

Diez años de evaluación de proyectos y organizaciones públicas: el Premio Ciudadanía del Observatorio para la Calidad de los Servicios Públicos

Fernando Monar Rubia*

Palabras clave: *Evaluación de proyectos y organizaciones públicas, calidad de los servicios públicos, premios a la excelencia.*

1. Introducción

A finales de los ochenta y principios de los noventa algunos de los gobiernos de los diferentes niveles de las Administraciones públicas en España decidieron incluir en sus agendas, con más vigor que en momentos anteriores, el impulso a diferentes estrategias de mejora de los servicios que prestaban. La potenciación de los sistemas de información y atención al ciudadano, la introducción de conceptos como la determinación y medición de estándares, la planificación estratégica, el marketing político... fueron nutriendo las limitadas despensas del argumentario de una modernización del aparato público cada vez mas anhelada por los usuarios de todo tipo.

En ocasiones, se establecieron plataformas específicas para impulsar el cambio en un intento de hacer visibles los postulados de transformación preconizados, como sucedió con el Plan de Modernización lanzado por la Administración General del Estado (en adelante AGE) en 1991. La lectura del enunciado de aquellos proyectos, catorce años después, evidencia que no todos los intentos de mejora llegaron a buen puerto (registros civiles, oficinas de extranjeros,...), pero que otros sí supieron aprovechar el clima favorable que se generó, especialmente en lo relativo a los valores de lo público y la disponibilidad hacia la redefinición del papel y la consideración de los usuarios.

Los primeros años noventa fueron además tiempos de oportunidad para un cambio mas profundo en algunas de las organizaciones más cercanas a los ciudadanos. Los gobiernos municipales comenzaron su tránsito hacia

* *Doctor en Ciencias de la Información por la Universidad Complutense de Madrid. Presidente del Observatorio para la Calidad de los Servicios Públicos entre 1997 y 2006.*

una organización gerencial, encargando a profesionales de la gestión –vinieran o no de los denominados «cuerpos nacionales», secretarios e interventores locales– la dirección de áreas y servicios e incluso de organizaciones enteras. Especialmente en Cataluña, esta acción de cambio tuvo un impacto alto y sirvió de ejemplo para otro tipo de organizaciones no tan prestadoras de servicios directos al ciudadano, como las diputaciones, pero que buscaban la racionalidad organizativa que ofrecía el modelo gerencial.

Por otro lado, algunos gobiernos regionales decidieron pivotar sus mejoras en lo tecnológico, uniendo la informatización generalizada y la potenciación de las comunicaciones al éxito en la percepción de los ciudadanos de los servicios prestados.

Así, *valores, organización y tecnología*¹ fueron utilizados por las zonas más avanzadas de las diferentes organizaciones, en una idea de cambio diferente a la de reforma y centrada en la de modernización, pero en todo caso sin superar uno de los puntos débiles de estos procesos: el voluntarismo de algunos de los directivos² o, por decirlo mejor, el «involuntarismo» corporativo de muchos de ellos, esto es, la perfecta posibilidad de mantenerse al margen de los impulsos políticos de mejora y/o de las expectativas de los ciudadanos, sin que nada afectase a la carrera de los inactivos.

La aparición del concepto de calidad³ en las Administraciones públicas españolas, en ese contexto y temporalmente inmediatamente después, cuajó a la perfección entre quienes venían implicándose en un modelo de mejores servicios públicos, y significó un nuevo empuje argumental e instrumental. Incluso para muchos, supuso la primera visión global y sistemática de la gestión de las organizaciones públicas. En ese momento se desarrollan de modo disperso diversas iniciativas particularmente interesantes por su valor innovador, como la creación de alguna Dirección General de Calidad de los Servicios, especialmente la de la Comunidad de Madrid, los primeros pasos asociativos en la Asociación Española para la Calidad (AEC), el anuncio de la adaptación del modelo EFQM a los servicios públicos, la inclusión de la calidad primero como módulo en algunos cursos de atención al ciudadano y después autónomamente. Destaca de forma especial el lanzamiento por parte del MAP, en 1993, del proyecto de «Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos», que dio origen a sendos informes en 1994 y 1995. Y también en 1993, por iniciativa del MAP, se constituiría en el seno de la AEC la Sección de Calidad en las Administraciones Públicas⁴.

Sin embargo, aparte de en las organizaciones y los servicios mencionados y en otros en los que calaron las propuestas del envite modernizador los avances concretos, traducidos en efectos en el ciudadano, eran muy limitados. En la mayoría de las ocasiones los trabajos de divulgación de las ideas y los principios de la calidad y los de formación quedaban relegados al papel –en cualquier caso nada despreciable– de incremento de la cultura básica de gestión de quienes accedían a aquellos programas e iniciativas. En otros muchos ámbitos las puertas a los nuevos

¹ Para resaltar los rasgos citados se han reflejado ejemplos de ellos en los tres niveles de las Administraciones públicas españolas, lo que no significa que fueran exclusivos de cada una de ellas, como es obvio. Es más, la desigualdad de la evolución de la gestión del cambio en España se puede predicar de cada uno de los niveles y en cada uno de ellos se pueden observar estrategias y ritmos de avance muy diversos.

² «Quince años después sigue siendo un objetivo político incorporar la filosofía del cambio y la adaptación sistemática a las expectativas de los ciudadanos –mediante la estrategia de la calidad o cualquier otra– al modo de hacer habitual de las organizaciones públicas, de modo que podamos superar ese voluntarismo que explica que cada proyecto relevante esté vinculado a un reducidísimo grupo de personas», (Conferencia de Juan Antonio Garde, Director General de Inspección, Evaluación y Calidad de los Servicios, titulada «El marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado». Seminario sobre *Un nuevo contrato con la ciudadanía*. Madrid, INAP, febrero de 2006).

³ Aun hoy hay cierta confusión con la utilización de la palabra «calidad» como adjetivo o como sustantivo en nuestro sector, pero al comienzo la situación era muy llamativa. De aquellos años encontramos temarios en cuyos títulos aparecía el término «calidad» y cuyo contenido correspondía a las clásicas acciones formativas sobre procedimiento administrativo, contratación, etc.

⁴ Sobre el esfuerzo realizado por el MAP en la difusión de los modelos de excelencia aplicables al sector público, véanse las Guías citadas en las referencias bibliográficas y documentales al final del presente texto.

conceptos permanecieron cuidadosamente cerradas a cal y canto. La sensación de muchos observadores era, a mediados de los noventa, que la gestión de calidad, no respondía a las expectativas generadas, según los casos, ni como generador de primeros intereses ni mucho menos como estrategia efectiva de mejora.

Los análisis generales atribuían ese escaso impacto a la *insuficiente adaptación del lenguaje* de los sistemas y modelos que se presentaban como vía principal, e incluso única, de acceso a este mundo. ISO y EFQM conservaban evidentes elementos de sus orígenes asociados a la empresa privada (aunque se disponía desde 1996 de una versión PATRA «Sector Público y Organizaciones del Voluntariado», e incluso el MAP había publicado ya una adaptación Administración pública), y en algunos sectores esta realidad producía importante rechazo. En algunos cursos de introducción se empleaba más tiempo en pactar el uso de la palabra «cliente» que al resto de las materias, hasta que parecía la palabra «negocio», baluarte difícilmente superable incluso por las más refinadas técnicas pedagógicas al uso⁵. Otras perspectivas señalaban a la *limitación de instrumentos de impulso*, como los premios, los reconocimientos o las compensaciones, y los de cooperación, ya que la mayoría de las iniciativas se desarrollaban en las propias organizaciones, sin influencia en otras y desde luego sin una red institucional para el fomento conjunto de la calidad, tal vez desde una lectura estricta hasta el límite de la interpretación del derecho de autoorganización de cada cual. La *falta de coordinación* elemental, incluso entre las organizaciones mercantiles –directa o indirectamente– de impulso de uno u otro modelo o sistema concretos eran, entonces, evidentes.

2. La creación del Observatorio para la Calidad de los Servicios Públicos

En ese escenario, un grupo de directivos de diferentes Administraciones, próximo a los movimientos y actuaciones de mejora de los servicios públicos, convino en la necesidad de contribuir desde la iniciativa privada a reducir alguno de los factores negativos señalados. Para ello se constituyeron como grupo de trabajo primero y en 1997 como asociación no lucrativa en lo que sería el Observatorio para la Calidad de los Servicios Públicos (utilizando esta denominación previa autorización del MAP, que la había estado empleando desde 1983). Sus objetivos, entre otros, eran *potenciar el intercambio de experiencias y servir de estímulo para los organismos y las instituciones públicas con voluntad de transformación y mejora de sus estructuras y sus servicios*. Se entendió que para ello habría, por un lado, que desarrollar actividades de identificación de los proyectos y programas que se estaban produciendo –concretamente de los situados en la punta de la pirámide, de los más relevantes, para que se pudiera producir el aprendizaje posterior- y por otro reconocer de entre ellas las realmente ejemplares, para respaldar a los líderes y los equipos más comprometidos con los valores de la calidad.

Ambos propósitos se armonizaron construyendo una de las palancas clásicas de la *calidad total*: un premio, inédito hasta entonces en nuestro nivel estatal⁶.

Dadas las dificultades de asumir desde la iniciativa privada un reto generalmente asumido por los gobiernos de los estados, se decidió que el proyecto sería viable, al menos en su definición, si se conseguía cohesionar un

⁵ Sigue siendo este un reto pendiente. Aunque parezca extraño por contraproducente y consentido, alguno de los vocablos citados permanecen en materiales de trabajo relevantes, como el concepto mencionado de «negocio», utilizado inadecuadamente para la cultura pública, por dedicación, actividad o función, etc.

⁶ Gran Bretaña (con el *British Charter Mark Award* desde 1991) Alemania (con su *Speyer Quality Award* desde 1992) y posteriormente Portugal (en 1993), seguido por los países escandinavos, Italia, etc., ya habían puesto en marcha mecanismos similares, esto es, premios específicos para el sector público, con diverso formato, referencial y enfoques.

grupo institucional de diferentes territorios, color político y nivel competencial. En 1998, tras consultar con las principales organizaciones que trabajaban impulsando la calidad, especialmente con el MAP y la Comunidad de Madrid, que ya tenía en marcha su premio interno desde 1997, pero también con el Ayuntamiento de Barcelona y otros gobiernos locales, la idea se presentaba bien delimitada.

El liderazgo del Ayuntamiento de Calvià⁷ permitió la constitución de ese grupo institucional, denominado Círculo de Promotores del Premio Ciudadanía⁸ que cumplía a plena satisfacción con los más exigentes requisitos previamente definidos, ya que incluyó once instituciones públicas: tres gobiernos locales, dos diputaciones, tres comunidades autónomas, dos organismos de la AGE y un departamento universitario⁹. La siempre compleja tarea de sumar desde perspectivas diversas, se produjo con un elevado nivel de sintonía, en un esfuerzo generoso y cooperativo.

3. Características previas del Premio Ciudadanía

El proyecto se presentó en la sede de la Federación Española de Municipios y Provincias, en Madrid, en diciembre de 1998. Sus condiciones fueron enunciadas como sigue:

1. La primera es que podría presentarse al Premio una iniciativa o actividad de cualquier unidad u organismo de cualquiera de las Administraciones públicas del Estado español, sin que se requiriera que la unidad candidata estuviese asociada al Observatorio CSP o utilizase determinada herramienta de autoevaluación, o siguiese determinado modelo de calidad. Por lo tanto, sería un premio abierto.
2. La segunda condición, desde una perspectiva económica, es que sería un premio marcado por la austeridad en todas sus manifestaciones, al tiempo que fuera posible que los candidatos no pagasen cuotas y que la aportación de los promotores, las instituciones que generosamente respaldaban el proyecto, no fuese muy onerosa. Para ello se diseñó un sistema mixto de financiación en el que participasen entidades privadas como patrocinadores.
3. La tercera es que debería ser muy transparente y ganar prestigio desde ese postulado. Para ello se diseñó un jurado presidido por una autoridad absolutamente independiente de organizadores, promotores y candidatos: un perfil de «defensor del pueblo»¹⁰. Además se diseñó un sistema de evaluación en espejo,

⁷ Calvià es un municipio mallorquín de 50.000 habitantes con un potente ayuntamiento, líder en planificación estratégica, con su Agenda Local 21, premiada internacionalmente. Desde el principio del proyecto, el gobierno local aceptó liderar el Círculo de Promotores del Premio Ciudadanía. El autor de estas líneas tuvo la oportunidad de aprender de su equipo político y directivo durante unos años, posteriores a la puesta en marcha del Observatorio CSP, desarrollando las tareas de dirección de su plan de calidad.

⁸ La denominación corresponde a la voluntad de resaltar la necesidad del enfoque al ciudadano de las mejoras que se pretendían observar y reconocer.

⁹ Ayuntamiento de Calvià, Ayuntamiento de Irún, Ayuntamiento de Vélez-Málaga, Diputación de Alicante, Diputación de Barcelona, Dirección General del Catastro (MEH); Dirección Provincial de Correos y Telégrafos de Baleares (MF); 061 de Madrid, INSALUD (MSC); Gestión Sanitaria de Canarias, Gobierno de Canarias; Dirección General de Calidad de los Servicios; Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha; Subsecretaría para la Modernización de las Administraciones públicas, Generalitat Valenciana; Departamento de Ciencia Política y Sociología de la Universidad Carlos III de Madrid. Cada convocatoria del Premio vio incrementado el número de patrocinadores privados y renovado y ampliado el grupo institucional de apoyo al Premio, su Círculo de Promotores. El mecanismo de renovación y ampliación del Círculo de Promotores fue innovador y singular: podían formar parte de él los invitados inicialmente (en el año 1998) a constituir el Círculo y los finalistas del conjunto de ediciones.

¹⁰ Desde la primera edición, el jurado fue presidido por el *Sindic de Greuges* de Cataluña, quien jugó un papel fundamental en la generación de confianza para dicho Premio. Contó con un equipo de apoyo encabezado por Enric Bartlett. En la segunda edición se consolidó el jurado con la incorporación, como secretario, del *Sindic* de la Comunidad Valenciana, Bernardo del Rosal, y en la tercera. Ya en la tercera edición todos los miembros del jurado fueron defensores territoriales.

con dos evaluadores por candidatura donde se mantenía reservada la identidad de ambos y en el que intervenía un evaluador principal en caso de discrepancia en las puntuaciones¹¹.

4. La cuarta es que se distinguieran especialmente todo lo vinculado a la percepción ciudadana o al enfoque de la organización hacia la ciudadanía, dejando en un segundo plano aquellos aspectos dirigidos a mejoras internas en la gestión con escaso efecto en los usuarios de los servicios.
5. Y finalmente, que fuera un premio animador, alentador, que sirviera de estímulo a quienes participasen, y por lo tanto debía servir para generar la idea de que hubiera un número suficiente de candidatos y finalistas, superando el posible temor a participar en el proceso competitivo que todo premio y sistema de elegir el mejor entre varios lleva consigo. Se pensó en convocarlo cada dos años, como otros similares europeos, para permitir la generación de nuevos candidatos y la recuperación del esfuerzo organizativo.

4. El sistema de evaluación

El Observatorio CSP constituyó un grupo de trabajo interno con un reto claro, consistente en responder, entre otras, a estas preguntas: ¿Cuáles serían las características diferenciales de los mejores de España, aquéllos a quienes señalaríamos y de los que los demás deberían aprender? Y profundizando un poco más, ¿se debían premiar organizaciones, o proyectos? Ese debate, en Europa, se estaba resolviendo de manera bien diversa. En todo caso, en cada Estado, dependía entre otros factores, de lo que la Elke Löffler, gestora de proyectos OCDE-PUMA y una de las referencias teóricas del momento denominaba «grado de gerenciamiento». Ella recomendaba tener en cuenta este concepto y no tanto «la disponibilidad de modelos listos en mano», situación que a menudo ha venido distorsionando el mundo de la evaluación de los servicios públicos y no sólo el de los premios a la calidad, ya que desde estos fluyen las posiciones sobre las herramientas a utilizar para la mejora en general a cualquier tipo de organización, tenga o no intención de presentarse a un premio¹².

Desde la perspectiva del grupo de trabajo interno, denominado el Sistema de Evaluación del Premio Ciudadanía (gtSEPC), el «grado de gerenciamiento» en España obligaba a situarse en *una búsqueda del equilibrio, en un sistema mixto*. Se identificarían los mejores proyectos de mejora orientados a la ciudadanía (ya que el número de organizaciones maduras, listas para competir, se estimaba reducido)¹³, pero en el marco de organizaciones maduras en las que se dieran los elementos básicos de la cultura de la calidad. Tras muchos meses de reflexión se obtuvo una propuesta para elevar a los integrantes del Círculo de Promotores. Consistía en un conjunto de tres elementos: uno para evaluar la madurez organizativa, otro para evaluar el proyecto presentado, ambos de igual peso, y otro destinado a valorar la defensa pública del proyecto. El porcentaje de ellos se decidió que fuese del 45% para los dos primeros y del 10% para el tercero. Los tres se median en escalas de 1.000 puntos y después se ponderaban. En puridad, el Premio Ciudadanía se situaba así, utilizando el lenguaje de nuestros días, en el espacio de los premios a las buenas prácticas, fórmula en minoría en los ámbitos de la gestión de calidad en el resto de Europa, ya que el 55% de la puntuación se obtenía desde la valoración y evaluación del proyecto y un 45% desde la evaluación del grado de madurez de la organización.

¹¹ Las evaluadoras principales del Premio Ciudadanía fueron Rosario Lora (primera edición) y Pilar Sanchez-Cuenca (segunda y tercera).

¹² Véase Löffler, E. (1996).

¹³ En sus comienzos, la Comunidad de Madrid, pionera como se ha indicado en este campo, recurriendo a la imaginación y conociendo bien la situación de sus organismos y unidades, utilizó un sistema sui generis para, empleando un modelo de excelencia, el EFQM, animar un suficiente número de candidatos, reduciendo a uno los nueve criterios que se debían aplicar para evaluar la organización.

Los candidatos al Premio, así, debían preparar una memoria del proyecto que se sometería a evaluación teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

1. Porcentaje de ciudadanos/clientes sobre la población potencial atendible a la que afecta la actividad que se presenta.
2. Grado de innovación que representa la actividad en relación con los métodos habituales de la organización.
3. Participación de los clientes potenciales en el diseño de la actividad.
4. Participación de los trabajadores de la unidad más vinculada a la actividad en su diseño.
5. Sistema interno de evaluación de los objetivos propuestos en la actividad.
6. Sistema externo de evaluación por parte de los clientes de la actividad.
7. Implicación y compromiso de los líderes en la actividad.
8. Acciones de comunicación interna de la actividad.
9. Acciones de comunicación externa de la actividad.
10. Acciones de *benchmarking*.

En la defensa pública, la intervención de los candidatos ante el jurado y expertos de las propias organizaciones finalistas y de otras instituciones sería valorada en función de las siguientes características:

1. Conocimiento de la materia.
2. Claridad en la exposición.
3. Estructuración de la intervención.
4. Coherencia y consistencia conceptual.
5. Recursos no verbales.
6. Apoyos didácticos.
7. Compromiso con la calidad.
8. Vinculación a la iniciativa.
9. Interacción.
10. Disposición al intercambio de experiencias.

El gtSEPC alcanzó en estos dos ámbitos un acuerdo rápido y, sin embargo, la tarea de identificar el método o modelo a emplear para evaluar la madurez organizativa fue mucho más compleja y llevó muchos meses. El inconveniente surgió de la convicción de que el modelo o método debiera ser netamente público, tanto en sus valores como en su lenguaje y contextualización, por lo que tras el análisis detenido de los más conocidos (EFQM, Malcom Balridge, Deming, Speyer...), se llegó a la conclusión de que el elemento del sistema destinado a evaluar la madurez organizativa que necesitaba el Premio Ciudadanía había que construirlo.

Por otro lado, hay que expresar que tal posición la compartía el gtSEPC con otros expertos consultados a este respecto y con la posición de otras instituciones con experiencia en el desarrollo de políticas de calidad, algunas de las cuales venían reflexionando sobre la idoneidad de definir ese modelo nuevo o de incorporar otros modelos más específicos, en la búsqueda de mejores rendimientos evolutivos de áreas concretas, como el caso del Q-For. Poco tiempo después, los miembros del Observatorio CSP entenderían confirmada en parte esa posición con el lanzamiento en el marco de la UE del Modelo CAF. Posteriormente, el impulso por parte del MAP del nuevo modelo EVAM (Modelo de Evaluación, Aprendizaje y Mejora) representaría un mayor acercamiento hacia las posiciones preconizadas por el Observatorio CSP, en cuanto a la necesidad de disponer de modelos muy adaptados o específicos de los servicios públicos en las fases iniciales de impulso, difusión, etc., no obstante los mensajes interesantes, «de pensamiento único», lanzados desde las franquicias locales de los modelos más implantados, de indudable valor en el ámbito de las organizaciones mejores.

La decisión de trabajar en el desarrollo de un modelo nuevo la tomó el gtSEPC seguro de partir de unas magníficas condiciones para fabricar un modelo a la medida de las necesidades del sector público, por la pluralidad de los puntos de vista de los miembros del Observatorio, su experiencia y la diversidad organizativa que representaban.

A mediados de abril de 1999, se reunieron en el Ayuntamiento de Calvià los miembros del gtSEPC y los del Círculo de Promotores para analizar y aprobar ese nuevo referencial, el sistema de evaluación, el diseño del modelo de jurado y en conjunto las bases del Premio¹⁴.

Para la presentación del proyecto y para retroalimentar los conceptos básicos de los trabajos preliminares, se organizó simultáneamente un seminario, titulado «La evaluación de los servicios públicos desde la perspectiva de los Premios a la Calidad en el contexto europeo», que fue coordinado por el profesor Salvador Parrado y por el Observatorio CSP¹⁵.

5. El Modelo Ciudadanía

Los factores que decidieron configurar un nuevo referencial fueron, en primer lugar, que una de las características más peculiares de los servicios públicos en relación a las empresas privadas es la existencia de factores políticos, y esto tiene, al menos, dos efectos.

Por un lado, en cuanto al clásico criterio de «Liderazgo», en las organizaciones públicas nos encontramos con que existen dos tipos bien definidos: el político y el directivo. Desde los postulados más tradicionales, se ha evitado incluir a «lo político» en la gestión de calidad, con el argumento de que la calidad no pretende evaluar las políticas públicas, pero olvidando que la gestión necesita de un impulso situado en la esfera política (teniendo en cuenta siempre las diferencias en cada nivel de las Administraciones y con la intensidad que les caracteriza) que hay que definir, medir y evaluar.

Por otro lado, en las organizaciones públicas, el liderazgo está mucho más condicionado que en las organizaciones privadas. La actividad de cualquiera de ellas siempre es fruto de una experiencia anterior, a veces de un larguísimo camino de lustros o de décadas, de un mandato jurídico y de unos compromisos programáticos. Las reglas del mercado son mucho más variables y flexibles que las estructuras competenciales. Y el trabajo de quienes ocupan una posición política, y mucho más quienes ocupan posiciones directivas, se desarrolla en un medio más condicionado que en las empresas privadas. Todo ello hizo pensar que, anterior a los liderazgos, ha de aparecer un criterio que señale esa realidad y el gtSEPC propuso el criterio de «Marco Programático y Competencial».

¹⁴ A la reunión asistieron: Ricard Brotat, Director de los Servicios Jurídicos y Documentación del Ayuntamiento de Calvià; Amador Villamía, Concejal de Presidencia del Ayuntamiento de Irún; Juan José Totoricagüena, Director de Calidad de la Diputación de Alicante; Jordi López, Jefe del Servicio de Formación Local de la Diputación de Barcelona; Miguel Angel Carballal, Gerente Regional de la Dirección General del Catastro en Baleares; Almudena Pérez, Directora de Calidad del 061/INSALUD de Madrid; Mila García, Directora de Calidad de Gestión Sanitaria de Canarias; Justo García Soriano, Director General de Calidad de los Servicios, y Luís Herrera, Jefe de la Inspección de Servicios, ambos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha; y Salvador Parrado, profesor de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Carlos III de Madrid. Por parte del Observatorio CSP participaron en la reunión, Fernando Monar, Presidente; Alfonso Delso, Vocal de la Junta Directiva y Director de la primera edición del Premio, y Antoni Sureda, tesorero de la Junta Directiva, que actuó como Secretario de la reunión. Todos ellos son los coautores del Modelo Ciudadanía.

¹⁵ Intervinieron tres expertos europeos: Elke Löffler, Michel Perides y Sabina Belloti, quienes expusieron los casos de los sistemas y modelos de evaluación de servicios públicos en Alemania, Gran Bretaña e Italia, respectivamente, ante cerca de un centenar de expertos que se reunieron en Calvià.

En segundo lugar, se plasmó, a través de un concepto nuevo -no en el panorama de la gestión pública, donde está muy consolidado- la «Conectividad», esto es, la necesidad de establecer puentes entre los propios servicios de una organización y con otras Administraciones, a fin de superar las fracturas competenciales. Los proponentes vieron en este concepto la oportunidad para abrir franca la puerta de la calidad o la excelencia no competitivas, aspecto explorado muy recientemente también por alguna de las empresas privadas más innovadoras.

En tercer lugar, se situó en primer plano la «comunicación». En todos los modelos estudiados se observó la importancia de la recogida de información, la comunicación interna, las campañas hacia el exterior, pero casi siempre subsumidas en otros criterios y de un modo disperso. El gtSEPC quiso resaltar su importancia haciendo de la comunicación, externa e interna, un eje. Aquí también se encontraron numerosas normas que situaban a la información y la comunicación como un derecho ciudadano, además de una herramienta de mejora que tiende a evolucionar geoméricamente dadas las características de la sociedad de la información en la que vivimos. Esta disciplina, que se manifiesta a la perfección en las cartas de compromisos, es imprescindible en la construcción de las expectativas y en la asunción de compromisos públicos hoy en día.

Finalmente, se insiste particularmente en el concepto de «Orientación a Resultados», ya que el Bloque de los Efectos en el Modelo Ciudadanía solo fija la constatación de buenos resultados en una institución pública al análisis de la satisfacción de recursos humanos, ciudadanos, entornos y sociedad, y por lo tanto es un modelo extraordinariamente comprometido con la orientación «al cliente».

El Modelo Ciudadanía, redactado y propuesto como un modelo no apocalíptico¹⁶, se estructura en cinco variables, veinte criterios, cincuenta subcriterios y más de un centenar de orientadores, que en conjunto permiten evaluar las organizaciones públicas desde la perspectiva de los principios y valores de la calidad y la mejora de los servicios públicos.

El Modelo Ciudadanía se utilizó durante las tres primeras ediciones del Premio Ciudadanía para evaluar la primera de las dos memorias que se debían presentar y se diseñó el sistema de evaluación en espejo -constituido por dos evaluadores que trabajaban sin intercambio de información durante el proceso- coordinados por un evaluador principal. Los evaluadores de las tres primeras ediciones fueron voluntarios del Observatorio CSP y de las instituciones que apoyan el Premio.

Años después de ser utilizado como referencial para el Premio, el Modelo Ciudadanía, en 2002, fue el primer modelo adaptado a los gobiernos locales, en el marco del Grupo de Trabajo de Adaptación de Modelos de Calidad Total, del Comité de Calidad de la Federación Española de Municipios y Provincias. Trabajaron en ese proyecto los Ayuntamientos de Sant Fost de Campsentelles (Barcelona) Santurtzi (Bilbao) Getafe (Madrid), Catarroig (Valencia) y Calvià (Mallorca), además del propio Observatorio CSP (www.femp.es).

¹⁶ Frente a otros modelos o sistemas, que en sus enunciados incluyen mensajes amedrentadores, el Observatorio CSP propone para el Modelo Ciudadanía una lectura afirmativa y en positivo: «Una organización pública de calidad es la que consigue la satisfacción de la ciudadanía estableciendo una adecuada relación entre el marco competencial y su planificación estratégica, desde el compromiso de sus líderes políticos, con la implicación de su estamento directivo en la evaluación y consecución de los objetivos y en la mejora continua, cohesionando su funcionamiento interno y actuando complementariamente con las demás instituciones, dotándose de métodos y de procedimientos adecuados y revisables, facilitando la participación de sus trabajadores y consiguiendo la mejora del clima laboral, administrando adecuadamente sus bienes patrimoniales y económicos, incorporando las nuevas tecnologías a la gestión de sus procesos y a la de las actividades más orientadas a los ciudadanos, estableciendo relaciones fructíferas con otras organizaciones, escuchando a los usuarios y promoviendo su mejor información en un ámbito de respeto al entorno y al medio ambiente».

Desde sus comienzos, el Modelo es gratuito y de uso libre y se impulsa actualmente, al margen del Premio Ciudadanía como herramienta de evaluación y como un contenedor de valores netamente públicos. Hace pocos meses, un equipo del Ayuntamiento de Santa Pola (Alicante) viene trabajando con el Modelo Ciudadanía en una herramienta informática de autoevaluación que permitirá redondear la idea de «modelo libre».

TABLA 1

Variables y criterios del Modelo Ciudadanía.

VARIABLES	CRITERIOS
Base de la planificación y liderazgo.	Marco programático y competencial Liderazgo político Liderazgo directivo Planificación y estrategia Conectividad
Círculo de los recursos	Recursos humanos Recursos materiales Recursos tecnológicos Recursos económicos Recursos relacionales Recursos medioambientales Recursos del conocimiento
Bloque de los efectos.	Satisfacción de la sociedad Satisfacción del entorno Satisfacción de los recursos humanos Satisfacción de los ciudadanos/clientes
Plano de los procesos y la metodología.	Procesos Metodología
Eje de la comunicación.	Comunicación interna Comunicación externa

Fuente: Observatorio para la Calidad de los Servicios Públicos.

6. Los premiados de las tres primeras ediciones

Durante los días 6 y 7 de abril de 2000, en Calvià, tuvo lugar la defensa pública de las diez candidaturas que llegaron a la fase final de la primera edición del Premio Ciudadanía (Monar *et al.* 2001). A la cita acudieron cerca de 150 expertos en calidad y directivos del sector público de diversos puntos de España. Los organizadores invitaron al Adjunto al Defensor del Pueblo Europeo, Sr. Martínez Aragón, que dictó la conferencia inaugural sobre «El código de conducta en los servicios públicos».

El jurado adjudicó la puntuación más alta al «Proyecto Diana» de la candidatura del Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat (Barcelona) con lo que obtuvo el galardón de ganador de la primera edición del Premio Ciudadanía. Obtuvieron mención especial otros tres proyectos: correspondientes a las comunidades autónomas de Madrid (servicio del 1-1-2), Castilla-La Mancha (Carta de Derechos) y Generalitat Valenciana (Prop y Help).

Hay que señalar que el Modelo Ciudadanía superó las expectativas que había creado, ya que cumplió su papel a la perfección y que el sistema del Premio Ciudadanía, en su conjunto, permitió identificar al mejor, ganador luego de importantes distinciones internacionales y protagonista de primer nivel hoy de los más relevantes encuentros sobre calidad local.

En 2002, tuvo lugar en Alicante, la segunda edición del Premio. Lo obtuvo la iniciativa «Gestión por Procesos» presentada por el Hospital de Zumárraga (Monar *et al.* 2003). Obtuvieron mención especial los proyectos «Plan Marco de Mejora y Calidad de los Servicios y Planes de Atención al Ciudadano» y «Proyecto ITACA», correspondientes a la Junta de Castilla y León y al Ayuntamiento de Alcobendas, respectivamente.

El Ayuntamiento de Alcobendas coorganizó la tercera edición, en abril de 2004, y el premio coincidió a la iniciativa «Proyecto Guneka mini escuelas», presentada por el IES de Formación Profesional Bidasoa de Irán. (Monar *et al.* 2005). Obtuvieron mención especial los proyectos «Publicación de las Cartas de Servicios municipales en las playas» e «Iniciativa CAV, Catarroja Ayuntamiento Virtual», correspondientes a los Ayuntamientos de Calvià y Catarroja, respectivamente.

Las tres ediciones han contado con el patrocinio de la revista *Cambio16* y la operadora de comunicaciones *BT*. Y en algunas ediciones participaron como patrocinadores o colaboradores también el diario *La Razón*, la compañía aérea *Spanair*, la multinacional de soluciones de comunicación *Optimedia* y el hotel *Auditórium*.

Cada una de las tres ediciones fueron, dirigidas y moderadas, sus sesiones por miembros del Observatorio CSP: Alfonso Delso, Amador Villamía y Antonio Alemany.

7. La edición del 2006

En el seno del Observatorio CSP siempre ha habido algunos asuntos planteados que entraban en contradicción con algunos de los postulados generales que se defendían. El primero giraba en torno a la duda de si la búsqueda de la promoción de la calidad mediante premios era el mejor camino que se debería mantener, una vez producida la extensión de premios internos en muchos territorios, y sobre todo cual sería la postura si el Gobierno del Estado decidía impulsar uno estatal. El segundo, si nuestra posición anti-marquista no apocalíptica, debía excluir al conjunto de valores empaquetados bajo la denominación de Modelo Ciudadanía. Y desde luego, si la mirada a la punta de la pirámide era más efectiva que otras desde los postulados cooperativos.

A mediados de 2004, se estaba en vías de superar alguna de esas contradicciones, ya que se había decantado una posición mayoritaria a favor de abrir el primer elemento del sistema de evaluación a otros modelos, de tal forma que no se utilizase de modo exclusivo el modelo propio y se aceptasen certificados o evaluaciones con otros modelos. La aproximación que se hizo a la AEC (www.aec.es), y la decisión de asumir coliderar su Comité de Administraciones públicas, estuvo en línea con esa reflexión, de cara a establecer puentes con las organizaciones que utilizaban ISO.

El Observatorio CSP estaba en ese punto cuando, a finales de 2004, en el transcurso de la entrega de premios del MAP¹⁷, el ministro Sevilla anunció la creación de los premios estatales en la materia, y ello representó el

¹⁷ Puede encontrarse una excelente visión de la experiencia española en materia de premios a la calidad de los servicios públicos en Ruiz López (2004).

punto de partida de tendente a ensamblar la experiencia del Observatorio con la de la Dirección General de Inspección, Calidad y Evaluación de los Servicios. A mediados de 2005, en una reunión del Círculo de Promotores del Premio Ciudadanía y el MAP, en Madrid, se acordó integrar lo que sería la cuarta edición del Premio en el conjunto de los premios estatales: figurando con la denominación de Premio Ciudadanía 2006, como uno de los dos de Buenas Prácticas (www.map.es).

El acuerdo incluyó mantener las líneas básicas características del Premio Ciudadanía y se constituyó un equipo redactor de los borradores que inspirarían parte de la futura Orden 486/2006, de 14 de febrero¹⁸.

Una de las novedades de la edición 2006, que sintoniza a la perfección con una de las reflexiones comentadas, es la de que la madurez organizativa se evalúa mediante un cuestionario que permite considerar el trabajo desarrollado por cualquiera de los modelos, sistemas o herramientas de calidad al uso, y que puede utilizarse como filtro. Ello facilita considerablemente el trabajo de los candidatos, ya que no han de redactar una memoria al efecto. Tan sólo redactan, en caso de ser invitadas a ello, la memoria de la iniciativa.

Naturalmente, otra de las características novedosas es que el Premio Ciudadanía lo convoca el MAP y, por lo tanto, cambia su papel anterior como mero miembro del Círculo de Promotores (desde la tercera edición). Se actualizan además, ligeramente, los factores de evaluación de la memoria de la iniciativa y de la defensa pública. Se mantienen el tipo de jurado -aunque en esta edición la presidencia recayera en el Director General de Inspección, Evaluación y Calidad de los Servicios del MAP- la defensa pública, la coorganización con el Observatorio CSP, y varios otros de sus factores relevantes.

El ministro de Administraciones Públicas, vista la propuesta elevada por el jurado del Premio Ciudadanía 2006 a las Buenas Prácticas en los Servicios Públicos, dispuso mediante Orden APU/4189/2006, de 20 de diciembre, (*BOE* de 12 de enero de 2007), conceder «ex aequo» el Premio Ciudadanía a las Buenas Prácticas en los Servicios Públicos 2006 a la Dirección General de Recursos de Servicios Sociales, de la Consejería de Juventud, Familia y Servicios Sociales del Gobierno de La Rioja, por la práctica «Calidad y eficacia en las prestaciones sociales», y a la Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social en Asturias, por la práctica «Atención presencial excelente. Compromiso con la calidad y el servicio al ciudadano».

Además, se decidió conceder Mención Honorífica a las Buenas Prácticas en los Servicios Públicos 2006 a la Red de Oficinas y Unidades de Extranjeros y Red de Oficinas de la Tesorería General de la Seguridad Social, por la práctica «Proceso de normalización de trabajadores extranjeros y alta en Seguridad Social», y a la Entidad Pública Empresarial Red.es por la práctica «Programa Telecentros».

La defensa pública tuvo lugar en el Auditorio del Hospital de Sant Joan de Déu del municipio catalán de Esplugues de Llobregat el 16 de noviembre de 2006, ante más de 150 expertos de toda España. Contó, en su acto inaugural, con la participación de la Alcaldesa de Esplugues de Llobregat, Pilar Díaz, del Alcalde de Sant Feliu de

¹⁸ En su preámbulo dice: «La tercera de las modalidades, denominada Premios a las Buenas Prácticas, pretende reconocer proyectos específicos o partes de una organización, recogiendo asimismo la experiencia desarrollada en distintas administraciones públicas. Al estar concebida para concitar la máxima participación, se desdobra, a su vez, en dos categorías, atendiendo por un lado, a las iniciativas con impacto externo en los ciudadanos o usuarios de los servicios, y por otro lado, a las prácticas de gestión interna de las organizaciones públicas que no necesariamente tengan un reflejo directo en los ciudadanos o usuarios de los servicios. En la primera de las categorías, se ha estimado igualmente oportuno incorporar al Premio Ciudadanía a la Calidad de los Servicios Públicos, creado por el Observatorio para la Calidad de los Servicios Públicos, entidad sin ánimo de lucro constituida para contribuir a la difusión e implantación en el ámbito público de sistemas de calidad. A través de las tres ediciones celebradas, este premio se ha convertido en una referencia de ámbito estatal en nuestro país, que resultaba aconsejable integrar en el presente sistema de premios conservando su denominación Ciudadanía, que resalta así su enfoque al ciudadano».

Llobregat, Juan Antonio Vázquez Cortado), del Conseller de Governació i Administracions Públiques de la Generalitat de Catalunya Xavier Sabaté i Ibarz), y del Director General de Inspección, Evaluación y Calidad de los Servicios del MAP y más tarde Presidente de la Agencia Estatal de Evaluación y de Políticas y Calidad de los Servicios Públicos Calidad, Juan Antonio Garde Roca.

8. El futuro del Observatorio CSP

Desde el Observatorio CSP se ha considerado siempre esta actividad pegada a las necesidades de los entornos y, por ello nunca se han trazado planes a muy largo plazo. De hecho, la filosofía de renovación del Círculo de Promotores fue diseñada edición tras edición y, en cada ocasión en que se ha continuado impulsando una edición más, ha habido una reflexión posterior a la defensa pública, tras el balance y las evaluaciones de rigor. La convocatoria desde el Gobierno del Estado de los premios generales y la acogida o integración del Premio Ciudadanía en ellos, asegura la continuidad del proyecto básico que se defendía y deja poco espacio para la colaboración de una entidad de las características del Observatorio CSP.

Así, pues, el ciclo de diez años de vida del Observatorio CSP concluyó en 2007, tras la entrega de galardones de la cuarta edición del Premio Ciudadanía, mixto en su organización y en la metodología de identificación de los mejores, como se ha señalado, comenzando otro ciclo enfocado a la observación de otra zona de la pirámide, justo en la base, tan relevante como la otra, desde los mismos valores que permitieron la experiencia de éxito que se ha descrito y cuyo testigo se ha entregado intencionadamente.

Tras la autodisolución del Observatorio CSP, la actividad de impulso, observación, evaluación y reconocimiento se comenzó a modificar y, actualmente, las que fueron sus señas de identidad iniciales se desarrollan en buena parte desde una entidad creada en 2003, cuyo patronato lideran antiguos miembros del Observatorio CSP: la Fundación para los Compromisos de Calidad (IFQA, por sus siglas en inglés, www.ifqa.org).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

Löffler, E. (1996), «La modernización del sector público desde una perspectiva comparativa: conceptos y métodos para evaluar y premiar la calidad en el sector público en los países de la O.C.D.E.», Documentos INAP 8, Madrid: INAP.

MAP (2003), *CAF. El Marco Común de Evaluación*. Madrid: MAP-BOE.

– (2003), *Guía de Autoevaluación para la Administración Pública. Modelo Iberoamericano de Excelencia*. Madrid: MAP-FIIAPP.

– (2004), *Guía de Autoevaluación para la Administración Pública. Modelo EFQM de Excelencia* (2004), Madrid: MAP-BOE (4ª ed.)

– (2004), *Modelo EFQM de Excelencia. Caso Práctico para la Administración Pública*, Madrid: MAP-BOE.

– (2006), *Guía de Evaluación. Modelo EVAM*, Madrid: MAP.

Monar, F. et al. (2001), *10 experiencias de éxito en Servicios Públicos. Memoria de la primera edición del Premio Ciudadanía*. Palma de Mallorca: Observatorio CSP.

Monar, F. *et al.* (2003), *10 experiencias de éxito en Servicios Públicos. Memoria de la segunda edición del Premio Ciudadanía*. Palma de Mallorca: Observatorio CSP.

Monar, F. *et al.* (2005), *10 experiencias de éxito en Servicios Públicos. Memoria de la tercera edición del Premio Ciudadanía*. Palma de Mallorca: Observatorio CSP.

Moreno, J. L. *et al.* (1998), *Excelencia y Calidad en los Servicios Públicos. Plan de Calidad y memoria del Premio 1997-1998*. Madrid: Comunidad de Madrid.

Observatorio CSP (1999), Memoria del Seminario «La evaluación de los servicios públicos desde la perspectiva de los premios a la calidad en el contexto europeo». Palma de Mallorca: Centre Balears Europa.

Ruiz López, J. (2004), «*Lo importante es participar*: el papel de los premios a la calidad en la institucionalización de la evaluación», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 30-31: 101-126.

Recursos en Internet:

www.aec.es

www.premio-ciudadania.com

www.aeval.es

www.ifqa.org

www.femp.es

www.eipa.nl

www.eipa.eu

www.centrosdeexcelencia.com