



GUÍAS DE APOYO A LA CALIDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL

GUÍA 7

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA E INSTRUMENTOS DE MEDICIÓN
DE LA PERCEPCIÓN CON EL SERVICIO PRESTADO
POR LA ADMINISTRACIÓN LOCAL**

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
MADRID
2006

Primera edición: Febrero 2006

© 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 Ignacio Martín Castilla
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Universidad Autónoma de Madrid
❖ Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat: Enric Giner Rodríguez
❖ Ayuntamiento de Irún: Íñigo Marcos

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 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: 326-06-025-X

Depósito legal: BI-321-06

Imprime: GRAFO, S.A.

1.	El ciudadano: principio y fin de la actividad administrativa local.....	7
2.	La participación ciudadana en el marco de la actividad administrativa local.....	11
3.	La gestión y mejora de la calidad del servicio orientado a la satisfacción de las necesidades y expectativas del ciudadano.....	15
	3.1. Las tres calidades.....	17
	3.2. Modelo conceptual de calidad del servicio.....	19
	3.3. Análisis de la opinión ciudadana.....	21
	3.4. El resultado en los ciudadanos a través de la medición de indicadores de rendimiento.....	22
4.	Los atributos que conforman la calidad en un servicio público local.....	25
	4.1. Los atributos que caracterizan la calidad de un servicio.....	25
	4.2. Ejemplo de posibles atributos a considerar en el análisis de la calidad del servicio de información ciudadana.....	28
	4.3. Ejemplo de posibles atributos a considerar en el análisis de la calidad del servicio de tesorería.....	28
	4.4. Ejemplo de posibles atributos a considerar en el análisis de la calidad en el área de servicios sociales.....	29
	4.5. Ejemplo de posibles atributos a considerar en el análisis de la calidad del servicio en el área de centros educativos.....	30
	4.6. Ejemplo de posibles atributos a considerar en el análisis de la calidad del servicio de una escuela de música.....	31
	4.7. Ejemplo de posibles atributos a considerar en el análisis de la calidad del servicio de cultura.....	32
	4.8. Ejemplo de posibles atributos a considerar en el análisis de la calidad de un servicio de gestión de ayudas y subvenciones...	33
	4.9. Ejemplo de posibles atributos a considerar en el análisis de la calidad de un servicio de gestión de concesiones y autorizaciones...	34
5.	Análisis de las necesidades y expectativas del ciudadano con respecto a un servicio público local.....	37

6.	Análisis de la percepción del ciudadano con respecto a un servicio público local.....	43
7.	Las encuestas de opinión y satisfacción del ciudadano en la evaluación de la calidad del servicio.....	45
8.	La opinión del ciudadano a través de las quejas, reclamaciones e iniciativas de mejora del servicio.....	57
8.1.	Consideraciones básicas en la implantación de un sistema de gestión de quejas y reclamaciones.....	57
8.2.	Proceso de gestión de quejas y reclamaciones ciudadanas.....	58
9.	La visión holística de los ciudadanos en el Modelo EFQM de Excelencia.....	61
9.1.	Los sensores y sistemas cognitivos al servicio de la innovación y mejora de la organización pública.....	64
10.	Algunas experiencias municipales de participación ciudadana.....	71
10.1.	La participación ciudadana en el Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat.....	71
10.2.	El sistema de avisos, quejas y sugerencias del Ayuntamiento de Irún.....	79
11.	Bibliografía.....	85

1. - EL CIUDADANO: PRINCIPIO Y FIN DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA LOCAL

"Cuando la tripulación y el capitán están cordialmente compenetrados, es preciso un temporal y más que un temporal para lanzar la nave a tierra"

RUDYARD KIPLING (1865-1936)

El ciudadano, en el marco de un interés colectivo, es el principio y el fin de toda la actividad Administrativa y, por ello, su figura posee una doble vertiente. En primer lugar, debe de ser considerado destinatario de dichos servicios. Por otra parte, es un individuo con obligaciones dentro de la sociedad, entre las que se encuentra no sólo su contribución a la financiación de la Administración Pública, sino también su participación en el diseño de las políticas, interviniendo en la elección de los representantes políticos de los gobiernos de las Administraciones, y en la definición, diseño y desarrollo de dichas políticas públicas, a través de diferentes cauces de participación. El ciudadano es también en cierta forma "copropietario" de dicha Administración, fundamentándose ahí la necesaria legitimidad de ésta, sujeta a la participación democrática, tanto en la elección a nivel político, como en la participación de la ciudadanía en las decisiones y actuaciones que le atañen, así como en la mejora continua de la gestión pública.

Dicha gestión pública debe orientarse a ofrecer un servicio de calidad al ciudadano, a cumplir sus necesidades y expectativas presentes y prever las potenciales o latentes que pudieran surgir en el futuro. Para ello, deberá buscarse el consenso y el equilibrio de intereses de todos los grupos que integran la sociedad, optimizando su función de servicio público. Al mismo tiempo, la gestión de la Administración debe responsabilizarse en la inversión de los fondos públicos, conjugando eficacia, eficiencia y economía de recursos con los principios de legalidad e igualdad, empleando instrumentos adecuados para la gestión y sometién-dose al control de la sociedad, ante la cual debe de legitimarse día a día.

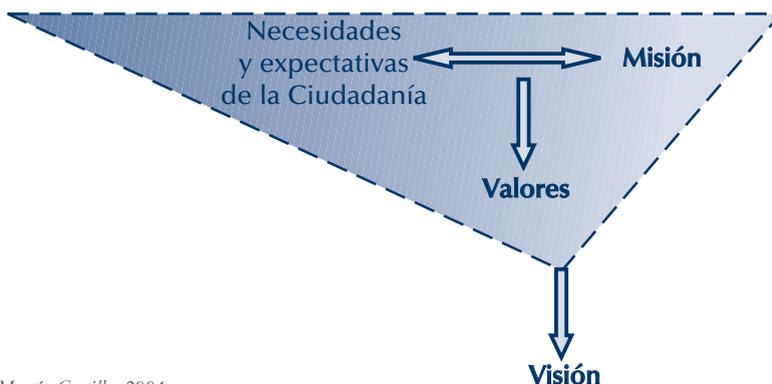
Puesto que la capacidad de actuación de la Administración es limitada en lo que a recursos se refiere, no todas las necesidades sociales se convierten en problemas públicos cuya solución debe de ser afrontada por la Administración Pública (SUBIRATS, 1989). Así, la definición de cuáles son los problemas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

necesidades y expectativas de la ciudadanía y la sociedad en su conjunto.

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

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

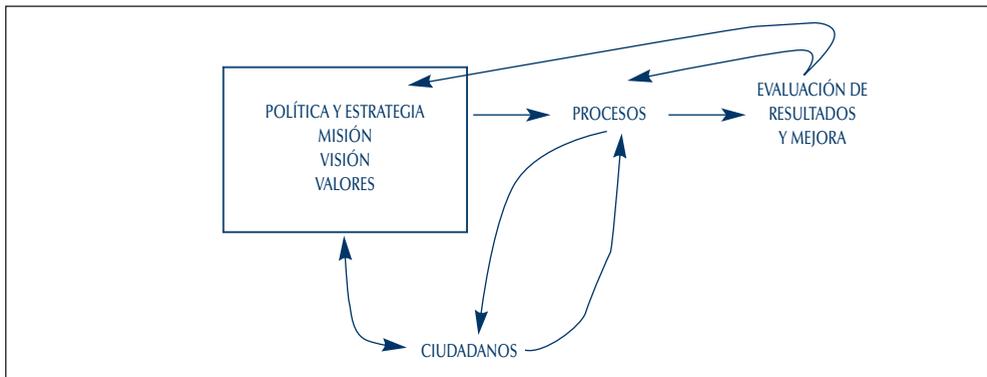
La misión, junto con las necesidades y expectativas de los diferentes grupos de interés, así como los valores políticos y administrativos que inspiren a la organización, marcan el rumbo que define su visión, hacia donde se quiere dirigir en un plazo determinado de tiempo.



FUENTE: *Martín Castilla, 2004*

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

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

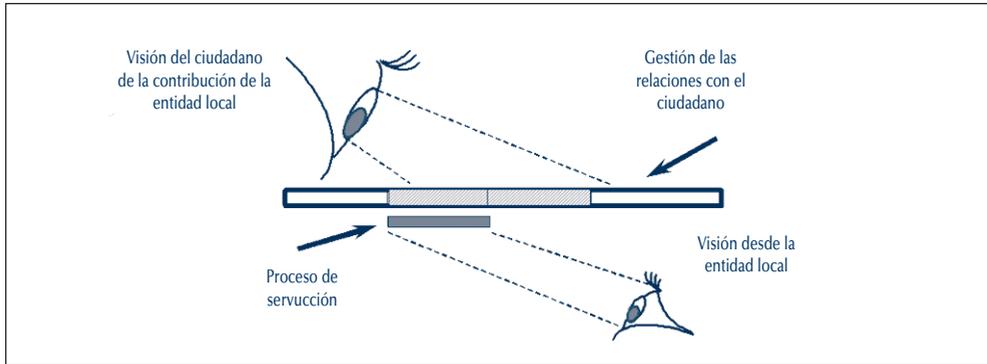


FUENTE: *Martín Castilla, 2005*

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

De esta forma, la prestación pública municipal es un servicio, constituido por la adición de una serie de servicios individuales a través de una cadena de valor, o de proveedor-cliente, donde existirán agentes intermediarios, que, además de su condición de receptores de un servicio, son a su vez proveedores. Dicha cadena de adición sucesiva de valor por parte de los diferentes agentes que intervienen en la prestación del servicio, se dirige en última instancia a satisfacer las necesidades y expectativas de los ciudadanos, usuarios o no de los servicios y tanto desde el punto de vista del servicio prestado como de la adecuada gestión pública. Los resultados obtenidos en el ciudadano deben servir para apoyar las decisiones y permitir adaptar la estrategia y los procesos derivados. Por tanto, deben servir tanto al nivel directivo como al nivel más operativo de la organización.

Figura 3. Óptica en el proceso de prestación de servicio al ciudadano ó servucción



FUENTE: *Martín Castilla, 2005*

2. - LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MARCO DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA LOCAL

"La sociedad no son los hombres, sino la unión de los hombres"

MONTESQUIEU (1689-1755)

Como se ha tenido ocasión de analizar, la modernización de la gestión pública y la mejora de la gobernabilidad de las Administraciones locales debe conjugar nuevas prácticas de gestión, que persigan la eficacia, eficiencia y economía, con la promoción y garantía de los principios y valores de servicio público. Asimismo, buscará el fortalecimiento y desarrollo continuo de la sociedad democrática y una nueva definición del espacio público, 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, en respuesta a las necesidades de la nueva sociedad.

De esta forma, el proceso de modernización no debe caer exclusivamente en la mejora de la gestión, sino que ello debe ser en el marco de una lógica política, que defienda el valor del servicio público a los ciudadanos y esté atenta a la participación y refuerzo de la democracia en la Administración Pública. Ello exige la consideración de los agentes clave o grupos de interés.

Como consecuencia, la Administración debe promover el diálogo, participación y consenso con los agentes clave en la elaboración de las políticas públicas y en la mejora continua del servicio, dando el protagonismo a los objetivos colectivos y no a las organizaciones.

La necesaria legitimidad de la Administración pública pasa tanto por la transparencia en la gestión como en la asunción de responsabilidades en base al control de los resultados acordes a los objetivos y misión que tiene encomendados, así como por la participación democrática de la ciudadanía, en la elección a nivel político, en su implicación en las decisiones y actuaciones que le atañen, así como en la gestión pública.

Para ello, la Administración deberá desarrollar no sólo mecanismos para recabar la opinión ciudadana, sino además proveer de espacios de participación, internos y externos, de los diferentes grupos de interés y tanto en el diseño de las políticas como en el despliegue de las mismas y en la propia gestión pública, confiriendo con ello a la ciudadanía no sólo unos derechos sino también unas obligaciones democráticas.

Ello obliga, según VILLORIA y DEL PINO (2001), a ejercer el poder desde una perspectiva de la creación de cauces de participación de los grupos de interés. Se trataría, en última instancia, de construir un sistema de codirección (KOOIMAM, 1993) entre la sociedad civil y la Administración, con el fin de dar solución a los problemas comunes.

Frente al paradigma de Administración Pública al servicio del público, relacional y participativa, el modelo tradicional no consideraba como claves las relaciones con los grupos de interés a la hora de abordar las políticas públicas y el proceso administrativo, centrando la atención en el interior de la organización, en las estructuras y en los procesos, reservando a los políticos las relaciones externas. De tal forma, que el exterior era considerado como algo externo, ajeno a los intereses y al conocimiento del directivo público. Ello se debía, desde nuestro punto de vista, a la errónea interpretación de que administrar significaba seguir instrucciones de los líderes políticos, y que la relación de los directivos de la Administración con los agentes podía reducir su neutralidad, así como a un sentimiento de falta de ostentar la representatividad de su organización o sus políticas.

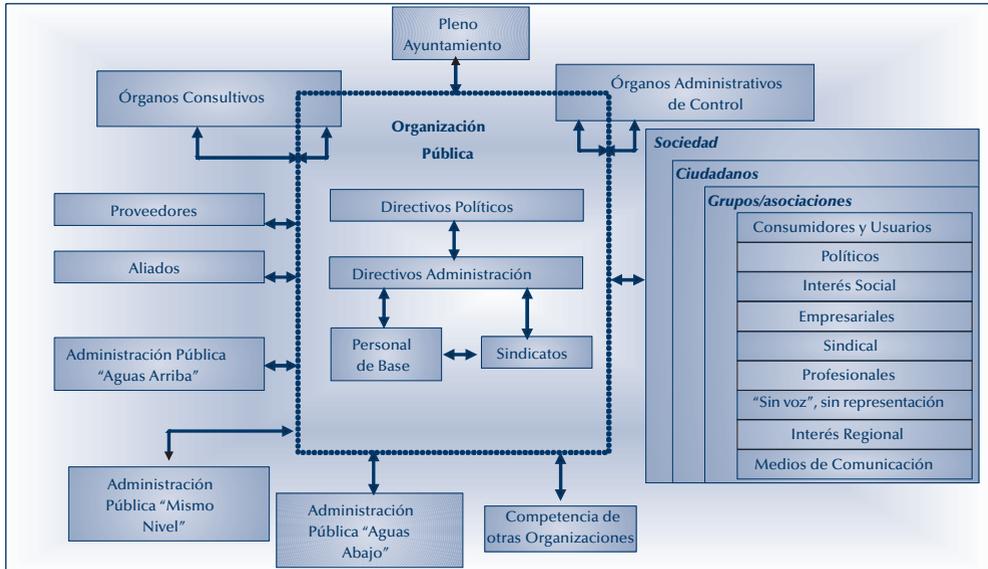
La participación es uno de los principios reconocidos en la Constitución Española. Así, el artículo 23 reconoce que *"los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente en las elecciones periódicas por sufragio universal"*. Pero no sólo reconoce la soberanía nacional, sino que establece en su artículo 9.2 que *"corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, remover obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social"*.

Para RUBIO NÚÑEZ (2003), sorprende observar que dicho último artículo no se limita al derecho de participación política, sino que establece la obligación de los poderes públicos de facilitar además la participación económica, cultural y social.

La participación marca el nivel de legitimación alcanzado por la organización y debe determinar gran parte de las políticas públicas. Por otra parte, los grupos de interés son los garantes de que las organizaciones públicas persigan los objetivos de los ciudadanos y no se produzca una escisión entre los

intereses de la Administración y los de los ciudadanos. Una función que difícilmente podrían cumplir los partidos políticos por estar involucrados en la esfera de gobierno.

Figura 4. Modelo de Relación de grupos de interés en la Administración Pública Local



FUENTE: Martín Castilla, 2004

La participación de los grupos de interés en los procesos políticos y administrativos conlleva la apertura de las organizaciones públicas y políticas a la sociedad. Ello exige una actitud y disposición alejada de la suficiencia y de la prepotencia, características de las formulaciones ideológicas y tecnocráticas (RODRÍGUEZ- ARANA, 2001) y, por tanto, requiere de sensibilidad y permeabilidad a los intereses y preocupaciones de la sociedad, reconocimiento de la dimensión social del individuo, apertura, libre participación y diálogo constructivo.

Dicha propuesta de Administración relacional debe ser entendida como finalidad y como método, estableciendo una línea de acción directamente conectada con la meta principal.

Por tanto, resulta clave y conveniente abrir la Administración a sus grupos de interés, e ir aún más lejos, incluyendo a los mismos no sólo a nivel de asesores expertos o comité de sabios, sino también en los órganos de decisión.

Como puede observarse en la figura anterior, la participación de la sociedad abre múltiples cauces en la que se deberá implicar al ciudadano en sus diferentes condiciones, usuario, vecino, profesional, empresario, político, representante de sindicatos, representante de unos valores y cultura, etc. en los diferentes niveles de decisión y desarrollo de políticas y estrategias, control de la gestión, proceso administrativo, etc.

3. - LA GESTIÓN Y MEJORA DE LA CALIDAD DEL SERVICIO ORIENTADO A LA SATISFACCIÓN DE LAS NECESIDADES Y EXPECTATIVAS DEL CIUDADANO

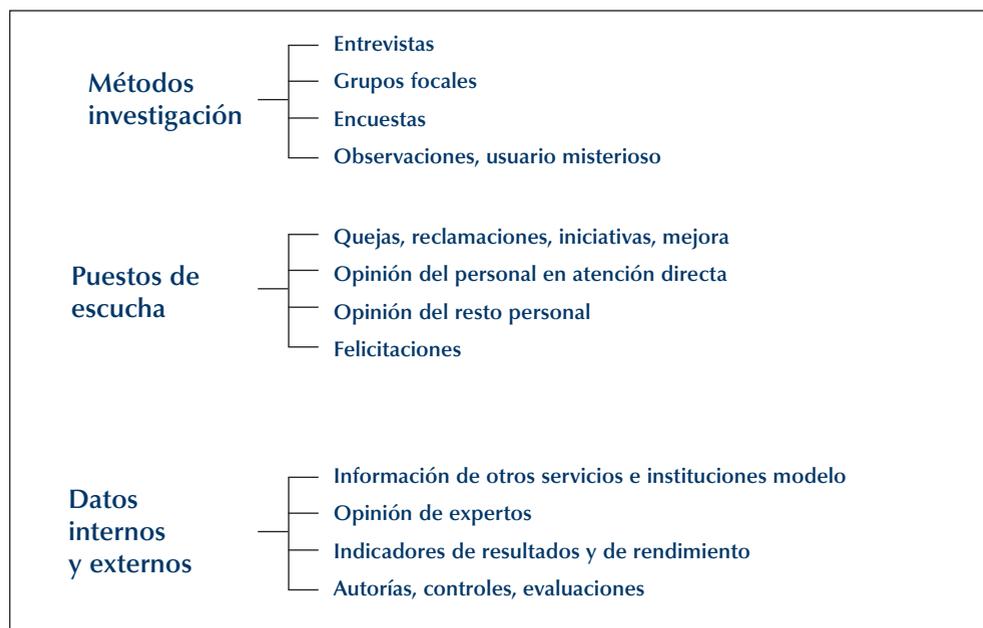
"En la vida no hay soluciones, sino fuerzas en marcha. Es preciso crearlas, y las soluciones vienen"

ANTOINE DE SAINT-EXUPÉRY (1900-1944)

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

Como consecuencia, además de las percepciones extraídas de los ciudadanos, la organización pública deberá desarrollar medidas internas que le permitan evaluar, entender y predecir los resultados, así como incorporar las actuaciones de mejora pertinentes.

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



Según la OCDE (1997), las percepciones y valoraciones de los ciudadanos con respecto a los servicios prestados por la Administración Pública pueden situarse en tres posibles niveles.

En un primer nivel, **los ciudadanos evalúan a la Administración Pública de modo global**, emitiendo un juicio ligado a las condiciones generales de vida o nivel de bienestar. Para RAMIRO SÁNCHEZ (2002), es en este nivel donde se localizarían o anidarían los arquetipos o juicios de valor generalizados acerca del sector público.

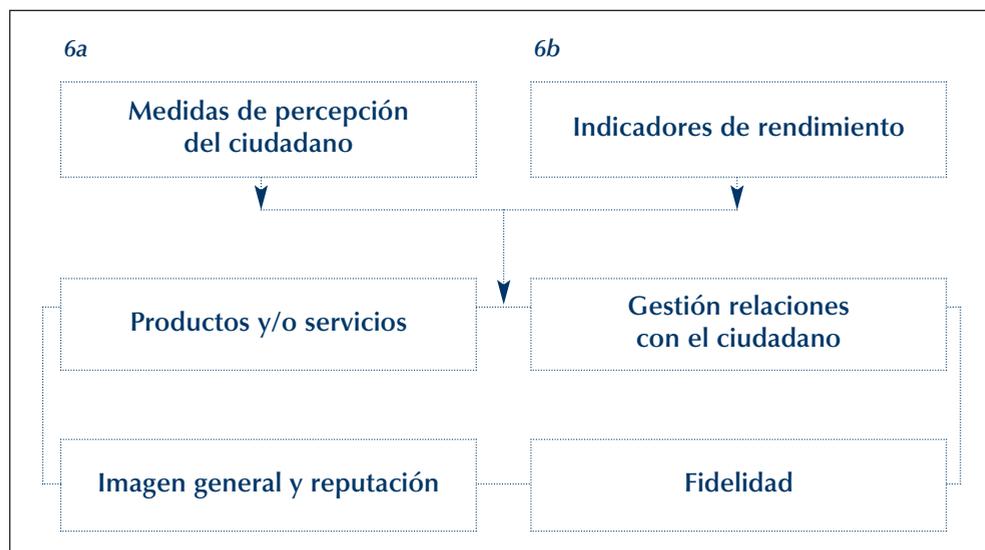
En un segundo nivel, cuando se pregunta al ciudadano sobre **aspectos concretos relativos a la estructura de la Administración**, los procedimientos administrativos y el trato recibido por parte de ésta, las posibles percepciones individuales de los diferentes ciudadanos no tienen por qué coincidir necesariamente con la percepción general hacia el sector público. Precisamente, es en éste nivel donde, por lo general, surge la fuente principal de reproches de los ciudadanos hacia la calidad del servicio prestada por la Administración y donde aparecen los tópicos relacionados con las organizaciones burocráticas y la falta de eficacia.

Por último, el tercer nivel corresponde al **punto de contacto con las Administraciones Públicas prestadoras de servicios**, donde el ciudadano tiene ya una experiencia personal directa con una determinada organización, y cuando puede emitir un **juicio más concreto sobre la calidad del servicio recibido** de ésta. También en este nivel, como en el anterior, las actitudes de los ciudadanos no tienen por que corresponderse necesariamente con la imagen global de la Administración.

Podrá hablarse de satisfacción del ciudadano con respecto a la calidad del servicio recibido de una organización pública a partir de la percepción que éste tenga del grado en que dicho servicio cubra sus necesidades y expectativas.

Para el Modelo EFQM de Excelencia, la evaluación de los resultados alcanzados con respecto al ciudadano deben abordarse a través de dos vías: la medición de las percepciones (subcriterio 6a, cuyo peso específico dentro del criterio es del 75 por ciento), el análisis de los indicadores de rendimiento (subcriterio 6b, cuyo peso específico es del 25 por ciento). Por tanto, la organización pública no debe centrar su análisis en los indicadores de rendimiento, al contrario, aún prestando atención a los mismos, debe realizar un gran esfuerzo por captar la voz del ciudadano.

Figura 6. Estructura del Criterio 6 "Resultados en el Ciudadano" en el Modelo EFQM



FUENTE: *Martín Castilla, 2002*

3.1. Las tres calidades

La satisfacción del ciudadano se alcanzará cuando coincidan la calidad planificada o programada y la **calidad efectivamente realizada** por la organización pública local con la calidad que necesitaba saciar dicho ciudadano cuando acudió a dicha Administración.

La **calidad programada** será aquella establecida por la organización local como objetivo y que se concretará en las especificaciones de diseño para el servicio. Asimismo, la calidad realizada será aquella obtenida realmente, tras el proceso de servucción, y que por tanto quedará plasmada en el servicio ofrecido al ciudadano.

Por su parte, **la calidad que necesita el ciudadano** es la que éste demandará, y que será inherente a sus exigencias y necesidades.

Como consecuencia, los esfuerzo de gestión de la institución pública se orientarán hacia lograr que dichos tres círculos de calidad sean concéntricos y coincidentes, es decir, que exista el mayor ajuste posible entre las exigencias de la sociedad y su ciudadanía, la planificación y el cumplimiento de los objetivos. Cualquier desajuste entre dichos círculos representaría una

pérdida de esfuerzos y recursos y, cómo consecuencia, un índice alto de insatisfacción del ciudadano y la no optimización en el cumplimiento de las funciones de dicha Administración.

Analizando las posibles fuentes de insatisfacción del ciudadano como consecuencia de las deficiencias en la calidad del servicio, podemos encontrar dos clases fundamentales:

- 1. Insatisfacción inevitable:** originada como consecuencia de la falta de ajuste de la calidad programada y la realizada a las expectativas de calidad del ciudadano.
- 2. Insatisfacción evitable:** originada por la falta de ajuste entre la calidad realizada y las expectativas del ciudadano. Puede ser evitada si la calidad programada se plasma realmente en el servicio final.

Figura 7. Las tres calidades en el proceso de servucción al ciudadano



FUENTE: *Modificada a partir de AEC (1987)*

Cabe señalar que, en algún caso, aun cuando la calidad programada no coincida con la realizada, podría existir una satisfacción de las expectativas del ciudadano.

Además, de la calidad programada, realizada y necesaria, existe la calidad percibida por los ciudadanos que es la que debe fijar el rumbo de las actuaciones de la organización para ajustar su proceso de prestación de servicio a las necesidades del ciudadano.

Al analizar los elementos que conforman la calidad percibida, se pueden diferenciar tres ejes conformadores de la satisfacción del ciudadano con la calidad del servicio:

1. Eje Básico de Calidad: que conduce a la calidad esperada.

El ciudadano da por supuestos en el producto los elementos incluidos dentro de este eje, y únicamente los percibe en caso de anomalía.

2. Eje Complementario de Calidad: que conduce a la calidad requerida.

Dicho eje comprende aspectos que el usuario demanda del servicio.

3. Eje Simbólico de Calidad: que conduce a la calidad latente.

Se logra cuando el ciudadano descubre que el producto o servicio le proporciona algo que no esperaba y que le satisface. Es actuando sobre las características del servicio incluidas en este eje como en mayor medida se pueden conseguir mejoras en el índice de calidad Percibida. Los aspectos incluidos en esta categoría se caracterizan porque tienen que producirse para que el ciudadano los perciba y, en este sentido, son muy notorios.

El ciudadano usuario actual de un determinado servicio público tiene exigencias potenciales ilimitadas, de las que, en muchas ocasiones, no es consciente. El conocimiento de dichas exigencias o "necesidades latentes" y la satisfacción de las mismas confieren a la organización pública local una capacidad de innovar, modernizarse y adaptarse continuamente a la sociedad.

3.2. Modelo conceptual de calidad del servicio

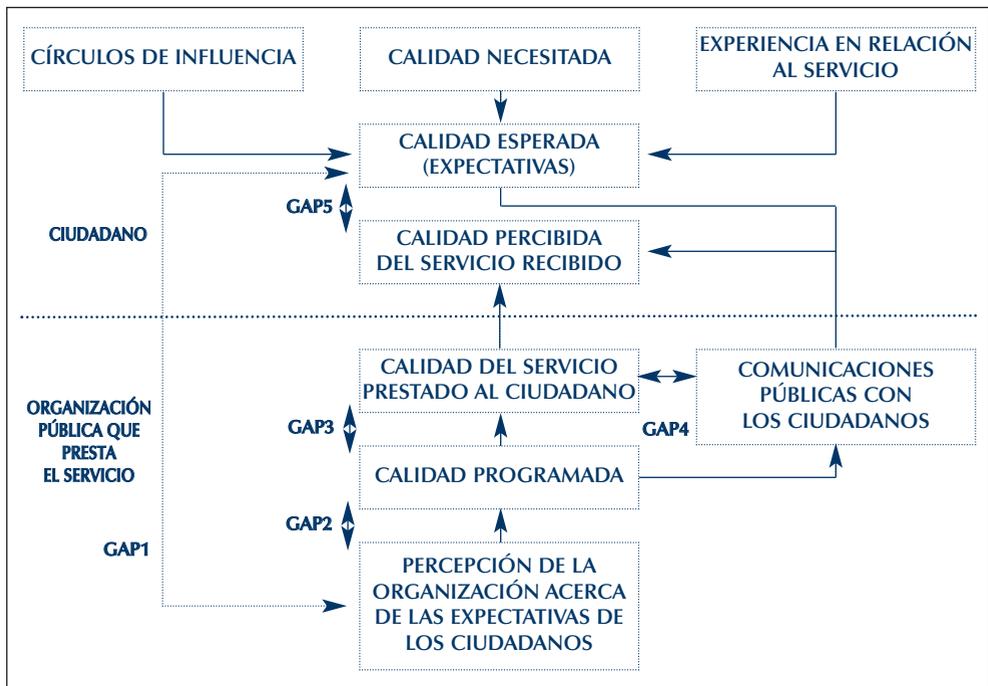
Atendiendo al modelo conceptual de calidad del servicio propuesto por PARASURAMAN, ZEITHAML y BERRY (1993), se pueden observar cinco posibles desviaciones o "GAP" entre las diferentes calidades señaladas en el epígrafe anterior.

1. **GAP 1:** Consecuencia de la diferencia entre las expectativas de los ciudadanos usuarios de los servicios y la percepción de las mismas por parte de la organización.

Las expectativas del ciudadano vendrán determinadas tanto por sus circunstancias personales, su cultura y valores; como por la imagen que pueda tener de la organización pública de que se trate y de la experiencia adquirida tanto con ésta como con otras instituciones, así como de la acción que puedan ejercer sobre el mismo sus círculos de influencia.

2. **GAP 2:** Resultado de la diferencia entre la percepción por parte de la organización local de las expectativas que puedan tener los ciudadanos y la programación o planificación relativas a la calidad de servicio.
3. **GAP 3:** Ocasionado por la diferencia entre las especificaciones relativas a la calidad de servicio, y por tanto programadas por la organización local y la prestación efectiva del mismo.
4. **GAP 4:** Consecuencia de la diferencia entre la prestación del servicio y la comunicación externa con los ciudadanos destinatarios del servicio acerca de dicha prestación. Así, muchas veces, no llega al ciudadano la información acerca de servicios que realmente se le están prestando desde la propia Administración, con lo que éste no llega a ser consciente de ello.

Figura 8. Modelo conceptual de calidad del servicio público



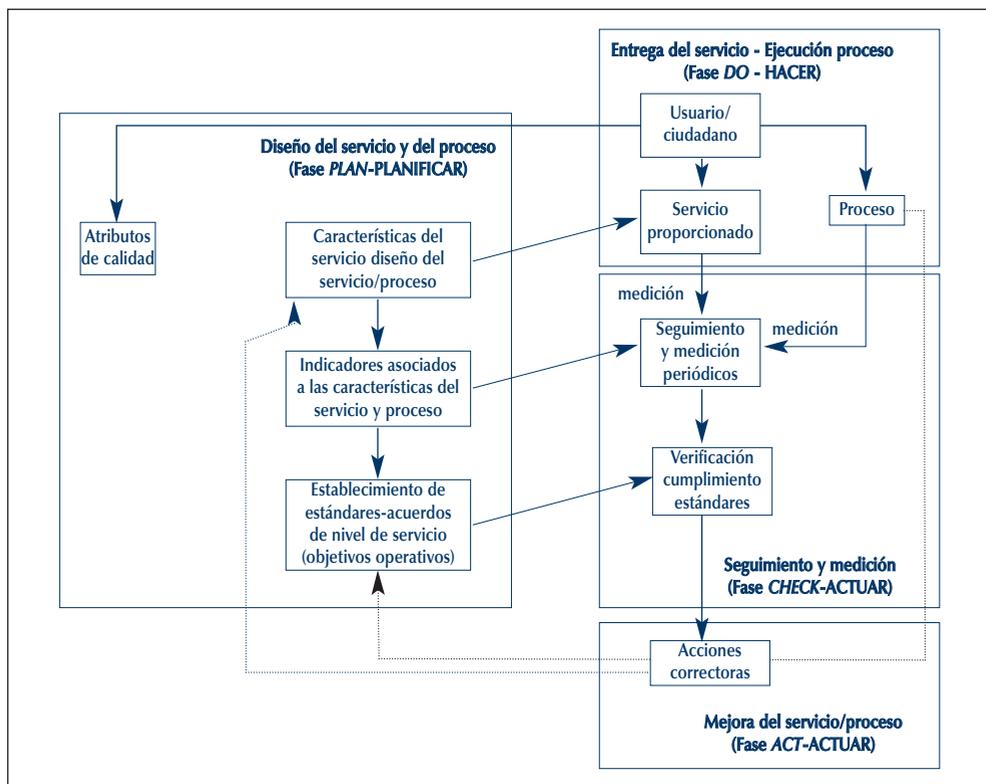
FUENTE: Modificada a partir de Parasuraman A.; V.A. y Berry, L.L. (1993)

5. **GAP 5:** Determinado por la diferencia entre las expectativas que tenían los destinatarios del servicio y la percepción de la calidad del servicio recibido de la organización pública local.

3.3. Análisis de la opinión ciudadana

Una Administración Pública Local orientada a la excelencia, deberá identificar las expectativas con respecto al servicio y las percepciones de los ciudadanos con respecto a la calidad recibida. Pero dichos resultados deberán estar desagregados en relación a atributos que caracterizan y conforman el servicio. Para ello deberá disponer de sistemas formales de seguimiento, control y evaluación periódica de la calidad del servicio que permitan articular mecanismos de ajuste y mejoras oportunas y ágiles.

Figura 9. El ciclo PDCA de mejora continua aplicado al servicio al ciudadano

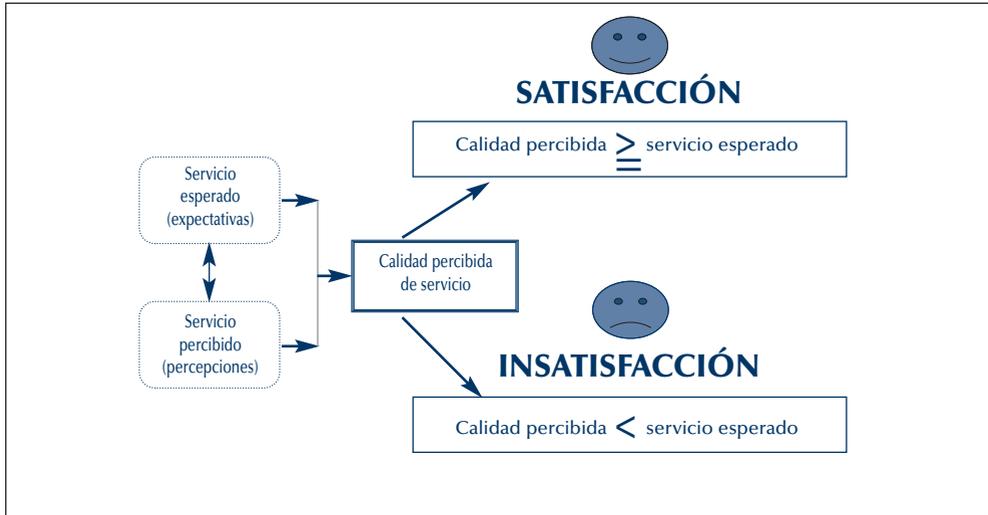


FUENTE: FEMP (2002)

Una vez identificado el nivel de satisfacción de los ciudadanos con respecto al servicio prestado, se analizarán las divergencias entre las percepciones y las expectativas (nivel de calidad percibido frente al esperado) con el fin de poder articular las medidas necesarias para reducir dicha diferen-

cia, implementado el correspondiente ciclo de mejora o PDCA. Asimismo, se realizarán análisis evolutivos y comparaciones con otras organizaciones consideradas modelo a seguir.

Figura 10. Las expectativas y percepciones en relación a la satisfacción o insatisfacción



En el caso en que la percepción del ciudadano con respecto al servicio recibido sea inferior a las expectativas que tenía antes de acudir al servicio, se producirá su insatisfacción con respecto a la calidad del servicio recibido. Por el contrario, cuando su percepción sea igual o superior a las expectativas que tenía, se producirá su satisfacción.

Siempre que sea factible, resulta fundamental poder disponer de los datos, acerca del nivel de satisfacción y de las expectativas, segmentados atendiendo a diferentes tipologías de ciudadanos-usuarios.

3.4. El resultado en los ciudadanos a través de la medición de indicadores de rendimiento

LÓPEZ y GADEA (2001) incidieron en algo fundamental “*si se analiza únicamente la calidad desde la perspectiva de la prestación, se corre el riesgo de no entender o evaluar aspectos claves como el coste, la eficacia social del servicio o de los resultados (...) Se trata de encontrar el equilibrio entre la eficacia y eficiencia del servicio público y su impacto social*”. Por tanto, además de desarrollar medidas internas que permitan a la organización local

evaluar, entender y predecir los resultados, así como incorporar las actuaciones de mejora pertinente, ésta deberá prestar especial atención a las percepciones extraídas directamente de los ciudadanos,.

Aunque no es el objeto concreto de esta guía, que se centra en las percepciones de los ciudadanos, de forma general se podrían incluir los resultados relativos a los siguientes aspectos:

I. Con respecto al servicio prestado:

- Grado de alcance del servicio con respecto a la población objetivo.
- Porcentaje de expedientes tramitados sobre el total.
- Tiempo medio de tramitación.
- Porcentaje de reducción del tiempo de tramitación y de demora.
- Porcentaje de errores, defectos, devoluciones, reclamaciones previas, etc.
- Número de quejas y reclamaciones.
- Número de sentencias desfavorables a la organización.
- Resultados de revisiones de oficio, a instancia de la propia Administración.
- Número de sanciones o penalizaciones recibidas como consecuencia de una mala gestión o servicio al ciudadano.
- Tiempo medio de respuesta a sugerencias, iniciativas de mejora y a reclamaciones.
- Grado de cumplimiento de los objetivos orientados al ciudadano.
- Número de nuevos servicios lanzados.
- Innovaciones incorporadas al servicio.
- Número de servicios abandonados o perdidos.
- Número de iniciativas de mejora del servicio desarrolladas, procedentes tanto de los clientes como del personal.
- Tiempo medio de transcurrido desde el conocimiento de la iniciativa, queja, reclamación o sugerencia hasta la puesta en práctica de las medidas derivadas.
- Capacidad de respuesta ante la aparición de nuevas necesidades o a la identificación de potenciales nuevas necesidades o expectativas.

II. Con respecto a la fidelidad al servicio:

- Evolución en el tiempo del número de usuarios, achacable directamente al nivel de calidad del servicio prestado.
- Índice de frecuentación.
- Grado de fidelidad de los usuarios.
- Posicionamiento competitivo del servicio con respecto a otras organizaciones.

III. Con respecto a la imagen y reputación de la organización:

- Premios, galardones u otros reconocimientos recibidos
- Cobertura y tratamiento dados a la organización por los medios de comunicación.
- Número de invitaciones a participar en foros dirigidos a divulgar el servicio, compartir éxitos y experiencias, etc.
- Apariciones en prensa y nivel de cobertura.

4. - LOS ATRIBUTOS QUE CONFORMAN LA CALIDAD EN UN SERVICIO PÚBLICO LOCAL

"Divide las dificultades que examinas en tantas partes como sea posible para su mejor solución"

RENÉ DESCARTES (1596-1659)

4.1. Los atributos que caracterizan la calidad de un servicio

La prestación de un servicio por una organización pública local vendrá caracterizada por una serie de atributos o parámetros esenciales que caracterizan el nivel de calidad del servicio, cuya suma permitirá conformar una opinión global o juicio de valor acerca del mismo y obtener un nivel determinado de satisfacción de los ciudadanos usuarios.

La forma de identificar dichos atributos, será a través de reuniones o grupos de trabajo, estudios delphi, etc. con ciudadanos, usuarios, asociaciones, expertos, etc.

Los principales atributos inherentes a un servicio público pueden enmarcarse de forma general en los siguientes epígrafes:

1. **La accesibilidad física y temporal a los servicios**, así como a las **dependencias donde se dispensan**.
2. La **accesibilidad de las personas clave**:
 - o Responsables de atención al público.
 - o Responsables de los procedimientos administrativos.
 - o Directivos públicos y políticos y otros agentes decisores.
3. **Instalaciones y dotaciones adecuadas** de atención al público:
 - o Con suficiente capacidad.
 - o Adaptadas al tipo de servicio que se presta, así como a los diferentes colectivos potenciales usuarios.
 - o Cómodas en cuanto a ambiente e instalaciones.
 - o Señalización de forma conveniente, tanto en el interior como en el exterior.
 - o En buen estado de mantenimiento y conservación.
4. **Comunicación e información** clara, concisa y orientadas a las necesidades de los ciudadanos usuarios sobre los servicios que se prestan, a

través de documentación, publicaciones, folletos, cartas de servicios, hojas de instrucciones, circulares, etc.

5. **Empatía o comprensión de la situación del ciudadano** usuario y de sus especificidades y circunstancias.
6. **Voluntad de servicio público**, y especial sensibilidad de la organización y sus integrantes por la razón de ser al servicio de la ciudadanía y valores de lo público. Así como por la necesidad de la **legitimación continua** con base a resultados y hechos.
7. **Cualificación y capacitación del personal** de atención al público.
8. **Utilidad, efectividad y fiabilidad del servicio prestado** al ciudadano.
9. **Trato dispensado** por los responsables de atención, y por el servicio en general, en lo relativo a:
 - o Cortesía y amabilidad.
 - o Apertura y flexibilidad ante las indicaciones del usuario destinatario del servicio.
 - o Precisión en la comunicación.
 - o Agilidad del servicio.
 - o Igualdad y objetividad en el trato.
 - o Tiempo de espera antes de ser atendido.
 - o Tiempo de atención.
 - o Tiempo de tramitación de los expedientes.
 - o Rápida capacidad de respuesta.
 - o Simplificación de los trámites administrativos de cara al ciudadano (reducción al máximo de la documentación a aportar, homogeneización/normalización de la documentación, etc.).
 - o Corrección/subsanación de errores achacables a la unidad administrativa.
 - o Compensación ante posibles perjuicios derivados de un servicio incorrecto o inadecuado.
10. **Adecuación del servicio a las necesidades y expectativas** del ciudadano:
 - o Satisfacción de las necesidades y expectativas de los ciudadanos usuarios.

- o Garantía de la calidad del servicio (fiabilidad).
 - o Capacidad de respuesta a nuevas necesidades/expectativas o valores añadidos al servicio:
 - Nuevos servicios.
 - Nuevas versiones del mismo servicio.
 - Facilidad de pago (con tarjeta, transferencia bancaria, etc.).
 - o Precio adecuado de los servicios clave o básicos.
 - o Precio adecuado de los servicios complementarios (fotocopias, búsquedas en bases de datos, etc.).
 - o Plazos y formas de entrega.
 - o Ciclo ecológico del productos/servicio. Compatibilidad con el medio ambiente.
 - o Aprovechamiento de la creatividad e innovación en la mejora del servicio.
11. Posicionamiento de los ciudadanos con respecto a la posibilidad de requerir de nuevo del servicio/producto ofrecido por la organización **(fidelidad)**.
12. **Reputación y confianza en la organización como servicio público** o posicionamiento de los ciudadanos con respecto a ésta en su conjunto y a su papel al servicio de la ciudadanía.
13. **Gestión eficaz y eficiente de los fondos públicos** a los que el ciudadano contribuye a través de sus impuestos y por los que debe rendir cuentas, de forma transparente, la Administración Pública. Esta se encuentra muy relacionada con el punto anterior.

Una vez identificados los atributos que conforman y definen la calidad de un servicio, el siguiente paso será el análisis de las expectativas (previas a la recepción del servicio) y las percepciones (una vez recibido el servicio) con respecto a cada uno de dichos atributos. De esta forma, se podrán establecer análisis del nivel de satisfacción efectiva con respecto al servicio realmente recibido.

Por otra parte, resultará también necesario determinar los atributos más importantes para los ciudadanos con el fin de poder orientar y priorizar las posibles acciones de mejora sobre el servicio.

4.2. Ejemplo de posibles atributos a considerar en el análisis de la calidad del servicio de información ciudadana

1. Ubicación física de las oficinas.
2. Acceso a las oficinas (conexión con medios de transporte público).
3. Existencia de aparcamientos (públicos o privados).
4. Señalización de las oficinas (paneles indicadores).
5. Cualificación del personal.
6. Utilización de un lenguaje comprensible por parte del personal de las oficinas.
7. Amabilidad en el trato.
8. Rapidez en la tramitación.
9. Comprensión de las necesidades del ciudadano y asesoramiento.
10. Intimidad/confidencialidad en los datos.
11. Condiciones ambientales (Ej: iluminación, temperatura, etc.).
12. Limpieza y mantenimiento de las oficinas.
13. Instalaciones adecuadas (Ej: mobiliario, teléfono, ascensores, etc.).
14. Accesibilidad a las oficinas (Ej: existencia de rampas de acceso, barandillas, etc.).
15. Folletos y material divulgativo existente en las oficinas.
16. Canales de acceso al servicio: escrito, telemático, telefónico y presencial.
17. Recogida de sugerencias y reclamaciones.
18. Vigilancia y seguridad.
19. Horario de atención al público.
20. Valoración global del servicio.

4.3. Ejemplo de posibles atributos a considerar en el análisis de la calidad del servicio de tesorería

1. Ubicación adecuada de las oficinas (lugar céntrico y bien comunicado).
2. Amplitud de horarios de atención al público.
3. Señalización correcta dentro de la oficina.

4. Instalaciones y equipamiento adecuados (Ej: limpieza, iluminación, mobiliario, comodidad y equipamiento, teléfonos, etc.).
5. Tiempo de espera antes de ser atendido.
6. Amabilidad en el trato, eficacia, profesionalidad del personal al atender las consultas.
7. Rapidez en la tramitación/resolución.
8. Garantía de intimidad/confidencialidad en los datos.
9. Explicación de las causas por las que no se pudo realizar una gestión/ resolver un problema.
10. Diversidad de medios de pago (en metálico, cheque, transferencia, cargo, etc.).
11. Disponibilidad de guías y manuales prácticos de los impuestos y otros folletos informativos.
12. Valoración global del servicio.

4.4. Ejemplo de posibles atributos a considerar en el análisis de la calidad en el área de servicios sociales

1. Existencia de un número suficiente de plazas en los centros de servicios sociales.
2. Cualificación y eficiencia de los trabajadores sociales.
3. Trato amable, consideración y dedicación de los trabajadores sociales.
4. Existencia de personal que cubra de forma eficiente las necesidades de los centros.
5. Condiciones de habitabilidad y estancia de los centros (limpieza, iluminación, temperatura, mobiliario...).
6. Alimentación (servicio de comedor).
7. Condiciones de accesibilidad (rampas, barandillas, etc.).
8. Horarios de visita para los familiares.
9. Equipamiento de los centros (mobiliario, teléfonos, TV, ascensores, etc.).
10. Existencia de zonas comunes de ocio (jardines, salas de estar, cafetería, etc.).

11. Asesoramiento e información a los familiares por parte de personal especializado.
12. Comprensión de las necesidades de los residentes.
13. Programación de actividades de ocio y tiempo libre (excursiones, juegos de mesa, bailes, talleres, etc.).
14. Rapidez en la gestión de las prestaciones de servicios sociales (Ej; adjudicación de plazas en centros sociales).
15. Intimidad y trato diferenciado.
16. Localización de los centros de servicios sociales.
17. Recepción de quejas y reclamaciones.
18. Financiación de los servicios sociales (ayudas y subvenciones).
19. Valoración global de los servicios sociales prestados.

4.5. Ejemplo de posibles atributos a considerar en el análisis de la calidad del servicio en el área de centros educativos

1. Cobertura de plazas en centros educativos.
2. Equipamiento y material didáctico de los centros educativos (aulas, biblioteca, sala de ordenadores, laboratorio, etc.).
3. Mobiliario de los centros educativos.
4. Condiciones higiénico- sanitarias de los centros educativos.
5. Condiciones ambientales.
6. Instalaciones deportivas
7. Vestuarios.
8. Servicio de comedor escolar.
9. Adecuación de las áreas de ocio y recreo.
10. Transporte escolar.
11. Cualificación y eficacia del personal docente.
12. Acercamiento del profesorado a los alumnos (comprensión).
13. Número de alumnos por cada aula.
14. Programación de actividades extraescolares (deportes, música, informática, idiomas, visitas culturales, etc.).
15. Información personalizada sobre la evolución de los alumnos (tutorías).

16. Asesoramiento y apoyo a los alumnos con dificultades especiales (familiares y/o aprendizaje).
17. Localización de los centros educativos.
18. Cultura y valores de la organización.
19. Seguridad.
20. Becas y ayudas al estudio.
21. Valoración global del servicio educativo.

4.6. Ejemplo de posibles atributos a considerar en el análisis de la calidad del servicio de una escuela de música

1. Ubicación adecuada de la escuela.
2. Calidad de las instalaciones.
3. Acústica del aula.
4. Iluminación del aula.
5. Comodidad del aula.
6. Limpieza y conservación del aula.
7. Equipamiento de instrumentos.
8. Mantenimiento de instrumentos (afinación y estado).
9. Materiales didácticos empleados en clase.
10. Biblioteca (servicio ofrecido, horarios, etc.).
11. Fonoteca.
12. Equipos de música.
13. Equipos informáticos.
14. Pruebas de selección para el ingreso en la escuela.
15. Número de plazas adecuado a la demanda.
16. Especialidades ofertadas.
17. Distribución del horario semanal.
18. Disponibilidad de aulas y horarios para ensayos.
19. Dominio por parte del profesorado de las materias que imparten.
20. Claridad en las explicaciones.
21. Amenidad en la exposición.
22. Relación con los alumnos.

23. Utilización de materiales y recursos didácticos adecuados.
24. Cumplimiento de horarios.
25. Relación entre la manera de evaluar y la materia impartida.
26. Utilidad y atractivo de las actividades complementarias (conjunto instrumental, música de cámara, coro, grupos instrumentales...).
27. Diversidad en la oferta de actividades complementarias.
28. Horarios adecuados para las actividades complementarias.
29. Utilidad y atractivo de las actividades externas (conciertos didácticos, conferencias, audiciones...).
30. Diversidad en la oferta de actividades externas.
31. Número suficiente de actividades externas.
32. Horarios adecuados para las actividades externas.
33. Servicio de información de la secretaría.
34. Agilidad en la tramitación de la secretaría.
35. Amabilidad en el trato prestado por el servicio de secretaría.
36. Servicio ofrecido por la Conserjería.
37. Valoración del equipo directivo de la escuela de música.
38. Valoración global de la escuela.

4.7. Ejemplo de posibles atributos a considerar en el análisis de la calidad del servicio de cultura

1. Difusión y promoción de las actividades culturales (folletos, prensa, revistas, TV, etc.).
2. Amplitud de la oferta y riqueza de actividades culturales (Ej: exposiciones, conciertos, festivales de cine, etc.).
3. Adecuación de la oferta cultural a los diferentes colectivos (Ej; jóvenes, tercera edad, etc.).
4. Periodicidad en la renovación de la oferta cultural.
5. Calidad de los centros culturales (museos, galerías de arte, bibliotecas, auditorios, etc.).
6. Existencia de una amplia red de centros culturales (museos, galerías de arte, bibliotecas, auditorios, etc.).

7. Amplitud de horarios de los centros culturales.
8. Aprovechamiento de los recursos culturales.
9. Adecuación de los precios de las entradas.
10. Reserva de entradas a través de Internet.
11. Accesibilidad a los centros culturales (rampas de acceso, ascensores, barandillas, aseos adaptados, etc.).
12. Localización de los centros culturales.
13. Señalización adecuada (paneles indicativos).
14. Seguridad y vigilancia.
15. Programación de visitas guiadas a puntos de interés cultural.
16. Medios de transporte (líneas de autobús, taxi, etc.).
17. Fomento de la cultura en la sociedad.
18. Valoración global del servicio de cultura.

4.8. Ejemplo de posibles atributos a considerar en el análisis de la calidad de un servicio de gestión de ayudas y subvenciones

1. Divulgación y difusión de las órdenes de convocatoria de ayudas y subvenciones.
2. Lenguaje comprensible en las órdenes de convocatoria de ayudas y subvenciones.
3. Adecuación del plazo de presentación de las solicitudes.
4. Claridad en la definición de la documentación a presentar.
5. Volumen de documentación solicitada.
6. Accesibilidad y simplicidad de los formularios e instancias.
7. Definición clara del objeto de la convocatoria (proyectos, inversiones y gastos subvencionables, etc.).
8. Adecuación de la cuantía de las ayudas y subvenciones (cobertura de la inversión).
9. Asesoramiento a los ciudadanos (eficacia y profesionalidad del personal).
10. Existencia de puntos de información y atención en relación a las ayudas y subvenciones).

11. Notificación, en su caso, de la necesidad de subsanación de errores a los interesados.
12. Adecuación del plazo de subsanación de la información.
13. Conocimiento puntual del estado de tramitación de ayudas y subvenciones.
14. Cumplimiento de los plazos de pago.
15. Control y seguimiento de la concesión de ayudas y subvenciones.
16. Orientación de las ayudas y subvenciones a las necesidades reales de los ciudadanos.
17. Transparencia y objetividad en la concesión de ayudas y subvenciones.
18. Confidencialidad de los datos facilitados.
19. Valoración global del procedimiento de concesión de ayudas y subvenciones.

4.9. Ejemplo de posibles atributos a considerar en el análisis de la calidad de un servicio de gestión de concesiones y autorizaciones

1. Divulgación y difusión de las convocatorias de concesiones y autorizaciones.
2. Claridad en las condiciones establecidas en las convocatorias.
3. Adecuación del plazo de presentación de las solicitudes.
4. Claridad en la definición de la documentación administrativa a presentar.
5. Volumen de documentación solicitada.
6. Notificación, en su caso, de la necesidad de subsanación de errores.
7. Accesibilidad y simplicidad de los formularios e instancias.
8. Eficacia y profesionalidad del personal al atender las consultas.
9. Existencia de puntos de información y atención al ciudadano.
10. Conocimiento puntual del estado de tramitación de las concesiones o autorizaciones.
11. Existencia de medios de tramitación telemática (vía internet).
12. Agilidad en los trámites de concesión y autorización (concesión, renovación, extinción, etc.).

13. información clara y puntual sobre la notificación de la resolución de concesiones/autorizaciones a los interesados.
14. información clara y puntual sobre la notificación de la extinción de concesiones/autorizaciones a los interesados.
15. Cumplimiento de los plazos de pago.
16. Transparencia y objetividad en los procedimientos de concesiones y autorizaciones.
17. Confidencialidad de los datos facilitados.
18. Valoración global del procedimiento de concesiones y autorizaciones.

5. - ANÁLISIS DE LAS NECESIDADES Y EXPECTATIVAS DEL CIUDADANO CON RESPECTO A UN SERVICIO PÚBLICO LOCAL

"Sed espectadores atentos allí donde no podáis ser actores"

JOSÉ ENRIQUE RODÓ (1871-1917)

Resulta evidente que, en un contexto de globalización, interconexión, dinamismo y complejidad; la organización pública local gestione mirando a su entorno y obrando en consecuencia, poniéndolo en relación con lo interno (BAZAGA, 1997), de forma que el pensamiento abierto y global y la conciencia del entorno constituyen el origen de la búsqueda de nuevos enfoques para la acción pública de la Administración.

Ello exige que la organización conozca la realidad social de los diferentes colectivos que componen la ciudadanía, y asuma su papel de servicio como Administración Pública, adecuando la organización estructural y funcionalmente al ejercicio de sus competencias y la prestación de los servicios correspondientes.

El cumplimiento de la función social de la Administración pasa por la revitalización del planteamiento de las acciones que acometa la organización, y ello condicionará los procesos e instrumentos al servicio de la consecución de dicho objetivo (GOODTEIN, NOLAN y PFEIFFER, 1993).

La orientación de la organización pública local al ciudadano supone dirigir toda su política y estrategia, así como el diseño de los procesos a la satisfacción de las necesidades y expectativas de éste. De esta forma, la orientación del servicio y, por consiguiente, de los procesos y procedimientos exige conocer las necesidades y expectativas del ciudadano.

Cabe resaltar que el ciudadano tendrá por una parte unas necesidades para cuya satisfacción acude a la Administración. Por otra parte, tendrá unas expectativas en relación a cómo espera que le sean satisfechas dichas necesidades, atendiendo a una serie de atributos cuyo valor aditivo conforma una opinión sobre la calidad del servicio. Por ello, resulta fundamental extraer información de las opiniones no de forma agregada sino desagregadamente, en función de cada uno de dichos atributos consustanciales al servicio.

Con dicho fin, se podrá disponer, entre otras, de las siguientes herramientas o fuentes de información:

- **Análisis cualitativo y cuantitativo del entorno.**
- **Encuestas de opinión al ciudadano sobre las necesidades y expectativas** con respecto a los servicios y los atributos que lo conforman.
- **Reuniones con agentes representativos** (asociaciones de consumidores y usuarios, asociaciones profesionales, etc.).
- **Análisis de la percepción de los empleados** relativa a las necesidades y expectativas de los ciudadanos usuarios del servicio, en especial la de aquellos empleados en contacto directo en la atención al público.
- Extracción de información a través de **grupos de mejora compuestos por personal de la organización.**
- Extracción de información a través de **grupos de trabajo con potenciales usuarios y asociaciones relacionadas con el servicio prestado, así como con colaboradores o proveedores.**
- Análisis de **sugerencias, reclamaciones e iniciativas de mejora**, tanto de ciudadanos como de los empleados.
- **Análisis comparativo en relación a los servicios ofrecidos por otras organizaciones**, consideradas modelo a seguir, y en diferentes ámbitos geográficos, regionales, etc.
- Análisis de **indicadores de rendimiento y de resultados alcanzados.**
- Medición de la **evolución de las necesidades y expectativas del ciudadano.**
- Análisis de los **resultados de los informes** internos realizados por los órganos de control e inspección de la Administración Pública.
- Análisis de los **resultados de los informes externos de órganos de control e inspección.**

En dicho análisis se tratará de extraer información relativa a:

- I. **Servicios demandados** (tanto prestados en la actualidad como no).
La organización deberá identificar los servicios más demandados por los ciudadanos, así como aquellos que no se le prestan (necesidades latentes) y que éste reclama, o los que pudieran surgir en el futuro. Asimismo, se deberá analizar el grado de necesidad de la intervención pública, en su caso.
- II. **Grado de acceso a servicios demandados** (tanto de forma activa como pasiva). Como por ejemplo, en el caso de colectivos marginales con especiales necesidades.

III. Nivel de cobertura y utilización de los servicios prestados.

IV. **Nivel de prioridad de los servicios**, atendiendo a necesidades ciudadanas, compromisos de servicio, etc.

V. Atributos que se valoran del servicio.

Será preciso conocer los parámetros o atributos del servicio, que el ciudadano tiene en consideración, a la hora de evaluar la calidad en la prestación de dicho servicio (accesibilidad, transparencia, procedimientos administrativos simples, claridad en el lenguaje, formularios/impresos de fácil comprensión y cumplimentación, información adecuada y puntual, trato amable, tiempo de respuesta, acierto, precisión, etc.).

VI. **Nivel de importancia que se otorga a cada uno de los atributos** que caracterizan al servicio.

VII. **Comparación con las opiniones extraídas con anterioridad**, así como con las obtenidas por otras organizaciones que presten servicio similar y/o pertenecientes a otras Administraciones Públicas.

En dicho sentido, será importante disponer de mecanismos para poder realizar análisis comparativos con respecto a los servicios ofrecidos por otras organizaciones consideradas modelo a seguir, pertenecientes tanto al ámbito público como privado.

Asimismo, resulta de gran importancia identificar las **diferentes tipologías de destinatarios/usuarios de los servicios y segmentarlos**, atendiendo a las diferentes necesidades y expectativas, así como a las siguientes características:

- **Aspectos de tipo cultural:** Habrá que tener en cuenta las especificidades respecto a hábitos y estilos de vida, costumbres sociales, creencias, idioma, actitudes –favorables o reticentes– de la población con respecto a la organización pública, etc.
- **Aspectos relativos al nivel cultural y educativo** de las diferentes tipologías de ciudadanos.
- Aspectos **socioeconómicos y demográficos**, circunstancias económicas, formativas y profesionales hacen que todo individuo se encuentre en un determinado estrato social. Estas clases sociales generan una

serie de necesidades específicas, valores, preferencias y actitudes comunes que suponen una influencia en los individuos que las componen.

- **Hábitos en la utilización y motivo de utilización del servicio, nivel de acceso** o utilización de los mismos.
- **Tipos de atributos considerados** o valorados en el servicio.
- **Formas de interacción con la Administración pública** y de demanda del servicio (presencial, telefónica, vía telemática, a través de gestoras, etc.).
- Aspectos relativos a los **procedimientos administrativos y de gestión** derivados de la atención a cada colectivo (por ejemplo: ciudadanos particulares o gestoras) y a necesidad de trato diferenciado en función de:
 - o el sector de actividad,
 - o carácter público o privado,
 - o carácter individual o societario,
 - o normativa,
 - o procedimientos,
 - o volumen de negocio,
 - o especificidades propias de control y seguridad,
 - o nivel de posibilidades de aplicar nuevas tecnologías, optimización de los procedimientos.
- **Grupos o círculos de influencia** de los ciudadanos usuarios de los servicios:
 - Grupos de referencia: Grupos sociales con los que el individuo se identifica aunque no pertenezca a ellos.
 - Grupos "frente a frente": Si bien los grupos de referencia ejercen una influencia mayor o menor en todos los individuos, ésta está determinada por la lejanía. Por el contrario, hay una serie de personas con las que se encuentra el individuo de forma habitual, en su círculo de relaciones, familia, amigos, compañeros, etc.
- **Grado de fidelización**, en aquellos casos en que exista la posibilidad de elección.
- **Grado de sensibilidad** o influencia a factores externos (campañas de

comunicación, etc.) y al cambio.

El desarrollo de la innovación y creatividad permitirán a la organización ir por delante de la demanda de servicios, identificando necesidades y expectativas potenciales o latentes, desarrollando nuevos servicios o introduciendo mejoras en los actuales antes de que el usuario los demande.

No habrá que olvidar la necesaria implicación de los aliados (proveedores, colaboradores, otras Administraciones, etc.) para identificar posibles mejoras en el diseño y desarrollo de los servicios.

6. - ANÁLISIS DE LA PERCEPCIÓN DEL CIUDADANO CON RESPECTO A UN SERVICIO PÚBLICO LOCAL

"La sociedad viene a ser como un navío y todo el mundo debe contribuir a la buena dirección de su timón"

HENRIK IBSEN (1828-1906)

Al igual que para conocer las necesidades y expectativas de los ciudadanos con respecto al servicio, las percepciones de los ciudadanos se extraerán preguntando a éste, en este caso usuario del servicio, una vez haya hecho uso del mismo. Asimismo, el análisis se hará en relación a los diferentes atributos que conforman la calidad de un determinado tipo de servicio. De esta forma, la organización pública local deberá analizar la percepción que tiene el ciudadano del grado en que el servicio prestado cubre sus necesidades y expectativas, que será el resultado de la valoración que éste efectúa de una serie de características o atributos que considera que deben darse en el proceso de servucción. Como resultado, se podrán extraer valoraciones desagregadas para cada uno de los atributos, y la valoración global.

Los métodos más adecuados para extraer la percepción de los ciudadanos usuarios de un servicio municipal serán fundamentalmente los siguientes:

- **Encuestas de satisfacción al ciudadano** sobre la calidad del servicio y los atributos que lo conforman. Éste será el método más adecuado.
- **Análisis de quejas, reclamaciones o iniciativas de mejora** presentadas por los ciudadanos.
- **Dinámicas de grupo** (con ciudadanos, asociaciones de consumidores y usuarios, asociaciones profesionales, etc.).
- **Análisis de la opinión de los empleados** en contacto directo en la atención al público con relación a la percepción de los ciudadanos usuarios del servicio.
- **Análisis a través de la técnica del "usuario misterioso"**, en la que un observador-investigador ocupa el puesto de un posible receptor del servicio, planeando diferentes tipologías de situaciones en función de diferentes posibles destinatarios del servicio y de potenciales problemas. Con ello se pretende observar la reacción de las personas que atienden a los usuarios y la calidad del servicio prestado.
- **Indicadores de resultados en los ciudadanos**, aunque sólo podrá apoyar una posible anticipación a posibles percepciones de los ciudadanos.

Sólo acudiendo a preguntar directamente al ciudadano acerca de su percepción del servicio podrá extraerse una visión lo más próxima posible a la realidad, la cual, por supuesto, deberá ser complementada con otros instrumentos de observación y análisis.

Más adelante se analizará la necesidad de traducir el vocabulario de los atributos del servicio a cuestiones concretas comprensibles por los ciudadanos de cara a extraer su percepción.

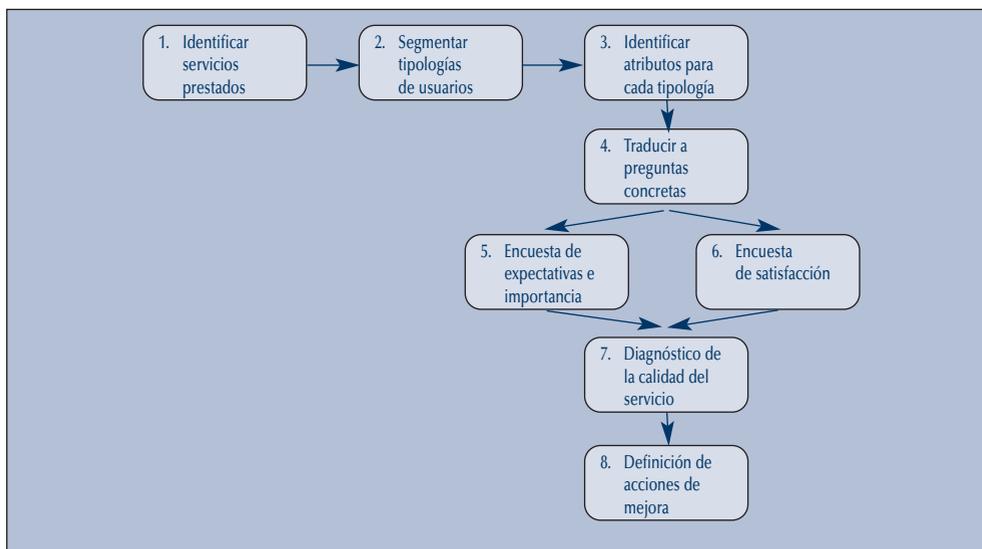
7. - LAS ENCUESTAS DE OPINIÓN Y SATISFACCIÓN DEL CIUDADANO EN LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DEL SERVICIO

"El hombre no se da cuenta de cuánto puede hacer, más que cuando realiza intentos, medita y desea "

UGO FOSCOLO (1778-1827)

Antes de emprender un proyecto de diagnóstico de la calidad en una organización municipal, será preciso conocer cuáles son los diferentes servicios que ofrece la unidad administrativa. A continuación, se deberá realizar una segmentación atendiendo a los factores señalados anteriormente.

Figura 11. El proceso para el diagnóstico de la calidad a través de las encuestas al ciudadano usuario



FUENTE: Martín Castilla J.I. (2005)

Un ejemplo de segmentación sería en un determinado servicio municipal dedicado a la gestión de expedientes, licencias, etc. al que pueden acudir ciudadanos individuales, empresas o gestorías que buscan tramitaciones masivas de expedientes. En un servicio de asistencia sociosanitaria resulta obvio que los atributos que valoran los colectivos usuarios son diferentes de los que valorarán sus familiares y, a su vez, diferentes en función de las diferentes tipologías de servicios.

Una vez la organización haya sido capaz de abstraerse, identificando y segmentando las tipologías de destinatarios o usuario de cada uno de los servicios que presta a la ciudadanía, y definido los atributos que caracterizan la calidad de dichos servicios, será el momento de traducir dichos atributos

a preguntas claras, simples, concretas y fácilmente comprensibles por la ciudadanía, para elaborar los cuestionarios correspondientes a cada tipología de usuarios. Dichos cuestionarios deberán contener al menos los siguientes tres bloques:

1. Bloque 1: Preguntas relativas a los atributos que intervienen en la calidad de los servicios prestados
2. Bloque 2: Preguntas abiertas sobre distintos aspectos del servicio, tales como qué aspectos o servicios se echan en falta, enumeración de los tres aspectos fundamentales del funcionamiento del servicio que se consideren más importantes, frecuencia con la que acude al servicio, etc.
3. Bloque 3: Preguntas relativas a las características sociodemográficas/socioeconómicas, de utilización de los servicios por los usuarios y otros aspectos de interés para los estudios.

En la elaboración definitiva del cuestionario, será necesario contrastar los siguientes elementos:

- Tipología de las preguntas: análisis de las tipologías de preguntas recogidas en la encuesta (cerradas y abiertas), y valoración de su adecuación a la metodología de encuesta y a la información que se desea obtener.
- Estructuración del cuestionario: el orden será de tipo lógico, desde lo más general a lo más específico.
- Nº de preguntas: contrastar el cuestionario de forma que el número de preguntas incluidas sea adecuado a la metodología de encuesta seleccionada (encuesta presencial, telefónica o vía Internet).

Figura 12. Ejemplo de un posible cuestionario dirigido a la evaluación de la calidad en una escuela municipal de música

Estimado alumno, nos gustaría que tus valiosas opiniones contribuyeran a la mejora continua de la calidad que ofrece esta Escuela Municipal de Música y Danza. Por este motivo, agradecemos tu dedicación en la cumplimentación anónima del presente cuestionario.

Nº CUESTIONARIO	<input type="text"/>	FECHA	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	HORA	<input type="text"/>	<input type="text"/>	
DEPARTAMENTO:	<input type="checkbox"/> Folklore	<input type="checkbox"/> F. Musical y Danza Clásica	<input type="checkbox"/> Música Moderna						
ASIGNATURA:.....	CURSO:.....		EDAD:.....		SEXO: <input type="checkbox"/> Varón <input type="checkbox"/> Mujer				
NIVEL DE ESTUDIOS:	<input type="checkbox"/> Sin estudios	<input type="checkbox"/> Primarios	<input type="checkbox"/> Secundarios		<input type="checkbox"/> Universitarios				
NIVEL DE IMPORTANCIA QUE DAS A TUS ESTUDIOS EN ESTE CENTRO:									
<input type="checkbox"/> Nada importante			<input type="checkbox"/> Poco importante		<input type="checkbox"/> Importante		<input type="checkbox"/> Bastante importante		<input type="checkbox"/> Muy importante
¿CUÁNTO TIEMPO LE DEDICAS A ESTUDIAR MÚSICA?									
<input type="checkbox"/> No dedico nada de tiempo			<input type="checkbox"/> Dedico menos de 1 hora al día		<input type="checkbox"/> Dedico entre 1 y 2 horas al día		<input type="checkbox"/> Dedico más de 2 horas al día		

Por favor, valora en relación a los siguientes aspectos, el nivel de importancia (valorado de 1 a 5), que le das a los diferentes aspectos contemplados acerca de los servicios a recibir, que no tiene porqué ser el máximo en todos ellos (columna de importancia). Del mismo modo, valora dichos aspectos con respecto al nivel de satisfacción que tienes con respecto a los mismos (muy malo, malo, aceptable, bueno y muy bueno).

Figura 12. Ejemplo de un posible cuestionario dirigido a la evaluación de la calidad en una escuela municipal de música (cont.)

Importancia	Nada importante:1	Poco importante:2	Importante:3	Bastante importante:4	Muy importante:5					
Nivel de satisfacción	Muy malo:1	Malo:2	Aceptable:3	Bueno:4	Muy bueno:5					
1. Ubicación adecuada de la Escuela.	Importancia			Satisfacción						
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
2. Calidad de las Instalaciones										
2.1 Acústica del aula	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
2.2 Iluminación del aula	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
2.3 Comodidad del aula	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
2.4 Limpieza y conservación del aula	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
3. Equipamiento de instrumentos	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
4. Mantenimiento de instrumentos (afinación y estado)	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
5. Materiales didácticos empleados en clase	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
6. Otros recursos										
6.1 Biblioteca (servicio ofrecido, horarios, etc.)	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
6.2 Fonoteca	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
6.3 Equipos de Música	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
6.4 Equipos informáticos	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
6.5 Otros (por favor, especificar).....	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
7. Pruebas de selección para el ingreso en la escuela	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
8. Número de Plazas adecuado a la demanda	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
9. Especialidades ofertadas	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
10. Distribución del horario semanal	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
11. Disponibilidad de aulas y horarios para ensayos	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
12. Profesorado en general										
12.1 Dominio de la materia que imparte	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
12.2 Claridad en las explicaciones	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
12.3 Amabilidad en la exposición	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
12.4 Relación con los alumnos	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
12.5 Utilización de materiales y recursos didácticos adecuados	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
12.6 Cumplimiento de horarios	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
12.7 Relación entre la manera de evaluar y la materia impartida	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
13. Actividades complementarias (Conjunto Instrumental, Música de Cámara, Coro, Grupos Instrumentales...)										
13.1 Utilidad y atractivo	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
13.2 Diversidad en la oferta	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
13.3 Horarios adecuados	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
14. Actividades Externas (Conciertos didácticos, Conferencias, Audiciones...)										
14.1 Utilidad y atractivo	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
14.2 Número suficiente	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
14.3 Horarios adecuados	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
15. Servicio ofrecido por la Secretaria										
15.1 Información adecuada	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
15.2 Agilidad en la tramitación	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
15.3. Amabilidad en el trato	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
16. Servicio ofrecido por Conserjería										
16.1 Información adecuada	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
16.2 Agilidad en la tramitación	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
16.3. Amabilidad en el trato	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
17. Equipo Directivo de la Escuela	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5

Figura 12. Ejemplo de un posible cuestionario dirigido a la evaluación de la calidad en una escuela municipal de música (cont.)

18. Valoración Global de la Escuela 1 | 2 | 3 | 4 | 5

19. Aspectos o Servicios que edhas en falta en esta Escuela

20. Tres aspectos fundamentales del funcionamiento de la Escuela de Música consideras más importantes

R1 _____

R2 _____

R3 _____

21. ¿Cuánto tiempo llevas estudiando en esta Escuela?

22. ¿Cuántos cursos piensas seguir estudiando en esta Escuela?

23. ¿Piensas seguir estudiando música? Sí No

24. En caso de pensar seguir estudiando música, ¿a qué nivel?

Seguiré estudiando en esta Escuela

Me dedicaré por mi cuenta

Estudiaré en una academia o escuela de música

Continuaré mi formación a nivel profesional, únicamente en música

Continuaré mi formación a nivel profesional, compatibilizándolo con otros estudios profesionales

25. ¿Consideras que saldrás bien formado cuando salgas de esta Escuelas, de cara a estudios posteriores? Sí No

26. ¿Estarías dispuesto/a a dedicar más tiempo a tu formación musical? Sí No

27. ¿Podrías recibir clases en horario de mañana? Sí No

28. Valoración Global del Curso 1 | 2 | 3 | 4 | 5

Observaciones y Sugerencias:

Gracias por tu valiosa aportación en la mejora continua de la Escuela Municipal de Música y Danza

- Mutua exclusividad: comprobar que las respuestas alternativas a una pregunta no se superponen entre sí.
- Claridad y concisión: expresar las preguntas y las alternativas planteadas mediante un lenguaje sencillo y directo que evite las confusiones y minimice los errores de registro.

- Criterios de validación y filtros: a aplicar a los cuestionarios cumplimentados.

Por otra parte, lo ideal sería disponer de **dos cuestionarios independientes: uno para la extracción de la importancia y expectativas y otro destinado a conocer el nivel de satisfacción** con respecto a cada atributo, aunque dependiendo de los recursos y medios disponibles podría ser posible unirlas en una única encuesta, aún a riesgo de perder exactitud y mayor rigurosidad al poder contaminar las respuestas.

Para la medición de las expectativas y la satisfacción, resulta de gran utilidad acudir a una escala **LIKERT** para las posibles respuestas. Este sistema permite a los usuarios la posibilidad de responder en grados variables, a los distintos elementos que determinan el servicio. Una escala muy utilizada es la escala de 1 a 5, donde una posible traducción para el caso de las expectativas sería el 1 nada importante para el usuario, frente al 5 que sería muy importante, pasando por poco o apenas importante (2), importante (3) y bastante importante (4). Para el caso de satisfacción podría traducirse así: muy insatisfactorio (1), insatisfactorio (2), aceptable (3), satisfactorio (4), muy satisfactorio (5). También, en determinados ámbitos, se acude a escalas de 1 a 10, asimilando su significado a las calificaciones en el ámbito educativo.

Además de analizar las expectativas y las percepciones, resulta clave conocer los principales **aspectos o atributos a los que el ciudadano concede explícitamente mayor importancia**. Esto permitirá orientar y priorizar las acciones de mejora a realizar por la organización.

La forma de determinar la importancia será a través de un bloque de preguntas abiertas en las que se insta al ciudadano a que indique tres o cuatro aspectos principales que considere más importantes a la hora de valorar un determinado servicio que se le presta por la Administración.

Antes de finalizar este apartado, conviene recordar la importancia del **adecuado diseño del estudio de mercado**:

- Universo de referencia al que se dirige.
- Tipologías de cuestionarios atendiendo a los diferentes segmentos de usuarios.
- Tamaños de muestras representativas atendiendo a los diferentes seg-

mentos de usuarios, errores y tipos de muestreos.

- Lugares de encuestación.
- Horarios de realización de las encuestas.
- Formas de abordar y presentarse ante los encuestados.

Asimismo, habrá que determinar la metodología para:

- Codificación de las encuestas.
- Revisión y depuración manual de los cuestionarios.
- Corrección de errores.
- Grabación de los resultados.
- Depuración automática de los datos.
- Tabulación de los resultados.
- Cálculo de los índices de calidad y satisfacción, etc.

Como resultado de la investigación a través de las encuestas al ciudadano resultará de gran interés el acudir a los siguientes instrumentos para el análisis y evaluación de los datos:

- | 50 |
- Cuadros de *ranking* de percepciones de los distintos aspectos y servicios.
 - Cuadros de *ranking* de importancia.
 - Representaciones de perfiles de GAP (diferencia entre percepciones y expectativas).
 - Cálculo de índice de satisfacción o de percepción de la calidad del servicio.
 - Cuadros con valoraciones sobre servicios que deberían mejorar.
 - Servicios que se echan en falta.
 - Posicionamiento del servicio en función de los factores clave de éxito considerando un modelo ideal a seguir.
 - Segmentación de ciudadanos-usuarios atendiendo a las necesidades que demandan y a otros factores clave.
 - Matrices de importancia-satisfacción.
 - Matrices de priorización de las líneas de actuación.
 - Matriz DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades).
 - Valoraciones comparativas en relación a otros servicios similares.

Figura 13. Ejemplo de preguntas abiertas de valoración de los tres aspectos más importantes.
El caso de una estación municipal de autobuses

	Citas		Citas
La vigilancia, más seguridad	95	Rapidez en la venta de billetes	10
Comodidad	64	Rapidez en el servicio	9
Limpieza, higiene	64	Sala de espera	8
El precio del billete	62	Atención al público	7
Puntualidad	61	Cambio de moneda	6
Mejor información	41	Eficacia	6
Buen horario	29	Cafetería y restaurante	6
Trato amable	20	Cafetería, restaurante	5
Aparcamiento amplio	16	Calidad de servicio	4
Buenos accesos a la estación	13	Agencias de viaje	4
Fácil acceso a las zonas de embarque	12	Buen estado de los autobuses	3
Rapidez de embarque	11	Cajero automático	2
Buen servicio	11	Personal bilingüe	1
Afluencia de autobuses	10		

Figura 14. Ejemplo de cuadros de ranking y de valoración de importancia y satisfacción en una escala Likert 1 a 5

Ranking	Aspectos valorados	Importancia	Ranking	Aspectos valorados	Satisfacción
1	Amabilidad en el trato	4,52	1	Amabilidad en el trato	4,19
2	Cualificación personal	4,50	2	Lenguaje comprensible personal	4,08
3	Lenguaje comprensible personal	4,45	3	Cualificación personal	4,06
4	Intimidad/confidencialidad datos	4,34	4	Limpieza y mantenimiento oficinas	3,91
5	Rapidez en la tramitación	4,31	4	Intimidad/confidencialidad datos	3,91
6	Horario de atención al público	4,24	6	Ubicación física de las oficinas	3,76
7	Comprensión del ciudadano	4,23	7	Condiciones ambientales	3,66
8	Limpieza y mantenimiento oficinas	4,17	8	Horario de atención al público	3,62
9	Ubicación física de las oficinas	4,08	9	Comprensión del ciudadano	3,59
10	Accesibilidad a las oficinas	4,06	10	Instalaciones adecuadas	3,49
11	Instalaciones adecuadas	3,98	11	Rapidez en la tramitación	3,48
12	Condiciones ambientales	3,96	12	Acceso a las oficinas	3,42
13	Canales de acceso al servicio	3,90	13	Vigilancia y seguridad	3,38
13	Acceso a las oficinas	3,90	14	Accesibilidad a las oficinas	3,31
15	Sugerencias y reclamaciones	3,79	15	Canales de acceso al servicio	3,28
16	Señalización de las oficinas	3,77	16	Folleto divulgativos oficinas	3,24
17	Vigilancia y seguridad	3,76	17	Sugerencias y reclamaciones	3,22
18	Folleto divulgativos oficinas	3,73	18	Señalización de las oficinas	3,06
19	Existencia de aparcamientos	3,61	19	Existencia de aparcamientos	2,44

Figura 15. Ejemplo de cuadros de diferencia importancia-satisfacción



(*): GAP = Importancia - Satisfacción

Existen diversas formas de determinar el **nivel de satisfacción de los usuarios** con respecto al servicio, desde el cálculo de la diferencia importancia-satisfacción hasta el cálculo de índices como el llamado IPCS (**índice de Percepción de la Calidad del Servicio**), denominación acuñada por la Comunidad de Madrid). Dicho índice se utiliza para cuantificar la diferencia entre la percepción que tiene el usuario acerca de la prestación de los servicios ofrecidos y las expectativas esperadas, de forma global y no elemento a elemento. La fórmula del IPCS es la siguiente:

$$\text{IPCS} = \frac{\text{Media de las percepciones de los elementos, ponderados por su expectativa}}{\text{Media aritmética de las expectativas de los elementos}} \times 100$$

$$\text{Media de las percepciones de los elementos, ponderados por su expectativa} = \frac{\sum P \times E}{\sum E}$$

P = Percepciones/valoraciones

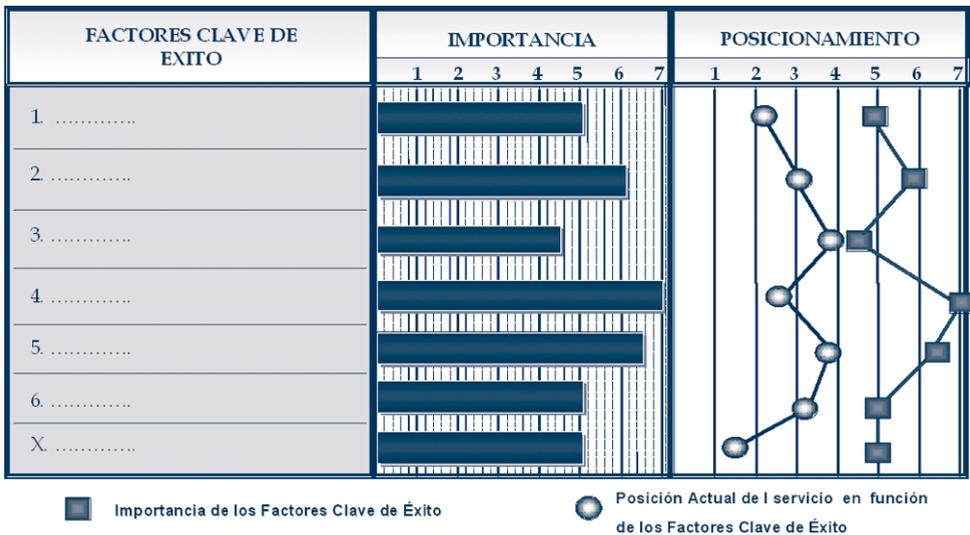
E = Expectativas/importancia

Ne = Número de expectativas

Por otra parte, la identificación de **los Factores o Aspectos Clave para la prestación de un buen servicio** y su valoración es fundamental a la hora de diagnosticar el nivel de calidad del mismo. El **Perfil de Posicionamiento** es la herramienta metodológica que permite determinar cuáles son los principales puntos críticos y fortalezas del servicio prestado por una empresa concesionaria a partir de su valoración comparativa frente a la situación media de otras instituciones o unidades administrativas dentro de la organización pública considerada.

Se observarán las diferencias existentes entre ambas valoraciones, considerándose puntos críticos aquellos en los que el servicio prestado presente un valor notablemente inferior al asignado al factor clave. Si, por el contrario, su valoración es superior, significará una fortaleza en el servicio prestado.

Figura 16. Posicionamiento de un servicio en relación a los Factores Clave de Éxito



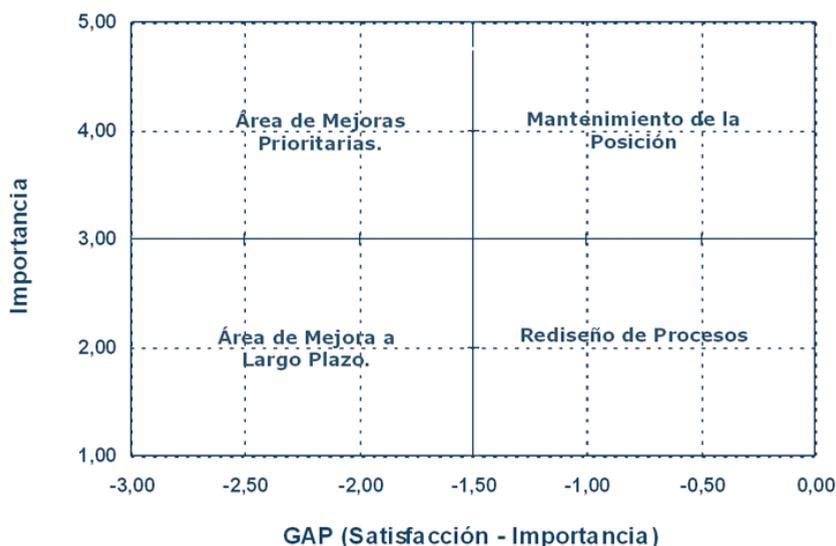
El análisis a través de la **matriz de satisfacción-importancia**, representa en su eje de abcisas la satisfacción medida a través de la diferencia importancia-satisfacción (ó GAP), y en su eje vertical la importancia medida a través de coeficiente de regresión de cada atributo (importancia implícita, a mayor coeficiente, mayor importancia).

La matriz se divide en cuatro cuadrantes delimitados por las medias aritméticas de ambas magnitudes, de tal manera que hay que señalar qué posiciona a unos parámetros con respecto a otros.

La herramienta de análisis “Matriz importancia-satisfacción”, muestra los factores sobre los que sería necesario actuar de cara a emprender posibles líneas de mejora, así como qué mejoras son más urgentes en virtud de la relación entre su nivel de importancia y de satisfacción.

Un parámetro con un grado de satisfacción alto pero de baja importancia se considerará indiferente, en tanto uno que tenga elevada satisfacción y alta importancia será extraordinariamente positivo.

Figura 17. Matriz importancia-satisfacción



La matriz se divide en cuatro cuadrantes, que podemos describir de la siguiente manera:

- 1.- **Mantenimiento de la posición.** Es la situación óptima. Constituida por los atributos situados por encima de la media de importancia y de la media de satisfacción.
- 2.- **Áreas de mejora prioritarias.** A estos atributos es a los que debe dedicar la organización pública mayores esfuerzos. Son por tanto atributos considerados muy importantes por los ciudadanos y que muestran un nivel bajo de satisfacción.
- 3.- **Rediseño.** Incluye los puntos representativos de los atributos situados por encima de la media de satisfacción pero por debajo de la media de importancia.

4.- **Áreas de mejora a largo plazo.** Incluye los puntos correspondientes a aquellos atributos ubicados tanto por debajo de la media de satisfacción como de la de importancia. Como consecuencia, la organización pública no debe priorizar en ellos a la hora de asignar recursos con el fin de mejorar globalmente la satisfacción ciudadana.

Figura 18. Análisis de los servicios que los usuarios echan en falta

ASPECTOS O SERVICIOS QUE ECHA EN FALTA	N.º	% TOTAL RESPUESTAS	% TOTAL ENTREVISTAS
Más información y trámites por internet	4	1,86	1,87
Más información acerca de servicios y trámites	4	1,86	1,87
Horario	3	1,40	1,40
Rapidez en la tramitación	2	0,93	0,93
Fotocopiadora de uso público	2	0,93	0,93
Más oficinas	2	0,93	0,93
Parking	2	0,93	0,93
Unificación en la gestión	2	0,93	0,93
Ampliación del personal	1	0,47	0,47
Seguimiento de las quejas	1	0,47	0,47
Precios o tasas más asequibles	1	0,47	0,47
No echan en falta ningún aspecto	182	84,65	85,05
Otros	8	3,72	3,74
Total respuestas	215	100,00	100,47
Total entrevistas	214	100,00	200,47

Figura 19. Análisis de los servicios que los usuarios consideran que deberían mejorar

ASPECTOS O SERVICIOS SUSCEPTIBLES DE MEJORA	N.º	% TOTAL RESPUESTAS	% TOTAL ENTREVISTAS
Rapidez en la tramitación	31	14,42	14,49
Ampliación del personal	18	8,37	8,41
Amplitud del horario	15	6,98	7,01
Mayor información acerca de trámites y servicio prestados	13	6,05	6,07
Reducción de tiempo de espera	12	5,58	5,61
Ventanilla única (unificación de los servicios)	12	5,58	5,61
Mayor coordinación entre las áreas	6	2,79	2,80
Rapidez en caja	3	1,40	1,40
Ubicación de las oficinas	2	0,93	0,93
Mejora en el trato personal	2	0,93	0,93
Internet	1	0,47	0,47
Otros	8	3,72	3,74
Todo	2	0,93	0,93
No señalan ninguna mejora	99	46,05	46,26
Total respuestas	215	100,00	100,47
Total entrevistas	214		205,14

8. - LA OPINIÓN DEL CIUDADANO A TRAVÉS DE LAS QUEJAS, RECLAMACIONES E INICIATIVAS DE MEJORA DEL SERVICIO

"Los errores fortalecen, a condición de no dejarse abatir por ellos, y enseñan lo que no se ha de hacer otra vez, lo que se ha de evitar"

NOHEL CLARASÓ (1905-1985)

La opinión de los ciudadanos con respecto a un determinado servicio municipal extraída a través de las posibles quejas, reclamaciones o sugerencias de mejora que éstos pudiesen presentar en los órganos establecido al efecto es una valiosa fuente de información sobre potenciales fortalezas y aspectos a mejorar en el servicio, así como de participación ciudadana en la gestión de los servicios municipales. Lo mismo puede decirse con respecto a la presentación de felicitaciones o propuestas concretas de mejora del servicio.

Para el óptimo aprovechamiento de éstas importantísimas fuentes de información y conocimiento para la organización local, resulta clave disponer de un sistema adecuado de gestión que tenga definido e implantado un procedimiento *ad hoc*, así como la necesidad de disponer de mecanismos de incentivación para la participación de los ciudadanos.

De esta forma, un sistema de quejas y reclamaciones permitirá conocer el nivel de calidad con el que se prestan los servicios públicos y desplegar sistemas de participación ciudadana, involucrando a la ciudadanía en la gestión y mejora de dichos servicios.

En el mismo sentido, iniciativas similares son aquellas en las que los ciudadanos pueden presentar sugerencias a planes municipales, por ejemplo de urbanismo, realización de obras públicas, etc. También, cada vez se desarrollan más iniciativas en las que el ciudadano puede ayudar a los gestores municipales informándoles de las necesidades observadas en la vía pública (desperfectos, averías, etc.), incluso mandando fotos o sms a través del teléfono móvil.

8.1. Consideraciones básicas en la implantación de un sistema de gestión de quejas y reclamaciones

Para que dicho sistema resulte operativo y constituya un instrumento real al servicio de la mejora del servicio ofrecido por la Administración local conviene prestar especial hincapié a los siguientes aspectos:

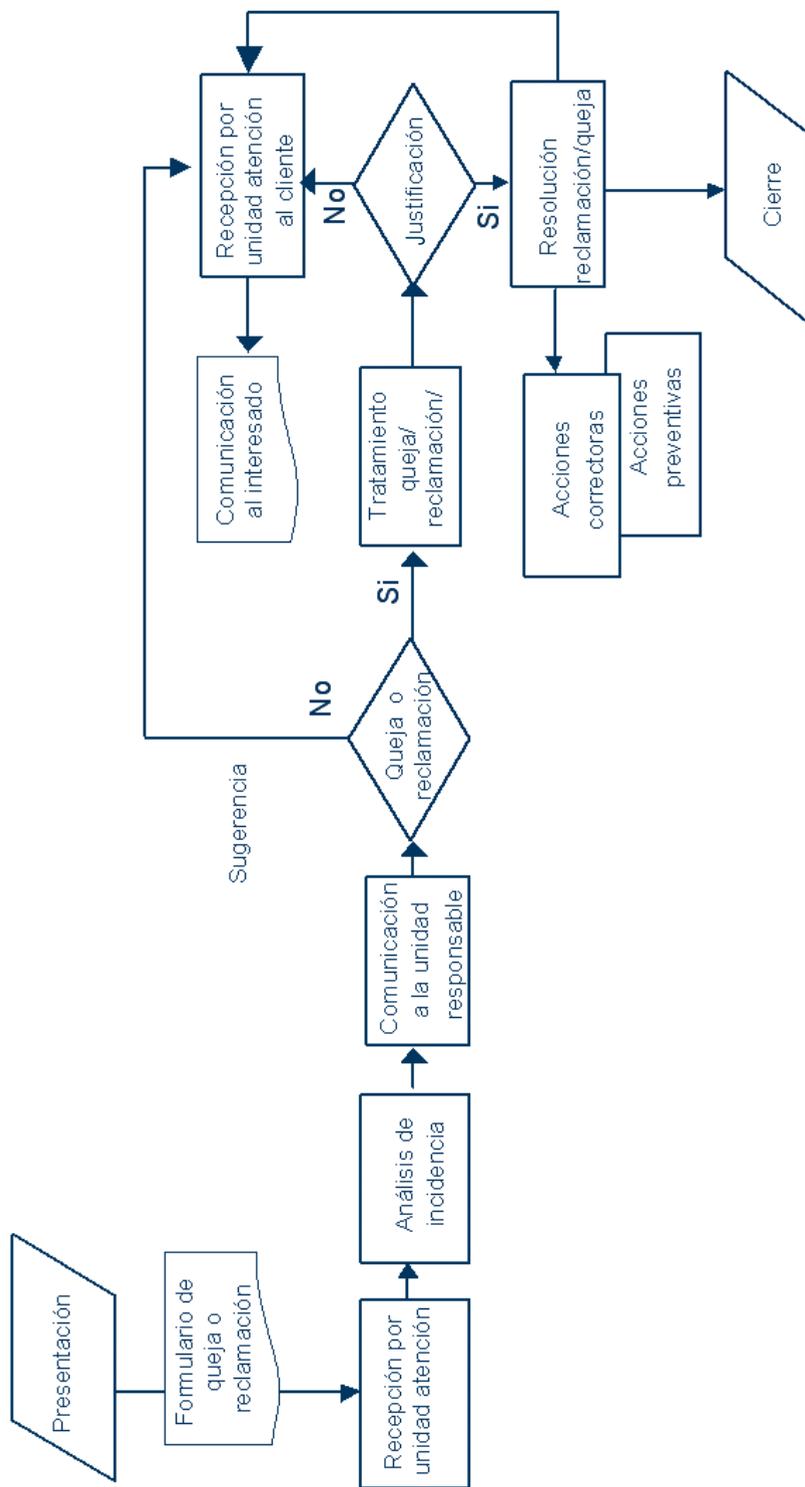
- Disponer de una unidad administrativa responsable de la gestión de las quejas y reclamaciones, y con capacidad adecuada para dicha gestión: recogida, gestión, tramitación, resolución y comunicación. Especial énfasis deberá darse a la capacidad de contestación adecuada a las quejas y reclamaciones.
- Disponer de un adecuado procedimiento formal para la gestión de quejas y reclamaciones.
- Conocimiento por parte de los ciudadanos de la existencia de un procedimiento para la recogida y gestión de quejas y reclamaciones para la mejora del servicio, así como de la unidad responsable de su gestión, los lugares de presentación.
- Fácil acceso al sistema de quejas y reclamaciones por parte de los ciudadanos.
- Disponer de personal adecuado, cualificados en el área de información y atención al ciudadano.
- Disponer de formularios, urnas, etc, así como de un horario amplio de atención al ciudadano.
- Disponibilidad de diversas formas de presentación de quejas y reclamaciones: vía presencial, telefónica, telemática.

Incluso algunas Administraciones públicas ponen en marcha convocatorias de premios a aquellas quejas, reclamaciones o sugerencias de mejora del servicio que se hayan distinguido por su especial aportación a la mejora continua del servicio.

8.2. Proceso de gestión de quejas y reclamaciones ciudadana

A continuación se recoge un posible proceso que incluye las principales actividades que debería contemplar un proceso para la gestión de quejas, reclamaciones o sugerencias de mejora en una Administración local. Dicho proceso incluye desde que se reciben, bien directa o indirectamente, su notificación a la unidad responsable y hasta su resolución, de forma directa o dirigiendo al ciudadano/usuario a la unidad correspondiente.

Figura 20. El proceso de gestión de quejas y reclamaciones



9. - LA VISIÓN HOLÍSTICA DE LOS CIUDADANOS EN EL MODELO EFQM DE EXCELENCIA

"El placer más noble es el júbilo de comprender"

LEONARDO DA VINCI (1452-1519)

La adopción del Modelo EFQM de Excelencia como referente estratégico permite la adaptación anticipativa de la organización pública, la innovación y mejora continua, así como el aprendizaje necesario para el impulso y evolución de la organización pública.

La lectura del Modelo es desde la parte derecha (los Resultados), hacia la izquierda (los Agentes Facilitadores), o lo que es lo mismo desde la evaluación de los resultados alcanzados en relación a los diferentes agentes clave de la organización, hacia los Agentes Facilitadores, cuyo adecuado enfoque y despliegue permite la consecución de los objetivos marcados. De esta forma, dicha lectura nos dirá que *"los resultados excelentes con respecto al rendimiento general de la organización, a los clientes, las personas y la sociedad se logran mediante un liderazgo que dirija e impulse la Política y Estrategia, que se hará realidad a través de las personas de la organización, las alianzas y recursos y los procesos"*.

Figura 21. La innovación y el aprendizaje en el Modelo EFQM de Excelencia



FUENTE: Modelo EFQM de Excelencia (2003)

La innovación y el aprendizaje deben permitir un proceso de retorno de información y del conocimiento adquirido al evaluar los resultados, y que va desde los diferentes agentes, niveles y unidades de la organización hacia la

dirección de la organización, permitiendo establecer ajustes y actualizaciones sobre los considerados agentes facilitadores (Liderazgo, Política y Estrategia, Personas, Recursos, Alianzas y Procesos). Así lo entiende el Modelo EFQM de Excelencia, y lo representa por medio de una flecha que refleja la naturaleza dinámica del Modelo, indicando que la innovación y el aprendizaje permiten un "feedback" o retroalimentación que potencia la mejora continua del valor aportado por los agentes facilitadores, lo que a la postre se traduce en una mejora de los resultados en sus diferentes ámbitos y en relación a los diferentes grupos de interés.

Para la medición de los resultados alcanzados en relación a los diferentes grupos de interés se podrá acudir al análisis de:

1. Las percepciones de los diferentes agentes clave.
2. Los indicadores de rendimiento con respecto a cada uno de los diferentes agentes clave.
3. Los resultados finales obtenidos con relación a los diferentes agentes clave.
4. Los indicadores "anticipadores", que nos permitan prever los resultados que se alcanzarán en relación a los objetivos marcados.

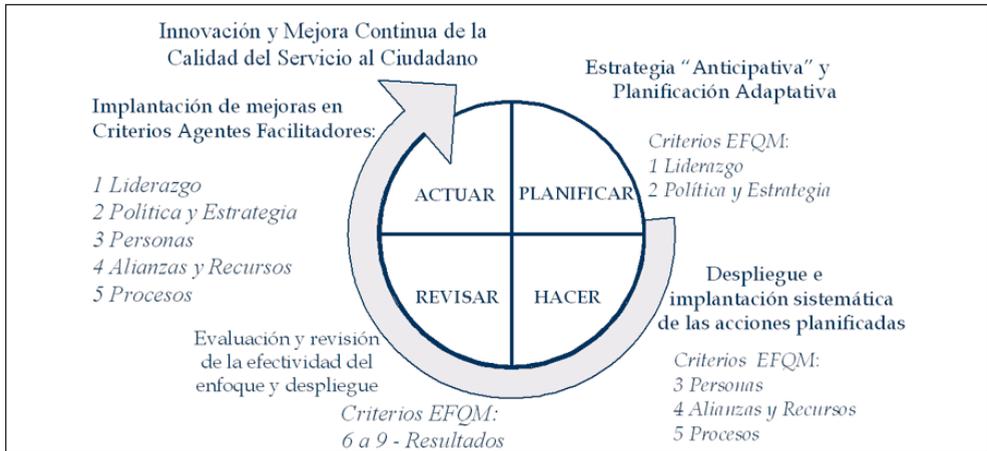
Junto a la lectura horizontal del modelo desde los criterios resultados hacia los agentes facilitadores, existen mecanismos particulares a nivel de cada uno de los criterios agentes facilitadores, desarrollando procesos de evaluación, revisión y mejora o actualización del enfoque y despliegue de los mismos.

La filosofía y espíritu del modelo está impregnada de elementos "captadores de información" o sensores externos e internos que permiten a la organización, no sólo adaptarse continuamente, sino también anticiparse a los factores del entorno.

Dichos sensores captan estímulos y envían impulsos neuronales al cerebro de la organización, que los traduce e interpreta, convirtiéndolos en "órdenes para la acción" dirigidas a cada uno de los elementos de ésta, lo que permite su transformación y mejora continua. A su vez, cada elemento dentro de la organización posee sus propios sistemas de automodulación y autoadaptación (evaluación, revisión y mejora).

Asimismo, desde la concepción del ciclo de mejora continua, la planificación se adapta al entorno en el marco de una estrategia anticipativa, permitiendo la innovación y mejora continua de la calidad del servicio al ciudadano y, por ende, una Administración en transformación y moderna, permitiendo un enfoque de dirección estratégica.

Figura 22. La evaluación de resultados y su relación con la innovación y mejora continua de la calidad en el marco del Modelo EFQM de Excelencia



FUENTE: Martín Castilla (2005)

La organización pública, apoyada en un liderazgo comprometido con la mejora continua, coherente, visionaria y emprendedora, diseñará una política y estrategia que le permitirá desarrollar su misión para alcanzar su visión. Visión que, desde la conciencia de los propios recursos y capacidades de que dispone la organización, deberá ser sensible al entorno y las necesidades y expectativas (actuales exteriorizadas y potenciales latentes o emergentes) de la ciudadanía.

El despliegue de la estrategia se apoyará en las personas que integran la organización, los aliados, los recursos de que dispone ésta, poniendo en marcha una serie de procesos clave específicos para el logro de los objetivos. A lo largo de la implantación de la estrategia, se deberán desarrollar mecanismos de evaluación y revisión de la efectividad del enfoque y despliegue adoptados para los mencionados agentes facilitadores (liderazgo, política y estrategia, personas, alianzas y recursos, procesos). Dicha revisión se podrá acometer a partir de los criterios resultados. Como consecuencia de todo el proceso anterior, la organización podrá identificar las posibles áreas de mejo-

ra que le permitirán actualizar tanto el enfoque como el despliegue de los diferentes criterios agentes facilitadores, emprendiendo así un nuevo ciclo de mejora continua.

9.1. Los sensores y sistemas cognitivos al servicio de la innovación y mejora de la organización pública

La legitimación de la Administración Pública se basa en su carácter instrumental al servicio de la búsqueda de una sociedad del bienestar. Ello tiene las siguientes implicaciones:

- I. Administración al Servicio público.
- II. Involucración y participación democrática de los diferentes grupos de interés, tanto en la elección a nivel político, como en su involucración y participación en las decisiones y actuaciones que les puedan afectar, así como en la gestión pública.
- III. Eficacia, eficiencia, economía y calidad del servicio.
- IV. Equilibrio en los servicios a prestar, en función de aspectos de índole social, política o económica que tengan especial incidencia en la búsqueda de la sociedad del bienestar.

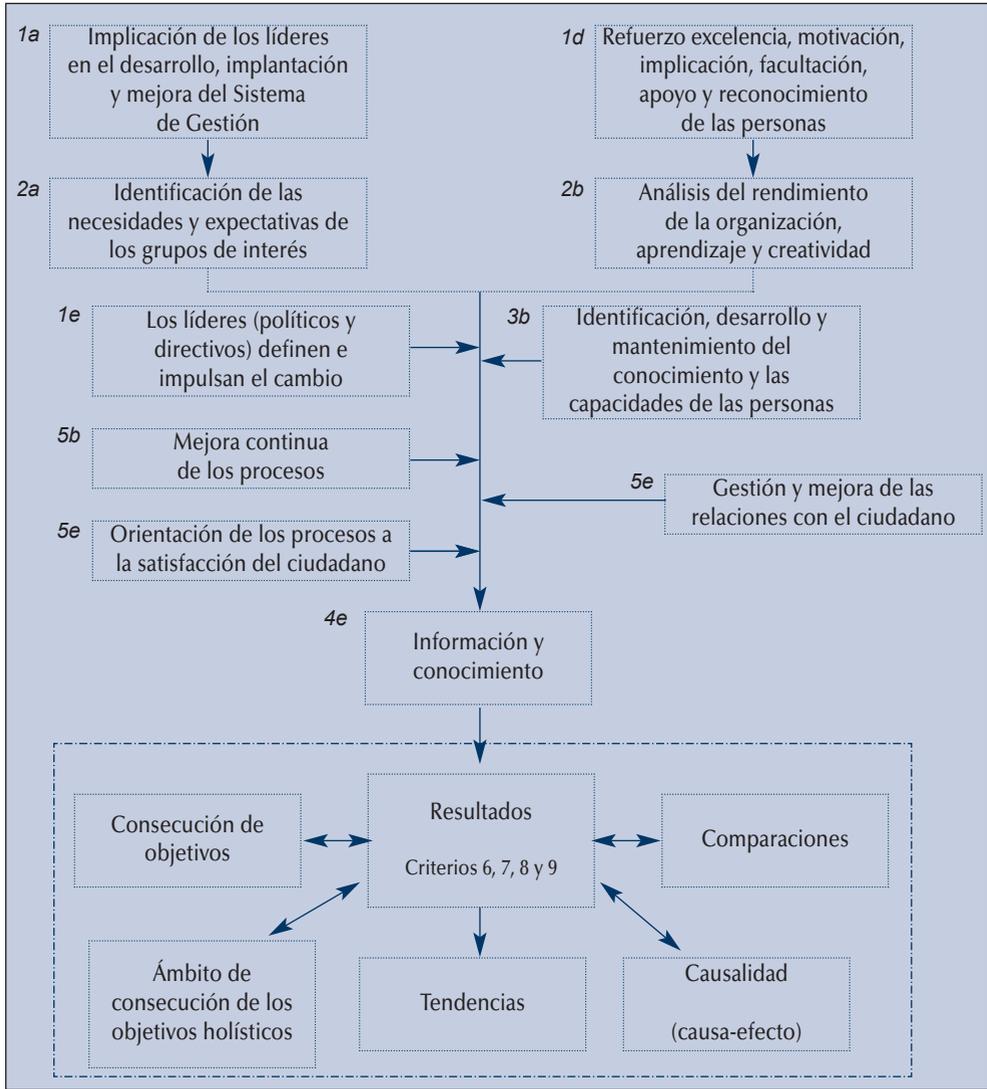
A partir de las premisas anteriores, y de la visión del modelo de servicio público que se quiere, la organización pública deberá enfrentarse a un entorno complejo, dinámico, e incierto; y hacer compatibles ambos aspectos.

Una vez hecho un análisis del entorno, la organización pública deberá también analizarse y comprenderse a sí misma. Resulta por ello un factor fundamental, e incluso de supervivencia del actual modelo de bienestar, el disponer de "sensores" altamente precisos que permitan la captación, transmisión e interpretación de dicha información.

A este nivel, el Modelo EFQM de Excelencia tiene integrados en su estructura los siguientes sensores:

1. *Subcriterio 1c*: Implicación de los líderes con los diferentes grupos de interés: ciudadanos, colaboradores, aliados y representantes de la sociedad, etc.

Figura 23. Los sensores y sistemas cognitivos al servicio de la innovación y mejora de la organización pública en el Modelo EFQM de Excelencia



FUENTE: *Martín Castilla (2005)*

Los líderes no deberán olvidar la gran importancia del desarrollo de una democracia participativa, creando los espacios de participación necesarios, buscando el refrendo y consenso continuo de los diferentes agentes clave (en especial la diversidad de colectivos, y en su caso, representantes de los mismos) y a la hora tanto de diseñar las políticas, planes, programas, etc., como de implementarlos de forma

adaptativa, recogiendo la pluralidad de sensibilidades e intereses reflejo de la riqueza de la sociedad democrática, e incluso asumiendo la crítica. Dicha implicación y receptividad a las inquietudes de la sociedad será extensible tanto a los directivos políticos como de la Administración.

2. *Subcriterio 1d*: Los líderes refuerzan la excelencia, implican y facultan a las personas, interactúan con ellas, las apoyan, motivan y reconocen sus esfuerzos.

En dicho sentido, resulta fundamental la transmisión y promoción entre las personas de la organización de un espíritu de servicio público a la sociedad y la orientación al ciudadano, así como los objetivos globales de la organización y cómo se traducen en los individuales en cada puesto de trabajo.

Para ello, se habrá que articular una adecuada comunicación de la estrategia a través de una serie de canales de comunicación fluidos y activos entre el equipo de dirección y de las personas y tanto descendente como ascendente.

La organización pública y sus líderes deberán promover la participación e implicación del personal en grupos e iniciativas de mejora, la innovación, creatividad y espíritu emprendedor de las personas al servicio de la mejora continua de la gestión y el valor aportado por el servicio al ciudadano, favoreciendo un clima de refuerzo en la asunción de responsabilidades, creatividad e innovación y el sentimiento de pertenencia e identificación con el proyecto de la organización.

3. *Subcriterio 2a*: Identificación de necesidades y expectativas de los diferentes grupos de interés.

En el nuevo paradigma de Administración al Servicio Público, resulta fundamental la involucración, participación y orientación hacia la satisfacción de los diferentes agentes o grupos de interés.

4. *Subcriterio 2b*: La política y estrategia se basa en el análisis de la información de los indicadores de rendimiento, la investigación, el aprendizaje, la creatividad y la identificación de las mejores prácticas externas y modelo a seguir ("*Bench marking*").

Una de las posibles vías para obtener información es a partir de indicadores de actividad, cuadros de mando, así como a través del aprendizaje proporcionado por:

- La experiencia.
- El análisis de los resultados alcanzados por la organización.
- El análisis de las mejores prácticas identificadas en otras organizaciones consideradas modelo a seguir.
- La formación del equipo directivo.
- La aportación del personal a través de los grupos de mejora, iniciativas y sugerencias.
- Las sugerencias, quejas o reclamaciones de los ciudadanos o usuarios del servicio.
- Encuestas de opinión, calidad y de satisfacción realizadas a los ciudadanos-usuarios, índices de percepción de la calidad.
- El desarrollo del conocimiento procedente de: la experiencia y los resultados de la organización, los ciudadanos y clientes internos, las personas que integran la organización, los proveedores y otros aliados, la competencia/el entorno del mercado, organizaciones similares, consideradas modelo a seguir, agentes sociales y comunidad investigadora, otros agentes.

5. *Subcriterio 1e*: Los líderes (políticos y directivos) definen e impulsan el cambio, desde la comprensión de los fenómenos internos y externos que impulsan la transformación y modernización de la organización pública.

La sociedad demanda una Administración inteligente, pensante, flexible y adaptativa, de forma que la modernización de la gestión pública y la mejora de la gobernabilidad deben ser prioritarias para los líderes públicos. De este modo, VILLORIA Y DEL PINO (2001) apuntan que el éxito está íntimamente vinculado a la capacidad de los dirigentes públicos de la Administración de identificar los posibles escenarios de futuro que condiciona el entorno externo y aprovechar el conocimiento del campo de fuerzas político en que se sitúa para desarrollar estrategias que permitan la implantación, de forma que el siguiente paso será la "rutinización" y el cambio.

6. *Subcriterio 3b:* Identificación, desarrollo y mantenimiento del conocimiento y las capacidades de las personas que integran la organización.

Los responsables de la organización deberán perseguir la adecuación de las capacidades de las personas a los requisitos específicos de cada puesto de trabajo, aplicando una gestión por competencias (BUENO y MORCILLO, 1997), dirigida a identificar la diferencia entre las competencias disponibles y las competencias precisas para el desarrollo de la estrategia, desarrollando las correspondientes acciones correctoras a través de acciones formativas de sensibilización, comunicación o de desarrollo de habilidades.

7. *Subcriterio 5b:* Mejora Continua de los procesos, recabando información de las aportaciones innovadoras de los grupos de interés.

Una organización pública orientada a la excelencia promueve la creatividad, innovación y participación de las personas (tanto las que integran la organización como otros agentes clave) en la mejora continua o modernización de la organización, implantando formas innovadoras de organización, gestión y operación para mejorar los procesos y aprovechando las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías en la mejora de los procesos.

8. *Subcriterio 5c:* Orientación de los procesos a la satisfacción del ciudadano, desarrollando, en su caso, nuevos servicios.

La orientación del servicio y, por consiguiente, de los procesos y procedimientos exige conocer las necesidades y expectativas del ciudadano e implicar a este en la actividad de la Administración local.

9. *Subcriterio 5e:* Gestión y Mejora de las Relaciones con el Ciudadano, recabando información sobre éste.

La organización pública deberá identificar las expectativas con respecto al servicio y las percepciones de los ciudadanos con respecto a la calidad recibida. Para ello, deberá disponer de sistemas formales de seguimiento, control y evaluación periódica de la calidad del servicio que permitan articular mecanismos de ajuste y mejoras oportunas y ágiles.

Dichos mecanismos, se deberán articular tanto alrededor de la obtención de la opinión o percepción de los ciudadanos, como en torno al análisis de indicadores de rendimiento.

10. *Subcriterio 4e*: Información y Conocimiento, dirigido a la innovación y creatividad.

La actividad propia de la Administración Pública depende enormemente de su orientación a la creación y uso del conocimiento. La optimización de la gestión de la información y la dirección del conocimiento implican que la organización desarrolle un proceso sistemático de captar e incorporar, generar, adaptar, estructurar y almacenar, transmitir y reutilizar la información y conocimiento adquirido, con el objetivo de aprovechar dicho capital intelectual, diseñar y desarrollar apropiadamente su estrategia y permitir su actualización y mejora continua.

La organización pública deberá identificar los ámbitos en los que la gestión de la información y conocimientos resultan factores críticos, así como la información relevante dentro de dichos ámbitos.

Al mismo tiempo, identificará las necesidades de información en cada puesto de trabajo y define los mecanismos adecuados para gestionar la transmisión de la misma.

A continuación, deberá desarrollar mecanismos para la captación e incorporación de la información adecuada relativa a los resultados alcanzados, estableciendo un feedback o retroalimentación que permita la toma de decisiones para realizar los ajustes y mejoras adecuados.

11. Criterios Resultados obtenidos en los agentes facilitadores, analizados a través de la evaluación de:

- a. La consecución de objetivos previstos,
- b. El ámbito de consecución de los objetivos, contemplado de una forma holística,
- c. Las tendencias positivas, buen rendimiento y sostenibilidad de los mismos,
- d. El principio de causalidad o relación causa-efecto. Es decir, los resul-

tados deberían ser consecuencia de un adecuado enfoque de los criterios agentes facilitadores,

- e. Las comparaciones temporales de la organización consigo misma, con relación a otras organizaciones consideradas modelo a seguir y a similares.

10.1 La participación ciudadana en el Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat

El Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat optó, ya en 1.996, por la gestión de calidad para modernizar su administración.

Para ello tomó a modo de guía el modelo europeo de excelencia creado en 1.988 por la Fundación Europea para la Gestión de Calidad (E.F.Q.M.) y adaptado al sector público en 1997.

El modelo europeo parte de la idea de que es preciso mejorar continuamente todas las actividades de una organización con el fin de que ésta sea más valiosa para todos aquellos que tienen interés en la misma. En nuestro caso, los principales interesados en los bienes y servicios públicos que producimos y la forma en que lo hacemos son, sin duda alguna, las ciudadanas y ciudadanos de Esplugues.

Su aplicación en la Administración Pública es un intento de dar respuesta al desafío de crear organizaciones públicas más receptivas y efectivas.

Con objeto de mejorar continuamente la receptividad y efectividad de nuestra Corporación venimos actuando en dos ámbitos necesariamente interrelacionados:

- Gestionamos las relaciones con las ciudadanas y ciudadanos con el propósito de mejorar la toma de decisiones y la prestación de los servicios.
- Y gestionamos las relaciones de los empleados públicos con el propósito de obtener su compromiso con la mejora continua integrando sus esfuerzos en el cumplimiento de los fines de la Corporación.

Para mejorar la toma de decisiones y la prestación de los servicios hemos ido desarrollando e integrando en la gestión un conjunto de instrumentos de participación que nos permiten seguir profundizando en el propósito de conseguir una administración más participativa, transparente y responsable.

Para continuar este proceso de mejora continua, y con las únicas limitaciones de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local que establece que

"las formas, los medios y los procedimientos de participación que las Corporaciones establezcan en el ejercicio de su potestad de autoorganización no podrán en ningún caso reducir las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la Ley"; definimos y hacemos públicos los Compromisos sobre la participación de los ciudadanos en la gestión municipal.

COMPROMISOS SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN LA GESTIÓN MUNICIPAL

1. Garantizar el acceso a una información clara y completa
2. Establecer compromisos de actuación en todos los servicios y rendir cuentas de su cumplimiento.
3. Disponer de un conjunto coherente de instrumentos de participación ciudadana con el fin de mejorar la toma de decisiones y la prestación de los servicios.
4. Garantizar que los ciudadanos estén informados plenamente de todos los instrumentos de participación disponibles.
5. Reconocer y potenciar el papel de las asociaciones y agrupaciones de ciudadanos como agentes necesarios para el desarrollo y mantenimiento de una cultura de participación.
6. Conceder una especial atención a los ciudadanos que se enfrentan a mayores dificultades para participar activamente.
7. Evaluar periódicamente la situación referente a la participación en el nivel local, fijar los hitos apropiados, prever un sistema de seguimiento que permita controlar su evolución y tomar las medidas apropiadas.
8. Participar en intercambios de información sobre las mejores prácticas y sostener el aprendizaje recíproco de las entidades locales sobre la eficacia de los diversos instrumentos de participación.

INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

- **PARTICIPACIÓN EN LA DEFINICIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO DE CIUDAD**

Su finalidad es consensuar un modelo o visión de ciudad a largo plazo y las principales estrategias a seguir para hacerlo realidad.

Para ello se utilizan diversos métodos de participación ciudadana a partir de un diagnóstico experto sobre la situación del momento y la posible evolución de los principales parámetros en el futuro.

Los métodos de participación a utilizar se definen y dan a conocer en cada convocatoria. Este año 2.003 concluye el anterior plan estratégico "ESPLUGUES 1.993-2003" y se convocará el próximo.

- **CONSEJOS SECTORIALES**

Son órganos que se reúnen regularmente para tratar temas relativos al ámbito objeto del Consejo.

Tienen atribuidas funciones de información, consulta y presentación de propuestas. También pueden llegar a elaborar y ejecutar proyectos sobre la base de un presupuesto aportado por el Ayuntamiento.

Disponemos actualmente de los siguientes Consejos Sectoriales:

- Consell de Gent Gran.
- Consell de Cultura.
- Consell de la Dona.
- Consell de Solidaritat i Cooperació.
- Consell de la Joventut.
- Consell de Salut Pública.
- Consell de Seguretat.

Próximamente crearemos el Consejo de la Infancia.

- **OBSERVATORIOS Y FOROS DE PARTICIPACIÓN**

Con el propósito de hacer más efectiva la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos locales más importantes, crearemos durante este año dos observatorios:

- Observatorio de Seguridad Ciudadana.
- Observatorio del Medio Ambiente.

Los observatorios nos permitirán observar la evolución de los indicadores más relevantes en cada uno de los ámbitos de actuación mencionados para identificar y valorar los problemas en cada momento.

Basándonos en esta información, efectuaremos, cada 2 años, un diag-

nóstico de la situación y una propuesta de líneas de actuación que se presentarán a un foro de debate ciudadano a fin de recoger propuestas y reforzar la necesaria colaboración de los ciudadanos en estos temas.

- **PANELES DE CIUDADANOS**

Con el propósito de conocer las necesidades y expectativas de los ciudadanos respecto a los servicios municipales y consensuar los Compromisos de Servicio que pudieran satisfacerlas.

Las propuesta de Compromiso que surgen de los Paneles constituyen objetivos de mejora de los servicios o nuevas prestaciones que deben añadirse a los mismos.

Es una técnica de participación ciudadana que permite:

- Dar sus opiniones sin necesidad de reunirse.
- Conocer, antes de dar una opinión, toda la información disponible sobre el tema.
- Conocer las opiniones y comentarios de los demás integrantes en el Panel para poder dar su última opinión sobre los distintos aspectos tratados.

Además garantiza la confidencialidad de las personas en un doble sentido:

- El Ayuntamiento conoce los integrantes del Panel pero no las opiniones de cada uno, sino el conjunto de opiniones del Panel.
- Los ciudadanos que participan en el Panel conocen todas las opiniones de los demás pero no saben quién las ha manifestado.

Se realizarán cada cuatro años previa convocatoria a través de la revista "EL PONT D'ESPLUGUES".

- **EI ALCALDE RESPONDE**

Con esta iniciativa el Alcalde responde a todos aquellos ciudadanos que presentan una sugerencia o idea relacionada con la ciudad o los servicios municipales.

Para hacer más accesible esta iniciativa a los ciudadanos hay habilitado un espacio en la página principal del portal del Ayuntamiento en Internet (www.esplugues.es)

• QUEJAS, SUGERENCIAS Y AVISOS

El Ayuntamiento pone a disposición de los ciudadanos diversos canales par facilitar la presentación de quejas y sugerencias relacionadas con los servicios y actuaciones municipales, así como avisos o comunicados sobre incidencias detectadas (desperfectos, averías, etc.); contribuyendo de esta manera al buen funcionamiento de los servicios.

Los canales puestos a disposición de los ciudadanos son:

- El teléfono gratuito 900 30 00 82.
- Los distintos Puntos de Atención al Ciudadano distribuidos por la población.
- El web municipal (www.esplugues.es).

Todas las quejas, sugerencias y avisos presentados son registrados y reciben una respuesta del técnico responsable en un plazo no superior a 10 días, actuándose en todos los casos en que esto es posible.

Por otra parte, se analizan anualmente las quejas más repetitivas para llevar a cabo actuaciones preventivas.

• ENCUESTAS DE SATISFACCIÓN

Tienen por finalidad evaluar los servicios y actuaciones del Ayuntamiento y orientar las mejoras a emprender.

Realizamos dos tipos de encuesta:

- a. LA ENCUESTA GENERAL dirigida al conjunto de la población. Se efectúa cada dos años, preguntando a 800 ciudadanos elegidos al azar.
- b. LAS ENCUESTAS ESPECÍFICAS, complementarias a la anterior y que nos permiten conocer la percepción de los usuarios de servicios específicos con un detalle superior a las encuestas generales.

Realizamos periódicamente las siguientes encuestas específicas:

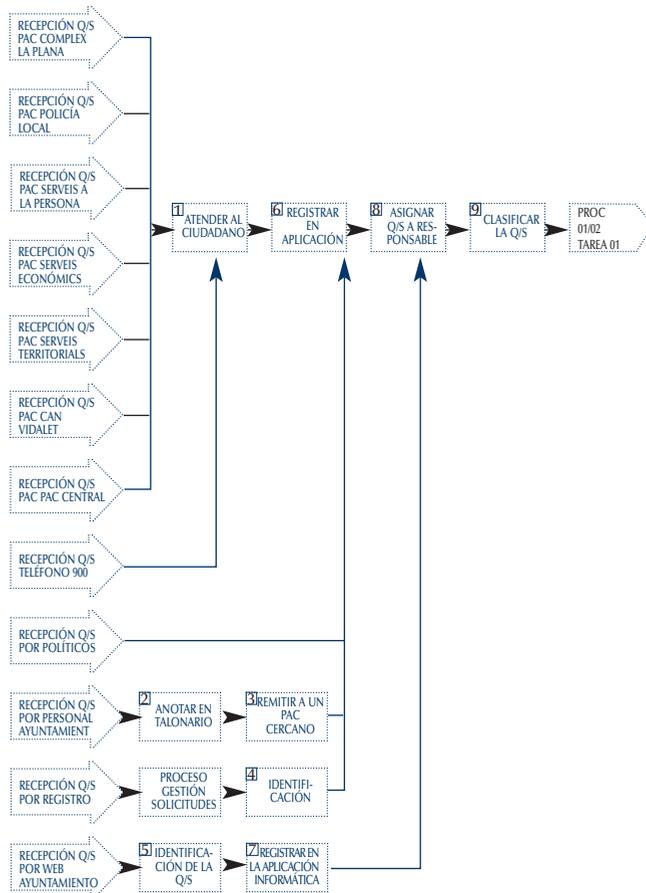
- Servicio de Quejas y Sugerencias.
- Servicio de Atención al Ciudadano.
- Servicio Oficina Municipal de Información al Consumidor.
- Complex Esportiu La Plana.
- Casals Esportius (padres e hijos).
- Casals d'Estiu.
- Escuela de Música.
- Escuela de Cerámica y Esmaltes.

- Escuela de Dibujo y Pintura.
- Servicio de Atención Domiciliaria.
- Servicio de Teleasistencia.
- Servicio de Dinamització Gent Gran.
- Programa de natación escolar.
- Cursos de Formación Ocupacional.
- Servicio de orientación profesional/bolsa de trabajo.
- Usuarios Biblioteca.
- Soporte a Centros Escolares.

• **SESIONES DE PREGUNTAS Y RESPUESTAS**

Tienen lugar al final de las sesiones del Pleno Municipal, ofreciendo a los ciudadanos la posibilidad de plantear preguntas directamente a sus representantes políticos.

PROCESO 01.01. **RECEPCIÓN QUEJAS/SUGERENCIAS**



SUBPROCESO 01. RECEPCIÓN Q/S

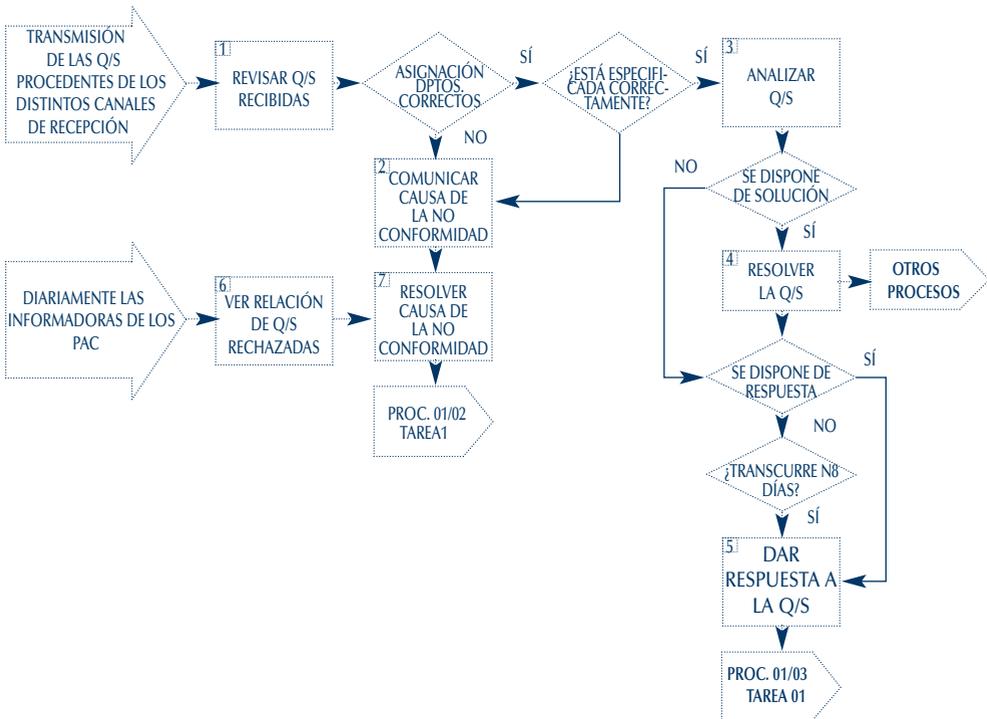
CUADRO DE RESPONSABILIDADES

TAREAS	INFORMADORA DE LOS PUNTOS DE ATENCIÓN	PERSONAL DEL AYUNTAMIENTO	PAC DEL ÁREA RESPONSABLE	JEFE DE INFORMACIÓN AL CIUDADANO	TÉCNICOS	PAC CASA CONSISTORIAL	SOPORTES
1	E/R						MANUAL DE ATENCIÓN TELEFÓNICA Y PRESENCIAL
2		E/R					TALONARIO
3	I	E/R					
4			I		E/R		INSTANCIA
5				E/R			APLICACIÓN CORREO ELECTRÓNICO
6	E/R		I				APLICACIÓN Q/S
7						E/R	APLICACIÓN Q/S
8			E/R		I		APLICACIÓN Q/S
9				E/R			APLICACIÓN Q/S

TAREA 03.- El funcionario enviará el talón a cualquiera de los Pacs que tenga más cerca.

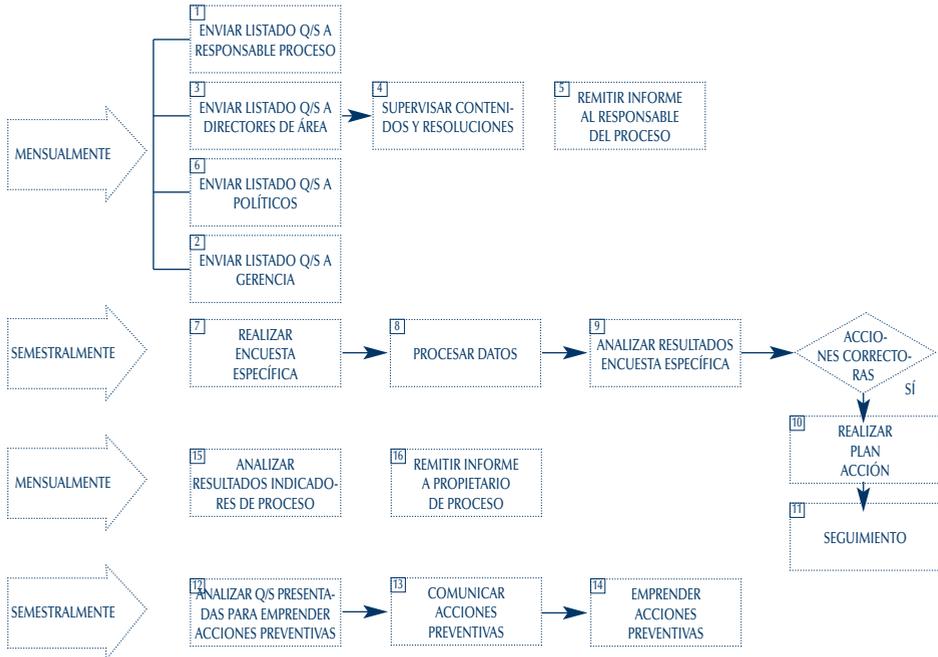
TAREA 04.- El técnico es responsable de identificar una queja potencial de las instancias que recibe diariamente.

SUBPROCESO 02. RESOLUCIÓN DE LA Q/S



TAREAS	TECNICOS	PAC DEL ÁREA RESPONSABLE	DIRECTOR DE ÁREA	GERENCIA	JEFE DE INFORMACIÓN AL CIUDADANO	SOPORTES
1	E/R					APLICACIÓN DE Q/S
2	E/R	I				APLICACIÓN DE Q/S
3	E/R		c	c		APLICACIÓN DE Q/S
4	E/R		c	c		APLICACIÓN DE Q/S
5	E/R	I				APLICACIÓN DE Q/S
6		E/R			c	APLICACIÓN DE Q/S
7		E/R				APLICACIÓN DE Q/S

SUBPROCESO 03. DAR RESPUESTA



TAREAS	PAC CASA CONSISTORIAL	PAC DE ÁREA RESPONSABLE	TECNICOS	GERENCIA	PROCESOS Y CALIDAD	RESPONSABLE DEL PROCESO	DIRECTOR DE ÁREA	SECCIÓN DE INFORMACIÓN AL CIUDADANO	JEFE SECCIÓN INFORMACIÓN AL CIUDADANO	SOPORTES
1	E/R					I				LISTADOS Q/S
2				I		E/R				LISTADOS Q/S
3		E/R					I			LISTADOS Q/S
4							E/R			
5						I	E/R			
6	E/R									LISTADOS Q/S
7						I		E/R		ENCUESTA ESPECIF/MANUAL
8					E/R					
9						E/R				
10						E/R				
11						E/R				
12			E/R							APLICACIÓN Q/S
13			E/R			I				
14			E/R			I				
15									E/R	
16						I			E/R	

10.2 El sistema de avisos, quejas y sugerencias del ayuntamiento de Irún

ANTECEDENTES

Existe una máxima en relación con los AQS y es que siempre existen. Podremos o no sistematizar su tratamiento, podremos o no utilizarlos para mejorar nuestra gestión de los servicios, podremos o no considerarlo como una herramienta de primer orden de nuestras políticas de calidad, pero lo que es inevitable es que los ciudadanos, como usuarios y destinatarios de los servicios públicos, se comuniquen con su proveedor acerca del funcionamiento de los mismos.

En el Ayuntamiento de Irún, antes del año 97:

- El ciudadano solamente disponía del Registro de Entrada como canal formal de presentación de solicitudes.
- Existían vías informales y asistematizadas de comunicación de AQS, fundamentalmente a través del teléfono (Policía Local, Mantenimiento Urbano), pero el ciudadano no recibía garantía alguna sobre el tratamiento del problema.
- Los medios de comunicación locales (espacios en radio, tv y prensa local) ejercían y ejercen de buzón público.

S.A.C . (Servicio de atención ciudadana)

El Ayuntamiento de Irún implantó el SAC en el año 97.

El SAC es un servicio de atención ciudadana estructurado en base al concepto de ventanilla única u oficina integral de atención al ciudadano. La Información (municipal y de la ciudad), el registro, su amplio catálogo de trámites de resolución inmediata, la cita previa, la gestión de objetos perdidos, etc. y el sistema AQS, son los servicios que conforman el SAC.

El sistema de AQS es una pieza fundamental en el desarrollo de cualquier iniciativa de mejora en materia de atención, relaciones y participación ciudadana. No sería coherente mejorar estos sistemas sin establecer procedimientos y canales sencillos y ágiles de comunicación entre los ciudadanos y su Ayuntamiento.

SISTEMA AQS

Ordenanza

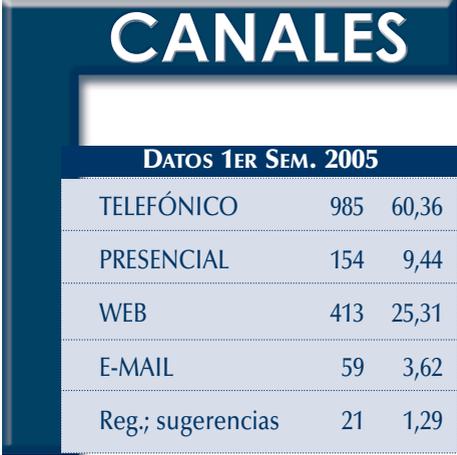
Nuestra Ordenanza Municipal del SAC determina lo siguiente respecto de los AQS:

A los efectos de la presente Ordenanza, se consideran comunicaciones las manifestaciones efectuadas por los ciudadanos en las que se ponga de manifiesto, a partir de una voluntad de colaboración, una sugerencia, una queja o un problema en el funcionamiento de los servicios municipales, cuando no reúnan los requisitos previos en la legislación de procedimiento administrativo para las solicitudes.

Canales

Los canales de entrada de los avisos, quejas y sugerencias son varios:

- TELEFÓNICO
A través del teléfono 010 de información y trámites.
- PRESENCIAL
En la misma oficina del SAC.
- WEB
En www.irun.org
- E-MAIL
A través de SAC.010@irun.org

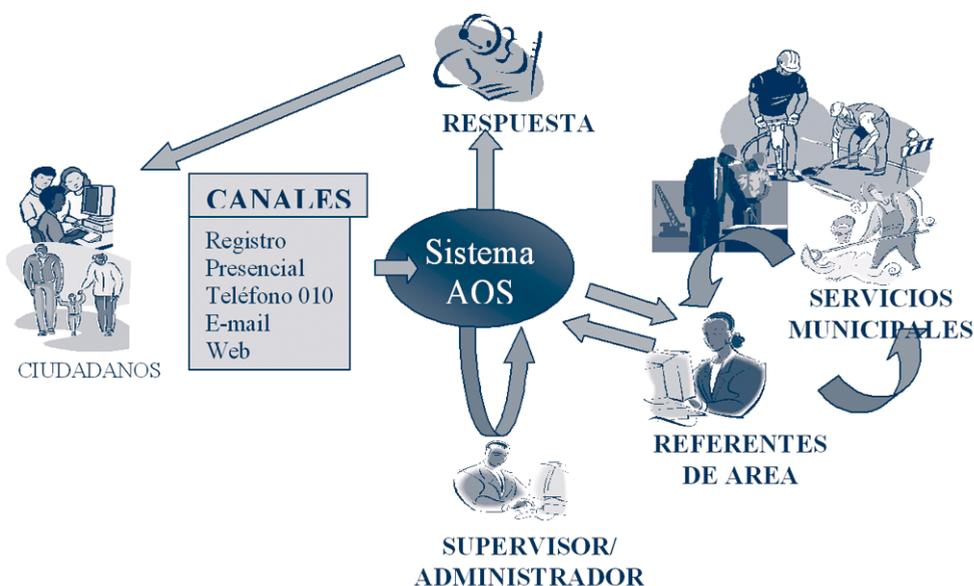


CANALES		
DATOS 1ER SEM. 2005		
TELEFÓNICO	985	60,36
PRESENCIAL	154	9,44
WEB	413	25,31
E-MAIL	59	3,62
Reg.; sugerencias	21	1,29

Funcionamiento

El esquema es suficientemente ilustrativo:

Todas las comunicaciones recibidas se registran en el Sistema Informático,



con su debida clasificación (temas, materias, calles, etc.). Aquellos avisos que, bien porque están tipificados como de actuación inmediata, bien porque cuentan con respuesta tipo, son respondidos en el acto. El resto, previa supervisión del administrador del sistema, son remitidos a los servicios municipales a través de la figura del Referente de Área. El Referente, una vez trata la incidencia con el servicio competente, introduce en el sistema el tratamiento previsto, de manera que el agente del SAC, único con competencia para dar respuesta al ciudadano, contacta con el ciudadano a través del mismo canal utilizado al origen del aviso, y le hace llegar la respuesta.

Compromiso

La Carta de Servicios o de Calidad del SAC establece para los AQS el siguiente compromiso:

"Nos comprometemos en responder siempre y en un máximo de 20 días, cualquier observación que nos haga llegar sobre el funcionamiento de los servicios municipales".

Tipología

El total de avisos y su distribución según cuadro adjunto, dan una idea cierta del tipo de comunicaciones que el sistema gestiona:

AVISOS PRIMER SEMESTRE 2005

TIPOLOGÍA	MATERIA	CANTIDAD	% S/TOTAL
Mantenimiento urbano	Mobiliario urbano	156	9,56
	Pavimentación	143	8,77
	Señalización	26	1,59
	Alumbrado/semáforos	90	5,52
	Jardinería	163	9,99
Obras Públicas		54	3,31
Mancomunidad servicios de Txingudi	Limpieza viaria	173	10,61
	Residuos urbanos	77	4,72
	Residuo industrial y de construcción	6	0,37
	Aguas	60	3,68
Tráfico y seguridad ciudadana	Regulación del tráfico	72	4,41
	Aparcamiento	83	5,09
	Transporte público	34	2,08
	Seguridad ciudadana	111	6,81
Urbanismo y medio ambiente		160	9,81
Resto		223	13,67
TOTAL AVISOS		1.631	

Comité de Avisos, Quejas y Sugerencias

Recientemente, no inicialmente, quedó constituido el denominado Comité de AQS, con la finalidad de dar solución a una carencia básica que, a nuestro juicio, presentaba el sistema, que era coordinar actuaciones (en algunos casos, dudas que las comunicaciones implican a diferentes servicios) y principalmente buscar soluciones a problemáticas de tipo estructural, origen sistemático de un gran número de avisos o quejas.

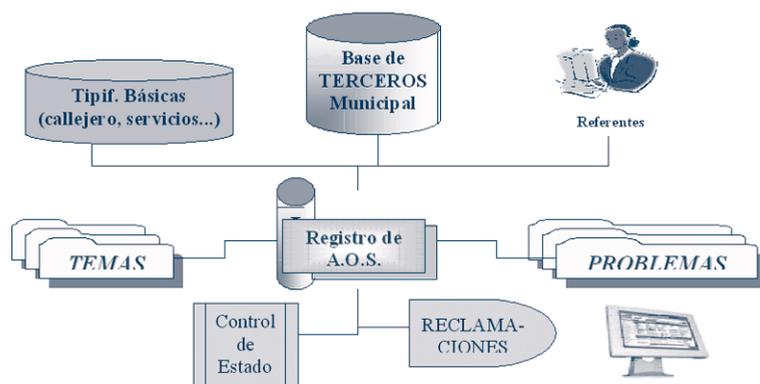
Quejas, por ejemplo, en materia de tráfico, transporte urbano, falta de aparcamientos, suciedad en determinadas zonas, etc., muchas veces requieren de una actuación municipal coordinada al objeto de eliminar la raíz del problema.

SOPORTE INFORMÁTICO

Es evidente la importancia que para la correcta administración y gestión del Sistema de AQS tiene el disponer de un aplicativo informático que lo soporte.

A continuación exponemos algunos pantallazos de nuestra aplicación, de desarrollo propio e integrada con el sistema general:

Esquema básico de la Base de Datos:



Pantalla principal:

La interfaz de usuario muestra el título 'Avisos, Quejas y Sugerencias' en la barra superior. Debajo del título, hay un menú de navegación con los siguientes ítems: 'Mantenimiento', 'Consultas y Listados', 'Estadísticas', 'Tablas Auxiliares' y 'Salir'. El contenido principal de la pantalla está encabezado por el título 'Gestión de Avisos, Quejas y Sugerencias'. Este contenido se organiza en tres columnas de botones de acción:

- Avisos:** Recepción de avisos ..., Completar avisos, Remisión a responsable, Tratamiento de avisos ..
- Consultas:** Consulta general, Consulta de situación
- Estadísticas:** Estadísticas concretas ..
- Mantenimiento:** Mantener referentes, Mantener temas, Mantener problemas
- Referente, Salir:** Cambio de identidad, Abandonar aplicación ...

En la parte inferior de la pantalla, se muestra el texto 'Irungo Udala / Ayuntamiento de Irun' a la izquierda y 'Servicio de Atención al Ciudadano' a la derecha.

Ficha base:

Avisos, Quejas y Sugerencias - [TRATAMIENTO DE AVISOS]

Mantenimiento Consultas y Listados Estadísticas Tablas Auxiliares Salir

Aviso Nº: 2005 / 1461 Registrado por :

Fecha Aviso : 15-06-2005 F. comunicación del SAC a entidad : 15-06-2005

Solicitante : 943613933: Irene 665735332

Información a solicitante :
 Inf. Inmed. Pasar a Pendientes
 Inf. teléf/email

Tema Aviso : Barridos y riegos, suciedad Problema : Disconformidad actuación

Calle Aviso : Anzarán nº: 9 Barrio : Anzarán

Resto Localiz. : Entrepanta

Descripción : Tiene una peluquería allí y a ella le sorprendía la cantidad de basura que le entraba a su local. Ella pensaba al principio que sería el viento o así, pero al ver que la situación se repetía periódicamente, se empezó a mosquear. Resulta que los operarios de Txingudi, al realizar la limpieza con la manguera en la Plaza, dirigían su chorro hacia donde está la Peluquería, y como ella está en la entreplanta, recibía toda la porquería.

Evolución

Fecha	Estado	Observaciones :
15-06-2005	Nuevo, sin tratar.	
15-06-2005	Solicitante informado inmediatamente.	
15-06-2005	Remitido a entidad externa.	

Estadísticas:

Avisos, Quejas y Sugerencias - [OBTENCIÓN DE ESTADÍSTICAS]

Mantenimiento Consultas y Listados Estadísticas Tablas Auxiliares Salir

Estadísticas

Período : 01-08-2005 31-08-2005 Sólo Vigentes

Contabilizar avisos :

- Por temas
- Por problemas
- Por barrios
- Por AA.VV.
- Por entidades externas
- Por soportes de recepción
- Por idiomas
- Por tipos de procedencia

Contabilizar reclamaciones :

- Por referentes, agrupadas por tema
- Por referentes, agrupadas por problema
- Por problemas

Contabilizar tiempos para :

informar a ciudadano desde aviso

- Por temas
- Por problemas
- Por referentes, agrupados por tema
- Por referentes, agrupados por problema
- Por secciones, agrupados por tema

Salida por :

Pantalla Impresora

- AEC (1987): *Programas de Calidad Total. Fundamentos y guía para la implantación*, AEC (Asociación Española para la Calidad), Madrid.
- ARENILLA, M. (2000): *Planificación y políticas públicas, Evaluación y calidad en las organizaciones públicas: 37-68*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- BARZELAY, M. (1992): *Breaking Through Bureaucracy*, Berkeley, University of California Press.
- BAENA, M. (1993): *Curso de ciencia de la administración* (vol. I, 3er ed), Madrid, Tecnos.
- BAZAGA, I. (1997): *El análisis de las políticas públicas*, en Bañón, R., y CARRILLO, E. (Eds), *La nueva Administración Pública: 105-123*, Madrid, Alianza Universidad Textos.
- BERRY, L.L., PARASURAMAN, A., and ZEITHAML, V.A. (1993): *Delivering Quality Service - Balancing Customer Perceptions and Expectations*, New York, The Free Press.
- BOUCKAERT, G., AND POLLITT, C. (1995): *Quality Improvement in European Public Services*, London, Sage.
- Bueno, E. y MORCILLO, P. (1997): "Dirección por competencias básicas distintivas: Propuesta de un modelo de competitividad y evidencia empírica", *Documento IADE nº 51*, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid.
- CANALES J.M. (2003): "Algunas reflexiones sobre las principales asignaturas y desafíos pendientes en la innovación de las administraciones públicas", en *Función, 0*, septiembre 2003: 38-45.
- ECHEBARRÍA, K. (1992): *Calidad Total en los servicios públicos y en la empresa*. Madrid. Ministerio para las Administraciones Públicas.
- EFQM (2003): *Modelo EFQM de Excelencia. Versión para el sector público y las organizaciones del voluntariado*, Club Gestión de Calidad, Madrid.
- FEMP (2002): *Jornadas sobre análisis y perspectivas de modernización y calidad en la Administración local*. España. FEMP (Federación Española de Municipios y Provincias).
- GOODSTEIN, L.; NOLAN, T.; y PFEIFFER, J.W. (1993): *Applied Strategic Planning*, New York, McGraw Hill.

- KOOIMAN, J. (1993): *Modern Governance*, Sage, Londres.
- MAP (2000): *Libro Blanco para la Mejora de los Servicios Públicos*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas.
- MAP (2004): *Guía de Autoevaluación para la Administración Pública. Modelo EFQM de Excelencia*. Madrid, MAP-BOE.
- MARTÍN CASTILLA, J.I. (2004): "El liderazgo en la Administración pública: una aproximación desde el Modelo EFQM de Excelencia". *Forum Calidad*, 150, abril 2004: 31-37.
- MARTÍN CASTILLA, J.I. (2005a): "Los resultados en el ciudadano: Una Aproximación desde el Modelo EFQM de Excelencia". *Forum Calidad*, nº 162, junio 2005, pp.54-58.
- MARTÍN CASTILLA, J.I. (2005b): "La Administración Inteligente: Un modelo de Administración Pública orientada al servicio del ciudadano", *Revista Auditoría Pública*, julio 2005, pp. 47-60.
- MARTÍN CASTILLA, J.I. ET AL (2005c): *Guía II: "Planes de calidad, innovación y modernización en las Administraciones locales"*, *Guías de apoyo a la calidad en la gestión pública local*, MAP-FEMP.
- MARTÍN CASTILLA, J.I. ET AL (2005d): *Guía VI: "La gestión por procesos en la Administración local. Orientación al servicio público de la ciudadanía"*, *Guías de apoyo a la calidad en la gestión pública local*, MAP-FEMP.
- MARTÍN CASTILLA, J.I. ET AL (2005e): "La integración de la innovación, el aprendizaje, la dirección del conocimiento y la mejora continua de la calidad el servicio en la Administración Pública en el Modelo EFQM de Excelencia", *Revista Andaluza de Administración Pública*, 57/2005, enero-febrero-marzo, pp. 255-277.
- MENY, Y., & THOENING, J.C. (1992): *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel.
- OECD. (1987): *The Administration as service the public as client*, Paris.
- PARASURAMAN, A., ZEITHAML, V.A., y BERRY, L.L. (1993): *Calidad total en la gestión de servicios*, Díaz de Santos, Madrid.
- PFEFFER, J. (1992): *Managing with Power*, Boston, Harvard University Press.
- PRIOR, D. STEWARD, J, WALSH, K. (1993): "Is the Citizen's Charter a Charter for Citizens?", *The Belgrave Papers*, 7: pp. 31, Luton, The Local Government Management Board.
- RAMIRO SÁNCHEZ, A. (2002): *Demandas de calidad de la Administración Pública: un derecho de la ciudadanía*, Ed. Dykinson, Madrid.

- RICHARDS, S. (1994): "El paradigma del cliente en la gestión pública", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 1: 5-16.
- RODRÍGUEZ-ARANA, J. (2001): *La dimensión ética*, Dykinson, Madrid.
- RUBIO NÚÑEZ, R. (1993): "Los grupos de presión", Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, *Cuadernos y Debates*, nº 153, Madrid.
- SUBIRATS, J. (1989): *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, Madrid, INAP.
- VILLORIA, M. y DEL PINO, E. (2001): *Manual de gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas*, Madrid, Tecnos.

