

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 Administración General del Estado durante 2008

Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el Marco General para la Mejora de la Calidad en la AGE

OBSERVATORIO DE LA CALIDAD
DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE LA PRESIDENCIA

Primera versión: octubre 2010

© Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas
y la Calidad de los Servicios

Edita: Ministerio de la Presidencia.

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

Directora del Informe:

Eloísa del Pino Matute, Directora del Observatorio de Calidad de los
Servicios de AEVAL.

Equipo de redacción:

Eloísa del Pino Matute
Eloy Cuellar Martín
José M. Díaz Pulido

Director del Departamento de Calidad de los Servicios:

Joaquín Ruiz López

Presidenta de AEVAL:

María Luisa Carcedo Rocés

NIPO: 012-10-004-0

Catálogo General de Publicaciones Oficiales: <http://www.060.es>

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 ADMINISTRACIÓN
GENERAL DEL ESTADO DURANTE 2008

Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios
Ministerio de la Presidencia

Diciembre de 2009

Índice

ÍNDICE DE CUADROS, TABLAS Y GRÁFICOS	7
I. LA EVALUACIÓN DE LA ACTIVIDAD DE LOS MINISTERIOS EN MATERIA DE CALIDAD: ANTECEDENTES Y OBJETIVOS	10
II. METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN DE LA ACTIVIDAD DE LOS MINISTERIOS	13
III. UNA PANORÁMICA GENERAL DE LA ACTIVIDAD MINISTERIAL EN MATERIA DE CALIDAD	19
IV. EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE ANÁLISIS DE LA DEMANDA Y EVALUACIÓN DE LA SATISFACCIÓN	23
1. Descripción y dimensiones del Programa de análisis de la demanda y evaluación de la satisfacción de los usuarios.	23
2. Evaluación de la implantación del Programa de Análisis de la Demanda y Evaluación de la Satisfacción de los Usuarios	24
La cobertura de los programas	24
La adhesión de los estudios a la metodología recomendada	26
3. Evaluación de los resultados del Programa de análisis de la demanda y evaluación de la satisfacción de los usuarios	28
La utilización de los hallazgos de los análisis de la demanda para desarrollar otros programas del marco	28
La utilización de los hallazgos de las evaluaciones de la satisfacción para desarrollar otros programas del Marco	30
4. Recapitulación	31
V. EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE CARTAS DE SERVICIOS	33
1. Descripción y dimensiones del Programa de Cartas de Servicios	33
2. Evaluación de la implantación del Programa de Cartas de Servicios	35
La cobertura del programa	35
La adhesión de los estudios a la metodología recomendada	37

3. Evaluación de los resultados del Programa Cartas de Servicios	41
Las garantías para los ciudadanos	41
El cumplimiento de los Compromisos recogidos en las Cartas	43
El impacto de las Cartas de Servicio en las organizaciones y en los propios ciudadanos	45
4. Recapitulación	45
VI. Evaluación del Programa de Quejas y Sugerencias	47
1. Descripción y dimensiones del Programa de Quejas y Sugerencias	47
2. Evaluación de la implantación del programa de Quejas y Sugerencias	49
Los puntos para la Presentación de Quejas y Sugerencias	49
La influencia de los puntos para la presentación de quejas y sugerencias en el número de quejas y sugerencias recibidas	52
Recepción de quejas y sugerencias por canales de presentación	54
3. Evaluación de los resultados del Programa de Quejas y Sugerencias	56
Las quejas y sugerencias recibidas por los distintos ministerios	56
Los motivos por los que los ciudadanos se quejan y sugieren	58
El plazo de contestación a las quejas y sugerencias.	61
El uso de la información aportada por las Unidades de Quejas y Sugerencias para mejorar el servicio a los ciudadanos	63
La satisfacción con el programa de Quejas y Sugerencias	64
4. Recapitulación	65
VII. EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LAS ORGANIZACIONES	68
1. Descripción y dimensiones del Programa de Evaluación de la Calidad de las Organizaciones.	68
2. Evaluación de la implantación del programa de Calidad de las organizaciones	69
El volumen de las Autoevaluaciones	69
El volumen de las Evaluaciones Externas	71
3. Evaluación de los resultados del programa de Calidad de las organizaciones	72
La mejoras identificadas por el programa	72
La mejoras implementadas o en proceso de implementación	73
4. Recapitulación	73
VIII. EL PROGRAMA DE RECONOCIMIENTO	74
1. Descripción y dimensiones del Programa de Reconocimiento	74
2. Evaluación de la implementación del programa de Reconocimiento	75
El Subprograma de Reconocimiento a la Excelencia	75
El Subprograma de Premios a la Calidad y la Innovación de la Gestión Pública	77

3. Resultados del Programa de Reconocimiento	78
Subprograma de Certificaciones	78
Subprograma de Premios	79
4. Recapitulación	80
IX. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	81
Recomendaciones en relación con los Programas de Análisis de la Demanda y Evaluación de la Satisfacción de los Usuarios	82
Recomendaciones en relación con el Programa de Cartas de Servicios	83
Recomendaciones en relación con el Programa de Quejas y Sugerencias	84
Recomendaciones en relación con el Programa de Evaluación de la Calidad	85
Recomendaciones en relación con el Programa de Reconocimiento	86
X. BIBLIOGRAFÍA	88
ANEXOS	90
Anexo I. Acrónimos utilizados.	90
Anexo II: Reconocimientos a la excelencia	91
Organizaciones con nivel de excelencia certificado durante el año 2008 conforme al Modelo EFQM de Excelencia	91
Organizaciones con nivel de excelencia certificado durante el año 2008 conforme al Modelo EVAM (Evaluación, Aprendizaje y Mejora)	91
Certificaciones del Nivel de Excelencia emitidas por el Agencia de Evaluación y Calidad (Convocatoria 2007) conforme al Modelo EFQM de Excelencia	91
Certificaciones del Nivel de Excelencia emitidas por el Agencia de Evaluación y Calidad (Convocatoria 2006) conforme al Modelo EFQM de Excelencia	92
Anexo III. Candidaturas presentadas a los premios en 2008	93

Índice de Cuadros, Tablas y Gráficos

Cuadro 1. Los Programas del Marco General para la Mejora de la Calidad de la Administración General del Estado	14
Cuadro 2. Causas de quejas y sugerencias exploradas.....	16
Gráfico 3. Número de ministerios que han realizado acciones en los distintos programas del Marco General para la Mejora de la Calidad del RD 951/2005	20
Tabla 4. Acciones realizadas en cada Programa del Marco General para la Mejora de la Calidad por Unidad Convencional	20
Gráfico 5. Acciones realizadas en cada Programa del Marco General para la Mejora de la Calidad por Unidad Convencional	22
Gráfico 6. Total estudios de análisis de la demanda realizados en la AGE (2008)	25
Gráfico 7. Total de estudios de evaluaciones de la satisfacción de los usuarios realizadas en la AGE (2008).....	25
Gráfico 8. Metodología empleada en los Estudios de Análisis de la Demanda.....	27
Gráfico 9. Metodología empleada en los estudios para los Estudios de Satisfacción por ministerio	28
Gráfico 10. Porcentaje de estudios de análisis de la demanda usados para definir atributos del servicio	29
Gráfico 11. Porcentaje de estudios de análisis de la demanda usados para definir contenidos de las encuestas de satisfacción a los usuarios (2008).....	30
Gráfico 12. Porcentaje de estudios de satisfacción cuyos resultados se utilizan para programar iniciativas de mejora en los distintos ministerios (2008)	31
Tabla 13. Evolución de la publicación de Cartas de Servicios convencionales y electrónicas y de sus actualizaciones en la AGE	35
Gráfico 14. Número de Cartas de Servicios declaradas vigentes en la Administración General del Estado a 31 de diciembre de 2008.....	36
Gráfico 15. Número de cartas de servicios por unidad convencional en los distintos ministerios (2008)	37
Gráfico 16. Esquema de pasos sucesivos para la elaboración de una Carta de Servicios	38

Tabla 17. Número de Cartas de Servicios que usan las técnicas recomendadas para definir o revisar sus compromisos de calidad (2008)	40
Gráfico 18. Porcentaje de Cartas de Servicios con medidas de subsanación por Ministerios hasta 2008.....	42
Gráfico 19. Porcentaje de cartas con revisión de indicadores por ministerio hasta 2008.....	43
Gráfico 20. Porcentaje declarado de cumplimiento de compromisos de las Cartas de Servicios de los distintos Ministerios (2008).....	44
Cuadro 21. Preparación de la Unidad de Quejas y Sugerencias.....	49
Gráfico 22. Puntos para la Presentación de Quejas y Sugerencias en los distintos Departamentos Ministeriales (2008).....	50
Gráfico 23. Puntos para la Presentación de Quejas y Sugerencias en los distintos Departamentos Ministeriales por Unidad Convencional (2008)	51
Gráfico 24. Puntos para la Presentación de Quejas y Sugerencias en los distintos Departamentos Ministeriales por Unidad Convencional (2008)	51
Gráfico 25. Relación entre los puntos de presentación y el número de quejas y sugerencias recibidas de forma presencial por los distintos Departamentos Ministeriales (2008)	53
Tabla 26. Comparación de las preferencias declaradas para contactar con la Administración Pública y los datos registrados sobre el canal de presentación de quejas y sugerencias (2008).....	54
Gráfico 27. Número de Quejas recibidas en los distintos Departamentos según canal de presentación en (2008)	55
Gráfico 28. Número de Sugerencias recibidas en los distintos Departamentos según canal de presentación en (2008)	56
Gráfico 29. Número de Quejas recibidas en los distintos Departamentos en (2008)	57
Gráfico 30. Número de Sugerencias recibidas en los distintos Departamentos en (2008)	58
Gráfico 31. Distribución de las quejas y sugerencias recibidas en la AGE por motivos (2008).....	59
Gráfico 32. Distribución del número de quejas por plazo de contestación en los distintos ministerios (2008).....	62
Gráfico 33. Distribución del número de sugerencias por plazo de respuesta en los distintos ministerios (2008).....	63
Tabla 34. Utilización de la información recibida por las Unidades de Quejas y Sugerencias para la mejora de la calidad de los servicios (2008).....	64
Gráfico 35. La evolución del grado neto de satisfacción ciudadana con la respuesta que la administración ha proporcionado a sus quejas. Diferencia de porcentajes: (Muy o bastante satisfecho – poco o nada satisfecho).....	65
Tabla 36. Número de procesos de autoevaluación realizados durante 2008 en los distintos Ministerios (datos declarados).....	70
Tabla 37. Número de evaluaciones externas realizadas durante 2008 en los distintos Ministerios (datos declarados).....	71

Tabla 38. Número de áreas de mejora identificadas, implantadas y en proceso de implementación durante 2008 en los distintos Ministerios (datos declarados).....	72
Cuadro 39. Tipos de Sellos en función del modelo y rango de puntuación que contemplan	74
Cuadro 40. Tipos de Premios a la Calida e Innovación en la Gestión Pública contemplan	75
Gráfico 41. Ministerios que han obtenido certificación emitida por AEVAL conforme al programa del RD 951/2005, en (2008)	76
Gráfico 42. Solicitudes de certificaciones o sellos no vinculados al programa de reconocimiento del RD 951/2005, por los distintos Ministerios (2008).....	77
Gráfico 43. Candidaturas a premios presentadas por los distintos Ministerios (2008)	78

I. La Evaluación de la actividad de los Ministerios en materia de calidad: antecedentes y objetivos

Este documento recoge el análisis de las actividades que, con la finalidad de mejorar la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos, realizaron los Ministerios en 2008. Desde finales de la década de los años 80, en la Administración General del Estado se han puesto en marcha de forma constante, numerosas y relevantes iniciativas con el propósito de contribuir a la mejora de los servicios públicos que los ciudadanos reciben. Estas medidas han incluido desde programas de formación que han ayudado a la socialización de los empleados públicos en una nueva cultura administrativa orientada al servicio a la ciudadanía, hasta varios cambios normativos que han tenido como consecuencia el fortalecimiento del papel del ciudadano en su relación con la administración pública. Asimismo, especialmente los tres últimos lustros han contemplado la introducción de diferentes programas que, como el de Cartas de Servicio o el de Quejas y Sugerencias, existen también en otros países de nuestro entorno. Fruto de estos esfuerzos es indudable que puede afirmarse que para la ciudadanía es hoy más sencillo hacer valer derechos que son además más numerosos frente a la administración.

Aún pudiéndose realizar un balance global positivo de las iniciativas emprendidas por la Administración General del Estado (AGE), el hecho de que algunos de los programas funcionasen como compartimentos estancos, sin que existiera una buena coordinación entre los mismos, junto a la experiencia adquirida en esos años, justificaron la necesidad de profundizar en las medidas implantadas y abordar otras nuevas desde una perspectiva integral, que redundase en el mejor funcionamiento de la AGE. El Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el Marco General para la Mejora de la Calidad en la AGE ha sido una primera respuesta a estas necesidades. Aunque algunos de estos programas ya existían en distintas normas, este

Real Decreto se ocupó de unificarlos de forma coherente bajo un mismo paraguas legal. El Real Decreto recoge los siguientes programas: Análisis de la Demanda y Evaluación de la Satisfacción de los Usuarios de los Servicios; Cartas de Servicios; Quejas y Sugerencias; Evaluación de la Calidad de las Organizaciones; Reconocimiento; y, finalmente, el Observatorio de Calidad de los Servicios.

La creación de la Agencia de 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, ha supuesto avanzar otro paso hacia la consolidación de un elemento clave en la cultura de la calidad mediante la apuesta por la evaluación de estos programas públicos. En concreto, en su seno, el Observatorio de Calidad de los Servicios es el responsable de realizar el seguimiento de los programas del Marco General para la Calidad. Se da así cumplimiento al artículo 28, párrafo 3, del Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, que establece que el Observatorio presentará y difundirá públicamente cada año, un informe que contendrá información derivada de la aplicación del resto de los programas de calidad regulados por esa misma norma. Este documento de evaluación deberá incluir conclusiones y recomendaciones o propuestas de mejora. Es por tanto, el propio marco regulador de los programas que integran el Marco General para la Mejora de la Calidad en la AGE el que establece la necesidad de abordar anualmente su evaluación.

Más recientemente, el Real Decreto 1039/2009 de 29 de junio ha consolidado las competencias de AEVAL en relación con los programas del Marco General para la Mejora de la Calidad. Tal norma especifica que, transcurridos más de dos años desde la creación de AEVAL, la experiencia adquirida aconseja, en beneficio de la claridad procedimental, unificar en la Agencia las competencias en materia de calidad que, hasta ese momento, se encontraban repartidas entre ésta y la Secretaría de Estado para la Función Pública. En concreto, la disposición adicional tercera del citado Real Decreto establece que las menciones a la extinta Secretaría General para la Administración Pública contenidas en el Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, han de entenderse referidas a AEVAL. Por otra parte, la disposición adicional cuarta del Real Decreto 1039/2009 determina que AEVAL, de acuerdo con los principios administrativos de cooperación y de colaboración, remitirá anualmente a la Secretaría de Estado para la Función Pública el informe de seguimiento de los programas de calidad.

Así pues, este informe realizado por el Observatorio de Calidad de los Servicios de AEVAL da cumplimiento a lo establecido en las normas citadas sobre el seguimiento de los programas. En este informe se ha querido proporcionar una panorámica general de la situación de los programas, que servirá para que los propios Ministerios se ubiquen en el mapa de la calidad y puedan conocer y aprovecharse mutuamente de sus iniciativas. Además, las conclusiones incluidas en este documento que, en su mayoría se ha realizado a partir de la información suministrada por los propios Ministerios a instancia de AEVAL, son el fruto de un análisis que va más allá del seguimiento de lo hasta ahora efectuado por cada departamento. Asimismo, las recomendaciones incluyen propuestas para la mejora tanto de la implementación como de los resultados de los propios programas y, en consecuencia, de los servicios públicos.

En el siguiente apartado de este documento se expone la metodología utilizada para realizar el análisis. En el tercer apartado se proporciona una panorámica general de la situación de los programas en los diferentes Ministerios. A continuación, a partir del apartado cuarto, se presenta el resultado del análisis de los programas de Análisis de la Demanda y de Evaluación de la Satisfacción de los Usuarios de los Servicios; el

programa de Cartas de Servicios; el de Quejas y Sugerencias; el de Evaluación de la Calidad de las Organizaciones; y el programa de Reconocimiento. Finalmente, el capítulo séptimo se dedica a las conclusiones y a las recomendaciones.

II. Metodología de la Evaluación de la Actividad de los Ministerios

Como ya se ha mencionado, el objeto de análisis de este informe son los programas que forman parte del Marco General para la Mejora de la Calidad en la Administración General del Estado (véase Cuadro 1) a excepción del programa del Observatorio de Calidad de los Servicios Públicos que es precisamente la unidad que realiza la evaluación. La evaluación cuyos resultados se recogen en este documento incluye a todos los ministerios existentes a diciembre de 2008. Como novedad en relación con años anteriores, en esta ocasión, se requirió a los ministerios que excluyeran de los datos que proporcionan al Observatorio la información relativa a las Agencias Estatales que se han configurado conforme a la Ley 28/2006 de 18 de julio, por ser éstas objeto de un informe particularizado.

Desde un punto de vista temporal, como se ha mencionado, la evaluación abarca el año natural de 2008. Hasta la fecha, desde AEVAL se habían realizado análisis similares en 2006 y 2007. Sin embargo, la comparación entre los distintos años no es posible excepto en algunos datos. Ello se debe tanto al cambio de metodología utilizada para recoger la información, en el caso de 2006, como a las modificaciones en la estructura ministerial que el propio Gobierno de la Nación ha realizado a lo largo de esta misma legislatura.

Cuadro 1. Los Programas del Marco General para la Mejora de la Calidad de la Administración General del Estado

Programas de análisis de la demanda y de evaluación de la satisfacción de los usuarios

Estos programas tienen como finalidad la obtención de información sobre lo que los ciudadanos esperan y perciben acerca de servicios públicos específicos. Para ello, los órganos y organismos de la AGE deben realizar estudios que busquen recoger este tipo de datos con respecto a los servicios de cuya prestación sean responsables, utilizando para ello técnicas de investigación cualitativas y 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, en especial, sus requisitos, las formas y los medios para acceder a él y los tiempos de respuesta. La periodicidad de estos estudios se determinará, en su caso, en la correspondiente carta de servicios. Los estudios de evaluación de la satisfacción de los usuarios deben perseguir la medición de la percepción que tienen tales usuarios sobre la organización y los servicios que presta. Las mediciones de la percepción se realizarán de forma sistemática y permanente.

Programa de Cartas de servicios

Constituyen un instrumento a través del cual los órganos, organismos y entidades informan a los ciudadanos y usuarios sobre los servicios que tienen encomendados, sobre los derechos que les asisten en relación con aquellos y los compromisos de calidad en su prestación. Las cartas de servicios pueden referirse al conjunto de los servicios que gestionan o exclusivamente a un servicio concreto prestado por el organismo público. Existen dos tipos de cartas: cartas de servicios convencionales y cartas de servicios electrónicos.

Programa de Quejas y sugerencias

Este programa implica que 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. Asimismo, deberán ofrecer a los ciudadanos respuesta a sus quejas o sugerencias, informarles de las actuaciones realizadas y, en su caso, de las medidas adoptadas.

Programa de Evaluación de la Calidad de la Gestión

Tal programa establece la conveniencia de realizar evaluaciones de la gestión de la calidad a partir de modelos reconocidos como CAF, EFQM, Iberoamericano o EVAM, sin perjuicio de otros modelos que ya se vengán aplicando o puedan aplicarse en distintos departamentos ministeriales. La evaluación se puede articular 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.

Participación en Programas de Reconocimiento

Este 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 del Ministerio de Presidencia, de las organizaciones conforme a los modelos de gestión de calidad y la concesión de un sello, según el nivel de excelencia comprobado. Podrán solicitar esta certificación aquellas organizaciones que hayan realizado su correspondiente autoevaluación y así lo soliciten. El subprograma de premios a la calidad e innovación en la gestión pública está destinados 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 en la gestión de la información y del conocimiento, así como de las tecnologías.

Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos

El Observatorio se configura como una plataforma de análisis periódico de la percepción ciudadana sobre los servicios públicos de la AGE y constituye un instrumento de evaluación de los restantes programas. Al definir los contenidos del Informe anual del Observatorio de la Calidad de los Servicios, se dispone que contemplará la información “derivada de la aplicación de los otros programas de calidad regulados en este real decreto”

Fuente: elaboración propia tomando como referencia el Real Decreto 951/2005, de 29 de julio.

De acuerdo con la finalidad de los programas, la mejora de la calidad de los servicios públicos, la evaluación que aquí se ha realizado se ha orientado tanto al análisis de la implementación de cada uno de los programas como al de los resultados obtenidos por los mismos.

En concreto, la *evaluación de la implementación* de los programas recoge información sobre la cobertura de los programas y sobre la calidad del proceso. La primera se refiere a hasta qué punto el programa está extendido en los organismos y unidades de la AGE. Para poder establecer la cobertura de los programas se utilizan, como unidades de análisis, además de a los propios ministerios, las denominadas *unidades convencionales*, con el objetivo de ofrecer un criterio más homogéneo de comparación de los distintos ministerios. De este modo, al realizar el análisis, se construyen diversos indicadores como el número de ministerios o el número de acciones de los programas del Marco realizadas por unidad convencional. En relación con la unidad convencional se ha acordado considerar como tal Unidad en el nivel de Servicios Centrales y Organismos dependientes a las Subdirecciones Generales y en el nivel periférico a las Delegaciones, Direcciones Territoriales o equivalentes. La segunda, la evaluación de la implementación sobre la calidad del proceso, se refiere al grado de adecuación del programa o de los instrumentos que en el mismo se utilizan (como encuestas u otras técnicas) a los criterios metodológicos establecidos por las guías soporte existentes, cuya definición además se relaciona directamente con los objetivos que se pretenden alcanzar.

Por su parte, la *evaluación de los resultados* se refiere al grado de cumplimiento de los objetivos definidos para cada programa en el Real Decreto 951/2005 y, en especial, si se logra la mejora de los servicios. Por un lado, es importante observar la contribución de cada programa al cumplimiento de uno de los objetivos estratégicos del Marco General para la Mejora de la Calidad. En concreto, se evalúa hasta qué punto cada programa interactúa con los demás programas del Marco General con los que se relaciona. Por otro lado, se han analizado los resultados vinculados directamente a los objetivos estratégicos y específicos del programa.

En concreto en relación con el *Programa de Análisis de la Demanda y de Evaluación de la Satisfacción de los Usuarios* se ha analizado la cobertura del programa y se han explorado las metodologías utilizadas en tales estudios y su adecuación a los consejos de las guías metodológicas. Para analizar los resultados del Programa de Análisis de la Demanda y de Evaluación de la Satisfacción se ha atendido a la utilización de los hallazgos obtenidos a través de estos estudios para el diseño del resto de los programas incluidos en el propio Real Decreto, particularmente en el proceso de elaboración y actualización de las Cartas de Servicios y, en su caso, para abordar otras acciones de mejora continua.

Respecto al Programa de *Cartas de Servicios*, en primer lugar se ha analizado el grado de implantación de estos instrumentos en los distintos Ministerios y unidades convencionales. A continuación se analiza el grado de adecuación a la metodología recomendada, en particular, el número de Cartas de Servicios que basan la definición de sus compromisos en análisis previos de la demanda, encuestas de satisfacción o en la información obtenida por las unidades de quejas y sugerencias. También se analiza el número de Cartas que contienen (y revisan) los indicadores para el cumplimiento de sus estándares de calidad. Además, se estudia el grado de cumplimiento de los compromisos contenidos en las Cartas de Servicios, declarado por las Inspecciones de Servicios. Finalmente, con datos procedentes de otras fuentes, se revisa cuál es el

impacto de las Cartas en las propias organizaciones y el grado de conocimiento de las mismas por parte de los ciudadanos.

En cuanto al *Programa de Quejas y Sugerencias*, el análisis se ha referido en primer lugar al grado de cobertura del programa. En particular, se ha tratado de comprobar la existencia de alguna relación entre el grado de implementación del programa y el número de quejas ciudadanas. Asimismo, se han explorado distintos aspectos relativos a los canales de presentación de quejas y sugerencias. Además, se ha comprobado que las actuaciones de los ministerios en materia de quejas y sugerencias se adhieren la Guía aprobada mediante la Resolución de 6 de febrero de 2006.

En segundo lugar, se han analizado los motivos de presentación de quejas y sugerencias. Para poder clasificar las quejas y sugerencias, los ministerios han contado con una plantilla en la que debían consignar el tipo de queja recibida en función de cinco asuntos (véase Cuadro 2): la calidad y el acceso a la información; el trato a los ciudadanos; la calidad del servicio que contempla asuntos como la valoración de la cantidad de trámites administrativos, los horarios o los tiempos de espera; la accesibilidad y acondicionamiento de las instalaciones; y, por último, el incumplimiento de los compromisos establecidos en las Cartas de Servicio. Con el objetivo de establecer el logro de los objetivos del programa se ha estudiado también cual es el rendimiento del mismo en términos de cumplimiento de plazos. Este análisis aporta una información muy valiosa, puesto que permite identificar los aspectos del funcionamiento de las organizaciones y los servicios públicos que motivan quejas de los ciudadanos. Finalmente, se evalúa la satisfacción de los ciudadanos con el programa utilizando datos procedentes de la Encuesta sobre Calidad de los Servicios Públicos realizada por el Observatorio en 2008.

Cuadro 2. Causas de quejas y sugerencias exploradas

1.- INFORMACIÓN

11 Accesibilidad a los puntos de información

111 Presencial

112 Telefónica

113 Telemática

12 Calidad de la información:

121 Información deficiente o incompleta

122 Falta de capacidad o nivel de conocimientos del funcionario

123 Nivel de definición de los requisitos previos

2.- TRATO A LOS CIUDADANOS

21 Falta de amabilidad, cortesía o educación

22 Falta de interés en ayudar al ciudadano

23 Autoritarismo

24 Falta de equidad en el trato

25 Conocimientos y ayuda de los funcionarios.

26 Nivel de comprensión de los problemas planteados

3.- CALIDAD DEL SERVICIO

31 Falta de simplicidad del procedimiento administrativo

32 Tiempos de espera excesivos

33 Problemas de coordinación entre unidades administrativas y/o Departamentos

34 Petición de documentación innecesaria

35 Falta de recursos humanos

36 Horarios
37 Falta de cumplimiento de las expectativas de servicio al ciudadano
38 Defectuosa, incompleta o no prestación del servicio
4.- INSTALACIONES
41 Accesibilidad de las instalaciones
42 Barreras físicas o arquitectónicas
43 Condiciones ambientales y físicas
44 Recursos tecnológicos
45 Mobiliario
46 Falta de espacios o inadecuación de los existentes
5.- INCUMPLIMIENTO DE COMPROMISOS DE CARTAS DE SERVICIOS
6.- OTRAS

Fuente: Guía para la gestión de las quejas y sugerencias de la Subdirección General de Calidad (2006)

En relación con el *Programa de Evaluación de las Organizaciones*, como en los otros programas, se analiza en primer lugar el grado de implementación, detallando el número de autoevaluaciones y evaluaciones externas realizadas en los distintos departamentos ministeriales. Esta información se presenta desagregada por modelos de evaluación (EFQM, EVAM u otras metodologías), lo que permite conocer el grado de desarrollo de cada modelo en la AGE. En cuanto a los resultados de los programas, se analiza el número de áreas de mejora identificadas en las autoevaluaciones y las iniciativas de mejora que se han implementado o están en proceso de hacerlo.

Por último, por lo que se refiere al *Programa de Reconocimiento* se ha analizado el volumen, la distribución de las certificaciones conseguidas por los distintos ministerios y los niveles de puntuación alcanzados. En el subprograma de premios se contabilizan las candidaturas presentadas por parte de los ministerios y se repasan los premios finalmente concedidos.

Para llevar a cabo la evaluación, el Observatorio solicitó la colaboración de la Comisión Coordinadora de las Inspecciones Generales de Servicios de los departamentos ministeriales con el objetivo de recabar la información relativa a las unidades convencionales y los programas relacionados en el Real Decreto 951/2005. Con todos ellos se mantuvo una reunión explicativa de la metodología y los plazos en el mes de junio de 2009. En dicha reunión se establecieron las fórmulas de comunicación y los plazos para llevar al efecto la recogida de información. Además, se facilitó la siguiente documentación a cada departamento ministerial:

- Hoja de cálculo para la recogida de datos referida a los programas del MGCAGE
- Catálogo de datos básicos a utilizar como guía de consulta
- Principales resultados en cada ministerio en la evaluación anterior (datos de 2007).

A partir de la recepción en el Observatorio del documento de recogida de datos en formato hoja de cálculo enviado por cada ministerio, se han elaborado varios indicadores, que se analizan en este informe. Finalmente, el primer borrador del informe se ha enviado a los ministerios con el objetivo de que desde las Inspecciones se puedan realizar los comentarios o matizaciones oportunas a la información contenida en el mismo.

Además de la información procedente de cada uno de los ministerios, este informe también incluye otros datos derivados de otros análisis realizados por el Observatorio de Calidad de los Servicios como es el Informe sobre la *Percepción Social de los Servicios Públicos en España (1985-2008)* efectuado en 2009. Este documento, entre otra abundante información, recoge datos acerca de la valoración ciudadana acerca de algunos de los programas del Marco analizados en este informe. Asimismo, se utilizan otras fuentes que se recogen en el apartado de la bibliografía.

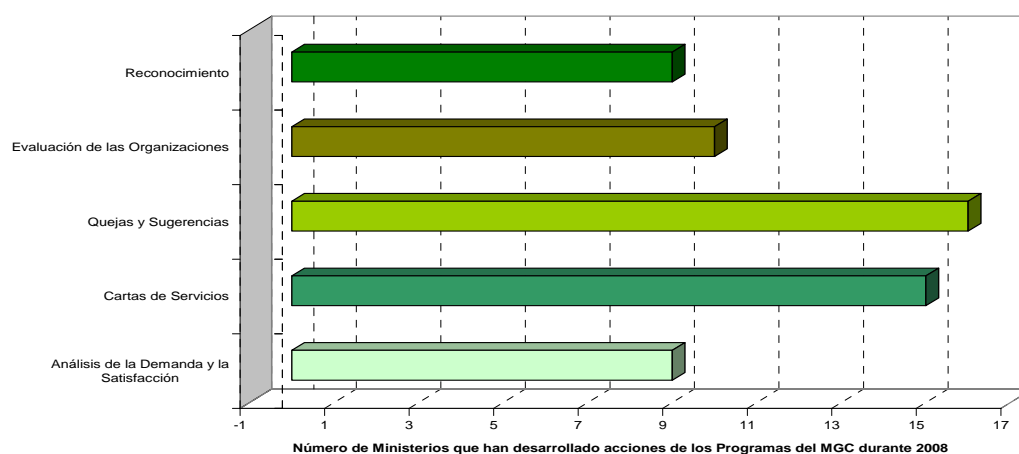
III. Una panorámica general de la actividad ministerial en materia de calidad

La valoración comparada del grado de implantación de los programas que conforman el Marco General para la Mejora de la Calidad del RD 951/2005 es una tarea compleja, puesto que cada uno de los programas necesita indicadores diferentes que puedan reflejar su realidad. Una primera aproximación al grado de desarrollo de los programas del Marco puede realizarse contabilizando cuántos ministerios han realizado acciones relativas a la implantación del programa (véase Gráfico 3). Como puede apreciarse, el programa de Cartas de Servicios está desarrollado en quince ministerios, es decir, en todos ellos excepto en el de Vivienda y en el de Asuntos Exteriores y de Cooperación. En el resto de los ministerios al menos existía una Carta de Servicios a fecha de 31 de diciembre de 2008.

Todos los ministerios menos el Ministerio de Ciencia e Innovación declaran que han establecido puntos de presentación de quejas y sugerencias. La implantación de puntos de presentación de quejas y sugerencias es clave para el desarrollo de este programa, ya que, como se verá en el apartado dedicado a la evaluación del programa, el volumen de quejas y sugerencias recibidas por los ministerios se relaciona de forma muy importante con el número de puntos para la presentación existentes.

El programa de Análisis de la Demanda y Evaluaciones de Satisfacción se ha implantado en algo más de la mitad de los ministerios analizados. Según la información recibida de las Inspecciones Generales de Servicios, hasta el 31 de diciembre de 2008, se han realizado cincuenta y cuatro análisis de la demanda, por parte de seis ministerios. Las evaluaciones de la satisfacción son más numerosas (367) y han sido desarrolladas por nueve ministerios (en concreto en el Ministerio de Industria, Defensa, Economía y Hacienda, Educación, Trabajo, Fomento, Interior, Igualdad y Justicia).

Gráfico 3. Número de ministerios que han realizado acciones en los distintos programas del Marco General para la Mejora de la Calidad del RD 951/2005



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos enviados por las Inspecciones de servicios de los distintos Departamentos Ministeriales.

En el programa de Evaluación de las Organizaciones se observa que trece ministerios declaran haber realizado actividades relacionadas con el mismo, si bien cada una de las distintas acciones se concentra en un número limitado de ministerios. Por ejemplo, si bien los distintos ministerios declaran que durante 2008 han realizado 206 autoevaluaciones, éstas corresponden sólo a diez ministerios (Defensa, Fomento, Industria, Turismo y Comercio, Trabajo e Inmigración, Administraciones Públicas, Economía y Hacienda, Presidencia, Igualdad, Medioambiente e Interior). En cuanto a las ciento cuatro evaluaciones externas realizadas, corresponden solamente a seis ministerios (Fomento, Defensa, Educación, Economía y Hacienda, Trabajo e Inmigración e Industria, Turismo y Comercio).

Tabla 4. Acciones realizadas en cada Programa del Marco General para la Mejora de la Calidad por Unidad Convencional

	Acciones
Nº de Estudios de Satisfacción de los Usuarios	367
Nº de Estudios de Análisis de la Demanda	54
Nº de Cartas de Servicios vigentes	314
Nº de Puntos Presenciales Presentación de Quejas y Sugerencias	6.323
Nº. de Quejas y Sugerencias recibidas	39.609
Nº de Autoevaluaciones	206
Nº de Evaluaciones Externas	104
Nº de Certificaciones obtenidas	21
Nº de Candidaturas a premios presentadas	27

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos enviados por las Inspecciones de servicios de los distintos Departamentos Ministeriales.

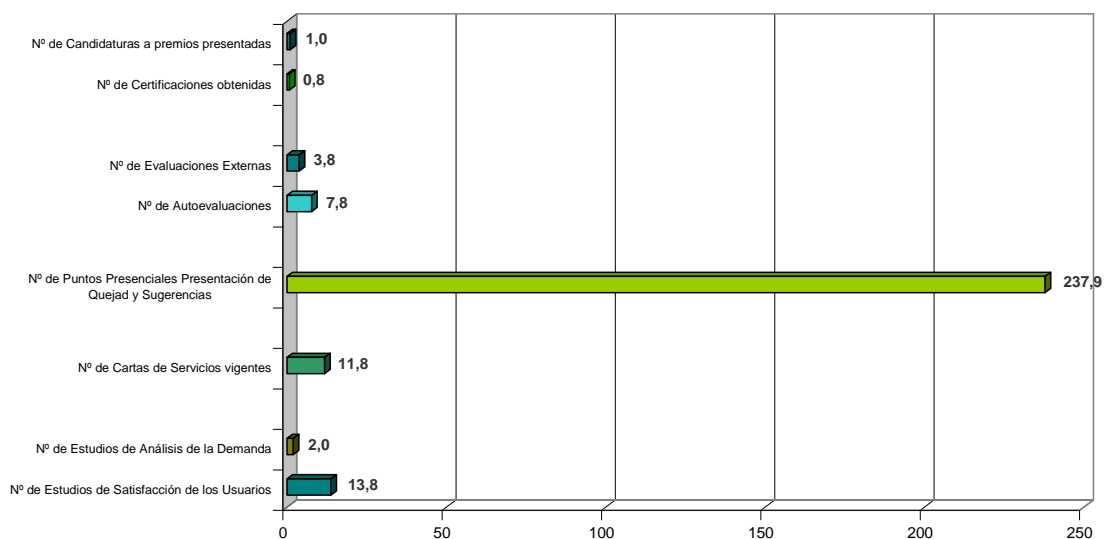
El programa de reconocimiento presenta dos niveles. En el nivel de certificación se consideran los órganos y organismos de la AGE que han obtenido certificación de AEVAL durante el año 2008¹. El número total de certificaciones obtenidas es de veintiuna, nuevamente con un grado elevado de concentración por ministerios. De hecho, sólo han recibido certificaciones cuatro departamentos ministeriales (Presidencia, Justicia, Trabajo e Inmigración y Defensa). El segundo nivel del programa de reconocimiento es el constituido por los distintos premios otorgados por AEVAL (Ciudadanía a las Buenas Prácticas, Excelencia y Buenas Prácticas a la Gestión Interna). En este programa se han contabilizado un total de veintisiete candidaturas en la AGE, presentadas por seis ministerios (Trabajo e Inmigración, Economía y Hacienda, Interior, Administraciones Públicas, Fomento y Cultura). Agregando ambos niveles, es posible contrastar que nueve ministerios desarrollan alguna actividad en el programa de reconocimiento.

Otra aproximación cuantitativa posible al grado de implantación de los distintos Programas del Marco General para la Mejora de la Calidad de la AGE es presentar la relación entre número de acciones realizadas y unidades convencionales (Véase Gráfico 5). Esta relación se presenta multiplicada por cien para facilitar su interpretación. En la Administración General del Estado existen 2.658 unidades convencionales. Por supuesto, estos datos ofrecen un panorama general de los programas sin fines comparativos, ya que las acciones de los distintos programas no exigen el mismo volumen de recursos, ni tienen el mismo ámbito de actuación. El mayor número de acciones realizadas es la implantación de puntos de presentación de quejas y sugerencias (en total 6.323), lo que implica que existen 2,4 puntos de presentación por cada unidad convencional en la AGE². El número de Cartas de Servicios ronda el 12 por ciento del número de unidades convencionales. El número de estudios de satisfacción representa el 13 por ciento del número de unidades convencionales, mientras que esta relación es del 2 por ciento para los análisis de la demanda.

1 Como es sabido, existen otras entidades, como por ejemplo AENOR o el Club de Excelencia en Gestión Vía Innovación, que han otorgado certificaciones a las administraciones públicas.

² Estos cocientes no deben interpretarse como un porcentaje al uso, por varios motivos. En primer lugar, es posible que una unidad convencional haya realizado varias acciones del programa (por ejemplo, que tenga más de un punto de presentación, se haya presentado a más de un premio, etc.). En segundo lugar, es posible que una sola acción abarque un ámbito de varias unidades convencionales (por ejemplo, una Carta de Servicios que recoja compromisos de varias unidades convencionales).

Gráfico 5. Acciones realizadas en cada Programa del Marco General para la Mejora de la Calidad por Unidad Convencional



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos enviados por las Inspecciones de servicios de los distintos Departamentos Ministeriales.

En cuanto al número de autoevaluaciones y de evaluaciones externas, suponen, respectivamente, el 7 y casi el 4 por ciento del número de unidades convencionales. Finalmente, el número de candidaturas a premios de AEVAL (27) no llega al 1 por ciento del número de unidades convencionales, aunque algunas de éstas pueden haberse presentado a convocatorias de otras administraciones públicas. Estos datos muestran una notable pero desigual actividad relacionada con los Programas del Marco General para la Mejora de la Calidad en la AGE. En los apartados siguientes de este informe se analizarán detalladamente los resultados de la evaluación de cada uno de los programas en los distintos ministerios.

IV. Evaluación del Programa de Análisis de la Demanda y Evaluación de la Satisfacción

1. Descripción y dimensiones del Programa de análisis de la demanda y evaluación de la satisfacción de los usuarios.

El RD 951/2005, en su capítulo II, establece el Programa de análisis de la demanda y de evaluación de la satisfacción con la finalidad de conocer la opinión de los usuarios sobre los servicios públicos, para así poder mejorar la calidad de éstos. El programa se estructura en dos subprogramas. Por un lado, 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, en especial los requisitos, formas y medios para acceder a los servicios prestados, así como los tiempos de respuesta. La filosofía de los estudios de análisis de la demanda es hacer coincidir, en la medida de lo posible, las mejoras en la organización y otros aspectos del servicio con lo que realmente desean los ciudadanos, específicamente con lo que determina su satisfacción global con el servicio. Sin conocer de forma adecuada cuales son las expectativas de los usuarios se corre el riesgo de que la organización centre demasiados esfuerzos y recursos en cuestiones que realmente no son importantes para los ciudadanos.

El segundo subprograma es el de evaluación de la satisfacción de los usuarios que tiene por objeto la medición de la percepción que tienen los ciudadanos sobre la organización y el servicio que ésta presta. El Real Decreto especifica que las mediciones de la percepción se han de realizar de forma sistemática y permanente. Las evaluaciones permiten a la organización comprobar si los esfuerzos de mejora que se realizan se trasladan a los usuarios de los servicios o, por el contrario, si es necesario corregir algunos aspectos. Los estudios de satisfacción cumplen con otra misión muy

importante, la rendición de cuentas a la ciudadanía sobre el desempeño que ésta percibe en cada organización pública.

En 2008 se han llevado a cabo 54 análisis de la demanda y 367 estudios de satisfacción de usuarios, lo que representa un esfuerzo todavía de pequeñas dimensiones en el conjunto de la AGE. Este relativamente pequeño número de estudios puede estar relacionado con la dificultad técnica y la necesidad de recursos que este tipo de estudios precisan. En este sentido, el artículo seis del RD 951/2005 establece, entre otras, la condición de que en el diseño de los trabajos de investigación (ya sean encuestas, sondeos, entrevistas, grupos de discusión o cualesquiera otros) se empleen modelos de referencia que respeten las características y necesidades de cada órgano u organismo, que prevean todas las dimensiones o atributos relevantes desde el punto de vista del usuario y que permitan la posterior consolidación y comparación de resultados a escala del conjunto de la Administración General del Estado.

A este respecto y en el apartado dedicado al análisis de la demanda y expectativas, la Guía de orientación para la realización de estudios de análisis de la demanda y encuestas de satisfacción, elaborada por la Subdirección General de Calidad de los Servicios del Ministerio de Administraciones Públicas en 2006, recomienda el uso de distintas técnicas de investigación y análisis, “ya que el objetivo final que perseguimos es conocer los atributos del servicio desde la perspectiva del usuario y el peso que cada uno de sus componentes tiene en la satisfacción global con el mismo” (MAP, 2006:19).

La mencionada guía metodológica establece una alternativa para el caso de que los recursos disponibles no permitan la realización de estudios contando con las opiniones de los usuarios directos. En este sentido, también es posible recurrir a los denominados informadores clave o empleados de primera línea, quienes por su posición dentro de la organización, mantienen un contacto directo y continuo con los usuarios y, por tanto, están en buenas condiciones para conocer y trasladar las necesidades y demandas de los ciudadanos. También es posible consultar a organizaciones y asociaciones relacionadas con el servicio (usuarios, consumidores, vecinos, etc.) o a personas que por sus conocimientos o experiencia profesional puedan aportar información relevante para el estudio.

En el caso de los estudios de satisfacción la guía menciona los inconvenientes de los cuestionarios auto-administrados, en los que no existe ningún control sobre las cuotas y composición de la muestra, de tal suerte que es muy probable que las personas que respondan este tipo de cuestionarios presenten características no generalizables. El resultado es que la información recogida por este sistema presenta serias dudas respecto de su representatividad.

2. Evaluación de la implantación del Programa de Análisis de la Demanda y Evaluación de la Satisfacción de los Usuarios

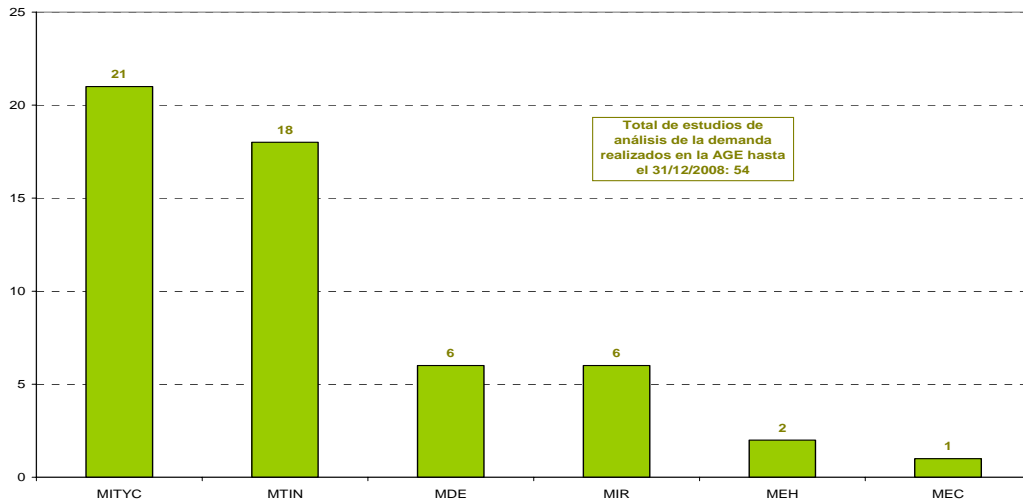
La cobertura de los programas

La cobertura del Programa de Análisis de demanda y Evaluación de la Satisfacción es limitada si esta se mide por el número de ministerios que se ven afectados por el programa. En el caso del primer de los Análisis de la Demanda, únicamente seis departamentos presentan actividad en el subprograma, lo que representa menos de la mitad del total de ministerios analizados.

Hasta finales de diciembre de 2008, en la Administración General del Estado se han realizado un total de cincuenta y cuatro estudios de análisis de la demanda en los

diferentes departamentos ministeriales. El Ministerio de Industria, Turismo y Comercio es el que cuenta con mayor número de estudios realizados (veintiuno, que suponen el 39 por ciento del total), seguido del Ministerio de Trabajo e Inmigración (con dieciocho, que suponen el 33 por ciento de los realizados en la AGE). Los Ministerios del Interior y Defensa han realizado seis estudios cada uno y los Ministerios de Economía y Hacienda y de Educación dos y uno respectivamente.

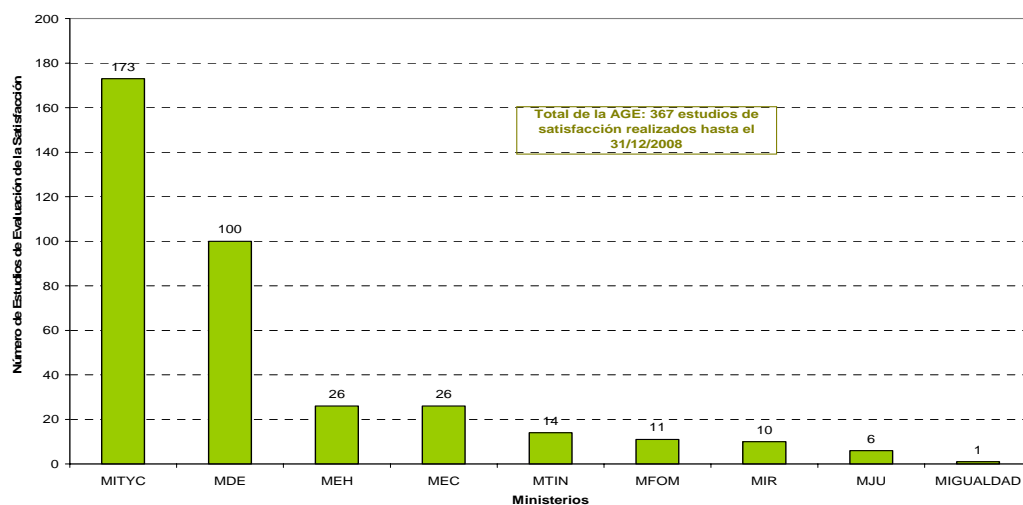
Gráfico 6. Total de estudios de análisis de la demanda realizados en la AGE (2008)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos declarados por los Inspectores de Servicios de los distintos Departamentos Ministeriales.

El subprograma de Evaluación de la Satisfacción presenta una mayor actividad, puesto que se han realizado 367 de estos análisis. Tales estudios se concentran, no obstante, en nueve los departamentos y con mayor intensidad en el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y en el Ministerio de Defensa, con 173 y 100 estudios realizados, respectivamente.

Gráfico 7. Total de estudios de evaluaciones de la satisfacción de los usuarios realizadas en la AGE (2008)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos declarados por las Inspecciones de Servicios de cada Departamento Ministerial.

Los seis ministerios restantes que han desarrollado este subprograma solamente representan el 26 por ciento del total de estudios realizados en la AGE. Los datos son los siguientes: el Ministerio de Educación y el Ministerio de Economía y Hacienda con veintiséis estudios realizados cada uno, seguidos del Ministerio de Trabajo e Inmigración, con catorce estudios, el Ministerio de Fomento, con once, el Ministerio del Interior, con diez estudios y el Ministerio de Igualdad con un estudio.

La adhesión de los estudios a la metodología recomendada

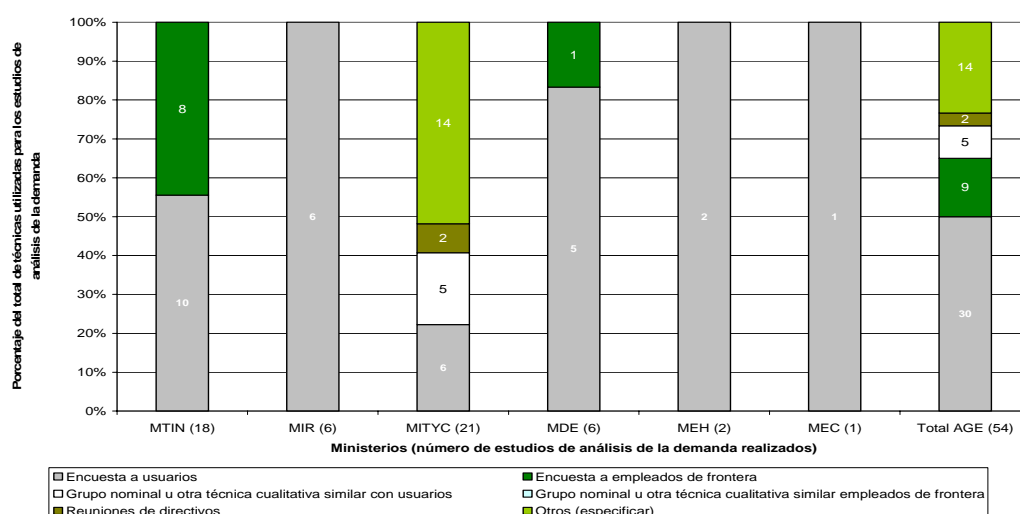
En este apartado se realiza una primera aproximación a la forma en que los estudios que se han puesto en marcha en la AGE se ajustan a las mínimas especificaciones metodológicas recogidas en la guía mencionada. Se trata, sin embargo, de una aproximación general, ya que no se ha tenido ocasión de realizar una evaluación específica del diseño, implementación y de los análisis llevados a cabo alrededor de ellos. Además, en el caso de los estudios de análisis de la demanda, es importante destacar que sólo existe información para seis ministerios, ya que los diez restantes declaran no haber realizado ningún estudio de este tipo. Un problema similar se presenta en el caso de las evaluaciones de la satisfacción puesto que, como se ha advertido más arriba, sólo se ha llevado a cabo en nueve ministerios.

En el Gráfico 8 se muestra el peso relativo de los distintos métodos usados en la AGE para el desarrollo de estudios de análisis de la demanda. Como puede apreciarse, el método más generalizado es el de encuestas a usuarios del servicio, que representa la mitad de los medios empleados para el estudio de las demandas de los ciudadanos. La segunda categoría en importancia relativa es la de *otros métodos*, que ha sido utilizada en catorce ocasiones por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Dicho ministerio ha usado en trece ocasiones los análisis de observatorios y consultas a asociaciones y agentes del sector y en una ocasión un estudio de expertos en la materia. Esta peculiaridad se justifica por las funciones y competencias de dicho ministerio. En el caso del MITYC, la suma de métodos usados es mayor que el número de análisis de la demanda realizados, debido a que en varios estudios se ha utilizado más de una metodología, lo cual es muy recomendable. En el resto de los ministerios se ha usado un método por cada estudio.

En un total de nueve ocasiones se han utilizado encuestas a empleados de frontera que, por su posición de trato directo al ciudadano, están mejor situados para conocer las demandas de los usuarios que el resto de personal del departamento. Los ministerios que han usado esta técnica son el Ministerio de Trabajo e Inmigración en ocho ocasiones y el Ministerio de Defensa, en una ocasión. El grupo nominal –el método recomendado en primer lugar por la mencionada guía de orientación metodológica– ha sido utilizado sólo en cinco análisis de la demanda, todos ellos realizados por el Ministerio de Industria Turismo y Comercio. Finalmente, las reuniones con directivos se han utilizado en dos estudios de análisis de la demanda, también por el MITYC.

En definitiva, la técnica de investigación más usada por los distintos ministerios es la de encuestas a usuarios. Tres ministerios han utilizado solamente esta técnica, que además es la mayoritaria en otros dos de los seis ministerios que han realizado estudios de análisis de la demanda. El único ministerio que ha usado una variedad de métodos distintos ha sido el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

Gráfico 8. Metodología empleada en los Estudios de Análisis de la Demanda



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos declarados por las Inspecciones de Servicios de cada Departamento Ministerial³.

Como puede observarse, la metodología más usada en la AGE para realizar evaluaciones de la satisfacción de los usuarios es la encuesta postal (autoadministrada), con 200 utilidades. Más del 80 por ciento de éstas se han llevado a cabo por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, que ha acudido a este método en 168 ocasiones. El Ministerio de Economía y Hacienda también usa como método preferente las encuestas postales autoadministradas (en diecinueve de sus veintiséis estudios de satisfacción), mientras que en el resto de los departamentos ministeriales que utilizan este método lo hacen de forma residual.

El segundo medio más usado es la encuesta autoadministrada presencial, consistente en cuestionarios colocados en las oficinas de las administraciones. La popularidad de este método se debe, fundamentalmente, a su bajo coste de implantación. Este método se ha utilizado en 123 ocasiones (un 35 por ciento del total). Cinco ministerios (Defensa, Educación, Interior, Fomento y el extinto Ministerio de Administraciones Públicas) usan mayoritariamente esta técnica que adolece, al igual que en el caso del envío postal, de algunos problemas relacionados, por ejemplo, con el posible sesgo muestral.

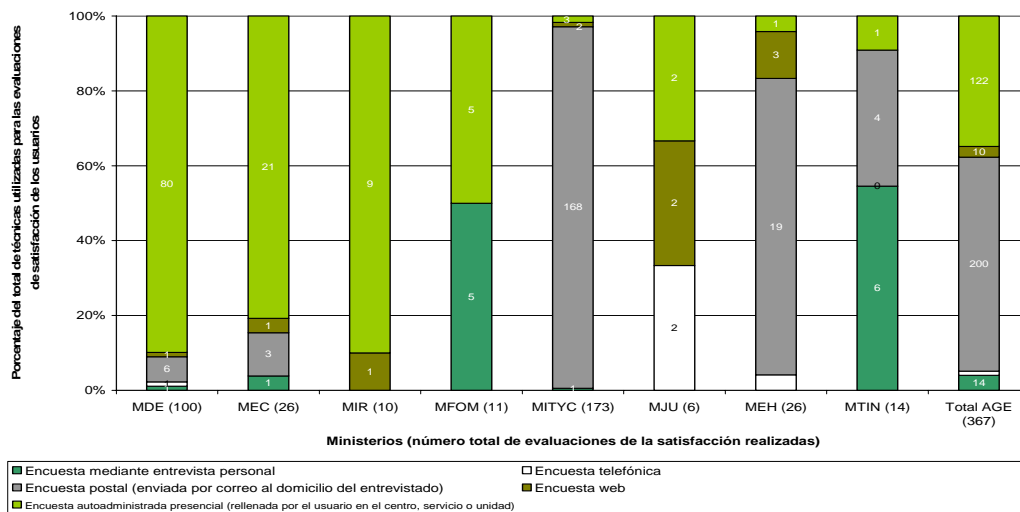
El método de entrevista personal para realizar las encuestas de satisfacción se ha utilizado solamente en catorce ocasiones en la Administración General del Estado. El Ministerio de Trabajo e Inmigración es quién las ha usado en mayor medida, ya que lo ha hecho en seis ocasiones (de los catorce estudios sobre satisfacción realizados en su ministerio), seguido del Ministerio de Fomento, que lo ha hecho en cinco ocasiones. El Ministerio de Defensa, el de Industria, Turismo y Comercio y el de Educación han utilizado este método en sólo en una ocasión. Es presumible que el escaso uso de esta metodología (que minimiza los problemas de representatividad y permite realizar

³ Es importante destacar que el número de evaluaciones realizadas en la AGE (367) no coincide con la suma de las metodologías utilizadas, ya que algunos ministerios reportan que han realizado estos estudios, pero no señalan la metodología usada.

encuestas más complejas) sea debido a su coste, que es mucho mayor que el de los cuestionarios autoadministrados, ya que estos últimos no exigen pagar a entrevistadores ni realizar un diseño muestral.

El cuarto método en importancia es el de encuestas utilizando la *web*, que se ha utilizado en once ocasiones. Los departamentos ministeriales que han implantado este tipo de iniciativas son el Ministerio de Economía y Hacienda (en tres ocasiones), el Ministerio de Justicia (en dos ocasiones) y los Ministerios de Defensa, Justicia y Educación (en una ocasión cada uno). Las encuestas por vía telemática comparten los problemas de representatividad y posible falta de respuesta del resto de métodos autoadministrados (presencial y postal), al que añaden la dificultad de controlar que un mismo usuario responda la encuesta en varias ocasiones, incrementando el peso de su opinión en el resultado total de la encuesta.

Gráfico 9. Metodología empleada en los estudios para los Estudios de Satisfacción por ministerio



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos declarados por las Inspecciones de Servicios de cada Departamento Ministerial. Nota: sólo se incluye información sobre los Ministerios que ha especificado la metodología que han utilizado para la realización de sus estudios (se han excluido las “otras” metodologías).

Finalmente, el método de encuesta telefónica se ha utilizado sólo en cuatro ocasiones, dos de ellas por el Ministerio de Justicia, una por el Ministerio de Defensa y una por el Ministerio de Economía y Hacienda.

3. Evaluación de los resultados del Programa de análisis de la demanda y evaluación de la satisfacción de los usuarios

La utilización de los hallazgos de los análisis de la demanda para desarrollar otros programas del marco

Para analizar los resultados del programa de análisis de la demanda y evaluación de la satisfacción es necesario tener en cuenta el contenido del artículo 7 del RD 951/2005, que expresa que los resultados de estos estudios se utilizarán en el desarrollo de los programas incluidos en el propio Real Decreto, particularmente en el proceso de elaboración y actualización de las Cartas de Servicios y, en su caso, para abordar otras acciones de mejora continua.

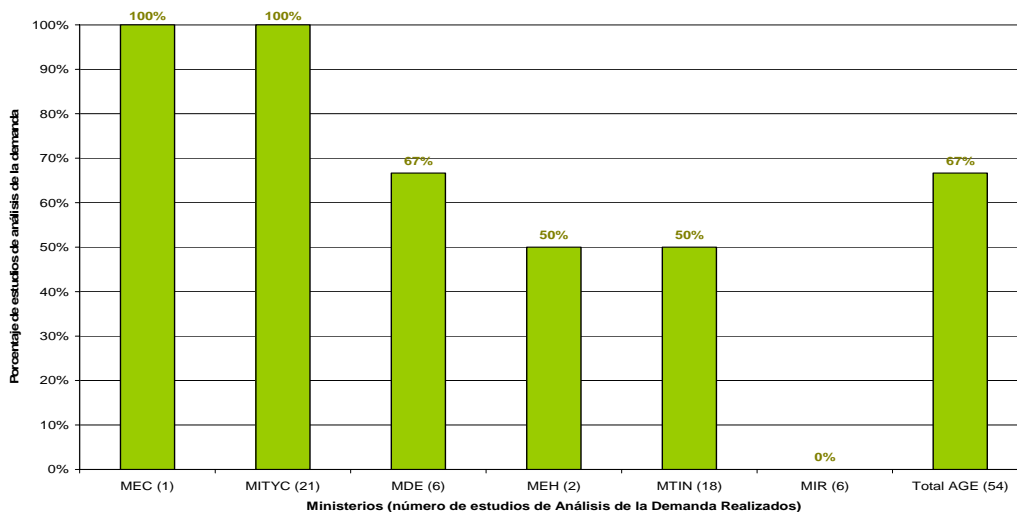
Respecto al programa de análisis de la demanda, se ha tratado aquí de verificar aquellos estudios cuyos resultados han servido para definir bien atributos de los propios servicios, o bien contenidos de encuestas de satisfacción (el subprograma netamente complementario) o incluso compromisos declarados en las Cartas de Servicio (como

expresa de forma concreta el artículo 7 del RD 951/2005). Respecto al programa de evaluación de la satisfacción se analizan el grado de utilización de los mismos en la definición de propuestas o iniciativas de mejora de los servicios públicos.

Un primer acercamiento muestra que dos de cada tres de los estudios de análisis de la demanda realizados han sido utilizados para definir atributos en los servicios. Los estudios de análisis de la demanda cuyos resultados han servido para definir contenidos de encuestas de satisfacción suponen el 26 por ciento y, finalmente, los que se han utilizado para definir compromisos de las cartas de servicio únicamente suponen un dos por ciento. Por tanto, aún existe un porcentaje minoritario de análisis de la demanda que no han dado lugar a interacción alguna con el resto de los programas del Marco General para la Mejora de la Calidad de la AGE.

Como puede observarse, el porcentaje de estudios de análisis de la demanda que se usan para definir atributos del servicio presenta una gran variabilidad entre ministerios. De hecho, el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio declara que ha usado información de los veintiún análisis de la demanda que ha realizado para definir atributos del servicio. El MEC ha utilizado la información del único estudio de análisis de la demanda que ha realizado para definir atributos. Este porcentaje es algo menor en el Ministerio de Defensa (define atributos de servicio usando cuatro de los seis estudios realizados) y en los Ministerios de Economía y Hacienda y Trabajo e Inmigración, que han definido atributos de sus servicios basándose en información de la mitad de los análisis de la demanda realizados. El Ministerio del Interior, en cambio, no ha utilizado ninguno de sus seis estudios de demanda para definir atributos del servicio.

Gráfico 10. Porcentaje de estudios de análisis de la demanda usados para definir atributos del servicio

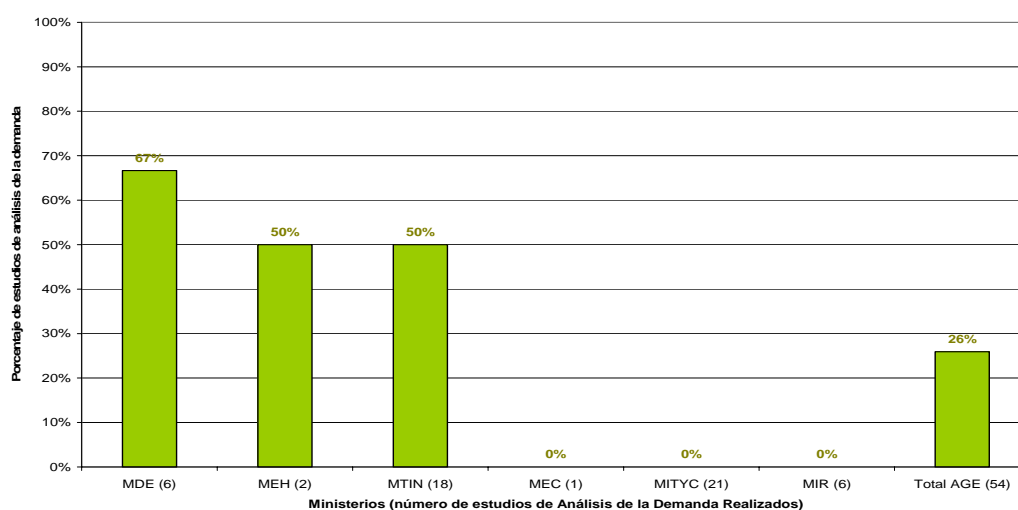


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos declarados por las Inspecciones de Servicios de cada Departamento Ministerial.

Otra recomendación de la metodología sobre los estudios de análisis de la demanda es su uso para definir el contenido de las encuestas de satisfacción de los usuarios. Esta recomendación se basa en el hecho de que el análisis de la demanda es complementario al estudio de la satisfacción, ya que el primero define los atributos del servicio que demandan los usuarios (y su importancia relativa), mientras que el segundo analiza la satisfacción con el servicio prestado.

A pesar de esta recomendación, el uso de la información obtenida por los análisis de la demanda para redactar encuestas de satisfacción es minoritario en la AGE. De hecho, sólo un 26 por ciento de los cincuenta y cuatro análisis de la demanda realizados han sido utilizados para definir el contenido de los cuestionarios de satisfacción. Por ministerios, el que ha seguido en mayor medida esta recomendación es el Ministerio de Defensa, donde cuatro de sus seis estudios de análisis de la demanda han servido para redactar encuestas de satisfacción. El Ministerio de Economía y Hacienda y el de Trabajo e Inmigración han dado este uso a la información procedente de la mitad de sus análisis de la demanda. En cambio, el Ministerio de Educación, el de Turismo, Industria y Comercio y el de Interior no han utilizado ninguno de sus estudios de demanda para definir los cuestionarios de satisfacción. Por lo tanto, parece que numerosas encuestas de satisfacción de los usuarios de los servicios públicos de la AGE se han realizado sin emplear antes un análisis de la demanda que permita identificar qué es lo que determina la satisfacción de un servicio público.

Gráfico 11. Porcentaje de estudios de análisis de la demanda usados para definir contenidos de las encuestas de satisfacción a los usuarios (2008).



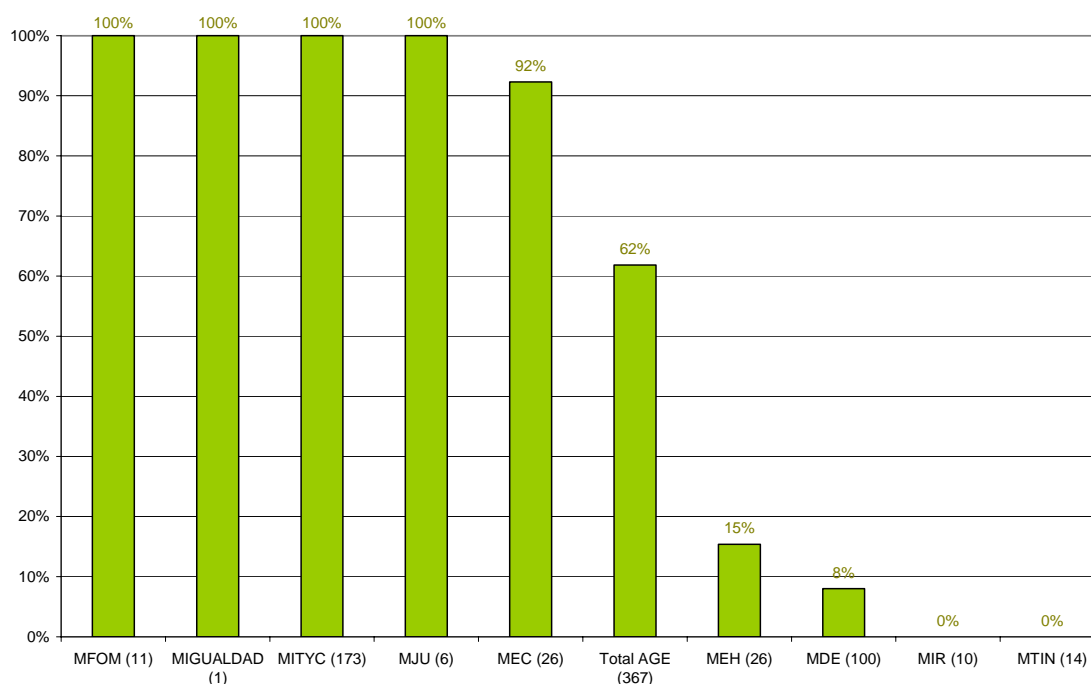
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos declarados por las Inspecciones de Servicios de cada Departamento Ministerial.

Otro uso recomendado del análisis de la demanda consiste en utilizar la información recabada sobre necesidades y expectativas de los usuarios para definir los compromisos de calidad contenidos en las Cartas de Servicios. No obstante, este uso ha sido muy minoritario, ya que tan sólo un ministerio, el de Industria, Turismo y Comercio, ha procedido de este modo, y sólo utilizando la información de dos de los veintiuno análisis de la demanda que ha realizado.

La utilización de los hallazgos de las evaluaciones de la satisfacción para desarrollar otros programas del Marco

En una primera aproximación, se observa que el 61 por ciento de los estudios de evaluación de la satisfacción realizados en la AGE ha servido para definir iniciativas de mejora en los diferentes servicios, en concreto 221 estudios de los 367 realizados. Algunos ministerios afirman haber incorporado el 100 por ciento de la información resultante de los estudios de satisfacción a la definición de iniciativas de mejora en los servicios. Se trata de los ministerios de Fomento, Igualdad, Industria Turismo y Comercio y el Ministerio de Justicia. Este porcentaje también es elevado en el Ministerio de Educación con un 92 por ciento.

Gráfico 12. Porcentaje de estudios de satisfacción cuyos resultados se utilizan para programar iniciativas de mejora en los distintos ministerios (2008)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos declarados por las Inspecciones de Servicios de cada Departamento Ministerial.

Los departamentos ministeriales de Economía y Defensa, en cambio, han utilizado sólo el 15 y el 8 por ciento, respectivamente, de sus estudios de satisfacción para la definición de iniciativas de mejora. Finalmente, ni el Ministerio del Interior ni el de Trabajo e Inmigración declaran haber usado sus estudios de satisfacción para definir o revisar atributos de los servicios que prestan.

4. Recapitulación

El programa de análisis de la demanda y evaluación de la satisfacción de los usuarios posee una gran importancia puesto que permite identificar las necesidades y expectativas de los ciudadanos respecto a los servicios públicos y más tarde valorar si éstas se han cumplido y en qué grado lo han hecho. Estas tareas son determinantes para la definición de las especificaciones y los atributos de los servicios públicos, que deben responder a las necesidades de la sociedad. Como se ha demostrado en numerosos estudios, la percepción ciudadana de que los servicios públicos funcionan y lo hacen de manera justa y equitativa refuerza la confianza en los gobiernos y la participación democrática.

La implantación de este programa es desigual en los distintos ministerios. En cuanto al subprograma de análisis de la demanda declaran haberlo usado a 31 de diciembre de 2008 seis ministerios (Defensa, Interior, Educación, Economía y Hacienda, Industria, Turismo y Comercio y Trabajo e Inmigración), que han realizado un total de cincuenta y cuatro estudios. Se puede afirmar que el programa tiene aún una implantación insuficiente. Como ya se ha mencionado la razón de ser del programa es, además de conocer las necesidades y expectativas ciudadanas, servir de base a la elaboración de evaluaciones de la satisfacción, de la cuales, como se ha visto, se han realizado muchas más.

La implantación del subprograma de evaluación de la satisfacción de los usuarios ha sido algo mayor, ya que han desarrollado este tipo de estudios nueve de los dieciséis ministerios analizados (Defensa, Interior, Educación, Economía y Hacienda, Trabajo e Inmigración, Justicia, Fomento e Igualdad) con un total de 367 de ellos. Es posible que la dificultad técnica para abordar los estudios de Análisis de la Demanda y de Evaluación de la Satisfacción con las debidas garantías de calidad sea una de las causas de esta implantación modesta del programa. Naturalmente, parece que es necesario explorar cuáles son las razones de esta escasa implantación en muchos ministerios. Ello haría posible adoptar algunas medidas concretas que mejorasen la cobertura del programa.

La adhesión a la metodología recomendada por las guías elaboradas por la Subdirección General de Calidad de los Servicios es limitada. La técnica cualitativa de grupo nominal recomendada para los estudios de análisis de la demanda se ha utilizado sólo en cinco de los 54 realizados. En cuanto al subprograma de evaluación de la satisfacción de los usuarios, los datos parecen evidenciar una utilización excesiva de los cuestionarios autoadministrados (en cualquiera de sus modalidades postal, presencias o telemática), que se usan en más del 85 por ciento de los estudios de satisfacción (en 334 de los 367 estudios realizados).

En cuanto al resultado del programa en términos de interacción con otros programas, un 67 por ciento de los estudios de análisis de la demanda se utilizan para definir atributos del servicio. Asimismo, sólo el 26 por ciento han sido usados para definir el contenido de las encuestas de satisfacción. En cuanto al subprograma de evaluación de la satisfacción, de los 367 estudios realizados en la AGE, 227, un 62 por ciento, han sido utilizados para adoptar iniciativas de mejora en el servicio, lo que implica que casi un 40 por ciento de las encuestas de satisfacción no han repercutido en la forma de prestación de los servicios públicos.

V. Evaluación del Programa de Cartas de Servicios

1. Descripción y dimensiones del Programa de Cartas de Servicios

Las Cartas de Servicio surgen en el Reino Unido en 1991. El objetivo de las denominadas *Citizen's Charters* era establecer estándares de calidad respecto a los servicios públicos que se prestan al ciudadano contra los cuales poder medir el rendimiento organizativo. En relación al ciudadano, las Cartas incluían información en detalle sobre los compromisos que la administración estaba dispuesta a asumir. El usuario era pues informado pormenorizadamente y por adelantado para que así pudiese construir expectativas sobre el servicio. Cuando las expectativas no se cumplieran, el ciudadano podía presionar a la administración, de modo que los estándares se irían mejorando progresivamente (Torres 2005: 159).

Las Cartas se han extendido por la mayoría de las administraciones de la Unión Europea y, aunque se pueden observar ciertos rasgos comunes entre ellas, existen también algunas diferencias en sus características y su utilización en función del país (McGuire 2002). En general, la mayoría de ellas se parecen en el tipo de mecanismos consultivos que utilizan, los procedimientos para informar y responder a los ciudadanos o la forma en que se establecen los estándares de calidad. Sin embargo, otras características son diferentes. Por ejemplo, en el caso de España se trata de un programa, que a pesar de estar recogido y regulado mediante Real Decreto, su aplicación es voluntaria. En contraste, en Bulgaria, las Cartas son obligatorias desde 2007 y en el Reino Unido también son preceptivas. Las Cartas de algunos países incluyen mecanismos de compensación o subsanación por el incumplimiento de los compromisos recogidos en ellas, a diferencia de las de los países anglosajones. Finalmente, España ha usado un enfoque más anglosajón preocupado por la calidad, más que uno preocupado que por los derechos de los usuarios, como ocurre en Francia o Bélgica. Otros rasgos como la inclusión de mecanismos de recompensa o penalización

del personal vinculados al grado de cumplimiento de los compromisos de Cartas son distintos. Por ejemplo, en España no los hay, ni tampoco en los países anglosajones.

El grado de desarrollo de las Cartas es diferente en función del país. En Francia, por ejemplo, en 2005, el número de *Chartes des Services Publics* publicadas era escaso (Torres 2006). Sin embargo, a partir precisamente de esa fecha se desarrolló la llamada *Charte Marianne*, como un conjunto de compromisos de calidad de los servicios que se adapta a cada una de las organizaciones y se aplica por más de 2.000 de ellas (EUPAN 2008).

Algunos estudios han puesto de manifiesto que, en ocasiones, las Cartas de Servicios no son conocidas por el público, reduciéndose así su potencial de mejora. Por ejemplo en Italia, las *Carta dei Servizi*, en Bélgica, las *Charte des utilisateurs des Services Publics* (Torres 2006; Schiavo 2000) o en Finlandia son poco conocidas por los ciudadanos. En una situación así los ciudadanos pueden reivindicar el cumplimiento de que las obligaciones legales establecidas en la normas de prestación del servicio, pero no pueden exigir compromisos de calidad, puesto que no los conocen. En otros países, como Grecia, Luxemburgo, Lituania, Eslovenia o Eslovaquia, no han introducido este instrumento o sólo lo han hecho en determinadas áreas de la administración, como es el caso de Polonia, donde se aplica únicamente en la administración tributaria (EUPAN 2008).

Algunos países han realizado estudios comparados sobre el funcionamiento de las Cartas pero en la mayoría de los casos no se han divulgado públicamente. Tampoco son muchos los análisis formales conocidos sobre cómo y en qué grado las Cartas contribuyen a la mejora de los servicios públicos en los distintos países. En algunos países como Australia, por ejemplo, la *National Audit Office* tiene la obligación de realizar auditorías periódicas sobre el cumplimiento de los compromisos incluidos en sus *Citizen's Charters*. Asimismo la *National Audit Office* británica también realiza cierto seguimiento de las Cartas (Torres 2006; Falconer & Ross 1999) y éste está previsto en el caso de las *Customer's Charters* irlandesas. El caso danés, donde el Ministro del ramo es responsable de la evaluación de las Cartas de su institución, representa una cierta excepción puesto que los informes de evaluación son hechos públicos a través de la red (EUPAN 2008; Drewry 2005).

En el caso español, según su regulación actual, las Cartas de Servicio constituyen un instrumento a través del cual los órganos, organismos y entidades informan a los ciudadanos y usuarios sobre los servicios que tienen encomendados, sobre los derechos que les asisten en relación con aquellos y los compromisos de calidad en su prestación. Existen dos tipos de formatos: convencionales y electrónicas.

En España, por lo que se refiere a la Administración General del Estado, la primera normativa sobre Cartas se remonta al Real Decreto 1259/1999 de 16 de julio por el que se regulan las Cartas de Servicios y los Premios a la Calidad en la AGE. La primera Carta de Servicio fue aprobada por la Resolución de 20 de enero de 2000, de la Subsecretaría del Ministerio de Administraciones Públicas y correspondía al Centro de Información Administrativa de dicho departamento ministerial. En total, durante ese año 2000 se aprobaron veinticuatro Cartas de Servicios de unidades pertenecientes a distintos Ministerios, cifra que es idéntica a la de 2001, con otras veinticuatro Cartas. A pesar, de la similitud en el número de Cartas en ese primer periodo de funcionamiento del programa, la actividad de los Ministerios ha sido muy diferente según los años (ver Tabla 13). Mientras que en 2002 y 2003 se aprobaron más de cincuenta Cartas y en 2008 se llegó a la cifra de noventa y una Cartas convencionales y dos electrónicas, en

2005, el año de promulgación del Real Decreto, sólo se alcanzó la cifra de diecinueve y en 2006 únicamente se aprobaron diecisiete de ellas.

Estas variaciones en la actividad del programa pueden deberse a varias causas. Si embargo, la principal de ellas es, sin duda, en la propia regulación del programa. Las Cartas pueden referirse al conjunto de los servicios que gestiona un departamento ministerial o exclusivamente a un servicio concreto prestado por el organismo público. Se pueden encontrar casos, como se verá más adelante, en que existe una sola Carta para todas las organizaciones que en las diferentes provincias prestan determinado servicio, mientras que otras dependencias públicas han optado por adaptar sus Cartas a su capacidad organizativa específica, es decir a las características de recursos humanos o materiales de la organización prestadora del servicio.

Tabla 13. Evolución de la publicación de Cartas de Servicios convencionales y electrónicas y de sus actualizaciones en la AGE

CARTAS SERVICIOS	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	TOTAL
Convencionales	24	24	54	52	22	17	16	22	91	322
Electrónicas					12	2	1		2	17
Actualizadas				5	1		1	4	17	28

Fuente: Paja (2008) a partir del BOE. Nota: existen algunas discrepancias entre el número de Cartas declaradas desde los Ministerios, 314, y las recogidas en esta tabla. Ello se debe entre otras razones a que en esta tabla se incluyen las Cartas de Servicios vigentes en las Agencias Estatales.

Igualmente, la actividad en lo que se refiere a la actualización de las Cartas es irregular. El año 2003 es la primera fecha en que se publica la actualización de una Carta de Servicios. En total se actualizaron cuatro Cartas, tres del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (Inscripción y Afiliación, Sistema RED (remisión Electrónica de Datos), TGSS (Tesorería General de la Seguridad Social) y Gestión y Atención Telefónica al Ciudadano) y una del Ministerio de Economía y Hacienda, en concreto la correspondiente a la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas. En 2004 sólo se actualiza una Carta, al igual que en 2006. En 2007 se han actualizado cuatro cartas y en 2008 se elevó hasta diecisiete.

A continuación se presentan los resultados de la evaluación de la implementación del programa. En primer lugar, se incluye un análisis del grado de cobertura del programa y se valora el grado de adhesión de las Cartas existentes a los consejos que proporciona la guía metodológica pública en 2006 por el MAP. En el siguiente apartado, se recogen los hallazgos más relevantes vinculados a la evaluación de los resultados del programa incluyendo, además del análisis de los datos proporcionados por las Inspecciones de los Ministerios, otra información relevante procedente de distintas fuentes.

2. Evaluación de la implantación del Programa de Cartas de Servicios

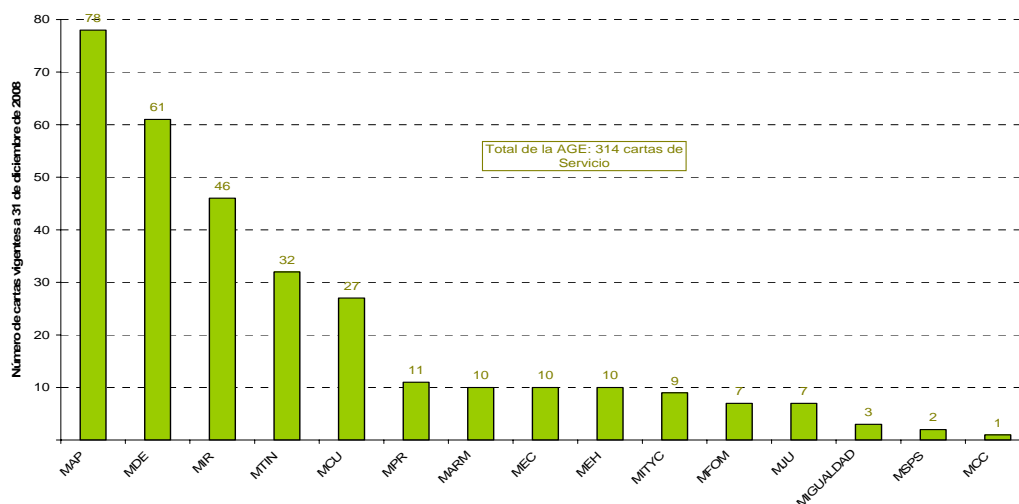
La cobertura del programa

El indicador que se ha utilizado para medir la cobertura de este programa es el número de Cartas de Servicios vigentes a 31 de diciembre de 2008, con independencia de que se ajusten o no a las modificaciones del Programa contempladas en el Real Decreto 951/2005 y en la guía metodológica. Como puede apreciarse en el gráfico adjunto, el Ministerio de Administraciones Públicas es el que tiene mayor número de Cartas, seguido por el Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior. Los ministerios

más jóvenes (como el de Igualdad) o algunos de los que poseen menos competencias directas de servicio al ciudadano (como el Ministerio de Sanidad, tras la cesión de competencias) disponen de un menor número de Cartas de Servicios.

Es importante destacar que el número de Cartas en cada ministerio es un indicador bastante imperfecto sobre la cobertura del programa, debido a que el ámbito de aplicación de la Carta puede ser muy diverso, como ya se ha explicado más arriba. Por ejemplo, la Dirección General del Catastro tiene una sola Carta de Servicios de ámbito nacional como ocurre también en la Agencia Tributaria, que reconoce compromisos por parte de todas sus oficinas territoriales. En cambio, otros ministerios, como el de Defensa, han optado en 2008 por aprobar una Carta de Servicios distinta para cada una de sus cincuenta y dos Subdelegaciones Territoriales. Por tanto, hay que interpretar estos datos con cautela, teniendo en cuenta que el número de Cartas no aporta información sobre el ámbito territorial de las mismas o la población de usuarios.

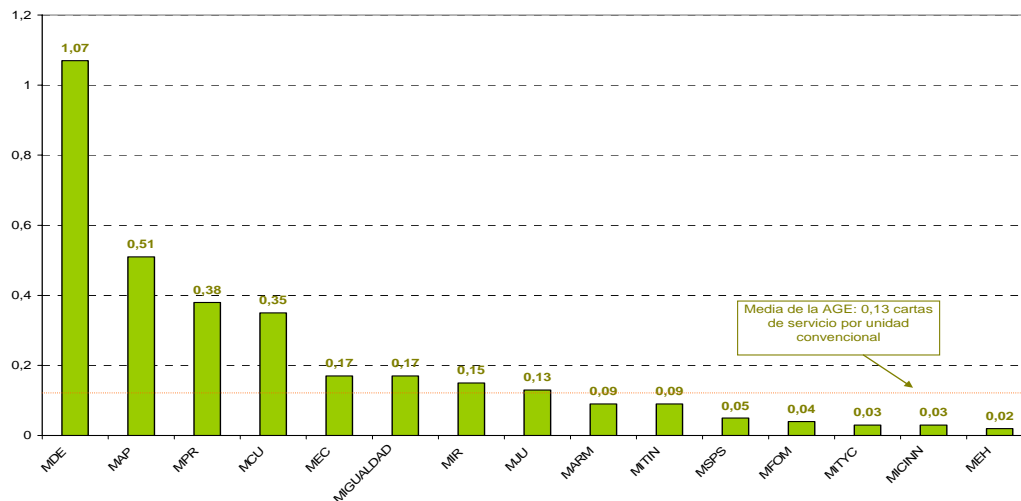
Gráfico 14. Número de Cartas de Servicios declaradas vigentes en la Administración General del Estado a 31 de diciembre de 2008



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos enviados por las Inspecciones de Servicio de los distintos Departamentos Ministeriales. Nota: Se excluye el Ministerio de Vivienda, cuya Inspección de Servicios declara no tener ninguna carta vigente a 31 de diciembre de 2008. Este gráfico se ha calculado basándose en los datos declarados por las Inspecciones de Servicios. En cambio la tabla 13 se ha calculado en base al número de cartas publicado en el BOE.

El siguiente gráfico ofrece el número de Cartas dividido por las unidades convencionales de cada departamento. El primer lugar lo ocupa el Ministerio de Defensa, con algo más de una Carta por unidad, mientras que el Ministerio de Economía y Hacienda dispone de menos Cartas por unidad convencional (recuérdese que los Ministerios de Vivienda y de Exteriores y de Cooperación no disponen de Cartas). No obstante, tal como se explicó anteriormente, la diferencia de criterio entre el MDE y el MEH en el ámbito territorial de sus cartas (nacional o provincial) justifica estos resultados.

Gráfico 15. Número de cartas de servicios por unidad convencional en los distintos ministerios (2008)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos enviados por las Inspecciones Generales de Servicios de cada Departamento Ministerial. Nota: Únicamente se incluyen ministerios con actividad en este programa

La adhesión de los estudios a la metodología recomendada

En todo caso, la Subdirección General de Calidad de los Servicios del MAP, publicó en 2006 la tercera edición de una Guía para el Desarrollo de Cartas de Servicios, que recogía criterios metodológicos recomendados por dicho Ministerio. En dicha guía se desarrolla un esquema de pasos sucesivos para la elaboración de una Carta de Servicios (Gráfico 16).

Gráfico 16. Esquema de pasos sucesivos para la elaboración de una Carta de Servicios

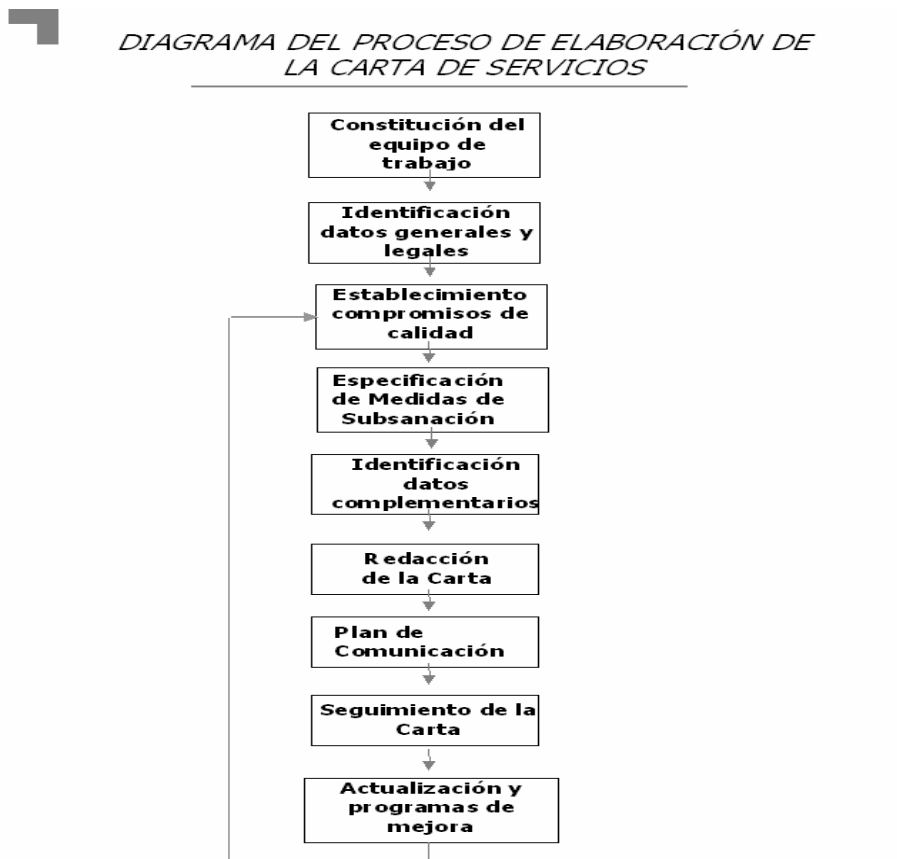
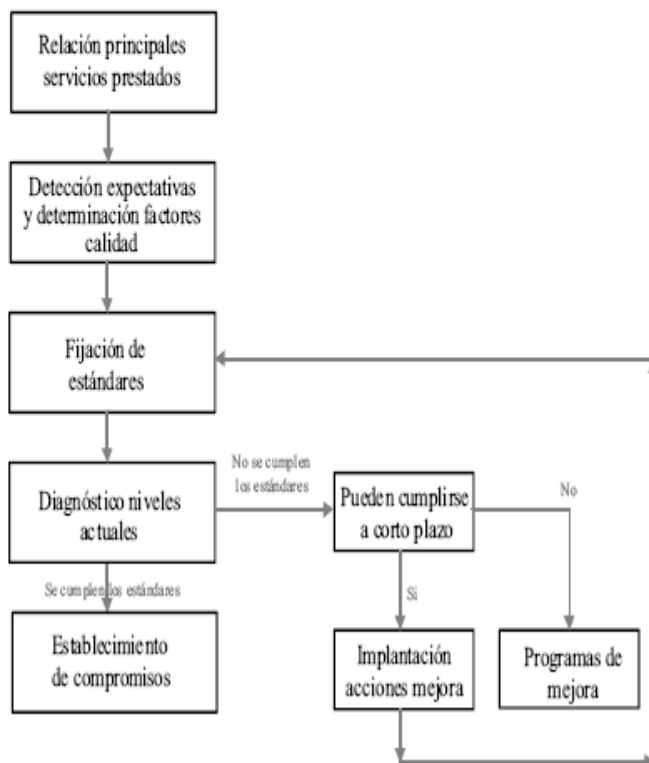


DIAGRAMA DETALLADO DEL PROCESO DE ESTABLECIMIENTO DE COMPROMISOS DE CALIDAD



Fuente: MAP (2006) Guía para el Desarrollo de Cartas de Servicios

Dentro de esta metodología recomendada destacan varios elementos importantes para establecer los compromisos con los usuarios. El primero de ellos es el de *definir o revisar los compromisos mediante análisis de la demanda de los usuarios*. Dicho análisis de la demanda se puede realizar mediante entrevistas a los usuarios del servicio, o bien a los *empleados de frontera o de primera línea* (empleados que tratan con el público directamente). Es recomendable usar en primer lugar métodos cualitativos para explorar las distintas necesidades para –a continuación- realizar un análisis cuantitativo si es procedente. Dicho análisis permite evitar desajustes entre las expectativas de los usuarios y las especificaciones del servicio público.

Sólo dos departamentos ministeriales, el Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior, han realizado análisis de la demanda con el objetivo de definir o revisar compromisos de las Cartas de Servicios. Además, incluso en dichos ministerios el porcentaje de Cartas que han realizado o revisado sus compromisos a partir de análisis de la demanda es muy pequeño. De hecho, el Ministerio de Defensa ha realizado este

análisis previo en cuatro de sus sesenta y una Cartas (casi un 6 por ciento de las cartas), mientras que el Ministerio del Interior lo ha llevado a cabo en cuatro de sus cuarenta y seis Cartas (un 9 por ciento de las cartas). El resto de los ministerios aún no han usado este análisis. No obstante, el nuevo procedimiento para la certificación de las Cartas de Servicios, regulado por la Resolución de 29 de julio de 2009, del Consejo Rector de AEVAL (BOE de 12 de agosto) prevé un análisis de la metodología que se ha seguido para la elaboración de las Cartas de Servicios. Por tanto, es razonable esperar que las técnicas de análisis de la demanda de los usuarios se generalicen en el futuro para definir los compromisos de calidad con el servicio prestado.

Otro aspecto recomendable es la definición o revisión de los compromisos de calidad de las Cartas de Servicios a partir de los estudios realizados para medir la satisfacción de los usuarios. Este requisito metodológico permite asegurarse que los ciudadanos otorgan importancia a los aspectos concretos en los que se han adquirido compromisos, así como analizar qué aspectos del servicio es necesario mejorar para incrementar la satisfacción de los usuarios con un determinado servicio público.

Nuevamente, los datos declarados ponen de manifiesto que el uso de estudios de satisfacción de los usuarios para definir o revisar Cartas de Servicios está lejos de ser una metodología generalizada en la AGE. De hecho, sólo tres ministerios (el Ministerio de Defensa, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Trabajo e Inmigración) han usado dicha metodología recomendada. Incluso en estos departamentos ministeriales, el porcentaje de Cartas que han definido o revisado sus compromisos utilizando la información procedente de estudios de satisfacción a usuarios es muy escaso. Por ejemplo, el Ministerio de Defensa ha utilizado dicha técnica en cinco de sus cincuenta y siete Cartas (un 8 por ciento de ellas), Interior ha realizado estudios de satisfacción en cuatro de sus cuarenta y seis Cartas (un 9 por ciento) y el Ministerio de Trabajo e Inmigración en una de sus treinta y dos Cartas (un 3 por ciento).

Es igualmente recomendable usar la información derivada del programa de Quejas y Sugerencias para definir o revisar los estándares de calidad del servicio que se declaran en las Cartas. Hasta el 31 de diciembre de 2008, sólo tres ministerios declaran usar la información de las quejas y sugerencias de los ciudadanos para definir sus compromisos: el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Presidencia y el Ministerio de Trabajo e Inmigración. Justicia declara haber usado esta información en cuatro de sus siete Cartas (un 57 por ciento), Presidencia en tres de sus once Cartas (un 27 por ciento) y Trabajo e Inmigración en una de sus treinta y dos Cartas (un tres por ciento).

Tabla 17. Número de Cartas de Servicios que usan las técnicas recomendadas para definir o revisar sus compromisos de calidad (2008)

	Nº. Cartas de Servicios 2008	Nº. Cartas que definen o revisan compromisos con Análisis de Demanda	Nº. Cartas que definen revisan compromisos con Estudios de Satisfacción	Nº. Cartas que definen o revisan compromisos con Quejas y Sugerencias
MDE	61	4	5	0
MIR	46	4	4	0
MTIN	32	1	1	1
MJU	7	0	0	4
MPR	11	0	0	3
MAP	78	0	0	0
MARM	10	0	0	0

MCC	1	0	0	0
MCU	27	0	0	0
MEC	10	0	0	0
MEH	10	0	0	0
MFOM	7	0	0	0
MIGUALDAD	3	0	0	0
MITYC	9	0	0	0
MSPS	2	0	0	0
MVIV	0	0	0	0
MAEC	0	0	0	0
Total de la AGE	314	9	10	8

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos declarados por los Inspectores de Servicios de los distintos Ministerios.

En resumen, es posible afirmar que la identificación de las necesidades de los usuarios mediante los métodos recomendados es aún bastante escasa en la Administración General del Estado, ya que el análisis de la demanda se ha utilizado en un total de nueve Cartas de Servicios, los estudios de satisfacción de los usuarios en un total de diez Cartas y la información procedente del programa de Quejas y Sugerencias en un total de ocho Cartas.

3. Evaluación de los resultados del Programa Cartas de Servicios

Las garantías para los ciudadanos

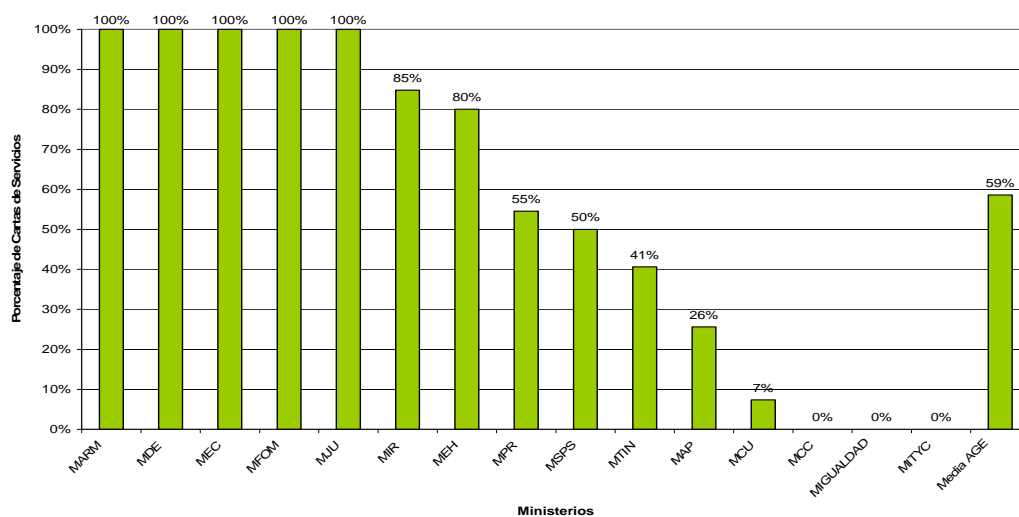
El Real Decreto 951/2005, no establece una metodología obligatoria para elaboración e implantación de las Cartas de Servicio. Sin embargo, en su capítulo III, sí determina distintos requisitos sobre el contenido y la estructura de las Cartas de Servicios. Una forma de acercarse a los resultados del programa es observar si las Cartas incluyen *medidas de subsanación en caso de incumplimiento de compromisos recogido en la Carta*, lo que supone una garantía a los ciudadanos sobre el cumplimiento de los estándares establecidos. Igualmente es relevante tener en cuenta la inclusión de métodos de *revisión de indicadores sobre el cumplimiento de los compromisos*, lo que asegura que la medición del cumplimiento de los objetivos del servicio es la adecuada, y que, por tanto, es posible identificar y corregir los posibles incumplimientos. También es destacable el control externo que proporcionarán las *certificaciones*, que permitirán comprobar que la forma de elaboración se adhiera a la metodología recomendada y que los compromisos se cumplen.

En lo que se refiere a las *medidas de subsanación*, desde 2005 todas las Cartas tienen que especificar las que se ofrecen en caso de incumplimiento de los compromisos declarados, que serán acordes con el contenido y régimen jurídico de prestación del servicio. El 59 por ciento de las Cartas de Servicios publicadas en la Administración General del Estado cuenta con medidas de subsanación. En algunos ministerios este porcentaje se eleva a la totalidad de las Cartas publicadas. En concreto, los departamentos ministeriales que incluyen medidas de subsanación en todas sus Cartas de Servicios son el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Fomento, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Justicia. El Ministerio del Interior y el Ministerio de Economía y Hacienda también especifican medidas de subsanación en un gran porcentaje de sus Cartas de Servicios (80 por ciento y 85 por ciento, respectivamente). El Ministerio de Presidencia y el de Sanidad y Política Social incluyen medidas de subsanación en

prácticamente la mitad de sus Cartas (55 por ciento y 50 por ciento), mientras que los departamentos de Trabajo e Inmigración, el Ministerio de Administraciones Públicas y el Ministerio de Cultura no alcanzan la media de la AGE en este apartado. También es importante destacar que el Ministerio de Ciencia e Innovación, el Ministerio de Igualdad y el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio no incluyen medidas de subsanación en ninguna de sus Cartas de Servicios.

De esta información se deduce que un porcentaje elevado de Cartas de Servicios no cumple con los contenidos previstos en el Real Decreto 951/2005 en su artículo 9. 4º. c), que se refiere a las medidas de subsanación. Un 41 por ciento de las Cartas Servicio no han sido adaptadas a la legislación vigente en la materia en este aspecto concreto. Al haber transcurrido ya más de tres años desde la publicación de las Cartas sin medidas de subsanación, plazo que la norma estipula para la revisión de la mismas, debe concluirse que al menos este elevado porcentaje de Cartas de Servicios tampoco estaban revisadas al finalizar el año 2008.

Gráfico 18. Porcentaje de Cartas de Servicios con medidas de subsanación por Ministerios hasta 2008



Fuente: elaboración propia en base a los datos enviados por los Inspectores de Servicios de cada Departamento Ministerial.

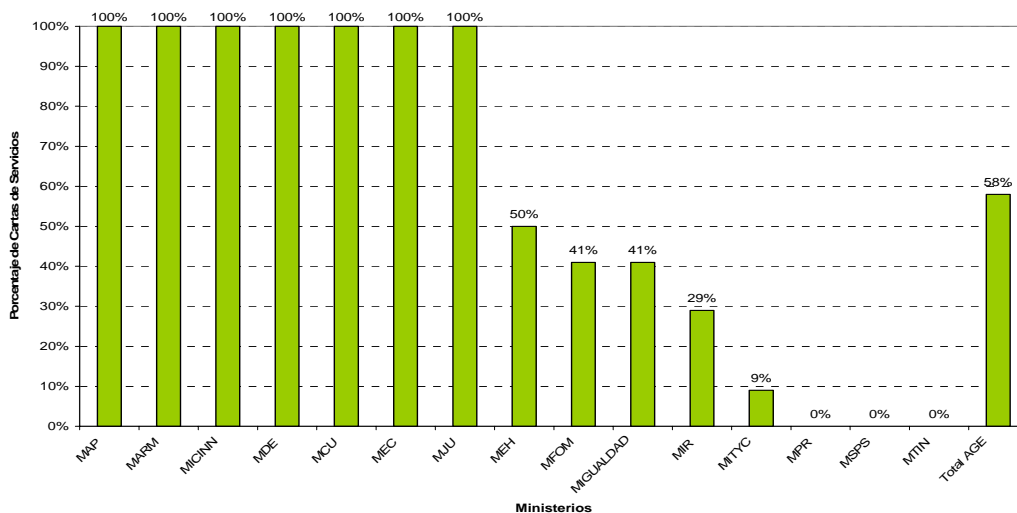
De acuerdo con lo previsto en el artículo 12 del Real Decreto 951/2005, es necesario asegurar *la revisión continua del grado de cumplimiento de los compromisos* y, a través de ello, la satisfacción de los usuarios de los servicios. Para llevarlo a cabo, la Unidad responsable de la Carta, debe realizar un control continuo del grado de cumplimiento de los compromisos declarados a través de los indicadores establecidos al efecto, del análisis de las reclamaciones por incumplimiento de aquellos y de las evaluaciones de la satisfacción de los usuarios, referenciadas en el artículo 5 del RD. 951/2005. Para ello, es necesario que exista un procedimiento de revisión de indicadores.

El porcentaje de Cartas de Servicios en la AGE con revisión de indicadores es del 43 por ciento. En concreto, sólo siete ministerios han revisado los compromisos de sus Cartas en su totalidad. Se trata de los Ministerios de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, Ministerio de Administraciones Públicas, Ciencia e Innovación, Cultura, Defensa, Justicia y el Ministerio de Educación.

No se cuenta con información sistemática del tipo de compromisos incluidos en la Carta. Sin embargo, algunos estudios han puesto de manifiesto que, en ocasiones, parte de los compromisos de las Cartas no van más allá de las obligaciones legales. Esto

significa que las Cartas cumplen una simple labor informativa del contenido de la legislación vigente, sin embargo, no asumen compromisos de mejora que supongan un valor añadido a lo que se recoge la normativa vigente. Hay que recordar que precisamente la posibilidad de añadir algo más a lo que la norma recoge debería ser un signo distintivo de este programa.

Gráfico 19. Porcentaje de cartas con revisión de indicadores por ministerio hasta 2008



Fuente: elaboración propia en base a los datos enviados por los Inspectores de Servicios de cada Departamento Ministerial.

Finalmente, la *certificación de las Cartas de Servicios* por AEVAL constituye un escalón superior dentro del Programa de Cartas de Servicios y supondrá un reconocimiento de la calidad de las Cartas, que muestra el compromiso de las organizaciones con la mejora de los servicios prestados y con el aumento de la satisfacción de los ciudadanos y usuarios de los mismos.

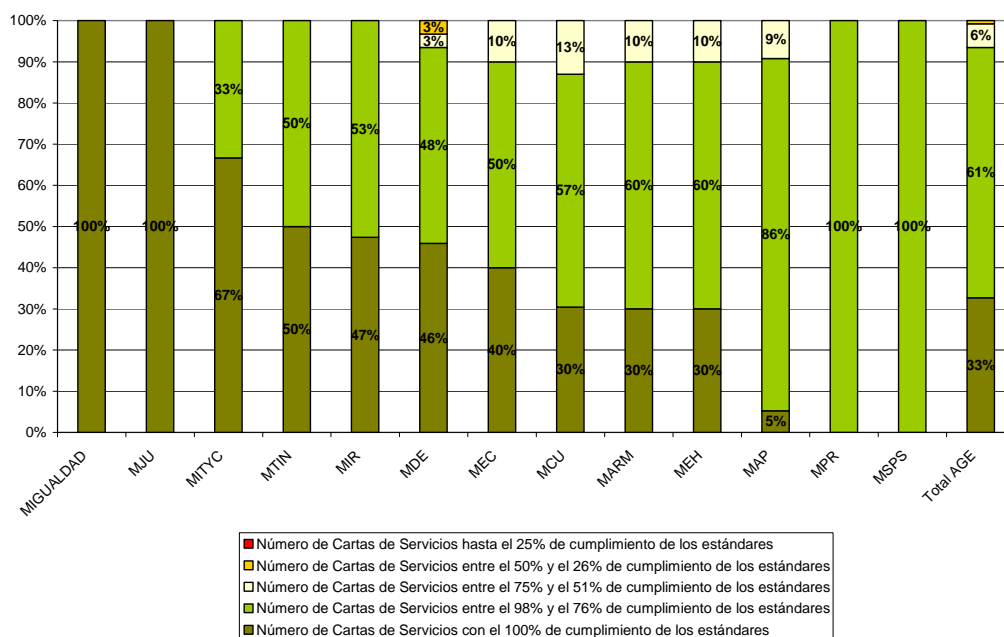
La certificación de las Cartas de Servicios en la AGE tiene su marco normativo en la Resolución de 29 de julio de 2009, del Consejo Rector de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, por la que se aprueba el procedimiento de certificación de las Cartas de servicios de las organizaciones de las administraciones públicas. De acuerdo con este procedimiento podrán solicitar la certificación de su Carta de Servicios las organizaciones de las distintas administraciones públicas españolas cuya Carta de Servicios haya sido aprobada y publicada conforme a la normativa correspondiente y que tenga una implantación con un periodo de vigencia de al menos un año, contado a partir de su publicación oficial.

A la fecha de la recogida de la información utilizada en este informe, todavía no era posible la certificación por parte de AEVAL. Sin embargo, el Ministerio de Presidencia declara haber certificado por otras entidades siete Cartas convencionales y cuatro electrónicas.

El cumplimiento de los Compromisos recogidos en las Cartas

El RD 951/2005, en su artículo 12, establece que “los órganos y organismos realizarán un control continuo del grado de cumplimiento de los compromisos declarados en su carta de servicios, a través de los indicadores establecidos al efecto, del análisis de las reclamaciones por incumplimiento de aquellos y de las evaluaciones de la satisfacción de los usuarios”.

Gráfico 20. Porcentaje declarado de cumplimiento de compromisos de las Cartas de Servicios de los distintos Ministerios (2008)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos declarados por los Inspectores de Servicios de los distintos Ministerios.

Como puede apreciarse, el grado de cumplimiento de compromisos declarado por las Inspecciones de Servicios en la AGE es muy elevado. De hecho, según estos datos el 33 por ciento de las Cartas cumplen el 100 por cien de los compromisos y el 61 por ciento entre el 76 y el 98 por ciento de los compromisos. Sólo el 6 por ciento de las Cartas alcanzan entre el 51 y el 75 por ciento de los compromisos y, finalmente, únicamente dos de las 314 Cartas (menos de un 1 por ciento) cumple menos del 50 por ciento de sus compromisos.

Por ministerios, destacan el de Igualdad y el de Justicia, que declaran cumplir la totalidad de los compromisos en todas sus Cartas. El resto de los departamentos también declara un grado de cumplimiento muy elevado. De hecho, 6 ministerios afirman que todas las Cartas cumplen –como mínimo- el 76 por ciento de sus compromisos (el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, el Ministerio de Trabajo e Inmigración, el Ministerio de Interior, el Ministerio de Presidencia y el Ministerio de Sanidad y Política Social).

En el resto de los Ministerios hay un porcentaje mínimo de cartas que cumplen entre el 51 y el 75 por ciento de sus compromisos. Dicho porcentaje ronda el 10 por ciento de las Cartas en el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, el Ministerio de Economía y Hacienda y el extinto Ministerio de Administraciones Públicas. En todos estos departamentos el 90 por ciento de las cartas tiene un grado de cumplimiento mayor al 75 por ciento, como puede observarse en el gráfico adjunto.

El único departamento que declara tener un grado de cumplimiento menor al 50 por ciento en alguna de sus Cartas de Servicios es el Ministerio de Defensa, que en dos de sus sesenta y una cartas afirma alcanzar entre el 25 y el 50 por ciento de los compromisos.

Aún así, finalmente, esta información debería tomarse con cierta cautela ya que algunos de los Ministerios que declaran un elevado cumplimiento de los objetivos afirman al mismo tiempo que no tienen una metodología específica para comprobar el grado de cumplimiento de los mismos.

El impacto de las Cartas de Servicio en las organizaciones y en los propios ciudadanos

Además de los análisis realizados en AEVAL, que anualmente lleva a cabo un seguimiento de los programas de Marco, en el caso español se cuenta con un estudio efectuado por profesores de la Universidad de Zaragoza en 2005 en el cual, mediante la técnica Delphi, se consultó la opinión de distintos funcionarios públicos vinculados al programa de Cartas de Servicios. Los resultados de esta investigación son interesantes. Según estos, se puede afirmar que las Cartas de Servicios han contribuido a redefinir y cambiar procedimientos internos, al mejor conocimiento de la organización por parte del personal, a la introducción de cierta sensibilidad con el control de calidad y, al menos internamente, se ha mejorado la percepción del servicio público (Torres 2006:162).

En cuanto a su impacto sobre los ciudadanos, aunque es presumible que las actividades alrededor de la elaboración de las Cartas se acaben trasladando a la mejora de la percepción ciudadana de los servicios, tal extremo es complejo de corroborar. Las encuestas conjuntas de AEVAL & CIS de los años 2006, 2007 y 2008 (véase bibliografía), contenían una pregunta relativa al grado de conocimiento de las iniciativas de la Administración para mejorar la calidad de los servicios públicos, entre las que incluyen algunos de los programas del MGC. De entre el 21 por ciento de los ciudadanos que habían oído hablar de medidas que se están implantando en las Administraciones Públicas para impulsar la calidad de los servicios públicos, sólo un 48 por ciento afirmaban conocer la publicación de compromisos (tiempos de espera, ampliación de horario, tiempos de gestiones,...) de la administración con relación a los ciudadanos. Como se comprobará al analizar el programa de Quejas y Sugerencias más adelante, sólo un pequeño porcentaje de tales quejas tienen por objeto el incumplimiento de los compromisos de las Cartas, lo cual, lejos de ser una noticia positiva, es un dato que refrenda el escaso conocimiento ciudadano de las mismas.

4. Recapitulación

España incorporó las Cartas de Servicios al conjunto de iniciativas que en la década de los 90 se pusieron en marcha para garantizar la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos. A diferencia de otros países, las Cartas en la AGE son un programa cuya implementación es voluntaria aunque fuertemente recomendada. Las Cartas españolas incluyen compromisos de prestación de servicios al ciudadano y medidas de subsanación, pero no presentan mecanismos de recompensa o penalización por el incumplimiento de los mismos.

En la actualidad, la Administración General del Estado cuenta con más de 300 Cartas de Servicios a las que hay que sumar las existentes en las otras administraciones públicas. La mayoría de estas Cartas responden a servicios convencionales, mientras que el número de Cartas realizadas en relación con los servicios electrónicos es todavía pequeño. Sin embargo, no hay ninguna Carta Interadministrativa. Las Cartas existentes en la actualidad presentan gran diversidad en cuanto a su enfoque. Algunas Cartas se refieren al conjunto de los servicios que gestiona un organismo y otras afectan exclusivamente a un servicio concreto prestado por el organismo público. Se pueden

encontrar casos en que sólo existe una Carta para todas las organizaciones que prestan determinado servicio en las diferentes provincias por ejemplo, mientras que otras dependencias públicas han optado por adaptar sus Cartas a su capacidad organizativa específica.

Quizá una de las debilidades más importantes encontradas en la evaluación del programa es el escaso número de Cartas que *definen o revisan sus compromisos mediante análisis de la demanda de los usuarios*, lo cual es imprescindible para evitar desajustes entre las expectativas de los usuarios y las especificaciones del servicio público. Lo mismo ocurre en relación con la definición o revisión de los compromisos de calidad de las Cartas de Servicios a partir de los *estudios realizados para medir la satisfacción de los usuarios*, recomendación metodológica pensada para asegurarse de que los ciudadanos otorgan importancia a los aspectos concretos en los que se han adquirido compromisos, así como analizar qué aspectos del servicio es necesario mejorar para incrementar la satisfacción de los usuarios con un determinado servicio público. También aquí la actividad es reducida y sólo tres ministerios, y únicamente en un número pequeño de Cartas, han definido o revisado sus compromisos utilizando la información procedente de estudios de satisfacción a usuarios. En relación con el uso de la información derivada del programa de Quejas y Sugerencias para definir o revisar los estándares de calidad del servicio que se declaran en las Cartas, sólo tres ministerios declaran usar la información e, igualmente, en un pequeño número de sus Cartas.

Las Cartas de Servicios de la AGE se regularon por primera vez en 1999. El Real Decreto 951/2005 establece nuevos requisitos sobre el contenido y la estructura de las Cartas de Servicios. Por lo que se refiere a las *medidas de subsanación*, las Cartas deben especificar las medidas que se ofrecen en caso de incumplimiento de los compromisos declarados. Sin embargo, aun habiendo transcurrido ya más de tres años desde la publicación, plazo en el que deberían ya haberse revisado según la legislación vigente, sólo el 59 por ciento de las Cartas cuenta con ellas. Por lo que se refiera a la *revisión continua del grado de cumplimiento de los compromisos*, aunque el grado de cumplimiento de compromisos declarado por parte de la Inspecciones es muy elevado, esta información debería tomarse con cierta cautela ya que algunos de los Ministerios que dicen alcanzar un elevado grado de cumplimiento de los objetivos, al mismo tiempo afirman que no disponen de una metodología específica

Finalmente, en relación con el impacto del programa, debido al escaso número de evaluaciones de satisfacción de los usuarios, se cuenta con poca información sobre cómo el programa afecta a la percepción que los ciudadanos tienen sobre los servicios públicos. Sin embargo, algunos análisis han puesto de manifiesto que las Cartas de Servicio han contribuido a mejorar algunas prácticas organizativas y así como la sensibilidad con la calidad por parte de los trabajadores implicados en su elaboración e implementación. Parece plausible afirmar que ello contribuirá a la mejora la percepción de los ciudadanos con los servicios públicos.



VI. Evaluación del Programa de Quejas y Sugerencias

1. Descripción y dimensiones del Programa de Quejas y Sugerencias

El Real Decreto 951/2005 incardina la gestión de las quejas y sugerencias dentro del conjunto de los programas para la mejora de la calidad, dedicándole su capítulo IV. Hasta 2005, las quejas y sugerencias debían atender a las normas establecidas por el Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero, por el que se regulan los servicios de información administrativa y atención al ciudadano. La inclusión de la gestión de las quejas y sugerencias en el conjunto de los seis programas que forman el Marco General para la Calidad de la Administración General del Estado, indica la voluntad de que se produzca una mayor sinergia entre las diferentes iniciativas diseñadas con el objetivo de perseguir la calidad de los servicios que se prestan a los ciudadanos.

La importancia de las quejas y sugerencias es fundamental, ya que proporcionan información de primera mano sobre cómo es percibida y cómo se valora la calidad de los servicios por parte de quienes los utilizan. Además, una queja siempre lleva implícita una idea de mejora que puede ser aprovechada por la organización para adaptar sus servicios a las necesidades de los ciudadanos⁴. De este modo, las quejas y sugerencias son complementarias a los análisis de la demanda y las evaluaciones de satisfacción, porque permiten a las administraciones *mejorar*, adaptando sus servicios a las necesidades y las expectativas de los ciudadanos. Finalmente, las quejas y

⁴ Véase la Guía para la gestión de quejas y sugerencias, elaborada por la Subdirección General de Calidad de los Servicios del extinto Ministerio de Administraciones Públicas.

sugerencias son un vehículo para que los ciudadanos ejerzan su derecho democrático de comunicarse con los poderes públicos, en este caso directamente con la administración.

En la actualidad, el programa de Quejas y Sugerencias involucra a diversos órganos, organismos y entidades de la AGE que deben asumir la responsabilidad de recoger y tramitar tanto las manifestaciones de insatisfacción de los usuarios con los servicios como las iniciativas para mejorar su calidad. El capítulo IV del Real Decreto 951/2005 establece asimismo que las unidades responsables de la gestión del programa deberán ofrecer a los ciudadanos respuesta a las quejas o sugerencias de la ciudadanía, informarles de las actuaciones realizadas y, en su caso, de las medidas adoptadas.

El número total de quejas y sugerencias declaradas por las Inspecciones Generales de los Ministerios durante 2008 asciende a 39.609. Como ya se ha advertido en el apartado sobre metodología, distintos problemas hacen que la información relativa a 2008 no sea comparable con los datos que obran en poder del Observatorio sobre el mismo asunto y que fueron recogidos por éste para los años 2006 y 2007⁵. Además, aunque el Observatorio cuenta con algunos datos sobre el programa de quejas y sugerencias procedentes de sus encuestas, éstos hacen referencia a las tres administraciones públicas en su conjunto y, por lo tanto, tampoco por esta vía se cuenta con información precisa sobre la evolución de las quejas en relación a la AGE (véase AEVAL & CIS 2008).

Aun así, puede ser interesante conocer que, según los datos de la encuesta del Observatorio, el porcentaje de personas que en 2008 afirma haberse quejado o reclamado por la actuación de alguna de las tres administraciones públicas sobrepasa el 18 por ciento (véase en AEVAL- Observatorio de la Calidad 2009, Informe de Percepción Social de los Servicios Públicos 1985-2008). Ello significa que el número de ciudadanos que se decidió a presentar una queja en cualquiera de las administraciones se ha incrementado ligeramente desde 2006 según datos de encuesta. Del mismo modo, el Informe del Defensor del Pueblo presentado este mismo año en el Parlamento apuntaba a un incremento de las quejas recibidas por esta institución.

Se trata pues de un programa que involucra a una gran cantidad de ciudadanos y lo hace de forma creciente cada año. A continuación se aborda la evaluación de la implementación del programa. En primer lugar se incluye un análisis del grado de cobertura del programa y, en particular, se estudia la relación entre los puntos de presentación de quejas y sugerencias y el número de las mismas. Además, se han explorado distintos aspectos relativos a los canales de presentación de quejas y sugerencias. Más adelante, se recogen los hallazgos más relevantes vinculados a la evaluación de los resultados del programa y relacionados tanto con los motivos de presentación de quejas y sugerencias como con el grado de cumplimiento de plazos. Finalmente, se evalúan la satisfacción de los ciudadanos con el programa utilizando datos procedentes de la Encuesta sobre Calidad de los Servicios Públicos realizada por el Observatorio en 2008.

⁵ Aunque los datos no son perfectamente comparables en 2006 los Ministerios que declararon sus quejas y sugerencias afirmaron contar con 25.443 de ellas, mientras que en 2007 esta cifra alcanzó las 36.307.

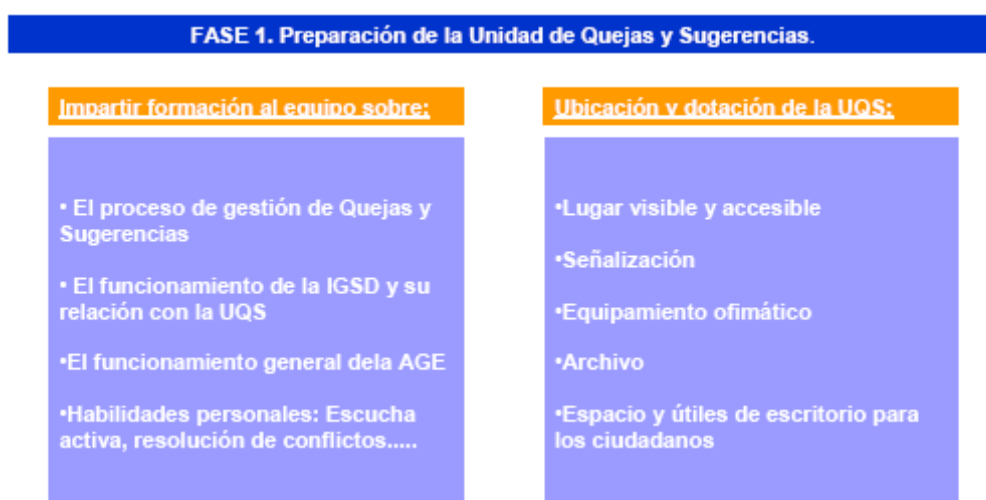
2. Evaluación de la implantación del programa de Quejas y Sugerencias

Los puntos para la Presentación de Quejas y Sugerencias

El RD 951/2005, en su artículo 14, establece que los órganos y organismos incluidos en el ámbito de aplicación de este real decreto determinarán la unidad responsable de la gestión de las quejas y sugerencias con objeto de recoger y tramitar tanto las manifestaciones de insatisfacción de los usuarios con los servicios como las iniciativas para mejorar su calidad. Igualmente, en el artículo 15 se especifica que la ubicación, dentro de cada órgano u organismo, de la unidad de quejas y sugerencias se señalará de la forma más visible y será la más accesible para su localización.

La citada Guía para la gestión de quejas y sugerencias, elaborada por la Subdirección General de la Calidad de los Servicios del extinto MAP, proponía como primera fase de implantación del programa, el diseño y la preparación de las unidades de quejas y sugerencias, recomendando ciertas características para las mismas.

Cuadro 21. Preparación de la Unidad de Quejas y Sugerencias



Fuente: MAP (2006, vol.2)

Una posibilidad para evaluar la implantación del programa de quejas y sugerencias es analizar el número de unidades de presentación de quejas y sugerencias en los distintos ministerios. No obstante, debe advertirse de las limitaciones de este indicador puesto que las unidades de presentación pueden variar por distintos motivos.

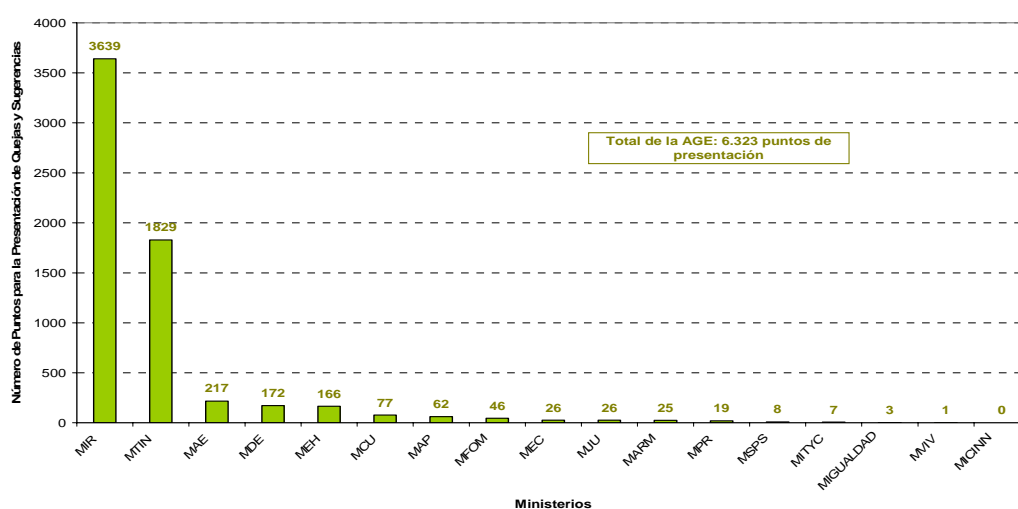
En este sentido, en primer lugar, debe tenerse en cuenta el *distinto nivel de despliegue territorial y competencias de gestión de los ministerios* ya que algunos de ellos poseen, por ejemplo, oficinas de trato directo al público en todas las provincias (este es el caso de Interior, Defensa, etc.) y otros, en cambio, han cedido la mayor parte de las competencias de gestión, reteniendo poderes de regulación general, supervisión, etc., lo que disminuye el número de oficinas con trato directo al ciudadano.

Además, en segundo lugar, no todos los ministerios han utilizado el mismo criterio para establecer puntos de presentación de quejas y sugerencias. En alguno de ellos, como Educación, se ha optado por el criterio de crear una oficina central de quejas y sugerencias, y utilizar los registros de entrada del resto de sus dependencias como puntos de presentación de quejas. Otros ministerios han preferido establecer puntos específicos de quejas y sugerencias en cada uno de sus departamentos. Este hecho se pone de manifiesto en el Informe complementario a los programas de calidad del

Ministerio de Educación del año 2008, donde se especifica que dicho “*Ministerio tiene unidad central de quejas y sugerencias si bien los puntos donde pueden acceder los ciudadanos a formular quejas y sugerencias también incluyen al Registro General y los auxiliares, lo que supone la mayoría de los edificios del Departamento. El IMSERSO que viene de otro Ministerio ha optado por que cada Unidad Territorial tenga su propia unidad de quejas y sugerencias*”.

A pesar de las limitaciones de este indicador para poder realizar comparaciones entre ministerios, es útil analizar el número de puntos de presentación de quejas y sugerencias en cada ministerio, como un medio indirecto de acercarse al grado de implantación del programa. Como se verá más adelante, existe cierta relación entre los puntos de presentación de quejas y sugerencias y el número de las mismas.

Gráfico 22. Puntos para la Presentación de Quejas y Sugerencias en los distintos Departamentos Ministeriales (2008)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos declarados por las Inspecciones de Servicios de cada Departamento Ministerial.

El gráfico adjunto muestra varios datos interesantes.

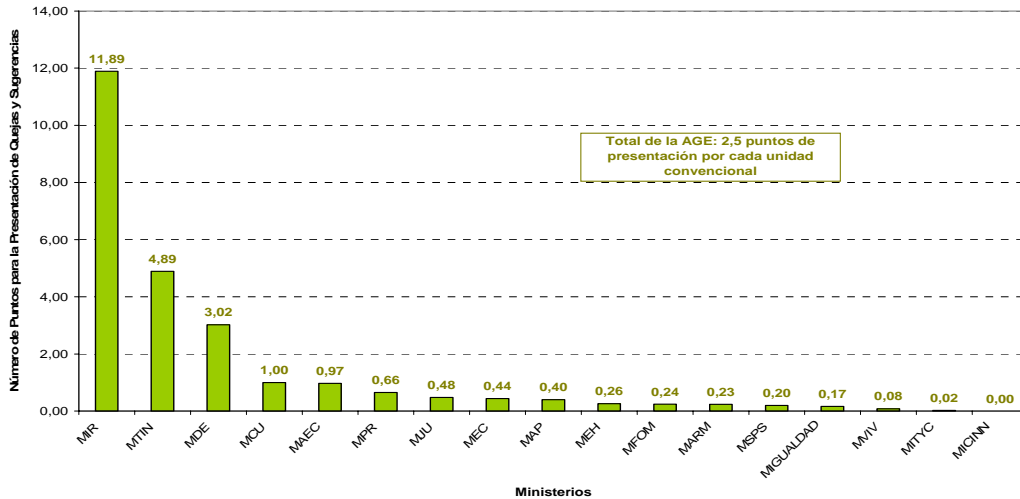
- El número de puntos de presentación varía enormemente entre ministerios. El ministerio que más puntos posee (Interior), declara haber instalado 3.639 puntos de presentación, mientras que seis ministerios poseen menos de diez puntos de presentación⁶.
- Dos ministerios (Interior y Trabajo e Inmigración) agrupan alrededor del 85 por ciento de los puntos de presentación de quejas en la AGE. De hecho, el Ministerio del Interior, con sus 3.639 puntos, posee cerca del 60 por ciento del total de puntos de la AGE.

Es posible presentar los datos anteriores divididos entre el número de unidades convencionales de cada ministerio, con el objeto de proporcionar un criterio que tenga en cuenta la distinta dimensión de los diversos departamentos ministeriales. Tal como se

⁶ La desviación típica del número de puntos de presentación por ministerio es de 947 puntos.

ha comentado en anteriores capítulos, las unidades convencionales presentan algunos problemas como unidad de homogeneización de los datos de los programas de calidad, ya que no guardan una estrecha relación con la estructura funcional de la administración, ni con el tamaño de los departamentos.

Gráfico 23. Puntos para la Presentación de Quejas y Sugerencias en los distintos Departamentos Ministeriales por Unidad Convencional (2008)

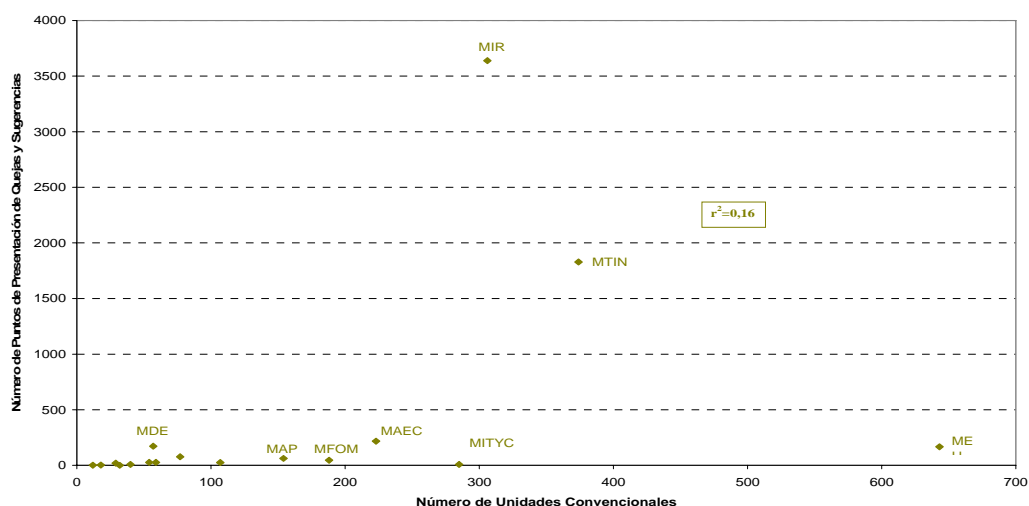


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos declarados por las Inspecciones de Servicios de cada Departamento Ministerial.

Los datos por unidades convencionales muestran también una gran variabilidad de puntos de presentación de quejas por ministerios. El Ministerio del Interior posee casi doce puntos por unidad convencional. El Ministerio del Interior posee cinco puntos por cada unidad convencional. El Ministerio de Defensa, tres puntos. El Ministerio de Cultura y el Ministerio de Asuntos Exteriores poseen alrededor de un punto por unidad convencional. En cambio, once ministerios tienen menos de un punto de presentación por unidad convencional. Es decir, en la mayor parte de los ministerios existen varias unidades convencionales sin punto de presentación de quejas.

También es útil presentar la relación existente entre las unidades convencionales y los puntos de presentación. En dicho gráfico se observa que no existe una relación clara entre ambas variables. De hecho, algunos departamentos como el Ministerio de Economía y Hacienda, el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y el Ministerio de Fomento tienen un gran número de unidades convencionales, pero un número escaso de puntos de presentación, mientras que otros como Defensa, tienen un número modesto de unidades, pero un número muy superior a la media de puntos de presentación.

Gráfico 24. Puntos para la Presentación de Quejas y Sugerencias en los distintos Departamentos Ministeriales por Unidad Convencional (2008)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos declarados por las Inspecciones de Servicios de cada Departamento Ministerial.

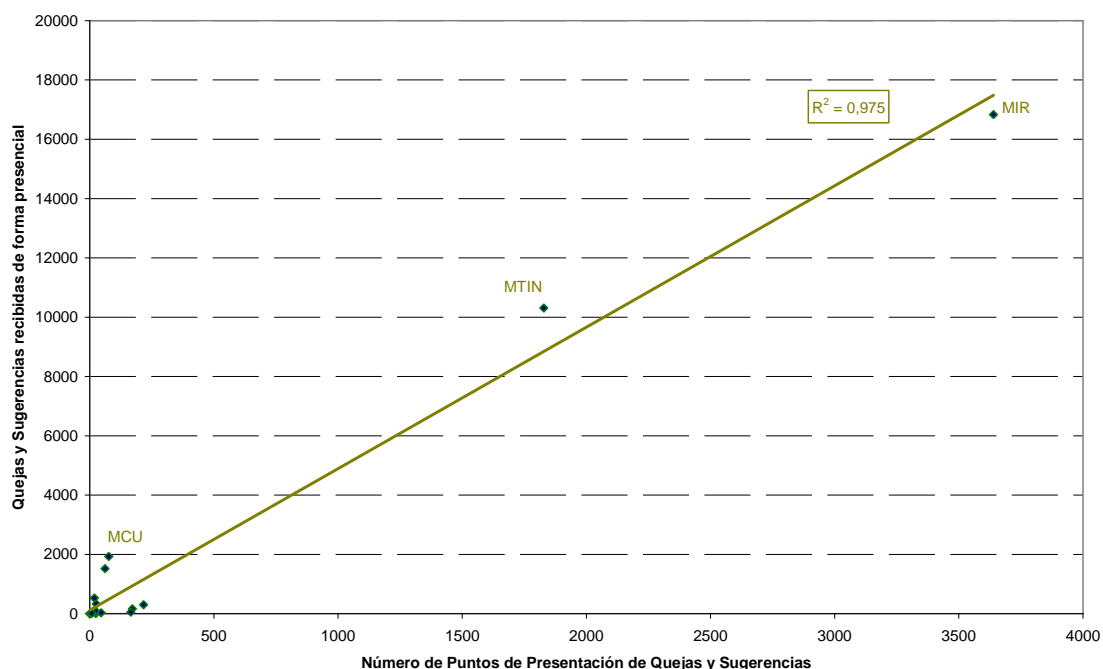
La influencia de los puntos para la presentación de quejas y sugerencias en el número de quejas y sugerencias recibidas

Una primera aproximación al resultado de la implantación de puntos para la presentación de quejas y sugerencias consiste en analizar el número de quejas y sugerencias recibidas en cada departamento. Por supuesto, la presentación de quejas puede considerarse como un síntoma de que el funcionamiento del departamento en cuestión no satisface a los ciudadanos, pero también guarda una estrecha relación con el funcionamiento del programa que, como se verá, parece estar determinado por el grado de desarrollo del propio programa.

Como diversos estudios han demostrado, la participación de los ciudadanos está relacionada con la estructura de oportunidades existentes. Por lo que atañe al programa, de ello cabe deducir que cuanto más sencillo sea para un ciudadano realizar una queja más posibilidades existen de que se queje. Dicho de otro modo, la administración puede ponerle más o menos fácil a los ciudadanos la realización de quejas o sugerencias. De hecho, aunque en 2008 un 60 por ciento de los ciudadanos que no se quejaron (algo más del 80 por ciento del total de la población mayor de 18 años) afirma no haber tenido ninguna razón para hacerlo, existe un llamativo 30 por ciento que declara que no se queja aún teniendo motivos para hacerlo. En concreto, para 2008, un 3 y un 7 por ciento afirma que no se quejó bien por desconocimiento del sistema o bien para evitar los trámites, respectivamente. Es decir, el hecho de que existan ciudadanos que no se quejen puede estar evidenciando problemas de gestión del propio programa de quejas y sugerencias, como el que los ciudadanos no identifican los canales establecidos para tal fin o que el sistema es demasiado costoso en cuanto a los trámites que son necesarios para quejarse. Este dato sugiere, por tanto, que, hoy por hoy, el desarrollo del programa de Quejas y Sugerencias es insuficiente y que si el conocimiento del sistema mejorara, seguramente también se incrementarían las quejas.

Es posible contrastar la hipótesis sobre la influencia de los puntos para la presentación de quejas y sugerencias en el número de quejas y sugerencias recibidas, analizando la relación entre las quejas y sugerencias recibidas por vía presencial y el número de puntos de presentación. Una relación positiva muy clara (a mayor número de puntos, mayor número de Quejas y Sugerencias recibidas) indicaría que la facilidad de presentación juega un papel muy importante en el número de quejas presentadas.

Gráfico 25. Relación entre los puntos de presentación y el número de quejas y sugerencias recibidas de forma presencial por los distintos Departamentos Ministeriales (2008)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos declarados por las Inspecciones de Servicios de cada Departamento Ministerial.

Tal como se aprecia en el gráfico adjunto, existe una relación bastante clara entre las variables presentadas. De hecho, se observa fácilmente que el número de quejas y sugerencias presenciales recibidas se incrementa con el número de puntos de presentación establecidos, obteniendo un coeficiente de correlación r^2 de Pearson⁷ de 0,975⁸, lo que implica que una gran parte de la variación en el número de quejas y sugerencias presenciales recibidas se puede explicar debido a la variación en unidades de presentación⁹. Por tanto, podemos considerar –al menos desde el punto de vista de

⁷ La interpretación del coeficiente de correlación r^2 es el porcentaje de variación en la variable dependiente (el número de quejas y sugerencias presenciales recibidas) que es posible explicar por la variación de la variable independiente (el número de puntos de presentación). En este caso, más del 97 por ciento de la variación en el número de quejas y sugerencias presenciales recibidas se explica por la variación en el número de puntos.

⁸ Por supuesto, este valor de r^2 se debe al extraordinario peso en la fórmula de cálculo que tienen el MIR y el MTIN, con número de quejas y sugerencias y de puntos muy superiores a la media. No obstante, si se eliminan dichos ministerios y se vuelve a analizar la correlación, se sigue apreciando una importante relación positiva entre ambas variables. Los únicos ministerios que se apartan bastante de esta relación son el Ministerio de Economía y Hacienda y el Ministerio de Defensa, que reciben un número relativamente reducido de quejas y sugerencias presenciales para el gran volumen de puntos para la presentación de que disponen. En el caso del MEH este dato se explica porque muchas reclamaciones que se producen en este departamento no se contabilizan como Quejas y Sugerencias, sino como recursos o reclamaciones administrativas, como pone de manifiesto el Informe de Gestión de Calidad en el Ámbito del Ministerio de Economía y Hacienda para el ejercicio 2008.

⁹ Por supuesto, la correlación no implica causalidad unívoca. Es posible que los ministerios con mayor actividad prestacional (como el MIR o el MTIN), sean los que reciban más quejas y, por tanto, implanten

los programas de calidad- que un mayor número de quejas y sugerencias recibidas implica que dicho ministerio *escucha* en mayor medida a los ciudadanos.

Recepción de quejas y sugerencias por canales de presentación

El canal de presentación de las quejas y sugerencias es relevante, puesto que permite analizar las formas de comunicación de los ciudadanos cuando deciden expresar su disconformidad con la forma de actuar de las administraciones. En principio, sería posible analizar si la forma de *quejarse* a la administración coincide con las preferencias declaradas de los ciudadanos para realizar gestiones en la administración o si –en cambio- existen discrepancias entre la forma de genérica de contactar y la de quejarse.

Para ello, se ha comparado el canal de comunicación de las quejas y sugerencias con la preferencia declarada para contactar con la administración en la citada encuesta de AEVAL y el CIS (2008) sobre calidad de los servicios públicos (véase la Tabla 26). De estos datos se desprende una cierta coincidencia entre lo declarado por los ciudadanos en cuanto al tipo de canal que prefieren y el canal utilizado para quejarse o sugerir, más aún teniendo en cuenta que el medio telefónico no se considera un medio independiente para presentar quejas y sugerencias, sino que se incluye dentro de la vía telemática (en aquellos ministerios que así se ha previsto). El mayor uso relativo del correo postal para presentar quejas sobre la preferencia declarada como medio preferido de contacto con el administración se puede deber al servicio que aportan las oficinas de correos como registro de las administraciones públicas, y a que permiten obtener prueba fehaciente de la presentación de documentos.

Esta información es llamativa ya que la encuesta mencionada demuestra que, a pesar de las preferencias descritas, hay más usuarios satisfechos con la administración electrónica que con la administración presencial. Con esta información cabe especular que la preferencia por los canales presenciales pueda deberse al elevado porcentaje de ciudadanos (alrededor de un 50 por ciento de los hogares) que no cuenta con Internet en casa. Asimismo, no debe olvidarse para poder presentar quejas y sugerencias es necesario disponer de la firma electrónica, por lo tanto un requisito extra, lo que sin duda condiciona la utilización del canal telemático

Tabla 26. Comparación de las preferencias declaradas para contactar con la Administración Pública y los datos registrados sobre el canal de presentación de quejas y sugerencias (2008).

	Porcentaje de quejas registradas	Preferencias ciudadanas sobre canal de contacto con la Administración (%)
Presencial	81	74
Telemática	12	15
Telefónica		10
Postal	7	1

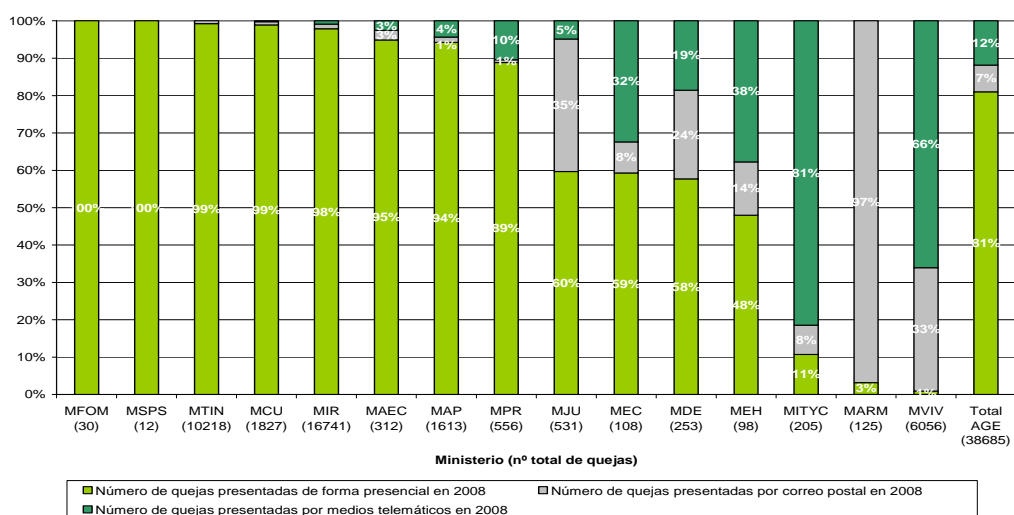
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos sobre registro de quejas y sugerencias aportados por las Inspecciones de Servicio de los distintos Departamentos Ministeriales y la encuesta sobre Calidad de los Servicios Públicos III realizada por el CIS y la AEVAL (Estudio 2.762, 2008). Pregunta: “Si usted tuviese que hacer alguna

más puntos de presentación, lo que sería causalidad inversa a la explicada en el texto. Por tanto, podría argumentarse que la variable fundamental es el grado de actividad prestacional de un determinado ministerio la que explica tanto el número de puntos como las quejas y sugerencias recibidas.

gestión en la Administración Pública (Administración del Estado, Administración Autónoma o Administración Local) y pudiese elegir, ¿cómo preferiría contactar con la Administración?”.

También resulta interesante analizar los canales de presentación de quejas y de sugerencias por ministerios, con el fin de evaluar la implantación de este programa como parte de la administración telemática. Como puede observarse, el medio prioritario de presentación de quejas es el presencial en once de los quince ministerios que han recibido quejas. Aún más, en ocho ministerios el porcentaje de quejas presenciales supera el 90 por ciento. Los únicos casos que contradicen este hecho son el Ministerio de Vivienda, el Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino y el Ministerio de Turismo, Industria y Comercio, donde los canales postal y telemático son mayoritarios. Este resultado es comprensible en el Ministerio de Vivienda (que sólo tiene un punto de presentación), mientras que llama más la atención en relación con el MARM y en el MITYC, con 25 y 7 puntos de presentación, respectivamente.

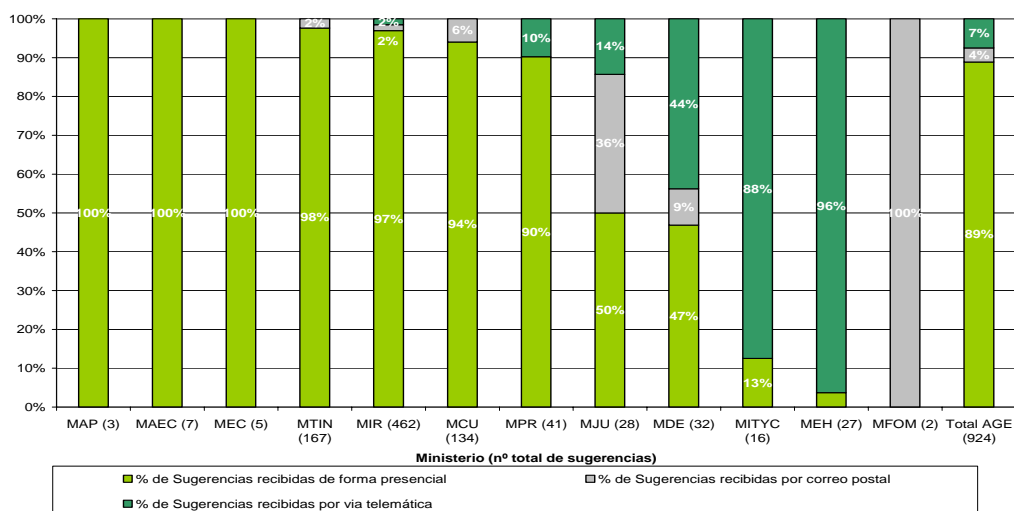
Gráfico 27. Número de Quejas recibidas en los distintos Departamentos según canal de presentación en (2008)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos declarados por las Inspecciones de Servicios de cada Departamento Ministerial.

El canal de presentación de las sugerencias es muy similar al de las quejas, con una gran mayoría de presenciales (casi el 90 por ciento). Las excepciones a este principio son el Ministerio de Economía y Hacienda, el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, donde la situación es la inversa (gran mayoría de telemáticas).

Gráfico 28. Número de Sugerencias recibidas en los distintos Departamentos según canal de presentación en (2008)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos declarados por las Inspecciones de Servicios de cada Departamento Ministerial.

3. Evaluación de los resultados del Programa de Quejas y Sugerencias

Las quejas y sugerencias recibidas por los distintos ministerios

Como ya se ha mencionado, el número total de quejas declaradas por las Inspecciones Generales de los Ministerios alcanza las 38.685 en 2008. Al igual que en los puntos de presentación, el número de quejas recibidas varía enormemente de unos ministerios a otros. El rango oscila entre ninguna queja (declarada por el Ministerio de Igualdad y el de Ciencia e Innovación) y las casi 17.000 del Ministerio del Interior¹⁰. De hecho, entre tres departamentos (Interior, Trabajo e Inmigración y Vivienda) reciben casi el 85 por ciento de todas las quejas de la AGE.

Este resultado no parece seguir una lógica fácilmente explicable por el carácter del ministerio. Si bien es cierto que Interior y Trabajo poseen un gran despliegue territorial y de servicios *de primera línea* al ciudadano. Otros ministerios como el de Economía y Hacienda se encuentran en la misma situación, recibiendo un número de quejas mucho menor¹¹.

También destaca el caso del Ministerio de Vivienda, que recibe una cantidad muy importante de quejas (más de 6.000), aún cuando muchas competencias en política de vivienda están transferidas y solamente existe un punto de presentación en dicho

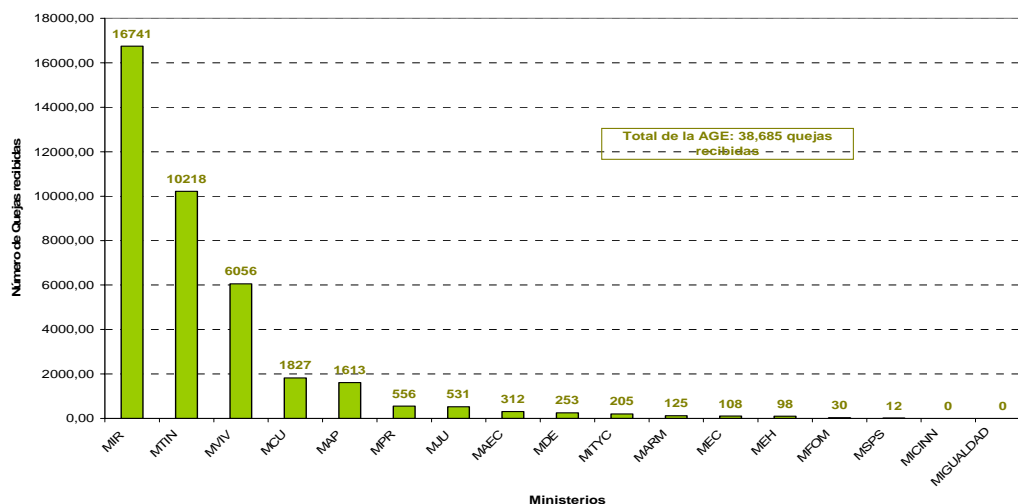
¹⁰ La varianza entre ministerios es de 4583.

¹¹ El caso del Ministerio de Economía y Hacienda puede explicarse por el hecho de que las reclamaciones presentadas ante el Consejo para la Defensa del Contribuyente no se contabilizan como Quejas y Sugerencias en el sentido del programa del Marco y, por tanto, no aparecen en esta estadística. De hecho, según MEH (2008: 111), durante 2008 el Consejo de Defensa del Contribuyente tramitó 11.824 reclamaciones, mientras que las quejas y sugerencias que contabilizan como relativas al programa del Marco General de Calidad son solamente 48 presenciales y 125 contando todos los medios de presentación.

ministerio. Analizando este departamento en más detalle, se observa como la práctica totalidad de las quejas presentadas fueron dirigidas a la Subdirección General de Ayudas a la Vivienda (SGAV) por medios telemáticos o por correo postal.

El Ministerio de Igualdad declara no haber recibido ninguna queja, a pesar de haber implantado tres puntos, mientras que el Ministerio de Ciencia e Innovación declara una falta completa de implantación del programa, al no haber implantado ningún punto, ni recibido ninguna queja. No obstante, el Ministerio de Igualdad ha establecido una línea telefónica para permitir a los ciudadanos contactar con este departamento para cuestiones relacionadas con sus competencias. En el informe de funcionamiento de esta línea *caliente* se desglosan las peticiones ciudadanas, si bien no se diferencia cuáles pueden calificarse como quejas o sugerencias (en el sentido del Marco General para la Mejora de la Calidad) y cuáles son peticiones de información, o discrepancias genéricas con la regulación de algunas ayudas, como los 2.500 euros por nacimiento o adopción de hijos.

Gráfico 29. Número de Quejas recibidas en los distintos Departamentos en (2008)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos declarados por las Inspecciones de Servicios de cada Departamento Ministerial.

Como puede apreciarse en el gráfico adjunto, el número de sugerencias recibidas en 2008 es mucho menor que el número de quejas (924 frente a más de 38.000). Es importante destacar que -al igual que en las quejas- tres ministerios concentran más del 80 por ciento de las sugerencias recibidas en la AGE (Interior, Trabajo e Inmigración y Cultura). Que dichos ministerios también ocuparan los primeros puestos en la recepción de quejas, lo que parece indicar que han alcanzado un elevado grado de implantación del programa.

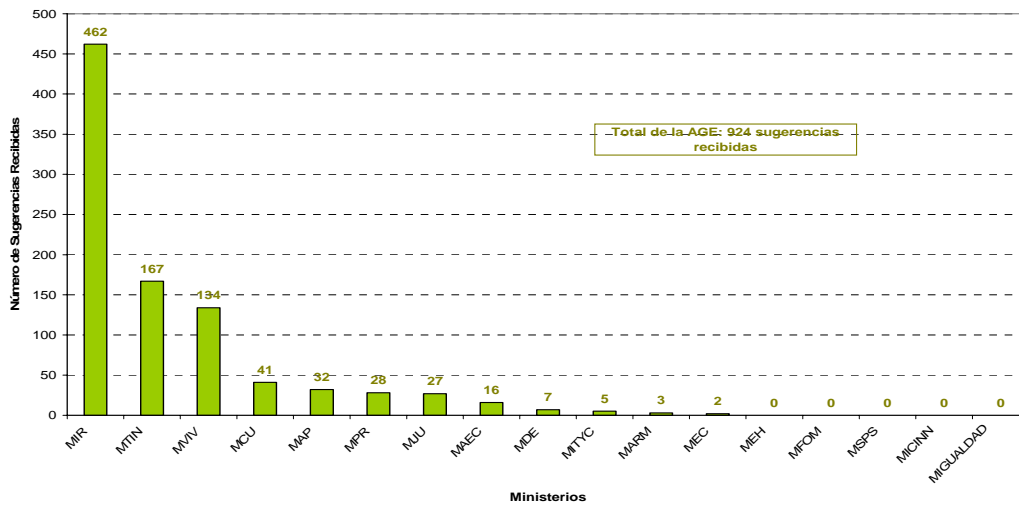
También es destacable la situación del Ministerio de Vivienda, que no recibe ninguna sugerencia, pese a recibir más de 6.000 quejas, lo cual es un caso anómalo en el

resto de la AGE, donde –en general- el número de sugerencias se correlaciona en un grado elevado con el número de quejas¹².

Finalmente, merece la pena reseñar que cinco ministerios declaran no haber recibido ninguna sugerencia durante el año 2008.

Todos estos datos parecen estar indicando que el ciudadano es mucho más proclive a manifestar quejas por el servicio recibido (o discrepancias con el esperado), que a formular sugerencias de mejora de los servicios. Quizás sería recomendable que las administraciones públicas dieran mayor publicidad y relevancia a las sugerencias, como vías de comunicación entre los usuarios y la administración, con el objetivo de mejorar de los servicios prestados.

Gráfico 30. Número de Sugerencias recibidas en los distintos Departamentos en (2008)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos declarados por las Inspecciones de Servicios de cada Departamento Ministerial.

Los motivos por los que los ciudadanos se quejan y sugieren

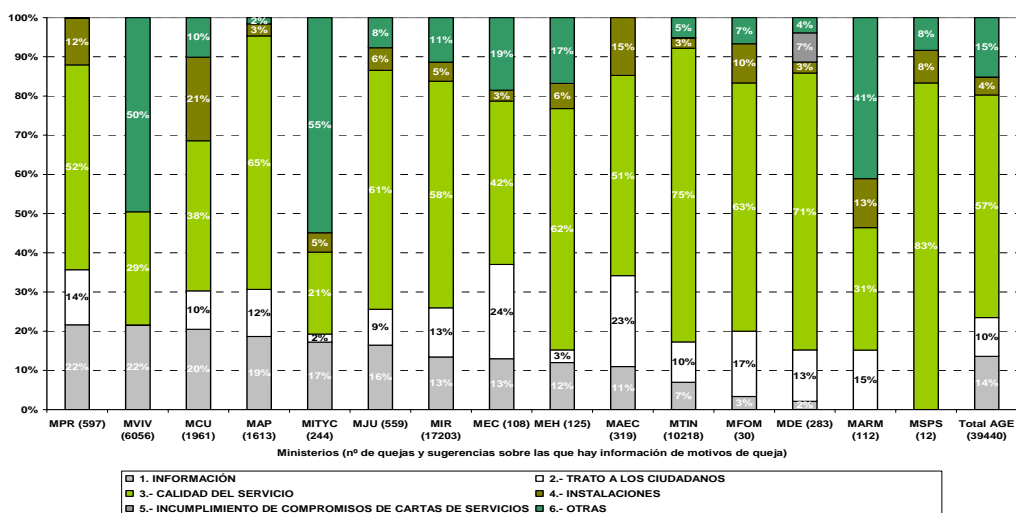
Además de las organizaciones a las que se dirigen las quejas ciudadanas, es importante conocer cuáles son los asuntos sobre los que los ciudadanos encuentran motivos para reclamar. Como ya se ha explicado en el apartado dedicado a la metodología, los motivos de presentación de quejas y sugerencias sobre los que se realiza el análisis que se recoge aquí se circunscriben a cinco aspectos: la calidad y el acceso a la información; el trato a los ciudadanos; la calidad del servicio que contempla asuntos como la valoración de la cantidad de trámites administrativos, los horarios o los tiempos de espera; la accesibilidad y acondicionamiento de las instalaciones; y, finalmente, el incumplimiento de los compromisos establecidos en las Cartas de Servicios. El análisis detallado de las razones de las quejas permite la detección de los motivos de la insatisfacción ciudadana con la actuación de los poderes públicos, así

¹² El coeficiente R² de Pearson supera es de 0,8 analizando todos los ministerios. Si se elimina Vivienda, el coeficiente se eleva hasta 0,9.

como la comprobación del uso que hace la administración de la información obtenida de las quejas y sugerencia para mejorar sus servicios.

Estas categorías permiten homogeneizar la información de distintos departamentos ministeriales, con el objetivo de presentar un panorama común de los principales focos de reclamación de los ciudadanos.

Gráfico 31. Distribución de las quejas y sugerencias recibidas en la AGE por motivos (2008)



Fuente: elaboración propia en base a los datos enviados por los Inspectores de Servicios de cada Departamento Ministerial.

El análisis de los motivos permite extraer varias conclusiones de gran interés:

- En 2008, la mayoría de las quejas y sugerencias que la AGE recibió se debieron a la calidad del servicio (22.409 quejas, que representan casi un 60 por ciento del total). La calidad del servicio es el conjunto de motivos mayoritario en doce de los quince ministerios para los que hay datos sobre motivos de quejas y sugerencias. Las tres excepciones son el Ministerio de Vivienda, el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y el Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino. En estos tres casos el motivo principal es el residual *otras razones*, que está implicando probablemente quejas con la actividad reguladora (o de concesión de ayudas o licencias) de dichos ministerios, más que con la actividad de prestación de servicios. De hecho, en el Ministerio de Vivienda la práctica totalidad de las reclamaciones recibidas son postales y telemáticas dirigidas a la Subdirección General de Ayudas a la Vivienda.
- La calidad de las instalaciones es un motivo residual (1.766 quejas y sugerencias, alrededor de un 4 por ciento del total), lo que puede estar implicando tanto el buen estado general de las instalaciones de la AGE, como el hecho de que los ciudadanos dan menor importancia a las instalaciones en la formación de su satisfacción con la administración. De hecho, en el informe del Observatorio sobre percepción de la calidad de los servicios públicos se observaban también estos hechos. En particular, las instalaciones eran uno de los

elementos más valorados por la ciudadanía pero –en cambio- tenían escasa influencia en la satisfacción global¹³. A esta misma conclusión se ha llegado en los principales informes sobre satisfacción en países como Canadá o el Reino Unido, con una gran tradición en el análisis de los determinantes de la satisfacción ciudadana.

- Las quejas y sugerencias por incumplimiento de los compromisos recogidos en las Cartas de Servicios son prácticamente inexistentes (31 quejas y sugerencias, menos del uno por ciento). Esto puede deberse a varias razones. Como se explica en el apartado dedicado al análisis del programa de Cartas de Servicios, las Cartas no son un instrumento tan conocido como quizá cabría esperara. En cualquier caso, los ciudadanos aún no son conscientes de los compromisos de calidad recogidos en las cartas de servicios y de la posibilidad de reclamar en caso de incumplimiento de los mismos.
- La información recibida (tanto su acceso como su calidad) es el segundo motivo en la AGE¹⁴ y en la mayoría de los ministerios. Si bien su cantidad es reducida en comparación con las quejas y sugerencias sobre calidad del servicio, se debe destacar la relevancia de este tipo de quejas, ya que la información adecuada es un requisito básico y preliminar para que los ciudadanos puedan acceder a los servicios de la administración. Es más, en prácticamente todas las encuestas sobre percepción ciudadana se ha puesto de manifiesto que los problemas de información son padecidos sobre todo por los ciudadanos de niveles socio-culturales y económicos más bajos, que son el objetivo primordial de muchas políticas públicas del Estado del Bienestar. De este modo, es necesario recomendar a los distintos departamentos una atención especial a este tipo de quejas.
- El trato a los ciudadanos agrupa alrededor de una de cada diez quejas y sugerencias recibidas en la AGE (con 3.897 quejas y sugerencias). En la práctica totalidad de los ministerios se sitúa en tercer lugar entre el conjunto de motivos de queja, tras la calidad del servicio y la información recibida. No obstante, destaca el caso del Ministerio de Educación, donde casi una cuarta parte de las quejas son recibidas por razones relacionadas con el trato a los ciudadanos. Por supuesto, es necesario recomendar a este ministerio que estudie detalladamente las quejas por trato recibido en 2008, con el objetivo de mejorar en este aspecto, que es un determinante fundamental de la satisfacción ciudadana, como se ha puesto de manifiesto en la generalidad de los estudios sobre satisfacción.
- Las distribuciones de motivos de queja por ministerios son bastante desiguales. Si bien en la mayor parte de los departamentos se mantiene el orden general que hemos descrito para la AGE, los porcentajes para cada ministerio presentan bastante variación, por lo que es necesario que cada departamento realice un

¹³ En dicho informe se realizaba un análisis de los drivers de la satisfacción, mediante técnicas de regresión logística nominal que demostraba la escasa influencia de las variaciones en la puntuación de las instalaciones para predecir el nivel de satisfacción global con la administración de los ciudadanos.

¹⁴ Descontando –por supuesto- las quejas codificadas como “otros motivos”, de las que no se dispone de información detallada.

análisis exhaustivo de las quejas recibidas, de modo que pueda concentrar su esfuerzo de promoción de la calidad en los *puntos débiles* detectados gracias al programa de quejas y sugerencias.

El plazo de contestación a las quejas y sugerencias.

El artículo 16.1 del RD 951/2005 establece que las quejas y sugerencias deberán ser contestadas al ciudadano en un plazo de 20 días hábiles. Si transcurrido ese plazo, el ciudadano no hubiera recibido respuesta, podrá dirigirse a la Inspección de Servicios Departamental, para conocer los motivos de dicha falta de contestación.

Como se aprecia en el gráfico adjunto, el 71 por ciento de las quejas recibidas en la Administración General del Estado se responden dentro de plazo, un 26 por ciento se responden fuera de plazo y un 4 por ciento no reciben respuesta¹⁵. Como puede apreciarse, existe una gran heterogeneidad entre departamentos. El ministerio que posee una mejor tasa de respuesta es el Ministerio de Economía y Hacienda, con el 100 por ciento de las quejas contestadas dentro de plazo. Por encima de la media de la AGE se encuentran el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, el Ministerio de Defensa, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Administraciones Públicas y el Ministerio de Turismo, Industria y Comercio. La tasa de respuesta más baja es la de los ministerios de Fomento, el de Justicia y el de Vivienda, con tasas de respuesta dentro de plazo que rondan tan solo el 30 por ciento.

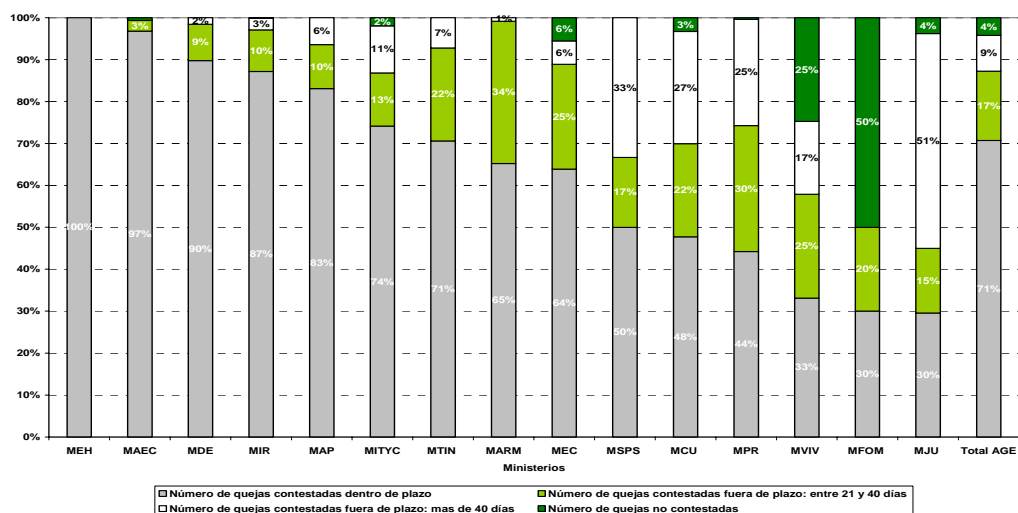
Es igualmente destacable el hecho de que el porcentaje de respuesta en plazo no se correlaciona con el número de quejas recibidas¹⁶, es decir, que el hecho de recibir un mayor o menor número de quejas no implica una mayor tasa de respuesta en plazo. El plazo de contestación de quejas tampoco está correlacionado con el número de unidades convencionales, ni con el número de puntos de presentación de quejas¹⁷ y, por lo tanto, cabe suponer que esté vinculado quizá al alcance de la queja o a la dotación en medios materiales y personales de las unidades de quejas y sugerencias.

¹⁵ Este porcentaje de un 71 por ciento de quejas que los ministerios responden dentro del plazo legal, contrasta con el dato de que sólo un 41 por ciento de los ciudadanos dicen haber recibido respuesta a su queja dentro de los veinte días siguientes a la presentación de la misma según la encuesta de AEVAL y CIS para 2008, que -no obstante- pregunta por las quejas dirigidas a cualquiera de las tres administraciones.

¹⁶ De hecho, el coeficiente R^2 de Pearson entre ambas variables es de 0,05.

¹⁷ Los coeficientes R^2 son -respectivamente- 0,4 y 0,07.

Gráfico 32. Distribución del número de quejas por plazo de contestación en los distintos ministerios (2008)

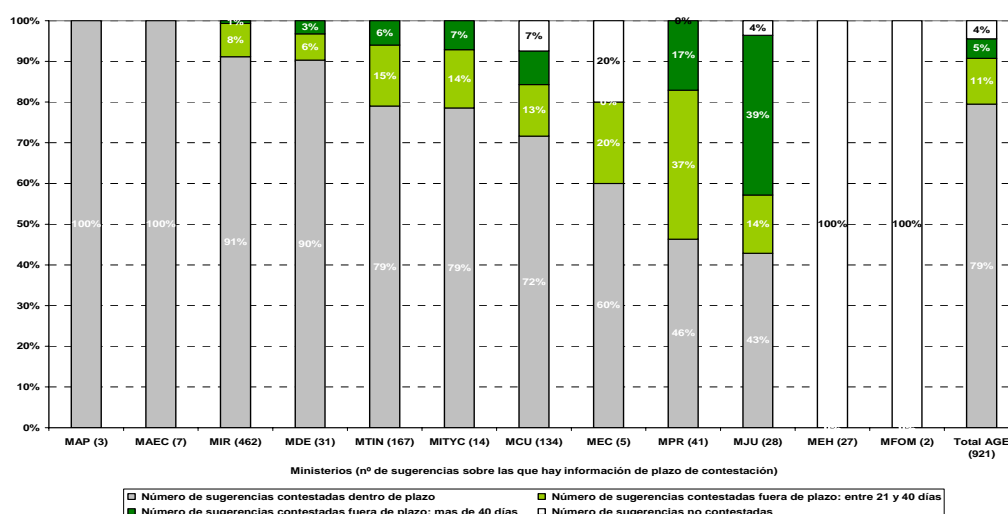


Fuente: elaboración propia en base a los datos enviados por los Inspectores de Servicios de cada Departamento Ministerial.

Los porcentajes de distribución de sugerencias por tiempo de respuesta en la AGE son similares a los de quejas. De hecho, la Administración General del Estado en su conjunto respondió dentro de plazo casi al 80 por ciento de las sugerencias en 2008. El 16 por ciento de las sugerencias fueron respondidas fuera de plazo (un 11 por ciento entre 21 y 40 días fuera de plazo y un 5 por ciento más de 40 días). Un 4 por ciento de las sugerencias (41 sugerencias) no obtuvieron respuesta por parte de la administración central.

La situación vuelve a ser bastante heterogénea en los ministerios. El MAP declara haber respondido el 100 por ciento de las sugerencias dentro de plazo. No obstante, es importante resaltar que solamente recibió tres sugerencias en el ejercicio 2008. El Ministerio del Interior –el primer ministerio en volumen de sugerencias- tiene una tasa de respuesta dentro de plazo muy elevada, ya que de las 462 sugerencias recibidas contestó 421 (un 91 por ciento) dentro de plazo, sin que dejara ninguna sugerencia sin contestar. El Ministerio de Defensa, también presenta tasas muy parecidas, ya que de las 31 sugerencias recibidas contestó en plazo 28 (un 90 por ciento), contestando el 10 por ciento restante (3 sugerencias) fuera de plazo. En el extremo opuesto, el Ministerio de Economía y Hacienda no respondió a ninguna de las 27 sugerencias recibidas, al igual que el Ministerio de Fomento, que tampoco respondió a ninguna de las dos sugerencias recibidas. Los Ministerios de Presidencia y Justicia son los que más responden fuera de plazo (en ambos casos, el porcentaje de respuestas fuera de plazo sobre el total de sugerencias recibidas es de un 54 por ciento).

Gráfico 33. Distribución del número de sugerencias por plazo de respuesta en los distintos ministerios (2008)



Fuente: elaboración propia en base a los datos enviados por los Inspectores de Servicios de cada Departamento Ministerial.

El uso de la información aportada por las Unidades de Quejas y Sugerencias para mejorar el servicio a los ciudadanos

Dentro de la información solicitada a los distintos departamentos ministeriales, se ha creído conveniente incluir tres preguntas expresas sobre la influencia de la información suministrada por las unidades de quejas y sugerencias para mejorar el servicio a los ciudadanos. Estas tres preguntas se refieren a la utilización de los informes de las UQS para identificar áreas de mejora, programar iniciativas de mejora y definir o revisar atributos del servicio.

No existe un criterio homogéneo entre los distintos departamentos sobre el ámbito funcional y territorial de los puntos de presentación y las unidades de quejas y sugerencias (en algunos casos, se implantan tantos puntos y unidades como delegaciones territoriales, edificios y servicios, en otros, se prefiere establecer un punto por delegación, pero las quejas y sugerencias de varios puntos son tramitadas por unidades a un nivel más centralizado y, en otros casos, se opta por establecer un menor número de puntos de presentación, y usar los registros administrativos para ofrecer al ciudadano la posibilidad de recoger y presentar los formularios de quejas). Por tanto, es imposible ofrecer la información siguiente en forma de porcentajes sobre el total de unidades de quejas y sugerencias (o el total de servicios o delegaciones) cuya información se usa para establecer mejoras.

No obstante, el cuadro siguiente permite apuntar una información útil sobre el grado de utilización de la información obtenida gracias al programa de Quejas y Sugerencias:

- Solamente nueve ministerios (de los diecisiete analizados) utilizan la información de las UQS para identificar áreas de mejora. Destaca el hecho de que algunos ministerios con gran número de quejas y sugerencias recibidas (como el Ministerio de Trabajo e Inmigración, el de Vivienda o Presidencia) declaren que no usan ninguna de esta información para identificar áreas de mejora. Otros ministerios que también declaran no usar la información de las

UQS son el Ministerio de Economía y Hacienda, el de Fomento, el de Presidencia y el de Sanidad y Política Social.

- Es mayor el uso de la información procedente de las UQS para identificar áreas de mejora que para programar iniciativas de mejora. De hecho, algunos ministerios que sí declaran usar esta información para la identificación, afirman que no la han utilizado para programar iniciativas concretas, como es el caso del extinto Ministerio de Administraciones Públicas, el Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino o el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.
- La definición o revisión de atributos del servicio a partir de la información de las UQS se realiza solamente por los mismos ministerios que hacen uso de la misma para identificar áreas de mejora, con excepción del Ministerio de Educación.

Este escaso uso declarado de la valiosa información recogida y sistematizada por las Unidades de Quejas y Sugerencias merece una reflexión, ya que tanto el Real Decreto 591/2005, como la Guía metodológica sobre quejas y sugerencias ponen de manifiesto que una de las funciones primordiales de este programa es permitir a la administración mejorar la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos.

Tabla 34. Utilización de la información recibida por las Unidades de Quejas y Sugerencias para la mejora de la calidad de los servicios (2008)

	Nº. Puntos de Presentación de QyS	Nº. QyS recibidas en 2008	Nº. UQS que usan información para identificar mejoras	Nº. UQS cuya información se usa para programar mejoras	Nº de UQS cuya información se usa para revisar/definir atributos de servicio
MAP	62	1616	43	0	43
MAEC	217	319	217	217	217
MARM	25	125	25	0	25
MCU	77	1961	25	25	25
MDE	172	285	3	3	3
MEC	26	113	1	1	0
MEH	166	125	0	0	0
MFOM	46	32	0	0	0
MICINN	0	0	0	0	0
MIGUALDAD	3	0	0	0	0
MIR	3639	17203	147	147	729
MITYC	7	221	200	.	1
MJU	26	559	559	559	559
MPR	19	597	0	0	0
MSPS	8	12	0	0	2
MTIN	1829	10385	0	0	0
MVIV	1	6056	0	0	0
Total de la AGE	6323	39609	1220	952	1604

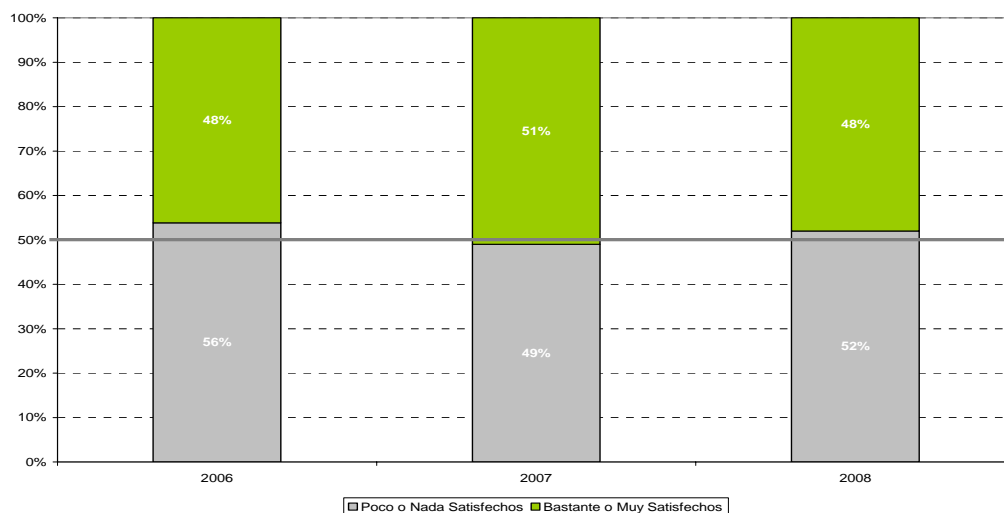
Fuente: elaboración propia en base a los datos enviados por los Inspectores de Servicios de cada Departamento Ministerial.

La satisfacción con el programa de Quejas y Sugerencias

Aunque no se cuenta con información sobre la satisfacción de todos los usuarios del programa de quejas, según la encuesta sobre Percepción Social de los Servicios Públicos (AEVAL & CIS 2008), de entre los ciudadanos que reciben una respuesta en plazo a su queja por parte de la administración pública –sólo 41 por ciento afirma que recibe esta respuesta en plazo-, alrededor de la mitad de ellos dice sentirse poco o nada

satisfecho con la respuesta que se les ha proporcionado en los tres años analizados. Si al porcentaje de muy o bastante satisfechos se le resta el de poco o nada satisfechos, el grado neto de satisfacción ha mejorado en relación con el de 2006 pero, sin embargo, es peor que el de 2007, tal y como puede apreciarse en el Gráfico 35 .

Gráfico 35. La evolución del grado neto de satisfacción ciudadana con la respuesta que la administración ha proporcionado a sus quejas. Diferencia de porcentajes: (Muy o bastante satisfecho – poco o nada satisfecho)



Fuente: elaboración propia a partir de los Estudios 2655 de 2006, 2706 de 2007 y 2762 de 2008 CIS & AEVAL. Pregunta: ¿Y está Ud. muy satisfecho, bastante, poco o nada satisfecho con el resultado de su queja o reclamación? (Esta pregunta sólo se realizaba a los ciudadanos que habiendo presentado una queja, recibían respuesta en los veinte días siguientes)

4. Recapitulación

Aunque existen algunas dificultades para comparar los datos sobre el volumen de quejas que, según las Inspecciones de los Ministerios, éstos han recibido en los últimos años, distintas fuentes parecen confirmar un ligero incremento de estas manifestaciones de insatisfacción de los ciudadanos. El número total de quejas y sugerencias recibidas por la AGE durante 2008 es de 39.609 quejas y sugerencias, lo que significa un ligero incremento con respecto a 2007. Aunque los datos no son perfectamente comparables, en 2006 los Ministerios que declararon sus quejas y sugerencias afirmaron contar con 25.443 de ellas, mientras que en 2007 esta cifra alcanzó las 36.307. Todos los departamentos han recibido quejas y sugerencias durante 2008 a excepción del Ministerio de Ciencia e Innovación y el Ministerio de Igualdad.

Esta evolución de las Quejas y Sugerencias puede explicarse atendiendo a múltiples variables. Por ejemplo, diversos estudios afirman que los ciudadanos de hoy, con mayor instrucción e información, se sienten más eficaces y capaces desde un punto de vista político y administrativo que las generaciones pasadas y reaccionan más activamente que antes cuando lo consideran oportuno. Distintas encuestas del CIS, por ejemplo, ponen de manifiesto que la mayoría de la ciudadanía se considera más exigente que hace diez años en relación con los servicios públicos. Por supuesto, la presentación de quejas puede considerarse como un síntoma de que fallos en el funcionamiento de los servicios ministeriales pero también guarda una estrecha relación con el propio funcionamiento del programa que, como se verá, parece ser no haber llegado a desarrollarse suficientemente.

Como se ha expuesto en apartados anteriores está relacionado en gran medida con la mayor o menor facilidad ofrecida a los ciudadanos para expresar sus desacuerdos con la actuación de los poderes públicos. De hecho, la variación del número de quejas recibidas presencialmente por los distintos ministerios se puede explicar en más de un 95 por ciento por la variación del número de puntos para la presentación de quejas. De ello cabe deducir que es probable que el volumen de quejas se incrementara si también lo hicieran los puntos de presentación de quejas. A lo largo del análisis se ha explicado además que alrededor de un 3 por ciento de ciudadanos que no se quejaron afirman que, a pesar de tener motivos, no protestaron porque no sabían cómo hacerlo.

La forma más utilizada por los ciudadanos para presentar quejas y sugerencias continúa siendo la presencial (con un 81 por ciento del total de las quejas), muy por encima de la vía postal y de la telemática. Sin embargo, ya cerca del 12 por ciento de las quejas se realizan a través de la red y el teléfono, es decir telemáticamente. Probablemente el canal telemático ha contribuido a incrementar el número de quejas puesto que ciudadanos que no se quejarían si tuvieran que realizar distintos trámites presenciales en las ventanillas administrativas, sí están sin embargo dispuestos a quejarse telemáticamente, desde su casa o quizá desde su puesto de trabajo. De hecho, en otros estudios realizados en el Observatorio se ha detectado que un 7 por ciento de ciudadanos dice no quejarse debido a los trámites que implicaría hacerlo. La cifra del 12 por ciento de ciudadanos que realizan sus quejas a través de la red no es despreciable, ya que contrasta con las dificultades que los ciudadanos tienen también para quejarse telemáticamente. Por ejemplo, entre estas dificultades se encuentran el gran porcentaje de hogares españoles que no cuenta con Internet o el hecho de que para la interposición de las quejas y las sugerencias es necesario el requisito previo de la firma electrónica.

Los principales motivos de queja ciudadana fueron en 2008 los relacionados con la calidad del servicio, con un 57 por ciento del total de quejas. Las quejas relacionadas con la calidad de la información y el trato a la ciudadanía representaron un 14 y un 10 por ciento del total respectivamente, mientras que las referidas a las instalaciones no superaron el 4 por ciento. Finalmente, las quejas recibidas por incumplimiento de compromisos en Cartas de Servicios suponen un porcentaje insignificante del total, lo que no debe llevar a suponer que la razón de que los ciudadanos no se hayan quejado es que los programas de Cartas y Quejas funcionan adecuadamente. Respecto al primero ya se ha tenido ocasión de observar al analizar el programa de Cartas que existe un gran desconocimiento ciudadano de la existencia de estos instrumentos. Además, estudios realizados el Observatorio han puesto de manifiesto una limitada difusión de las mismas (por ejemplo, en la Evaluación de los Museos de titularidad estatal gestionados por el Ministerio de Cultura). Respecto al segundo, como ya se ha expuesto aquí, existen distintas variables que influyen en que un ciudadano decida quejarse y no sólo el hecho de que se haya producido un incumplimiento.

Algo más del 70 por ciento de las quejas son contestadas en plazo. Este porcentaje varía entre ministerios de forma considerable. A pesar, de ser un compromiso legal, alrededor de un 30 por ciento de las quejas se contestaron fuera de plazo o no se contestaron. Además, según otros estudios del Observatorio, sólo la mitad de los ciudadanos que han recibido respuesta a sus quejas dentro de los veinte días siguientes a su presentación dice sentirse satisfecho. Tanto el referido al cumplimiento del plazo como el de satisfacción son indicadores en el funcionamiento del programa, ya que, especialmente, la no obtención de respuesta a una queja presentada puede generar una desconfianza en el programa por parte del ciudadano que la ha presentado y su entorno, lo que si se generaliza, llevaría a un fracaso de esta valiosa iniciativa para la mejora de

la calidad. Debe recordarse que, como las encuestas del Observatorio han puesto de manifiesto, alrededor de 20 por ciento de los ciudadanos que no se quejan no lo hace porque cree que “no sirve para nada”

Finalmente, sólo nueve ministerios declaran usar la información recibida por las Unidades de Quejas y Sugerencias para identificar áreas de mejora de los servicios públicos, programar iniciativas concretas y revisar las especificaciones y compromisos de los servicios. Esta debe ser una función fundamental del programa de quejas y sugerencias.



VII. Evaluación del Programa de Evaluación de la Calidad de las Organizaciones

1. Descripción y dimensiones del Programa de Evaluación de la Calidad de las Organizaciones.

El Programa de Evaluación de la Calidad de las Organizaciones, regulado en el Capítulo V del RD 951/2005, establece la conveniencia de realizar evaluaciones de la gestión de la calidad que realizan. Para ello, el artículo 20 dispone que el Ministerio de Administraciones Públicas determine los modelos reconocidos conforme a los que se efectuará la evaluación sin perjuicio de otros modelos que ya se vengán aplicando o puedan aplicarse en distintos departamentos ministeriales.

Los modelos de excelencia proporcionan un marco integral para la evaluación de la calidad en las organizaciones. Los modelos establecen un marco de referencia para el desarrollo en la gestión. Tienen en común estar estructurados en torno a una serie de criterios que definen los aspectos a considerar para analizar tanto las actividades de la organización (liderazgo, planificación y estrategia, gestión de las personas, alianzas y recursos y los procesos), como sus resultados (resultados en los clientes, en las personas, en la sociedad y resultados clave del rendimiento organizativo). Varios de éstos modelos se han convertido en referencias internacionales para las organizaciones. Aunque algunos de estos modelos, como es el caso del propuesto por la *European Foundation of Quality Management*, conocido como EFQM, se desarrollaron de forma más sistemática en el sector privado, en la actualidad se ha realizado un esfuerzo por adaptarlos a las características particulares del sector público. Uno de los modelos con más presencia en las administraciones de la Unión Europea es, por ejemplo, el conocido

como CAF o *Common Assessment Framework*. Además, algunos países como Suecia han optado por un modelo propio. Este es también el caso de España con el modelo EVAM, Modelo de Evaluación, Aprendizaje y Mejora.

En este apartado se analiza la actividad desarrollada en la AGE relativa al programa de evaluación de las organizaciones del Marco General para la Mejora de la Calidad de la AGE. Tal y como recoge el Real Decreto 951/2005, la evaluación se puede articular en dos niveles. De una parte, la autoevaluación que es un ejercicio regular por el que las propias organizaciones analizan sus principales procesos y resultados de gestión, con el objetivo de identificar las principales fortalezas y debilidades, con el fin de establecer planes de mejora. Por otro lado, la evaluación externa es el proceso por el que la correspondiente Inspección General de Servicios realizará un examen agregado del departamento ministerial para optimizar los resultados de la autoevaluación y de los planes de mejora establecidos. Tal examen puede consistir en la validación de las autoevaluaciones en curso o en la realización de evaluaciones.

Como se ha mencionado, las normas establecen que fruto de estos ejercicios de evaluación las organizaciones sean capaces de identificar áreas de mejora. El objetivo final de este esfuerzo debería ser la implementación de algunas de estas mejoras, priorizadas quizá en función de las necesidades o retos que el departamento tenga previsto atender o de los recursos con los que cuente para ponerlas en marcha. En este sentido, el Real Decreto de 2005 establece que la unidad ministerial responsable de la evaluación externa asesore también en el desarrollo de los planes de mejora identificados con la finalidad de diseminar las buenas prácticas en el ministerio. A continuación se presentan algunos datos sobre la cobertura del programa, la identificación de las áreas de mejora y la implantación de éstas.

2. Evaluación de la implantación del programa de Calidad de las organizaciones

El volumen de las Autoevaluaciones

Una aproximación al grado de implantación del programa de Evaluación de la Calidad de las Organizaciones consiste en analizar el número de acciones realizadas en los dos niveles de este programa: las autoevaluaciones y las evaluaciones externas. Durante el año 2008, en la Administración General del Estado se han desarrollado un total de 206 autoevaluaciones. El modelo de referencia usado con mayor frecuencia para el desarrollo de éstas ha sido el EFQM, con más del 50 por ciento de las realizadas (116 autoevaluaciones). El modelo EVAM ha sido utilizado en siete autoevaluaciones. El resto de las autoevaluaciones declaradas por los ministerios (hasta un total de ochenta y tres) se han realizado conforme a otros modelos. En el conjunto de *otros modelos* se incluyen generalmente metodologías establecidas internamente, como por ejemplo el “Sistema de Indicadores de Eficiencia, Calidad y Eficacia” (SIECE) desarrollado por el Ministerio de Economía y Hacienda, o la propia del Instituto de Turismo de España (TURESPAÑA), con la que realizaron las autoevaluaciones de las treinta y dos Oficinas españolas de turismo en el exterior.

Tabla 36. Número de procesos de autoevaluación realizados durante 2008 en los distintos Ministerios (datos declarados)

	Total de Autoevaluaciones realizadas	Autoevaluaciones con respecto al modelo EVAM	Autoevaluaciones con respecto al modelo EFQM	Autoevaluaciones realizadas conforme a otros modelos
MDE	88		87	1
MFOM	49	3	3	43
MITYC	35	1		34
MTIN	13		13	
MAP	11		11	
MEH	4		1	3
MPR	2	2		
MIGUALDAD	2			2
MARM	1	1		
MIR	1		1	
MCU	-			
MJU	-			
MICINN	-			
MEC	-			
MSPS	-			
MVIV	-			
MAEC	-			
TOTAL AGE	206	7	116	83

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos declarados por las Inspecciones Generales de Servicio de los distintos Ministerios.

Como puede apreciarse en la Tabla 36, un total de 10 Ministerios han realizado procesos de autoevaluación de sus órganos y organismos durante 2008. Destaca el Ministerio de Defensa, como el departamento que más autoevaluaciones ha realizado, con un total de ochenta y ocho procesos, en su mayor parte realizadas en la administración periférica de dicho ministerio. El modelo utilizado en la práctica totalidad de las autoevaluaciones en este departamento es el modelo EFQM, conforme al cual se han desarrollado ochenta y siete de los ochenta y ocho procesos mencionados.

En segundo lugar se sitúa el Ministerio de Fomento, con cuarenta y nueve autoevaluaciones declaradas, de las cuales tres se han realizado con el modelo EFQM en los Aeropuertos de Ibiza, Palma de Mallorca y Málaga (en 2008 se ha iniciado este proceso también en el aeropuerto de Madrid-Barajas) y tres con el modelo EVAM. Las restantes cuarenta y tres son declaradas como “autoevaluaciones mediante otros modelos de referencia”, en concreto, este Ministerio incluye en este apartado el proceso de adaptación de los cuarenta y tres aeropuertos españoles a la norma ISO 9001:2000 durante 2008.

En tercer lugar, el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio ha realizado treinta y cinco autoevaluaciones, la mayoría realizadas por las delegaciones de Turespaña en el exterior, según la metodología interna de dicho ministerio comentada anteriormente. Por su parte el Ministerio de Trabajo e Inmigración ha realizado un total de trece autoevaluaciones durante 2008. Todas ellas corresponden al modelo EFQM, que se está implantado paulatinamente en la totalidad de las Direcciones Provinciales de la Tesorería General de la Seguridad Social, del Instituto Nacional de la Seguridad Social y del Instituto Social de la Marina. El extinto Ministerio de Administraciones Públicas

desarrolló once procesos de autoevaluación, y, al igual que en el citado Ministerio de Trabajo e Inmigración, todas han seguido la metodología EFQM.

En el Ministerio de Economía y Hacienda, por su parte, ha realizado cuatro autoevaluaciones, una con el modelo EFQM y tres con el propio modelo del ministerio. El Ministerio de Presidencia efectuó un total de dos autoevaluaciones, usando el modelo EVAM en ambos casos. También con dos evaluaciones se encuentra el Ministerio de Igualdad, si bien en este caso, las dos corresponden a la categoría *otros modelos*. Finalmente, el Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Medio Marino llevó a cabo una autoevaluación, conforme al modelo EVAM.

Tabla 37. Número de evaluaciones externas realizadas durante 2008 en los distintos Ministerios (datos declarados)

	Total de Evaluaciones externas	Evaluaciones Externas conforme al modelo EVAM	Evaluaciones Externas conforme al modelo EFQM	Evaluaciones externas realizadas conforme a otros modelos
MFOM	72			72
MDE	24		24	
MIR	3		2	1
MTIN	3	3		
MEH	1		1	
MITYC	1			1
MPR	-			
MCU	-			
MIGUALDAD	-			
MJU	-			
MAP	-			
MARM	-			
MICINN	-			
MEC	-			
MSPS	-			
MVIV	-			
MAEC	-			
Total AGE	104	3	27	74

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos declarados por las Inspecciones Generales de Servicio de los distintos Ministerios.

El volumen de las Evaluaciones Externas

En cuanto a las evaluaciones externas, los datos declarados por los distintos ministerios indican que en la AGE se han desarrollado un total de ciento cuatro procesos de evaluación externa, por seis ministerios diferentes. Los modelos de referencia utilizadas son los siguientes: el modelo EFQM se ha aplicado en veintisiete ocasiones; el modelo EVAM en tres y correspondiendo las 74 restantes a otros modelos.

El departamento con mayor número de evaluaciones externas es el Ministerio de Fomento, con un total de setenta y dos evaluaciones realizadas, todas ellas en la categoría de “otros modelos” A continuación, le sigue el Ministerio de Defensa, que ha realizado veinticuatro evaluaciones externas con el modelo EFQM. El Ministerio del Interior ha desarrollado tres evaluaciones externas, en dos de las cuales se ha utilizado el modelo EFQM.

El Ministerio de Trabajo e Inmigración ha realizado tres procesos de evaluación externa, utilizando en todos los casos el modelo EVAM. El Ministerio de Economía y Hacienda ha efectuado una de acuerdo al modelo EFQM y, finalmente, el Ministerio de Industria y Comercio se ha evaluado externamente con otro modelo.

3. Evaluación de los resultados del programa de Calidad de las organizaciones

La mejoras identificadas por el programa

Tomando como referencia el artículo 20.2 del RD 951/2005, se puede realizar una primera aproximación a la eficacia de este programa a través de su capacidad para detectar puntos fuertes y áreas de mejora en la organización, así como a través de la implantación efectiva de iniciativas de mejora de la calidad de los servicios.

Tabla 38. Número de áreas de mejora identificadas, implantadas y en proceso de implementación durante 2008 en los distintos Ministerios (datos declarados)

	Nº. Áreas de mejora identificadas por Autoevaluación	Nº. Iniciativas de mejora implementadas por Autoevaluación	Nº Iniciativas de mejora implementándose por autoevaluación
MDE	3536	301	168
MTIN	645	185	66
MAP	56		2
MITYC	39	28	10
MPR	34	6	
MEH	20		12
MIR	9	5	5
MARM	5	2	2
MCU	-		
MFOM	-		
MIGUALDAD	-		
MJU	-		
MICINN	-		
MEC	-		
MSPS	-		
MVIV	-		
MAEC	-		
Total de la AGE	4344	527	265

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos declarados por las Inspecciones Generales de Servicio de los distintos Ministerios.

Como puede apreciarse en el cuadro adjunto, un total de ocho ministerios han identificado áreas de mejora, como consecuencia de los procesos de autoevaluación realizados en sus órganos y organismos. En este caso, destaca en primer lugar el Ministerio de Defensa, con un total de 3.536 áreas de mejora identificadas, lo que representa más del 80 por ciento del total de las identificadas en la AGE durante 2008. En segundo lugar se encuentra el Ministerio de Trabajo e Inmigración, con 645 mejoras. Entre ambos ministerios agrupan más del 95 por ciento del total de áreas de mejora identificadas.

A distancia de los dos departamentos mencionados se encuentran el Ministerio de Administraciones Públicas, con 56 áreas de mejora identificadas, el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, con un total de 39 áreas, el Ministerio de Presidencia, que declara haber identificado 34 áreas de mejora, el Ministerio de Economía y

Hacienda, con 20 áreas identificadas, el Ministerio del Interior, con nueve y, finalmente, el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, con un total de cinco áreas de mejora identificadas.

La mejoras implementadas o en proceso de implementación

La Tabla 38 también recoge información de las iniciativas de mejora que se han implementado como consecuencia de la autoevaluación, así como de las que se encuentran en proceso de implementación. Nuevamente, el primer lugar lo ocupa el Ministerio de Defensa que ha implantado 301 iniciativas y se encuentra en proceso de implementación de otras 168. El segundo lugar corresponde al Ministerio de Trabajo e Inmigración, que ha implantado 185 iniciativas y posee sesenta y seis iniciativas en fase de implementación. Entre ambos departamentos agrupan alrededor del 90 por ciento tanto de las iniciativas efectivamente implementadas, como de las que están en proceso de implementación.

Otros departamentos que han implantado (o están implantando) mejoras derivadas de los procesos de autoevaluación son el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, con un total de 28 implantadas y 10 en proceso, el Ministerio del Interior con cinco medidas implantadas y cinco en proceso y el Ministerio de Medio Ambiente Rural y Marino, con dos medidas implantadas y dos en proceso. El Ministerio de Economía y Hacienda y el Ministerio de Administraciones Públicas declaran no haber puesto en marcha ninguna mejora como consecuencia de los procesos de autoevaluación, pero afirman encontrarse en fase de implementación de varias iniciativas. En concreto, doce iniciativas de mejora en el Ministerio de Economía y Hacienda y dos declaradas por el extinto Ministerio de Administraciones Públicas.

4. Recapitulación

El programa de evaluación de la calidad en las organizaciones cuenta con dos niveles: la autoevaluación y la evaluación externa. Un total de diez ministerios (de los dieciséis para los que se disponen datos) declaran que algunos de sus órganos u organismos han realizado 206 autoevaluaciones en 2008, si bien más del 83 por ciento se concentran en tres ministerios.

El número total de evaluaciones externas realizadas durante 2008 en la AGE fue de ochenta y tres evaluaciones, realizadas por seis ministerios. El grado de concentración de las evaluaciones externas es más elevado que el de las autoevaluaciones, ya que más del 90 por ciento de estos procesos han sido realizados por dos ministerios.

Como producto de las autoevaluaciones realizadas se han identificado un total de 4.344 áreas de mejora, de las cuales más del 80 por ciento corresponden al Ministerio de Defensa. El Ministerio de Trabajo e Inmigración también tiene un papel destacado en cuanto a cantidad de áreas de mejora, con un total de 645 áreas identificadas. Otros seis departamentos también identifican áreas de mejora, si bien su peso relativo con respecto al número total de las áreas identificadas en la AGE es menor al 2 por ciento. La implementación de mejoras derivadas de las autoevaluaciones se encuentran igualmente concentradas en los departamentos ministeriales mencionados. De hecho, entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Trabajo e Inmigración suman alrededor del 90 por ciento de las mejoras implementadas o en proceso de serlo en la AGE.



VIII. El Programa de Reconocimiento

1. Descripción y dimensiones del Programa de Reconocimiento

Este 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. En primer lugar, el subprograma de reconocimiento a la excelencia consiste en la certificación de las organizaciones por parte de AEVAL conforme a los modelos de gestión de calidad y la posterior concesión de un sello, según el nivel de excelencia verificado. AEVAL certifica, acreditando así el nivel de excelencia comprobado, lo que otorga visibilidad a la gestión de la organización certificada (véase Cuadro 39).

Cuadro 39. Tipos de Sellos en función del modelo y rango de puntuación que contemplan

Tipo	Rango
Sello AEVAL (EFQM)	0-1000 puntos
Sello AEVAL (CAF)	0-900 puntos
Sello AEVAL (EVAM)	0-500

Fuente: Elaboración propia.

En segundo lugar, el subprograma de premios a la calidad e innovación en la gestión pública 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 en la gestión de la información y del conocimiento, así como de las tecnologías; c) la calidad e impacto de las iniciativas singulares de mejora implementadas.

En los últimos años, los premios a la calidad se han puesto en marcha en la Administración Pública en prácticamente todos los países de la OCDE y de la Unión Europea. En España se dispone de programas de premios a la calidad en el sector público, tanto en el nivel autonómico y local como en la Administración General del Estado, que inicia su recorrido en este apartado en el año 1999 con la creación de los premios a la calidad y las mejores prácticas.

Actualmente los premios a la calidad e innovación en la gestión pública, integrados como uno de los programas del Marco General para la Mejora de la Calidad (RD 954/2005) son tres: el Premio a la Excelencia, a la Innovación y a las Buenas Prácticas (véase Cuadro 40).

Cuadro 40. Tipos de Premios a la Calidad e Innovación en la Gestión Pública contemplan

PREMIOS a la Calidad e Innovación en la Gestión Pública		
Premios	Modalidades	Periodicidad
Premio a la Excelencia	Única	Anual
Premios a la innovación	Gestión del conocimiento	Bienal (años impares)
	Tecnimap	Bienal (años impares)
Premios a las Buenas Prácticas	Ciudadanía	Bienal (años pares)
	Buenas Prácticas de Gestión Interna	Bienal (años pares)

Fuente: Elaboración propia.

Este programa guarda una estrecha relación con el programa de evaluación de calidad de las organizaciones puesto que sólo podrán solicitar certificación aquellas organizaciones que previamente hayan realizado su correspondiente autoevaluación. En este sentido, los premios funcionan también como un aliciente para que las organizaciones inicien procesos de autoevaluación y de evaluaciones externas conforme a los modelos de gestión de calidad.

2. Evaluación de la implementación del programa de Reconocimiento

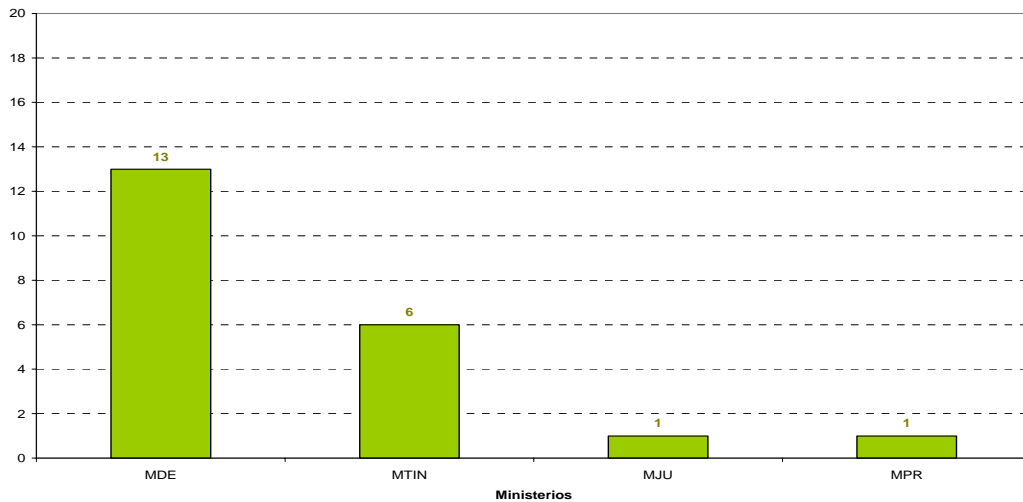
El Subprograma de Reconocimiento a la Excelencia

El número de organizaciones con nivel de excelencia certificado por AEVAL desde 2006 alcanza las sesenta, de las cuales durante 2008 se realizaron veintiuna (véase Anexo II). Dichas certificaciones estuvieron referenciadas en los modelos EFQM y EVAM. El Ministerio de Defensa ha obtenido trece certificaciones en 2008, la mayoría de las cuales corresponden a Subdelegaciones de Defensa en el territorio con niveles de puntuación entre 200 y 299 puntos del modelo EFQM. En algunos casos, como en la Subdelegación de Defensa en Badajoz o en Valladolid, se ha alcanzado el nivel comprendido entre los 300 y 399 puntos.

El Ministerio de Trabajo e Inmigración ha continuado en 2008 con el impulso de años anteriores en las Direcciones Provinciales del INSS, del ISM y de la Tesorería de la Seguridad Social. En 2008, el Ministerio de Trabajo e Inmigración es el segundo

departamento en número de organismos certificados con seis, la mayoría correspondientes a Direcciones provinciales del Instituto Nacional de la Seguridad Social y a Direcciones Provinciales de la Tesorería General de la Seguridad Social. Cabe destacar que la Dirección Provincial del INSS en Barcelona es la organización que logró certificarse con una mayor puntuación conforme al Modelo EFQM en 2008, ya que se sitúa en el nivel comprendido entre los 400 y 499 puntos. El Ministerio de la Presidencia y el Ministerio de Justicia también cuentan con una certificación cada uno, que acredita su nivel de excelencia.

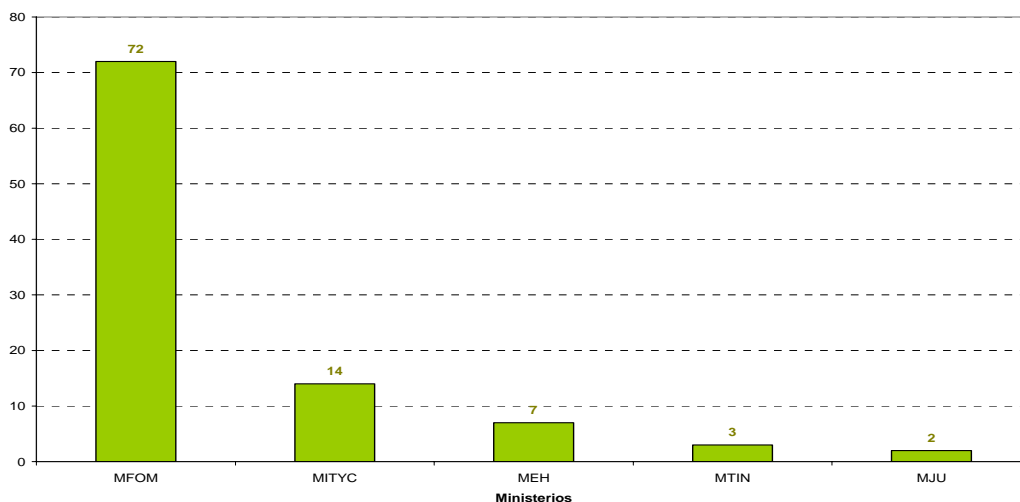
Gráfico 41. Ministerios que han obtenido certificación emitida por AEVAL conforme al programa del RD 951/2005, en (2008)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos declarados por las Inspecciones de Servicios de cada Departamento Ministerial.

Respecto a las certificaciones realizadas con otras metodologías, preferentemente orientadas a certificar aspectos específicos de la actividad, se han obtenido noventa y ocho certificaciones o sellos, de las cuales, setenta y dos corresponden al Ministerio de Fomento, catorce al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, siete al Ministerio de Economía y Hacienda, tres al Ministerio de Trabajo e Inmigración y dos al Ministerio de Justicia.

Gráfico 42. Solicitudes de certificaciones o sellos no vinculados al programa de reconocimiento del RD 951/2005, por los distintos Ministerios (2008)



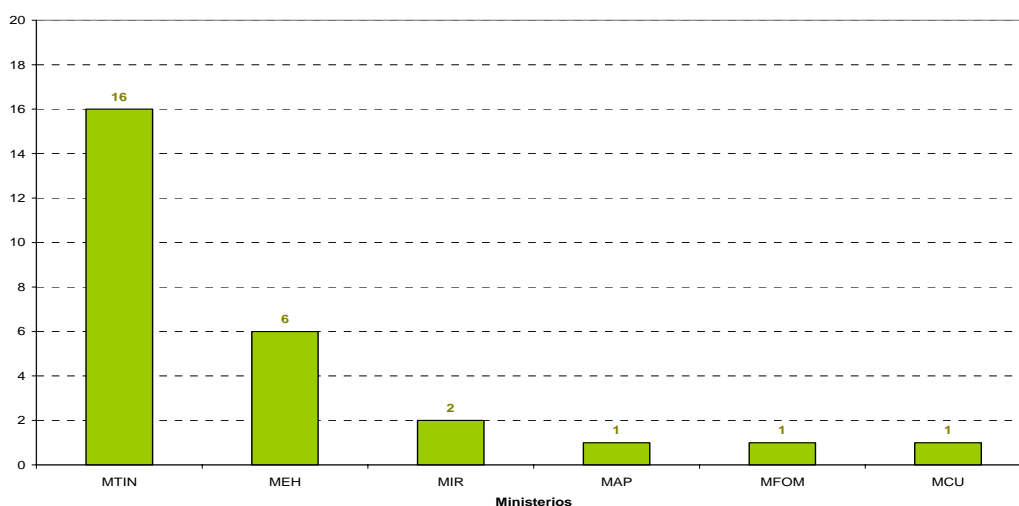
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos declarados por las Inspecciones de Servicios de cada Departamento Ministerial.

Estas certificaciones guardan relación con aspectos operativos de la prestación de servicios, por ejemplo, la EPELAE (Entidad Pública Empresarial de Loterías y Apuestas del Estado) del Ministerio de Economía y Hacienda, pasó sendas auditorías externas para certificarse conforme a los estándares ISO/IEC 27001 y WLA-SCS:2006 referidos al control de seguridad de la Asociación Mundial de Loterías. Otros ejemplos destacables son el Certificado de Sistema de Vigilancia Tecnológica, basado en la norma española UNE 166006 EX, concedido por AENOR a la Oficina de Patentes y Marcas (OEPM) del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, las ocho certificaciones otorgadas a los laboratorios dependientes de la Secretaría General de Comercio, por la Entidad Nacional de Acreditación conforme a la norma UNE-EN-ISO-IEC 17025 para la realización de análisis en laboratorios de ensayo, o las nueve certificaciones basadas en las normas UNE-EN-ISO de los Ferrocarriles de Vía Estrecha (FEVE).

El Subprograma de Premios a la Calidad y la Innovación de la Gestión Pública

En 2008, de entre las más de cuarenta candidaturas que AEEVAL a los premios de Excelencia, Ciudadanía y Buenas Prácticas de Gestión Interna, veintisiete procedía de la AGE. La mayoría de estas candidaturas provinieron del Ministerio de Trabajo e Inmigración con dieciséis de ellas. El Ministerio de Economía y Hacienda presentó seis candidaturas, el Ministerio del Interior dos y, finalmente, los Ministerios de Administraciones Públicas, Fomento y Cultura presentaron una candidatura cada uno.

Gráfico 43. Candidaturas a premios presentadas por los distintos Ministerios (2008)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos declarados por las Inspecciones de Servicios de cada Departamento Ministerial.

Comparando la participación en los premios entre los diferentes niveles de la administración pública española, el total de candidaturas presentadas por la Administración General del Estado supone el 65 por ciento del total de candidaturas presentadas.

3. Resultados del Programa de Reconocimiento

A la hora de presentar los resultados conviene recordar que el programa de reconocimiento está intrínsecamente ligado al programa de evaluación de la calidad de las organizaciones. De acuerdo con el artículo 22 del RD 951/2005 el programa de reconocimiento pretende contribuir a la mejora de la calidad y a la innovación en la gestión pública. Es decir, la finalidad del reconocimiento no es sólo el recompensar el esfuerzo realizado sino también el que sirva como estímulo para la utilización de modelos de excelencia en la gestión y la mejora de los resultados en las organizaciones públicas.

Por este motivo, la cobertura y los resultados del programa de reconocimiento y, en particular del subprograma de certificaciones, son difíciles de cuantificar de forma separada respecto al programa de evaluación de la calidad de las organizaciones. No obstante, una aproximación a los resultados del programa de certificaciones es el rango de puntos alcanzado en cada modelo de excelencia por cada organización.

Subprograma de Certificaciones

En total, la cifra de organizaciones certificadas por AEVAL desde la puesta en marcha del subprograma en 2006 es de sesenta. En 2008 se ha incrementado el volumen de organizaciones que consiguieron certificar su nivel de excelencia respecto a 2007, alcanzándose la cifra de veintiuna. La distribución del número de certificaciones está concentrada en cuatro de los diecisiete ministerios existentes en 2008. De hecho, el Ministerio de Defensa, con trece certificaciones, agrupa más del 50 por ciento del conjunto en 2008. Todas las certificaciones llevadas a cabo por AEVAL en 2008 estuvieron referenciadas en los modelos EFQM y EVAM.

Respecto a los resultados del subprograma en 2008, el Ministerio de Defensa ha logrado certificar a once subdelegaciones en el nivel comprendido entre los 200 y 299

puntos del modelo EFQM y dos más que han alcanzado entre 300 y 399 puntos de tal modelo. El Ministerio de Trabajo e Inmigración ha logrado situar una organización en el tramo comprendido entre los 400 y 499 puntos EFQM, otra organización en un nivel inferior, entre los 300 y 399 puntos de este modelo. Además, en este ministerio otras cuatro organizaciones han alcanzado el rango comprendido entre los 200 y 299 puntos en los modelos EFQM y EVAM. El Ministerio de la Presidencia certificó en 2008 su Vicesecretaría General de la Secretaría General de la Presidencia de Gobierno, conforme al modelo EVAM, alcanzado un nivel de +300 puntos. El Ministerio de Justicia también utilizó este modelo alcanzando un nivel menor, entre los 200 y 299 puntos.

Subprograma de Premios

Como ya se ha mencionado, durante el año 2008 se han presentado veintisiete candidaturas de la AGE a los premios de Ciudadanía a las Buenas Prácticas, Excelencia y Buenas Prácticas de Gestión Interna.

El Premio Ciudadanía está destinado a reconocer las prácticas de buena gestión con impacto directo en los ciudadanos o usuarios de los servicios. En 2008 este premio recayó en el Ministerio de Economía y Hacienda por el “Borrador de declaración del IRPF”. Al premiar esta práctica el jurado quiso reconocer la solidez de la candidatura, su ejemplo en el uso y unificación de la información multicanal en beneficio de los ciudadanos, la magnitud de su impacto y la mejora que ha supuesto por su contribución a facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

Además, en 2008 se concedieron accésit a otras prácticas. Una de estas prácticas fue la de “Modernización de la gestión de prestaciones: Oficina virtual”, presentada por el Servicio Público de Empleo Estatal de la que se valoró especialmente el esfuerzo realizado en la mejora del servicio así como en su capacidad de ofrecer a los ciudadanos nuevas posibilidades de acceso a la información y tramitación de este tipo de prestaciones. Otra de tales prácticas fue el “Plan conjunto hispano-francés para emergencias en el túnel de Somport”, presentada por la Subdelegación del Gobierno en Huesca, que implicó un gran esfuerzo de coordinación y desarrollo de alianzas. Finalmente, “la Escuela de la Seguridad Social”, práctica presentada por la Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social en Cádiz, fue reconocida por su iniciativa de acercar la seguridad social a las nuevas generaciones a través del sistema educativo, reforzando la cultura de responsabilidad ciudadana.

El Premio a la Excelencia tiene por finalidad reconocer a las organizaciones que se hayan distinguido muy especialmente en la excelencia de su rendimiento global por comparación a modelos de referencia internacional. En 2008, este premio se concedió a la candidatura presentada por el Servicio Provincial de Gestión y Recaudación de la Excelentísima Diputación Provincial de Jaén. El jurado quiso destacar su trayectoria en gestión de calidad, con hitos significativos desde 1996, poniendo de relieve la importancia que tiene el trabajo continuado así como el desarrollo de un modelo de liderazgo para implementación de esta cultura de gestión.

En la edición de 2008 también obtuvo un accésit la candidatura presentada por la Escuela Riojana de Administración Pública que destacó por el establecimiento de un sistema de indicadores de resultados y la definición de objetivos estratégicos. Asimismo, en la AGE, se otorgó otro accésit a la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social en Barcelona. De esta organización se destacó su compromiso con la calidad que ha desarrollado una estructura de liderazgo que posibilita el establecimiento de estrategias y la adopción de decisiones colegiadas.

El premio a las Buenas Prácticas de Gestión Interna está destinado a reconocer las iniciativas que redunden en una mejora de la gestión interna, sin impacto directo en los ciudadanos o usuarios, pero con repercusión en el progreso de la gestión de las organizaciones. En 2008, las iniciativas presentadas por administraciones autonómicas y locales tuvieron una representación mayor entre las premiadas que las de la propia AGE que, no obstante, obtuvo un accésit.

En el año 2008, este premio se concedió a la práctica “Círculos de comparación intermunicipal de servicios municipales,” presentada por el Área de Hacienda y Recursos Internos de la Excelentísima Diputación Provincial de Barcelona, que destacó por su metodología participativa y por el valor añadido que supuso esta experiencia para las organizaciones participantes. Además, se concedió un accésit a la práctica “Claves para la generalización de la mejora continua en las unidades del Gobierno de La Rioja”, presentada por la Dirección General de la Calidad de los Servicios de la indicada Comunidad Autónoma” y que fue valorada por su capacidad para implementar metodologías de gestión de calidad en los servicios. En la AGE, se concedió accésit a varias iniciativas. El “Despliegue del Plan estratégico y desarrollo de un cuadro de mando”, presentado por la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima de la Dirección General de la Marina Mercante, del Ministerio de Fomento, fue galardonada por sus logros a la hora de configurar una organización ágil y eficaz. También obtuvo un accésit el “Plan Estratégico de Modernización”, práctica presentada por la Consejería de Administración Autonómica de la Junta de Castilla y León.

4. Recapitulación

La cifra de organizaciones certificadas por AEVAL desde la puesta en marcha del subprograma en 2006 es de sesenta. El mayor volumen de certificaciones se realizó en el primer año de vigencia del programa. Tras una disminución del número de las mismas en 2007, en el año 2008 ha vuelto a crecer el número de certificaciones concedidas.

La distribución del número de certificaciones está concentrada en cuatro de los diecisiete ministerios existentes en 2008. De hecho, el Ministerio de Defensa reúne más del 50 por ciento del conjunto. Además, el volumen de certificaciones se concentra en unidades similares dentro de cada ministerio. Por ejemplo, en el Ministerio de Defensa se trata de las Subdelegaciones de defensa. El Ministerio de Trabajo e Inmigración es el departamento que cuenta con un mayor volumen de organismos certificados en los años de vigencia del programa. La mayoría de sus certificaciones corresponden a Direcciones provinciales del Instituto Nacional de la Seguridad Social y a Direcciones Provinciales de la Tesorería General de la Seguridad Social. En relación con el tipo de modelos utilizados, todas las certificaciones llevadas a cabo por AEVAL en 2008 estuvieron referenciadas en los modelos EFQM y EVAM.

Finalmente, en lo que se refiere al programa de premios existe también un elevado grado de concentración de candidaturas en determinados Departamentos. Por ejemplo, de las veintisiete candidaturas procedentes de la AGE en 2008, dieciséis procedían del Ministerio de Trabajo e Inmigración y seis del Ministerio de Economía y Hacienda.



IX. Conclusiones y recomendaciones

Este informe recoge el resultado del análisis de las actividades que en el ámbito de la gestión de la calidad han desarrollado los Ministerios durante 2008. El informe pretende dar cumplimiento al mandato recogido en el Real Decreto 951/2005, donde se encomienda al Observatorio de la Calidad de los Servicios de AEVAL el seguimiento del resto de los programas que conforman el Marco General para la Mejora de la Calidad de los Servicios Públicos.

Los resultados de esta evaluación aspiran a ser de utilidad para que los Ministerios puedan adoptar medidas que contribuyan a la mejora de la implantación y el rendimiento de los programas del Marco y, en consecuencia, de los servicios públicos. Igualmente, se pretende que, a partir del análisis y las recomendaciones recogidas en este documento, se profundice en el diálogo permanente entre el AEVAL y los distintos departamentos ministeriales.

Como ya se ha mencionado, el objeto de análisis de este informe son cinco de los programas que forman parte del Marco General para la Mejora de la Calidad en la Administración General del Estado (Análisis de la Demanda y Evaluación de la Satisfacción de los Usuarios de los Servicios; Cartas de Servicios; Quejas y Sugerencias; Evaluación de la Calidad de las Organizaciones; y, finalmente, el Programa de Reconocimiento) puesto que el sexto programa del Marco, el Observatorio de Calidad de los Servicios Públicos, es precisamente la unidad que realiza la evaluación. La evaluación cuyos resultados se recogen en este documento abarca a todos los Ministerios existentes a diciembre de 2008. Como novedad en relación con años anteriores, en esta ocasión, se requirió a los ministerios que no incluyeran la información relativa a las Agencias Estatales creadas a partir de la Ley 28/2006 de 18 de julio, por ser éstas objeto de un informe específico.

Aunque desde AEVAL se habían realizado análisis similares en 2006 y 2007, la comparación de datos entre los distintos años no es posible. Ello se debe tanto al cambio de metodología utilizada para recoger la información como a las modificaciones en la estructura ministerial que se han realizado en esta misma legislatura.

La evaluación realizada contempla dos dimensiones de cada uno de los programas. La *evaluación de la implementación* de los programas recoge información tanto sobre la cobertura de los programas como sobre la calidad del proceso. La *evaluación de los resultados* se refiere al grado de cumplimiento de los objetivos definidos para cada programa en el Real Decreto 951/2005 y, en especial, a si se logra la mejora de los servicios. Por un lado, es importante observar la contribución de cada programa al cumplimiento de uno de los objetivos estratégicos del Marco General para la Mejora de la Calidad.

Para llevar a cabo la evaluación, a instancia del Observatorio se solicitó la colaboración de la Comisión Coordinadora de las Inspecciones Generales de Servicios de los departamentos ministeriales con el fin de recabar la información sobre los programas analizados. Con el objetivo de simplificar la recogida de información, desde el Observatorio se elaboró una hoja de cálculo que se acompañó de un catálogo donde se definían los datos. A partir de los datos recogidos mediante la hoja de cálculo, se elaboraron los indicadores que se analizan en este informe. Finalmente, el primer borrador del informe se ha enviado a los ministerios con el objetivo de que desde las Inspecciones se pudieran realizar los comentarios o matizaciones oportunas a la información contenida en el mismo. Este documento incluye también otros datos derivados de otros análisis realizados por el Observatorio de Calidad de los Servicios como es el Informe sobre la *Percepción Social de los Servicios Públicos en España (1985-2008)* efectuado en 2009 así como otras fuentes que se recogen en el apartado de la bibliografía.

A continuación, se presentan las principales conclusiones y recomendaciones que afectan de manera particular a cada uno de los programas que componen el Marco General para la Mejora de la Calidad de los Servicios Públicos. No obstante, AEVAL quiere proponer una recomendación general relacionada con la necesidad de establecer objetivos de desarrollo de los programas. Tales objetivos deberán afectar tanto al grado de cobertura de cada programa, como a la calidad de su implantación y, finalmente, a sus resultados. Asimismo, desde AEVAL se quiere insistir en la necesidad de que los Ministerios que no han realizado ninguna actividad en alguno de los programas comiencen a interesarse por cómo dar los primeros pasos en ellos. Todos los Ministerios sin excepción deben implantar los programas del Marco en beneficio de los ciudadanos.

Recomendaciones en relación con los Programas de Análisis de la Demanda y Evaluación de la Satisfacción de los Usuarios

Como se ha podido comprobar, la cobertura del programa de Análisis de la Demanda y Evaluación de la Satisfacción es modesta todavía en al AGE. Es posible que la dificultad técnica y la carencia de recursos económicos o de profesionales con la cualificación necesaria para abordar este tipo de estudios con las debidas garantías de calidad sea una de las causas de esta implementación escasa del programa. Aún así debieran explorarse cuáles son las razones de esta escasa implementación, lo que haría posible adoptar algunas medidas concretas que mejorasen la cobertura del programa.

Varios ministerios no han desarrollado ningún análisis de la demanda ni medición de la satisfacción de los usuarios. En cuanto a los ministerios que sí han implantado el

programa, debe recomendarse un mayor esfuerzo por adherirse a la metodología recomendada. En particular, es necesario insistir en los problemas que presentan los cuestionarios auto-administrados, tanto por vía postal, presencial o telemática y que han sido descritos en numerosas ocasiones por estudios teóricos y empíricos.

Igualmente, parece adecuado recomendar la necesidad de favorecer una mayor interacción entre los programas porque de no producirse se pierde el gran potencial y la primera utilidad que tienen este tipo de estudios. Es decir, que los resultados obtenidos por los análisis de la demanda y las encuestas de satisfacción se usen para definir atributos del servicio, estándares de calidad recogidos en las cartas de servicios y para la introducción de mejoras en los servicios públicos, que permitan incrementar el nivel de satisfacción ciudadana ante el funcionamiento de la Administración General del Estado, lo que redundaría en una mayor legitimidad de la misma, así como en un incremento de la participación política y la confianza en el sector público

Recomendaciones en relación con el Programa de Cartas de Servicios

En la actualidad, la Administración General del Estado cuenta con más de 300 Cartas de Servicios, la mayoría de las cuales están vinculadas a servicios convencionales y sólo un pequeño número a servicios electrónicos. Por el momento, y a pesar del carácter descentralizado del Estado, no existen Cartas Interadministrativas.

Tal como se ha puesto de manifiesto a lo largo del análisis, las Cartas existentes en la actualidad presentan gran diversidad en cuanto a su enfoque, diversidad que sería conveniente revisar. Por ejemplo, merecería la pena reflexionar sobre qué criterio seguir en cuanto al ámbito de aplicación de las Cartas. Mientras que quizá en determinados servicios es altamente aconsejable que los compromisos de las Cartas de Servicio se adapten a la capacidad específica de la organización responsable de prestación del servicio, en determinados casos debería discutirse hasta qué punto es razonable que cada organización que presta el mismo servicio en distintos lugares del territorio nacional tenga compromisos distintos con los ciudadanos. En todo caso, no debiera olvidarse que precisamente una fortaleza de las Cartas de Servicios es la de detectar puntos críticos en las organizaciones en las que se ponen en marcha. En este sentido, quizá los responsables de las organizaciones que no se pueden comprometer con estándares elevados de prestación de servicios deberían preguntarse, cuáles son los motivos por la que unas pueden establecer tales compromisos y otras no y, consecuentemente, qué podrían hacer o qué debería hacerse para mejorar la situación. En los casos en que no sea posible establecer estándares similares de cumplimiento para todas las unidades prestadoras del servicio sería conveniente plantearse el diseño de una Carta matriz que estableciese cuáles son los estándares mínimos razonables.

La evaluación ha puesto de manifiesto que una de las debilidades más importantes encontradas en el programa es el escaso número de Cartas que definen o revisan sus compromisos mediante los análisis de la demanda, las evaluaciones de la satisfacción de los usuarios o, incluso, a partir del programa de quejas y sugerencias. Tales medidas resultan ineludibles para que las organizaciones puedan asegurarse de cuáles son los compromisos que los ciudadanos consideran importantes y para garantizar que los ciudadanos otorgan importancia a los aspectos concretos en los que se han adquirido compromisos. Sólo de esta manera se conseguirá una mejora efectiva en la satisfacción de los usuarios con el servicio público.

También resulta imprescindible la adaptación de las Cartas de Servicios que no lo hayan hecho a los nuevos requisitos establecidos en el Real Decreto 951/2005. Ello

implicará la introducción de las medidas de subsanación para los casos en que se produzca un incumplimiento de los compromisos que declaran y la posibilidad de formular quejas y sugerencias de manera telemática, además de la sustitución del libro por el formulario, susceptible de codificación. Asimismo, esta adaptación supondrá la actualización cada tres años de numerosas Cartas, algunas de las cuales están hoy vigentes pero no se han renovado.

Por otra parte, resulta también prioritario desarrollar una metodología para poder investigar sobre el grado de cumplimiento de los compromisos recogidos en las Cartas. Sería pues conveniente la elaboración de un plan seguimiento del grado de cumplimiento de compromisos y de actualización de los mismos así como un plan de comunicación interna y sensibilización con los objetivos de la Carta. Finalmente, el análisis ha revelado un insuficiente conocimiento por parte de los ciudadanos de la existencia de las Cartas de Servicios, por lo que deberían revisarse los mecanismos e iniciativas para difundirlas y, en su caso, incluir otros nuevos como, por ejemplo, el uso de carteles informativos en las unidades afectadas por la Carta de Servicios.

En el informe se han presentado las características de algunos de los programas de Cartas de Servicios vigentes en otras administraciones españolas o en las de otros países europeos. Sería recomendable analizar cómo se responde en algunos de estos programas a los retos que se han puesto de manifiesto en esta evaluación y que el programa español tendrá que abordar en los próximos años si se desea mejorar su potencial.

Recomendaciones en relación con el Programa de Quejas y Sugerencias

La evaluación llevada a cabo aquí pone de manifiesto que aunque el Programa de Quejas y Sugerencias es uno de los que más se ha desplegado de entre los que componen el Marco General para la Calidad, tiene aún muchas oportunidades de desarrollo. A partir de los datos procedentes de los Ministerios, como de los derivados de otros análisis del Observatorio se pueden identificar distintas áreas de mejora en la gestión del propio programa de quejas y sugerencias.

En primer lugar, es necesario mejorar la implantación de puntos de presentación de quejas y sugerencias en la AGE, ya que, como se ha demostrado, dichos puntos juegan un papel muy importante en la decisión de queja del ciudadano. La queja es un derecho ciudadano y una oportunidad para que la administración preste un servicio de calidad y como tal debe ser promovida y sus resultados utilizados.

En segundo lugar, se recomienda que se mejore la accesibilidad del canal telemático de presentación de quejas y sugerencias. Aunque los ciudadanos prefieren todavía la administración presencial, los usuarios de la administración electrónica están más satisfechos que los usuarios de aquella. Si la potenciación de la administración electrónica va ligada a la facilitación de los requisitos de uso (por ejemplo, revisar la necesidad de la firma electrónica y/o concienciar de su necesidad y de su uso entre los ciudadanos) es posible que el canal telemático vea incrementada su utilización. La recepción telemática reduce los costes de recogida y sistematización de la información y facilita la presentación de quejas y sugerencias al ciudadano. No obstante, en un país como España, con todavía un porcentaje importante de la población sin acceso a Internet en el hogar, debe recomendarse que el incremento y mejora de los puntos de presentación telemáticos no se realice a costa de la reducción de los presenciales.

Desde el punto de vista de la ciudadanía existen también algunas debilidades atribuibles al programa. Algunos ciudadanos no identifican los canales establecidos para quejarse o sugerir, o el sistema es percibido como demasiado burocrático, lo que hace

que decidan no quejarse para evitar los trámites; algunas personas consideran que la reacción, cuando la hay, de la administración no es la adecuada. Estos datos indican que, además de las recomendaciones sugeridas en relación con el incremento del número de puntos de presentación de las quejas, la revisión de los trámites y la potenciación del canal telemático, es necesario revisar el resultado de propio programa. En especial debería prestarse atención las respuestas que no se responden en plazo y a las razones por las que algunos ciudadanos no están satisfechos con las respuestas que se les proporcionan.

Como se ha comprobado un 80 por ciento de las quejas están relacionadas con la calidad del servicio, la información o el trato de los ciudadanos, todas ellas variables que afectan de manera decisiva a la satisfacción de los ciudadanos con la administración públicas (Informe del Observatorio sobre la Percepción de los Ciudadanos con los Servicios Públicos 2009). Sin embargo, la actividad de los ministerios para incorporar el contenido de la quejas como áreas de mejora es aún pobre. En este sentido, es necesario recomendar a los ministerios que procedan a incorporar en mayor medida la información recibida de las Unidades de Quejas y Sugerencias para planear sus estrategias de mejora y definición de compromisos de los servicios que prestan a los ciudadanos.

Paradójicamente, el hecho de que finalmente se produzcan mejoras en el programa de Quejas y Sugerencias puede representar nuevos retos para la AGE. Parece que cuanto más sencillo sea para un ciudadano quejarse (más puntos, menos requisitos, más facilidades en general) y más eficacia se perciba en el funcionamiento y resultados del programa, más quejas habrá. La administración debería plantearse cómo gestionar un sistema con más quejas derivadas de facilitar a los ciudadanos este canal de participación; cómo conseguir que más ciudadanos estén satisfechos con la gestión de más quejas; cómo sacar el máximo partido de un número creciente de quejas ciudadanas o cuál será el coste de dicha gestión, entre otras cuestiones.

Recomendaciones en relación con el Programa de Evaluación de la Calidad

Es difícil hacer una valoración de la implementación y resultados del programa si se atiende a los números globales. Pero si se observa con detalle tanto el volumen de las autoevaluaciones, como de las evaluaciones externas y de las mejoras identificadas por estos subprogramas, el primer dato llamativo es que la mayor parte de esta actividad se refiere a un número reducido de ministerios. Aunque en 2008, diez ministerios declaran que algunos de sus órganos u organismos habían realizado autoevaluaciones, la mayoría de ellas, un 83 por ciento, se concentran en tres ministerios. En relación a las evaluaciones externas, durante 2008 en la AGE se realizaron ochenta y tres evaluaciones en seis ministerios. Al igual que ocurría en relación con las autoevaluaciones, la concentración de las evaluaciones externas es muy elevada, ya que más del 90 por ciento de ellas se han sido realizadas por dos ministerios. Como producto de las autoevaluaciones se identificaron un total de 4.344 áreas de mejora, de las cuales más del 90 por ciento corresponden a dos ministerios al igual que las mejoras finalmente implementadas o en proceso de serlo en la AGE.

El grado de concentración de la actividad que se realiza en este programa en un número tan reducido de Ministerios evidencia que otros departamentos carecen de iniciativas relacionadas con la evaluación de sus organizaciones. Estos ministerios deberían adoptar algunas medidas de acercamiento al programa a través de las unidades departamentales responsables de calidad y de AEVAL. Este primer contacto con el

programa se podría articular a partir de actividades de sensibilización y formación del personal.

Quizá una de las dificultades en la implementación de modelos de excelencia es la complejidad técnica que en general presentan. Sin embargo, la mayoría de estos modelos están hoy adaptados a las características propias del sector público (EFQM, CAF y EVAM). Además, distintos modelos presentan diferentes grados de complejidad y la organización puede elegir alguno en función de sus intereses y su grado de madurez o desarrollo.

Aunque el propio ejercicio de evaluación es importante para que las organizaciones se conozcan, uno de los principales beneficios del mismo es la identificación de las áreas de mejora. En el año 2008, se implementaron mejoras en algo más de un 10 por ciento de las áreas identificadas. Es complejo hacer una valoración sobre este porcentaje puesto que la decisión sobre el número de áreas de mejora puede depender de múltiples variables. Por ejemplo, una organización puede haber seleccionado pocas mejoras pero que en su conjunto pueden tener un elevado impacto en términos de recursos, resultados.... Aun así, convendría reforzar este aspecto finalista del programa y establecer objetivos específicos para incrementar el porcentaje de mejoras implementadas.

Junto al establecimiento de objetivos, una posibilidad para reforzar los resultados alcanzados por el programa podría consistir en el apoyo y acompañamiento a las organizaciones en las fases de diseño, implementación y seguimiento de sus planes de mejora. En este sentido, el Real Decreto de 2005 establece que la unidad ministerial responsable de la evaluación externa asesore también en el desarrollo de los planes de mejora identificados con la finalidad de diseminar las buenas prácticas en el ministerio. Asimismo, AEVAL también puede apoyar en esta labor.

Recomendaciones en relación con el Programa de Reconocimiento

Como ya se ha mencionado, este programa posee dos acciones o niveles diferenciados. Por un lado, el subprograma de certificaciones, que implica una revisión técnica y verificación externa del proceso de evaluación realizado por una organización. Por otro, el subprograma de premios que, a diferencia de las certificaciones, tiene un carácter competitivo, implica el reconocimiento general a las entidades pertenecientes al sector público que se destaquen en varios aspectos, como las buenas prácticas de gestión interna, la excelencia o las buenas prácticas hacia la ciudadanía.

La cifra de organizaciones certificadas por AEVAL desde la puesta en marcha del subprograma en 2006 es de sesenta. En 2008, la distribución del número de certificaciones está concentrada en cuatro de los diecisiete ministerios. El volumen de certificaciones se concentra en unidades similares dentro de cada ministerio. En lo que se refiere al programa de premios existe también un elevado grado de concentración de candidaturas en determinados departamentos.

En gran medida, los buenos resultados del programa de reconocimiento dependen del grado de éxito del programa de evaluación de las organizaciones. Por esta razón, deben servir respecto a este programa, las recomendaciones que se han realizado en relación con el programa de evaluación.

Tanto certificaciones como premios suponen un incentivo para que las organizaciones procedan a autoevaluarse en busca de áreas de mejora. Debe insistirse en que tal programa supone la culminación de un trabajo sostenido por parte de las

organizaciones. Además, implica un refuerzo positivo para las personas que trabajan en la organización y, cuando son debidamente difundidos, contribuyen a la mejora de la imagen y la confianza que los ciudadanos depositan en las organizaciones públicas (Vigoda-Gadot, Shoham, Ruvio y Schwabsky 2008).

X. Bibliografía

AEVAL & CIS (2006) Estudio 2.665 Calidad de los Servicios I. http://www.cis.es/cis/openm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=7619

AEVAL & CIS (2007) Estudio 2.706 Calidad de los Servicios II. http://www.cis.es/cis/openm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=8140

AEVAL & CIS (2008) Estudio 2.762 Calidad de los Servicios III. http://www.cis.es/cis/openm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=9320&cuestionario=10874&muestra=16465

AEVAL- Observatorio de Calidad de los Servicios (2009) Informe de Percepción Social de los Servicios Públicos (1985-2008).

AEVAL- Observatorio de Calidad de los Servicios (2009) Informe al Congreso de los Diputados de Seguimiento de Actividad desplegada por la Agencias Estatales para la mejora de los servicios prestados a los ciudadanos en 2008.

AEVAL (2006) Guía de orientación para la realización de estudios de análisis de la demanda y de encuestas de satisfacción.

AEVAL (2006) Guía para el desarrollo de Cartas de Servicios.

AEVAL (2006) Guía para la gestión de quejas y sugerencias.

AEVAL (2006) Guía de Autoevaluación para la Administración Pública. Modelo EFQM de Excelencia

AEVAL (2007) Documento “CAF 2006, el Marco Común de Evaluación. Mejorar una Organización por medio de la Autoevaluación”.

AEVAL (2009) Guía de Evaluación. Modelo EVAM.

AEVAL (2009) Guía para el reconocimiento a la excelencia.

AEVAL (2003) Guía de Autoevaluación para la Administración Pública. Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión

AEVAL (2009) Código Ético Profesional

AEVAL (2009) Principios Orientadores y directrices de Actuación en la Evaluación de Políticas y Programas

Criado, J. I. (2007). 'Las Cartas de Servicios Electrónicos en la Administración General del Estado'. En *Democracia, Participación y Voto a Través de las Nuevas Tecnologías*, ed. L. Cotino. Granada: Comares, pp. 209-238.

Drewry, G. (2005). "Citizen's Charters: Service Quality Chameleons". *Public Management Review*, 7, 321-340.

EUPAN (2008) Quality Management in Public Administrations in the EU Member States <http://www.eupan.eu/3/86/&for=show&tid=4>

Falconer, P. K. & Ross, K. (1999). Citizen's Charters and Public Service Provision: Lessons from the UK Experience. *International Review of Administrative Sciences*, 65, 339-351.

Ruiz, Joaquín. (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, pp. 101-126.

Schiavo, L. (2000), "Quality Standards in the Public Sector: Differences between Italy and the UK in the Citizen's Charter Initiative", *Public Administration*, 78, 3: 679- 698.

McGuire, L. (2002). "Service Charters - Global Convergence or National Divergence. *Public Management Review*, 4, 493-524.

Torres, L. (2005). "Service charters: Reshaping Trust in Government - the case of Spain". *Public Administration Review*, 65, 687-699.

Torres, L. (2006). "Service Charters in Spain: Transparency and Citizen Empowerment or Government Marketing?", *Public Money and Management*, 26, 159-164.

Vigoda-Gadot, E., Shoham, A., Ruvio, A., and Schwabsky, N. (2008). "Public sector innovation for Europe: A multinational eight-country exploration of citizens' perspectives". *Public Administration*, 86, 2, 307-329.

Anexos

Anexo I. Acrónimos utilizados.

MIGUALDAD	Ministerio de Igualdad
MJU	Ministerio de Justicia
MITYC	Ministerio de Industria, Turismo y Comercio
MTIN	Ministerio de Trabajo e Inmigración
MIR	Ministerio del Interior
MDE	Ministerio de Defensa
MEC	Ministerio de Educación
MARM	Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino
MCU	Ministerio de Cultura
MEH	Ministerio de Economía y Hacienda
MSPS	Ministerio de Sanidad y Política Social
MAP	Ministerio de Administraciones Públicas
MPR	Ministerio de la Presidencia
MFOM	Ministerio de Fomento
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación
MICINN	Ministerio de Ciencia e Innovación
MVIV	Ministerio de Vivienda

Anexo II: Reconocimientos a la excelencia

Organizaciones con nivel de excelencia certificado durante el año 2008 conforme al Modelo EFQM de Excelencia

Nº	ORGANIZACIÓN	NIVEL
1	Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social en Barcelona	Nivel 400-499 puntos
2	Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social en Castellón	Nivel 300-399 puntos
3	Delegación de Defensa en Extremadura y Subdelegación de Defensa en Badajoz	Nivel 300-399 puntos
4	Delegación de Defensa en la Comunidad de Castilla y León - Subdelegación de Defensa en Valladolid	Nivel 300-399 puntos
5	Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social en Melilla	Nivel 200-299 puntos
6	Servicios Centrales de la Tesorería General de la Seguridad Social	Nivel 200-299 puntos
7	Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social en Zamora	Nivel 200-299 puntos
8	Delegación de Defensa en la Comunidad de Madrid	Nivel 200-299 puntos
9	Delegación de Defensa en la Comunidad Foral de Navarra	Nivel 200-299 puntos
10	Delegación de Defensa en Illes Balears	Nivel 200-299 puntos
11	Delegación de Defensa en la Región de Murcia	Nivel 200-299 puntos
12	Subdelegación de Defensa en Almería	Nivel 200-299 puntos
13	Subdelegación de Defensa en Barcelona	Nivel 200-299 puntos
14	Subdelegación de Defensa en Cáceres	Nivel 200-299 puntos
15	Subdelegación de Defensa en Córdoba	Nivel 200-299 puntos
16	Subdelegación de Defensa en Málaga	Nivel 200-299 puntos
17	Subdelegación de Defensa en Segovia	Nivel 200-299 puntos
18	Subdelegación de Defensa en Valencia	Nivel 200-299 puntos

Organizaciones con nivel de excelencia certificado durante el año 2008 conforme al Modelo EVAM (Evaluación, Aprendizaje y Mejora)

Nº	ORGANIZACIÓN	NIVEL
19	Vicesecretaría General de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno	Nivel +300 puntos
20	Subsecretaría del Ministerio de Justicia (Subdirección General de Recursos Humanos, Subdirección General de Obras y Patrimonio y Oficialía Mayor)	Nivel 200-299 puntos
21	Dirección Provincial del Instituto Social de la Marina en Valencia	Nivel 200-299 puntos

Certificaciones del Nivel de Excelencia emitidas por el Agencia de Evaluación y Calidad (Convocatoria 2007) conforme al Modelo EFQM de Excelencia

Nº	ORGANIZACIÓN	NIVEL
1	Dirección Provincial Instituto Nacional de la Seguridad Social en Zamora	Nivel 300-399 puntos
2	Dirección Provincial Tesorería General de la Seguridad Social en Madrid	Nivel 300-399 puntos
3	Dirección Provincial Instituto Nacional de la Seguridad Social en Cantabria	Nivel 300-399 puntos
4	Delegación Defensa en Extremadura y Subdelegación Defensa en Badajoz	Nivel 200-299 puntos
5	Subdelegación Defensa en Burgos	Nivel 200-299 puntos

Nº	ORGANIZACIÓN	NIVEL
6	Dirección Provincial Tesorería General de la Seguridad Social en Huelva	Nivel 200-299 puntos
7	Dirección Provincial Tesorería General de la Seguridad Social en Málaga	Nivel 200-299 puntos
8	Dirección Provincial Instituto Social de la Marina en Gijón	Nivel 200-299 puntos
9	Dirección Provincial Instituto Social de la Marina en Vigo	Nivel 200-299 puntos

Certificaciones del Nivel de Excelencia emitidas por el Agencia de Evaluación y Calidad (Convocatoria 2006) conforme al Modelo EFQM de Excelencia

Nº	ORGANIZACIÓN	NIVEL
1	Dirección Provincial Tesorería General de la Seguridad Social en Valencia	Nivel > 500 puntos
2	Dirección Provincial Tesorería General de la Seguridad Social en Valladolid	Nivel 401 - 500 puntos
3	Dirección Provincial Tesorería General de la Seguridad Social en Tarragona	Nivel 401 - 500 puntos
4	Dirección Provincial Tesorería General de la Seguridad Social en Alicante	Nivel 401 - 500 puntos
5	Dirección Provincial Tesorería General de la Seguridad Social en Albacete	Nivel 401 - 500 puntos
6	Dirección Provincial Instituto Nacional de la Seguridad Social en Huesca	Nivel 401 - 500 puntos
7	Dirección Provincial Tesorería General de la Seguridad Social en Asturias	Nivel 200 - 400 puntos
8	Dirección Provincial Instituto Social de la Marina en A Coruña	Nivel 200 - 400 puntos
9	Dirección General del Catastro	Nivel 200 - 400 puntos
10	Delegación del Gobierno en Extremadura y Subdelegación del Gobierno en Badajoz	Nivel 200 - 400 puntos
11	Dirección Provincial Tesorería General de la Seguridad Social en Barcelona	Nivel 200 - 400 puntos
12	Dirección Provincial Tesorería General de la Seguridad Social en La Rioja	Nivel 200 - 400 puntos
13	Dirección Provincial Tesorería General de la Seguridad Social en Huesca	Nivel 200 - 400 puntos
14	Dirección Provincial Instituto Nacional de la Seguridad Social en Ciudad Real	Nivel 200 - 400 puntos
15	Dirección Provincial Tesorería General de la Seguridad Social en Ciudad Real	Nivel 200 - 400 puntos
16	Dirección Provincial Tesorería General de la Seguridad Social en Toledo	Nivel 200 - 400 puntos
17	Dirección Provincial Instituto Nacional de la Seguridad Social en Albacete	Nivel 200 - 400 puntos
18	Dirección Provincial Tesorería General de la Seguridad Social en Iles Balears	Nivel 200 - 400 puntos
19	Dirección Provincial Tesorería General de la Seguridad Social en Granada	Nivel 200 - 400 puntos
20	Dirección Provincial Tesorería General de la Seguridad Social en Guipúzcoa	Nivel 200 - 400 puntos
21	Dirección Provincial Tesorería General de la Seguridad Social en Pontevedra	Nivel 200 - 400 puntos
22	Dirección Provincial Tesorería General de la Seguridad Social en Córdoba	Nivel 200 - 400 puntos
23	Dirección Provincial Tesorería General de la Seguridad Social en Cuenca	Nivel 200 - 400 puntos
24	Dirección Provincial Tesorería General de la Seguridad Social en Lugo	Nivel 200 - 400 puntos
25	Dirección Provincial Instituto Nacional de la Seguridad Social en Córdoba	Nivel 200 - 400 puntos
26	Dirección Provincial Tesorería General de la Seguridad Social en Vizcaya	Nivel 200 - 400 puntos
27	Dirección Provincial Tesorería General de la Seguridad Social en Navarra	Nivel 200 - 400 puntos
28	Dirección Provincial Tesorería General de la Seguridad Social en Girona	Nivel 200 - 400 puntos
29	Dirección Provincial Tesorería General de la Seguridad Social en Cádiz	Nivel 200 - 400 puntos
30	Dirección Provincial Tesorería General de la Seguridad Social en Sevilla	Nivel 200 - 400 puntos

Anexo III. Candidaturas presentadas a los premios en 2008

Premio Ciudadanía a las Buenas Prácticas en los Servicios Públicos.

Se han presentado las diez candidaturas correspondientes a los siguientes órganos, organismos o unidades de la Administración General del Estado, con las prácticas que se indican.

- Ministerio de Administraciones Públicas
 - Subdelegación del Gobierno en Huesca, Plan conjunto hispano-francés para emergencia en el túnel de Somport.
- Ministerio de Cultura
 - Archivo Histórico Provincial. Álava, Archivo público y memoria histórica.
- Ministerio de Trabajo
 - Servicio Público de Empleo Estatal, Modernización de la gestión de prestaciones: Oficina Virtual
 - Dirección Provincial de la TGSS. En Barcelona, Ventanilla única en la Administración de Badalona.
 - Dirección Provincial de la TGSS en Cádiz, La escuela de la Seguridad Social.
 - Instituto Social de la Marina, Impartición de formación no reglada para el ejercicio de profesiones marítimas, según la norma UNE-EN ISO 9001:2000.
- Ministerio de Economía y Hacienda
 - Agencia Estatal de Administración Tributaria, Borrador de declaración del IRPF
 - Agencia Estatal de Administración Tributaria, Servicio de viajeros. Delegación en Barcelona.
 - Agencia Estatal de Administración Tributaria, Aplicación “Ateneo”. Desarrollo e implantación. Delegación en Sevilla.
 - Agencia Estatal de Administración Tributaria, Plan de no residentes. Delegación en Alicante.

Premio a las Buenas Prácticas de Gestión Interna

Se han presentado doce candidaturas correspondientes a los siguientes órganos, organismos o unidades de la Administración General del Estado, detalladas a continuación, con las prácticas que se indican.

- Ministerio de Fomento
 - Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima. Dirección General de la Marina Mercante. Despliegue del plan estratégico. Desarrollo de un cuadro de mando integral mediante una herramienta de *Business Intelligence*.

- Ministerio de Economía y Hacienda
 - Agencia Estatal de Administración Tributaria, Aplicación ARES. Sistema de gestión de los requerimientos de información
 - Agencia Estatal de Administración Tributaria. Dependencia regional de recaudación en Valencia, Nuevo sistema de gestión sin papeles de las resoluciones del TEAR.
- Ministerio del Interior
 - Dirección General de la Policía y la Guardia Civil. Academia de Oficiales de la Guardia Civil, La nueva configuración del curso de capacitación para el acceso a comandante de la escala superior de oficiales de la Guardia Civil. CCACES
 - Cuerpo Nacional de Policía. División de Formación y Perfeccionamiento, La teleformación en la división de formación y perfeccionamiento
- Ministerio de Trabajo e Inmigración
 - Servicio Público de Empleo Estatal, La nueva gestión pública. Directivos de personas.
 - Servicio Público de Empleo Estatal, Hacia un nuevo modelo de comunicación interna.
 - Instituto Nacional de la Seguridad Social, Alfa. SS
 - Dirección Provincial de la TGSS en Navarra, Encuesta sobre satisfacción del personal.
 - Dirección Provincial de la TGSS en Sevilla, Control integrado de expedientes de apremio.
 - Dirección Provincial de la TGSS en León, Buzón de iniciativas y sugerencias
 - Dirección Provincial del INSS en Valencia, Amanda. Solución tecnológica al envío seguro de datos entre administraciones.

Premio a la Excelencia

Se han presentado cinco candidaturas correspondientes a los siguientes órganos, organismos o unidades de la Administración General del Estado, detallados a continuación:

- *Ministerio de Trabajo e Inmigración*
 - Dirección Provincial de la TGSS en Pamplona
 - Dirección Provincial de la TGSS en Málaga.
 - Dirección Provincial de la TGSS en Cádiz.
 - Dirección Provincial del INSS en Valencia.
 - Dirección Provincial del INSS en Barcelona.