

# LA GESTIÓN DE LA CALIDAD TOTAL EN EL SECTOR PÚBLICO LOCAL: ESTUDIO DE UN CASO<sup>(\*)</sup>

María Isabel Blanco Dopico

Cristina Aibar Guzmán

Beatriz Aibar Guzmán

Universidad de Santiago de Compostela (España)

## RESUMEN

Entre los objetivos perseguidos por el conjunto de reformas organizativas y de funcionamiento enmarcadas en el modelo de Nueva Gestión Pública, en las últimas décadas la obtención de la calidad total en la actuación de las entidades públicas ha pasado a ocupar un lugar prioritario.

En esta línea, el objetivo del presente trabajo es doble. En primer lugar, pretendemos contribuir al debate existente acerca de la gestión de la calidad en el sector público, proporcionando algunas reflexiones críticas acerca de la importancia que tiene el que las entidades públicas asuman una mayor orientación a la búsqueda de una mayor calidad en su actuación y las dificultades asociadas a la definición y evaluación de la calidad de los servicios públicos. En segundo lugar, hemos intentado completar el análisis teórico con la realización de un estudio de caso que nos permita conocer el grado en que la entidad analizada, un ayuntamiento, se ha comprometido con la búsqueda de la calidad y las iniciativas desarrolladas a este respecto.

**Palabras clave:** gestión de la calidad total, nueva gestión pública, indicadores de gestión, calidad del servicio

## 1.- INTRODUCCIÓN

De acuerdo con Castelló Taliani y Lizcano Álvarez (1998, p. 242), en el ámbito de la Administración Pública la preocupación por la calidad no puede considerarse algo nuevo, sino que lo que ha variado es la orientación que se le ha dado a la misma a lo largo del tiempo, siendo posible distinguir tres grandes etapas: una primera fase, en la que se prima el respeto a las

---

<sup>(\*)</sup> Este trabajo se enmarca en el proyecto de investigación titulado *Evaluación de la gestión pública. Análisis del diseño, implantación y uso de los indicadores de gestión en servicios municipales*, subvencionado por la Xunta

normas y los procedimientos; una segunda fase, en la que se asimila la calidad a la eficacia y una tercera fase, en la que se entiende la calidad como la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos (Beltrami, 1992, p. 770).

Este cambio de énfasis puede evidenciarse en las conclusiones del Libro Blanco sobre el Servicio Público, en las que se coloca al objetivo del logro de la mayor calidad del servicio en el centro de atención de los gestores públicos (MAP, 1991, p. 21), y tiene que ver con el hecho de que desde la década de los ochenta se han venido incrementando las presiones por parte de los ciudadanos para obtener de las entidades públicas una mayor cantidad y variedad de prestaciones (bienes y servicios públicos) demandando, al mismo tiempo, unos niveles cada vez mayores de calidad en su realización y entrega.

Ello ha supuesto una reorientación de la gestión pública a través de la adopción de una filosofía de gestión orientada al ciudadano, que pasa a ser considerado como "cliente activo" y no como un mero receptor pasivo de los servicios públicos (Cassell, 2000;; Lüder, 1995;; Montesinos Julve, 1998; Montesinos Julve y Gimeno Ruiz, 1998; Moore, 1998;...), de tal forma que la búsqueda del logro de un mayor *value for money* ha dejado de estar centrada fundamentalmente en la consecución de la eficiencia, eficacia y economía en la gestión para enfatizar la calidad y el servicio al cliente (Castelló Taliani y Lizcano Álvarez, 1998, p. 238).

En esta línea, el objetivo del presente trabajo es doble. En primer lugar, pretendemos contribuir al debate existente acerca de la gestión de la calidad en el sector público, proporcionando algunas reflexiones críticas acerca de la importancia que tiene el que las entidades públicas asuman una mayor orientación a la búsqueda de una mayor calidad en su actuación y las dificultades asociadas a la definición y evaluación de la calidad de los servicios públicos. En segundo lugar, hemos intentado completar el análisis teórico con la realización de un estudio de caso que nos permita conocer el grado en que la entidad analizada, un ayuntamiento, se ha comprometido con la búsqueda de la calidad y las iniciativas desarrolladas a este respecto.

Para ello hemos estructurado nuestro trabajo en cinco partes, de forma que, en primer lugar, reflejamos las dificultades que conlleva la aplicación en el ámbito público de una filosofía de orientación hacia el cliente y gestión total de la calidad, dificultades derivadas de la propia naturaleza y características de la actividad pública y de las peculiaridades que presenta en comparación con la gestión privada. Dichas dificultades se traducen en una serie de problemas a la hora de definir y medir la calidad de los servicios públicos, cuya problemática se analiza en el

siguiente epígrafe, destacando la importancia y utilidad de los indicadores de excelencia para la evaluación y gestión de la calidad en el sector público. Los dos epígrafes siguientes están dedicados a explicar las características de la investigación realizada y recoger los resultados obtenidos. El trabajo termina con unas reflexiones finales a modo de conclusión.

## **2.- LA GESTIÓN DE LA CALIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO: CONSIDERACIONES INICIALES**

En palabras de Swiss (1992) “en su forma ortodoxa, la gestión de la calidad total está notablemente mal adaptada al entorno del Sector Público” y, por lo tanto, debería ser modificada a fin de aplicarse con éxito y conseguir los objetivos deseados en el ámbito de las entidades públicas. En concreto, dicho autor considera que los principales problemas que entraña la aplicación de la filosofía de gestión de la calidad total en el Sector Público hacen referencia a las dificultades asociadas a la definición de los clientes de las entidades públicas y a las derivadas de las características específicas de los servicios públicos.

En relación al primer punto, si bien uno de los rasgos básicos del modelo de Nueva Gestión Pública es la asunción por parte de las entidades públicas de una mentalidad empresarial orientada hacia los ciudadanos, que se consideran “clientes” en lugar de “administrados”, lo cual, en opinión de Moore (1998, p. 69) “estimula a los gestores a pensar en la calidad de las interacciones que las agencias del gobierno establecen con sus clientes y a hacer más satisfactorios dichos encuentros”; lo cierto es que la introducción de la figura del “cliente” en el ámbito de actuación de las entidades públicas ha suscitado un considerable debate en la literatura sobre el tema debido, fundamentalmente, a los distintos tipos de relaciones que se establecen entre los individuos y las entidades públicas: electores, contribuyentes, consumidores o usuarios de los bienes y servicios públicos y ciudadanos dotados de derechos sociales garantizados legalmente (Alford, 2002; Denhardt y Vinzant, 2000; Smith y Huntsman, 1997; Swiss, 1992;...).

Además, en opinión de Denhardt y Vinzant (2000), la determinación de los “clientes” de las entidades públicas es una tarea compleja, dado que éstas sirven a más personas que a aquellas con las que tienen un contacto directo y que, en consecuencia, podrían considerarse sus clientes inmediatos. Ello supone que las entidades públicas deben atender las demandas divergentes e incluso contradictorias de una multiplicidad de “clientes”, dentro de los cuales se encuentra la ciudadanía en su conjunto, la cual puede considerarse como un “cliente oculto” que plantea demandas adicionales que, en muchos casos, son difíciles de concretar (Swiss, 1992).

Otra cuestión objeto de interés al analizar la adopción de una orientación al cliente en la gestión pública es la influencia que tienen los receptores de los servicios públicos sobre las decisiones relativas al tipo y características de los servicios que ofrecen las distintas entidades públicas así como a la forma en que los mismos se prestan. A este respecto, Kanter y Summers (1994) opinan que dicha influencia es sensiblemente menor que la ejercida por los clientes de las organizaciones del sector privado; lo cual, en nuestra opinión, se debe, por un lado, a que la toma de decisiones en el sector público se rige principalmente por procesos políticos por lo que está muy poco condicionada por las características del "mercado" (Challis et al, 1994; Smith, 2000) y, por otro, a la escasa capacidad de elección de los ciudadanos receptores de determinados servicios que son prestados por las administraciones públicas en situación de monopolio, lo que los convierte en "clientes cautivos" para los cuales no se considera un objetivo prioritario la satisfacción de sus necesidades sino que se priman otros intereses (Montesinos Julve y Gimeno Ruiz, 1998, p. 160).

En consecuencia, la adopción por parte de las entidades públicas de una filosofía de gestión de la calidad total exige llevar a cabo la adaptación de la figura del cliente a la propia naturaleza y características de la actividad pública, por cuanto, como acabamos de exponer, éstas introducen una serie de peculiaridades de la gestión pública en comparación con la privada que deben ser consideradas a la hora de evaluar la calidad desde la perspectiva de la satisfacción del cliente (Swiss, 1992; Castelló Taliani y Lizcano Álvarez, 1998).

Por otro lado, en lo que respecta a los conceptos de servicio y calidad del servicio, de acuerdo con Ruiz-Olalla Corcuera (2001, pp. 33-35) el término servicio hace referencia a aquellas prestaciones que tienen como objetivo satisfacer las necesidades de los clientes y que se caracterizan por los siguientes rasgos básicos: intangibilidad, indivisibilidad, heterogeneidad, no son susceptibles de ser inventariados y no es posible separar el momento de su producción del de su consumo. Dichas características, en opinión de Huete (1994, p. 76), hacen que el "valor" que los clientes atribuyen a un servicio venga determinado por el grado en que éste satisface sus necesidades y, por lo tanto, su determinación dependerá de la percepción que tengan los receptores acerca de la adecuación de las prestaciones que reciben a sus necesidades.

En el caso de los servicios públicos existen, además, otras cuestiones que deben tenerse en consideración. En primer lugar, hemos de señalar que, dados la enorme diversidad de servicios que prestan las entidades públicas y el amplio grado de variabilidad de sus características, no existe una única definición consensuada de servicio público. En segundo término, de acuerdo con Bigné et al (1995, pp. 515-516) existen determinados servicios públicos, como la sanidad o

la educación, que se prestan en concurrencia con el sector privado, mientras que otros servicios, como es el caso de la justicia, corresponden en exclusiva al sector público y otros, como por ejemplo el de aguas potables, se sirven en el “propio domicilio” de los consumidores por lo que resulta prácticamente invisible para éstos el proceso a través del cual se lleva a cabo su prestación. En tercer lugar, a la hora de evaluar la utilidad de los servicios públicos debe tenerse en cuenta que los receptores de los mismos no buscan en ellos únicamente la satisfacción de unos valores materiales asociados a su provisión sino que, además, están interesados en la realización de otro tipo de valores de índole social o simbólica a los cuales dichos servicios también deben responder (Alford, 2002). Por último, se encuentra el hecho estrechamente relacionado con el aspecto anterior de que, con carácter general, el resultado de los servicios públicos no puede definirse mediante outputs únicos, dado que una misma actividad puede tener muchos resultados distintos que pueden ser igualmente deseables (Carter, 1994; Simon, 1994), lo que plantea la necesidad de distinguir entre los outputs de la actuación de una entidad pública (los servicios que la misma proporciona a los ciudadanos) y los outcomes o resultados de dicha actuación (representados por el impacto que tienen los servicios suministrados tanto sobre los receptores directos como sobre el conjunto de la sociedad).

En cuanto al concepto de calidad de los servicios públicos, entendemos que su concreción exige definir previamente qué se entiende por calidad, en general, y calidad en el ámbito de la Administración Pública, en particular.

Con relación al concepto de calidad, hemos de señalar que, dado que dicho término es de naturaleza abstracta, no existe una definición universal que capte la esencia global del mismo, asociándose tanto al cumplimiento de unas especificaciones de diseño (calidad de conformidad) como a la satisfacción de las necesidades de los clientes (calidad de diseño). Así, la primera definición supone analizar la calidad desde una óptica interna a la organización, mientras que la segunda la aborda desde una perspectiva externa. A las dos anteriores, Gimeno Zuera y Ruiz-Olalla Corcuera (2000) añaden una tercera categoría, la calidad del servicio, para describir la medida en la cual lo que el cliente recibe se ajusta a lo esperado en función de las expectativas creadas por los individuos con relación a dicho servicio (a partir de la comunicación boca a boca, las necesidades, características y circunstancias personales de cada individuo, las experiencias previas con el uso de ese servicio o de otros similares y la comunicación externa), lo cual, como sostienen Castelló Taliani y Lizcano Álvarez (1998, p. 242), puede llevar a “...una definición todavía más ambiciosa de la calidad, según la cual sólo existe calidad si se logra sobrepasar las expectativas del cliente”.

En consecuencia, Ruiz-Olalla Corcuera (2001, pp. 36-37) señala como rasgos característicos de la calidad del servicio los siguientes: (a) su mayor dificultad de valoración por parte de los clientes en relación con la calidad de los bienes tangibles, (b) la influencia en su determinación de las expectativas de los clientes y (c) el hecho de que su evaluación abarca tanto el servicio en sí mismo como el proceso a través del cual se lleva a cabo su prestación (e incluso, como señala Swiss (1992), pueden incidir factores tales como el comportamiento o la apariencia de la persona encargada de llevar a cabo la provisión del servicio).

Por otro lado, distintos autores, entre los que cabe citar a Castelló Taliani y Lizcano Álvarez (1998), Mora Corral y Vivas Urieta (2001), Ruiz-Olalla Corcuera (2001) y Swiss (1992), consideran que la calidad de los servicios dependerá de una serie de factores, entre los que destacan: (a) los elementos tangibles asociados a la prestación del servicio o al propio servicio, (b) la preparación y conocimientos que posee el personal encargado de prestar el servicio con relación al mismo, (c) la fiabilidad, credibilidad y reputación del prestador del servicio, (d) la adecuación del servicio a las necesidades de los usuarios y (e) la empatía existente entre el prestador del servicio y el cliente (derivada de la comprensión por parte de aquél de las necesidades de éste y de la accesibilidad como vía para favorecer su satisfacción).

Para los servicios que se prestan por parte de empresas privadas (es decir, aquellos por los cuales el receptor paga una contraprestación a cambio) la evaluación de la calidad del servicio supone comparar los niveles de coste que el cliente está dispuesto a asumir con el tipo de prestaciones que espera recibir a cambio, de tal forma que se puede establecer una relación entre los distintos niveles de coste y de calidad deseados, cosa que no es posible en el caso de los servicios públicos (Swiss, 1992), lo que hace que la evaluación de su calidad resulte aún más complicada (Bigné Alcaniz et al, 1995). Además, al no estar claramente delimitada la figura del cliente de las entidades públicas es mucho más difícil conocer cuales son sus expectativas con relación a los servicios que se suministran a fin de poder evaluar la calidad de los mismos. En este sentido, Melkers y Thomas (1998) se refieren a las distintas fuentes de información a las que pueden recurrir las entidades públicas para predecir las expectativas de los ciudadanos acerca de los servicios públicos, entre las que destacamos la realización de encuestas, el análisis del tipo y volumen las quejas de los ciudadanos con relación a los servicios que reciben y la utilización de estándares técnicos objetivos.

### **3.- LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD: LOS INDICADORES DE EXCELENCIA EN EL SECTOR PÚBLICO**

Como hemos venido comentando, un elemento importante dentro del cambio cultural que plantea el modelo de la Nueva Gestión Pública es la introducción en las entidades públicas de valores asociados a la filosofía de la calidad total, como opuestos a los derivados de una concepción maquinal de la función pública. En consecuencia, surge un nuevo interés por el desarrollo de medidas que permitan evaluar y gestionar la calidad tanto de la actuación general llevada a cabo por las entidades públicas como de los servicios concretos que prestan. Dichas medidas son los denominados indicadores de excelencia o de calidad.

En este sentido, Muñoz Colomina y Campos Fernández (2000a y b), consideran que el desarrollo de los indicadores de calidad en las entidades públicas ha estado vinculado, por un lado, al incremento de las demandas sociales de servicios públicos de calidad y, por otro, al aumento de la competencia en la provisión de dichos servicios (tanto por parte de empresas privadas como de entidades mixtas).

Para López Díaz (1998) y Montesinos Julve y Gimeno Ruiz (1998) la evaluación de la calidad debe contemplar no sólo el grado de excelencia alcanzado en los procesos y resultados sino también una medida del cumplimiento de las demandas de los ciudadanos, es decir, debe evaluarse la calidad tanto desde una óptica interna como externa. En consecuencia, y dado que la actividad de las entidades públicas está orientada fundamentalmente a la prestación de servicios, los indicadores de calidad desarrollados en el sector público deben centrarse básicamente en la evaluación de la calidad de los servicios desde el punto de vista de la satisfacción de las necesidades de los beneficiarios, directos e indirectos, de los mismos, lo que supone la necesidad de definir una serie de medidas que permitan llevar a cabo el seguimiento y control tanto de las expectativas que generan los distintos servicios en los ciudadanos como del grado en que las mismas se ven cumplidas. En esta línea se manifiestan López Díaz y Pablos Rodríguez (2001, p. 126) al destacar la importancia de utilizar el criterio de calidad del servicio para medir la calidad en las entidades públicas, señalando que "los indicadores de calidad de un servicio tendrán que medir la discrepancia percibida por el usuario entre en servicio esperado y el servicio recibido".

Sin embargo, como señala Swiss (1992), el desarrollo de indicadores de calidad en el sector público no es una tarea fácil debido a que existe una amplia variedad de componentes en función de los cuales pueden caracterizarse y evaluarse los servicios públicos (seguridad, fiabilidad, sensibilidad, accesibilidad, cortesía, elementos tangibles,...) lo que supone que, para poder determinar el grado de calidad que se ha alcanzado en la prestación de un servicio, deban desarrollarse medidas que reflejen cada uno de ellos y, posteriormente, dichas medidas

deberían ser ponderadas e interrelacionadas a fin de obtener una visión global de la calidad del servicio, como medida de la excelencia en la gestión pública.

Por consiguiente, el desarrollo de indicadores de calidad requiere partir de una clara definición de cuáles son los atributos concretos que debe reunir un servicio público y analizar la totalidad del proceso de creación de valor de la entidad. Con esta base se diseñaría un amplio conjunto de indicadores de excelencia en el que se combinen medidas de distinta índole que permitan evaluar los elementos tangibles e intangibles de la calidad del servicio, establecer algún tipo de criterio que permita determinar la importancia de cada uno de ellos de cara al logro del objetivo principal de satisfacción de las expectativas del cliente, identificar las relaciones causa-efecto que pueden existir entre los distintos indicadores propuestos e integrarlos en algún tipo de modelo que permita su seguimiento y análisis conjunto.

Un segundo problema en el diseño de indicadores de excelencia, señalado también por Swiss (1992), tiene que ver con el excesivo énfasis que tradicionalmente han puesto las entidades públicas en la evaluación de los inputs y los procesos y la poca atención que, en cambio, han otorgado a la medición de los outputs y resultados debido, básicamente, a los problemas que entraña la definición y concreción de estos últimos que, como señala May (1995), es más difícil cuanto menos próximas se encuentren las entidades públicas de los ciudadanos a los que prestan sus servicios. En este sentido, Montesinos Julve y Gimeno Ruiz (1998, p. 164) se refieren a la necesidad de desarrollar indicadores de impacto de los servicios públicos a partir de la realización de encuestas, controles muestrales, etc.

Finalmente, haremos referencia al hecho de que una adecuada gestión de la calidad exige que además de desarrollarse las distintas categorías de indicadores de calidad se establezca algún tipo de marca o estándar representativo del nivel desempeño que debería alcanzarse para cada medida, que funcionaría como un objetivo hacia cuyo logro debería tender cualquier iniciativa de mejora de la calidad.

## **4.- DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN**

### **4.1.- Metodología de investigación**

El presente trabajo forma parte de un proyecto de investigación más amplio, titulado *Evaluación de la gestión pública. Análisis del diseño, implantación y uso de los indicadores de gestión en servicios municipales*, subvencionado por la Xunta de Galicia (PGIDIT05CS020102PR) para el período 2005-2007, cuyo objetivo principal es el estudio de las características de los modelos e instrumentos de gestión para las entidades locales, con la

finalidad de poner en común las experiencias actuales sobre evaluación del rendimiento en los ayuntamientos y diseñar un sistema de indicadores de gestión que permitan evaluar y mejorar la eficiencia de los servicios prestados.

Las ventajas de los métodos de investigación cualitativa en contabilidad de gestión y, en concreto, de los estudios de casos han sido ampliamente analizadas por la literatura (Ittner y Larcker, 2002; Blanco Dopico et al, 2003; Luft y Shields, 2003;...), nuestra elección de esta metodología de investigación está condicionada por los objetivos del proyecto de investigación, al entender que es la más adecuada para conocer el grado actual de desarrollo y uso de los indicadores de gestión por parte de las entidades locales.

El citado proyecto tiene como entidades objeto de estudio los ayuntamientos de las principales ciudades gallegas, de las cuales hemos elegido una para la presentación del estudio de caso, por ser la entidad en la que nos encontramos actualmente en una fase más avanzada de nuestro plan de trabajo y, por lo tanto, de la que disponemos de más información.

La extensión municipal de la entidad objeto de estudio abarca un área de 223 Km<sup>2</sup> y su población según el último padrón municipal disponible (2003) asciende a un total de 92.365 habitantes, caracterizándose por una elevada densidad de población (414, 19 habitantes por Km<sup>2</sup>) al estar la mayoría de los habitantes concentrados en el núcleo urbano. El presupuesto del ayuntamiento para el ejercicio 2006 asciende a 99.537.930 euros, lo que supone un incremento de aproximadamente nueve millones de euros con respecto al ejercicio anterior.

La organización administrativa del ayuntamiento está compuesta por diversos departamentos, servicios, unidades y agencias que se encargan de la gestión y prestación de los servicios municipales dirigidos a los ciudadanos así como de aquellos otros servicios necesarios para el funcionamiento de la propia entidad. Este es el caso de los siguientes servicios: servicios generales (atención al ciudadano, gestión de recursos humanos, registro general, contratación, archivo municipal, secretaría,...), servicios básicos (servicios comunitarios, obras parques y jardines), servicios económicos (intervención, presupuestos y contabilidad, tesorería y gestión tributaria), servicios urbanísticos, servicios socioculturales (educación deportes, turismo,...), servicios sociales y tráfico y seguridad (policía local, bomberos,...).

Además, existen varios organismos autónomos y empresas municipales (mixtas o en régimen de concesión) que se ocupan de la prestación de algunos servicios municipales básicos, como es el caso del abastecimiento de agua, la recogida de basura, el transporte o la promoción turística de la ciudad.

## **4.2.- Análisis del caso**

A lo largo de la última década la calidad ha pasado a estar en el centro de los discursos políticos, constituyendo una de las principales preocupaciones de los responsables locales que la consideran uno de los vértices fundamentales de cualquier proceso de reforma o modernización. El ayuntamiento entiende la calidad como una filosofía de gestión que obliga a reconvertir los métodos de gestión y funcionamiento, como base para una actuación más transparente y consistente con el objetivo de mejorar la calidad de los servicios prestados. En palabras de uno de los responsables de la gestión municipal esta nueva filosofía de gestión entraña “una forma de gobernar más próxima a la ciudadanía y comprometida con sus necesidades”.

Con estas premisas se ha intentado implantar una nueva cultura de calidad en la entidad que se concreta en los siguientes puntos: (1) aproximación a los ciudadanos (a través de la difusión de información y la satisfacción de sus necesidades explícitas e implícitas), (2) simplificación de los procesos y procedimientos, (3) preocupación por la calidad de los servicios públicos y (4) mayor transparencia en la actuación.

En este sentido, en los últimos años se han promovido diversas iniciativas orientadas a la identificación de aquellas actividades, procesos y servicios para los cuales se aprecia potencial para su mejora desde el punto de vista de la racionalización de los procesos y el aumento de la transparencia y la interacción con el ciudadano. Así, por ejemplo, se ha implantado un servicio de atención ciudadana a través del cual los ciudadanos pueden dirigirse (personalmente o a través de un formulario enviado por correo electrónico) a los servicios administrativos del ayuntamiento para tramitar sus consultas, sugerencias, quejas y reclamaciones. Los datos de carácter personal que se faciliten quedan registrados en el fichero de usuarios de servicios web del ayuntamiento, con la finalidad de contestar a las consultas y obtener datos estadísticos de las mismas.

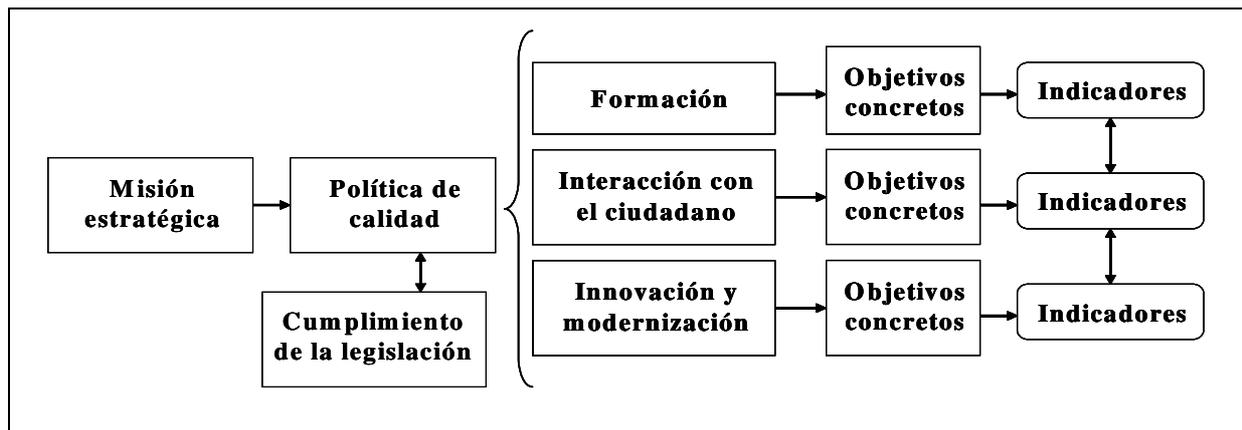
Asimismo, los ciudadanos pueden acceder electrónicamente a la información relativa a gestiones relacionadas con la administración (clasificadas en función del tema sobre el que se necesiten efectuar los trámites y procedimientos administrativos o bien mediante una clasificación por servicios dependientes de cada departamento municipal). De esta forma, al disponer de información sobre los requisitos, la documentación a entregar, los plazos, etc., se contribuye a agilizar el proceso de tramitación de expedientes. En esta línea, existe una “carpeta

ciudadana”, de acceso restringido a los usuarios identificados, a través de la cual los ciudadanos pueden acceder a los servicios en línea del ayuntamiento para realizar diversos trámites como, por ejemplo, consulta y pago de recibos, domiciliación de tributos, cambio de domicilio fiscal, solicitudes de fraccionamiento o aplazamiento, impresión de recibos y autoliquidación de vehículos para concesionarios. Esta previsto que en el futuro se incorporen progresivamente nuevos servicios con el propósito de aproximar la administración local a los usuarios.

En línea con los objetivos y la filosofía general de calidad del ayuntamiento, la política de calidad fue definida en base a tres vectores clave: formación, interacción con los ciudadanos e innovación y modernización. El vector de formación de la política de calidad recoge la necesidad de una formación continua y adecuada de los funcionarios del ayuntamiento con la finalidad de mantener y reforzar sus competencias y habilidades e incrementar su motivación y responsabilidad. Por su parte, el vector de interacción con los ciudadanos busca fomentar una mayor proximidad y comunicación entre los responsables locales y los ciudadanos, considerados como “clientes”. Por último, el vector de innovación y modernización está centrado en la modernización de los servicios técnico-administrativos y los procedimientos desarrollados por la entidad a fin de aumentar su capacidad de respuesta a las necesidades y expectativas de los ciudadanos y agilizar la toma de decisiones permitiendo una utilización más eficaz y eficiente de los recursos públicos. Por otro lado, debe tenerse en cuenta que, al tratarse de una entidad pública, su actuación debe analizarse también desde la perspectiva de la legalidad, es decir, del cumplimiento de la legislación aplicable (en este caso particular, la relacionada, directa o indirectamente, con la calidad).

Para cada vector se establecieron unos objetivos concretos cuyo seguimiento y evaluación se lleva a cabo a través del análisis de los indicadores de rendimiento asociados, siguiendo el esquema reflejado en la figura 1.

**Figura 1: Desagregación de la política de calidad del ayuntamiento**



Así, por ejemplo, en lo que respecta al vector de formación se estableció como objetivo básico relacionado el alcanzar un determinado porcentaje de horas de formación por empleado; mientras que los objetivos vinculados al vector de innovación y modernización están relacionados con el funcionamiento y grado de uso de los nuevos servicios ofrecidos por el ayuntamiento a través de internet a los que hacíamos referencia anteriormente. Finalmente, para el vector de interacción con el ciudadano los objetivos de calidad se centran en la reducción del número de quejas y reclamaciones de los ciudadanos en relación a los distintos servicios que presta el ayuntamiento, la reducción del tiempo de espera de los ciudadanos para recibir un determinado servicio y la obtención de un mayor grado de satisfacción general de los ciudadanos con los servicios municipales.

Para el ejercicio 2005 se fijaron unos valores (marcas) a alcanzar en cada objetivo, cuyo grado de consecución se midió a través de una serie de indicadores de rendimiento asociados, tanto monetarios como no monetarios. Dichos indicadores se habían diseñado con una doble finalidad: por un lado, medir los esfuerzos realizados por la entidad para lograr los objetivos establecidos y permitir supervisar la evolución de la actuación desarrollada a lo largo del tiempo y, por otro lado, proporcionar información a los responsables locales para tomar decisiones sobre distintos aspectos de su gestión.

Para dar contenido a los indicadores se recurrió a fuentes de información ya existentes en la entidad (base de datos de recursos humanos, registro de reclamaciones, sugerencias y quejas,...) así como a datos obtenidos a través de la realización de encuestas a los ciudadanos para conocer su opinión sobre la actuación general del ayuntamiento o bien sobre las decisiones tomadas respecto a temas puntuales (a modo de ejemplo, podemos referirnos a la encuesta realizada recientemente a través de la página web del ayuntamiento para conocer el grado de conformidad de los ciudadanos con la decisión de hacer festivo el martes de carnaval o si están o no de acuerdo con el pago fraccionado en los estacionamientos).

En la tabla 1 recogemos algunos de los indicadores diseñados para los diferentes objetivos, las fuentes de información utilizadas y los criterios de cálculo

**Tabla 1: Panel de indicadores**

<b>Vector de la Política de Calidad</b>	<b>Nombre del indicador</b>	<b>Forma de cálculo</b>	<b>Fuente de información</b>
Formación	Tasa de cobertura de formación por unidad (servicio)	Nº de funcionarios de la unidad que recibieron formación / Nº total de funcionarios de la unidad (servicio)	Base de datos de Recursos Humanos
	Horas totales de formación por unidad (servicio)	Nº total de horas invertidas en formación por unidad	Base de datos de Recursos Humanos
	Horas de formación por persona	Nº total de horas de formación de todos los programas de formación realizados en el período de análisis / Nº total de funcionarios	Base de datos de Recursos Humanos
	Tasa de absentismo	Nº de faltas (ausencias) / nº de días laborables	Base de datos de Recursos Humanos
	Rotación	Nº de entradas + nº de salidas de empleados por unidad (servicio)	Base de datos de Recursos Humanos
Interacción con el ciudadano	Solicitudes y trámites por unidad (servicio)	Nº total de solicitudes atendidas o trámites realizados por unidad	Registros informáticos
	Porcentaje de solicitudes (trámites) mal instruidas por unidad (servicio)	Nº de solicitudes (trámites) mal instruidas / Nº total de solicitudes atendidas o trámites realizados por unidad	Registros informáticos
	Plazo medio	Tiempo total empleado en resolver una solicitud o realizar un trámite / Nº total de solicitudes atendidas o trámites realizados por unidad	Registros informáticos
	Reclamaciones presentadas por unidad (servicio)	Total de reclamaciones y quejas presentadas por unidad (servicio)	Registro de reclamaciones
	Reclamaciones atendidas	Total de reclamaciones atendidas / Total de reclamaciones y quejas presentadas por unidad (servicio)	Registro de reclamaciones y registros informáticos
	Satisfacción de los ciudadanos con un servicio o actuación	Valorada sobre una escala de 5 puntos (de 1, nada satisfecho, a 5, muy satisfecho).	Encuestas a los ciudadanos
	Satisfacción global de los ciudadanos	Valorada sobre una escala de 5 puntos (de 1, nada satisfecho, a 5, muy satisfecho). En su cálculo también se tiene en cuenta la importancia atribuida por los ciudadanos a cada servicio	Encuestas a los ciudadanos

**Tabla 1: Panel de indicadores (continuación)**

<b>Vector de la Política de Calidad</b>	<b>Nombre del indicador</b>	<b>Forma de cálculo</b>	<b>Fuente de información</b>
Innovación y modernización	Nº de procedimientos (trámites) o servicios disponibles en internet por unidad	Nº de procedimientos (trámites) o servicios disponibles en internet por unidad (servicio) / Nº de procedimientos (trámites) o servicios que realiza la unidad	Registros informáticos
	Porcentaje de uso de la página web del ayuntamiento	Nº de consultas a la página web del ayuntamiento	Registros informáticos
		Nº de procedimientos (trámites) realizados a través de internet por unidad / Nº de procedimientos (trámites) realizados por unidad	Registros informáticos
	Utilización del correo electrónico	Nº consultas realizadas por correo electrónico / Nº total de consultas realizadas por unidad (servicio)	Registros informáticos
	Tasa de cobertura interna	Nº total de funcionarios que disponen de correo electrónico y conexión a internet / Nº total de funcionarios	Registros informáticos

En la tabla 2 se recogen los resultados obtenidos para el tercer trimestre de 2005.

**Tabla 2: Grado de cumplimiento de los objetivos de calidad**

<b>Vector de la política de calidad</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Grado de cumplimiento</b>
Formación	Obtener una tasa de formación por unidad (servicio) no inferior al 85%	71,28%
	Obtener una media de 20 horas de formación por empleado	35%
Interacción con los ciudadanos	Reducir el número de reclamaciones y quejas por los servicios	87%
	Reducir el tiempo de espera de los ciudadanos en ser atendidos en un trámite o servicio	69%
	Incrementar el grado de satisfacción global de los ciudadanos con la actuación del ayuntamiento	56%
Innovación y modernización	Incrementar la oferta de prestación de servicios (realización de trámites) a través de internet	82%
	Incrementar el grado de uso de la página web del ayuntamiento por parte de los ciudadanos para la realización de trámites y consultas	18,18%

El seguimiento de los indicadores se realiza con una periodicidad trimestral y la información obtenida se recoge en un informe que refleja el grado de cumplimiento de los objetivos de calidad relacionados con los tres vectores clave de la política de calidad del ayuntamiento y que constituye la base para el análisis de fallos y la identificación de las acciones correctivas a aplicar.

Por último, en la Tabla 3 recogemos algunos de los parámetros considerados por el ayuntamiento en la encuesta de satisfacción de los ciudadanos, la importancia atribuida a cada uno y el grado de satisfacción obtenido para el tercer trimestre de 2005.

**Tabla 3: Satisfacción de los ciudadanos**

<b>Parámetro considerado</b>	<b>Importancia (%)</b>	<b>Satisfacción (%)</b>
Simpatía en el trato	97%	76%
Rapidez de respuesta	95%	54%
Disponibilidad y facilidad de acceso	95%	63%
Eficacia	97%	58%
Rigor y claridad de la información facilitada	97%	60%
Ayuda prestada en los trámites	94%	48%
Tratamiento de reclamaciones	90%	37%
Rapidez en la prestación	93%	42%
Calidad de la documentación disponible	93%	64%
Satisfacción de las expectativas	96%	42%

## **5.- REFLEXIONES FINALES**

A lo largo de las páginas precedentes hemos venido reflexionando acerca de la importancia de que se implante en las entidades públicas una filosofía de búsqueda de la calidad total orientada a la satisfacción del ciudadano. Sin embargo, hemos constatado que, pese a la creciente proliferación en el sector público de iniciativas asociadas a la gestión de la calidad total, existen una serie de dificultades para su implantación derivadas, fundamentalmente, de la propia naturaleza y características de la actividad pública y de las peculiaridades que presenta en comparación con la gestión privada.

En efecto, los planteamientos actuales sobre la gestión pública han introducido una definición más amplia de la responsabilidad pública, representada por el concepto de *value for money*, cuya demostración ha puesto en evidencia la falta de relevancia de la información económico-financiera tradicional como base para valorar los recursos empleados y los logros obtenidos por

las entidades públicas y, en definitiva, para juzgar la gestión realizada. Por ello, se plantea la necesidad de ampliar el contenido y grado de detalle de la información suministrada por el sistema informativo contable incluyendo nuevos tipos de indicadores de gestión más adecuados para tal fin, es decir, medidas que permitan no sólo evaluar y controlar el grado de economía, eficiencia y eficacia logrados en la actuación pública (términos que convencionalmente conforman el concepto de *value for money*) sino también conocer los niveles de calidad obtenidos en la prestación de los servicios públicos.

En este sentido, destacamos necesidad de desarrollar indicadores de excelencia que permitan evaluar las distintas actividades y políticas que en materia de calidad han sido llevadas a cabo por una entidad pública a lo largo del tiempo y comparar los resultados obtenidos con los objetivos establecidos previamente, suministrando, asimismo, “visibilidad” acerca de las áreas de la organización y de su actividad que requieren mayores esfuerzos de mejora a fin de satisfacer las expectativas de los clientes. Sin embargo, es necesario recordar que la utilidad en dichas entidades de las distintas técnicas e instrumentos de gestión de la calidad dependerá, en gran medida, de su adaptación a las características específicas del sector público.

En el caso de la entidad objeto de estudio podemos decir que, aunque a lo largo de los últimos años se ha realizado un esfuerzo considerable en la implantación de una filosofía de calidad total, todavía no se ha consolidado completamente entre los miembros de la organización la nueva cultura de calidad como se evidencia en el bajo grado de consecución de los objetivos a alcanzar, aunque, sin embargo, debe destacarse el hecho de que se han producido avances notables en algunas áreas, sobre todo en lo que respecta al vector de innovación y modernización.

## **BIBLIOGRAFÍA**

ALFORD, J. (2002): “Defining the client in the public sector: a social-exchange perspective”, *Public Administration Review*, vol. 62, nº 3, mayo-junio, pp. 337-346.

BAREA TEJEIRO, J. y DIZY MENÉNDEZ, M<sup>a</sup> D. (1995): *¿Está el Estado Español en Quiebra?*, Colección OIKOS-NOMOS, Ediciones Encuentro, Madrid.

BARTON, A. (2000): “Accounting for public heritage facilities-assets or liabilities of the government?”, *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, vol. 13, nº 2.

BELTRAMI, M. (1992): “Qualità e pubblica amministrazione”, *Economía e Diritto del Terziano*, nº 3, pp. 669-781.

BERMAN, E.M. (1997): “Dealing with cynical citizens”, *Public Administration Review*, vol.

57, nº 2, pp. 105-112.

BIGNÉ ALCANIZ, J.E.; MOLINER TENA, M.A.; VALLET BELLMUNT, T.M. y SÁNCHEZ GARCÍA, J. (1995): “Una aproximación teórica a la medición de la calidad de los servicios públicos”, comunicación presentada al *V Congreso Nacional de Economía, Economía y Gestión de las Administraciones Públicas*, Las Palmas de Gran Canaria, pp. 511-522.

BLANCO DOPICO, M<sup>a</sup> I.; MARTÍNEZ GARCÍA, F.J.; AIBAR GUZMÁN, B. y SOMOHANO RODRÍGUEZ, F.M. (2003): “En la búsqueda de la relevancia de la investigación en contabilidad de gestión: el papel de la action research”, ponencia presentada en la *VIII Jornada de Trabajo sobre Contabilidad de Costes y de Gestión*, ASEPEC, Santander, pp. 37-95.

BROADBENT, J y LAUGHLIN, R. (1998): “Resisting the “new public management”: absorption and absorbing groups in schools and GP practices in the UK”, *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, vol. 11, nº 4.

CARTER, N. (1994): “Performance Indicators: “backseat driving” or “hands off” control”, en *Public Sector Management. Theory, critique & practice*, McKevitt, D. y Lawton, A. (eds.), Sage publications, Londres, pp. 208-219.

CASSELL, M. (2000): “Divides and rules”, *Financical Management*, septiembre, pp. 40-41.

CASTELLÓ TALIANI, E y LIZCANO ÁLVAREZ, J. (1998): "La mejora de las entidades públicas en la Europa del Euro. Papel del sistema ABC/ABM" en *El Euro y la Contabilidad de Gestión en la Competitividad Empresarial*, Blanco Ibarra (coord), Ed AECA, cáp. 11, pp. 231-255.

CHALLIS, L.; FULLER, S., HENWOOD, M.; KLEIN, R.; PLOWDEN, W.; WEBB, A.; WHITTINGHAM, P. y WISTOW, G. (1994): “Investigating Policy Coordination: issues and hypotheses”, en *Public Sector Management. Theory, critique & practice*, McKevitt, D. y Lawton, A. (eds.), Sage publication, Londres, pp. 171-190.

CHIAS, J. (1996): *Marketing público: por un gobierno y una administración al servicio público*, McGraw-Hill, Madrid.

DAY, P. y KLEIN, R. (1994): “Interpretations and Implications”, en *Public Sector Management. Theory, critique & practice*, McKevitt, D. y Lawton, A. (eds.), Sage publication, Londres, pp. 193-207.

DE VAL PARDO, I. (1999): *Administración de Entidades Públicas*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid.

DENHARDT, R.B. y VINZANT, J. (2000): "The new public service: serving rather than steering", *Public Administration Review*, vol. 60, nº6, noviembre-diciembre, pp. 549-559.

FONT, J. (1997): "Quality measurement in Spanish municipalities: transferring private sector experiences", *Public Productivity & Management Review*, vol. 12, septiembre, pp. 44-56.

GARCÍA SÁNCHEZ, I.M. y GARCÍA PERAMATO, M.L. (2000): "Calidad total en el sector público", *Auditoría Pública*, nº 21, septiembre, pp. 13-16.

GIMENO ZUERA, J. y RUIZ-OLALLA CORCUERA, M.C. (2000): "El papel de la contabilidad en la gestión de la calidad a través de la cadena de valor", comunicación presentada en la *VI Jornada de Trabajo de Contabilidad de Costes y de Gestión*, ASEPUC, Universidad de Burgos, Burgos, noviembre.

HUETE, L.M. (1994): "Factores que determinan la calidad del servicio", *Harvard Deusto Business Review*, junio, nº 64, pp. 76-87.

ITTNER, C.D. y LARCKER, D.F. (2002): "Empirical managerial accounting research: are we just describing management consulting practices?", *The European Accounting Review*, vol. 11, nº 4, pp. 787-794.

KANTER, R.M. y SUMMERS, D.V. (1994): "Doing Well While Doing Good: dilemmas of performance measurement in nonprofit organizations and the need for a multiple-constituency approach", en *Public Sector Management. Theory, critique & practice*, McKeivitt, D. y Lawton, A. (eds.), Sage publication, Londres, pp. 220-236.

LAWTON, A. y ROSE, A. (1993): *Organization & management in the public sector*, Pitman Publishing.

LÓPEZ DÍAZ, A. (1998): "La contabilidad como instrumento de mejora y seguimiento de la gestión en el sector público", en *Ética Pública e Control Externo Público*, Constela Acauso, F. (coord.), Consello de Contas de Galicia, Santiago de Compostela, pp. 165-188.

LÓPEZ DÍAZ, A. y PABLOS RODRÍGUEZ, J.L. (2001): "El control de gestión de los servicios públicos: teoría, realidad y perspectivas", ponencia presentada en el *VII Congreso del Instituto Internacional de Costos y II Congreso de la Asociación Española de Contabilidad Directiva*, León, julio, pp. 119-150.

- LÓPEZ HERNÁNDEZ, A.M.; NAVARRO GALERA, A., ORTIZ RODRÍGUEZ, D., IGLESIAS GARCÍA DE VICUÑA, C. y NIETO RIVERA, A. (2000): “La aplicación de los indicadores de gestión en el ámbito municipal: el proyecto SINIGAL, comunicación presentada en la *VI Jornada de trabajo sobre Contabilidad Pública*, ASEPUC, Oviedo.
- LÜDER, K. (1995): “Local Governmental Accounting in Germany”, en *International Research in Public Sector Accounting, Reporting and Auditing*, Montesinos Julve, V. y Vela Bargués, J.M. (eds.), Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, pp. 9-24.
- LUFT, J. y SHIELDS, M.D. (2003): “Mapping management accounting: graphics and guidelines for theory-consistent empirical research”, *Accounting, Organizations and Society*, 28 (2/3).
- MAP (1991): *La Administración al servicio público*, segunda edición, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.
- MARCON, G. y PANOZZO, F. (1998): “Reforming the reform: changing roles for accounting and management in the Italian health care sector”, *The European Accounting Review*, vol 7, nº 2, pp.185-208.
- MAY, M. (1995): "The role of management accounting in performance improvement", *Management Accounting*, abril, p. 14.
- MCKEVITT, D. y LAWTON, A. (1994): *Public Sector Management theory, critique & practice*, Sage Publications, Londres.
- MELKERS. J. y THOMAS, J.C. (1998): “What do administrators think citizens think?. Administrator predictions as an adjunct to citizen surveys”, *Public Administration Review*, vol. 58, nº 4, julio-agosto, pp. 327-334.
- MIQUEL, S.; BIGNÉ, E.; SÁNCHEZ, J.; MOLINER, M.A. y VALLET, T.M. (1995): “El marketing de los servicios públicos administrativos”, comunicación presentada al *IX Congreso Nacional- V Congreso Hispano-Francés*, AEDEM, Toledo, pp. 2285-2299.
- MONTESINOS JULVE, V. (1998): "La legitimación del sector público a través de su reforma y su control", en *Ética Pública e Control Externo Público*, Constela Acauso, F.J (coord.), pp. 91-135. Santiago de Compostela, Consello de Contas de Galicia.
- MONTESINOS JULVE, V. y GIMENO RUIZ, A. (1998): " Contabilidad y Control en el marco de La Nueva Gestión Pública". ponencia presentada en la *IV Jornada de Trabajo sobre Contabilidad de Costes y Gestión*, ASEPUC, noviembre, pp. 145-172.

MONTORO, C. (2000): "A propósito del Sector", en *Economía del Sector Público*, Martínez Álvarez, J.A. (ed), Ariel, Barcelona, pp. 81-94.

MOORE, M.H. (1998): *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*, Ediciones Piados Ibérica, S.A., Barcelona.

MORA CORRAL Y VIVAS URIETA (2001): *Nuevas herramientas de gestión pública: el cuadro de mando integral*, Monografías AECA, asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas, Madrid.

MUÑOZ COLOMINA, C.I. y CAMPOS FERNÁNDEZ, M. (2000a): "La calidad como factor clave en la evaluación de la gestión integral", comunicación presentada a la *VI Jornada de trabajo sobre Contabilidad Pública*, ASEPUC, Oviedo, pp. 31-44.

MUÑOZ COLOMINA, C.I. y CAMPOS FERNÁNDEZ, M. (2000b): "La gestión de la calidad total en los organismos públicos", comunicación presentada al *IX Encuentro de Profesores Universitarios de Contabilidad*, ASEPUC, Las Palmas de Gran Canaria, mayo, pp. 373-388.

MUÑOZ MACHADO, A. (1999): *La Gestión de la Calidad Total en la Administración Pública*, Ediciones Díaz de Santos S.A., Madrid.

NOVERTO LABORDA, M.C.; CAMPOS FERNÁNDEZ, M.; MUÑOZ COLOMINA, C.I. y ZORNOZA BOY, J. (1999): *Los indicadores para la gestión pública*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

ONRUBIA FERNÁNDEZ, J. (1995): "El modelo organizativo-institucional del sector público: la necesaria compatibilidad de los aspectos micro y macroeconómicos". ponencia presentada en el *V Congreso Nacional de Economía. Economía de los Servicios. Economía y Gestión de las Administraciones Públicas*, Las Palmas de Gran Canaria, pp. 15-58.

ORTÚN, V. (1995): "Gestión pública: conceptos y métodos", *Revista Asturiana de Economía*, nº 4, pp. 179-195.

OSBORNE, D. y GAEBLER, T. (1992): *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Ediciones Piados Ibérica, S.A., Barcelona.

POLLITT, C. (1990): *Managerialism and the public services: the anglo-american experience*, Oxford: Basil Blackwell.

RODRÍGUEZ PRIETO, B. y PABLOS RODRÍGUEZ, J.L. (1999): "Estrategias para la

modernización de las Administraciones Públicas”, *Boletín AECA*, nº 50, agosto-noviembre, pp. 71-74.

RUIZ-OLALLA CORCUERA (2001): *Gestión de la calidad del servicio a través de indicadores externos*, Monografías AECA, Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas, Madrid.

SÁNCHEZ MOTOS, E. (1997): "Administración Pública, ¿Reforma o Revolución?". *Auditoría Pública*, nº 10, junio, pp. 42-45.

SÁNCHEZ MOTOS, E. (1998): “Auditar la calidad de las organizaciones públicas”, *Auditoría Pública*, nº 13 y 14, junio, pp. 47-54.

SIMON, H. (1994): “The Criterion of Efficiency”, en *Public Sector Management. Theory, critique & practice*, McKeivitt, D. y Lawton, A. (eds.), Sage publication, Londres, pp. 37-53.

SMITH, G.E y HUNTSMAN, C.A. (1997): “Reframing the metaphor of the citizen-government relationship: a value-centered perspective”, *Public Administration Review*, vol. 57, nº 4, julio-agosto, pp. 309-318.

SMITH, M. (2000): “Strategic management accounting. The public sector challenge”, *Management Accounting*, enero, pp. 40-42.

SWISS, J.E. (1992): “Adapting total quality management (TQM) to government”, *Public Administration Review*, vol. 52, nº 4, julio-agosto, pp. 356-365.

WALSH, K. (1995): *Public services and market mechanisms*, MacMillan Press.