

LA GESTIÓN DE LA CALIDAD TOTAL
EN LOS AYUNTAMIENTOS ESPAÑOLES:
MODELOS Y EXPERIENCIAS

LA GESTIÓN DE LA CALIDAD TOTAL
EN LOS AYUNTAMIENTOS ESPAÑOLES:
MODELOS Y EXPERIENCIAS

Manuel Guerrero Cuadrado

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
MADRID, 2011

Colección: ADMINISTRACIÓN LOCAL Y AUTONÓMICA

FICHA CATALOGRÁFICA DEL CENTRO
DE PUBLICACIONES DEL INAP

GUERRERO CUADRADO, Manuel

La gestión de la calidad total en los ayuntamientos españoles [Texto impreso] : modelos y experiencias / Manuel Guerrero Cuadrado. – 1ª ed. – Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública, 2011. – 351 p. : gráf., mapas ; 24 cm. – (Estudios y documentos)

Bibliografía: p. 313-347. – Anexos e índice
ISBN 978-84-7351-411-8. – NIPO 852-11-024-4

1. Administración municipal-España-Gestión de calidad. 2. Ayuntamientos-España-Gestión de calidad. I. Instituto Nacional de Administración Pública (España). II. Título. III. Serie

352(460).077.1:658.562

Primera edición: Junio, 2011

Catálogo general de publicaciones oficiales:
<http://www.060.es>

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal).

Edita:

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

www.inap.es

ISBN: 978-84-7351-411-8 (formato papel); 978-84-7351-412-5 (formato electrónico)

NIPO: 852-11-024-4 (formato papel); 852-11-025-X (formato electrónico)

Depósito Legal:

Preimpresión: Composiciones RALI, S.A.

Impresión: Publidisa

En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro de acuerdo con los criterios medioambientales de la contratación pública.

*A mi padre Manuel, a mi madre Magdalena.
A mi esposa Carmen.*

ÍNDICE

PRÓLOGO, José Vicente Gómez Rivas	13
AGRADECIMIENTOS	17
CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN GENERAL	19
1. JUSTIFICACIÓN Y OPORTUNIDAD DE LA INVESTIGACIÓN..	19
2. ACERCAMIENTO CONCEPTUAL	23
2.1. Acercamiento conceptual a la Teoría Científica del Caos	24
2.1.1. Aplicaciones de la Teoría Científica del Caos: amplitud de aplicación	25
2.1.2. Las organizaciones en la Teoría Científica del Caos	26
2.1.3. La Teoría Científica del Caos y la Administración Local	27
2.1.4. La Teoría Científica del Caos y sus soluciones	29
2.2. Acercamiento conceptual a la Gestión de Calidad Total	31
2.2.1. La Calidad Total en el entorno innovador de la Adminis- tración Local	33
2.2.2. Calidad. Calidad Total. Gestión de Calidad Total	40
2.2.3. Calidad percibida	54
2.2.4. Antecedentes de la Gestión de Calidad Total en la Admi- nistración del Estado español	55
3. OBJETO, OBJETIVOS, HIPÓTESIS Y PREGUNTAS DE LA IN- VESTIGACIÓN	57
3.1. Introducción	57
3.2. Objeto de estudio	57
3.3. Objetivos de la investigación	58
3.4. Hipótesis de trabajo	59
3.5. Preguntas de la investigación	61
4. METODOLOGÍA Y TRABAJO DE CAMPO	63
4.1. Introducción	63
4.2. Metodología de investigación	64
4.3. Estudio de campo	67
4.3.1. Estudio de campo: envíos	68
4.3.2. Estudio de campo: respuestas	69
4.4. Estudio de campo: otros aspectos de interés	80

CAPÍTULO II: IMPLANTACIÓN	87
1. NIVEL DE IMPLANTACIÓN	87
1.1. Introducción	87
1.2. Cuadro de resultados	87
1.3. Nivel de implantación por autonomía	89
1.4. Nivel de implantación por nivel de población	96
1.5. Nivel de implantación. Otros aspectos de interés	99
2. MODELOS IMPLANTADOS	103
2.1. Introducción	103
2.2. Cuadro de resultados	105
2.3. Modelos definidos y no definidos	108
2.4. Modelos según el nivel de población	111
2.5. Modelos por autonomía	112
CAPÍTULO III: REQUISITOS AL PROGRAMA DE CALIDAD	121
1. Requisito 1.º: CONOCIMIENTO DE LOS REQUERIMIENTOS DE LOS CIUDADANOS (CRC)	121
1.1. Introducción	121
1.2. Cuadro de resultados	130
1.3. Sistema CRC por nivel de población	131
1.4. Sistema CRC por autonomía	132
1.5. Sistema CRC por modelos de calidad	134
1.6. Sistema CRC por otros aspectos de interés	135
2. Requisito 2.º: PRESUPUESTO PARA EL PROGRAMA DE CALI- DAD	137
2.1. Introducción	137
2.2. Cuadro de resultados	137
2.3. Presupuesto de calidad por nivel de población	140
2.4. Presupuesto de calidad por autonomía	141
2.5. Presupuesto de calidad por modelos de calidad	143
2.6. Presupuesto de calidad. Otros aspectos de interés	143
CAPÍTULO IV: ELEMENTOS DEL PROGRAMA DE CALIDAD TOTAL	145
1. CICLO AOR (Áreas de actuación, objetivos estratégicos y responsa- bles)	145
1.1. Introducción	145
1.2. Por nivel de implantación	151
1.3. Implantación por nivel de población	154
1.4. Implantación por autonomía	156
1.5. Implantación por modelos de Calidad	157

2. CICLO PECS (Procesos estratégicos, procesos claves y procesos soportes)	158
2.1. Introducción	158
2.2. Nivel de implantación	163
2.3. Implantación por nivel de población	166
2.4. Implantación por autonomía	168
2.5. Implantación por modelos de Calidad	169
3. CICLO DE INDICADORES (Indicadores de gestión, de gestión política y seguimiento de resultados)	170
3.1. Introducción	171
3.2. Nivel de implantación	181
3.3. Implantación por nivel de población	184
3.4. Implantación por autonomía	187
3.5. Implantación por modelos de Calidad	188
4. CICLO MAC (Mejora continua, de autoevaluación y de frecuencia de autoevaluación)	189
4.1. Introducción	189
4.2. Nivel de implantación	195
4.3. Implantación por nivel de población	199
4.4. Implantación por autonomía	201
4.5. Implantación por modelos de Calidad	202
5. CICLO DE CRITICIDAD (Factores críticos, sistema de gestión de riesgos y de planes de acción)	203
5.1. Introducción	203
5.2. Nivel de implantación	204
5.3. Implantación por nivel de población	208
5.4. Implantación por autonomía	210
5.5. Implantación por modelos de Calidad	211
6. CICLO DE MODALIDAD (Gestión administrativa y/o política y de toma de decisión vertical u horizontal)	212
6.1. Introducción	212
6.2. Nivel de implantación	215
6.3. Implantación por nivel de población	217
6.4. Implantación por autonomía	219
CAPÍTULO V: SISTEMAS DE PARTICIPACIÓN Y DE COMUNICACIÓN	221
1. SISTEMA DE PARTICIPACIÓN	221
1.1. Introducción	221
1.2. Nivel de implantación	228
1.3. Implantación por nivel de población	231
1.4. Implantación por autonomía	233
1.5. Implantación por modelos de Calidad	235

2. SISTEMA DE COMUNICACIÓN Y CARTAS DE SERVICIOS ...	236
2.1. Introducción	236
2.2. Nivel de implantación	240
2.3. Implantación por nivel de población	241
2.4. Implantación por autonomía	243
2.5. Implantación por modelos de Calidad	245
CAPÍTULO VI: UTILIDAD, INHIBIDORES, BENEFICIOS Y OPINIONES	247
1. UTILIDAD E INHIBIDORES	247
1.1. Introducción	247
1.2. Utilidad	248
1.3. Inhibidores	250
2. BENEFICIOS	258
2.1. Introducción	258
2.2. Beneficios por nivel de implantación	260
2.3. Beneficios por nivel de población	262
2.4. Beneficios por autonomía	263
2.5. Beneficios por modelos de Calidad	264
3. OPINIONES	265
3.1. Introducción	265
3.2. Opiniones por nivel de población	266
3.3. Opiniones por autonomía	268
3.4. Opiniones por modelos de Calidad	269
CAPÍTULO VII: CONCLUSIONES	271
1. INTRODUCCIÓN	271
2. CONCLUSIONES	272
ANEXOS, BIBLIOGRAFÍA, DOCUMENTOS, WEBGRAFÍA Y GLOSARIO	285
A. ANEXOS	285
B. BIBLIOGRAFÍA	313
C. DOCUMENTOS	335
D. WEBGRAFÍA	342
E. GLOSARIOS DE REFERENCIAS	348

PRÓLOGO

Durante los días que estuve reflexionando para escribir estas líneas, se llevó a cabo el proceso negociador para un pacto social en España, el régimen político tunecino colapsó por la contestación de sus ciudadanos más jóvenes que aprovecharon las nuevas tecnologías para poner en cuestión un sistema que llevaba varias décadas en el poder¹. En pocos, muy pocos días, la crisis tunecina se contagió a los países del entorno, generando graves problemas en Yemen y Egipto, y condujo, en este último, a la caída de quien había sido la máxima autoridad política en los últimos treinta años.

Al mismo tiempo, la situación de la economía mundial sufría continuos vaivenes y todos los días (y a través de los medios electrónicos, de forma permanente) aparecían nuevas noticias, comentarios y reflexiones de muy diverso tipo.

Estos casos citados son solo algunos de los acontecimientos producidos en un breve, muy breve, periodo de tiempo. Nunca antes se habían generado procesos tan variados y complejos en unos periodos de tiempo tan cortos y con unos medios técnicos que difunden las noticias de forma instantánea a todo el mundo. Los escenarios nacionales e internacionales cambian o sufren alteraciones sustanciales que, en numerosas ocasiones, no estaban previstas y cuyo desarrollo se vuelve difícilmente predecible.

Ante este panorama, cada vez más autores señalan la necesidad de generar una forma diferente de pensar para poder abordar los problemas y las situaciones que se generan en un entorno turbulento en el que impera la incertidumbre. Las respuestas tienen que venir de modelos teóricos que tengan en cuenta la turbulencia y la incertidumbre.

Es en este contexto en el que hay que insertar la Teoría Científica del Caos y la necesidad de disponer en las organizaciones de un «sistema de gestión del

¹ Como es lógico, el movimiento de contestación había comenzado mucho tiempo antes, pero lo que queremos destacar aquí es la rapidez de transmisión y la capacidad de convocatoria generadas.

caos»² que permita, siguiendo a Kotler, disponer de un sistema de alerta temprana que posibilite la preparación de escenarios alternativos y respuestas rápidas.

Si esto es imprescindible en el mundo de las organizaciones privadas, que se están viendo afectadas de forma a veces brutal por estos procesos, debemos considerar que también las organizaciones públicas deben enfrentar su futuro con otra visión de la que hasta ahora tenían. A partir de los años 70 del pasado siglo, comenzaron a surgir corrientes de pensamiento que propugnaban una reforma de la Administración Pública haciendo hincapié en la introducción de métodos y técnicas de gestión que mejoraran la eficacia y la eficiencia, se fijaran en los impactos, evaluaran los resultados y tuvieran en cuenta las demandas de los ciudadanos. La denominada Nueva Gestión Pública se desarrolla a partir de esa década y si es fundamentalmente en los países de modelo anglosajón donde su aplicación es más frecuente, Estados Unidos, Gran Bretaña, Nueva Zelanda, poco a poco se van incorporando otras administraciones que necesitan mejorar su gestión, dar más servicios a los ciudadanos y de mayor calidad con un menor coste.

Una de las técnicas de gestión que comienzan a implantarse es, precisamente, la calidad. Como evolución de la misma, en las últimas décadas se impone la Calidad Total. Quizá la filosofía subyacente de esta técnica, la mejora continua y el abarcar el conjunto de los elementos y procesos de una administración, son sus aportaciones más importantes. Quiero resaltar aquí el valor analítico que puede tener su implantación. Como algunas de las técnicas que podemos aplicar a las organizaciones, la Calidad Total, en su implantación, nos aporta un conocimiento exhaustivo de la organización y, quizá, es por este camino por el que debemos empezar. «Organizar la organización» en todos los elementos que la componen, debe ser el basamento en que nos apoyemos para poder ir introduciendo otras técnicas que nos permitan mejorar.

Las Administraciones Públicas, como grandes organizaciones que son y con una larga trayectoria histórica, no admiten cambios bruscos. Los intentos de reforma y modernización que han pretendido implantarse en diversos momentos y en variados escenarios, han producido pocos resultados. Ello nos conduce a pensar que puede ser más pertinente la paulatina introducción de las nuevas técnicas, comenzando por un buen conocimiento de la organización que nos permita un diagnóstico correcto, así como dar formación a los actores. Esta formación no debe tratar únicamente de aportar conocimientos de las técnicas a utilizar, debe implicar algo mucho más importante como es el cambio de cultura organizativa. Sin este cambio, sin concienciar a los actores (políticos, empleados públicos y ciudadanos) e introducirlos en una «cultura del cambio», difícilmente vamos a conseguir los resultados apetecidos.

Por otra parte, las Administraciones Locales son unas de las instituciones de mayor importancia en el conjunto de las organizaciones del Estado. No solo son

² Ver, entre otros, KOTLER, P. y CASLIONE, J. (2010) «La ciencia del caos», ed. Gestión 2000-Deusto.

las más cercanas al ciudadano, sino que se convierten en prestadores de servicios fundamentales para los mismos. Si tradicionalmente han sido las más olvidadas, en los momentos actuales esto no puede ni debe continuar. De hecho, nos encontramos con un complejo y heterogéneo mundo local, en el que coexisten organizaciones del siglo XIX, con otras que ya están en el siglo XXI desde hace algún tiempo. Esta variedad no permite generalizaciones. Por ello, son importantes investigaciones como la presente que nos hagan ver a todos la situación en la que nos encontramos.

El trabajo que se presenta es el fruto de la tesis doctoral de su autor, que tuvo la valentía de enfrentarse a un tema complejo y poco estudiado (la aplicación de la calidad total en la gestión pública local española), utilizando un planteamiento novedoso, como es el de la Teoría Científica del Caos. Así pues, tenemos que subrayar la importancia de la investigación en varios planos. El primero de ellos concierne al aspecto descriptivo del trabajo. Hasta ahora no se había realizado un «inventario» de situación que nos aportara información acerca del estado de nuestras Administraciones Locales en cuanto a la implantación de la calidad total. La muestra obtenida es sumamente representativa, pues como el lector tendrá oportunidad de ver, respondieron prácticamente todos los Municipios mayores de 100.000 habitantes y un porcentaje muy considerable de los comprendidos entre 50.000 y 100.000 habitantes. También es muy significativa la respuesta de los comprendidos entre 20.000 y 50.000 habitantes. Por debajo de esta cifra de población, las organizaciones administrativas municipales no tienen el volumen crítico suficiente como para, de momento, implantar sistemas de este tipo. Nos encontramos, por tanto, ante un volumen de información que hasta ahora no se tenía y que permite observar la situación de nuestros Municipios ante el tema planteado.

Pero, además, importa el cómo. Es decir, ¿cómo están aplicando, en los casos en que lo hacen, la calidad total? ¿Qué modelo siguen o tienen como referencia? Es muy importante la respuesta, pues a través de su análisis podemos observar que en los pocos casos en que se está implantando un sistema de este tipo, impera, diríamos de forma sencilla, un cierto voluntarismo. Muy pocos son los Ayuntamientos que aplican los métodos de la calidad total en su gestión (aunque una gran mayoría considera esta técnica como un elemento positivo para mejorar la gestión).

La investigación analiza la implantación de las distintas fases de que consta la Calidad Total, de una forma metódica. En algún momento podemos pensar que estamos ante un libro de texto que tratara, de forma práctica, cuáles son las distintas fases o etapas de que se compone la implantación de la Calidad Total.

Como resaltan las conclusiones del estudio, la implantación coherente de las distintas fases de que consta el proceso de Calidad Total, es prácticamente inexistente. En todo caso importa destacar que la mayoría de los responsables políticos y administrativos que responden el cuestionario, son conscientes de la bondad de la técnica para conseguir mejorar la gestión. Es, sin duda, el primer

paso. Pero no puede ni debe quedarse ahí. Se debe seguir impulsando la implantación, en todas sus etapas y con todos los controles y evaluaciones, de la Calidad Total en las Administraciones Locales que, si quieren estar preparadas para el contexto actual y para un futuro en el que se lleve a cabo el «segundo proceso de descentralización», deberán, como una de las premisas más importantes, disponer de un sistema de gestión capaz de hacerse cargo de las competencias que les sean transferidas.

Finalmente, el trabajo presentado aporta una recopilación bibliográfica sobre el tema muy completa.

Solo me resta agradecer al autor por permitirme escribir estas breves líneas como prólogo de su libro, felicitarle por el esfuerzo realizado y animarle a perseverar en esta línea que, estoy seguro, dará espléndidos frutos.

JOSÉ VICENTE GÓMEZ RIVAS
Madrid, febrero 2011

AGRADECIMIENTOS

Seguramente, todas las dedicatorias que preceden a una obra son loables y necesarias. En este caso, además, si algunas de las personas que voy a mencionar no hubiesen estado en ese momento, con seguridad esta investigación hubiese sido mucho más dificultosa o tal vez no habría salido a la luz. Seguiré el recorrido cronológico que ha llevado a buen fin la realización de este apasionante viaje.

Mi primer reconocimiento debe ir dirigido a Carlos Daniel Casares Díaz, coordinador a nivel del Estado español de la Política Municipal en una importante organización política, que me ayudó a entender la problemática de los Ayuntamientos frente a la Gestión de Calidad Total. Mi segundo reconocimiento debe agradecer a Esther del Campo García, Codirectora del Programa de Investigación del Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset-Gregorio Marañón, que a pesar de la extrañeza que le produjo, en un principio, el hecho de que un Ingeniero Naval quisiera aprovechar su experiencia en los Programas de Calidad Total, en el mundo de las empresas privadas multinacionales, para iniciar una investigación sobre la Calidad Total en los Ayuntamientos españoles, creyó en el proyecto desde su inicio. Debo reconocer también la ilusión con la que Isaura Leal Fernández, Directora General de la FEMP, acogió la idea y el apoyo que me ha brindado junto a Gabriel Álvarez Fernández, Secretario General de la FEMP, en la indicación del camino para llevar el proyecto hasta las alcaldías de todas las ciudades españolas de más de veinte mil habitantes.

Resulta también de justicia reconocer el apoyo de los distintos partidos políticos, entre otros PSOE, PP, IU, PNV, CIU, BNG, ERC y algunas agrupaciones locales independientes, que a través de sus representantes en los distintos Ayuntamientos aceptaron aparcarse un poco de su tiempo para responder al cuestionario enviado.

Me hubiera ilusionado mencionar en esta investigación los nombres y apellidos de las cerca de mil personas de los 234 Ayuntamientos grandes y peque-

ños, que desde todas las autonomías sin excepción, me han entregado su inestimable ayuda y conocimiento. Ante la imposibilidad material de la elaboración de esa lista, permítanme al menos, siquiera, nombrar sus cargos de responsabilidad dentro de los Ayuntamientos. En primer lugar a la primera autoridad municipal, los alcaldes, por permitir mi intromisión en su Ayuntamiento y por la carta personal que han adjuntado a algunas de las encuestas recibidas. En segundo lugar a los jefes de gabinete que por indicación de las alcaldías vieron su trabajo diario invadido e interferido por mi investigación. En tercer lugar a los tenientes de alcaldes y concejales que dedicaron su tiempo y esfuerzo en recoger las iniciativas de Calidad desarrolladas en sus áreas. En cuarto lugar a los funcionarios municipales desde directores de áreas hasta funcionarios especialistas que también han recogido los logros de Calidad desde todos los puntos de los Ayuntamientos.

Y también quisiera destacar, de forma muy especial, a las secretarías de las alcaldías, que han sido un punto neurálgico de comunicación con los Ayuntamientos y una referencia permanente en el seguimiento de la situación de los cuestionarios hasta su reenvío una vez cumplimentados; todo ello con una gran dedicación, profesionalidad y buen hacer, seguramente muchas veces no reconocidos.

No sería completo el reconocimiento si no adjuntara un expreso agradecimiento a esos autores, conocidos unos o muy conocidos otros, que me han transmitido al menos una pincelada de sus conocimientos a través de los muchos libros, artículos, conferencias y referencias consultados.

No puede faltar mi agradecimiento personal y académico a José Vicente Gómez Rivas, profesor investigador del Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset-Gregorio Marañón.

Finalmente, mi inmenso y cariñoso agradecimiento a mi esposa Carmen de Pedro que con su apoyo, ayuda y comprensión ha alimentado mis fuerzas para la finalización de esta ilusión hecha realidad, y mi agradecimiento, en el recuerdo, a mis padres Manuel y Magdalena por infundirme y fortalecer en mí el amor al conocimiento, al estudio y a la investigación.