una serie de principios para garantizar su homogeneidad.

Un Cuadro de mando tiene pues los siguientes **objetivos generales**:

1. Consolidar el sistema de gestión de Calidad ya iniciado y seguir desarrollando la cultura de la mejora continua en la Administración Local.
2. Difundir la cultura de la Calidad de servicio entre los directivos de la organización.
3. Mejorar las relaciones entre unidades administrativas.
4. Obtener una información de gran interés para la mejora de la gestión de los servicios municipales.

Y los siguientes **objetivos específicos**:

1. Diseñar un sistema base de indicadores de gestión para todas las áreas y distritos municipales.
2. Diseñar una metodología para aplicaciones específicas en áreas concretas posibilitando, entre otros, la determinación de indicadores de coordinación y comunicación en procesos interdepartamentales.
3. Disponer de datos estándar para los puestos directivos.
4. Facilitar la realización de informes de gestión de manera sencilla y homogénea.

Con la implantación del cuadro de mando integral como herramienta de gestión y con el diseño, desarrollo e implantación de un observatorio de calidad, se facilita el derecho al acceso a la información y se fomenta la participación ciudadana. No hay que olvidar que el buen gobierno y la calidad de la democracia exigen la implantación de medidas que contribuyan a la mejora de la legitimidad y credibilidad de las decisiones públicas.

En el ámbito municipal, el derecho a la información y participación ciudadana cobran, si cabe, una mayor importancia, por ser éste el ámbito donde la interacción entre gobierno y ciudadano es mayor. Las recientes políticas de proximidad se fundamentan y legitiman en la intensidad de esta interacción, y estas políticas necesitan, del mayor grado de implicación posible de los ciudadanos. Es responsabilidad del gobierno local el habilitar los mecanismos que lo hagan posible mediante la implantación de herramientas como las aquí expuestas.

Reforzar la transparencia y el sentido de responsabilidad mediante herramientas que faciliten el acceso y la participación ciudadana será uno de los ejes principales del "nuevo" modelo local.

Profundizar en la democracia local, es también "generar ciudadanía", a través de la búsqueda de mecanismos, como los aquí expuestos, que faciliten la concurrencia de los dos elementos:

- a) Derecho a la información
- b) Participación ciudadana

Para incorporar así al ciudadano en la gestión local dando un paso más respecto al mero conocimiento de sus expectativas y demandas.

Estos son algunos instrumentos para la gestión de calidad que tienen, como es lógico, elementos comunes y otros particulares, aportan visiones y conceptos válidos, **en una tendencia general a la convergencia, pues se impone cada vez más una "cultura común de calidad"**.

Es importante conocerlos para ver qué elementos se acomodan mejor a la problemática y característica o rganizativas de cada Entidad y poder diseñar un "modelo" propio, bien adaptado.

3.1. Un sistema "propio" de dirección y gestión

Tal y como antes avanzamos, la realidad actual del entorno obliga a las organizaciones públicas a garantizar la calidad de los servicios prestados, generar una imagen de confianza y ofrecer una garantía tanto en el producto como en el servicio ofrecido. Asimismo, de cara a mejorar la propia gestión interna se ha de disponer de procesos de trabajo eficaces y eficientes que permitan a la organización desarrollar su actividad dentro de unos márgenes de coste adecuados.

Para desplegar estas actuaciones es necesario introducir la cultura de la CALIDAD.

Trabajar con calidad implica:

- ❖ Conocer y satisfacer las necesidades y las expectativas de los ciudadanos y usuarios del servicio.
- ❖ Buscar la mejora continua y a largo plazo en los procesos y actividades de la organización, lo que implica establecer mecanismos de control que proporcionen información (feedback) que permita mejorar.
- ❖ Conseguir la participación de todos los grupos de interés (empleados públicos, ciudadanos, otras organizaciones) en la mejora de la calidad.

Supone, tal y como propone el Federal Quality Institute (U.S.A.): "Un concepto amplio, una filosofía transformadora de las organizaciones".

La calidad en las organizaciones ha sufrido un proceso evolutivo: desde la etapa del "control de calidad" propio del sector industrial y relacionado básicamente con la reducción de defectos y de costes mediante, la intervención y control en los productos y procesos, al "aseguramiento de la calidad" entendido como un sistema organizado y documentado de procedimientos que dentro de ciertos límites permiten esperar que el producto o el servicio prestado cumplan con los requisitos iniciales establecidos. De ahí la Calidad Total, como estrategia global.

Hoy día la calidad, la gestión de la calidad, es un concepto amplio, aplicable a todo tipo de organizaciones públicas y privadas, y debe ser entendida como **una estrategia de orientación al cliente, basada en el compromiso y la mejora continua**. Constituye al fin y al cabo un sistema de dirección y gestión.

Se dice que la Calidad Total es un estado, una forma de dirección, una estrategia; incluso algunos autores hablan de una "opción de vida". Pero en todo caso es gestión: una estrategia o una filosofía de gestión. En la actualidad, al tiempo que asistimos a una convergencia entre las distintas "técnicas" o modelos, se refuerza la idea de Calidad Total como sistema de gestión. La calidad no puede recorrer caminos paralelos. Sin gestión no hay calidad. La calidad no es sino la mejora constante, medible y constatable de una gestión. Para reforzar esta idea, algunos prefieren sustituir el Total Quality Management (TQM) por la Excelencia en la Gestión. La denominación no es lo importante. La idea-fuerza es la identificación de la Calidad o la Excelencia con la mejora de los resultados organizativos en el sentido más amplio:

- ❖ Mejora de la calidad del producto o servicio.
- ❖ Mejora de la satisfacción del cliente.
- ❖ Mejora de la satisfacción de los trabajadores (participación-innovación).
- ❖ Mejora de incremento de la productividad.
- ❖ Mejora de posiciones en la competitividad-legitimidad.
- ❖ Mejora de la información.
- ❖ Mejora de la participación.
- ❖ Mejora de la transparencia de la gestión.

En este sentido la aplicación de herramientas y métodos de la gestión de la calidad se torna estratégico para las entidades locales en el contexto actual.

Pero la calidad no se logra con actuaciones aisladas y menos aún con simples declaraciones propagandísticas. **El cambio sólo es posible desde la acción global, planificada de forma abierta pero integral.**

Así, una Entidad Local que quiera gestionar con calidad deberá construir **su propio sistema** de dirección y gestión basado en la práctica y técnicas de la CALIDAD TOTAL.

El sistema tiene que ser verdaderamente "propio", pensado por y para la Administración Municipal de que se trate. Cada ciudad tiene una problemática y cada gobierno local unos retos. Cada organización una estructura y una dinámica peculiares, que deben ser adecuadamente diagnosticadas. En el plano de las técnicas y herramientas, conviene un sistema mixto-ecléctico. No sólo porque la tendencia general es a la convergencia de modelos, sino porque la complejidad de la organización municipal lo aconseja. Debe ser un sistema endógeno, a desarrollar en lo fundamental por personal interno. **Calidad es gestión integral orientada a la mejora continua. Nadie externo puede "hacernos" la gestión. Un sistema que se desarrolle externalizado, conduce a la existencia de "caminos paralelos". No servirá para mejorar realmente la organización.**

3.2. El fundamento de los valores y principios

El sistema tiene que fundamentarse en valores y principios, que constituyen la base de una cultura corporativa de compromiso e innovación. Los contenidos y actuaciones son contingentes. Los principios deben ser sólidos, enraizados y compartidos por toda la organización. **Entre los principios hay cuatro que no pueden faltar: legalidad, transparencia, responsabilidad y eficiencia.**

La defensa de las leyes, de los derechos del ciudadano y del interés general es el fundamento de cualquier proceso de calidad en la Administración Pública. La transparencia, la información detallada y fiable, así como el fomento de la participación ciudadana han de estar presentes en toda política pública municipal. Todos los gestores y empleados municipales son responsables ante los ciudadanos. Pensar e innovar es cosa de todos: las mejores soluciones surgen de la investigación, el esfuerzo y el compromiso. Obtener los mejores resultados posibles en el desarrollo de las funciones y en la prestación de los servicios ha de ser la máxima preocupación de los gestores municipales, en un contexto de austeridad y control del gasto.

3.3. Pensar la Ciudad y reorientar el gobierno en función de las personas

El sistema de calidad municipal se construye pensando la ciudad y reorientando el gobierno en función de las personas. Un plan de Calidad Total

tiene que dar respuesta a los retos que tenga planteado el gobierno, para transformar la ciudad, logrando mejor calidad de vida de los ciudadanos. Pensando en las personas, debemos dibujar la visión que de la ciudad tengamos a medio y largo plazo y diseñar las grandes líneas de actuación. Luego las concretaremos en iniciativas, tareas y proyectos de mejora de la gestión.

Hablamos de estrategias, no necesariamente de un Plan Estratégico. No debe confundirse el fin con los instrumentos y menos aún priorizar los nombres frente a los principios y los contenidos. Una ciudad puede aprobar un Plan Estratégico y desplegar un sistema de calidad. Otra se puede basar en un Plan de Innovación.... Tal como lo hemos expuesto, el concepto de Calidad Total es amplio y general, absolutamente integrador. Por ello debe partir de una visión estratégica y comprender desde los grandes proyectos hasta los pequeños detalles que generan calidad de vida.

La visión estratégica es fundamental para dominar la complejidad.

La organización municipal tiene una extraordinaria complejidad en relación a su tamaño. Esta afirmación puede sorprender y por supuesto ser discutida por quienes no conozcan bien el microcosmos de lo municipal, y sin embargo nos parece una de las características más claras e influyentes. Evidentemente la complejidad y la simplicidad son términos siempre relativos. Además la sociología de las organizaciones y las teorías sistémicas han ofrecido concepciones muy diversas sobre el término complejidad. Pero si tomamos la conocida **fórmula de Ruggie**, que hace muy comprensible el concepto, desde un cuadro analítico, sencillo, pero efectivo, y la aplicamos al Municipio veremos conclusiones muy claras:

$$C = f(Q, D, R \Delta(Q, D, R))$$

La **complejidad de una organización** es función del número de sus **componentes** (Q), del grado de diversificación entre ellos (D), del número e intensidad de sus relaciones ® y de la velocidad de cambio de todos estos factores.

El término componentes se refiere tanto a estructuras como a funciones o medios de acción. El municipio que gestiona el universo de intereses de su comunidad desarrolla casi todas las funciones conocidas en el sistema e interviene relacionalmente en las demás. En la organización de los grandes municipios encontramos una gama amplísima de estructuras y formas de

acción. La diversificación aún es mayor, pues en "un plano a escala", el microcosmos municipal reproduce toda la variedad del sistema. Se dan todo tipo de relaciones intra y extra. El factor "velocidad de cambio" es importantísimo en las grandes ciudades, escenario privilegiado de la innovación, en el que comienzan casi todos los cambios.

El problema que presenta la complejidad es la necesidad de controlarla o dominarla. En los municipios, se intentó en el pasado dominar la complejidad con una visión "micro", creando estructuras reducidas y supuestamente autónomas. En general se consiguió el efecto contrario: aumentar la complejidad y la dispersión. El dominio de la complejidad exige una visión amplia y anticipadora, estratégica, que se apoye en un sistema global e integral de gestión. **La gestión de la complejidad** organizativa exige definir la acción racional, para identificar los medios para llevarla a cabo y para manejar y coordinar un gran número de variables interdependientes, lo que hoy resulta posible debido a los progresos de la tecnología intelectual.

El dominio de la complejidad requiere una política proyectiva, y anticipatoria. La organización debe definir su misión, sus metas y grandes líneas de actuación. Para llevar a efecto esas estrategias y redefinirlas constantemente como exige el entorno, debe disponer de un sistema global e integral de gestión. En este sistema, tendrán cabida la variedad de técnicas apropiadas para la variedad de funciones y situaciones; las "visiones micro" en lo organizativo. Pero siempre insertas en una "visión macro", integradora.

La Gestión de Calidad Total aporta ese sistema integral, global y flexible, debiendo adaptarse en cada municipio, utilizando en cada situación las técnicas y herramientas más adecuadas.

3.4. Sencillez y adaptabilidad

El sistema tiene que ser tan ambicioso en sus objetivos, como sencillo y adaptado a la realidad en sus contenidos concretos. El desarrollo de un plan de calidad no puede absorber gran cantidad de recursos organizativos. La Administración Municipal está muy pegada a la realidad y presionada. Es importante tener claro que no se puede parar el día a día para "hacer calidad".

También **debe ser práctico y ofrecer pronto resultados tangibles.** Éste es un aspecto sumamente importante: **el Plan tiene que combinar adecuada-**

mente globalidad e integración, con practicidad y suma concreción. En los comienzos, debe aplicarse un "Plan piloto"; una experiencia singular de aplicación anticipada de los principios y contenidos del plan en un sector de actuación elegido con sumo cuidado y que actuará como referente y generará confianza.

3.5. Liderazgo y organización del sistema directivo

El sistema de calidad tiene que desarrollarse desconcentrado; con un órgano central de impulso y coordinación, y **con fuerte liderazgo político y gerencial.** Cada servicio o centro gestor deberá implicarse en el desarrollo del sistema, a partir de una reflexión sobre sus "metas y objetivos", su adecuación organizativa, su comité de proyecto o grupo de mejora..., y aplicar las herramientas más adecuadas conforme a las bases del Plan.

El desarrollo del Plan no puede "imponerse" desde el núcleo central especializado, pues se corre el riesgo de que se perciba como una carga añadida. El compromiso con el cambio tiene que partir de las unidades gestoras, **a impulsos de un liderazgo fuerte, que como no puede ser de otra manera, corresponderá al Alcalde.** El desarrollo tiene que apoyarse en abundante información interna, formación y estímulos concretos a las iniciativas de los gestores y de todos los agentes implicados.

En el aspecto del liderazgo, la Administración Local tiene una importante ventaja: **tiene en la figura del Alcalde** un liderazgo fuerte y de fácil identificación. Se trata de un liderazgo "posicional" y por ello únicamente potencial, pero sumamente importante en relación con la calidad total y la legitimidad por rendimientos.

La posición fuerte del Alcalde deviene de su doble configuración constitucional y legal: por un lado es Presidente de la Corporación y por otro, un órgano en sí mismo, con funciones de dirección y ejecución. El Alcalde, **como presidente de la Corporación,** efectúa una representación político-institucional hacia el exterior que le dota de gran fuerza simbólica, contribuyendo a su identificación con la ciudad. Además, y en el plano orgánico, le confiere la presidencia de los órganos colegiados de la Entidad, especialmente el Pleno Municipal o Ayuntamiento, lo que fortalece su posición interna y externa. Como titular del órgano Alcaldía, destaca la técnica de concentración de atribuciones, acompañada de gran flexibilidad en las facultades de

delegación. Esto le confiere una posición fuerte en términos de dirección política y del aparato administrativo. Esta doble configuración otorga una posición muy favorable para desarrollar un liderazgo, tanto externo (en el ámbito de la ciudad) como interno (en la propia Administración Municipal).

El liderazgo del Alcalde tiene una gran importancia en el subsistema político-administrativo municipal:

- ❖ Contribuye poderosamente a dotar a la Entidad de **una Visión y unas Estrategias**; y sobre todo a comunicarlas e involucrar en ellas al entramado ciudadano.
- ❖ Favorece el desarrollo de la **cultura corporativa** en la Administración Municipal.
- ❖ Facilita **el dominio de la complejidad** organizativa.
- ❖ Contribuye a **identificar y encauzar las demandas** e intereses vecinales.
- ❖ **Impulsa fuertemente la gestión.**
- ❖ Personificando la acción de gobierno y simplificando la política, **contribuye a identificar** a los ciudadanos con su gobierno municipal.

El liderazgo del Alcalde es un factor muy positivo a la hora de desarrollar un sistema de Gestión de Calidad Total. La innovación, los cambios culturales y los "compromisos" sólo son posibles a impulsos de un liderazgo fuerte que contribuya a vencer las inercias, las resistencias y la apatía. Un "compromiso" de servicio y de eficiencia, formulado por un Alcalde fuerte ante la ciudadanía, tiene un poderoso efecto movilizador.

Pero también y al margen del tan necesario liderazgo político, es necesario que cada Entidad Local desarrolle la política de RRHH adaptada a su realidad y al mismo tiempo asegurar la carrera profesional, la independencia y objetividad de los empleados públicos locales en el marco de la regulación, **porque el liderazgo directivo-gerencial es igualmente importante.**

En el contexto de la reforma actual del régimen local, cada Entidad debe conformar **una función directiva** propia, cohesionada en torno a una fuerte "cultura corporativa", responsable y comprometida con el desarrollo del plan de calidad.

La adecuada integración de los liderazgos político y gerencial, así como de los impulsos central y periférico, son factores claves del éxito.

Los principales instrumentos para la excelencia en la gestión que en esta guía se enuncian hacen referencia a la posibilidad de diseñar una estrategia de dirección propia y adaptada a la realidad de cada gobierno local, una estrategia de dirección y gestión:

- ❖ Orientada a los ciudadanos.
- ❖ Basada en el compromiso.
- ❖ Enfocada a la mejora continua.
- ❖ Interaccionando con los ciudadanos.
- ❖ Facilitando un modelo de participación ciudadana en la gestión local.

Al aplicar los principios, técnicas y herramientas de calidad, de excelencia en la Administración Local es preciso tener en cuenta su especificidad como organización, en atención a la función central que desarrolla, al sistema de valores, y al contexto en el que se desenvuelve.

Así, el motor que debe impulsar a la Administración Pública en general y a los Gobiernos locales en particular a trabajar en la búsqueda de la excelencia en la gestión, es el afán de sostener o incrementar su legitimidad.

En las Administraciones Locales la legitimidad por rendimientos tiene un mayor peso específico y connotaciones propias. Por ello y por determinadas características relacionadas con el tipo de funciones y con la posición que ocupan en el sistema político-administrativo, constituyen el ámbito idóneo para el desarrollo de herramientas de excelencia en la gestión.

Estas herramientas fortalecen la posición del ciudadano corriente en el desarrollo y control de las políticas públicas e incrementa su participación. Por tanto, refuerza la dimensión democrática y la legitimidad general de los gobiernos locales.

Una Entidad Local que quiera gestionar con calidad debe construir su propio sistema de dirección y gestión, basado en los fundamentos y herramientas de excelencia en la gestión.

El marco conceptual y las experiencias desarrolladas ofrecen un conjunto de orientaciones básicas, que nunca podrán sustituir al esfuerzo de reflexión y adaptación para configurar un "modelo" propio.

CALIDAD TOTAL: UNA FILOSOFÍA TRANSFORMADORA

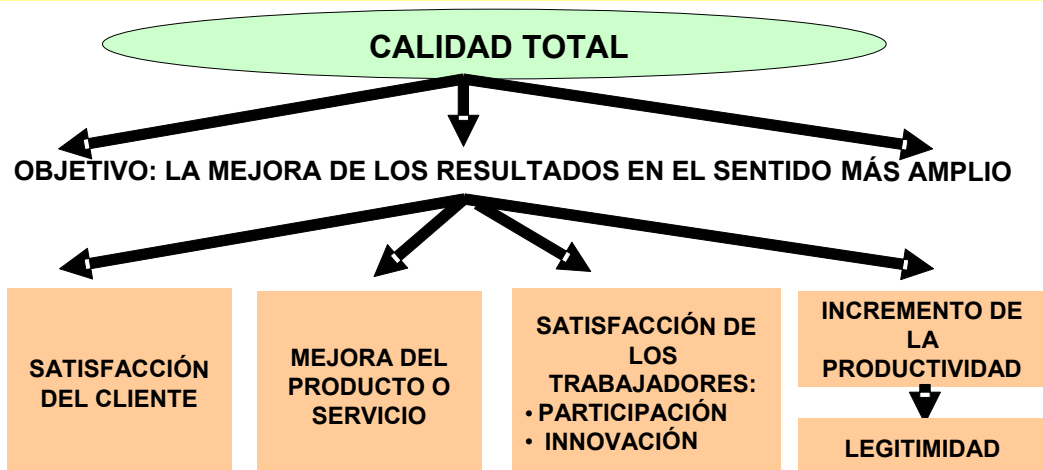
CALIDAD TOTAL ES:

- Satisfacer los requerimientos y expectativas de los clientes y usuarios del servicio.
- Buscar la mejora continua y a largo plazo en los procesos y actividades de la organización.
- Conseguir la participación de todos los trabajadores en la mejora de la calidad.

Definición que proporciona el FEDERAL QUALITY INSTITUTE (U.S.A.)

1631

SISTEMA DE GESTION DE LA CALIDAD TOTAL



LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL ANTE LA CALIDAD

LA ADMINISTRACIÓN ES MUY COMPLEJA EN RELACIÓN A SU TAMAÑO:

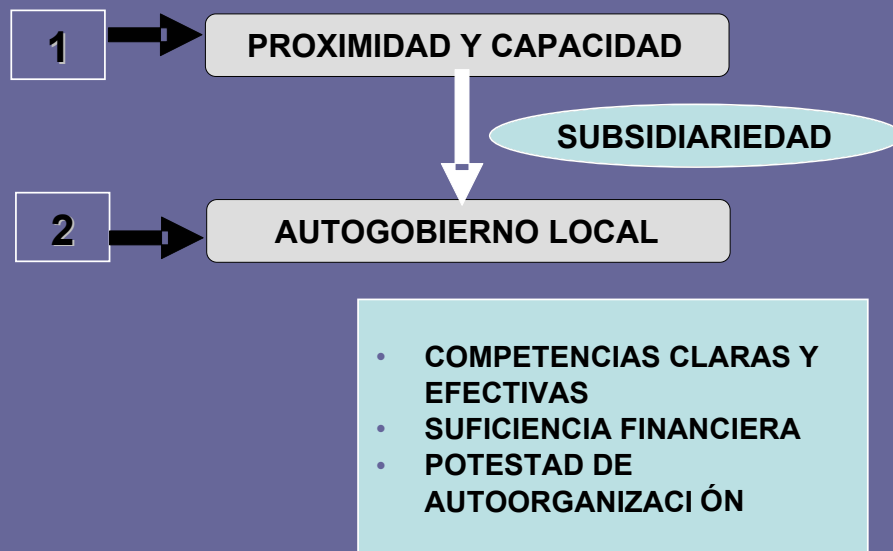
- Por la diversidad de sus componentes
- Por el ritmo acelerado del cambio

LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL ESTÁ EN CONTACTO DIRECTO Y PERSONAL CON LOS CIUDADANOS

LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL TIENE UN LIDERAZGO FUERTE Y DE FACIL IDENTIFICACIÓN

164

CONDICIONES ESTRUCTURALES Y DE AUTOGOBIERNO



CALIDAD TOTAL EN LA GESTIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

ORIENTACIONES BÁSICAS

1 CONSTRUIR SU PROPIO SISTEMA DE DIRECCIÓN Y GESTIÓN

2 FUNDAMENTARSE EN VALORES Y PRINCIPIOS

LEGALIDAD

TRANSPARENCIA

RESPONSABILIDAD

EFICIENCIA

3 PENSAR LA CIUDAD Y REORIENTAR EL GOBIERNO EN FUNCIÓN DE LAS PERSONAS

1651

CONSTRUIR NUESTRO PROPIO SISTEMA DE CALIDAD

1 MIXTO – ECLÉCTICO. No es conveniente apostar por uno solo

2 SENCILLO Y ADAPTADO A LA REALIDAD

3 ENDÓGENO. A desarrollar por personal interno en lo fundamental

4 QUE COMIENZE CON FORMACIÓN Y SIGA CON MÁS FORMACIÓN. Preparar a los directivos

5 DESCENTRALIZADO, CON FUERTE COORDINACIÓN Y LIDERAZGO

6 PRÁCTICO, CON RESULTADOS TANGIBLES. La importancia de un referente, plan piloto, etc. que genere confianza en el sistema

NOTAS PARA TRABAJAR CON CALIDAD EN UN DEPARTAMENTO O SERVICIO

1. FIJAR LAS METAS
Y OBJETIVOS

2. DIAGNOSTICAR LA
ORGANIZACIÓN.
MEJORA DE LA
ORGANIZACIÓN

ORGANIZARSE PARA
DESARROLLAR EL MODELO

3. APLICAR
LA GESTIÓN
DE CALIDAD

Para la elaboración de esta Guía se ha contado especialmente con los siguientes trabajos:

- ◆ Primer borrador del “Libro Blanco para la reforma del Gobierno Local en España”. (Art. 2º apartado segundo, de la Orden APU/2648, de 27 de julio (BOE del 4 de Agosto). Madrid, 10 de Enero de 2005.
- ◆ Juanes, Bruno y Blanco, Juli: “El gato de Alicia. Modelos de calidad en la Administración Pública”. Galgano España, Ediciones Díaz de Santos. 2001.
- ◆ Merino Estrada, Valentín: “La calidad total en la administración local. Fundamentos y orientaciones básicos”. *Revista de Estudios de Administración Local* nº 291, 2003, pp. 681-704. Homenaje a Sebastián Martín-Retortillo.
- ◆ “Guía de Autoevaluación para la Administración Pública. Modelo EFQM de Excelencia”. 4ª edición. Ministerio de Administraciones Públicas,-Boletín Oficial del Estado. Colección *Informes y Documentos*. Serie: *Administración General*, 2004.

