

Xénese e formulación da xestión da calidade na Comunidade Autónoma de Galicia

Génesis y formulación de la gestión de la calidad en la Comunidad Autónoma de Galicia

Origins and formulation of quality management in the Autonomous Region of Galicia



MIGUEL ANXO BASTOS BOUBETA

Profesor titular de Ciencia Política y de la Administración
Universidad de Santiago de Compostela (Galicia, España)
miguelanxo.bastos@usc.es

JAVIER SEIJO VILLAMIZAR

Doctorando
Universidad de Santiago de Compostela (Galicia, España)
seijo.javier@gmail.com

Recibido: 21/02/2016 | Aceptado: 22/06/2016

Resumo: Este artigo trata sobre cal é a orixe, a formulación e o xeito en que se desenvolve un escenario de xestión para a calidade, no contexto da autonomía de Galicia. O instrumento de análise para alcanzar esta situación iníciase a través dunha ferramenta en calidade pública que pasa a estar referenciada pola organización burocrática como Cartas de Servizo (CdS). Estas constitúen un dos elementos primordiais para consolidar unha axenda governamental autonómica en calidade da xestión, así como o modelo, deseño e enfoque que deben ter presentes os futuros emprendedores de políticas públicas de calidade. A observación formulada pretende, polo tanto, incidir nos elementos clave dun proceso en calidade da xestión que supuxo a asunción do paradigma na calidade dos servizos, así como unha vontade de introducir unha nova cultura organizacional para os modelos de xestión burocrática. Dunha parte, ao establecer procesos de comunicación interpersonal na lexitimación dos servizos públicos e, doutra, pór en marcha procesos de satisfacción entre os clientes externos e internos á propia Administración autonómica.

Palabras clave: calidade, carta de servizos, clientes, usuarios, xestión pública, xestión da calidade.

Resumen: Este artículo trata sobre cuál es el origen, la formulación y el modo en que se desarrolla un escenario de gestión para la calidad, en el contexto de la autonomía de Galicia. El instrumento de análisis para alcanzar esta situación se inicia a través de una herramienta en calidad pública que pasa a estar referenciada por la organización burocrática como Cartas de Servicio (CdS). Éstas constituyen uno de los elementos primordiales para consolidar una agenda gubernamental autonómica en calidad de la gestión, así como el modelo, diseño y enfoque que deben tener presentes los futuros emprendedores de políticas públicas de calidad. La observación planteada pretende, por tanto, incidir en los elementos clave de un proceso en calidad de la gestión que ha supuesto la asunción del paradigma en la calidad de los servi-

cios, así como una voluntad de introducir una nueva cultura organizacional para los modelos de gestión burocrática. De una parte, al establecer procesos de comunicación interpersonal en la legitimación de los servicios públicos y, de otra, implementando procesos de satisfacción entre los clientes externos e internos a la propia Administración autonómica.

Palabras clave: calidad, carta de servicios, clientes, usuarios, gestión pública, gestión de la calidad.

Abstract: This paper deals with the origin, formulation, and development of a quality management scenario in the context of the Galician Autonomous Community (Spain). Accordingly, the paper analyses a particular instrument of public quality management, namely, the 'Cartas de Servicio' (CdS; Citizen Charters). They constitute a fundamental stepping-stone in the consolidation of the quality management agenda at governmental level, as well as a blueprint to be taken into account in future quality management policy initiatives. Therefore, our aim is to outline the key components of the process that has set in motion the quality management agenda in Galicia. This process is an attempt to shift the prevalent paradigm of bureaucratic public management, and thus effectively implement a project of organizational culture change. On the one hand, it establishes new processes of interpersonal communication in order to ensure public service legitimacy. On the other, it pays special attention to the satisfaction of both internal and external clients of the Galician Administration.

Key words: quality, Citizen Charter, clients, users, public management, quality management.

Sumario: 1 Presentación. 2 Iniciación y estimación de las políticas de calidad total en la autonomía de Galicia. 3 Formulación de la gestión de la calidad como problema público en la autonomía de Galicia. 3.1 Factores político-administrativos en la Agenda Pública de Calidad. 3.2 Soluciones y procesos en la implementación del Programa de la Política de Calidad. 4 Lecciones aprendidas. 4.1 Lecciones desde la perspectiva de los proveedores de servicios públicos. 4.2 Lecciones desde la perspectiva de los clientes-ciudadanos. 4.3 Lecciones desde otros sistemas administrativos. 5 Conclusión y perspectivas de futuro. 6 Bibliografía.

1 PRESENTACIÓN

La mayoría de comunidades autónomas de España y Estados europeos han emprendido la formulación de políticas de calidad en los servicios públicos mediante la implementación de Cartas del Ciudadano, Cartas de Derechos, Cartas de Compromiso o Sistemas de Gestión de la Calidad Total (Bastos y Seijo, 2009: 93-95), a pesar de que su aplicación en los distintos países sea muy distinta, por diversas causas, entre las que podemos citar el marco jurídico que las ampara, la práctica o cultura administrativa propia de la Administración que sustenta el proceso, la naturaleza de la iniciativa, la continuidad en el tiempo de la política por el gobierno y, por último, el grado de cambio hacia la nueva cultura administrativa una vez implementada ésta (McGuire, 2001: 493; Pollit, 1994: 9-10; Torres, 2005: 689).

En este sentido, los distintos poderes públicos, en diversos ámbitos territoriales –local, regional, estatal, internacional–, han considerado la gestión de la calidad administrativa como una política cuyo objetivo común es mejorar la transparencia de las actuaciones político-administrativas, la participación de los usuarios y la mejora de la prestación de los servicios públicos, ya sea en los distintos niveles de aplicación en la estructura burocrática (en toda o en partes), o ya sea en su grado de extensión (nacional o local) o en su efecto real (económico, legal, simbólico) en los aparatos burocráticos, lo que en términos de la OCDE representa lo que debería ser el principio rector de las organizaciones públicas, esto es, el de constituirse en organizaciones abiertas y proactivas hacia principios como la transparencia, accesibilidad y receptividad hacia sus diferentes usuarios –trabajadores públicos y ciudadanos.

En la Comunidad Autónoma de Galicia, el proceso, no obstante, no se inicia mediante una política que adopte acriticamente las recomendaciones de la OCDE, sino que se piensa además

en implantar una herramienta de calidad pública denominada por la Xunta de Galicia como Carta de Servicio (CdS). Éstas constituyen uno de los elementos primordiales para consolidar una agenda gubernamental autonómica en calidad de la gestión, así como el modelo, diseño y enfoque que deben tener presentes los emprendedores de políticas públicas de calidad, política que es adoptada rápidamente por otras comunidades autónomas.

Se pretende, por tanto, aquí estudiar los elementos político-administrativos clave del proceso en calidad de la gestión y lo que ha supuesto la asunción por parte de la cultura administrativa gallega del paradigma en la calidad en los servicios, así como la voluntad de permear una nueva cultura organizacional para los modelos de gestión burocrática; de una parte, estableciendo procesos de comunicación interpersonal en la legitimación de los servicios públicos y, de otra, implementando procesos político-administrativos de satisfacción tanto entre los clientes externos (ciudadanos) como en los internos (trabajadores públicos).

Por tanto, para estudiar en este documento de trabajo esta realidad político-administrativa, haremos uso de la técnica de estudio de caso y del análisis descriptivo en políticas públicas (véase el cuadro 1). La finalidad es describir y explicar cómo opera un proceso político-administrativo en una comunidad a la hora de importar una herramienta en mejora de la calidad de los servicios públicos.

Su origen parte de una tradición administrativa anglo-americana que se ha caracterizado en términos de Torres (2005) por *“enfaticar la eficiencia, eficacia y la relación calidad-precio (...) la introducción de mecanismos de mercado y competitividad y prever al ciudadano principalmente como un consumidor de servicios, es decir, como un cliente”*.

Christopher Pollit, a su vez, sostiene que, para el estudio y análisis de las políticas de calidad, como la Carta de Servicios, debemos partir de tres enfoques. El primero, denominado enfoque tradicional o descriptivo, consiste en comprender su génesis en la gestión de las organizaciones públicas; el segundo, un enfoque interno articulado en examinar las cartas de servicio implementadas y con qué claridad conceptual y coherencia interna se han desarrollado. Por último, un enfoque externo fundamentado en medir el grado en que los indicadores o promesas de las cartas se cumplen y en qué medida los ciudadanos (clientes externos) logran percibir un cambio en la Administración pública frente a los desajustes entre las normas de calidad, promesas o indicadores de las cartas y cómo se implantan estos cambios en la organización burocrática (Pollit, 1994).

Los objetivos principales de esta investigación se plantean para afirmar o refutar las dos siguientes cuestiones:

1) ¿En qué medida la Política de Calidad y las Cartas de Servicio en Galicia lograron redefinir las relaciones entre administrados –cliente externo– y servidores públicos –cliente interno?

2) ¿Las Políticas de Calidad operan como un instrumento de cogestión administrativa o de mejora de la calidad de los servicios públicos en su aplicación en los sistemas administrativos públicos?

Consecuentemente, se trata de cuestionar si a partir de una concepción de calidad –cartas de servicio, cartas del ciudadano, cartas de compromiso, carta de derechos, *client charters* or *public service charters* or *performance pledges*, *citizen’s charter*– se ha generado o se pudieran obtener los resultados previstos inicialmente en su estimación, diseño y formulación conforme a su implementación como política pública de calidad en una organización burocrática contemporánea.

2 INICIACIÓN Y ESTIMACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE CALIDAD TOTAL EN LA AUTONOMÍA DE GALICIA

En este apartado hacemos referencia a cómo una organización burocrática toma conciencia del paradigma de la calidad, cómo se estima e inicia una agenda pública autonómica que trata de solventar el problema de implementar el concepto de calidad pública objetiva, qué actores promueven el diseño de una auditoría de calidad a través de las cartas de ciudadano y qué otros instrumentos facilitan un sistema de gestión de la calidad total para la autonomía. (INAP, 2005)

La idea de calidad nace desde los inicios de la Administración burocrática. “Manuales primitivos sobre el control de la calidad existieron entre los egipcios y en todas las épocas existieron controles más o menos duros de calidad” (Bastos, 1995). No obstante, el paradigma de la calidad se consolida a finales del siglo XX como un elemento de competitividad en las organizaciones empresariales. Hace visible la necesidad de evitar los defectos de la producción de bienes y servicios con la intención de “agradar y satisfacer a los consumidores, no sólo protegerlos de las molestias; es el nuevo desafío” (Bastos, 1995)¹.

En España surge por primera vez una orientación a la calidad pública en la década de los noventa (Silvestre, 2011) con diversos planes de reforma y modernización en el modelo de Administración pública hispánica (Bastos, 1997: 166). Primeramente en la Administración general del Estado español y posteriormente imitados en el resto de niveles territoriales de la Administración pública española. Lo que la Administración autonómica de Galicia a partir de la década de los noventa incorporaría (Bastos, 1995; Bouzada, 1993; Losada, 1994; Rodríguez-Arana, 2001, 1992, 1997a, 1997b; Rodríguez, 1992; 1993; Vázquez, 1994) mediante una influencia progresiva del lenguaje empresarial (Osborne, 2003, 1998, 1995) en sintonía con las teorías de la nueva gestión pública como marco unificador de las reformas (Metcalfe, 1999).

De ahí la implantación de instrumentos en la autonomía de Galicia como el Sistema de Gestión de Procedimientos (SGPA), el Servicio de Respuesta Inmediata (SERI), la evaluación del rendimiento, la ventanilla única, la comarcalización del territorio, la reforma de la función pública, una implantación de criterios de codificación normativa, la creación de una Oficina de Tramitación Única de Industrias (OTU) y un Sistema de Gestión de Calidad –gestión de procesos, cuadro de mandos, buenas prácticas, buzón de sugerencias, simplificación de procesos, observatorio de calidad de los servicios, carta general de servicios, cartas de servicios sectoriales, cartas de servicio y carta de derechos– y el programa europeo EQualitas².

Se trató así de propiciar, mediante el nuevo paradigma de la calidad y en sintonía con las teorías de la nueva gestión pública, sistemas administrativos competitivos que pudiesen lograr un marco cooperativo de comunicación y participación de la sociedad con los empleados públicos, incrementando la capacidad organizativa al tiempo que la satisfacción de sus clientes internos (empleados públicos) y externos (ciudadanía) (Anderson *et al.*, 1994; Ishikawa, 1994). Es en sí una meta y filosofía de gestión que trataría de ir ampliando la esfera de participación como condición necesaria para una mayor calidad de la Administración pública y, por tanto, de la calidad democrática en las instituciones públicas.

El proceso de implantación de la calidad total en Galicia implicaría la implantación de políticas de reforma y modernización administrativa, así como un esfuerzo por instruir a los empleados públicos en estas herramientas (Xunta de Galicia 2005c, 2005d, 2005e, 2007b, 2007c). Se observa, de este modo, que la primera generación de cambios a favor de la calidad en la organización burocrática gallega se designó como Reforma y Modernización Administrativa

(1990-2004) y en un segundo momento, Modernización Administrativa (2005-2009) y ya en la actual etapa, de propiciar el cambio organizacional mediante una Nueva Reforma (2009-actualidad) (Bouzada, 1993; PPdeG, 2009; PSdeG, 2005; Xunta de Galicia, 2004a, 2004b) de la maquinaria burocrática autonómica.

Por tanto, la acción pública (Subirats, 2008) necesaria para un cambio organizacional descansaría en la acción administrativa³ desempeñada por los funcionarios directivos que conformaron tres departamentos creados *ad hoc* para esta finalidad: 1) Inspección General de Servicios (IGS, 1989-2004), 2) Dirección General de Calidad y Evaluación de Políticas Públicas (DGCEPP, 2005-2009) y 3) Dirección General de Evaluación y Reforma Administrativa (DGERA, 2009-actualidad). Todos ellos bajo la dirección gubernativa e jerárquica de un área de gobierno, la Consellería de Presidencia, Administración Pública y Justicia (CPAJ) de la Xunta de Galicia.

El efecto de esta evolución en la reforma autonómica, en un primer momento enfocada hacia la reforma y posteriormente hacia la modernización, se caracterizaría por: 1) La ausencia de un sistema de medición estandarizado de la calidad de los servicios públicos y 2) la ausencia, más allá de nominalismos de un sistema de gestión pública que permita la participación activa de sus usuarios. Se trataría de una Administración con un modelo tradicional de gestión, o, en otros términos, era “una Administración para el ciudadano pero sin el ciudadano” (Bastos, 1995). Esto es, podemos definirla como una revolución más cultural que institucional.

Con todo, la estimación de las cartas de servicio como problema público en la Administración autonómica propició la toma de conciencia de la organización hacia cuatro medidas de mejora continua, a saber, a) una formulación adaptada a los distintos niveles administrativos, b) la implantación de guías generales de cartas para toda la organización administrativa, c) guías metodológicas de cartas y d) manuales de estilo o de identidad gráfica en cartas.

En el caso gallego, la tarea de formalizar estas ideas descansaría inicialmente en el trabajo de la Inspección General de Servicios (IGS). Una primera etapa culminaría haciendo visible para el conjunto de la organización la existencia de la primera guía o manual de cartas de servicios en el año 2005. Esta publicación es un paso más en el proceso de reforma de nuestra Administración pública. La Administración autonómica de Galicia, a partir de 1990, situó al ciudadano como eje central de todas sus actuaciones, desarrollando nuevas técnicas de gestión adaptadas a las peculiaridades de nuestra organización (Xunta de Galicia, 2005b: 7).

Comenzó con una acción de carácter experimental, innovadora hasta la fecha en la gestión pública regional, que sería planteada bajo la dirección jerárquica de la CRIAP y la intervención de su área técnica, IGS. Ambos fueron encargados de negociar y tramitar el formato jurídico legal con otros departamentos de la Administración (direcciones generales, asesoría jurídica), así como de llevar a cabo un proceso de auditoría de calidad mediante el establecimiento de cartas de servicios sectoriales, en este caso a nivel de direcciones generales, cúspide de la dirección en la estructura burocrática autonómica y, en consecuencia, habilitada para amplificar la nueva filosofía de gestión a toda la organización.

Por tanto, la actuación pública del año 2005 comportó la publicación del Decreto 148/2004, de 1 de julio, sobre Cartas de Servicio y Observatorio de la Calidad, en el que se incluye en anexo a él la aprobación y publicación de la primera Carta General de Servicios para Galicia.

No obstante, si bien la aprobación de una Carta General de Servicio supone el reconocimiento de una nueva herramienta de gestión en calidad, a nuestro entender no respondió a la idea de lo que debería ser considerado como CdS, sino que más bien asumió la perspectiva de

una carta de derechos ciudadana. A través de las cartas de servicios, los ciudadanos recibirán una información clara sobre los servicios que presta la Xunta de Galicia, la forma de acceder a ellos, los derechos que los asisten y los compromisos que se les garantizan en cuanto a su prestación (Xunta de Galicia, 2005b: 8).

A partir de este momento, comienza el desarrollo de una guía metodológica para la elaboración de CdS y a reclamarse la necesidad de auditorías de calidad con la voluntad expresa del gobierno regional. Se trató, por tanto, de *“identificar responsables en los departamentos, de establecer coordinadores a nivel de direcciones generales y de implantar las cartas en toda la organización bajo la denominación de Cartas de Servicio Sectorial (CdSS)”* (Seijo, 2008a: 8).

Esta tarea será finalmente encargada, como se comentó anteriormente, a un área de gobierno: la CRIAP (2004) y la Inspección General de Servicios de la Xunta de Galicia. Posteriormente, se procede a repartir una guía metodológica sobre CdS y se diseña una planificación basándose en contactos previos con responsables directos en la estructura administrativa para la elaboración de unas futuras Cartas de Servicio Sectoriales (Seijo, 2008).

Sin embargo, las elecciones de 2005 supusieron una ruptura en el proceso de implementación de esta herramienta, al producirse un cambio de Gobierno. La intención previa al momento electoral era la de su implantación, pero por decisión del nuevo ejecutivo se decide el replanteamiento de su formulación e implantación en la estructura autonómica en el año 2005 (Seijo, 2008).

Con todo, se parte en lo esencial del mismo equipo técnico encargado en las estructuras gubernativas anteriores, lo que de partida supone la continuación y asunción de un enfoque de la calidad como elemento prioritario en la gestión pública autonómica, puesto que la experiencia y el conocimiento técnico del equipo inicial se mantuvieron hasta diciembre de 2012 conforme a la misma dirección administrativa del año 2004.

3 FORMULACIÓN DE LA GESTIÓN DE LA CALIDAD COMO PROBLEMA PÚBLICO EN LA AUTONOMÍA DE GALICIA

El análisis de este apartado describe y explica la segunda etapa en la secuencia de la política, centrándose en aquellos factores, soluciones y procesos realizados por actores técnicos y políticos para: a) la constitución de una agenda pública de calidad y b) la implementación de un programa público que desarrolle la política.

En consecuencia, las preguntas a dilucidar fueron las siguientes: ¿qué factores llevan al Gobierno a incluirlo como un problema de la agenda política?, ¿qué soluciones se proponen y son llevadas a cabo por el Gobierno mediante un programa de la política?

3.1 Factores político-administrativos en la Agenda Pública de Calidad

Como se indicaba, en el escenario inicial los emprendedores de la política partían de las siguientes medidas iniciadas por la CRIAP: 1) *Un desarrollo normativo*, al amparo de un programa denominado *“Compromisos con los Ciudadanos”*, 2) *Un plan de despliegue*, a nivel de direcciones generales, y 3) *Una guía metodológica* designada por la Administración como *“Guía Rosa”*. Estas medidas, no obstante, no serán difundidas por falta de una aprobación efectiva por parte

del equipo gubernamental del año 2005 (DGCEPP) y tras el cual se suprimirán funciones, responsables y compromisos que inicialmente se habían adquirido desde la IGS” (Seijo, 2008a: 9).

El cambio de gobierno del año 2005 derivaría en otro programa de cartas de servicio, por medio de una nueva formulación y una nueva organización departamental encargada de su implantación organizacional (Xunta de Galicia, 2007c:1; 2005b:11).

El freno a la medida del gobierno conservador precedente, por tanto, se verá concretado en una serie de medidas previstas en el programa electoral de gobierno, presentado por el PSdeG-PSOE al Parlamento Gallego en las elecciones autonómicas convocadas el 19 de junio de 2005 y tras el cual se conformará por primera vez un parlamento con mayoría de fuerzas progresistas⁴. Serán el Partido Socialista de Galicia (PSdeG-PSOE) y el Bloque Nacionalista Gallego (BNG) los emprendedores de un nuevo modelo de gestión pública en el que las CdS se prevén como problema público de una futura agenda de calidad para la gestión administrativa regional.

Es así como el diseño originario de la política se ve afectado por la implementación del programa electoral del PSdeG-PSOE “Móvome” en esas elecciones, del que se desprenden distintas propuestas encaminadas a la reforma y mejora de la organización administrativa gallega, así como la necesidad de implantar distintas herramientas de gestión de calidad para la organización y los usuarios de servicios públicos. Este reconocimiento inicial aseguraba, por tanto, la implantación y continuación de una “herramienta de gestión de la calidad” como las cartas de servicio del gobierno de Fraga. Ahora bien, la propuesta del Partido Socialista partirá de una concepción muy beligerante, por lo menos retóricamente, con todo el proceso de reforma administrativa llevada a cabo por los gobiernos autonómicos precedentes.

El discurso político de esa época aseguraba que el proceso de reforma administrativa iniciado por el Partido Popular en los años 90 favorecía la reducción de la esfera pública; no era más que un modo sutil de traspasar la gestión pública a organizaciones privadas o parapúblicas. Esto conllevaría inexorablemente una pérdida de eficacia y legitimación de la organización administrativa (PSdeG-PSOE, 2005: 39).

Por tanto, en el discurso del nuevo gobierno el punto de partida para la reforma administrativa sería establecer una nueva perspectiva conforme a tres factores⁵:

a) *Reinvención⁶ del origen de la reforma administrativa.* El contador del cambio administrativo partiría, en su propuesta, de hacer efectivos cambios estructurales que dotasen de mayores garantías a los ciudadanos, de nuevas técnicas de gestión pública y de reorganizar y redimensionar el sector público, evaluándolo, reduciendo el clientelismo y haciendo transparente la actividad gubernativa y administrativa, así como de una mejora de la coordinación intergubernamental y de su cooperación interadministrativa con la Administración local, europea y la Euroregión Norte de Portugal (PSdeG-PSOE, 2005).

b) *Reinvención de las finalidades de la reforma administrativa.* El objetivo de una nueva reforma, en consonancia con lo anterior, pivotaría en una política pública que girase en torno a la implantación de nuevas técnicas de gestión pública, motivación del funcionariado en sus tareas mediante la participación ciudadana; la reorganización, transparencia y evaluación de la organización administrativa; y la reformulación de la coordinación intergubernamental y la cooperación interadministrativa. El fin último de este enfoque sería la aproximación del ciudadano a la Administración en el momento en que ésta presta un servicio y diseña su política pública (PSdeG-PSOE, 2005).

c) *Reinvención de las medidas y herramientas de reforma administrativa.* Las medidas y herramientas que conllevarían a un nuevo proceso de reforma administrativa se fundamentarían en la introducción de mecanismos de evaluación de políticas públicas, auditoría operativa, nueva legislación de ordenación del sector público tendente a la reducción y ajuste de la dispersión en la organización, análisis de procesos y nuevas técnicas de gestión de calidad para la gerencia pública (cartas de servicio, cartas de compromiso, encuestas de satisfacción de servicios, libro de quejas y sugerencias, indicadores cualitativos y cuantitativos de la política pública). Una transformación de la Inspección General de Servicios como una “unidad de seguimiento” eficiente de la organización y su gestión pública y la creación de una “Comisión Intergubernamental de Gestión” (PSdeG-PSOE, 2005).

En definitiva, estas acciones fueron los factores que motivaron la inclusión de las CdS en la agenda gubernamental del Gobierno bipartito de Galicia (PSdeG-BNG) en el año 2005, siendo así un instrumento útil en una diferenciación más simbólica que real de los procesos emprendidos por sus predecesores y optándose por un mínimo cambio de estructuras y responsables administrativos en su diseño e implantación (Bastos y Seijo, 2009).

Estas medidas, sin embargo, llegan con cierto retraso, ya que el primer Plan de Calidad para España lo realizaría la Administración general del Estado en el año 1997 ya que en 1999 dicha Administración regularía por primera vez las cartas de servicio y premios a la calidad en la Administración general del Estado acompañándolas de una guía de autoevaluación conforme al modelo EFQM (RD 1259/1999, de 16 de julio, actualmente derogado).

3.2 Soluciones y procesos en la implementación del Programa de la Política de Calidad

En relación con lo comentado anteriormente, el desarrollo de este programa se inspira en la voluntad de diferenciar la acción de los gobiernos que las han formulado de acuerdo con tres procesos de cambio.

En primer lugar, una situación de cambio promovida por diferentes regulaciones que modifican la estructura administrativa, sobre todo las que aparecen a raíz de dos decretos de estructura administrativa, Decreto 578/2005 y Decreto 37/2007. Ambos sustentan un cambio de estructuras y competencias para la dirección del proceso en el año 2004, a saber, la Consellería de la Presidencia, Relaciones Institucionales y Administración Pública y su acompañante técnico, Inspección General de Servicios, que fueron comisionados para la implementación en la organización de la primera formulación mínima de CdS, a través del Decreto 148/2004.

En segundo lugar, la dirección gubernativa del período 2005 a 2009, PSdeG-PSOE, decide fusionar dos estructuras administrativas, la Dirección General de Organización y Sistemas Informáticos y la Inspección General de Servicios, produciendo una nueva estructura organizativa denominada Dirección General de Calidad y Evaluación de Políticas Públicas (DGCEPP).

Por último y en tercer lugar, el proceso de cambio se transmutará en definitivo a partir del año 2006, cuando el gobierno regional decide ampliar la concepción de calidad pública a través de la promulgación de una Ley de Transparencia y de buenas prácticas para la Administración pública gallega, pues se le dedica un artículo de esta ley a las CdS (artículo 6), alineando éstas como un mecanismo para el desarrollo de la participación ciudadana en los asuntos públicos. Esto abocará a un replanteamiento del enfoque de CdS previsto en el Decreto 148/2004, a la adaptación de su regulación a la nueva legislación y al desarrollo de la gestión de la calidad total,

siendo paradójica la ausencia en este momento de un plan que ampare esta y otras herramientas de un futuro sistema en calidad de la gestión.

Todo ello nos llevará a que en marzo de 2006 se diseñase una reorientación del programa cartas de servicios, con una nueva propuesta metodológica de trabajo consistente en el desarrollo de una nueva normativa, nuevas herramientas de apoyo, una guía metodológica, un manual de identidad gráfica del programa de CdS, la posibilidad de desarrollar estudios técnicos, un tutorial informático de CdS y una aplicación integral de seguimiento y control de todo el programa de CdS de la Xunta de Galicia, todo esto partiendo de la base del Decreto 148/2004, los decretos de estructura orgánica de la Consellería de Presidencia y las nuevas funciones asumidas desde la DGCEPP a través de éstos (Seijo, 2008a).

A continuación, en abril de 2006 se desarrolla un proyecto normativo, una orden reguladora de CdS, respaldada por una propuesta en septiembre de 2006 de guía de CdS y un manual de identidad gráfica (MIG), amparándose en el marco regulador previo del Decreto 148/2004. Este trabajo preliminar será sometido a información y consideración de distintos departamentos gubernativos dependientes de la Vicepresidencia y Presidencia de la Xunta de Galicia. El resultado final de este proceso político-administrativo gubernamental fue que el aliado del Gobierno regional (BNG) considerase el proyecto de orden extralimitado e inadecuado en cuanto a las competencias propuestas para la DGCEPP (Seijo, 2008a). Dicha situación implicó que un área del Gobierno, la Vicepresidencia, impusiese un replanteamiento, a pesar de existir un marco normativo similar en la Administración general del Estado y en las comunidades autónomas.

Las diferencias de criterios entre ambos socios de Gobierno, Vicepresidencia y Presidencia, acarrearán una dilatada y compleja negociación entre las dos áreas del Gobierno, arbitrándose una solución negociada basándose en la adopción de un nuevo decreto regulador de la materia y la consecuente dilatación en su proceso de implementación como política pública (Seijo, 2008a).

De este modo, en febrero de 2007 se publica un nuevo decreto de CdS como desarrollo de la Ley de transparencia y se reorienta este elemento mediante la elaboración de otro proyecto que se conocerá como Plan Mellora y que finalmente se consolidará como el *Sistema de Calidad de la Gestión* en la Administración autonómica. Al mismo tiempo se empezaba a concluir el proyecto de guía metodológica y un manual de identidad gráfica para las CdS.

En 2008, cuatro años después de sentarse las primeras bases de una política pública en materia de calidad, se crea su marco regulador. Se promulga el Decreto 117/2008, por el que se regulan las cartas de servicio y el Observatorio de la Calidad y de la Administración Electrónica y una orden reguladora, Orden de 11 de julio de 2008, por la que se aprueba una guía descriptiva de elaboración de cartas de servicios de la Xunta de Galicia y también el Manual de identidad gráfica del programa de cartas de servicios de la Xunta de Galicia. De otra parte, se regula la simplificación de la documentación para la tramitación de los procedimientos administrativos, Decreto 255/2008, y, por último, se crea el primer Sistema de Calidad de la Gestión de la Xunta de Galicia, Decreto 235/2008. Ahora bien, es en el Decreto de Plan de Calidad de la Gestión (Decreto 235/2008), fundamentado en la Ley de transparencia y buenas prácticas (4/2006), en donde se ampararon los distintos elementos, sistemas o herramientas de gestión de la calidad precedentes. Se diluye parte del sistema operado con anterioridad, el cual debe afrontar un nuevo proceso de burocratización y de resistencia al cambio cultural en la organización autonómica.

El nuevo enfoque en la interpretación de la calidad estaría caracterizado por lo siguiente: 1) establece las primeras herramientas de mejora en la autonomía, 2) inicia los distintos elementos del sistema de calidad (directrices, buenas prácticas, quejas-sugerencias, sistemas de niveles y grados de calidad en el desarrollo de esas herramientas y directrices que apoyan esas herramientas, y 3) crea un sistema de reconocimiento del desempeño realizado por los empleados públicos (Seijo, 2008a).

Este replanteamiento en favor de la calidad supone, por un lado, que las CdS constituyen la puerta de entrada a un sistema de gestión de la calidad y funcionan como una de las primeras herramientas próximas a un sistema o herramienta de gestión de la calidad más complejos, como las normas de la Organización Internacional para la Normalización, normas ISO; normas de la Asociación Española de Normalización y Certificación, normas UNE; autoevaluaciones y despliegues de mejora, como el modelo de excelencia de la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad (Xunta de Galicia, 2007c: 24-34).

Por otro lado, es una herramienta que permite cierta solidez en la estructura administrativa, dado que los departamentos encargados de desarrollarla pueden implementarla sin demasiado esfuerzo, dedicación y tiempo. Al no definirse una referencia mínima, no tienen que soportar la obligatoriedad de una metodología única y cualquier departamento o unidad administrativa puede crearla o adaptarla.

Por último, es necesario destacar, como se comentaba en las líneas anteriores, que antes de establecerse un planteamiento definitivo del problema público objeto de estudio, la formulación precedente (Decreto 148/2004) continuaría vigente durante cuatro años (2004 a 2008) a causa de los problemáticas que conllevó su proceso de formulación. Los rasgos que definen su formulación podrían definirse como:

Un criterio opuesto al vigente. La Ley de transparencia (Ley 4/2006) establece un carácter no sectorial para las cartas, de tal forma que cualquier nivel organizativo puede desarrollar una CdS (artículo 6.2). Es decir, se podría dar la casuística de obtener CdS en cualquier ámbito donde haya una competencia con unos servicios, desde una jefatura de sección, un colegio, una subdirección general, varias jefaturas, etc. Se abre un abanico muy amplio rompiendo el nivel mínimo del Decreto 148/2004. Esto conllevó que este criterio propiciase la propia derogación del Decreto 148/2004 y se pusiesen en marcha los compromisos electores del nuevo equipo gubernamental –véase la programación electoral anteriormente comentada– (Seijo, 2008a: 14).

La debilidad del principio de jerarquía normativa. El criterio de jerarquía normativa implica que una norma de rango superior sea preferente a una de rango inferior en su aplicación. Esta interpretación parte inicialmente de la concepción que la propia Ley de transparencia, en su artículo 6.1, introduce al considerar las CdS (Seijo, 2008a), definición que asimila las cartas como meros soportes publicitarios donde se hacen explícitos los derechos de los usuarios o guía de buenas prácticas (Bastos y Seijo, 2009).

Un bajo número de cartas publicitadas. La aparentemente escasa producción se debe a una falta de suficiente publicidad de cartas, así como a la testimonial voluntariedad de las unidades en promoverlas; ello ha dado como resultado que, a pesar de estar aprobadas y vigentes, podamos contabilizar aún un escaso número, como⁷: la Carta de residencias de Vicepresidencia (año 2008)⁸, la Carta de servicios de gestión y soporte de las infraestructuras corporativas informáticas y de telecomunicaciones de la Xunta de Galicia (año 2008), la Carta de servicios de la

Escuela Gallega de Administración pública (año 2012) y la Carta de servicios del sistema para la autonomía y atención a la dependencia (año 2012).

La aprobación de una Carta de residencias. La aprobación de una Carta de residencias a instancia de la Vicepresidencia de la Xunta de Galicia (Xunta de Galicia, 2007e) se tornó en un obstáculo a su difusión, puesto que la única que ha salido oficialmente, por libre, ha sido la CdS de Vicepresidencia, advirtiendo la ilegalidad. Hay una normativa en vigor, el Decreto 148/2004, que exige para poder aprobar y publicar en el DOG un informe preceptivo previo y favorable de la DGCEPP/Inspección de Servicios. Se han pasado tres informes negativos, son informes de auditoría interna en que se analizan aspectos mínimos en torno a la metodología que se establece en las CdS y que ésta no respondía a la realidad. Se hace un incumplimiento legal y cada uno tendrá su responsabilidad (Seijo, 2008a: 3).

Suspensión de la evaluación del rendimiento. Otro de los frenos para poder difundir este instrumento fue la suspensión del programa de evaluación del rendimiento, pues el Bipartito derogó el artículo 63.bis de la Ley de la función pública de Galicia y lo sustituyó por el 68 del Decreto legislativo 1/2008, de 13 de marzo, todavía sin desarrollar, con el que desactivó el sistema existente al eliminar su obligatoriedad y la evaluación anual de sus resultados (PPdeG, 2009).

4 LECCIONES APRENDIDAS

En este apartado final, conforme a la secuencia de análisis de la política, haremos una reflexión de cómo se han aplicado las decisiones del Gobierno y qué efectos han producido, sobre todo a partir de la opción gubernamental de implementar un modelo de gestión de la calidad de los servicios públicos que preceptivamente debe evaluar el servicio prestado y percibido por la ciudadanía de la autonomía de Galicia.

4.1 Lecciones desde la perspectiva de los proveedores de servicios públicos

El resultado de las anteriores fases demuestran que, a pesar de existir obstáculos de índole política y administrativa en la estimación y formulación de la solución planteada a cómo implementar y evaluar la calidad de los servicios públicos en la autonomía, las Cartas fueron el elemento de apertura en la organización hacia otros sistemas de calidad y una entrada del paradigma del cliente, la mejora continua y la calidad⁹ en el terreno práctico y teórico del derecho administrativo regional.

La extensión de un modelo de auditoría de calidad se basó, consecuentemente, desde su estimación inicial, en identificar unos niveles de calidad o compromisos de calidad sobre la prestación de los servicios entre proveedores (empleados públicos) y clientes (ciudadanos), no en relación con derechos legales sobre esos servicios, pese a que las CdS recojan expresamente en soportes divulgativos la normativa reguladora del servicio o el catálogo de derechos y servicios que se prestan.

De ahí que el primer planteamiento de cartas (CdSS) en 2004 y la posterior y actual en 2008 (CdS) se concretasen en un proceso y unos servicios que trataban de informar sobre las expectativas de los usuarios (internos o externos) y los compromisos que una carta puede adquirir con la organización pública de referencia (Muñoz, 1999: 217; Criado, 2006: 5; Seijo, 2008a: 1-2; Pollit, 1994: 9-14).

El elemento diferenciador de esta herramienta se caracterizó, por tanto, por fundamentar su estrategia en la satisfacción del ciudadano y en satisfacer sus expectativas. A pesar de existir distintos modelos de certificación, como las normas ISO o el modelo EFQM, la organización autonómica consideró como algo exclusivo de éstas la posibilidad de trabajar directamente en la formalización de compromisos de calidad de los servicios. Para esta misión, el trabajo interno de sus emprendedores –IGS o DGCCPP– tomaría como referencia el enfoque teórico de calidad planteado por Zeithaml, Parasuraman y Berry (1993) y que se ha popularizado como el modelo de los *gaps* (discrepancias, expectativas, desajustes). La propuesta se basaría en observar y medir los desajustes existentes en un servicio a través de las percepciones y expectativas de sus usuarios: internos y externos, para, finalmente, lograr la mejor forma de cumplir las expectativas o necesidades de los clientes y lograr certificar la calidad percibida de una organización (23-52).

De ahí que podamos presenciar, gracias a esta nueva orientación al ciudadano, un nuevo enfoque orientado hacia las expectativas del ciudadano y a través del cual la Administración pretende asumir compromisos de un futuro modelo de gestión de la calidad total. Se cambia, por tanto, la visión de diseñar CdS como un mero soporte de divulgación y publicidad por un enfoque en el que la calidad será definida por el cliente (externo e interno). Es decir, la política pública de la calidad permitirá una flexibilidad en el diseño de servicios públicos, pues éstos podrán ser confeccionados en función de las expectativas de sus clientes y de este modo cabría la posibilidad de establecer conjuntamente la responsabilidad de definir servicios con la Administración, junto con el compromiso mutuo de mejorar la organización en la prestación de los servicios (Bastos, 1997: 27-49).

Constatamos tanto a nivel regional como internacional que existen ya numerosas experiencias a este respecto, como el servicio de electricidad italiano, el servicio de ferrocarriles en Inglaterra en los primeros años de la aplicación de una Carta Ciudadana o *Carta de Servizi*. Pero hay que matizar que en cierta medida estas iniciativas sectoriales no dejaron de ser simples proyectos publicitarios, de información y divulgación de derechos, o una copia de CdS de otros departamentos, países o de otras administraciones (Bastos y Seijo, 2009).

De otra parte, la fase de ejecución de la política no ha supuesto para el centro directivo encargado de su control y asesoramiento a la organización autonómica (DGCEPP) una mejora sustancial en la asignación de recursos ni una masiva generación de cartas y compromisos de calidad hacia los usuarios. De ahí que los estándares de calidad que debieran ser definidos entre Administración y ciudadanía hasta hoy no se hayan producido, ni tampoco se ha extendido una práctica de calidad en toda la estructura administrativa a pesar de existir la posibilidad de que cualquier nivel de la Administración pueda iniciar un proceso de carta de servicios conforme a una metodología mínima de referencia.

En este sentido, se comprueba que las normas de calidad contenidas en las cartas en distintas experiencias administrativas en los países de la OCDE han tendido a formular su propia metodología y a implementarla indistintamente a través de una ley, decreto u orden, lo que ha propiciado un sistema de emulación o *benchmark* en los distintos enfoques de calidad propiciados desde los procesos de reforma y modernización emprendidos por las distintas comunidades autónomas de España y de Europa.

No obstante, en el año 2005, a pesar de existir un Reglamento de Cartas de Servicio A 58.01 por Aenor, todavía se empezaban a dar los primeros pasos para cambiar el hábito extendido en las administraciones españolas de que estos instrumentos no fuesen más que meros soportes

publicitarios de los servicios. Por esta razón, nace un acuerdo en España, impulsado por Aenor, en el que las administraciones públicas, a la hora de regular o configurar una CdS, deberán atender a una norma reguladora, norma UNE, compiladora del contenido mínimo de CdS.

Así, Aenor invita en el año 2007 a debatir una posible norma reguladora del contenido mínimo de CdS, y a esta discusión se suman representantes de las distintas administraciones autonómicas, la Administración general del Estado, consultoras y universidad, y se llega al establecimiento de un grupo de trabajo redactor de un proyecto de norma UNE. La Administración gallega participa activamente en él a través del auditor de la DGCEPP José Luis Mera Souto (Seijo, 2008a: 1-5).

Junto a esto, es necesario destacar que la antedicha norma UNE pasa a ser la norma de referencia para el ámbito público y privado, configurando unos mínimos para todo el sector que quiera desarrollar CdS. Por su parte, este reconocimiento externo nacional de Aenor iguala a todos los sectores en el desarrollo de CdS, evitando la dispersión que arrastra esta herramienta en su diseño administrativo como elemento de certificación de la calidad percibida y esperada por nuestra ciudadanía. Para Aenor, las cartas de servicios, según sostiene uno de sus trabajadores en 2008 (González, 2008), han tratado de implicar cuatro perfiles:

Compromisos con los usuarios. Aenor los trata como documentos en los que las administraciones hacen públicos sus compromisos con dos intenciones. La primera, que el ciudadano conozca los servicios que en cada caso se prestan, y la segunda, establecer objetivos de cumplimiento con respecto a estos servicios. Hasta ahora, la mayor parte de las cartas de servicios españolas se enfocaron más a ser un catálogo de servicios y a alejarse de la asunción de compromisos, por lo que desde Aenor se puso en marcha este tipo de certificación con la intención de valorar el esfuerzo que algunas administraciones públicas hacen asumiendo compromisos de calidad con respecto al servicio que prestan.

Certificación de servicios. En estos momentos Aenor ha certificado cartas de servicios en muy diferentes ámbitos: servicios de atención al ciudadano, universidades, empresas de transporte público de pasajeros, instalaciones deportivas, etc., siendo algunas de las administraciones y empresas las que han certificado cartas a instituciones como la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa de la Junta de Andalucía, Ayuntamientos de Bilbao, Palma de Mallorca, Tudela, Vitoria, diputaciones como las forales de Bizkaia o Gipuzkoa, empresas como Telefónica, RENFE o Garbiker.

Auditoría de CdS. La auditoría se ha centrado en la metodología de desarrollo de la carta de servicios (con atención especial a las expectativas de los clientes), el contenido de la propia carta y el seguimiento y control del cumplimiento de los compromisos asumidos por la empresa/Administración. A su vez la auditoría tiene dos partes, la parte documental más habitual (con visita a la Administración para verificar los apartados comentados anteriormente, se pueden hacer conjuntamente con ISO 9001 ó 14001 si se cuenta con éstas) y, en segundo lugar, una inspección por parte de la figura del "cliente misterioso" para observar tanto la prestación del servicio como el alcance de la carta.

Certificación de expectativas como calidad de la organización. La ventaja es que es la propia Administración (influida por las expectativas de los ciudadanos) la que dispone los compromisos de calidad. Además, es una certificación que llega, según Aenor, al ciudadano más directamente, pues éste puede ver los compromisos que se asumen y si se están o no cumpliendo. A esta

certificación se le concede la marca Aenor N de Servicio Certificado. Se observa aquí un proceso de adecuación a las normas del sector privado.

Quizás en un futuro no muy lejano, los enfoques de calidad como un mecanismo de reposicionamiento horizontal (abajo-arriba) y descentralizado de las burocracias en el contexto administrativo permitan introducir realmente un enfoque social donde las soluciones a los servicios públicos deban estar equilibrados con el nivel de calidad esperado por los ciudadanos y por los empleados públicos. Sin embargo, en este trabajo constatamos, a raíz del conocimiento experto de los emprendedores de la política autonómica, la existencia de un insuficiente desarrollo de soluciones de éxito que permitan generalizar tal afirmación, así como de estudios de impacto que permitan una evaluación holística entre distintos niveles y sistemas administrativos públicos de cómo operan los indicadores, estándares o promesas establecidas en estos instrumentos de auditoría organizacional.

4.2 Lecciones desde la perspectiva de los clientes-ciudadanos

Los actores copartícipes en la elaboración y en la implantación de CdS responden, por una parte, como ciudadanos consumidores de servicios públicos y, por otra, como Administración constituida por ciudadanos de diferente índole: burócratas, funcionarios, personal no funcionario, etc. Tanto la Administración como el ciudadano determinan en buena medida la acción colectiva, pasan por una parte a ser usuarios de los servicios públicos –internos o externos– y por otra se capacitan para ser actores reflexivos que definen un servicio en relación con la capacidad de movilización de recursos y estrategias de acción previstas por el poder público.

Es cuando las cartas de servicio se sitúan en los procesos de nueva gestión pública para las distintas organizaciones administrativas y pasan a ser consideradas desde un análisis funcional y productivo como un instrumento de cogestión, definiendo la labor de la Administración como un proceso interactivo, comunicativo y negociado (Melucci, 1999). Su objetivo principal, por tanto, pasa a ser el pacto de expectativas entre actores: la Administración, como usuario o cliente interno, y el administrado, como ciudadano-cliente (Xunta de Galicia, 2007c: 1-15).

Este carácter bifronte permite a las cartas de servicio ser consideradas como un operador en la definición de una identidad colectiva común en los actores participantes –sean usuarios externos o internos a la organización burocrática– y poder desplegar tres órdenes en su acción colectiva (Melucci, 1999). Estos son los siguientes: a) el fin propio de la acción para sus usuarios, b) los medios del usuario para poder desplegar una acción y c) el ámbito público en el que la acción tiene lugar.

Por otra parte, los administradores del Estado moderno se enfrentan al desafío de explicar y justificar sus distintos órdenes de actuación sobre el ciudadano o usuario de servicios públicos. El derecho administrativo ha formulado varias posibilidades para denominar al sujeto receptor de las políticas públicas de los Estados (Parada 2004; Santamaría, 1988; Parejo, 1996; García, 2004), refiriéndose a él como administrado, interesado, usuario y, en nuestro caso, cliente (Xunta de Galicia, 2007c: 13). Éstos pueden estar en posiciones jurídicas activas o pasivas en su relación con la Administración pública, pero finalmente están condicionados por la posición jurídica predominante de la Administración, a pesar de que el administrado sea titular de una posición jurídica activa o de mayor o menor exigencia en sus derechos.

En este sentido, cuando instrumentos de calidad como las cartas de servicio hacen referencia a la denominación de usuario, justifican tal denominación usando varias precisiones conceptuales sobre la relación ciudadano-Administración y calidad pública:

Es una relación jurídica. Se genera una relación jurídica en la que se encuentran Administración, funcionarios y ciudadanos implicados en distintas posiciones en cuanto a derechos y obligaciones en su desarrollo. Los primeros están encargados de velar por el cumplimiento, implantación y desarrollo de un nuevo marco legal. Los segundos ejercen el derecho voluntario a participar en la implantación de nuevas herramientas de gestión de las que, finalmente, cabría la posibilidad de exigir derechos y obligaciones de cara a los primeros por actuaciones contrarias a los compromisos adquiridos.

Responde a un administrado. Este término es usado, de forma técnica, para designar a cualquier persona sujeta a cualquier Administración pública en el ejercicio de sus funciones. En una relación general entre poder público y ciudadano, esta terminología implica para los actuales ejecutivos una relación impropia, dado que recuerda situaciones pasadas en las que el sujeto jurídico relacionado con el poder público mantenía una relación de subordinación a través de la denominación de súbdito, algo que en lo esencial no ha cambiado. Ahora bien, en la actual coyuntura, el uso de metodologías de calidad debiera abrir la puerta a la cogestión ciudadana en la Administración, sobre todo a la hora de priorizar servicios, recursos y generar efectos como una mayor soberanía de los ciudadanos en el aumento o disminución de la provisión de servicios públicos, lo que podría contribuir a mitigar en cierta manera la sensación de subordinación a la Administración pública.

Es un sujeto jurídico activo. Las administraciones públicas, influidas por teorías provenientes del sector empresarial (Osborne, 2003, 1998, 1995), van a conceder al ciudadano, como a otras entidades privadas, la capacidad de ser un sujeto jurídico activo en la formación de la voluntad política y titular de situaciones jurídicas activas capaces de exigir tanto deberes como derechos a las administraciones públicas. De ahí la profusa terminología de interesado, ciudadano administrado, usuario o cliente (Xunta de Galicia, 2007c: 13). Por el contrario, la doctrina sostiene que, mientras exista derecho administrativo, el ciudadano no dejará de ser administrado, puesto que es la categoría funcional y básica de todo ciudadano ante la Administración. Es el reflejo de la igualdad formal ante la ley de todos los ciudadanos, de tal forma que se eliminen distinciones jurídicas arbitrarias.

Proviene de un orden taxonómico. La teoría general del derecho administrativo reconoce una categoría funcional de los ciudadanos a la hora de abordar su relación con la Administración. De una parte, el simple administrado se identifica con la situación jurídica abstracta de ciudadano y, de otra, el ciudadano se constituye en administrado cualificado, el cual responde a una mayor o menor vinculación jurídica con la Administración por motivo de un título o relación jurídica explícita en el que la Administración asume una potestad administrativa concreta. Un ejemplo claro de este proceso son las distintas situaciones administrativas a las que se ve abocado un ciudadano en los Estados de derecho: interesado (dentro de un procedimiento administrativo), contratista (presta un servicio a la Administración), concesionario (la Administración cede el uso para su explotación de un servicio público), contribuyente, expropiado, usuario, cliente. Es así como en un futuro la Administración debería contemplar la categoría de cogestor como forma de integrar dentro de las metodologías de calidad al ciudadano como soberano de los servicios públicos.

Tratan a un sujeto con capacidad jurídica. A este respecto, la Administración presupone la existencia de capacidad de obrar del ciudadano o de la entidad a la hora de defender, participar o pactar sus servicios. Lógicamente, el orden civil y administrativo reconoce supuestos de exclusión en sus relaciones jurídicas, a pesar de no ser explicitados en estos programas donde el ciudadano o la entidad beneficiaria son definidos como clientes o usuarios.

De otra parte, las CdS en la organización autonómica (Xunta de Galicia, 2007a, 2007b, 2007c, 2007d, 2007e) cumplen ciertas funciones para sus usuarios. Estas serían las que a continuación proponemos y que pueden ser aplicadas al conjunto de las administraciones regionales de España:

Defender a sus clientes: las cartas de servicio cumplen esta función, definiendo a sus clientes como “*personas o entidades que reciben o se benefician de las salidas de sus actividades*” (Xunta de Galicia, 2007c).

Estructurar la calidad de la Administración pública: las cartas de servicio, por medio de sus usuarios internos y externos, estructuran la calidad de los servicios públicos. Esto quiere decir que van a tomar en consideración los procedimientos y actividades desarrolladas por sus unidades, organismos públicos, departamentos o niveles burocráticos, así como la calidad percibida de los ciudadanos con el objeto de identificar expectativas de los servicios prestados por personas o entidades no pertenecientes a la Administración.

Satisfacer al ciudadano-cliente: esta funcionalidad de las cartas de servicio opera cuando éstas dan cuenta al ciudadano de lo que desea, permiten un control del servicio, aportan valor al ciudadano, atienden sus quejas y sugerencias y cumplen las obligaciones jurídicas previstas en el ordenamiento jurídico.

Centrar la organización en el ciudadano: las cartas de servicio constituyen la integración de éstos dentro de la organización, el diseño de un proceso que gira en torno a él y la prestación de servicios orientados a satisfacer las necesidades y expectativas en ellos.

En síntesis, las cartas de servicio, desde su orientación al ciudadano o en su perspectiva administrativa, podemos entenderlas como herramientas de gestión de la calidad que, a través de documentos escritos y electrónicos, permiten interpretar, medir, explicar y predecir la mejora de los servicios públicos prestados en sus diferentes organismos, unidades, niveles o departamentos.

4.3 Lecciones desde otros sistemas administrativos

En términos generales, las políticas de calidad y las cartas del ciudadano son una oportunidad de implementar procesos de gestión administrativa por las que determinados departamentos administrativos directivos de las burocracias contemporáneas actúan como acompañantes del poder público en la misión de elaborar, implementar y evaluar programas de gestión de la calidad, o, en otros términos, llevar a cabo una reforma, modernización o reinención (Osborne, 1998) de los principios de la Administración burocrática. Para otros autores, esta gestión permitiría una apertura pluralista de la Administración (Bastos, 1995) que debiera en el presente y en un futuro no muy lejano consolidar una “*democracia de calidad*” (Arenilla, 2011a).

El análisis de cartas de servicio contribuye, por tanto, al actual debate sobre la reforma/modernización de los aparatos burocráticos, la lógica de la necesidad pública, a la hora de implementar procesos de calidad, así como suscitar nuevas preguntas y encontrar algunas respuestas

a las empresas de cambio organizacional, construcción de espacios deliberativos ciudadanos y planteamientos en los procesos de toma de decisión pública.

La pregunta que debiéramos tratar de confrontar con la realidad sería si este tipo de instrumentos producen escenarios de nuevas modas (de gestión) en el seno de las organizaciones burocráticas (Brugué, 1994; Domínguez, 2005), obviando, por lo tanto, su fin principal: situar la Administración en un nuevo marco relacional e interpersonal con el ciudadano.

Hoy, la búsqueda de la calidad organizacional, a pesar del actual modelo de Administración pública hispánica, permite a buena parte de los expertos recetar su deseabilidad por tres contribuciones que este enfoque otorga a las organizaciones y autores que la han considerado.

En primer lugar, una mejora continua de procesos, por la cual se trataría de aprender a cambiar mediante el uso de nuevas prácticas que permitan la generación de consensos adaptativos entre la oferta y demanda de bienes y servicios públicos. En segundo lugar, la obtención de transparencia administrativa, ya sea a través de un marco que ampare legalmente la transparencia administrativa o ya sea mediante la implantación de procesos de gestión que permitan “contar con las reglas y normas que aseguren los incentivos suficientes para que los organismos estatales, los funcionarios y los trabajadores públicos busquen el bien común” (Ruiz, 2004), y, por último, el logro de un cambio de creencias en la cultura burocrática pública, situación alcanzable mediante la experimentación en nuevas prácticas institucionales que permiten a la Administración transmitir aquellos conocimientos y aprendizajes necesarios para superar las resistencias o desajustes internos entre las necesidades, demandas o expectativas de la ciudadanía y de los empleados públicos.

En el diseño de herramientas de calidad, las cartas como instrumento de calidad poseen un reconocimiento limitado de la participación de los clientes internos (ciudadana), ya sea por la metodología de trabajo previamente diseñada por las organizaciones públicas (Arenilla y Redondo, 406) o ya sea porque fundamentalmente éstas no pueden ser invocadas ante los tribunales de justicia por su incumplimiento (Criado, 2006: 5).

Un dato significativo de esta situación –baja validación ciudadana hacia las administraciones– se palpa en una baja cultura política y, por tanto, en la carencia de una amplia base social para una democracia deliberativa y participativa. Es decir, elementos necesarios para una mejor implantación del paradigma del cliente y de la calidad en las organizaciones públicas (Löffler, 1996: 6).

A su vez, coexiste, a pesar de las reformas en el modelo burocrático, una baja calidad institucional del sistema político y administrativo público, lo que el Informe sobre competitividad mundial del World Economic Forum de los años 2009 a 2013 detalla, situando a España con una puntuación media muy por debajo del nivel de desarrollo económico, político y social esperado frente a la media de economías más desarrolladas. En este sentido, destaca la posición del marco institucional español “por debajo de economías como Botsuana o Namibia” (Blázquez, 2009)¹⁰.

Consecuentemente, las medidas de calidad más utilizadas para frenar esta tendencia han consistido en un despliegue de normativas (leyes, órdenes, decretos) y un cierto desarrollo de una cultura de la auditoría de calidad (leyes de transparencia o buenas prácticas, cartas de servicio, planes o sistemas de calidad, autoevaluaciones, certificaciones de Aenor o ISO, modelo EFQM, modelo CAF, modelos de excelencia, premios a la calidad y mejora organizacional¹¹), abriendo las organizaciones públicas a un incipiente modelo de gestión de los servicios pú-

blicos entre los ciudadanos y Administración para los diferentes niveles de las organizaciones administrativas españolas –nivel local, regional, estatal y autonómico.

En sintonía con este entorno, se evidenciaría una comunidad de políticas de calidad¹² integrada por actores de carácter público (departamentos técnicos y áreas gubernamentales *ad hoc*) y otros de carácter mixto o de tipo privado (agencias, asociaciones, fundaciones) a nivel nacional e internacional comprometidos con la mejora de la calidad institucional de las burocracias públicas y privadas a largo plazo (William, 1994) a través del paradigma de la gestión de la calidad total.

Una comunidad de políticas que actuarían presionando intelectualmente a nuestros administradores y que parte de los siguientes antecedentes más destacados: 1) Las publicaciones de Ishikawa (1985), Deming (1986, 1989), Juran (1990) Crosby (1989, 1999), Shewhart (1926, 1931, 1939, 1997) y Feigenbaum (1945, 1961, 2003) inoculan en las empresas la idea de generar un control estadístico de los procesos de producción para aumentar la calidad de los productos ofertados. 2) El concepto de *company wide quality control* (CWQC) o calidad total, en 1968, supuso la implementación de estrategias de diferenciación en los estilos de producción de las empresas japonesas y norteamericanas. 3) Estados Unidos, en la década de los ochenta, implanta la idea de la calidad total (*Total Quality Management*) en el sector de automóviles. 4) Europa, a partir de 1980, asume el enfoque de la calidad total por medio de las multinacionales norteamericanas. 5) La generación de estímulos a la demanda de la calidad mediante la visibilización en Japón (1951) de los premios Deming, en Estados Unidos (1988) los Malcom Baldrige National Quality Award, en Europa (1988) la creación de la European Foundation for Quality Management (EFQM), en España (1991) la aparición del Club de Gestión de Calidad y, más tarde, del Primer Premio Anual a la Excelencia y a la Calidad (1997) en la Comunidad de Madrid (Decreto 27/1997).

Pues bien, partiendo de este marco, la institucionalización de una nueva cultura en favor de la calidad, en España, se consolidará el 19 de mayo de 2004 con la constitución de una comisión para el estudio y creación de una agencia de calidad para la Administración general del Estado, lo que marca un hito en la Administración pública Española al regularse la cultura de la calidad –Ley 28/2006– a través de una primera agencia estatal para la mejora de los servicios públicos, constituida el 1 de enero de 2007, como la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios (AEVAL), la cual sostiene desde su origen un enfoque holístico de calidad de los servicios en el contexto general de la evaluación de la Administración española, así como una apuesta por la difusión de las cartas de servicio como instrumentos de auditoría de calidad.

Las cartas de servicio son documentos que constituyen los instrumentos a través de los cuales los órganos, organismos y entes públicos y otras entidades de la Administración general del Estado informan a los ciudadanos y usuarios sobre los servicios que tienen encomendados, sobre los derechos que los asisten en relación con aquéllos y sobre los compromisos de calidad en su prestación. Su origen está vinculado a conseguir la mejora de los servicios públicos atendiendo a las demandas de los ciudadanos. La Carta de Servicios de AEVAL refleja, por tanto, la información sobre aquellos servicios más relevantes prestados por la agencia, haciendo visibles los niveles de calidad ofrecidos en su prestación, reforzando así el compromiso visible de la agencia con la ciudadanía (AEVAL, 2013).

Es evidente, por la dispersión de políticas y de sistemas administrativos públicos en la península Ibérica, que antes y después de este desarrollo institucional, sobre todo a un nivel inferior o similar a la Administración general del Estado español, se produce una generalización de prácticas de calidad para diferentes estructuras administrativas (unidades, departamentos, equipos) y la implementación creciente de herramientas de calidad en los diferentes sistemas y niveles territoriales de la Administración pública de España (Administración local, provincial, regional, estatal).

Una tendencia basada en un orden competitivo y espontáneo y, sobre todo, imitativo que no llega a individualizar los diversos sistemas de mercado público, a pesar de existir elementos estructurales que puedan llegar a permitir la empresariedad y economía de los diversos sistemas administrativos públicos (Bastos, 2001, 2005; Clarke y Newman, 1999). Este instrumento, a través de políticas de *benchmarking* o emulación, ha permitido cierta mejora en la implementación de sistemas de calidad pública –a pesar de las preferencias temporales en la acción humana de los emprendedores públicos en cada ciclo electoral– y una generalización de las cartas como herramientas de un futuro sistema de gestión de calidad en los servicios públicos.

Pues bien, si observamos la calidad en la Administración multinivel hispánica como una moda de gestión –lo que más se lleva en cada momento–, ésta debería, como mínimo, aumentar la calidad de las organizaciones administrativas mediante la especialización de organismos creados para desempeñar funciones de diseño, implementación y evaluación de herramientas en calidad pública. A este respecto, la gestión pública por la calidad se visibilizó mediante la creación de direcciones generales, servicios de calidad u observatorios de calidad de los servicios públicos en las comunidades autónomas con el objetivo de difundir de forma departamental, transversal o integral instrumentos para la calidad y la atención al ciudadano bajo un fuerte liderazgo político en su constitución inicial (Arenilla, 2011a: 260).

Otra de las contribuciones del enfoque de calidad y, por tanto, de una línea de análisis de este paradigma, como se explicó anteriormente, fue reposicionar la participación del ciudadano en el actual escenario de interrelación político-administrativo entre burócratas, administrados y clase política, lo que la literatura anglosajona de gestión denominó *empowerment* o participación de los empleados en la gestión para una mejor atención a los usuarios de aquellos servicios ofertados por una organización privada (Bowen y Lawler, 1992).

El logro de este recorrido de la calidad y de una de sus herramientas, como son las cartas del ciudadano, está limitado por la definición conceptual que las diferentes agenda-*setting* –en los distintos niveles de la Administración pública– han promovido para la consecución de políticas públicas de reforma y modernización con incidencia en la calidad¹³, la mejora continua de los servicios y la corresponsabilidad de los usuarios en la gestión pública fundamentalmente a cambio de implementarse dos procesos de cambio organizacional (Bañón, 1999; Barzelay, 2003; Camarasa, 2000; Campbell y Graham, 1995; Criado, 2006; Muñoz, 1999; Varela, 2005).

El primero, como forma de experimentar nuevas prácticas administrativas que tratarían por primera vez al ciudadano administrado como un cliente de una organización empresarial. Por tanto, el ciudadano a partir de ésta nueva habilitación podría exigir “teóricamente” mejoras, como responsabilidades en la prestación de servicios públicos, puesto que las organizaciones burocráticas estarían en disposición de satisfacer sus necesidades y expectativas a través de sus clientes internos o empleados públicos, un concepto, el de cliente interno y externo, que

desarrollaría la Autonomía de Galicia en su planteamiento y formación para la implantación del programa de Carta de Servicios (Xunta de Galicia, 2005b, 2007b, 2005c, 2005e).

En segundo lugar, un proceso de cambio cultural consistente en la importación de técnicas de las empresas –cuadros de mando, planes de calidad, cartas de servicio, buzones de quejas y sugerencias, *focus group*, encuestas de satisfacción, evaluación del rendimiento, cartas de derechos, etc.– con el objetivo de lograr una conciencia organizacional basada en “obligar a los proveedores de prestaciones públicas a definir y publicar estándares de servicio, para medir el cumplimiento de sus prestaciones y para crear canales de tratamiento para las quejas de los ciudadanos” (Barzelay, 2003).

En definitiva, constatamos que la implementación y evaluación del programa de cartas de servicio en Galicia –según el anterior análisis descriptivo en políticas públicas– tendería a un resultado similar al de su planteamiento originario británico. Según autores como Pollit (1994), McGuire (2001), Schiavo (2000) o Torres (2005), el comportamiento general de las políticas de calidad y cartas de servicio, en distintos países de la OCDE y en su primera formulación, obtuvo el siguiente resultado:

Se dirigen a los usuarios de servicios públicos más que a los ciudadanos como tales. No se clarifica en su contenido el destinatario, ya que se refieren a los clientes o usuarios de servicios públicos.

Es una suma de derechos preestablecidos y nuevos compromisos de gestión. En la práctica es un instrumento de centralización al servicio de una unidad central. En la Administración local inglesa el grado de cumplimiento de las directrices y nuevos compromisos establecidos desde las unidades centrales se diluyó, ya que las autoridades locales emitieron sus propias cartas sin consultar previamente. No obstante, para evitar esto se promulgó una guía que establecía indicadores de calidad para la carta que deben guiar a las autoridades locales. En España, el proceso es similar desde la constitución de AEVAL y el reglamento de Aenor.

Su contribución a la calidad del servicio es ligera. Las normas establecidas carecen de protección legal ante los tribunales, su evidencia empírica no es concluyente y los cambios en la Administración pública atribuidos al programa de cartas han sido muy modestos.

Forma parte de los juegos de representación política de carácter simbólico o de mercadotecnia institucional. John Major, al iniciar esta nueva moda de gestión en Europa, la cual se exporta al resto de países occidentales, partía de problemas internos en la política del país (estancamiento económico, aumento del gasto público). Es decir, un instrumento al servicio del poder para medir la mejora organizacional en servicios públicos y las políticas implementadas desde el poder a pesar de que inicialmente se dirija tanto a los empleados públicos como a los usuarios de servicios públicos. Los estándares establecidos en la carta original se crean desde la alta política y altos funcionarios pensando en lo que los ciudadanos tendrían derecho a exigir.

Los ciudadanos son clientes en las administraciones públicas. Para ser un consumidor, se tiene que mantener una posición particular en el mercado; sin embargo, ser ciudadano es ser miembro de una comunidad política, un concepto más rico que abarca una gama de relaciones mucho más amplia. Para el ciudadano no es fácil comprender y capacitarse de lo que es una carta, pues resulta difícil que interiorice una lista de derechos, deberes de los ciudadanos y los compromisos adquiridos por la Administración pública. Los estándares de buenas prácticas son aspiraciones; los trabajadores de los servicios públicos saben que con un personal adecuado, recursos y tiempo se puede lograr cualquier tipo de meta. Los documentos constitutivos con

frecuencia no lograron identificar el indicador o estándar y a veces se discute ¿qué ocurre si un estándar es vulnerado? o ¿quién es responsable y cómo?

Es una estrategia de la nueva gestión pública (NGP). Los países que se integran en esta estrategia serían Reino Unido, Estados Unidos, Australia, Canadá y Nueva Zelanda, comunidad de políticas de esta corriente de pensamiento, la cual trataría de cambiar la cultura de la prestación de servicios públicos. Las administraciones, según éstos, deben centrarse en las necesidades de los usuarios, identificados como “clientes” o “consumidores”. El objetivo es hacer que los proveedores de servicios respondan mejor a los usuarios, garantizando las normas específicas para la prestación de servicios, proporcionando un sistema de competencia y un punto de referencia para medir la calidad del servicio. Se trataría de una comunidad política global que dispersa de forma gradual políticas de reforma administrativa en las élites políticas de los países miembros de la OCDE. Es, por lo tanto, una transferencia de políticas pero adaptada a la idiosincrasia particular en cada país, puesto que las estrategias y las técnicas de implantación son divergentes, pero la política subyacente es convergente en cuanto a la difusión del modelo de nueva gestión pública.

Es fuente de dos problemas en el diseño, planteamiento, implantación y evaluación de la política de calidad en servicios públicos. El primero es la dificultad de especificar y medir la calidad del servicio. El segundo consiste en que los indicadores de calidad derivados de la comercialización de servicios y de la investigación en gestión en las organizaciones comerciales no tienen en cuenta las características de los servicios públicos. Es decir, la aplicación de técnicas del sector privado, como las encuestas de consumo e indicadores de calidad del servicio. Su aplicabilidad en las organizaciones públicas denota un lenguaje de las organizaciones comerciales que tienen un papel limitado en determinados servicios públicos (impuestos, multas, defunciones, juicios, etc.).

Una compensación a los ciudadanos por presupuestos públicos deficitarios que debieran ajustarse al mercado. Es decir, los servicios públicos deben aumentar su productividad y la calidad del servicio al menor coste o deben reducirse los servicios y permitir que los destinatarios de los servicios o sus defensores tengan una participación mayor en el diseño y la prestación de servicios públicos, dada la tendencia incrementalista de los presupuestos públicos en las democracias europeas en estos últimos años.

Una estrategia de control de calidad para ofrecer una garantía al consumidor. Este instrumento –la Carta del Ciudadano del Reino Unido– se basó en la idea común de extender la lógica del mercado –soberanía del consumidor– en la prestación de servicios apoyándose en dos mecanismos: el primero mediante instrumentos de evaluación del rendimiento y el segundo mediante el establecimiento de mecanismos de competencia entre los proveedores de servicios públicos. De ahí que las cartas incluyan: 1) técnicas de control, 2) estándares de calidad, 3) sistemas de consulta e información, 4) sistema de quejas y recursos y 5) premios de calidad. Se trataría de que los servicios públicos fuesen sensibles a la voz de los clientes (internos, externos) y pudiesen competir en el mercado público.

La contingencia política cambia el programa y los principios. El Gobierno de Tony Blair en 1996 cambia la denominación del programa por el de The Service First y abandona los seis principios de John Major, o los denominados The Six Whitehall Standards, por principios como la accesibilidad, innovación, uso eficaz de recursos, etc. Una evolución similar ha sucedido en Galicia con los cambios de Gobierno y normativa específica en cartas.

La calidad es un término impreciso en el sector público. Esta idea parte de que en el sector privado el objetivo es “la calidad del servicio, la satisfacción del cliente y la rentabilidad”. No obstante, la evaluación del rendimiento público y los indicadores de calidad pueden ser una opción de los gobiernos para demostrar a los ciudadanos el valor de los servicios y que sus empleados estén dispuestos a competir y a mejorar, así como a recortar servicios de carácter no productivo. Se hace necesario que la calidad pública se centre en la calidad técnica y del proceso, ya que las cartas del ciudadano se han centrado más en la calidad del proceso (cómo se presta el servicio) que en la calidad técnica (qué producto se presta). De ahí que este enfoque de la calidad en los servicios públicos busque la responsabilidad administrativa y no tanto la del político.

La rendición de cuentas (accountability) debe ser consustancial a la calidad. Se trataría de que la rendición de cuentas, junto con los mecanismos de evaluación del rendimiento y de la calidad de los servicios, mejore la gestión administrativa y el sistema democrático institucional. Esta cuestión resolvería la problemática de saber si los organismos públicos son responsables de sus actividades y si pueden actuar conforme a las expectativas de sus usuarios.

La rendición de cuentas en el sector público es opaca. La complejidad de las cadenas de mando en las organizaciones burocráticas dificultan individualizar la responsabilidad y muchas veces detectar deficiencias para mejorar.

El tratamiento del ciudadano como un cliente en el contexto institucional no tiene por qué implicar resultados de mejoras en las organizaciones públicas. A este respecto, integrar en la lógica democrática la lógica de la calidad es una conexión positiva. En este sentido, es necesario integrar el poder ciudadano (soberanía del votante) con la soberanía del mercado (soberanía del cliente interno y externo).

5 CONCLUSIÓN Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

La lectura del programa de impulso democrático de la Xunta de Galicia para los años 2015-2016 (Xunta de Galicia, 2015), que coincide con el final de la segunda legislatura del gobierno de Alberto Núñez Feijóo, nos muestra perfectamente el declive de las políticas de calidad en la Administración pública, a la que antes nos habíamos referido como poseedora de muchas de las características de las modas administrativas, como ya hace casi veinte años habían advertido Micklethwait y Woolridge en un premonitorio libro (2008). Este documento, muy en línea con las modas de administración actuales (Abrahamson, 1996), incide sobre todo en la transparencia, la buena gobernanza y la rendición de resultados. Pero casi no hace referencia a la en su momento omnipresente calidad. De la misma forma en que Schumpeter aconsejaba la lectura de los documentos presupuestarios para poder establecer y comprender las relaciones de poder en una determinada época histórica, sería recomendable un ejercicio análogo con relación a los documentos y guías de reforma administrativa para poder entender cuál es el espíritu de la época. La era de la calidad ha terminado por el momento en la Administración pública hasta que dentro de unos años sea redescubierta y vuelta a vender con nuevo nombre. Como hemos podido ver, los objetivos buscados sólo se han alcanzado de forma parcial, pues adaptar una Administración autonómica como la gallega a los principios de la calidad total es tarea imposible y eso era sabido desde un principio. Pero, como hemos visto, hemos aprendido muchas lecciones en el proceso y se han conseguido algunos resultados. Pero la principal lección que debemos aprender, antes de implicarnos de nuevo en procesos de rediseño administrativo siguiendo esta

u otra moda que pudiese llegar en el futuro, es la de la humildad. No se cambia la Administración por decreto, como bien nos recordaba hace mucho tiempo Michel Crozier. La Administración puede inspirarse en principios de calidad, de transparencia o de buena gobernanza, pero los cambios deben ser implementados al nivel más bajo posible, ensayando a pequeña escala, y nunca cometer el error de querer reconstruirlo todo. Las administraciones públicas tienen una experiencia de funcionamiento de muchas decenas de años y se han adaptado y ajustado entre sí a lo largo de todo este tiempo. Las reformas radicales rompen estos delicados ajustes y, al tiempo que no consiguen grandes resultados, sí consiguen desbaratar estos delicados equilibrios. Si las reformas emprendidas en el ámbito de la calidad consiguen que nos concienciamos de éstos, el esfuerzo, aunque costoso, habrá merecido la pena.

6 BIBLIOGRAFÍA

- AEVAL (2013), Cartas de servicios. En línea: <http://www.aeval.es/es/la_agencia/carta_de_servicios/> (consulta: 3 de marzo de 2012).
- Abrahamson, Eric (1996), «Management Fashion», *Academy of Management Review*, (21): 254-285.
- Altaba Doiz, Eugencia (2009), La Nueva Gestión Pública y la Gestión por Competencias. Tesis doctoral. En línea: <<http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/8818/TESIS.pdf;jsessionid=5D67BE60FE994A0EBCCF1CE8FB4C9EC.tdx2?sequence=1>> (consulta: 3 de marzo de 2012).
- Anderson, J. C. *et al.* (1994). «A Theory of Quality Management Underlying the Deming Management Method», *Academy of Management Review* (19): 472-509.
- Arenilla Sáez, Manuel (coord.) (2011a), *Crisis y reforma de la Administración Pública*. A Coruña: Netbiblo, S.L.
- __(2011b), «Ética, transparencia y participación», en *Crisis y reforma de la Administración Pública*. A Coruña: Netbiblo, 399-433.
- __(2003), *La reforma administrativa desde el ciudadano*. Madrid: INAP.
- Baena del Alcázar, Manuel (2000), *Curso de Ciencia de la Administración*. Madrid: Tecnos.
- Bañón, R.; Arie, H. y Greet, B. (Eds.) (1996), *La productividad y la calidad en la gestión pública*. Santiago de Compostela: EGAP.
- Bañón, I.; Martínez, R. (1999), «Prólogo», en A. Muñoz Machado, Autor, *La gestión de la Calidad Total en la Administración* (1ª ed.). Madrid: Díaz de Santos.
- Barzelay, Michael (2003), *La Nueva Gestión Pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*. (1ª ed.) México: Fondo de Cultura Económica.
- __(1994), «Metáforas en la gestión de servicios públicos», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (1): 17-20.
- Bastos Boubeta, M. A. y Seijo Villamizar, Javier (2009). «Las fracasadas políticas de calidad en la gestión pública: el caso español». *Revista Enfoques Ciencia Política y Administración Pública*, (11): 87-131.
- Bastos Boubeta, M. A. (2005), «¿Puede la intervención estatal ser justificada científicamente? Una crítica», *Procesos de mercado: revista europea de economía política*, (1): 11-52.
- __(2004), «Comentarios sobre a reforma e modernización da Administración Pública Galega», en Reflexións sobre a política e a Administración na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal. *Revista de Pensamento do Eixo Atlántico*, (6): 123-132.
- __(2001) «Clientelismo e gobernanza: Unha análise da funcionalidade do clientelismo», *Revista de Pensamento do Eixo Atlántico* (8):167-177.
- __(1998), *Burocracia, burocratización e reforma administrativa. Unha análise dos procesos de institucionalización burocráticos e das súas consecuencias na política pública*, Santiago de Compostela, EGAP.
- __(1997), «Reforma e modernización administrativas. Especial referencia á Comunidade Autónoma de Galicia», *Revista Galega de Administración Pública*, (17): 27-49.
- __(1995), «Unha apertura pluralista da Administración», *Revista Galega de Administración Pública*, (11): 171-187.
- __(1994), *Da Administración Pública á Xestión Pública*, Santiago de Compostela, EGAP.
- Bealey, Frank (2003), *Diccionario de Ciencia Política*. Madrid: Istmo.

- Beltrán, M. (1996), «De la reforma de la Administración al control de la calidad de los servicios públicos», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (5-6): 5-16.
- Benavides Velasco, Carlos A. y Quintana García, Cristina (2006), «Proceso y sistemas organizativos para la gestión del conocimiento. El papel de la calidad total», *Boletín Económico ICE*, 14 a 20 de marzo, (2838): 37-52.
- Blázquez, María Luisa (2009), *El informe sobre la competitividad mundial del World Economic Forum. International Center for Competitiveness (IESE)*, ponencia presentada en el curso La medición de la calidad de las instituciones. Un nuevo reto en economía. Madrid: El Escorial (Mimeo).
- Boix, Carles (1994), «Hacia una Administración Pública eficaz: Modelo institucional y cultura profesional en la prestación de servicios Públicos», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (1): 21-32.
- Bouzas Lorenzo, Ramón (2001), «Los principios de la gobernanza en clave europea: Potencialidad para las políticas de gestión pública de las administraciones autonómicas», *Revista de Pensamento do Eixo Atlántico* (8): 105-121.
- Bouzada, R. J. (1994), «A Avaliación do rendemento no Proxecto de Lei da función pública de Galicia», en Mario Baena del Alcázar (ed.), *A reforma da Función pública galega. Relatórios da Xornada de estudio sobre o Proxecto*. Santiago de Compostela, EGAP, 23-32.
- Bouzada, R. J. (1993), «A reforma administrativa autonómica de Galicia», en VV. AA. *Seminario bilateral hispano-alemán sobre reforma administrativa*, Santiago de Compostela, EGAP, pp. 89-98.
- Bowen, David E. y Lawler III, Edward E. (1992), «The empowerment of service workers: What, Why, How and When», *Sloan Management Review* (spring): 31-39.
- BNG (2005a), *Acordo sobre bases programáticas para a acción da Xunta de Galicia que asinan os grupos políticos PSdeG-PSOE e BNG. 23 de xullo de 2005*. En línea: <<http://www.bng-galiza.org/arquivo/>> (consulta: 3 de marzo de 2015).
- BNG (2005b), *Programa de Goberno. Eleccións ao Parlamento de Galiza, xuño de 2005*. Santiago de Compostela: BNG.
- BNG (2009), *Programa electoral. Eleccións ao Parlamento de Galiza 2009*. Santiago de Compostela: BNG.
- Brewer, Garry D. (1983), *The foundations of policy analysis*. California: Pacific Grove.
- Brugué, Quim et al. (1994), «La Administración Pública y sus clientes: ¿Moda organizativa u opción ideológica?», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (1): 33-46.
- Bynoe, Ian (1996), London: Institute for Public Policy Research.
- Camarasa, J. J. (2000), «La Calidad en la Administración Pública», *Educar en el 2000*, (20): 9-20.
- Campbell, Colin y Graham, Wilson (1995), *The End of Whitehall: Death of a Paradigm*. Oxford: Blackwell.
- Clarke, J. y Newman, J. (1999), *The Managerial State*. Londres: Sage.
- Clifton, Judith et al. (2005), «Empowering Europe's Citizens'. Towards a charter for services of general interest». *Public Management Review*, (3): 417-443.
- Caiden, Gerald E. (1991), *Administrative Reform Comes of Age*. New York: Walter de Gruyter.
- Corredor Casado, Pilar y Goñi Legaz, Salomé (2010), «Tipos de premios a la calidad y efectos sobre la rentabilidad de la empresa», *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, (148): 637-654.
- Crosby, Philip, B. (1989), *Calidad sin lágrimas*, México: Editorial CECSA.
- Crosby, Philip, B. (1999), *La Calidad no Cuesta, el Arte de cerciorarse de la Calidad*, Editorial CECSA, México.
- Criado, J. I. y Barrero D. F. (2006), *Barreras para la Integración de la Calidad de los servicios Públicos en la Administración. Una Aproximación a la experiencia de las Cartas de Servicios Electrónicos en la Administración general del Estado*, Comunicación presentada al Congreso Tecnim@p, (30 de mayo a 2 de junio de 2006), Sevilla, España.
- Dawes, R. M. (1975), «Formal Models of Dilemmas in Social Decision Making», en M. F. Kaplan y S. Schwartz (eds.), *Human Judgement and Decision Processes: Formal and Mathematical Approaches*. Nueva York: Academic Press.
- Deming, W. E. (1989), *Calidad, productividad y competitividad: La salida de la crisis*, Madrid: Díaz de Santos.
- DOCE (2001), «Un libro blanco - La gobernanza europea», en *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 12.10.2011, C287/1-29.
- Domínguez Fernández, Guillermo (2005), «La calidad, más que una moda, un reto en la Europa de la Sociedad del Conocimiento: la mejora continua más allá de los modelos y las certificaciones (competencias de un formador que aseguran la calidad)», *Revista Complutense de Educación* (1): 57-93.
- Domínguez Martínez, J. M. y López del Paso, Rafael (2011), «La crisis económica y financiera de 2007-2009: la respuesta del sector público», *Extoikos* (1): 29-37.
- Drewry, G. (2005), «Citizen's charters», *Public Management Review*, (3): 321-340.

- Elcock, Howard (1989), «The Three E's: Necessary but not Sufficient Conditions for Good Government», *Public Policy and Administration*, (1): 1-3.
- Echebarria Ariznabarreta, Koldo (2000), *Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales*, ponencia presentada al V Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, 24-27 de octubre de 2000. En línea:
<<http://workspace.unpan.org/sites/Internet/stellent/clad0038545.pdf>> (consulta: 3 de marzo de 2012).
- EGAP (2008), *Percepción dos cidadáns sobre a situación de Galicia e o funcionamento da Administración Autonómica. 2º informe*. Santiago de Compostela: EGAP.
- Fernández Santos, Yolanda *et al.* (2008), «Modernización de la Gestión Pública. Necesidad, incidencias, límites y críticas», *Pecunia*, (6): 75-105.
- Feigenbaum, A. V. y Feigenbaum, Donald S. (2003), *The Power of Management Capital: Utilizing the new drivers of innovation, profitability, and growth in a demanding global economy*. New York: McGraw-Hill.
- __(1961), *Total Quality Control*. New York: McGraw-Hill.
- __(1945), *Quality control: principles, practice and administration; an industrial management tool for improving product quality and design and for reducing operating costs and losses*. New York: McGraw-Hill.
- Fuentes, G. *et al.* (2009), «Modernizar y democratizar la Administración Pública. Una mirada desde la realidad latinoamericana», *Revista Enfoques Ciencia Política y Administración Pública*, (11): 57-86.
- García de Enterría, E. (2004), *Curso de derecho administrativo*. (12ª ed.). Madrid: Civitas.
- García Sánchez, Isabel María (2007), «La nueva gestión pública: evolución y tendencias», *Presupuesto y Gasto Público*, (47): 37-64.
- Gay, Paul du (2012), *En elogio de la burocracia*. Madrid: Siglo XXI de España Editores.
- González, Sergio (2008), *Las Cartas de Servicio. Aenor*, comunicación personal a javiseijo@yahoo.es. En línea: www.yahoo.es (consultado el 1 de enero de 2014).
- Gramberger, Mark (2001), *Participación ciudadana. Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas*. París: OCDE.
- Groisman, Enrique I. (2003), «Las Cartas compromiso como instrumento para mejorar la gestión: aspectos positivos y riesgos implícitos», en Ponencia presentada al Segundo Congreso Nacional de Administración Pública (Córdoba-Argentina, 2003), *RAP DOCTRINA PÚBLICA XXVI*, (2): 579-585.
- Guerrero Cuadrado, Manuel (2011), *La Gestión de la Calidad Total en los Ayuntamientos Españoles: Modelos y Experiencias*. Madrid: INAP.
- Giménez Abad, M. (1996), La Función Pública autonómica en el proceso de modernización del sector público, *Revista Vasca de Administración Pública*, 45 (II), pp. 139-149.
- Gutiérrez Gutiérrez, Leopoldo y Tamayo Torres, Ignacio (2007), *Los modelos de la gestión de la calidad como medios facilitadores para la obtención de flexibilidad estratégica en la organización*, Ponencia presentada al XX Congreso anual de AEDEM, (1): 530-544.
- Gutiérrez Gutiérrez, Leopoldo *et al.* (2010), «Un estudio empírico del impacto de las iniciativas actuales de gestión de la calidad sobre la innovación y flexibilidad organizativa», *Revista Española de Financiación y Contabilidad* (148): 677-709.
- Hardin, G. (1968), «The Tragedy of Commons», *Science*, (162): 1243-1248.
- Harari, Oren (1997), ¿Por qué murió la reingeniería?, *Harvard Deusto Business Review*, (77): 26-30.
- Halachmi, Arie y Holzer, Marc (1993), «Towards a Competitive Public Administration», *International Review of Administrative Sciences*, (59): 29-45.
- Humphreys, Peter C. *et al.* (1999), *Improving Public Services in Ireland: A Case-Study Approach*, CPMR Discussion Paper 11. En línea: <cipa.ie/pdf/DiscussionPaper_11.pdf> (consulta: 3 de marzo de 2012).
- INAP (2010), *Guía para el desarrollo de Cartas de Servicio*. Madrid: AEVAL.
- INAP (2005), *La Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas. Reflexiones y propuesta de creación. Informe Comisión de Expertos*. Madrid: INAP.
- INAP (2000), *Evaluación y Calidad en las Organizaciones Públicas*. Madrid: INAP.
- INAP (1995), *Carta de Servicios Públicos*. Madrid: INAP.
- INAP (1992), *Calidad Total en los servicios públicos y en la empresa*. Madrid: INAP.
- INAP (1991), *Plan General de Garantía de Calidad aplicable al desarrollo de equipos lógicos*. Madrid: INAP.

- Indian Institute of Public Administration (2008), *Citizen's Charter in India. Formulation, Implementation and Evaluation*. India: Government of India. En línea: <http://darpg.gov.in/darpgwebsite/cms/Document/file/IIPA_Report_Citizen_Charter.pdf> (consulta: 3 de marzo de 2012).
- Ishikawa, K. (1994/1985), *¿Qué es el Control Total de Calidad?* Barcelona: Parramón.
- Jenkins, Bill y Gray, Andrew (1994), «Evaluación y el usuario: La experiencia del Reino Unido», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (1): 47-58.
- Juran, Joseph M. (1990), *Juran y la Planificación para la calidad*, Ediciones Díaz de Santos, S.A., España.
- Löffler, Elke et al. (2009), *Improving the quality of public services: putting the citizens at the centre of administrative action*. Montenegro: OCDE.
- Löffler Elke (1996), *La modernización del sector público desde una perspectiva comparativa. Conceptos y métodos para evaluar y premiar la calidad en el sector público en los países de la OCDE*. INAP: Madrid.
- López Nieto, Francisco (1989), *La Administración Pública en España*. Barcelona: Ariel.
- Losada Trabada, Antonio (2008), «Democracia, clientes y calidad total en la Administración pública», *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas (RIPS)*, (2): 39-62.
- __(1999), «Las comunidades de políticas: el caso de la pesca de Galicia», *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas (RIPS)*, (1):123-132.
- __(1994), «La Administración autonómica gallega: primeros pasos de una reforma», *Autonomías*, (18): 63-80.
- McGuire, L. (2001), «Service charters – global convergence or national divergence? A comparison of initiatives in Australia, the United Kingdom and the United States», *Public Management Review*, (4): 493-524.
- MAP (2000), *Libro Blanco para la Mejora de los Servicios Públicos*. Madrid: MAP.
- MAP (2003), *La Administración al servicio del ciudadano europeo. Encuesta relativa a las actividades de calidad de los Estados miembros de la Unión Europea*. Madrid: MAP.
- Márquez, Guillermo (1994), *La calidad de la gestión de los servicios públicos en las comunidades autónomas*, jornadas de estudio sobre gestión de los recursos públicos en una situación de crisis (Mimeo), EGAP, Santiago de Compostela, 27-28 de octubre de 1994.
- Martín Castilla, J. L. (2004), *El modelo EFQM referente óptimo en la dirección estratégica de la Administración Pública orientada a la excelencia*. Tesis doctoral UAM. Mimeo
- Martín Castilla, Juan Ignacio (2004), «La innovación, el aprendizaje, la dirección del conocimiento y la mejora continua de la calidad en la Administración Pública a través del modelo EFQM de excelencia», *Revista Andaluza de Administración Pública*, (57): 255-279.
- Martínez Carballo et al. (2007), «Diagnóstico de la excelencia en la comunidad autónoma gallega a través del modelo EFQM», en VV. AA., *Conocimiento, innovación y emprendedores: camino al futuro*. Logroño: Universidad de la Rioja, 3073-3086.
- Martínez-Vilanova, Ana María y Rodenes Adam, Manuel (2009), «Sistemas de diagnóstico de gestión adaptado del cuadro de mando integral y del modelo EFQM de excelencia. Aplicación a las Cajas Rurales», *Estudios de economía aplicada* (27:3): 1-30.
- Martínez-Vilanova, Ana María (2008), *Modelo de evaluación y diagnosis de excelencia en la gestión, basado en el cuadro de mando integral y el modelo EFQM de excelencia. Aplicación a las cajas rurales*. Universidad de Valencia. Tesis doctoral. En línea: <<http://riunet.upv.es/bitstream/handle/10251/3791/tesisUPV2909.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> (consulta: 3 de marzo 2013).
- Mendoza Mayordomo, Xavier (1990), *La utilización de técnicas de gestión del sector privado y el desarrollo del Management público*. Barcelona: Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE. Barcelona.
- Metcalfe, L (1999), *Nueva Gestión Pública y Gestión Pública Europea: ¿Es lo mismo o diferente?*, Conferencia pronunciada en el Seminario sobre la Nueva Gestión Pública, en el Máster de Dirección y Gerencia Pública de la Universidad Politécnica de Valencia, Marzo, 1999.
- Melucci, Alberto (1999), *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México: El colegio de México.
- Micklethwait, John y Woolridge, Adrian (1998), *La hora de los gurús. Visionarios y nuevos profetas de la gestión empresarial en el mundo*, Madrid, Alianza.
- Monar Rubia, Fernando (2005), «Diez años de evaluación de proyectos y organizaciones públicas: el Premio Ciudadanía del Observatorio para la Calidad de los Servicios Públicos», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 33-34: 107-119.
- Morató, J. del Rey, *Los juegos de los políticos*. Madrid: Tecnos.

- Muñoz, A. (1999), *La gestión de la Calidad Total en la Administración* (1ª ed). Madrid: Díaz de Santos.
- Nava, Víctor Manuel (2005), *¿Qué es la calidad? Conceptos, gurús y modelos fundamentales*. México D. F.: Limusa.
- Navarro Cortijo, José Luis (2004), *Gestión de la Calidad en los Ayuntamientos. Guía práctica para la implantación de la Norma ISO 9001:2000 en un Ayuntamiento*. Madrid: FEMP.
- Nieto, A. (2008), *El desgobierno de lo público*. Barcelona: Ariel
- OCDE (2013), *Panorama de las Administraciones Públicas 2011*. Madrid: INAP.
- __(2006): *La modernización del Estado: el camino a seguir*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- __(1991): *La Administración al servicio del público*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Campo del Villares, Manuel Octavio y Ferreiro Seoane, Francisco Jesús (2013), *De la Administración a la Gestión de los Servicios Públicos*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia. Consellería de Presidencia, Administraciones Públicas e Xustiza. En línea: < [http://egap.xunta.es/Documentos/Publicacions/\[1382099887\]public_97.pdf](http://egap.xunta.es/Documentos/Publicacions/[1382099887]public_97.pdf)> (consulta: 3 de enero de 2014).
- Olson M. (1965), *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.
- Osborne, David (2003), *Herramientas para transformar el gobierno: directrices prácticas, lecciones y recursos para revitalizar las escuelas, los servicios públicos y los organismos gubernamentales de todos los niveles*. Barcelona: Paidós.
- __ y Plastrik, Meter (1998), *La Reducción de la burocracia: cinco estrategias para reinventar el gobierno*. Barcelona: Paidós.
- __ y Gaebler, Ted (1995), *La Reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- Parrés García, Alejandro (2005), «El reto de la “Nueva Gestión Pública” a través de un cambio basado en las personas», *Auditoría y Gestión de los fondos públicos. Auditoría Pública*, (37): 57-63.
- Parada Vázquez, J. R. (2004), *Derecho administrativo*. Madrid: Marcial Pons.
- Parrado Díez, S., Ruíz López, J. (1999), «La Gestión de la calidad total en la Administración pública: mimesis y némesis», *Revista Vasca de Administración Pública*, (54): 179-213.
- Parejo, A. L. (1996), *Manual de Derecho Administrativo*. Madrid: Ariel.
- Parasuraman, A. (2011), «Some reflections on my career Publishing, and contributing significantly to a field», *Revista Innovar*, (42): 5-16. En línea:
<<http://www.fce.unal.edu.co/media/files/documentos/Innovar/v21n42/v21n42.pdf>> (consulta: 4 de abril de 2013).
- PPdeG (2009), *Un contrato por una Galicia próspera, innovadora y sostenible: Programa electoral*. Galicia: PpdeG.
- PSdeG-PSOE (2005), *Móvome: Programa electoral. Galicia: PSdeG-PSOE*.
- Pérez Sánchez, Margarita (2000), «La calidad en la Nueva Gestión Pública», en VV. AA., *Evaluación y calidad de las Organizaciones Públicas*. Madrid: INAP, 147-155.
- Pez Casasnovas, Guillem L. (2009), «La calidad del gasto público y su influencia en el desarrollo económico: una validación empírica para los países de la OCDE 1970-2005», *Hacienda Pública Española. Revista de Economía Pública*, (193): 9-48.
- Pollit, Christopher (1993), *El gerencialismo y los servicios públicos*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Pollit, Christopher (1994), «The Citizen's Charter: a Preliminary Analysis», *Public Money & Management*, (2): 9-14.
- Porter, Michael E. (1990), *The Competitive Advantage of Nations*. London: Basingstoke. MacMillan.
- Richards, Sue (1994), «El paradigma del cliente en la gestión pública», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (1): 5-16.
- Richards, Sue (1992), «Changing Patterns of Legitimation in Public Management», *Public Policy and Administration*, (3): 15-28.
- Rodríguez-Arana, J., Bastos, M. A. (1996), «Sobre la formación en el sector público», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (8): 235-252.
- Rodríguez-Arana, J., Bastos, M. A. (1997), «La gestión pública en Europa: consideraciones generales», *Actualidad Administrativa*, (42): 925-934.
- Rodríguez-Arana, J. (2001), «El proceso de modernización administrativa en las Comunidades Autónomas», *Informe Comunidades Autónomas*, Madrid.
- __(1992), «Reflexión sobre la reforma e modernización de la Administración pública», *Revista Galega de Administración Pública*, (11):11-35.
- __(1997a), «La modernización administrativa como instrumento de la consolidación del poder regional», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (11): 1997.

- __(1997b), «La modernización administrativa como instrumento de la consolidación del poder regional», *Anuario da Facultade de Dereito*, (1): 443-454.
- Rodríguez Rodríguez, Dositeo (1992), «La reforma administrativa en Galicia», *Revista Galega de Administración Pública*, (0): 13-25.
- __(1993), «Reforma e modernización da Administración pública galega», *Revista Galega de Administración Pública*, (5): 11-41.
- Ruano de la Fuente, J. M. (2011), «Calidad y atención al ciudadano, en Manuel Arenilla (coord.). *Crisis y reforma de la Administración Pública*, A Coruña: Netbiblo, pp. 241-287.
- Rueda López, Nuria (2011), «La eficiencia y su importancia en el sector público», *Extoikos*, (1): 38-47.
- Ruiz López, 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): 101-125.
- Ruiz Viñals, Carmen (coord.), et al. (2004), *Políticas sociolaborales. Un enfoque pluridisciplinar*. Barcelona: UOC.
- Saboya Vargas, Francisco (2006), «La modernización del estado: concepto, contenido y aplicaciones posibles», *Revista Diálogos de Saberes* (25): 357-376.
- Santamaría Pastor, J. A. (1988), *Fundamentos de Derecho Administrativo*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces.
- Santamaría Pastor, J. A. (2004), *Principios de derecho administrativo general*. Madrid: lustel.
- Santos Vijande, María Leticia, y Álvarez González, Luis Ignacio (2006), «La Gestión de Calidad Total y la orientación al mercado: dos culturas de gestión clave para la competitividad de las empresas asturianas», *Revista Asturiana de Economía*, (37): 55-84.
- Seijo Villamizar, Javier (2008a), [Entrevista en profundidad a responsables de la Dirección General de Calidad y Evaluación de Políticas Públicas de la Xunta de Galicia]. (Mimeo).
- Seijo Villamizar, Javier (2008b), *Una aproximación a la formulación de las políticas de calidad en la Gestión Pública: El caso de las cartas de servicio en Galicia (2004-2008)*. Trabajo de investigación tutelado. Universidad de Santiago de Compostela (Mimeo).
- Shamsul Haque, M. (2005), «Limits of the citizen's charter in India. The critical impacts of social exclusion», *Public Management Review*, (3): 391-416.
- Shewhart, Walter Andrew (1997), *Control económico de la calidad de productos manufacturados*. Madrid: Díaz de Santos.
- Subirats, J. et al. (2008), *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- __y Gallego, R. (Eds.) (2002), *Veinte años de autonomías en España: leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- __(1999), *Un problema de Estilo: la formulación de políticas públicas en España*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- __(1991), «La Administración Pública como problema: el Análisis de Políticas Públicas como respuesta», *Documentación Administrativa*, 224-225, pp. 15-58.
- __(1989), *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Madrid: INAP.
- Silvestre Catalán, Enrique (2011), «Marco normativo de la modernización española y de las administraciones públicas de las comunidades autónomas de Andalucía y Castilla y León», En Manuel Arenilla (coord.), *Crisis y Reforma de la Administración Pública*. A Coruña: Netbiblo, 163-241.
- Simon, Herbert A. (1984), *El comportamiento administrativo: estudio de los procesos decisivos en la organización administrativa*. Buenos Aires: Aguilar.
- Torres, L. (2005), Service Charters: Reshaping Trust in government. The Case of Spain, *Public Administration Review*, (6): 687-699.
- Ureña López, Antonio Emilio (1998), *Gestión estratégica de la calidad*. Universidad de Málaga. Tesis doctoral. En línea: <<http://www.biblioteca.uma.es/bbl/doc/tesisuma/16279463.pdf>> (consulta: 3 de abril de 2013).
- Van de Walle, Steven et al. (2005), «A tale of two charters. Political crisis, political realignment and administrative reform in Belgium», *Public Management Review*, (3): 367-390.
- Varela A., Enrique José (2005), *Análisis de la Modernización de la Gestión Pública Local desde las relaciones intergubernamentales transfronterizas: Una nueva gobernanza en la gestión pública local a través de las Cartas de Servicios en Galicia y el Norte de Portugal*, VII Congreso AECPA, En línea: <[http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_07/area02/GT05/VARELA-ALVAREZ-Enrique-Jose\(UVI\).pdf](http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_07/area02/GT05/VARELA-ALVAREZ-Enrique-Jose(UVI).pdf)> (consulta: 4 de abril de 2013).

- Vázquez, M. A. (1994), *Calidade total na Administración pública e o Sistema de Xestión de Procedementos Administrativos (SXPA)*, relatório presentado ao Seminario sobre xestión de calidade nas administracións públicas, Santiago de Compostela, 9 y 10 de junio de 1994 (Mimeo).
- Veblen, Thorstein (1904), *The Theory of Business Enterprise*. New York: Charles Schibners Sons.
- Vicher García, Diana (2012a), «Origen y efectos de las normas de calidad en la Administración pública», *Revista TCEMG*, 115-146.
- ___ (2012b), «Utilidad o futilidad: calidad e ISOs en la Administración pública», *Revista de Ciencias Sociales*, (60): 205-228.
- Vilas Nogueira, J. (2000), «Gobierno y Administración en la comunidad autónoma de Galicia», en Paniagua Soto, Juan Luis, (ed. Lit). *Gobierno y Administración en las comunidades autónomas: Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia y País Vasco*. Madrid: Tecnos, 129-168.
- Villoria, Manuel (2009), «La democratización de la Administración», en Ruiz-Huerta, J. y Villoria, M. (eds.), *Gobernanza y Fiscalidad*. Madrid: Tecnos.
- Viñas Xifra, Josep (2012), «Causas para externalizar servicios en la Administración pública», *Presupuesto y Gasto Público*, (66): 167-182.
- Willian, V. Rago (1994), «Adapting Total Quality Management (TQM) to Government: Another Point of View», *Public Administration Review*, (1): 61-64.
- Xunta de Galicia (2001), *La evaluación del Rendimiento en las Administraciones Públicas: La experiencia de la Xunta de Galicia*. Galicia, Santiago de Compostela, Inspección General de Servicios.
- Xunta de Galicia (2004a), *Carta General de Servicios (1ª ed.)* [Folleto: 1-2]. Santiago de Compostela: Inspección General de Servicios.
- Xunta de Galicia (2004b), *Galicia 2004*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- Xunta de Galicia (2005a), *Formulario E-Qualitas*. Santiago de Compostela: Dirección General de Administración Local.
- Xunta de Galicia (2005b), *Compromisos de calidad con los ciudadanos. Las Cartas de Servicios en la Xunta de Galicia: Guía para su elaboración*. Santiago de Compostela Inspección General de Servicios.
- Xunta de Galicia (2005c), *Curso de calidad total en las administraciones públicas. El ciudadano-usuario como centro*. A Coruña, 7-10 de junio de 2005. Galicia: Inspección General de Servicios (Mimeo).
- Xunta de Galicia (2005d), *Curso de reforma administrativa de la Xunta de Galicia*. A Coruña, 7-10 de junio de 2005: Inspección General de Servicios (Mimeo).
- Xunta de Galicia (2005e), *Curso de Mejora de los Servicios Públicos. Una nueva Administración al servicio de los ciudadanos. Explicación del Libro Blanco para la Mejora de los Servicios Públicos*. Ministerio de Administraciones Públicas (Mimeo).
- Xunta de Galicia (2005f), *Calidad en la Administración Pública y Evaluación del Rendimiento: modelo EFQM de la excelencia*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- Xunta de Galicia (2007a), *Tramitación de Disposiciones de Carácter General* [Folleto: 1-2]. Santiago de Compostela: Asesoría Jurídica de la Xunta de Galicia (Mimeo).
- Xunta de Galicia (2007b), *Guía de elaboración de Cartas de Servicios. Compromisos de Calidad con los ciudadanos*: Dirección General de Calidad y Evaluación de las Políticas Públicas (Mimeo).
- Xunta de Galicia (2007c), *Línea de formación de equipos de trabajo para generación de Cartas de Servicios*. Santiago de Compostela, 21-29 de 2007. Curso de Formación. Santiago de Compostela: EGAP (Mimeo).
- Xunta de Galicia (2007d), *E-Xunta. Plan de Administración electrónica da Xunta de Galicia*. Santiago de Compostela: Consellería de Presidencia, Administraciones Públicas e Xustiza (Mimeo).
- Xunta de Galicia (2007e), *Carta de Servizos básica para as residencias de persoas maiores da rede pública da Xunta de Galicia*. [Folleto]. Santiago de Compostela: Vicepresidencia. En línea: <<http://vicepresidencia.xunta.es>> (consulta: 3 de marzo de 2012).
- Xunta de Galicia (2007f), *Proxecto de Carta de dereitos cidadáns de Galicia*. [Folleto]. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia. En línea: <<http://cartadedereitos.xunta.es>> (consulta: 3 de marzo de 2012).
- Xunta de Galicia (2007g), *Unha Carta sobre os dereitos cidadáns de Galicia*. Santiago de Compostela: Xunta. En línea: <http://cartadedereitos.xunta.es/docs/carta_dereitos_cidadans.pdf>, <<http://web.archive.org/web/20070629182252/http://cartadedereitos.xunta.es/obxectivos.php>> (consulta: 3 de marzo de 2012).
- Xunta de Galicia (2007h), *Inventario de dereitos en vigor segundo a normativa estatal e a normativa de Galicia*. En línea: <http://cartadedereitos.xunta.es/docs/carta_dereitos_cidadans.pdf> <<http://web.archive.org/web/20070629182252/http://cartadedereitos.xunta.es/obxectivos.php>> (consulta: 3 de marzo de 2012).

- Xunta de Galicia (2008a), *Compromiso co cidadán a través de Cartas de Servizos. Plan Mellora, Calidade na Xestión Pública. Guía descritiva de elaboración de cartas de servizos na Xunta de Galicia*. Santiago de Compostela: Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza. En línea: <http://ficheiros-web.xunta.es/cartas_de_servizo/cartas_de_servizo_xaneiro_2012_gal.pdf> (consulta: 3 de marzo de 2012).
- Xunta de Galicia (2008b), *Manual de Identidade gráfica do Programa Cartas de Servizos da Xunta de Galicia*. Santiago de Compostela: Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza. En Línea: <http://ficheiros-web.xunta.es/cartas_de_servizo/manual_identidade_gal.pdf> (consulta: 3 de marzo de 2012).
- Xunta de Galicia (2013a), *Ferramentas de apoio. Documentos de traballo no proxecto de cartas*. En línea: <<http://cpapx.xunta.es/ferramentas-de-apoio>> (consulta: 3 de marzo de 2012).
- Xunta de Galicia (2013b), *Tramitación de proxectos de Cartas de Servizos*. En línea: <<http://cpapx.xunta.es/tramitacion-proxectos-cartas-de-servizos>> (consulta: 3 de marzo de 2012).
- Xunta de Galicia (2015), *Programa de impulso democrático da Xunta de Galicia 2015-2016*, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia.
- Zeithaml, V. A.; Parasuraman, A.; Berry, L. (1993), *Calidad total en la gestión de servicios. Cómo lograr el equilibrio entre las percepciones y las expectativas de los consumidores*. Madrid: Díaz de Santos.

NOTAS

- 1 El movimiento de la calidad amparado por las aportaciones teóricas de Walter Shewart (1997) y continuadas por E. W. Deming (1986, 1989) supone una revolución en la forma de operar de las organizaciones empresariales, generando un efecto demostración del cual se hará eco la tradición y técnica norteamericana, japonesa y europea.
- 2 El programa europeo EQualitas supuso que un ente autonómico promoviese las cartas de servicio en la Administración local de Galicia; véase el Decreto 195/2002, art. 4.2 y Xunta de Galicia (2005a).
- 3 Para Francisco López Nieto, por *"razón de la manera de producirse, la función administrativa puede ser activa, consultiva o de control"* (López, 1989: 23). En términos de Nieto, la función administrativa pública no es tan clara, puesto que *"la situación es más compleja al haberse ido difuminando progresivamente las fronteras de lo político y lo administrativo (...) el funcionario que no demuestre una actitud políticamente positiva conservará ciertamente el cargo, pero su carrera se verá perjudicada por discriminaciones en las retribuciones y postergación en los ascensos"* (Nieto, 2008: 198).
- 4 <http://www.parlamentodegalicia.es/sites/ParlamentoGalicia/BibliotecaResultadoAnteriores/7.PDF>.
- 5 Para una comprensión más amplia de las herramientas político-administrativas basadas en la comunicación política, véase Morató (1997), Subirats (2002, 1999, 1991), Simon (1984).
- 6 Por Reinención se sostiene que es el proceso político administrativo tendente a la *"la transformación fundamental de los organismos y sistemas públicos para que se produzcan mejoras espectaculares en su eficacia, su eficiencia, su adaptabilidad y su capacidad de innovar. Esta transformación se logra cambiando su propósito, sus incentivos, su responsabilidad, su estructura de poder y su cultura"* (Osborne, 1998: 30).
- 7 Véase la publicidad de cartas de servicios de la Xunta de Galicia en <http://cpapx.xunta.es/cartas-de-servizos-aprobadas>.
- 8 Véase carta base en: [waybackmachine https://www.xunta.es/vicepresidencia](https://www.xunta.es/vicepresidencia).
- 9 Un indicador comparativo de la calidad institucional, véase World Economic Forum (2013: 4).
- 10 A este respecto, véanse distintos autores que apuestan por la externalización o por el cuestionamiento de los modelos de calidad, Vid. Bastos y Seijo (2009), Viñas (2012), Vicher (2012).
- 11 Para un estudio del impacto de los premios de calidad en la institucionalización de la evaluación, véase Ruiz López, Joaquín (2004).
- 12 Una Comunidad de política (*policy communities*) se define como *"un tipo singular de red estable, con una gran influencia sobre la formación de la agenda y los cambios en cuanto a los resultados intencionados por la política, la cual está conformada por actores científicos, expertos y funcionarios de la Administración pública"* (Losada, 1999:123-127).
- 13 *"Los principales componentes del paradigma de la NGP: orientación al cliente, mayor libertad en la gestión de recursos y personal, medición del rendimiento, inversión en recursos tecnológicos y humanos y receptividad ante la competencia (...)"* (Löffler, 1996: 8-9; 2009).