

La Gestión de Calidad en las Administraciones Públicas Españolas. Balance y perspectivas

Joaquín Ruiz López

Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas
y la Calidad de los Servicios (AEVAL)

joaquin.ruiz@aeval.es

Eloy Cuellar Martín

Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas
y la Calidad de los Servicios (AEVAL)

eloygregorio.cuellar@aeval.es

Recibido: 3 de septiembre de 2013

Aceptado: 2 de diciembre de 2013

Resumen

La institucionalización de la Gestión de Calidad en las Administraciones Públicas Españolas que tiene lugar durante la década de 2000 partiendo del marco de la Nueva Gestión Pública ha servido para consolidar la que ha sido una de las principales estrategias de modernización de las Administraciones Públicas en España. También ha facilitado un cambio cultural impulsando la apertura de las Administraciones Públicas a los nuevos retos que la modernización plantea en la actualidad: transparencia y buen gobierno, sostenibilidad e innovación.

La crisis económica ha puesto en cuestión la Gestión de Calidad como estrategia en las Administraciones Públicas, para las que se proponen nuevas líneas de modernización que, en muchos casos carecen de la oportuna perspectiva integral de la gestión y que abordan el proceso de modernización de una manera fragmentaria.

Los autores, llevan a cabo una aproximación al análisis de la implantación de la Gestión de Calidad en los tres niveles de la Administración, aunque más centrado en la AGE en la que disponen de fuentes primarias, para realizar un balance acerca del grado de desarrollo de esta cultura de gestión en las Administraciones Públicas Españolas.

La conclusión del mencionado análisis es que la estrategia de implantación de la Gestión de Calidad en las Administraciones Públicas españolas, no solo sigue teniendo plena vigencia sino que constituye un paso necesario para abordar los nuevos retos que plantea la modernización en el ámbito público desde una perspectiva racional y en concordancia con las necesidades y expectativas de la ciudadanía.

Palabras clave

Administración Pública, Modernización, Gestión Pública, Gestión de Calidad, Sostenibilidad, Innovación.

The Quality Management in Public Administrations of Spain. Balance and Perspectives

Abstract

Institutionalizing Quality Management in Public Administrations of Spain was developed during the 2000s in the context of the New Public Management. The process served to strengthen the quality management as the main strategy of modernization of public administrations in Spain as well as to promote cultural change and drive the opening of government to the new challenges of modernization today: transparency and good governance, sustainability and innovation and new challenges for smart government.

The economic crisis has called into question the Quality Management Strategies in Public Administration. In this time new lines are proposed for modernization, but in many cases, they lack a comprehensive management perspective and focus on the process of modernization in a fragmentary way.

The authors analyzed the implementation of Quality Management at all three levels of the Spanish government, but more focused on the national administration, where primary sources of information are available. The article offers a perspective on the level of development of this management culture in the Public Administrations of Spain.

The conclusion is that the strategy of implementation of Quality Management in the Spanish government not only remains full valid but is a critical need to confront the new challenges of modernization in the public sphere from a rational perspective and consistent step with the needs and expectations of citizens.

Key words

Public Administration, Modernization, Public Management, Quality Management, Sustainability, Innovation

LA GESTIÓN DE CALIDAD EN EL CONTEXTO DE LA MODERNIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (DÉCADA DE LOS 80)

El proceso de institucionalización de la Gestión de Calidad en el ámbito público en España se inició en la década de los 90 como consecuencia del programa modernizador impulsado en ese momento por el Ministerio de Administraciones Públicas, creado en 1986.

En la etapa previa, durante la década de los 80, las Administraciones Públicas fueron objeto de un cuestionamiento profundo en los países de la OCDE donde, más allá de las interpretaciones ideológicas sobre el papel de la Administración, predominantes en ese periodo histórico (entre las que destacaba la privatización), hubieron de acometer su revalidación como instrumento útil para la resolución de los problemas propios de las sociedades complejas. Ante ese reto fue necesario incorporar los criterios de eficacia en el cumplimiento de objetivos, eficiencia económica en la gestión de los recursos y calidad en la prestación de los servicios de su titularidad. Estos factores pasaron a ser legítimadores de la acción pública más allá del tradicional garantismo.

Así pues, la introducción de la Gestión de Calidad en el ámbito público sirvió de culminación a un proceso modernizador que comenzó a fraguarse a partir de la crisis del modelo de Administración tradicional que tuvo lugar, a escala internacional, en la década anterior. En el caso de España, el proceso tuvo un carácter singular, pues coincidió en el tiempo con las iniciativas gubernamentales para la democratización y racionalización de las estructuras administrativas. Así se reflejó en el marco normativo promulgado en aquellos años y que tuvo sus principales hitos en el Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, por el que se reestructuran determinados órganos de la Administración Central del Estado, la Ley 10/1983, de 16 de Agosto, de Organización de la Administración Central del Estado, la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas y la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

A diferencia del resto de países de la OCDE, en España este debate coincidió con el crecimiento y consolidación de un incipiente Estado del Bienestar fundamentado en la reorganización y crecimiento del sector público, lo que determinó un espacio de discusión diferente en las esferas administrativistas, centrado en la forma de abordar los cambios necesarios en un contexto propio caracterizado por la descentralización y el crecimiento. De este modo, se plantearon dos propuestas matizadas que coincidían en la necesidad de introducir cambios en la Administración Pública: la Reforma, como expresión de una actuación intensa y profunda, respaldada con medidas de carácter normativo centradas en los elementos del funcionamiento administrativo, frente a la Modernización. Esta última hacía referencia a una concepción gradual e integral que, a la postre, se tradujo en medidas de carácter técnico para la mejora. Así es como lo reflejó en 1989 el entonces Ministro del ramo, en el prólogo del documento Reflexiones para la Modernización de la Administración del Estado, cuando definió la modernización como una estrategia que requería la maduración de las soluciones haciendo hincapié en la necesidad de la innovación, y con el objetivo estratégico de que la Administración española respondiera al nuevo marco europeo y mundial (MAP, 1989).

La crisis que, en términos de legitimidad, afectó de manera generalizada a las administraciones del entorno de la OCDE acabó dando lugar a un nuevo paradigma cuyo catalizador fue la publicación en 1988 del documento de la OCDE, *La Administración al Servicio del Público* (OCDE 1989), en el que se esbozaron las principales líneas por las que discurrirían las sucesivas reformas administrativas.

LA CONSOLIDACIÓN DE LA GESTIÓN DE CALIDAD COMO ESTRATEGIA PARA LA MODERNIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (DÉCADA DE LOS 90)

La principal aportación del citado documento de la OCDE que, a la postre ha incidido notablemente en la cultura organizativa de las distintas Administraciones Públicas españolas, fue la ampliación del concepto ciudadano/administrado con una nueva vertiente: el ciudadano como cliente. Esta novedad implicó, además, el tránsito de una administración reguladora de la actividad social a una administración orientada a la prestación de servicios. (Prats, 2010).

Desde entonces, esa perspectiva, cuya denominación más común fue la de Nueva Gestión Pública (*New Public Management*), se ha venido contraponiendo por los académicos y especialistas a una suerte de administración burocrática- weberiana y ha presidido la mayor parte de los discursos sobre la administración y la gestión pública hasta la actualidad.

La confrontación entre *paradigmas* (Kuhn, 2006) se ha llevado a cabo mediante una caracterización negativa del modelo “Garantista”, “Burocrático” o, si se quiere, “weberiano”, y positiva del Modelo “Post-Garantista” o

“Gerencial” (NGP) propugnado por la OCDE, a través de una serie de elementos definitorios de la Administración, como son: la Misión, el sujeto/interlocutor, la forma organizativa, los métodos internos de trabajo y la cultura organizacional.

Haciendo una valoración global de este periodo, las Administraciones Públicas, con un cierto retraso temporal se estaban homologando al ámbito empresarial donde el taylorismo, conocido por “organización científica del trabajo”, fue matizado y corregido cuando se introdujo el concepto de “gestión de los recursos humanos” que incluyó entre sus planteamientos la intervención en los elementos intangibles presentes en las organizaciones, especialmente la motivación y el compromiso de los empleados, tan presentes en la cultura de gestión contemporánea (Ingham, 2010).

El propio Max Weber, inspirador del modelo burocrático tan criticado, dejó entrever las relaciones entre la burocracia administrativa y la industria cuando afirmaba que “un mecanismo burocrático perfectamente desarrollado actúa con relación a las demás organizaciones de la misma forma que una máquina con relación a los métodos no mecánicos de fabricación” (Weber, 1987). No sería muy osado afirmar que, así como en el mundo de la industria se pasó del aseguramiento mecánico, muy propio de las cadenas de montaje, a los círculos de calidad, es posible que la Administración Pública weberiana haya completado el procedimiento asegurador y generador de estabilidad pero impersonal, con la adaptación a las flexibles y cambiantes expectativas de la ciudadanía del siglo XXI.

De este modo y dicho de forma sumaria, la Administración Pública abordó su modernización adoptando, al menos aparentemente, el paradigma de la Nueva Gestión Pública, siendo la Gestión de Calidad una de sus principales estrategias a partir de una orientación de la organización administrativa hacia aspectos tales como la eficacia y la eficiencia.

La razón radicó en la capacidad integradora del resto de iniciativas inherentes a la modernización que poseía el discurso de la Gestión de Calidad aplicada a los servicios públicos. Es más, paradójicamente y aunque la *Nueva Gestión Pública* inducía a la posible búsqueda de alternativas a la provisión directa de servicios por parte de las Administraciones Públicas por razones de eficiencia y calidad, con el tiempo, la Gestión de Calidad se fue integrando, *de facto*, en el acervo de la *Gestión Pública*. Incluso en el discurso de defensa de la acción pública de los agentes sociales. Todo ello sin menoscabo de que durante la década de los noventa comenzaron a explorarse e introducirse algunas técnicas de gestión del sector privado en la Administración, con el objetivo de mejorar el funcionamiento de las organizaciones y que se materializaron en inspecciones operativas o auditorías funcionales de servicios.

El comienzo de la década estuvo marcado por la promulgación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que vino a institucionalizar el concepto de ciudadano como interlocutor de la administración y destinatario de su actividad. Tanto en su exposición de motivos como en el articulado ya se mostraba el nuevo enfoque hacia el cliente de los servicios públicos. Además este periodo se desarrolla la segunda fase del Plan de Modernización con el despliegue del Observatorio, a modo de cuadro de mando de nivel superior que suministraba información sobre una batería de indicadores de calidad de los diez servicios públicos más relevantes.

Sin embargo hubieron de transcurrir algunos años más para que el concepto de calidad en los servicios públicos, que postulaba la OCDE, se introdujera en la Administración española. Sería en el año 1997 con la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) cuando, entre sus principios de funcionamiento, se introduciría el de *servicio al ciudadano*.

El enfoque de calidad adquiriría definitivamente el rango normativo, mediante el Real Decreto 1259/1999, que regulaba las Cartas de Servicios y los Premios a la Calidad en la Administración General del Estado. De esta forma la calidad comenzó, por así decirlo, a formar parte del derecho administrativo resultando de esta confluencia sintética entre el modelo burocrático y la Nueva Gestión Pública, que el conjunto de los ministerios y sus organismos empezaron a introducir iniciativas concretas de calidad como las Cartas de Servicios, las Autoevaluaciones conforme a Modelos de Excelencia y la participación en Premios a la Calidad. Aplicando la tesis de Thomas S. Kuhn sobre los “paradigmas científicos”, es posible afirmar que desde entonces, el modelo tradicional no ha desaparecido del todo y que la Nueva Gestión Pública no ha terminado de materializarse plenamente, de suerte que la situación dibuja dos modelos de Administración Pública coexistentes.

La clave de este periodo de creciente influencia de la Nueva Gestión Pública y del paulatino calado del discurso de la calidad estuvo en el desajuste entre las expectativas de unas sociedades que experimentaron un periodo de singular crecimiento económico (en su segunda mitad) y las características, en ese momento histórico, de las prestaciones y servicios públicos.

A comienzos de la década de los noventa la imagen de las Administraciones Públicas estaba notablemente desactualizada e incluso aún no se había generalizado la incorporación de las tecnologías de la información a los procesos de trabajo. Es decir, se cuestionaron las dimensiones de la calidad de los servicios que se prestaban desde las Administraciones Públicas por comparación con el notable avance experimentado en la gestión de los servicios por el sector privado. La Gestión de Calidad sirvió de impulso al proceso de modernización.

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE CALIDAD (2000)

Es obvio que todos los elementos descritos afectaban de manera significativa a las estructuras organizativas y muy especialmente a los procesos de prestación de servicios. Convertir al administrado en cliente y por tanto en el eje de la actividad pública, implicaba una referencia permanente a sus necesidades y sobre todo, a sus expectativas. Algo que necesariamente entrañaba el paso de una concepción netamente administrativista a la plena incorporación a la gestión. De este modo, la Nueva Gestión Pública puso el énfasis en la rendición de cuentas sobre los resultados y no en la rendición de cuentas sobre el input o el proceso (Speklé y Verbeeten, 2009).

Dado que la sociedad, debía ser plenamente conocedora de la relación entre los recursos utilizados y los resultados obtenidos, durante la década del dos mil se desarrollaron con profusión una suerte de mecanismos de participación ciudadana (presupuestos participativos y multiplicación de los consejos consultivos) y sobre todo se pusieron en marcha estructuras para el análisis, la gestión y la evaluación de las políticas y los servicios públicos, tanto en la Administración General del Estado como en las Comunidades Autónomas y entes locales.

En el caso de la Administración General del Estado, ya en 2004 se había constituido la Dirección General de Inspección, Evaluación y Calidad de los Servicios, que prefiguraba la posterior Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) pues, además de reforzar los programas en materia de calidad, también incorporó funciones de análisis del impacto regulatorio y de evaluación de las políticas públicas (Ruiz, 2005). Pero sería la Ley de Agencias Estatales para la Mejora de los Servicios Públicos (Ley 28/2006 de 18 de Julio) la que daría lugar a un nuevo marco de actuación pública caracterizado por: la satisfacción de los niveles de calidad ajustados a las demandas de la sociedad, la responsabilidad de los gestores públicos y la fijación de objetivos concretos y evaluables. Se inauguró así un nuevo período que podría calificarse de abierto al concepto de Gobernanza, ya que el reto consistió en dotar a la calidad de un enfoque supra o meta organizacional, integrando la perspectiva macro de las políticas públicas con la perspectiva micro de los servicios públicos, que hasta el momento habían sido el objeto fundamental de los programas de calidad.

La propia creación de una Agencia Estatal dedicada a la evaluación de las políticas públicas y la calidad de los servicios (AEVAL), cuyo Estatuto fue aprobado mediante el Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre, supuso un paso de singular relevancia para unificación de la coordinación en materia de evaluación de políticas públicas y calidad de los servicios, así como el refrendo al proceso de modernización avanzada en la Administración Española.

Por lo que se refiere a las Administraciones Autonómicas, en la actualidad todas cuentan con una unidad administrativa dedicada, en mayor o menor medida, a la Gestión de Calidad, en la mayoría de los casos con rango de Dirección General y en cuya denominación abundan los términos de modernización y calidad, como se comprueba por su participación en la Red Interadministrativa de Calidad en los Servicios Públicos, que será tratada más adelante.

En el ámbito local existen mayores dificultades para establecer el número de Ayuntamientos que pusieron en marcha unidades para la Gestión de Calidad. En este sentido, un Estudio de la Federación Española de Municipios y Provincias titulado “*Estado de situación y perspectivas de experiencias de modernización y calidad en las corporaciones locales*” (De la Rosa, 2002) afirmaba que el 36% de los Ayuntamientos españoles tenía previsto iniciar un Plan de Calidad gestionado por alguna de sus unidades (habitualmente por departamentos de organización o recursos humanos y solamente en muy pocos casos por departamentos específicos de calidad). Un estudio más reciente (Guerrero, 2011) ponía de manifiesto que, al menos 209 municipios, incluidos en su mayoría los que cuentan con más de cincuenta mil habitantes habían incorporado algún aspecto de la Gestión de Calidad.

Durante la década que arranca en 2000 la Gestión de Calidad en el ámbito local estuvo liderada por un grupo pequeño de entidades locales pioneras que contribuyeron en gran medida a la difusión de la calidad en la gestión. Entre éstas cabe citar, sin ánimo excluyente y por servir de referencia al resto, a los ayuntamientos de Alcobendas, Barcelona, Esplugues de Llobregat, Getxo, Irún, Logroño, Madrid o Málaga.

Por lo que se refiere al desarrollo intrínseco de los mecanismos para hacer efectiva la Gestión de Calidad, la institucionalización se produjo en el ámbito estatal con la publicación del Real Decreto 951/2005, por el que se estableció el Marco General para la Mejora de la Calidad en la Administración General del Estado, que recoge seis

programas básicos (Análisis de la Demanda y de Evaluación de la Satisfacción de los Usuarios; Cartas de Servicios; Quejas y Sugerencias; Evaluación de la Calidad de las Organizaciones, Reconocimiento y Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos) y que ha dado lugar a un planteamiento homogéneo para el desarrollo y evaluación de la calidad en dicha Administración.

Puede decirse que ese desarrollo *normativo* se completa con la publicación de la *Carta de Compromisos con la Calidad de las Administraciones Públicas Españolas* (AEVAL 2011) cuyos compromisos son los siguientes: Determinar estructuras o mecanismos de apoyo necesarios para implantar la calidad en las Administraciones Públicas, adoptar fórmulas organizativas y de coordinación interadministrativa para garantizar la ejecución efectiva de las políticas de modernización y calidad, fomentar el intercambio de experiencias y la gestión del conocimiento, apostar por la innovación en la gestión mediante la dotación de infraestructuras y la incorporación de instrumentos y tecnologías orientadas a la ciudadanía, aplicar el análisis y evaluación permanente de las normas, programas, planes y políticas públicas, desarrollar fórmulas de reconocimiento a organizaciones y a personas, incluyendo los incentivos ligados a la evaluación del desempeño, rendir cuentas a la sociedad, elaborar o difundir cartas de servicios, integrar la calidad en los programas de gobierno y, finalmente, establecer los mecanismos adecuados para el seguimiento y revisión de todos estos compromisos.

La Carta de Compromisos, que se elaboró en el seno de la Red Interadministrativa de Calidad en los Servicios Públicos, constituye un ejemplo de institucionalización de la cooperación en red entre las Administraciones Públicas en España. Así, con el objetivo de mejorar la calidad y promocionar la evaluación de la acción pública, en 2005 se puso en marcha la red como un foro de cooperación integrado por los órganos responsables de calidad y evaluación de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA). La Carta promueve “el establecimiento de un enfoque común por parte de las diferentes administraciones españolas (nacional, autonómicas y locales), orientado a la adopción de compromisos para el desarrollo de la calidad en la gestión pública y a la alineación de las actuaciones de las Administraciones Públicas en materia de calidad y en la formulación de sus políticas y planes para la mejora continua”, y fue aprobada el 16 de noviembre de 2009 por la Conferencia Sectorial de Administración Pública, lo que le confiere el reconocimiento del máximo órgano formal en materia de cooperación interadministrativa en este campo.

La premisa de trabajar en red implica cierto grado de interdependencia entre los distintos actores lo que, llevado al caso que nos ocupa, denota que las distintas organizaciones que conforman la mencionada red no pueden permitirse el lujo de trabajar aisladamente, dado que existe de facto una interdependencia que necesita de la gestión relacional. Esto supone una apuesta de las administraciones por desarrollar entornos inclusivos para la mejora de la gestión a partir de un convencimiento claro de su importancia como vía de acercamiento a un estado cooperativo desde fórmulas previas a la institucionalización.

A partir de esta premisa, la AEVAL, que tanto en su Estatuto como en su Contrato de Gestión concede capital importancia al principio de cooperación interadministrativa, ha tratado de generar un entorno de confianza entre los integrantes de la red. Así, el uso de la información ha sido en todo momento transparente y se ha establecido, en primer lugar, una misión clara para la red: Impulsar el desarrollo de políticas y programas de calidad, excelencia y evaluación en las Administraciones Públicas españolas a través de la cooperación y la colaboración, que contribuyan a la buena gobernanza en un contexto de “*gobierno multinivel*”. La dimensión europea del concepto “*multinivel*” viene del desarrollo, las actividades y proyectos ejecutados dentro de la Red Europea de Administraciones Públicas EUPAN) y el Grupo de Servicios Públicos Innovadores (IPSG) que tienen una influencia notable en el desarrollo de Gestión de Calidad en las Administraciones Públicas europeas. Precisamente la Red EUPAN, durante la presidencia de Eslovenia en 2008, realizó un análisis comparativo de la gestión de calidad en las Administraciones Públicas en la Unión Europea (Gordana, 2008) cuyas conclusiones fueron entre otras: que la calidad es una parte indispensable en el desarrollo de las Administraciones Públicas de la Unión Europea siendo esencial su integración en los proyectos estratégicos y de reforma. Asimismo mostraba que las tendencias en Gestión de Calidad consolidadas en Europa van en la dirección de la búsqueda de la excelencia mediante modelos, la utilización de la evaluación comparativa y la orientación al cliente en la Gestión Pública. Por último este estudio concluía que la Gestión de Calidad implica una apertura de la Administración a las tendencias internacionales en materia de gestión y que es una cultura que parte del convencimiento en el uso de los modelos y herramientas y no de la obligatoriedad.

Trascendiendo el espacio europeo, pero dentro del ámbito de interés español, debe mencionarse la *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública* que institucionaliza la Gestión de Calidad en la Administración Pública en esa comunidad de países y “constituye un marco de referencia que posibilita el desarrollo de procesos de reforma y racionalización en la Administración Pública iberoamericana mediante el uso de técnicas y herramientas

de gestión de calidad en el sector público, las cuales deberán adecuarse a la idiosincrasia de los países iberoamericanos, a las particularidades de sus Administraciones Públicas y a la naturaleza propia del ámbito público” (CLAD, 2008).

LA GESTIÓN DE CALIDAD EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS ECONÓMICA (ACTUALIDAD)

La respuesta a la crisis económica en el ámbito de las Administraciones Públicas españolas está teniendo como consecuencia un incremento de la presión hacia la sostenibilidad e incluso hacia la rentabilidad de lo público. Muchos países y entre ellos España, han comenzado a replantearse su estrategia de prestación de servicios teniendo en cuenta las dificultades para su financiación.

Cada vez más, los gobiernos se preguntan no sólo si los servicios prestados son de calidad, sino también si los programas que se implementan son los correctos en términos del logro de objetivos sociales y económicos. El resultado es que cada vez se presta una mayor atención a la medición de la eficiencia y sostenibilidad para garantizar el rendimiento del servicio.

En este contexto surge la cuestión siguiente: ¿Cuál debe ser el nivel mínimo de calidad necesario para la prestación de un servicio por la Administración Pública? La respuesta implicaría ponerse de acuerdo en nada menos que en lo que se entiende por “calidad de vida”, algo en lo que están trabajando diferentes gobiernos y que engloba elementos tan complejos como las necesidades básicas que han de satisfacerse en un marco de equidad y las influencias sobre éstas de las diferentes culturas y formas de vida. Sin aspirar a responder a tan difícil pregunta, al menos sí se pueden realizar dos afirmaciones. La primera, que el concepto de sostenibilidad en la Administración Pública está íntimamente ligado al de calidad de los servicios. La segunda postula que, aunque la sostenibilidad de la Administración Pública es solidaridad futura y eficiencia perdurable (los francófonos le llaman *durabilité*), tampoco debe centrarse excesivamente en una de sus tres facetas, la medioambiental. Este lado del triángulo es precisamente insostenible si no se conjuga con los otros dos: el económico y el social. Y aquí la Administración Pública tiene otra responsabilidad como instrumento de los gobiernos para el diseño, la implantación y evaluación de las políticas públicas. Así pues, la sostenibilidad es un concepto muy relacionado con la calidad en las organizaciones y ésta se logra a partir de la eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios, pero también con transparencia, equidad y calidad democrática en la acción pública.

La calidad y la excelencia nada tuvieron que ver con presuntos “lujos” o “despilfarros” y sí, en cambio, con el ajuste de expectativas entre lo que “espera el ciudadano y lo que la Administración le ofrece”. Cumplir con esta premisa es uno de los principios fundamentales de la Gestión de Calidad. La propia Carta de compromisos con la calidad de las Administraciones Públicas Españolas, antes citada, menciona expresamente la “relación directa entre la calidad de vida de las personas en la sociedad con los servicios públicos del país en el que viven. Por tanto el objetivo es conseguir que nuestras Administraciones se conviertan en auténticas organizaciones inteligentes, capaces de generar valor para la ciudadanía, aumentando y mejorando sus posibilidades vitales y favoreciendo un desarrollo sostenible de la sociedad.” (AEVAL 2011).

En tiempos de crisis, las expectativas y necesidades de los ciudadanos son diferentes a las existentes en tiempos de bonanza; cambian las prioridades y las Administraciones Públicas se ven obligadas a introducir cambios en su actividad. El estudio realizado por AEVAL “*La importancia de los Servicios Públicos en el Bienestar de los Ciudadanos*” (AEVAL, 2013), cuyo trabajo de campo realizó el CIS en el año 2011, afirmaba que en todos los sectores de políticas analizados, con la excepción de defensa, existía una amplia mayoría de ciudadanos en contra de que se gaste menos desde 1994, que es el primer año para el que existen datos, hasta la actualidad. Sin embargo, la crisis económica parece inducir un aumento de los ciudadanos favorables a un mayor ajuste del gasto en ciertas áreas de intervención pública. De manera que aunque la mayoría de los ciudadanos son contrarios a una reducción del gasto, en varios sectores de política pública ha aumentado el porcentaje de los que están a favor. Ello ha ocurrido en obras públicas, transporte, medioambiente, defensa, cultura, justicia, transportes, o cooperación al desarrollo. El aumento no es, sin embargo, significativo en relación con las políticas que los españoles consideran más importantes, es decir, la sanidad, las pensiones y la educación. Y ha disminuido en relación con la protección por desempleo.

Parece evidente que hoy existe una necesidad de establecer prioridades y afinar el “catálogo de productos y servicios” de las Administraciones Públicas, el qué hacer y el cómo. Así se refleja en el estudio citado anteriormente cuando se afirma que “son los servicios públicos tradicionalmente vinculados al Estado de Bienestar, los que garantizan la cobertura de aspectos muy relevantes para los ciudadanos cuando piensan en su bienestar personal: entre el 70 y el 80% de ellos otorgan una puntuación de 10 (máxima importancia) a las pensiones, la sanidad, las ayudas por desempleo o la educación públicas. En un segundo bloque de importancia se sitúan los servicios públicos relacionados con la atención a la dependencia y la seguridad. En este caso la proporción de ciudadanos que

otorgan a estos servicios la máxima importancia, 10 puntos, se sitúa entre el 50 y el 60%. Finalmente, en un tercer nivel se encuentran aspectos como disponer de transporte público, de autopistas o autovías, de parques y zonas verdes o poder salir de vacaciones fuera de la residencia habitual. En estos casos la proporción de encuestados que les otorga la máxima importancia se sitúa entre un 20 y un 40%.

Estos datos invitan a una valoración sosegada de ciertos tópicos o lugares comunes presentes en la Gestión Pública como, por ejemplo, la construcción indiscriminada de infraestructuras o la gratuidad generalizada en la prestación de servicios que no se consideren básicos para el mantenimiento del Estado del Bienestar. En este campo, la Gestión de Calidad ha hecho notables aportaciones, como las Cartas de Servicios, que permiten equilibrar la oferta y demanda de servicios públicos sobre bases cuasi-contractuales y facilitan la adecuación de las expectativas de los usuarios a la realidad de los servicios públicos

En el siguiente estudio de percepción ciudadana, denominado “*La calidad de los servicios públicos y las actitudes de los ciudadanos hacia las medidas modernizadoras de la Administración Pública*” (AEVAL 2013, 2), cuyo campo se llevó a cabo en 2012 con un contexto de crisis más avanzado, es interesante reseñar que, aunque el porcentaje de insatisfechos fue algo más elevado que en años anteriores y, por primera vez, el porcentaje de los mismos fue mayor que el de satisfechos en algunos casos, una mayoría de ciudadanos cree que los servicios funcionan mejor o igual que hace cinco años. Pero lo que resulta especialmente significativo es la valoración muy positiva que hacen los ciudadanos sobre los servicios de tipo administrativo recibidos, objeto de las políticas de mejora de la calidad en la gestión. El dato anterior fue ratificado con la respuesta ciudadana a la pregunta de si los servicios de tipo administrativo funcionarían mejor en el caso de estar gestionados por una empresa privada. En 2012, casi el 60 por ciento de los españoles opinó que funcionarían peor, frente a un 20 por ciento que cree que funcionarían igual y algo más de otro 20 por ciento de la población que consideró que lo harían mejor. Además este estudio reflejó que una gran mayoría de los ciudadanos continúa oponiéndose al ajuste en las políticas de bienestar, opinión que es casi unánime entre la población en relación con la sanidad, la educación y las pensiones.

En general, la Gestión de Calidad ha servido para dotar a la Administración Pública de un discurso que ha permitido su relegitimación y “puesta en valor” ante la ciudadanía que, tal y como se ponía de manifiesto en los estudios citados, valoran la Administración como prestadora de servicios y como responsable de facilitar un marco necesario para el desarrollo económico equitativo. Una Administración Pública, por otra parte, capaz de favorecer la estabilidad institucional, la credibilidad de los compromisos entre los distintos actores económicos, y las propias condiciones de competencia.

A este respecto, cabe destacar que, según el segundo de los estudios mencionados, tres de cada cuatro ciudadanos, afirmó haber acudido en los doce meses anteriores a la fecha de la encuesta a una oficina de la administración de cualquiera de los niveles de gobierno y una amplia mayoría de ellos manifestó sentirse muy o bastante satisfechos con su experiencia. Estos datos de satisfacción podrían explicar, al menos en parte, el hecho de que solo un 20 por ciento de la población piense que podrían funcionar mejor si el responsable de la gestión de los mismos fuese el sector privado, habiendo disminuido este porcentaje llamativamente en los dos últimos años (AEVAL, 2013, 2).

El discurso de la calidad en las Administraciones Públicas ha servido para aportar una referencia de valores a los directivos públicos: la orientación al ciudadano y la apertura a la incorporación en la Administración Pública de los objetivos y las demandas de la sociedad, pero ahora también el ahorro, la eficiencia y la conciencia de costes. La mejora de la calidad y la eficiencia de la gestión pública, en tiempos de crisis, se plantea aún más necesaria. Por un lado, permite proporcionar mejores servicios, más orientados a las demandas y necesidades de los ciudadanos con menores recursos y, por otro, posibilita la sostenibilidad de las propias políticas públicas. De hecho, las políticas públicas solamente son sostenibles en el tiempo si existe un amplio consenso ciudadano en su eficacia, eficiencia y equidad. Si este consenso se quiebra, las instituciones y las políticas se vuelven vulnerables ante las situaciones de crisis, donde es necesario pedir un mayor esfuerzo de financiación de lo público a los ciudadanos que tienen posibilidades de realizarlo.

PANORAMA ACTUAL DE LA IMPLANTACIÓN DE LA GESTIÓN DE CALIDAD EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS ECONÓMICA

Aunque el Marco general para la Mejora de la Calidad (Real Decreto 951/2005) rige fundamentalmente para la Administración General del Estado, sus programas, descritos anteriormente, por su carácter orientativo y sistémico, sirven de criterio para avanzar algunas conclusiones acerca de la implantación de la Gestión de Calidad en las Administraciones Públicas españolas. A este respecto, el documento de trabajo elaborado en 2009 por AEVAL contando con la información proporcionada por la Red Interadministrativa de Calidad en los Servicios Públicos y ti-

tulado “*Estudio comparado sobre la gestión de la calidad en las administraciones públicas españolas*” (AEVAL 2009), ofrecía seis conclusiones de carácter estructural tomando como referencia los Programas del Marco General para la Mejora de la Calidad en la AGE:

- Primera: Todas las administraciones de las CCAA y la AGE habían adoptado en 2009, al menos, una acción en varios de los programas del Marco General para la Mejora de la Calidad.
- Segunda: Los programas de Evaluación de la calidad de la gestión y de reconocimientos o premios, alcanzaron una implantación del 82% en la Administración General del Estado (tomando como referencia los Ministerios) y del 70% en las Administraciones Autonómicas (11 Comunidades Autónomas).
- Tercera: El programa de Cartas de Servicios estaba presente en un 94 por ciento de los casos del ámbito estatal y autonómico.
- Cuarta: El programa de Análisis de la Demanda y Evaluación de la Satisfacción de los usuarios fue utilizado en un 88 por ciento de los casos entre las Comunidades Autónomas y la AGE. Este programa vinculó fundamentalmente con encuestas con el modelo SERVQUAL o adaptaciones de sus atributos, mediante el uso de técnicas cuantitativas y cualitativas, en muchos casos, desarrollados por oficinas de atención al ciudadano.
- Quinta: El programa más extendido (100 por ciento de los casos) dentro de las administraciones autonómicas y la AGE fue el de Quejas y Sugerencias.

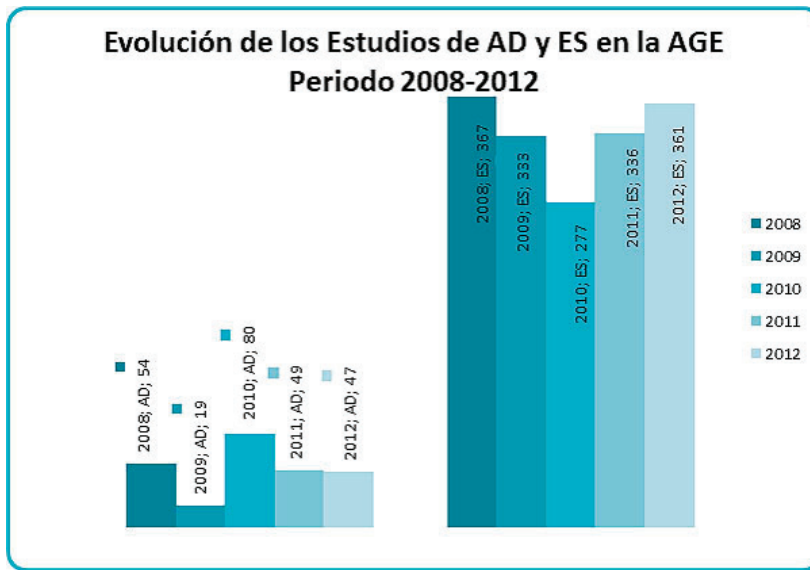
Ciñéndonos en la Administración General del Estado, el Marco General para la Mejora de la Calidad viene siendo objeto de estudio mediante la elaboración de un informe anual de seguimiento de la actividad de los Ministerios españoles en materia de Calidad. El último de los elaborados por AEVAL, correspondiente al ejercicio 2012 (AEVAL, 2014), muestra un panorama muy ilustrativo de la actividad llevada a cabo por la Administración General del Estado en este campo, vinculando de manera expresa, la Gestión de Calidad con la innovación en las Administraciones Públicas. Sus principales conclusiones por programas fueron las siguientes:

En primer lugar, el informe analiza el Programa de Análisis de la demanda y de Evaluación de la Satisfacción. Su desarrollo implica la realización de estudios con la finalidad de recabar este tipo de datos con respecto a los servicios de cuya prestación son responsables que los órganos y organismos de la AGE. Para ello se vienen utilizando técnicas de investigación social, tanto cualitativas como cuantitativas. De forma más específica, los Estudios de Análisis de la Demanda tienen por objeto la detección de las necesidades y expectativas de los usuarios acerca de los aspectos esenciales del servicio: sus requisitos para la prestación, las formas y los medios para acceder a él y los tiempos de respuesta. Los datos recogidos muestran que algo más de la mitad de los Estudios de Análisis de la Demanda y Evaluación de la Satisfacción llevados a cabo en 2012 fueron realizados a ciudadanos-usuarios, lo que ha supuesto el 50,78% de los casos. Los estudios restantes se han repartido entre los que estaban dirigidos a otras organizaciones con un 33,24% y a empleados públicos con 10,98%. Para la realización de estos estudios la fórmula más utilizada fue el cuestionario autoadministrado, casi en un 65% de los casos, seguido por las encuestas “on line” con un 20% y las entrevistas, que representaron el 10% del total. Las técnicas cualitativas se utilizaron en apenas un (5%) de los casos. Respecto al canal, el más utilizado ha sido el cuestionario “on line” en el 20,23% de los casos, seguido del cuestionario autocompletado 9,13% y el cuestionario remitido por correo tradicional 6,83%. La encuesta telefónica, entrevista personal, grupo de discusión y el cuestionario por buzón en oficina apenas si llegaron al 3,13% de los casos. Como viene siendo habitual, la utilización de los Estudios de Análisis de la Demanda continúa siendo notablemente inferior a la de los Estudios de Satisfacción en la Administración General del Estado, salvo contadas excepciones como los Ministerios de Industria, Energía y Turismo e Interior. No obstante, en los últimos cinco años se han llevado a cabo un total de 249 estudios de Análisis de la Demanda. Por su parte, la tendencia en Evaluación de la Satisfacción se mantiene estable, habiéndose realizado en el último quinquenio un total de 1.674 estudios.

Así pues, en conjunto, el Programa de Análisis de la Demanda y Evaluación de la Satisfacción muestra, desde un punto de vista cuantitativo, una implantación aparentemente razonable en la Administración General del Estado, aunque cualitativamente presente carencias metodológicas y de sistematicidad que, además de cuestionar su fiabilidad técnica, dificultan el análisis comparado. Por otra parte, el ajuste entre el actual contexto de austeridad y la actividad desplegada por los Ministerios en este programa sugiere la necesidad de orientar el programa hacia mecanismos y canales de investigación social que supongan un menor coste para los organismos públicos, como los canales on line.

GRÁFICO 1

EVOLUCIÓN DEL PROGRAMA DE ANÁLISIS DE LA DEMANDA Y EVALUACIÓN DE LA SATISFACCIÓN EN LA AGE



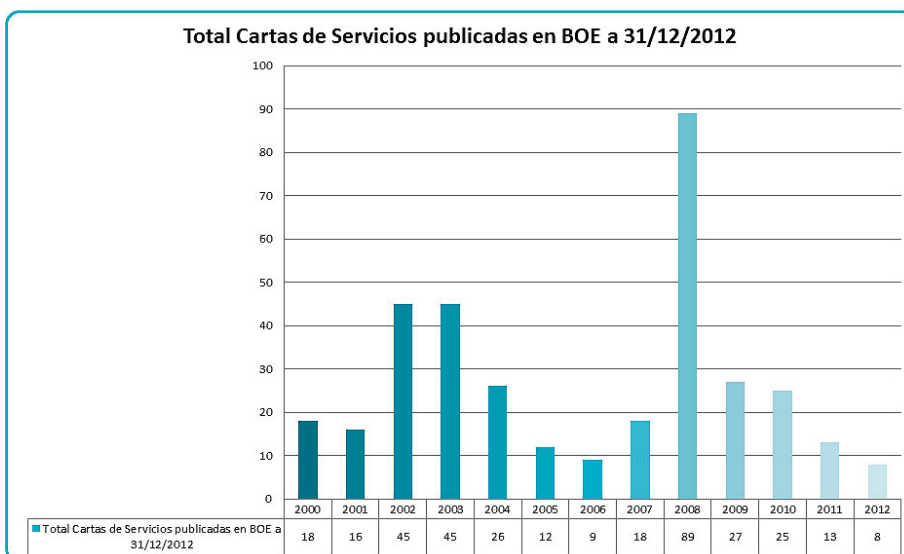
FUENTE: Informe de seguimiento de la actividad de los Ministerios en relación con los programas del Marco General para la Mejora de la Calidad en la AGE.

El segundo programa que se analiza en el informe se refiere a las Cartas de Servicios. Éstas son un instrumento mediante el que los órganos, organismos y entidades públicas informan a los ciudadanos y usuarios acerca de los servicios que tienen encomendados, los derechos que les asisten en relación con aquellos y sobre todo, adquieren compromisos de calidad en la prestación. En el acervo de la Gestión de Calidad, las Cartas de Servicios permiten relacionar el grado de calidad en las prestaciones con las expectativas de los usuarios, lo que se traduce en una definición de los procesos y compromisos de servicio. Singularmente, las Cartas de Servicios han sido durante la última década, la metodología más utilizada en el inicio y desarrollo de proyectos de Gestión de Calidad en las Administraciones Públicas.

El número de Cartas de Servicios en vigor y publicadas en el periodo comprendido entre 2000 y 2012 es de 342, distribuidas por años tal y como se refleja en el siguiente gráfico:

GRÁFICO 2

CARTAS DE SERVICIOS PUBLICADAS (2000- 2012)



FUENTE: Informe de seguimiento de la actividad de los Ministerios en relación con los programas del Marco General para la Mejora de la Calidad en la AGE.

El análisis que realiza el informe se enfoca en la calidad en la implantación del programa, para lo cual verifica fundamentalmente dos aspectos: la metodología para la definición y revisión de los atributos del servicio y para el establecimiento de los compromisos expresados en las Cartas. De los datos obtenidos se desprende que el 81% del total de las Cartas de Servicio han utilizado reuniones con directivos para la definición o revisión de los compromisos de servicio. Complementariamente, en un 77% de los casos se han llevado a cabo estudios sobre las quejas y sugerencias recibidas. Además, en un 74% de los casos se ha llevado a cabo un Estudio de Análisis de la Demanda, lo que llama positivamente la atención por su utilidad para la ulterior definición rigurosa de los compromisos de servicio de las Cartas. Finalmente, la consulta a empleados “de frontera” se ha realizado en un 67% de los casos y las encuestas de satisfacción en un 66%. En la mayoría de las Cartas de Servicios se han utilizado múltiples fuentes para la definición de los compromisos.

En última instancia, la eficacia del Programa de Cartas de Servicios puede valorarse verificando el grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos con la ciudadanía. En este sentido se comprueba que, de las 342 Cartas de Servicio publicadas, 297 han sido objeto de seguimiento, situándose el 89% de las mismas en un rango de cumplimiento superior al 90% y solamente un 2% de las Cartas en un nivel inferior al 75% de cumplimiento.

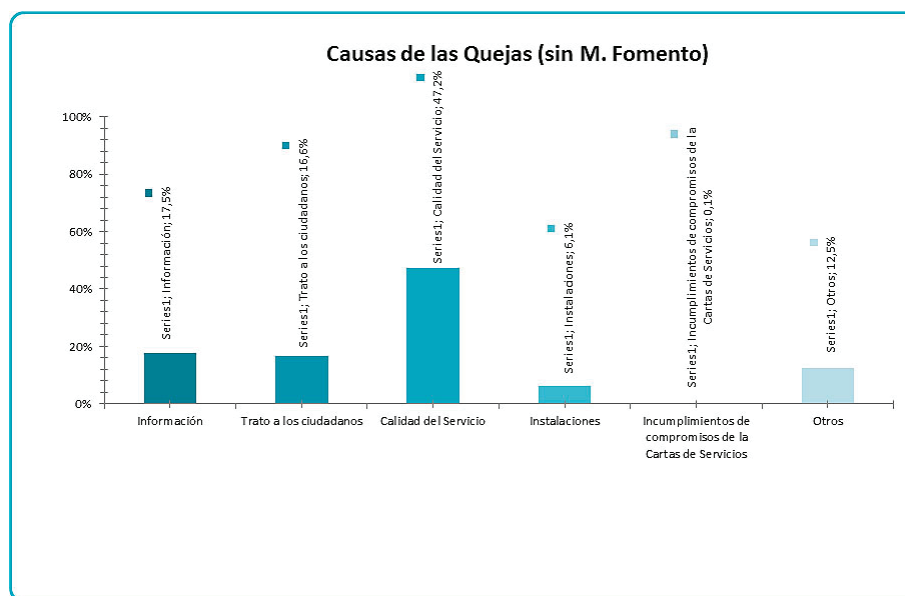
El tercer programa analizado es el de Quejas y Sugerencias. Mediante este programa, los diversos órganos, organismos y entidades de la AGE asumen la responsabilidad de recoger y tramitar tanto las manifestaciones de insatisfacción de los usuarios con los servicios, como las iniciativas para mejorar su calidad. De igual manera, deberán ofrecer a los ciudadanos respuesta a sus Quejas o Sugerencias e informarles de las actuaciones realizadas. Pero las Quejas y Sugerencias suponen, ante todo, una fuente de información directa de interés para la Administración Pública. De acuerdo con los principios de la Gestión de Calidad, el ciudadano que sugiere, se queja o propone está realizando un acto, fruto de su voluntad individual, con un afán positivo y de generosidad (en tiempo y dedicación) para con el organismo al que se dirige. Las Quejas y Sugerencias no siempre son realistas, lo que hace difícil la implementación de las medidas correspondientes. Sin embargo, ofrecen una buena muestra de las expectativas depositadas en la organización. Además, en el caso concreto de las Quejas, tras la posterior catalogación y estudio, es posible obtener información acerca de aquellos aspectos que causan disfunciones en el servicio a los ciudadanos e identificar los límites prácticos de la actuación pública.

Durante el año 2012 la Administración General del Estado recibió 162.371 quejas y sugerencias, correspondiendo el 98,5% a las primeras y el 1,5% a las segundas. Las quejas recibidas se contestaron del plazo de 20 días hábiles en el 57,4% de los casos y dieron lugar a la implantación de 137 acciones de mejora, que no debe ignorarse constituye su última finalidad. En cambio, la proporción de sugerencias contestadas en el plazo reglamentario ascendió al 85,1%. El presencial fue el canal más utilizado para la presentación de quejas con el 85,2% del total; el siguiente canal en importancia fue el electrónico con un 11,9% de las presentadas (sin firma digital), a las que habría que sumar un 1,5% con firma. Ahora bien, para las sugerencias se viene consolidando en los sucesivos informes una tendencia que las diferencia de las quejas porque el canal electrónico es empleado con mayor frecuencia (49,2% de los casos).

Realmente, lo más significativo de la gestión de las quejas es el conocimiento de la motivación de las mismas. Permiten responder a la pregunta: ¿Cuáles son las principales causas de queja de los ciudadanos respecto a los servicios públicos en España? Como puede apreciarse en el gráfico 3, los principales motivos de queja durante 2012 fueron, por este orden, la calidad del servicio, la información y el trato, datos consistentes con los arrojados en los informes de percepción ciudadana más arriba mencionados. Son los propios ciudadanos, cuando se quejan, los que indican que la calidad del servicio es el aspecto más decisivo en la prestación, y que por tanto debe ser un punto de partida a la hora de impulsar mejoras e innovaciones en la gestión.

GRÁFICO 3

PRINCIPALES MOTIVOS DE QUEJAS Y SUGERENCIAS EN LA AGE



FUENTE: Informe de seguimiento de la actividad de los Ministerios en relación con los programas del Marco General para la Mejora de la Calidad en la AGE.

El cuarto de los programas del Marco General, el de Evaluación de la Calidad postula la realización de evaluaciones de la gestión de las organizaciones sobre la base de modelos reconocidos como EFQM, CAF o EVAM, sin perjuicio de otros modelos que ya se vengán aplicando o puedan aplicarse en distintos Departamentos Ministeriales. La evaluación se articula en dos niveles: por un lado, la Autoevaluación es un ejercicio regular por el que las propias organizaciones analizan sus procesos y resultados de gestión para identificar sus fortalezas y deficiencias y reflexionar y establecer los oportunos planes de mejora; por otro lado, la Evaluación Externa es el proceso por el que los órganos o unidades validan los resultados obtenidos en la autoevaluación o, en otras palabras, se someten a una evaluación por parte de entidades ajenas a la propia organización que valorarán sus resultados conforme al modelo de aprendizaje y mejora diseñado al efecto.

Durante 2012 se llevaron a cabo 43 procesos de evaluación conforme a los modelos mencionados, que aportan una visión integral de la gestión. Los Ministerios que mayor actividad desplegaron en este programa, consolidando la tendencia de años anteriores, fueron, por este orden, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social con 28 evaluaciones, el Ministerio de Defensa con 9 y el Ministerio de Fomento con 6. La eficacia del programa de Evaluación de la Calidad de la Gestión se puede constatar, en aquellos ámbitos donde posee cierto desarrollo, a partir del número de áreas de mejora detectadas y, más afinadamente, en las acciones de mejora puestas en marcha. A este respecto y durante 2012 se han detectado un total de 3.225 áreas susceptibles de ser mejoradas, lo que da una buena muestra de la potencia de estos modelos para la mejora de la acción pública. Además en se implantaron 515 acciones de mejora como consecuencia de autoevaluaciones anteriores.

Intrínsecamente vinculado al anterior, el quinto programa tiene la finalidad de contribuir, mediante el reconocimiento de las organizaciones, a la mejora de la calidad y a la innovación en la gestión pública, a través de dos subprogramas o acciones. El Subprograma de Reconocimiento a la Excelencia consiste en la certificación, por parte de AEVAL, de las organizaciones conforme a los modelos de Gestión de Calidad y la concesión de un sello, según el nivel de excelencia comprobado. Y el Subprograma de Premios a la Calidad e Innovación en la Gestión Pública (gestionado por AEVAL), que está destinado a reconocer y galardonar a las organizaciones públicas que se hayan distinguido en alguno de los siguientes ámbitos: a) la excelencia de su rendimiento global por comparación a modelos de referencia reconocidos; b) la innovación con impacto en la ciudadanía; c) la innovación en la gestión interna. No obstante, en este apartado también se contemplan aquellas organizaciones que hayan concurrido a otros Premios o Programas de Reconocimiento. Precisamente es este programa el que facilita una mejor visualización del grado de implantación de la Gestión de Calidad en la totalidad de las Administraciones Públicas, ya que está abierto, de forma “competitiva”, a los tres niveles de las mismas. En la tabla 1 se muestra la evolución de las certificaciones, desglosando los datos que corresponden a la AGE. Cabe reseñar que entre el año 2006 y 2012 se certificaron conforme a modelos de Excelencia un total de 175 organismos públicos, la mayoría con el Modelo EFQM.

TABLA 1
EVOLUCIÓN DEL SUBPROGRAMA DE CERTIFICACIÓN EN LAS AA.PP.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL
	30	9	24	17	38	23 (*55)	34	175 (100%)
	(AGE=30)	(AGE=9)	(AGE=21)	(AGE=15)	(AGE=29)	(AGE=18)	(AGE=33)	(AGE=155)
	100%	100%	87,5%	88%	76,31%	78,2%	97,05%	(88,57%)
MODELO EFQM								
+500	1	-	1	-	2	2	2	8 (4,57%)
	(AGE=1)	-	-	-	(AGE=1)	(AGE=1)	(AGE=1)	4 (50%)
400-499	5	-	1	3	9	5	1	24 (13,71%)
	(AGE=5)	-	(AGE=1)	(AGE=1)	(AGE=6)	(AGE=4)	(AGE=1)	18 (75%)
300-399	-	3	5	2	6	6	4	26 (14,85%)
	-	(AGE=3)	(AGE=3)	(AGE=2)	(AGE=4)	(AGE=5)	(AGE=4)	21(80,76%)
200-299	24*	6	14	10	19	7	25	105 (60%)
	(AGE=24)	(AGE=6)	(AGE=14)	(AGE=10)	(AGE=16)	(AGE=5)	(AGE=25)	100 (95,2%)
	(*) 200-400							
MODELO EVAM								
200-299	-	-	2	2	2	3	1	10 (5,71%)
	-	-	(AGE=2)	(AGE=2)	(AGE=2)	(AGE=3)	(AGE=1)	10 (100%)
300-399	-	-	1	-	-	-	1	2 (1,14%)
	-	-	(AGE=1)	-	-	-	(AGE=1)	2 (100%)

FUENTE: Informe de seguimiento de la actividad de los Ministerios en relación con los programas del Marco General para la Mejora de la Calidad en la AGE.

En la tabla 2, por su parte, se desglosan los datos de los 225 galardones concedidos entre 2006 y 2012, correspondiendo 96 de ellos (el 42,6%) a organizaciones de la Administración General del Estado.

TABLA 2
EVOLUCIÓN DEL SUBPROGRAMA DE PREMIOS A LA CALIDAD EN LAS AA.PP.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL
Excelencia	9	10	7	9	19	7	7	68
(AGE)	(5)	(4)	(5)	(6)	(7)	(3)	(1)	31 (45,58%)
Ciudadanía	22	0	13	0	21	0	6	62
(AGE)	(6)	-	(10)	-	(2)	-	(1)	19 (30,64%)
BBPP Gestión Interna	29	0	16	0	21	0	11	77
(AGE)	(18)	-	(12)	-	(5)	-	(2)	(37) (48,05%)
Gestión Conocimiento	0	13	0	2	0	3	-	18
(AGE)	-	(7)	-	(1)	-	(1)	-	(9) (50%)
TOTAL	60	23	36	11	61	10	24	225
(AGE)	(29)	(11)	(27)	(7)	(14)	(4)	(4)	(96)
	(48,3)	(47,8%)	(75%)	(63,6%)	(22,9%)	(40%)	(16,6%)	(42,66%)

FUENTE: Informe de seguimiento de la actividad de los Ministerios en relación con los programas del Marco General para la Mejora de la Calidad en la AGE.

LA CALIDAD COMO SOPORTE DE LA SOSTENIBILIDAD, LA INNOVACIÓN Y EL BUEN GOBIERNO EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

La estrategia de implantación de la Gestión de Calidad en las Administraciones Públicas españolas, no solo sigue teniendo plena vigencia sino que constituye un paso necesario para abordar los nuevos retos que plantea la modernización en el ámbito público desde una perspectiva racional y en concordancia con las necesidades y expectativas de la ciudadanía.

Dentro de esa estrategia, los Modelos de Excelencia se han convertido en la herramienta más caracterizada de la Gestión de Calidad en su aplicación al sector público. Se vienen empleando en múltiples ocasiones en una gran variedad de organismos públicos, dando lugar a la identificación de numerosas mejoras en cada uno de ellos. Facilitan, además, la visión global y objetivada, así como la asunción de responsabilidades por parte de los directivos de la Administración, por cuanto contribuyen a forjar un enfoque integral de consenso en las organizaciones a modo de “hermenéutica” construida a partir de la fenomenología de la gestión. Ese carácter integral garantiza la adecuada aproximación de las Administraciones Públicas a retos como la sostenibilidad, la innovación y el buen gobierno.

Partiendo de esas hipótesis, durante la Presidencia española de la Unión Europea en el primer semestre de 2010, los profesores Löffler y Parrado, por encargo de AEVAL, elaboraron un estudio titulado “*Hacia una Administración Pública Sostenible*” (Löffler y Parrado, 2011). El estudio tuvo por objeto disponer de una información integrada sobre los modelos existentes para la gestión y medición de la Sostenibilidad en el Administración Pública, con el objeto de poder orientar, dentro del marco más apropiado, el desarrollo de las actividades del Grupo de Servicios Públicos Innovadores (IPSG) de la Red Europea de Administraciones Públicas (EUPAN). El documento daba cumplimiento a la resolución de los Directores Generales responsables de Administración Pública de EUPAN por la que se aprobaron las Estrategias a Medio Plazo de la Red para el Trío de Presidencias de España, Bélgica y Hungría. Dicho documento proponía la inclusión de elementos de sostenibilidad en el Modelo de Excelencia CAF o Marco Común de Evaluación (AEVAL 2013, 3), que ha sido desarrollado por representantes de los países miembros de la Unión Europea para las Administraciones Públicas. Coherentemente, la versión 2013 del CAF ya incorpora dichos criterios, logrando llevar a la práctica en las organizaciones el mandato de garantizar la sostenibilidad social, económica y medioambiental expresado por las Naciones Unidas y que ponía el acento en el papel de las Administraciones Públicas (NACIONES UNIDAS, 2010).

La definición más extendida de la sostenibilidad procede del ya lejano informe “*Nuestro futuro común*” (Brundtland, 1987), según el cual desarrollo sostenible es aquel capaz de “satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras de atender sus propias necesidades.” El desarrollo sostenible contempla tres niveles de aplicación y análisis en el sector público, según su impacto: el funcionamiento de las organizaciones públicas, los efectos de las políticas y los servicios públicos en general y las acciones de todos los grupos de interés o intereses afectados, incluidos los organismos públicos.

La sostenibilidad debe considerarse de forma integrada, de modo que los estudios sobre la modelización de la sostenibilidad tienen que disponer de indicadores que, por una parte, evalúen la interacción entre la dimensión social, la económica y la ecológica y, por otra, faciliten un enfoque dinámico del continuo de la acción pública desde el nivel macro de las políticas al micro de la gestión organizacional. Los Modelos de Excelencia permiten esta integración y la llevan al plano operativo en los organismos públicos.

Además, la Administración Pública también tiene la oportunidad de servir de palanca en la introducción de un nuevo tipo de valores ecológicos y de austeridad en la sociedad, mediante una actuación ejemplarizante. Es quizás, la institución mejor situada para llevar a cabo este cambio hacia pautas sociales más eficientes. La Administración dispone además de una variedad notable de marcos de medición de la sostenibilidad (GRI, IWA4, ISO/DIS 26000), que integran ésta de forma interdependiente con la gestión de calidad.

Por su parte, el reto de innovar en las Administraciones Públicas puede redefinirse como la capacidad para crear valor, haciendo las cosas de forma diferente e, incluso, haciendo cosas radicalmente nuevas. Una Administración Pública que pretenda innovar debe replantear sus procesos y dar lugar a marcos de trabajo propicios y esto es algo que tiene mucho que ver con una perspectiva de Gestión de Calidad, orientada a facilitarle al ciudadano una relación más cómoda y ágil y a aumentar la capacidad de los servicios públicos. (Ruiz y Cuellar, 2012). Desde esa nueva lectura, la innovación se convierte en un valor transversal dentro de una Administración capaz de aparecer en cualquier ámbito, y cuyo destino no es la tecnología por la tecnología, sino la utilización de la tecnología como un medio para crear valor útil para la organización, los ciudadanos y la sociedad.

Fue Joseph A. Schumpeter quien ya concibió la innovación como un fenómeno inmerso en un proceso de mayor calado por afectar a la economía global y que calificó como de “destrucción creativa” permanente. Según su definición, “Una mutación que revoluciona incesantemente la estructura económica desde dentro, destruyendo ininterrumpidamente lo antiguo y creando continuamente elementos nuevos” (Schumpeter, 2012). La Gestión de Calidad, cuyo principal argumento es la “mejora continua”, predispone a las organizaciones públicas hacia la innovación y está intrínsecamente ligada a esta.

Así pues, teniendo en cuenta el planteamiento anterior, la innovación, por expresarlo en lenguaje coloquial, no adviene con la caída de una manzana mientras nos echamos la siesta como, según la leyenda, le sucedió a Newton, sino que es un proceso integrado implícitamente en la actividad de las organizaciones y, por tanto, de las Administraciones Públicas. Ahora bien, la cuestión reside en la capacidad de gestionarlo.

La mayoría de los proyectos que abordan iniciativas de innovación tienen un fuerte carácter sistémico y surgen a partir de visiones integrales fundamentadas en enfoques complejos, pero, a la postre, estructurados. Esta reflexión tiene especial significación para la Administración Pública, por cuanto está obligada a gestionar la tensión producida entre la presión social que demanda cambios a corto plazo y, de manera simultánea, exige estabilidad para el medio y largo plazo.

En el sector privado prima la rapidez. Los cambios en el entorno empresarial y económico dan lugar a numerosas variaciones que redundan en una alta diversificación de los productos y servicios, lo que, unido a las cada vez más altas expectativas de los clientes, hace que las empresas se vean en la necesidad de innovar de forma permanente. En el ámbito de la Administración Pública estos procesos son más lentos. Esto se debe en gran medida a la necesidad de seguridad que ha de aportar lo público y que ralentiza pero otorga solvencia a su actuación. Aunque las expectativas de la ciudadanía respecto a los servicios públicos presionan sobre la forma en que se han de prestar los servicios, el ciudadano también es cliente de las empresas y tiene la oportunidad de comparar servicios y prestaciones de forma cotidiana, independientemente del proveedor de las mismas: público, privado o, cada vez más, fruto de partenariados público-privados y organizaciones del denominado tercer sector.

La respuesta a la crisis económica en el ámbito de la Administración Pública está teniendo como consecuencia un incremento de la presión hacia la sostenibilidad, la transparencia e incluso hacia la rentabilidad de lo público. Muchos países han comenzado a replantearse su estrategia de prestación de servicios en función de las circunstancias financieras. Cada vez más, los gobiernos se preguntan no sólo si los servicios prestados son de calidad, sino también si los programas que se prestan son los correctos en términos del logro de objetivos sociales y económicos. Se demanda cada vez una mayor atención a la medición de la eficiencia y sostenibilidad para garantizar el rendimiento del servicio.

La Evaluación de la Calidad de las políticas y servicios públicos puede servir de acicate para la innovación en la Administración Pública si ésta es capaz de dotarse de instrumentos inteligentes para la evaluación de las políticas públicas y la calidad de los servicios que a su vez proporcionen la información más precisa para la toma de decisiones con éxito. Recurriendo al antes mencionado Informe de seguimiento de la actividad de los Ministerios en relación con los programas del Marco General para la Mejora de la Calidad en la AGE correspondiente al año 2012, último de los publicados, conviene destacar que se identificaron un total de 188 iniciativas catalogadas conforme a las categorías definidas por el Observatorio para la Innovación en el Sector Público de la OCDE (OCDE EUROSTAT, 2005), con la siguiente distribución: 50 (26,5%) correspondieron a innovación en procesos, 61 (32,4%) correspondieron a innovaciones organizativas y de gestión y 77 (40,9%) a innovaciones en productos y servicios.

El tercero de los grandes retos de las Administraciones Públicas se refiere al “buen gobierno”. Los cambios vertiginosos que se han producido en las últimas décadas, a partir del desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación, hacen necesaria una actualización de los cauces para la relación entre los gobiernos, las administraciones y la sociedad. El prestigioso Informe sobre Desarrollo Humano 2013 (PNUD, 2013) parte de la premisa de que “muchas de las instituciones y los principios actuales de gobernanza internacional fueron pensadas para un mundo que es muy diferente del actual” y propone una serie de principios para definir las características de la buena gobernanza desde el punto de vista de las relaciones entre el Estado y la sociedad. Esos principios o características son: la imparcialidad del estado de derecho, la participación y orientación para el consenso como fundamentos de la legitimidad de la acción pública, la transparencia y rendición de cuentas, el rendimiento como capacidad de respuesta en términos de eficacia y eficiencia, la dirección a partir de una visión estratégica y la equidad.

Por su parte el Libro Blanco sobre Gobernanza en la Unión Europea (Comisión Europea, 2001) ya citaba, entre el conjunto de atributos que han de estar presentes en el ejercicio de la acción pública: la apertura, la participación, la rendición de cuentas, la eficacia y la coherencia. De entre todos estos principios, la transparencia es una condición para la rendición de cuentas ya que facilita a la ciudadanía información precisa acerca de lo que el Gobierno

está haciendo. A su vez la participación permite a la ciudadanía su contribución con ideas y experiencias para que su gobierno pueda incorporar a las políticas el input de una información que, en principio, está dispersa en la sociedad. De este modo, la colaboración mejora la eficacia del gobierno, fomentando la asociación y cooperación a través de los diferentes niveles administrativos, y entre el Gobierno y las organizaciones privadas.

Hasta ahora los pasos más comunes que se han venido dando en el entorno de la OCDE para alcanzar el objetivo de un gobierno más abierto han sido: la publicación de información del gobierno en internet y la mejora de la calidad de la información del gobierno. Sin embargo, el principal reto que tienen por delante los gobiernos y las Administraciones Públicas es la creación e institucionalización de una cultura de gobierno abierto.

La implantación de la Gestión de Calidad en las Administraciones Públicas españolas es una tarea necesaria para abordar este nuevo reto pues, para que las Administraciones Públicas puedan abrirse al exterior e interactuar con la sociedad es preciso que antes cuenten con un adecuado control y seguimiento interno de la gestión. A este respecto la Gestión de Calidad proporciona algunas de las metodologías que facilitan el tránsito de los propósitos (ética, transparencia, buen gobierno) a la práctica de las Administraciones Públicas (Cuadros de Mando, gestión por procesos o los propios Modelos de Excelencia, que desde hace ya tiempo incluyen entre sus criterios tales propósitos. En definitiva, no hay que olvidar que la búsqueda de la excelencia en la gestión de las Administraciones Públicas contribuye en gran medida a la mejora de la calidad institucional de los países, siendo éste uno de los factores que mejor explica su desarrollo.

CONCLUSIONES

Como conclusión fundamental cabría postular que la institucionalización de la Gestión de Calidad en las Administraciones Públicas Españolas ha servido para consolidar la que ha sido una de las principales estrategias de modernización de las Administraciones Públicas en España durante los últimos decenios. También ha facilitado un cambio cultural impulsando la apertura de las Administraciones Públicas a los nuevos retos que la modernización plantea en la actualidad: transparencia y buen gobierno, sostenibilidad e innovación. La Gestión de Calidad ha proporcionado una referencia sólida para la gestión, orientando acerca de los objetivos y mecanismos que deben incorporar las Administraciones Públicas en su camino hacia la excelencia en la gestión.

No obstante y al socaire de los ajustes presupuestarios, algunas organizaciones y gestores públicos en España se plantean los costes de oportunidad a la hora de invertir en la mejora de la calidad en la actualidad, incluso desde una apuesta decidida por la innovación. Algunos trabajos incluso contraponen Nueva Gestión Pública (NGP) e Innovación sosteniendo que “la validez y coherencia de este modelo (la NGP) con la realidad en la que actúan los gestores públicos están cada vez más cuestionadas. Lo normal, sobre todo en la alta dirección, es que ésta tome sus decisiones en situaciones complejas, inciertas o desestructuradas (responsabilidades difusas, pluralidad de actores, interdependencia, diversidad de intereses y conflicto, cambio tecnológico, etc.), que exigen modelos de decisión pública más sofisticados. La relevancia de la innovación como respuesta al reto de la incertidumbre emerge como criterio de toma de decisiones más allá de la maximización de la eficiencia” (Zapico, 2013). A nuestro entender debería relativizarse esta tesis. Con independencia de que la calidad -como una de las principales referencias conceptuales de la Nueva Gestión Pública- y la innovación no son conceptos contrapuestos sino más bien complementarios, se puede argumentar que son las organizaciones más avanzadas en el desarrollo de la Gestión de Calidad las que primero están abordando la innovación como objetivo. Ambas funciones están vinculadas y prueba de ello es que una gran parte de los órganos y organismos presentes en la más arriba citada Red Interadministrativa de Calidad en los Servicios Públicos son responsables del desarrollo de la calidad e innovación indistintamente en sus respectivas administraciones. Ambas perspectivas son consustanciales a la modernización de las Administraciones Públicas que ha venido presentándose, tal y como se refleja en este artículo, bajo diferentes paradigmas o tipos a lo largo de las últimas décadas.

La Gestión de Calidad puede ser decisiva a la hora de abordar la innovación. Es preciso contar con un sistema de gestión bien articulado para producir mejoras. El salto hacia la innovación en las organizaciones públicas cuenta con mayores posibilidades de éxito si se aborda desde la perspectiva de la mejora continua. ¿No son las áreas de mejora derivadas de la aplicación de Modelos de Excelencia una buena manera de focalizar la innovación? El centenar largo de iniciativas en materia de innovación que se han puesto en marcha durante 2012 en diferentes departamentos ministeriales, prueba que la Administración General del Estado cuenta con potencialidades para desarrollar esta función tan necesaria en la actualidad. Por otra parte, desde el comienzo de su implantación en la Administración Pública la Gestión de Calidad ha tenido uno de sus principales presupuestos en la eficiencia o lo que es lo mismo: “hacer más y mejor con menos”.

¿Cabe afirmar razonablemente que la Gestión de Calidad ha sido superada en las Administraciones Públicas cuando las quejas debidas a la calidad en la prestación del servicio supusieron más del 47% de las presentadas en la Administración General del Estado durante 2012 y viene siendo el principal motivo de las quejas de los ciudadanos en los sucesivos informes?

La Calidad también es sinónimo de transparencia y sostenibilidad en la gestión pública. Los Modelos de Excelencia (EFQM, CAF, EVAM, FUNDIBEQ), desde sus primeras versiones, vienen incluyendo entre sus criterios aspectos como el buen gobierno, la rendición de cuentas a los grupos de interés (siendo el principal los ciudadanos) y la sostenibilidad (más allá de la RSC, impelen a las organizaciones a la presentación de tendencias sostenidas en el tiempo). Son criterios concretos cuyo desarrollo se plasma en indicadores y resultados precisos que han de superarse por las organizaciones con cada evaluación. Los Modelos de Excelencia han sido de los primeros instrumentos que han objetivado e incentivado la transparencia, el buen gobierno y la sostenibilidad en las Administraciones Públicas. ¿Cabe alguna duda acerca de su utilidad cuando gracias a éstos se ha logrado identificar en la AGE 3.225 áreas de mejora y se han implantado 515 acciones de mejora solamente en 2012? ¿No son las Cartas de Servicio el primer intento de carácter internacional que realizan las Administraciones Públicas por hacer transparente su gestión publicitando compromisos de servicio e indicadores dando cuenta de su seguimiento a los ciudadanos? Entre los años 2000 y 2012 se publicaron 342 Cartas de Servicio solamente en la AGE, que con una media de 10 compromisos por Carta, han dado lugar a más de 3400 compromisos de servicio a la ciudadanía.

A modo de resumen, a juicio de los autores podría concluirse que hay tres motivos de peso para que la Gestión de Calidad se haya convertido en una necesidad inherente a la Gestión Pública actual:

El primero es, quizás, el más importante: la Gestión de Calidad está permitiendo articular una respuesta de las Administraciones Públicas a los retos que se plantean en las sociedades de nuestro tiempo, sobre todo la eficiencia y sostenibilidad.

En segundo lugar, porque se trata de una cultura de gestión orientada a la acción, que pasa del valor meramente declarativo a la puesta en marcha de acciones y programas concretos. Desde una perspectiva internacional y de acuerdo con el documento de la OCDE titulado “*La Administración Pública tras la Nueva Gestión Pública*” (OCDE, 2010), la Administración Pública ha entrado en una nueva era. En la década de 1980, prevaleció la idea de “menos gobierno”, en la década de 1990 y principios del siglo XXI, el tema dominante fue la “Nueva Gestión Pública”. Hoy en día, la Administración Pública se está moviendo en una nueva dirección. Las reformas se centran en la calidad de los servicios para los ciudadanos y las empresas y en la eficiencia de la administración (el “back office” del gobierno). Comienza a predominar la “relación calidad-precio en el gobierno de lo público”.

Finalmente, y esto es lo decisivo, la “Gestión de Calidad” se está convirtiendo, cada vez más, en la “Gestión Pública”. Tal y como afirma el estudio de la red EUPAN citado anteriormente (Gordana, 2008), Calidad y Gestión son “dos caras de la misma moneda”, resultando que cada vez hay menores diferencias entre ambos conceptos.

BIBLIOGRAFÍA

AEVAL,

- (2014), *Informe de seguimiento de la actividad de los Ministerios en relación con los Programas del Marco General para la Mejora de la Calidad de la AGE*. De próxima publicación.
- (2013, 1), *La importancia de los Servicios Públicos en el Bienestar de los Ciudadanos*. http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/calidad/informes/Informe_Percepcion_2012.pdf
- (2013.2), *La calidad de los servicios públicos y las actitudes de los ciudadanos hacia las medidas modernizadoras de la Administración Pública*. http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/calidad/informes/Informe_Percepcion_2013_p.pdf
- (2013, 3) CAF 2013 (Marco Común de Evaluación). http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/calidad/guias/Guia_CAF_2013.pdf
- (2012), *La importancia de los servicios públicos en el bienestar de los ciudadanos*. Madrid. AEVAL.
- (2011), *Carta de compromisos con la Calidad de las Administraciones Públicas Españolas*. Guía de Evaluación. http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/calidad/guias/Guia_Evaluacion_CC.pdf
- (2010), *Informe de seguimiento de la actividad de los Ministerios en relación con los Programas del Marco General para la Mejora de la Calidad de la AGE*.
- (2009) *Estudio comparado sobre la gestión de la calidad en las administraciones públicas españolas* (Mi-

meo).

BIEKER, T. (2002), *Managing corporate sustainability with the balanced scorecard: Developing a balanced scorecard for integrity management*. Paper presented at Oikos PhD summer academy Sustainability, Corporations and Institutional Arrangements, Oikos foundation for economy and ecology, St. Gallen, Switzerland.

BRUNDTLAND COMMISSION (1987), *Our Common Future*. Oxford, Oxford University Press.

CLAD (2008), “*Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*”, aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, San Salvador, El Salvador, 26 y 27 de junio; y adoptada por la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, San Salvador, El Salvador, 29 y 31 de octubre. <http://www.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-calidad-en-la-gestion-publica/view>

COMISIÓN EUROPEA (2001), *Gobernanza Europea, un libro blanco*. COM, 2001,428, Bruselas.

DE LA ROSA, J. (2002), *Estado de situación y perspectivas de experiencias de modernización y calidad en las corporaciones locales*, Madrid, FEMP.

GORDANA, Ž. (2008), *Quality management in public administrations of the EU member states: comparative analysis*, Ljubljana, Ministry of Public Administration of the Republic of Slovenia.

GUERRERO, M. (2011), *La gestión de calidad total en los ayuntamientos españoles. Modelos y experiencias*. Madrid, INAP.

GRI (Global Report Initiative) (2004) *Public Agency Sustainability Reporting*. A GRI Resource Document In Support of the Public Agency Sector Supplement Project. GRI: Amsterdam. GRI (Initiative Guidelines) (2013). GRI: Amsterdam.

INGHAM, G. (2010) *Capitalismo*. Madrid, Alianza Editorial.

KUHN, T. (2006), *La estructura de las revoluciones científicas*, 3ª ed. México, FCE.

LÖFFLER, E. y PARRADO, S. (2011), *Hacia una Administración Pública Sostenible*. Madrid, AEVAL-EUPAN.

MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (1989), *Reflexiones para la Modernización de la Administración*. Madrid, MAP.

NACIONES UNIDAS (2010) *Retos y oportunidades para la administración pública en el contexto de la crisis financiera y económica*. Informe de la Comisión de Expertos del Consejo Económico y Social.

OCDE,

- (1989), *La Administración al Servicio del Público*, Madrid INAP
- (2010), *Public Administration after “New Public Management”*. Series: Value for Money in Government, Paris, OECD.
- (2013), *Government at a Glance 2013*, OECD Publishing. doi: 10.1787/gov_glance-2013-en.

OCDE / EUROSTAT (2005), “Manual de Oslo”: *Directrices para la interpretación de datos de Innovación*, tercera edición. Recolección y la medición de las Actividades Científicas y Tecnológicas, OECD Publishing.

PNUD (2013), *Informe sobre desarrollo humano (IDH)*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Washington DC.

PRATS, J. (2010), “Derecho al buen gobierno”. En: SEVILLA, J. (Coord.), *La reforma de la Administración General del Estado*, Madrid, LID: 43-50.

RUIZ, J.,

- (2005), “La calidad de los servicios en el contexto general de la evaluación de la administración pública española”. En: GARDE, J.A. (Coord.). *La Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas*, Madrid, INAP.
- (2012), “Calidad en la gestión pública: del azar a la necesidad”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. N.º 54. (Oct. 2012). Caracas.

RUIZ, J. y CUELLAR, E. (2012), “Administraciones públicas y proyectos de cooperación público privada”. *Revista de la Red de Expertos en Calidad en la Administración Pública*, primer semestre 2012, número 10, pp. 9-12.

SPEKLÉ, R.F. y VERBEETEN, F.H.M. (2009), “The Use of Performance Measurement Systems in the Public Sector: Effects on Performance”. Working paper.

SCHUMPETER, J.A. (2012), *Historia del análisis económico*. Barcelona, Ariel.

ZAPICO, E. (2013) *De la Nueva Gestión Pública a la Gestión Pública Innovadora*. EKONOMIAZ. Num 80. P 7-9 Vitoria. (Junio 2013).

WEBER, M. (1987), *Economía y Sociedad*. México, FCE, 8º ed.