

PANEL 6

POLÍTICAS PÚBLICAS E INCLUSIÓN SOCIAL
REGULACIÓN A TRAVÉS DE LA EVALUACIÓN

POLÍTICAS PÚBLICAS, INCLUSÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO DEMOCRÁTICO

Eneida Desiree Salgado

Resumo: O estudo aqui apresentado trata das políticas públicas como formas de cumprimento das tarefas estatais que permitem a participação popular em sua formulação e no acompanhamento de sua execução. Analisa a Lei de Acesso à Informação como forma de garantir o direito fundamental, principalmente com a finalidade de intervir no debate público. Discute-se ainda a questão do acesso ao acesso, a partir de políticas públicas de inclusão digital.

Palavras-chave: políticas públicas; democracia; desenvolvimento; direitos fundamentais.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição brasileira traz como exigência uma democracia que extrapola a configuração majoritária e mesmo uma caracterização pluralista. A partir dos princípios constitucionais insculpidos no Preâmbulo e nos três primeiros artigos do tex-

to constitucional, evidenciam-se os valores da liberdade, da igualdade, da soberania popular, do pluralismo político, da República. A partir dessa premissa republicana, impõe-se o interesse público como único conteúdo aceitável da atuação do agente público e a responsabilidade dos cidadãos pelas decisões políticas.

O conjunto de princípios e regras constitucionais que delimitam os contornos da democracia brasileira permitem reconhecer-lhe como intrínseco um ideal deliberativo¹. Os cidadãos devem construir coletivamente, na forma de uma atuação cidadã, a vontade do Estado, em uma arena em que são tratados com igual consideração e respeito e onde suas opiniões são francamente debatidas. Considerando tais premissas, a participação direta dos indivíduos é algo a ser promovido sempre que possível. E Isto vai exigir do Estado a previsão de instituições e procedimentos que preencham essas demandas para garantir o cumprimento das promessas constitucionais.

Os objetivos do Estado brasileiro – de forte cunho social – estão traçados na Constituição. O artigo 3º estabelece, de maneira ampla, o que as instituições estatais devem perseguir: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Esses dispositivos são completados com outros, ao longo do texto, que os especificam e condensam. Se o que fazer está definido, como o fazer é uma questão em debate.

Uma das possibilidades apresentadas é a participação popular na formulação de políticas públicas. Seus obstáculos primários são a falta de informação para qualificar a deliberação e a apatia política causada por uma história de desconsideração das manifestações cidadãs. A Lei de Acesso à Informação, que pretende alterar a cultura do sigilo da Administração Pública, se mostra como resposta possível. Porém, outro desafio é garantir meios de acesso às fontes de informação, com políticas públicas de implantação de banda larga para a internet.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS, INCLUSÃO SOCIAL E PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA

A configuração social do Estado brasileiro, imodestamente estabelecida pela Constituição de 1988, traz um conjunto de tarefas que visam superar as diferenças sociais e, de maneira ainda mais enfática, a exclusão. É através das políticas públicas que a promessa constitucional da inclusão social será realizada pelo Estado e pela sociedade.

A determinação da maneira de se cumprir as tarefas estatais impostas constitucionalmente exige, em face do caráter deliberativo da democracia brasileira, a partici-

1. A defesa de uma concepção deliberativa como adequada à democracia brasileira foi realizada na tese de doutorado da autora. As conclusões se basearam nas construções teóricas de Ronald Dworkin e Carlos Santiago Nino. SALGADO, Eneida Desirée. Princípios constitucionais estruturantes do Direito Eleitoral. Tese (Doutorado em Direito do Estado), Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010, parte 1, cap. 1, 1.1.1.

pação dos interessados (todos os cidadãos, segundo o ideal republicano). Desta forma, as políticas públicas –compreendidas como as opções que o governo toma para cumprir os objetivos estatais– devem, como elemento constitutivo de sua definição, contar com a participação popular na sua formulação.

Esta concepção de Estado, de Administração Pública e de cidadão conduz a uma configuração republicana. Participar de maneira efetiva da tomada das decisões políticas do Estado, tanto nos momentos cruciais como na realização cotidiana das tarefas estatais, promove um sentimento de pertencimento; e de corresponsabilidade no cidadão que o faz ultrapassar a ação individualmente informada². A Constituição brasileira de 1988, a partir do seu ambicioso desenho democrático, dá sinais de ter adotado tal modelo.

O texto constitucional prevê a participação da sociedade em alguns conselhos gestores. Estes conselhos são instituições deliberativas na formulação e na fiscalização de políticas públicas, “que [p]ermitem a interação entre Estado e a Sociedade na gestão administrativa, uma vez que participam da formulação, do planejamento e controle das políticas públicas”³. Assim o é em relação à seguridade social (art. 194, parágrafo único, VII), à assistência social (art. 204, II), à saúde (ADCT, art. 77, §3º) e ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (ADCT, art. 79). De maneira menos enfática, o texto constitucional brasileiro também se refere à colaboração da sociedade na promoção da educação (art. 205) e a um Conselho de Comunicação Social.

Em âmbito infraconstitucional, como exemplos, podem ser citados o Conselho de Alimentação Escolar, (Lei nº 11.947/09), o Conselho do Fundo de Educação Básica (Lei nº 11.494/07, que determina que todos os municípios tenham um conselho para a fiscalização da aplicação do fundo); o Conselho de Saúde (Lei nº 8.142/90), o Conselho Municipal de Assistência Social (Lei nº 8.742/93) e o Conselho Municipal da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90).

No Estado do Paraná, a Secretaria da Justiça, Cidadania e dos Direitos Humanos traz em sua página a referência a três conselhos estaduais: o Conselho Estadual da Mulher do Paraná, o Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa com Deficiência e o Conselho Permanente dos Direitos Humanos do Estado do Paraná. Não há, no entanto, para além da transcrição dos diplomas legais referentes às competências dos órgãos, informações sobre a sua composição e sua atuação.

Segundo informações na página na prefeitura de Curitiba, existem 19 Conselhos Municipais: Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social; Conselho Municipal de Alimentação Escolar; Conselho Municipal de Assistência Social; Conselho Municipal da Condição Feminina; Conselho da Cidade de Curitiba; Conselho Municipal de Cultura; Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adoles-

2. Essencial para a configuração de uma democracia constitucional, conforme Ronald Dworkin (DWORKIN, Ronald. *Liberalismo, Constitución y Democracia*. Tradução: Julio Montero y Alfredo Stolarz. Buenos Aires: Laísia de la luna, 2003 [1980/1990]. Mais precisamente no artigo *Igualdad, Democracia y Constitución: nosotros, el pueblo, en los estrados*).

3. WOŁOCH, Regina Fátima. *A administração pública democrática: transparente e deliberativa*. Dissertação (Mestrado em Direito), Faculdades Integradas do Brasil, Curitiba, 2012, p. 74-75.

cente; Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência; Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa; Conselho Municipal da Educação; Conselho Municipal do Emprego e Relações do Trabalho; Conselho Municipal do Meio Ambiente; Conselho Municipal de Política Étnico-Racial; Conselho Municipal de Políticas Sobre Drogas de Curitiba; Conselho Municipal de Saúde; Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Curitiba; Conselho Municipal do Urbanismo; Conselho Municipal de Transporte; e Conselho Deliberativo do Fundo Municipal de Apoio ao Deficiente. Alguns destes Conselhos tem sítios com informações sobre suas competências e sobre sua composição, bem como eventos realizados para promover o debate sobre as políticas públicas. Contudo, não se nota relevante envolvimento social nos conselhos.

Uma maneira de fomentar a discussão a respeito da execução das tarefas do Estado é a realização de conferências, onde se determinam as grandes linhas das políticas públicas. Algumas delas –como a Conferência Nacional de Saúde– já são realizadas há mais de dez anos, e contam com etapas municipais e estaduais.

Como se pode ver, os caminhos institucionais para a participação popular em relação às políticas públicas existem, ao menos formalmente. Há que se verificar, no entanto, qual o alcance desta possível participação e qual a extensão de sua influência. É preciso averiguar se a participação popular no “ciclo deliberativo” da política pública alcança desde a definição da agenda, passando pela identificação das alternativas, avaliação e seleção das opções, implementação, até a avaliação das políticas públicas⁴.

Usualmente, por conta de uma atitude constitucionalmente inadequada e anti-democrática dos agentes públicos, alguns destes caminhos acabam por configurar instâncias de legitimação popular de decisões já tomadas nos gabinetes⁵, sem que tenham efetivamente um espaço de decisão. Isso ocorre frequentemente nas audiências públicas convocadas pelo Poder Executivo Municipal, em horário absolutamente impróprio para o comparecimento dos cidadãos trabalhadores.

É fato, no entanto, que a Administração Pública deve ser democratizada. As decisões políticas devem ser construídas deliberativamente com participação dos indivíduos que atuem como cidadãos e não como consumidores, levando em consideração seu papel na sociedade⁶. Essa manifestação de vontade que legitima o agir estatal, entretanto, não pode desbordar dos princípios que configuram o Estado de Direito e a democracia⁷.

4. SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, no 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

5. Aqui se remete ao conceito de “povo ícone” de Friedrich Müller, que trata o povo como unidade homogênea que empresta sua aprovação ao Estado, avalizando o exercício do poder. (MÜLLER, Friedrich. Quem é o povo? A questão fundamental da democracia. 2. ed. Tradução: Peter Naumann. São Paulo: Max Limonad, 2000).

6. Essa a concepção defendida por Cass Sunstein (SUNSTEIN, Cass. Republic.com 2.0. Princeton: Princeton University Press, 2007).

7. BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Processo Administrativo Disciplinar. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 138. Ana Claudia Finger também aponta a democratização da atividade administrativa provocada pela dimensão participativa trazida pela Constituição de 1988 (FINGER, Ana Claudia. A feição democrática do processo administrativo como instrumento de proteção do cidadão. GABARDO, Emerson (Org.) ; BACELLAR FILHO, Romeu Felipe (Org.) ; HACHEM, D. W. (Org.) . Globalização, Direitos Fundamentais e Direito Administrativo: novas perspectivas para o desenvolvimento econômico e socioambiental - Anais do I Congresso da Rede Docente Eurolatinoamericana de Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2011. v. 01, p. 227-237).

Outra forma de promover a democratização trazida pela noção de governança. Esta categoria diz respeito à feição dinâmica da Administração, e é um conceito que acentua o pluralismo, a interação social e o caráter político das escolhas públicas, sendo intrinsecamente democrático⁸. Sua relação, no entanto, é mais próxima do princípio da eficiência e parte da atuação de setores da sociedade e não da intervenção de indivíduos isolados. Há de se questionar, no entanto, a adequação deste modelo com a Constituição brasileira que, ao que parece, não adota esta teoria pluralista.

Deve-se buscar formas democráticas e eficientes para fomentar a inclusão social, sob pena de ofensa ao comando constitucional de uma sociedade livre, justa e solidária, que busca o bem de todos.

3. O CONTROLE DA EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Uma das questões principais a respeito da participação da sociedade na tomada de decisões políticas se refere ao acesso às informações necessárias para a construção da vontade política. Para manifestar-se no debate de maneira consistente, o indivíduo ou o grupo social necessita ter ao seu alcance os dados referentes à identificação do problema, dos elementos que formam as alternativas e dos possíveis efeitos de sua escolha.

A experiência do orçamento participativo, visto como “um novo centro decisório”, “um espaço continuamente aberto para um processo comunicativo de tomada de decisões” onde “o cidadão é concebido como um sujeito político atuante”⁹, esbarrou na baixa incidência de laços associativos na imensa maioria dos municípios brasileiros, a hermética linguagem contábil das informações esvaziavam o potencial democrático das audiências públicas.

A cultura do sigilo, do domínio da informação como instrumento de poder, também obstruiu os canais de comunicação com a Administração Pública. Esta forma de pensar, que ainda domina o imaginário dos agentes públicos, levou ao esvaziamento do direito de petição, inscrito no texto constitucional entre os direitos fundamentais. Tido como uma prerrogativa constitucional e um “direito público subjetivo de índole essencialmente democrática” pelo Supremo Tribunal Federal¹⁰, é cotidianamente ignorado pelos administradores de turno.

De igual forma, a dificuldade do acesso às informações orçamentárias e aos dados de execução das políticas públicas impede o trabalho adequado dos conselhos de fiscalização e do cidadão atento à aplicação do dinheiro público. Para dirimir esse problema, a Corregedoria-Geral da União criou em 2004 o Portal da Transparência¹¹,

8. VALLE, Vanice Lírio do. Direito fundamental à boa administração e governança. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 42-44.

9. MINGHELLI, Marcelo. O Orçamento Participativo na Construção da Cidadania. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, 2004. p. 72, 74, 115-119.

10. Supremo Tribunal Federal, AR 1.354-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 21-10-1994, Plenário, DJ de 6-6-1997.

11. <http://www.portaldatransparencia.gov.br>.

com dados sobre despesas, receitas, convênios, empresas sancionadas e servidores públicos.

De maneira mais audaz, buscando de fato alterar a mentalidade do administrador, edita-se a Lei nº 12.527/10. A intenção é desenvolver uma transparência ativa, colocando desde logo as informações de interesse público ao alcance do cidadão. Trata-se de garantir, efetivamente, o direito fundamental à informação. A inclusão do cidadão, aqui tomado na sua acepção mais ampla, como “aquele ser responsável pela história que o envolve”¹², promove o desenvolvimento democrático ao incentivar o ideal republicano e o controle social do poder e ao reforçar a publicidade nas práticas estatais.

A maior polêmica em torno desta nova legislação é em relação aos arquivos da ditadura militar que assolou o Brasil de 1964 a 1985. O levantamento das informações referentes às prisões, aos interrogatórios e às mortes promovidas pelos agentes do regime tem provocado um debate sobre a aplicabilidade de Lei de Anistia (promulgada em 1979) e o direito à informação, à memória e à verdade.

O Brasil não teve justiça de transição, não analisou os atos cometidos em nome do Estado e não prestou contas com as gerações passadas. Possivelmente este seja um dos motivos do intolerável índice de tortura, que ainda hoje é praticada pelas forças de segurança. A partir da elaboração desta Lei, uma Comissão da Verdade foi instalada no dia 16 de maio, com o propósito de apurar violações aos direitos humanos ocorridas entre 1946 e 1988. A transparência no Estado também deve ser retrospectiva¹³.

Embora tal aspecto seja essencial para analisar o contexto em que a Lei de acesso à informação se coloca, não é a ele que este estudo se dedica. A lei quer garantir aos cidadãos o acesso às informações produzidas durante os governos militares, mas também quer que os governos democráticos democratizem sua ação, permitindo amplo controle dos seus atos.

Por expressa disposição legal, estão submetidos a essa cultura de transparência a União, os Estados e os Municípios; os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público; as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios; e as entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante sub-

12. CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Temas de Direito Constitucional (e de Teoria do Direito)*. São Paulo: Acadêmica, 1993, p. 16.

13. A Lei nº 12.527/11 estabelece novas regras referentes à classificação da informação, estabelecendo o prazo de sigilo de 25 anos (renovável uma vez) para os documentos ultrassecretos (assim determinados pelo Presidente da República pelo Vice-Presidente da República; pelos Ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas; pelos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica; e pelos Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior). Os documentos secretos têm prazo de segredo de 15 anos e os reservados, de 5 anos.

venções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

A efetiva aplicação da lei, combinada com a transparência ativa de todos os órgãos e entidades que recebem dinheiro público –e, portanto, também os partidos políticos, em face do fundo partidário–, propicia um autêntico controle social do cumprimento das tarefas do Estado e da execução das políticas públicas.

Se a lei é apta a impulsionar uma revolução na Administração, em face da obrigação que impõe aos órgãos e entes, não há como antecipar os efeitos que terá nos indivíduos. A expectativa é que os cidadãos procurem as informações nas páginas dos órgãos públicos e entidades privadas e apresentem requisições para acessar aquelas não disponíveis. E, ainda, utilizem essas informações para exercer seus direitos políticos, participando efetivamente da formação da vontade do Estado ou atuando como censor, pela proposição de ação popular ou pela provocação ao Ministério Público.

A dificuldade, aqui, será vencer a indiferença que marca o caráter brasileiro – possivelmente o Brasil seja o país com a população mais cordial com os seus governos¹⁴. As manifestações autenticamente populares são reduzidas e normalmente não miram aspectos relacionados com a gestão da coisa pública.

É necessário ressaltar, não obstante, que a República reconhece direitos e atribui deveres. Para além de utilizar a informação agora disponível, o cidadão deve ter em mente que não é dado ao agente público buscar outra finalidade que não o interesse público. O papel do cidadão na República é de eterno vigilante: o preço da liberdade é a virtude cívica¹⁵.

Esta mudança de mentalidade ainda é um desafio, e sem ela não há desenvolvimento democrático verdadeiro.

4. O ACESSO AO ACESSO: AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO DIGITAL

As políticas públicas atualmente conformam a atuação do Estado na realização das tarefas constitucionais. O desenho institucional da Constituição permite a participação democrática na construção e no controle das políticas públicas. A lei de acesso à informação impõe aos agentes públicos que disponibilizem as informações que propiciam a formação da vontade do cidadão e o capacitam para ingressar de maneira adequada no debate político, além de viabilizar o controle social. A maior parte deste trânsito de informações, no entanto, se dá por meio virtual.

14. Ver, além do clássico de Sérgio Buarque de Holanda (HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995 [1936]); CARVALHO, José Murilo de. *A formação das almas: o imaginário da República no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1990; e SILVA, Hélio. 1889: a República não esperou o amanhecer. Porto Alegre: L&PM, 2005.

15. PETTIT, Philip. *Republican Theory and Political Trust*. In: BRAITHWAITE, Valerie; LEVI, Margaret (Ed.). *Trust and Governance*. New York: Russell Sage Foundation, 1998, p. 295-314. PETTIT, Philip. *Republican Political Theory*. In: FLEURBAEY, Marc; SALLES, Maurice; WEYMARK, John A. (Ed.). *Justice, Political Liberalism, and Utilitarianism*. New York: Cambridge University Press, 2008, p. 389-410.

Neste ponto, cabe discutir as condições de acesso ao acesso. Acesso às informações, acesso ao debate, acesso ao controle. Em um país – ainda – com carências estruturais, pode parecer algo supérfluo discutir inclusão digital como inclusão social. Não obstante, sem amplo acesso à internet, muitos dos avanços serão seletivamente distribuídos.

Dados divulgados pela Associação Brasileira de Telecomunicações apontam que 58 milhões de brasileiros contam com o serviço de internet banda larga em casa¹⁶. O Centro de Estudos sobre as Tecnologias da Informação e da Comunicação, com base em pesquisa do final de 2010, aponta que 34% dos domicílios na área urbana tem computador de mesa e 9% tem computador portátil. Em relação à internet, 31% do total têm acesso, mas o índice não passa de 4% nas classes D e E. Quando se leva em consideração a área rural, os dados são de 11% dos domicílios com computador de mesa, 2% com computador portátil e somente 6% com acesso à internet¹⁷.

Com essas deficiências, não é possível falar efetivamente em inclusão social e desenvolvimento democrático. Mesmo com o acesso franqueado às informações, há claro descompasso entre a igualdade dos cidadãos exigida pelo Estado de Direito e por uma concepção deliberativa da democracia e as atuais condições para a participação no debate público.

Não se ignora que a escassez atinge outros direitos fundamentais, também ligados à possibilidade de ação política consciente dos indivíduos. O acesso à educação, à saúde, à moradia, à alimentação, ao trabalho, é essencial para a participação política. Não se descarta a advertência de que a política só começa “onde cessa o reino das necessidades materiais”¹⁸. No entanto, afirma-se que o controle social propiciado pela possibilidade de participar na elaboração das políticas públicas e de acompanhar sua execução tem potencial para beneficiar a consecução de outros objetivos constitucionais, avançando na realização de outros direitos fundamentais. Neste sentido, exige-se uma política pública que garanta o acesso ao controle.

O Ministério das Comunicações apresenta como modelo para expandir o acesso à internet de banda larga a “Cidade Digital”. Ainda em construção, o projeto pretende atingir os seguintes objetivos: conexão entre os órgãos públicos; implantação de aplicativos de gestão para os setores financeiro, tributário, de saúde e educação; capacitação de servidores públicos; acesso da população aos serviços de governo eletrônico; pontos de acesso público à internet em praças, rodoviárias ou outros espaços¹⁹. Paralelamente a isso, pretende-se distribuir computadores e criar telecentros (com computadores e acesso gratuito à internet).

16. Segundo o Observatório da Imprensa (http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/numero_de_domicilios_com_internet_cresce_8000_em_10_anos_no_brasil). Acesso em 16 de maio de 2012.

17. Dados disponíveis em <http://www.cetic.br/usuarios/tic/2010/index.htm>. Acesso em 16 de maio de 2012.

18. ARENDT, Hannah. O que é política? 3. ed. Tradução de Reinaldo Guarany. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002, p. 50.

19. Todos os dados aqui apresentados foram retirados da página oficial do Ministério das Comunicações na internet - <http://www.mc.gov.br/>. Acesso em 16 de maio de 2012.

Outra ação é a inclusão digital da juventude rural que conta com projetos de extensão junto a Universidades para “formar e capacitar a juventude rural no uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs), respeitando a diversidade cultural e regional; qualificar e ampliar o número de conexões e equipamentos para o acesso à internet em áreas rurais e remotas; ampliar o acesso aos serviços públicos e às ações de cidadania nas áreas rurais e remotas; estimular a atuação pautada na cidadania e na função social da educação superior”²⁰.

Esses programas estão sendo desenvolvidos atualmente pelo Governo Federal. Espera-se que seja uma política de Estado, e não apenas uma política de governo. Sem informação e sem acesso, não há desenvolvimento e não há democracia.

5. CONCLUSÃO

O discurso brasileiro está tomado pela gramática da política pública. Pelos contornos constitucionais, há espaço para participação democrática em sua elaboração e fiscalização e, a partir do avanço legislativo trazido pela Lei de Acesso à Informação, para uma participação informada e consciente.

O desenho institucional se coloca como potencialmente adequado às demandas de uma democracia mais ambiciosa, que exija dos agentes públicos mais transparência e mais responsabilidade, e mais responsabilidade e comprometimento dos seus cidadãos. Há que se verificar, todavia, a capacidade de modificação da mentalidade de uns e outros, forjada em um ambiente mais afeito à opacidade e à apatia.

20. Informações disponíveis em <http://www.mc.gov.br/acoes-e-programas/articulacao-de-politicas-da-area-das-comunicacoes/257-temas/articulacao-de-politicas-da-area-das-comunicacoes/24992-juventude-rural>. Acesso em 16 de maio de 2012.

REGULACIÓN A TRAVÉS DE LA EVALUACIÓN: AUDITORÍA Y CALIDAD EN LOS SERVICIOS Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Pilar Jiménez Tello

Resumen: La evaluación y calidad de los Servicios y de las Administraciones Públicas han pasado a primer plano y juegan un papel importante en el marco de la transformación constante a la que ésta se ve sometida para adaptarse a los cambios sociales, económicos, técnicos, etc., sin olvidar que debe operar bajo los principios de transparencia, eficacia y responsabilidad. Sin duda estas técnicas y valores de la auditoría y evaluación son una herramienta fundamental que acompañarán a las Administraciones en su permanente puesta al día y contribuirán a ofrecer un mejor servicio al ciudadano. En suma, podemos afirmar que la evaluación constituye una herramienta esencial para conocer los resultados y los efectos de los servicios que ofrece y de sus intervenciones públicas.

Palabras clave: Derecho Administrativo, Regulación, Administraciones públicas, Calidad en las Administraciones públicas.

1. INTRODUCCIÓN

La evaluación y calidad de los Servicios y de las Administraciones Públicas han pasado a primer plano y juegan un papel importante en el marco de la transformación constante a la que ésta se ve sometida para adaptarse a los cambios sociales, económicos, técnicos, etc., sin olvidar que debe operar bajo los principios de transparencia, eficacia y responsabilidad. Sin duda estas técnicas y valores de la auditoría y evaluación son una herramienta fundamental que acompañarán a las Administraciones en su puesta al día permanente y contribuirán a ofrecer un mejor servicio al ciudadano. El Consejo de Ministro presentó el día 23 de marzo el anteproyecto de Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno que esperamos que pronto pueda incorporarse a nuestra legislación. En suma podemos afirmar que la evaluación constituye una herramienta esencial para conocer los resultados y los efectos de los servicios que la Administración que ofrece a sus ciudadanos y sus intervenciones públicas: La Ley de Transparencia contribuirá de una manera muy eficaz al cumplimiento de estos fines.

No podemos olvidar, el importante papel que juega en la calidad de la Administración las políticas de reconocimiento y motivación de su personal. El premio nobel de Economía Gary Becker, en su obra *El capital Humano*, destaca que el capital cerebral es importantísimo para la Economía de un país. En el mismo sentido se manifiestan con sus teorías de la Economía del reconocimiento, Brennan y Pettit con su obra *The Economy of Esteem*¹.

En el contexto actual las Administraciones Públicas están teniendo que afrontar los retos que la nueva cultura de gestión pública ha introducido, como son: la mejora de los servicios públicos, la orientación al ciudadano (que es quien los financia). Hay que tener en cuenta que no todas las Administraciones son iguales, ni persiguen los mismos fines, ni tienen las mismas funciones. Así en España, a raíz de la aprobación de la Constitución de 1978, nos encontramos con tres ámbitos diferenciados de Administración Pública, como son, la Administración General del Estado; las Comunidades Autónomas y los Entes locales. Esta descentralización, sin duda ha servido para acercar la Administración al ciudadano. Esta cercanía supone un valor superior y un indicador de calidad. Las Administraciones si quieren ser organizaciones de calidad deberán incorporar a su gestión los valores citados, recogidos ya en la legislación vigente.

Todas las Administraciones Públicas, sin duda siguen ya un modelo globalizado. Europa ha dado un paso importante con la entrada en vigor de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior. Esta Directiva tiene como objetivos principales: facilitar la libertad de establecimiento y la libertad de prestación de los

1. Brennan, G., y Pettit, P., *The Economy of Esteem: An Essay on Civil and Political Society*; Oxford University Press, Oxford/New York, 2004, p. 65.

servicios en la Unión Europea: reforzar los derechos de los destinatarios de los servicios en su calidad de usuarios de los mismos; fomentar la calidad de los servicios y establecer la cooperación administrativa efectiva entre los Estados miembros. Como indica el profesor Rivero “...*La Directiva de servicios puede ayudar a construir una Europa más competitiva en el escenario de la globalización, integrada por Estados en los que el Derecho Administrativo no sea un obstáculo a la inversión y a la creación de puestos de trabajo. En los que la Administración Pública se ponga al servicio de la economía y la sociedad, garantizando los intereses públicos*”². Además la directiva servirá para armonizar en el contexto de las Administraciones Públicas Europeas. España ha incorporado la Directiva 2006/123/CE a través de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios.

La globalización es en gran parte un producto de la americanización, que ha extrapolado su modelo administrativo y regulador a todo el mundo³. Hay que reconocer que, asimismo, existe una globalización-europeización en el sentido de que muchas de las reformas y procesos de integración regional y global tienen muy en cuenta la experiencia de la Unión Europea, puesto que se vislumbra más la unión entre Estados independientes que la de los 50 Estados de la Federación norteamericana⁴. Pero sin duda en este modelo norteamericano se baso la creación de la Unión Europea⁵.

No puede observarse la globalización como algo exclusivamente negativo entendido como la liberalización del comercio, la extensión de una perspectiva neoliberal y de sus aspectos puramente mercantiles. Hay otra globalización-americanización ha significado un desarrollo de nuevos derechos sociales, ambientales, de minorías, de riesgos laborales, derechos civiles y de discriminación positiva, etc. Éstos se generaron en Estados Unidos y luego fueron extrapolados a Europa y progresivamente al resto del mundo. Ello ha generado instituciones y regulaciones que han consolidado estos nuevos derechos originados gracias a los movimientos de la comunidad⁶, pero que hoy ya forman parte del sistema de valores mundial. Precisamente, su mayor o menor implantación en el sistema legal de cada país es lo que determina su calidad democrática, social e institucional. De esta manera, el grado de cumplimiento de estos valores y nuevos derechos se realiza a través de los sistemas de evaluación y auditoría que lleva a determinar el grado en que se encuentra cada uno de los países en el cumplimiento de servicios, derechos y objetivos de todo tipo⁷.

2. Rivero, R., “La transposición de la Directiva de Servicios en España”, dentro de la obra Colectiva: Mercado Europeo y Reformas Administrativas. La transposición de la Directiva de Servicios en España, Editorial Aranzadi, Navarra, 2009, p.63.
3. Cita tomada de Manuel Ballbé, “El futuro del Derecho Administrativo en la Globalización: entre la americanización y la europeización”, en la Revista de Administración Pública, n° 174 de homenaje al profesor Ramón Parada. Ver los trabajos del grupo de investigación “The Emergente of Global Administrative Law”, encabezada por el profesor de Derecho Administrativo de Harward y ahora de la Universidad de New York, R. STEWART, entre ellos: “U.S. Administrative law: a model for global administrative law”, Law and Contemporary Problems, n° 68, 2005...
4. Ballbé, M. y Padrós, C., Estado competitivo y armonización europea, Ariel, Barcelona, 1997.
5. Alonso García, R., Sistema Jurídico de la Unión Europea, Thompson Civitas, Navarra, 2007.
6. Ballbé, M., “Seguridad humana: del estado anómico al estado regulador”, Prólogo al libro de Christopher Hood et al., El gobierno del riesgo, Ariel, Barcelona, 2006, pp. 11-12.
7. Jiménez Tello, P., Auditoría Universitaria y Calidad. La evaluación como conquista social en la competencia universitaria global, VDM Verlag Dr. Müller, Saarbrücken, 2009, pp. 21-22.

Precisamente la gran crisis del capitalismo moderno que supuso el crack de la bolsa de New York, en 1929, fue originada por la falta de transparencia de la información sobre datos de las empresas y el aprovechamiento particular por parte de los especuladores que tenían información privilegiada para invertir sin cumplir las mínimas reglas de juego limpio.

Estas técnicas de auditoría y evaluación se implantaron a partir de las leyes de 1933, que crearon, entre otras, la Comisión del Mercado de Valores (*Security Exchange Comisión –SEC–* que presidió el catedrático de Derecho Administrativo, Landis) y diseñaron este nuevo modelo regulador por el que se obligaba a las empresas a responsabilizarse de la transparencia de sus cuentas y del sometimiento a un auditor privado con una supervisión final de la Administración pública. Así pues, supuso una corrección estructural del capitalismo y de las reglas del libre mercado. Se desarrolló un nuevo sistema de técnicas, principios y valores que conforman hoy la calidad del dinámico sistema empresarial y financiero, gracias a la implantación de los sistemas de Garantía de Calidad: auditoría, evaluación, acreditación y certificación.

Dichos sistemas no están relacionados con los principios del neoliberalismo económico, sino con los movimientos denominados progresistas (reformas administrativistas que empezó Wilson y que continuó Roosevelt). Efectivamente, fueron las administraciones más progresistas las que obligaron a implantar en todo el sistema económico-empresarial y en las reglas del mercado este nuevo sistema de auditoría y evaluación que no puede ser identificado precisamente con un modelo no intervencionista clásico.

A partir de los 60 se desarrolló la llamada *Corporate social responsibility*, es decir, la ampliación de las responsabilidades de la empresa en implantar, desarrollar y evaluar la implementación de los estándares y las políticas reguladoras y autorreguladoras en el ámbito financiero en 1933 y ahora extendidas al ámbito de seguridad laboral, de derecho ambiental, de la evaluación por razón de raza, de responsabilidad social e igualdad de género.

Este sistema se extendió en la siguiente gran reforma política y social de los años 70, bajo las presidencias de Kennedy y Johnson e incluso la republicana de Nixon y con las leyes ambientales y de salud laboral (Environmental Protection Agency y Occupational Safety Health Administration), por las que se obliga a las empresas a implantar nuevos sistemas de evaluación, ahora de riesgos laborales y seguridad ambiental, con la obligación adicional de crear un departamento de prevención de riesgos laborales y nombrar un delegado de riesgos ambientales, en el caso norteamericano y alemán, también un *environmental officer*⁸.

En la actualidad las nuevas políticas, tanto de la Administración Obama y de sus asesores como el catedrático de Derecho Administrativo Cass Sunstein y el

8. Martínez Quirante, R., El Delegado de Prevención de Riesgos Ambientales, trabajo de investigación inédito presentado en las oposiciones a profesor titular en la UAB, 2001.

economista Richard Thaler ven en estas técnicas una herramienta para el afloramiento de la información que pueden hacer cambiar el comportamiento de los ciudadanos y sus elecciones como consumidores ahora más documentadas sobre la economía, medioambiente, etc. Esta reducción de la asimetría de la información entre los ciudadanos y Administración; ciudadanos empresas o en cualquier otra realidad social son el objetivo de las nuevas legislaciones evaluativas que al asegurar el afloramiento de la información y la obligación de revelación de datos garantiza una democracia informativa y cambio de comportamientos de los ciudadanos que asegura de una forma más amplia sus derechos a la salud, a un medio ambiente⁹... El reciente libro de Sunstein y Thaler, *Nudge*¹⁰, es una muestra de ello.

En definitiva todo el sistema legal norteamericano, generado por los movimientos de la comunidad ha tenido como objetivo la transparencia y el afloramiento de información sobre los riesgos y peligros para la salud y la vida de las personas y esta se ha concretado en lo que se ha llamado “regulation through information”¹¹.

Uno de los aspectos nucleares de la economía moderna son los estudios y análisis sobre la asimetría de la información y la necesidad de un mayor afloramiento de información para el funcionamiento de los mercados financieros o de cualquier tipo. Precisamente los trabajos de “Análisis del funcionamiento de los mercados” que reconocen o premian con el Nobel de economía a Joseph Stiglitz¹².

No puede producirse un mercado real, fluido y seguro si no se consigue como premisa ineludible la existencia de una información veraz, de unos procesos transparentes y de una seguridad sobre los datos estadísticos; por eso la información se supone como base ineludible de la economía de mercado. La auditoría y evaluación fueron instrumentos progresistas de intervención sobre las empresas, puesto que las obligaba a dar cuenta real de sus beneficios y pérdidas e instrumento para implantar una transparencia y seguridad financiera, empresarial y bursátil¹³.

Los acuerdos de Kioto son otro, claro ejemplo, de la aplicación de estas técnicas. En este caso para evaluar las emisiones de CO₂ a la atmósfera de cada país. Ahora con toda la nueva consciencia del calentamiento del planeta, los resultados de esta evaluación nos ayudarán a tomar las medidas no sólo por regiones sino por localidades y por empresas.

El eje de las importantísimas reformas en el ámbito de los riesgos laborales y de los riesgos ambientales, vuelven a ser la implantación del sistema y los valores de la auditoría y evaluación. La primera obligatoria en España, no a así la segunda, aunque muchas empresas las llevan a cabo porque saben que con ello quedan identificadas como empresa de calidad e incluso tendrán una mejor valoración bursátil.

9. Jiménez Tello, P., Auditoría Universitaria y Calidad...op. cit, p. 25.

10. Sunstein, C. Y Thaler, R., *Nudge*, Barcelona, Taurus, 2009.

11. Jiménez Tello, P., Auditoría Universitaria y Calidad...op. cit, p. 24.

12. Stiglitz, J. E., *El malestar de la globalización*, traducción de: Carlos Rodríguez Braun, Santillana, 3ª ed, 2004.

13. Jiménez Tello, P., Auditoría Universitaria y Calidad...op. cit, p. 21.

Esta regulación a través de la evaluación y auditoría fueron, como ya hemos indicado, el instrumento decisivo para implantar en EEUU los *civil rights* y los sistemas de discriminación positiva en las empresas. Este sistema se extendió a los derechos de la mujer y a los sistemas de paridad (en España tenemos la primera ley¹⁴ donde se introducen las técnicas de que hablamos y obliga a las Administraciones Públicas a realizar evaluaciones periódicas sobre la efectividad del principio de igualdad, así como la evaluación de los resultados de la negociación colectiva en materia de igualdad¹⁵ y acciones concretas reflejadas en los artículos 27, 32, 46, 63, entre otros). Hoy todavía se calcula que sólo el 10% de las mujeres está en puestos de responsabilidad en las empresas cuando en las Universidades la media de sus notas supera a la de los hombres.

Ejemplos en la globalización de regulación a través de la evaluación son los conocidos sistemas de evaluación de la Organización de Naciones Unidas, “El Examen Periódico Universal” (EPU), aprobado por Resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos, de 18 de junio de 2007. Este procedimiento, de carácter universal, de evaluación sobre el nivel de cumplimiento de las obligaciones y compromisos de los Estados que conforman las Naciones Unidas en materia de derechos humanos garantiza que cada cuatro años será examinado cada país de ONU por el CDH y a través de estos informes se conoce la situación en que se encuentran los países examinados con respecto a la protección de los derechos humanos. Otro ejemplo lo encontramos en el sistema de control de la corrupción que se está implantado mundialmente y que proviene de la extrapolación de los procesos de auditoría y evaluación llevados a cabo por el prestigioso organismo Transparencia Internacional, que establece un ranking anual por niveles de corrupción¹⁶. La sociedad actual calificada como sociedad del riesgo, tiene esta denominación porque actualmente se evalúan los costes y beneficios, así como los mayores o menores riesgos en todos los campos. Eso ha llevado a otras denominaciones como la de “Estado evaluativo” y la de “audit society”¹⁷. Incluso se ha hablado de la “regulation through evaluation”, es decir, que sólo auditar y evaluar es ya un sistema de ordenación y regulación de las empresas y todo tipo de organismos y sociedades. La auditoría y la evaluación son los instrumentos de reforma social y de progreso más efectivos que podemos ofrecer a los ciudadanos.

Los mecanismos de garantía de calidad: auditoría y evaluación son técnicas que ayudarán a las Administraciones Públicas a imponer mecanismos de autorregulación. Esto no es nada irracional, ya que la implantación de un sistema público de auditoría y evaluación obliga a las Administraciones a la creación de unidades de gestión de la calidad para establecer sistemas de Garantía de Calidad Interna y

14. Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (BOE de 23 de marzo de 2007).

15. Ver preámbulo de la Ley Orgánica 3/2007.

16. Según este organismo, España está en el número 23 sobre 163 países evaluados, con una nota de 6'8 sobre 10; Brasil está en el número 70 y tiene una nota de 3'3 sobre 10.

17. Power, M., *The audit. Society. Rituals of verification*, Oxford University Press, 2002.

preparar a las mismas para someterse a procesos externos evaluativos con el único objetivo de servir mejor al ciudadano, destinatario último de los servicios que ofrece la Administración.

Las técnicas de auditoría y evaluación están identificadas con unos valores y técnicas que aseguren la transparencia y el derecho del ciudadano a conocer, a la vez que ofrecen un sistema de garantía para los servicios y las Administraciones públicas que son y quieren ser reconocidas por su calidad. No olvidemos que hoy las técnicas de auditoría y evaluación están siendo utilizadas en todos los campos y en todos los ámbitos, ya sean estos públicos o privados y se están convirtiendo en las técnicas más dinámicas para el avance, no solo en el ámbito de la calidad, sino también para el avance de los derechos en todo el mundo. En el ámbito que nos ocupa estas técnicas además de para avanzar en calidad, también sirven para proteger el derecho del ciudadano a una administración de calidad, transparente y eficaz. La auditoría y evaluación no se reduce a ser una técnica evaluativa jerárquica e inquisitoria, si no que se trata de implantar un sistema de coparticipación y deliberación entre evaluadores y evaluados con el fin de mejorar los procesos y la calidad de la organización evaluada.

2. EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA EUROPEA

El proceso de modernización europea podemos centrarlo a finales de los años ochenta, sin duda influenciado por las recomendaciones de la OCDE de 1978 “La Administración como servicio público al cliente”. Así, a raíz de estas recomendaciones, las Administraciones Públicas se dan cuenta de que el principal agente de su gestión es el ciudadano y que éste demanda una gestión de calidad y que sobre este pilar deben descansar las acciones de las administraciones. Por ello los ministros europeos responsables en sus respectivos países de la gestión pública vieron la necesidad de desarrollar acciones conducentes a una buena gestión de calidad en las Administraciones Públicas y, fruto de esta necesidad, surgieron las Conferencias Europeas de Calidad en las Administraciones Públicas Europeas, cuya misión sería intercambiar buenas prácticas en materia de calidad. Así, en el año 2000, se celebró en Lisboa la primera conferencia; la segunda en Copenhague, en octubre de 2002 y así se han ido sucediendo cada dos años en diferentes países. Estas han sido el instrumento que ha permitido las comparaciones e intercambios de experiencias, muchas de ellas innovadoras entre las administraciones públicas. España ha participado de manera activa y ha incluido la presentación de tres ejemplos diferentes de buenas prácticas en representación de los tres niveles de Administración: central, autonómica y local.

Con respecto a la elección de un modelo de evaluación para las Administraciones Públicas los ministros de la Unión Europea optaron por el modelo de evaluación Common Assessment Framework/Marco Común de Evaluación (CAF), elaborado

por el Instituto Europeo de Administración Pública. El CAP¹⁸ es una herramienta de gestión de calidad -basada en el Modelo Europeo de Excelencia (EFQM)-, y desarrollada específicamente para introducir la autoevaluación y la gestión de calidad en el sector público de los países que conforman la Unión Europea. El modelo se basa en dos principios: Relevancia y adecuación respecto a las características específicas de las Administraciones Públicas y la compatibilidad con los modelos de organización empleados en la Administración Pública y en las organizaciones privadas.

Un hito importante fue la introducción del reconocimiento de los ciudadanos de la Unión a una buena administración introducida en La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000¹⁹, que en su artículo 41 introduce como un derecho fundamental, el derecho de los ciudadanos de la Unión a una buena administración *“Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente dentro de un plazo razonable”* (Apartado 1). Este principio abre la puerta al control de la ejecución de la actividad administrativa del Derecho de la Unión Europea. La Buena Administración, además de lo establecido en el apartado 2²⁰ del citado artículo 41, lleva implícito una Administración de Calidad, entendiendo por tal una Administración eficiente y transparente. En este sentido Nieto Garrido y Martín Delgado²¹, hacen hincapié en la necesidad de aprobar un reglamento europeo sobre la buena conducta administrativa y otro sobre el acceso a la información, tal y como lo había sugerido el Defensor del Pueblo Europeo durante la elaboración del borrador.

Un paso importantísimo hacia delante se ha dado, como ya indicamos en la introducción, con la aprobación de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior, publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea el día 27 de diciembre de 2006. Esta Directiva tiene como objetivos principales: facilitar la libertad de establecimiento y la libertad de prestación de los servicios en la Unión Europea: reforzar los derechos de los destinatarios de los servicios en su calidad de usuarios de dichos

18. El CAF, al igual que el modelo EFQM en el que se inspira consta de nueve criterios, divididos en Agentes facilitadores y resultados. Los agentes facilitadores. Los Agentes Facilitadores, nos muestran aquello que hace la organización para alcanzar los resultados en las áreas de Liderazgo, Estrategia y Planificación, Gestión de Recursos Humanos, Estrategia y Planificación, Alianzas y Recursos y Procesos y Gestión del Cambio. Los cuatro criterios Resultados nos muestran aquello que alcanza la organización con respecto a las personas, a los clientes/ciudadanos, a la sociedad y a sus resultados clave. Este modelo es propiedad de todos los estados miembros de la Unión Europea.

19. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, ha quedado reforzada en el Tratado de Lisboa teniendo el mismo valor jurídico que en los Tratados,

20. 1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable. 2. Este derecho incluye en particular: * el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente, * el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial, * la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones. 3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Comunidad de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros. 4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua.

21. Nieto Garrido, E. y Martín Delgado, I., Derecho Administrativo Europeo en el Tratado de Lisboa, Marcial Pons, Madrid, 2010, p. 59.

servicios; fomentar la calidad de los servicios y establecer la cooperación administrativa efectiva entre los Estados miembros. No solo ha servido para armonizar la legislación europea, pues los diferentes países de la Unión deberán incorporarla a sus propias normativas, así España ha llevado a cabo esa transposición de la Directiva a través de la aprobación de la reciente Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios.

En el proceso de modernización administrativa europea, la auditoría y evaluación se están convirtiendo en uno de los ejes más importantes del sector. Por tanto, los sistemas de auditoría y evaluación, son sistemas de armonización del derecho europeo y de su grado de cumplimiento.

Sin duda alguna, ello nos llevará hacer a Europa más competitiva en el ámbito global y, como consecuencia, a tener un mayor peso ante el ámbito anglonorteamericano que hasta ahora dominaba más estas técnicas de auditoría y evaluación y, por tanto, tenía un mayor peso a en el ámbito global. Es importante que las administraciones públicas que tienen el reto de la modernización y de democratizarse aceleren la implantación en sus organizaciones administrativas de los valores y las técnicas de la auditoría y evaluación.

3. LA REGULACIÓN DE CALIDAD Y EVALUACIÓN EN ESPAÑA EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La regulación de la Calidad y Evaluación en España podemos dividirla en dos ámbitos, el primero, la regulación formal aprobada a través de distintas normas y que, sin duda, son una parte fundamental, pero no olvidemos que frente a ellas nos encontramos con una regulación de facto surgida a través de las auditorías y evaluaciones de calidad. Esto sucede en todos los ámbitos, el económico, social, en materia de educación, etc. Sin duda, el resultado de las distintas evaluaciones y auditorías nos marcan unas pautas a seguir a través de la regulación no formal.

Con respecto a la regulación formal, la transformación de la estructura del Estado, en nuestro país, comenzó con la aprobación de la Constitución y del desarrollo de la misma operado durante los últimos años. El artículo 2, donde se reconoce el derecho a la autonomía, nos abre la posibilidad de un nuevo estadio de la Administración Pública y el desarrollo del Título VIII de la misma "Organización Territorial del Estado" permite una nueva organización del Estado, con la aparición de las Comunidades Autónomas (CCAA). Conviven en nuestro país tres ámbitos diferenciados de Administración Pública: La Administración General del Estado; la de las Comunidades Autónomas y la de los Entes locales. Cada una de estas Administraciones gestiona y presta a los ciudadanos los servicios que les corresponde. Esta estructura administrativa, orgánica y funcional, descentralizada, es mucho más cercana al ciudadano.

Es en la década de los 80 cuando la Administración Pública se inicia en la política de Calidad y, a través de una estrategia general (para lo que utilizó diversa metodolo-

gía y distintos recursos humanos), logra conocer el grado de adecuación de los niveles de calidad de los servicios públicos a las expectativas de los ciudadanos.

Las distintas disposiciones administrativas que se han ido produciendo desde 1989, -año en que el Ministerio de Administraciones Públicas elaboró un documento bajo el título de “Reflexiones para la modernización de la Administración del Estado”, en el que aglutinó las diferentes acciones que se venían desarrollando y que hizo hincapié en la información y la evaluación como medios de conocer la adecuación de los niveles de calidad de los servicios públicos con respecto a las necesidades y expectativas de los ciudadanos-, siguiendo por las que se han sucedido en los diferentes Gobiernos y que han contribuido a la promoción de la cultura de la calidad en la gestión de los servicios y la Administración Pública, serán la piedra angular de este epígrafe, para lo que haremos un recorrido a través de ellas, las cuales nos han acercado poco a poco a las políticas de calidad en este ámbito de la Unión Europea.

En esa línea desempeñan un papel muy importante las distintas normas que se han ido promulgando, en especial la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y la modificación de la misma, aprobada en 1999, otra norma a destacar es la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración del Estado.

La aprobación de la LRJ-PAC, pieza fundamental en el proceso de modernización de nuestra administración, introduce una nueva regulación adaptada a los principios constitucionales y a la nueva organización territorial del Estado e incorpora grandes avances en la relación entre los ciudadanos y la Administración, establece los fundamentos del estatuto jurídico básico de la organización administrativa, recoge la concepción constitucional de distribución de competencias, regula el procedimiento común de aplicación general a todas las Administraciones Públicas y fija las garantías mínimas de los ciudadanos respecto a la actividad administrativa. Esta Ley incorpora, además, numerosas novedades, como son, en el ámbito que nos interesa, la simplificación de los procedimientos y el fortalecimiento de la figura del ciudadano e instaura un nuevo concepto de relaciones entre las Administraciones Públicas y los ciudadanos.

A raíz de la aprobación de la citada Ley, la administración comienza a planificar acciones dentro del ámbito de la calidad. La planificación es uno de los elementos esenciales que debe llevar cualquier acción que se emprenda en este ámbito.

La LRJ-PAC lleva a la Administración de manera decidida hacia la modernización y tecnificación en la actuación administrativa en su vertiente de producción jurídica y a su adaptación permanente a las nuevas tecnologías. Estas redundarán en una mayor eficacia y seguridad en la actuación administrativa.

A raíz de la publicación de la misma y aprovechando las posibilidades que ofrecía la Ley 30/1992, la Administración General del Estado puso en marcha un Plan de Modernización en 1992, en concreto se iniciaron 204 proyectos de mejora. También las distintas CCAA iniciaron sus proyectos de mejora, pero el resultado de moderni-

zación en ambas Administraciones no fue demasiado alentador. Con posterioridad se inicia un periodo de adaptación de los diversos procedimientos de la Administración a la Ley que culmina en el año 1996 con la publicación, por parte del Ministerio de Administraciones Públicas, de un Catálogo de todos los Procedimientos de la Administración General del Estado.

El Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero, por el que se regulan los Servicios de Información Administrativa y Atención al Ciudadano, supone otro de los avances dentro de la política de calidad de la Administración Pública. En su capítulo I regula las funciones de la información administrativa y de atención al ciudadano distinguiendo tipos de información, contenido y destinatarios, en el II capítulo se perfila la organización de la información administrativa, se crean las oficinas de información y atención al ciudadano y el Centro de Información Administrativa que proporciona al ciudadano información sobre todo lo relacionado con la Administración Pública. Es importante destacar el sistema de gestión de Quejas y Sugerencias en la Administración Pública.

La Ley 4/1999, de modificación de la ley 30/1992, viene a resolver aspectos problemáticos de ésta, como son la proliferación de normas reguladoras de procedimientos administrativos y los problemas en algunos de los artículos. Igualmente recogió los avances que se habían producido en alguno de los temas.

El Real Decreto 1259/1999, de 16 de julio, por el que se regulan las Cartas de Servicios y los Premios a la Calidad en la Administración General del Estado. Como se extrae de la exposición de motivos, se inspira en el principio de mejora continua de los servicios públicos, en función de las demandas ciudadanas.

El Real Decreto 1465/1999, de 17 de septiembre, por el que se establecen los criterios de imagen institucional y se regula la producción documental y el material impreso de la Administración General del Estado, esta norma pretende consolidar una serie de objetivos de contención del gasto público y eficiencia en la obtención de los recursos, a través de la transparencia y claridad en los documentos administrativos, la homogeneidad en los mismos y la normalización del material impreso.

Siguiendo en esta misma línea, El Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la Calidad en la Administración General del Estado y la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la mejora de los Servicios Públicos²². Esta Ley en su Disposición Adicional autoriza al Gobierno a la creación de la Agencia Estatal de Evaluación de las políticas públicas y la calidad de los servicios, adscrita al Ministerio de Administraciones Públicas. Igualmente la Ley encomienda a la Agencia la promoción y realización de evaluaciones de las políticas y programas públicos cuya gestión corresponde al Estado, favoreciendo el uso racional de los recursos públicos y el impulso de la gestión de calidad de los Servicios. El Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y

22. BOE 19 de julio de 2006.

de la Calidad de los Servicios, aprobado por Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre, establece la naturaleza jurídica de la misma como organismo público, dotado de personalidad jurídica pública diferenciada y patrimonio y tesorería propios, así como autonomía de gestión y funcional dentro de los límites establecidos por la Ley de Agencias Estatales y su propio Estatuto. Dicha Agencia esta adscrita al Ministerio de Administraciones Públicas. La Agencia esta obligada a presentar al Congreso de los Diputados un informe acerca de las actividades realizadas y los compromisos para mejorar la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos.

El objeto de la Agencia, viene establecido en el artículo 1, apartado 2 del Estatuto de la misma "...promoción y realización de evaluaciones de las políticas y programas públicos cuya gestión corresponde a la Administración General del Estado, favoreciendo el uso racional de los recursos públicos y el impulso de la gestión de la calidad de los servicios. Así mismo mediante la celebración de convenios de colaboración con las comunidades autónomas, la Agencia podrá evaluar políticas y programas públicos gestionados por las mismas en los términos que en el propio convenio se establezcan".

Los objetivos y competencias de la misma vienen establecidos en el capítulo II, bajo el Título "Objetivos y Competencias", en sus artículos 6 y 7²³.

Los principios de actuación de la Agencia vienen recogidos en el capítulo III, reflejando que en sus actuaciones respetarán los principios de interés general, objetividad, eficacia, economía y servicio al ciudadano y, específicamente, los principios de independencia de criterio, dictamen y juicio en la realización de sus trabajos, así como los principios de transparencia y participación, entendidos como rendición de cuentas a los ciudadanos.

Estas normas han servido de marco para el desarrollo de la política de calidad en la Administración Pública. Es mucho lo que se ha hecho, pero aún queda mucho camino por recorrer para poder competir con las reconocidas como mejores organizaciones públicas en el ámbito global. En este sentido, se están fomentando acciones concretas, como los premios de calidad que otorgan diversas instituciones, tanto en el ámbito nacional como autonómico. Es de destacar la "Guía para la evaluación de la Calidad de los Servicios Públicos 2009".

La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, que tiene entre sus objetivos ofrecer a los ciudadanos las ventajas y posibilidades que ofrece la sociedad de la información. Esta Ley transpone parcialmente la Directiva 2006/123/CE. Para ampliar y desarrollar parcialmente la citada Ley, se publicó el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre.

Completa el marco normativo la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que incorpora al Ordenamiento

23. Los objetivos y competencias de la Agencia están regulados en el artículo 6 y los principios básicos de actuación se encuentran contenidos en el artículo 7 de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la mejora de los Servicios Públicos.

Jurídico español la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. Los principios inspiradores de la ley son: Eliminar los obstáculos que se oponen a esas libertades, sustituyendo los controles previos por otros mecanismos menos gravosos para el prestador de servicios, y si ha de mantenerse el control previo, éste tiene que venir justificado por “razones superiores de interés público”; Impulso al proceso de simplificación de trámites, ventanilla única impulso a una nueva cultura de buenas prácticas y regulación justificada, proporcionada y no discriminatoria y la mejora de la protección de los derechos de los consumidores y usuarios de servicios.

No olvidemos que en el ámbito de las Comunidades Autónomas y en el de los Entes Locales tienen su propia legislación.

Frente a esta regulación formal, tenemos la que podríamos denominar *soft administrative law* y que se ha ido convirtiendo en una verdadera reguladora del sector. Así uno de los ejes más importante de armonización y regulación en el ámbito de las Administraciones Públicas va a ser la evaluación y auditoría. En este sentido jugará un papel muy importante la Agencia Estatal de Evaluación de las políticas públicas y la calidad de los servicios que tiene entre sus objetivos la promoción de la cultura de evaluación y de calidad de los servicios que elaborará y desarrollará las correspondientes Guías y procesos para poder llevar a cabo sus objetivos. Para la promoción de esa calidad la Agencia utilizará los modelos de evaluación ISO y EFQM, que desarrollaremos en el epígrafe de Calidad.

Las propias Administraciones Públicas se deberán imponer mecanismos de autorregulación, ya que la implantación de un sistema de evaluación obliga a éstas a establecer Sistemas de Garantía de Calidad Internos y deben preparar a las mismas para poder someterse a evaluaciones de calidad externas. Para ello será necesario la elaboración de procedimientos y manuales de evaluación y calidad en los que se deberá recoger los pasos a seguir para la implantación de Sistemas de Garantía de Calidad, los indicadores para medir la calidad de los respectivos procesos, los cuestionarios de satisfacción necesarios para detectar las necesidades de los ciudadanos. Todos estos procesos deberán ser transparentes. Esta regulación no formal, sin duda, ayudará a la consecución de una mayor calidad en la Administración Pública.

4. CALIDAD Y EVALUACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La necesidad de reforma de la función pública fue abordada en un informe del Comité de Gestión Pública de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en el 2001. En el citado informe se plantearon algunos interrogantes importantes en relación con la calidad en el ámbito público. Lo que sí está claro, es que la sociedad actual demanda de los Gobiernos más calidad en sus actuaciones y menos burocracia. La gestión debe ser ágil y capaz de enfrentar los nuevos

retos que la sociedad demanda. Los Gobiernos ya no se pueden permitir no escuchar al ciudadano, debe haber entre ellos una constante comunicación, las nuevas tecnologías permiten que esa comunicación sea fluida. La Administración debe realizar un gran esfuerzo para adelantarse a las demandas de los mismos con sus políticas para que los ciudadanos confíen en sus Gobiernos. Hoy los ciudadanos demandan a sus Gobiernos más transparencia, políticas más cercanas y una gestión eficaz.

Como bien indica Peter Drucker:

“El propósito de cualquier organización, tanto empresarial como de otro tipo, es la integración de unos conocimientos especializados en una tarea común”²⁴.

Estamos en la sociedad del conocimiento y éste es el factor básico de la sociedad y no podemos caminar a espaldas de la misma.

Refiriéndose a esta reforma, profesor Rodríguez Arana indica:

“La sociedad está inmersa en un profundo y continuo cambio en prácticamente todos los campos: social, económico, político y tecnológico, lo que va a originar un constante esfuerzo de adaptación a la realidad por parte de las Administraciones Públicas: la aparición de la inmigración, el continuo desarrollo de nuevas técnicas audiovisuales o remodelaciones estatales como la creación de las autonomías en España, obligan a respuestas en un plazo breve de tiempo y a profundas reestructuraciones en la Administración forzándolas a un continuo proceso de mejora y adaptación. Siguiendo a Guy Braibant, ex presidente del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, podemos definir la modernidad administrativa como una puesta al día permanente de la Administración en función de las exigencias del momento y del lugar. Esta modernización va a consistir en un proceso constante, siempre inacabado. Nunca se podrá afirmar, por tanto, que se alcanzó la modernidad de algún organismo pues el cambio en el resto del entramado social no se detiene nunca, como ha señalado acertadamente Alejandro Nieto”²⁵.

Coincidimos con citados autores, en que nunca se podrá llegar a la modernidad, al igual que nunca se podrá llegar a la calidad total, pero sí es necesario ir dando pasos firmes que nos lleven a la consecución de unos objetivos y es la satisfacción del ciudadano. Por ello dentro de la Administración Pública han existido diversos movimientos, entre los que veremos los más significativos.

En el ámbito de la Administración General del Estado, la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedi-

24. Drucker, P. F., *La Gestión en un tiempo de Grandes Cambios*, (traducción: María Isabel Merino), Edhasa, Barcelona, 1996, p. 76.

25. Rodríguez-Arana Muñoz, J., *El Buen Gobierno y la Buena Administración de Instituciones Públicas* (adaptado a la Ley 5/2006 de 10 de abril), Aranzadi, Madrid, 2006, pp. 30-31.

miento Administrativo Común en su artículo 3 establece los principios generales²⁶ que deben regir²⁷ en el ámbito de la calidad; la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado en sus artículos 3 y 4 y el Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado completan las disposiciones.

Igualmente en el ámbito de las Comunidades Autónomas y de los Entes locales se ha producido una serie de disposiciones normativas para la mejora de la Calidad.

Para la consecución de unos excelentes niveles de calidad, es necesario contar con los valores y técnicas de la auditoría y evaluación.

Según el diccionario de la Lengua Española de Real Academia Española, evaluar, es “estimar el valor de una cosa”.

Según John Dewey²⁸ “...la evaluación es una valoración de las cosas con respecto a su utilidad o necesidades” y a continuación pone unos ejemplos muy gráficos, entre ellos “...es obvio que los tratamientos medicinales se evalúen con respecto al fin de lograr el establecimiento de la salud”, extrapolarlo esta teoría al tema que nos ocupa podemos decir que es obvio que la evaluación es el instrumento decisivo y fáctico para la consecución de ofrecer un buen servicio al ciudadano.

La evaluación se define como “un proceso de recogida y tratamiento de informaciones pertinentes, válidas y fiables para permitir a los actores interesados tomar las decisiones que se impongan para mejorar las acciones y los resultados” (UNESCO, 1998).

En una definición más cercana al ámbito del Derecho Administrativo diremos que la evaluación es un sistema para implantar la justicia, reconocer los méritos y la capacidad que es un principio constitucional e, incluso, implantar el principio de igualdad que es el tratamiento desigual a los desiguales.

Como bien indica Adrian Wood²⁹ el sentido de la palabra evaluación ha sido objeto de un gran debate. Según Scriven³⁰ la palabra evaluación se toma de “proceso para determinar el mérito, rendimiento o valor de algo, o el producto de dicho proceso”.

La actividad de evaluación, como actividad profesional, como ya hemos comentado con anterioridad, nació en EEUU en los años sesenta. A mediados de los setenta

26. 1. Las Administraciones públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho. Igualmente, deberán respetar en su actuación los principios de buena fe y de confianza legítima. 2. Las Administraciones públicas, en sus relaciones, se rigen por el principio de cooperación y colaboración, y en su actuación por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos. 3. Bajo la dirección del Gobierno de la Nación, de los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas y de los correspondientes de las Entidades que integran la Administración Local, la actuación de la Administración pública respectiva se desarrolla para alcanzar los objetivos que establecen las leyes y el resto del ordenamiento jurídico. 4. Cada una de las Administraciones públicas actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única. 5. En sus relaciones con los ciudadanos las Administraciones públicas actúan de conformidad con los principios de transparencia y de participación.

27. En relación con el principio de eficacia es interesante ver: El proyecto docente, del profesor Pedro T. Nevado Moreno, Salamanca 1997, pp. 143 y ss.

28. Dewey, J., Teoría de la valoración, traducción: María Luisa Balseiro, Siruela, Madrid, 2008, pp. 60-61.

29. Adrian Wood, experto en evaluación de ONGs y Derechos Humanos y autor de la citada obra, Evaluar la acción humanitaria. Reflexiones sobre el terreno, traducción: Lourdes Rey Marcos, Icaria, Barcelona, 2008.

30. Scrivens, M., Evaluation Thesaurus, Newbury Park, CA: Sage, 4ª ed, 1991, p. 139.

se constituyeron en EEUU dos asociaciones profesionales que en 1984 se fusionaron formando la extensa e influyente American Evaluation Association (Asociación Norteamericana de Evaluación)³¹.

La evaluación es una forma legítima y un requerimiento para que los organismos o instituciones, tanto públicos como privados, se impongan mecanismos de autorregulación. Esto no es nada irracional, la implantación de un sistema de evaluación obliga a las citadas instituciones a establecer sistemas de garantía de calidad internos y a preparar a las mismas para hacer frente a las evaluaciones externas.

El mero hecho de tener que revelar una información sobre determinados aspectos de una empresa, ya sea de sus datos económicos, químicos contaminantes o datos sobre la posición y el peso de las mujeres en la misma, hace que la situación se modifique ya que se dan cuenta de la situación en que se encuentran y que esos datos no pueden salir a la luz tal como los tienen, con lo que se inicia una reforma para adaptarlos a los estándares establecidos. La evaluación es lo que hace cambiar y mejorar la protección de los derechos en las empresas, a la vez que sirve para acelerar las reformas dentro de las mismas.

La evaluación se aplica a casi todas las formas de actividad humana, sistemas sanitarios, métodos de enseñanza, contaminación atmosférica, seguridad ambiental, seguridad humana y un largo etc.

Algunos aún tienen la visión de que la auditoría y la evaluación son identificables a la privatización y provienen del liberalismo económico más puro, partidario de las reglas de autorregulación del mercado rechazando de plano cualquier tipo de intervencionismo público. Pues bien, esta creencia es totalmente equivocada, como ya hemos visto en la introducción, el origen estaría en la crisis económica del 29.

“La evaluación de servicios públicos desde la óptica de los ciudadanos/usuarios tiene por objeto identificar en qué medida los servicios públicos se adaptan a las demandas de los ciudadanos y favorecer la mejora de dichos servicios”³².

En España, se creó la Agencia Estatal de Evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios (AEVAL), a raíz de la aprobación del *El Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la Calidad en la Administración General del Estado* y la *Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la mejora de los Servicios Públicos*³³, como ya indicamos en el epígrafe “.....”. La naturaleza jurídica de la misma y su propio Estatuto fueron aprobados por Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre. La Agencia está adscrita al Ministerio de Administraciones Públicas y obligada a presentar al Congreso de los Diputados un informe acerca de las actividades

31. Wood, A. y otros, *Evaluar la acción humanitaria. Reflexiones sobre el terreno*, Traducción: Lourdes Rey Marcos, Icaria, Barcelona, 2008, p. 49.

32. Para más información ver la página web de la Agencia.

33. BOE 19 de julio de 2006.

realizadas y los compromisos para mejorar la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos.

La Agencia realiza evaluaciones integrales de determinados servicios públicos mediante la utilización de diversas metodologías. Las citadas evaluaciones nos permiten conocer las expectativas y necesidades de los usuarios y otros grupos de interés respecto del servicio, analizar el grado de cumplimiento de dichas expectativas, su percepción sobre la forma en la que el servicio se presta y constituyen una valoración independiente, argumentada y rigurosa que suministra a los gestores públicos la información necesaria para la mejora de los servicios públicos evaluados.

Junto con AEVAL, los órganos responsables de calidad en las distintas administraciones públicas españolas ven la necesidad de que es recomendable la consolidación de un sistema público de evaluación. Este sistema debe basarse en el aprendizaje de las personas e instituciones implicadas en la calidad a partir de la experiencia y del conocimiento generado ya desde las distintas administraciones.

Es importante destacar, la Red interadministrativa de Calidad de los Servicios Públicos, órgano de cooperación interadministrativa en los ámbitos relacionados con la calidad y la excelencia en los servicios públicos, integrado por los responsables de calidad de la Administración General del Estado, AEVAL, los de las respectivas Comunidades Autónomas y los de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, así como los de la Federación Española de Municipios y provincial, FEMP y la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación en el ámbito de la Educación superior (ANECA). La misión de la misma es “Convertirse en la institución de referencia para la mejora continua, a través de la calidad y la excelencia, de la gestión de los servicios públicos del conjunto de las administraciones españolas, favoreciendo la cooperación interadministrativa, la participación ciudadana y la rendición de cuentas a la ciudadanía”.

La Red Interadministrativa ha elaborado una “Guía para la Evaluación de la Calidad de los Servicios Públicos” que propone una metodología general que pueda ser de aplicación a todas las organizaciones que componen la misma.

4.1. Modelos de Evaluación

Dos organizaciones no gubernamentales, la federalización mundial de organismos nacionales de normalización ISO y EFQM, Fundación Europea para la Gestión de la Calidad Total, ejercen funciones regulatorias no formales a nivel global no solo en el ámbito de las empresas, sino también en el de la Administración Pública.

a. Norma International Organization for Standardization (ISO)

Es en la mitad de los años ochenta cuando, verdaderamente, las empresas muestran un gran interés por las auditorías; estos movimientos son los que van a dar origen al nacimiento de diversas normas, entre las cuales por su mayor extensión y desarrollo, destacan las llamadas ISO, las más extendidas internacionalmente sobre la gestión de la calidad.

Como se ha apuntado,

*“En el último decenio la noción de calidad se ha convertido en un tema central para empresas, servicios públicos y organizaciones no lucrativas en toda Europa. Uno de los hechos más visibles de esta “moda de la calidad” ha sido, particularmente en Europa, la certificación en organizaciones de mecanismos de garantía de la calidad, utilizando las denominadas Normas ISO 9000. Esta forma de certificación se está convirtiendo fácticamente en la norma básica de la calidad para numerosos sectores industriales de Europa”.*³⁴

La *International Organization for Standardization* (ISO), con sede en Ginebra (Suiza)³⁵ creada en 1947 para dar más eficacia a las normas nacionales, es una federación mundial de organismos nacionales de normalización.

“Sus objetivos son la publicación de documentos de normalización para:

El intercambio de la información entre sus miembros.

La cooperación con los organismos internacionales de Normalización y Certificación”³⁶.

Pertenecen a la misma 157 países. Consta de un Comité Técnico y una Secretaría, encargada de coordinar el sistema. España es miembro de pleno derecho.

Las normas ISO nacieron en la década de los noventa para el mundo de la industria, pero se ha ido paulatinamente ampliando a otros sectores como, por ejemplo, al sector servicios. En la actualidad, la certificación ISO es muy reconocida en todos los sectores, incluido el de las Administraciones Públicas.

ISO tiene, a su vez una federación de organismos nacionales. Éstos, a su vez, tienen oficinas de normalización que actúan de delegadas en cada país³⁷: AENOR³⁸ en España³⁹, AFNOR⁴⁰ en Francia, etc.

La principal actividad de ISO es el desarrollo de estándares técnicos. Éstos son herramientas que facilitan la conformidad de los productos o servicios que producen las empresas y son útiles para las organizaciones, tanto públicas como privadas, y especialmente para los consumidores.

Los estándares internacionales proporcionan un marco de referencia o una lengua tecnológica común que facilita el comercio y la transferencia de tecnología. Así mismo

34. Van den Berghe, W., “Aplicación de las normas ISO 9000 a la enseñanza y la formación”, Revista Europea de Formación Profesional CEDEFOP, nº 15, septiembre-diciembre 1998, p. 1. <http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/calidad/doc/cedefop1.htm>

35. <http://www.iso.org>

36. Grupo INI, *Prontuario Gestión de la Calidad*, RAYCAR, 1992., p. 682.

37. Sans, M.C., “Las normas ISO”, Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, nº 129, 14 de diciembre de 1998., p. 1.

38. AENOR La Agencia Española para la Normalización es la entidad estatal encargada de la realización, control y publicación de las normas técnicas españolas. <http://www.aenor.es>

39. Las empresas españolas ocupan el tercer puesto en la clasificación mundial de empresas certificadas y el primero en Europa, con un total de 8620 certificados ISO.

40. AFNOR Agencia Francesa de normalización <http://www.afnor.fr>

favorecen la competición entre los proveedores de bienes o servicios. Igualmente, la definición de características que deben tener los productos y servicios, ayudan a los países en vías de desarrollo a tomar decisiones correctas a la hora de invertir sus recursos escasos.

En resumen, podemos decir que los estándares de ISO contribuyen hacer los productos y servicios más eficientes y seguros, proporcionan a los consumidores el aseguramiento de la calidad, seguridad y fiabilidad en esos productos o servicios, además de facilitar el comercio entre los distintos países.

Las normas son instrumentos básicos para el establecimiento de gestión de la calidad. Por norma entendemos aquella elaborada por un organismo competente que establece los requisitos a satisfacer por un producto o servicio.

Las normas son de carácter voluntario pero pueden convertirse en obligatorias si se plasman en reglamentaciones o leyes. Podemos clasificar las normas en: internacionales, ISO; EN para los países de la Unión Europea y UNE en España. Entre todas ellas existe una coordinación.

La ISO publicó en el año 2000 una nueva serie de normas ISO 9000:2000 sobre los sistemas de la calidad y de la mejora continua, incorporadas por EN y AENOR.

La norma cualitativa ISO 9000 es la denominación utilizada para un conjunto de normas internacionales de garantía de la calidad dentro de las organizaciones, así son ISO 9001, ISO 9002, ISO 9003 e ISO 9004 y dentro de cada una de estas normas nos encontramos sus correspondientes subnormas.

La familia ISO 9000:2000 establece los fundamentos y el vocabulario del sistema de gestión de calidad; la norma ISO 9001:2000 establece los requisitos del sistema; y la 9004:2000 establece las recomendaciones para la mejora del desempeño.

Las normas ISO tiene su homóloga EN para los países de la Unión Europea, la norma UNE para España.

Se puede aplicar un modelo de aseguramiento de la calidad basándonos en la norma ISO 9000 y su evaluación externa mediante un organismo auditor.

La norma ISO 9004 contiene recomendaciones y alternativas técnicas de mejora continua para aquellas organizaciones que quieran apostar con mayor compromiso la implantación de la calidad respecto a los requisitos de la norma ISO 9001.

Principios de las normas ISO: enfoque al cliente; liderazgo; participación del personal; enfoque a procesos; gestión basada en sistemas; mejora continua.; toma de decisiones basadas en hechos y relación con el proveedor.

El resultado de la actividad de evaluación se plasma en la certificación “Actividad consistente en la emisión de documentos que atestigüen que un producto o servicio se ajusta a las normas técnicas determinadas”. La certificación en nuestro país la realizan tanto organizaciones públicas y semipúblicas como organizaciones privadas, eso sí, como dijimos anteriormente, tienen que ser acreditadas por la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC)⁴¹. Se aplica fundamentalmente a asegurar la calidad de pro-

41. Vid. <http://www.enac.es>

ductos (servicios), garantizar la eficacia y eficiencia de un sistema de calidad según una norma específica e, incluso, garantizar la idoneidad del personal. La certificación tiene un carácter global cuando se refiere a la organización e implica calificación.

La certificación, según Senlle, tiene un enfoque de voluntariedad inicial:

“...Que se complementa con las pruebas de carácter documental que den validez, a los ojos de terceros, que lo así presentado tiene valores asegurados, méritos ciertos, y es de confianza para la utilización o el consumo”.

Y añade,

“La certificación de un producto, proceso o servicio, tiene el valor de un aval que permite confirmar una ventaja diferencial en ellos, posibilitando su incorporación (en igualdad o superioridad de condiciones) a la lucha por conquistar, mantener o ampliar una cuota del mercado objeto de interés”.

En este mismo sentido de la profesora Blanca Lozano, manifiesta:

“Para que funcione el sistema es necesario, en efecto, algo más: la existencia de un mecanismo de control que permita comprobar y atestiguar que los productos han sido fabricados con arreglo a los requisitos o exigencias definidos por una norma o especificación técnica o que el propio funcionamiento de una empresa se ajusta a los sistemas de aseguramiento de la calidad...”⁴².

Si la empresa supera el procedimiento de certificación, se le concederán las denominadas “marcas de conformidad”.

La certificación de AENOR se basa en los principios de objetividad, independencia, imparcialidad y transparencia, en la actualidad ha certificado 64000 productos y 12000 organizaciones de todas las ramas industriales y de servicios.

Los certificados ISO 9000 indica W. Van den Berghe:

“Los certificados que pueden concederse mediante ellas señalan que una organización es perfectamente capaz de cumplir las necesidades y requisitos de sus clientes de manera planificada y controlada. Pero el marchamo no garantiza que los productos o resultados del trabajo de la organización presenten el máximo nivel posible de calidad (aun cuando ello se sugiere frecuentemente con objetivos publicitarios). Este sistema de implantación de la calidad mediante procesos puede entrar en ocasiones en conflicto con un sistema más “absoluto” de implantación de la calidad por productos. Por ejemplo, un certificado ISO 9000 para una organización docente ofrece una “garantía” de que esta se halla bien estructurada y de que los resultados de sus programas y cursos responden a los objetivos y necesidades planteados por los usuarios; pero no garantizan necesariamente que los contenidos de dichos cursos y programas cumplan un determinado nivel educativo”⁴³.

42. Lozano Cutanda, B., *Derecho Ambiental Administrativo*, Dickinson, Madrid, 2005, p. 463.

43. Van den Berghe, W., “Aplicación de las normas ISO 9000 a la enseñanza...”, op. cit., p. 2.

b. Modelo Europeo de Gestión de la Calidad (EFQM)

Al auspicio de la Unión Europea, 14 de las principales empresas líderes en diferentes sectores industriales de Europa Occidental decidieron constituir en 1988 la Fundación Europea para la Gestión de Calidad Total (EFQM)⁴⁴, en reconocimiento de la sustancial ventaja competitiva que suponía actuar a través de los principios de la Calidad Total, bajo el patrocinio de la Comisión Europea. Esta fundación instituyó, en el año 1991, el Premio Europeo a la Calidad Total (que se pretendía equivalente a los premios japonés, americano y australiano).

La Organización EFQM es una organización *non profit*, en ella tienen cabida tanto organizaciones públicas como organizaciones privadas.

En 1993 incorpora la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad Total dos tipos de reconocimientos: el Premio Europeo de Calidad⁴⁵ (*European Quality Prize*) que se otorga a las empresas que demuestren excelencia en la gestión de la calidad entendida como su proceso fundamental para la mejora continua. Estas empresas serán reconocidas en el mercado europeo como excelentes y el Trofeo Europeo de la Calidad⁴⁶ (*European Quality Award*) se concede al exponente de mayor éxito de la gestión total de la calidad en Europa. Durante un año el trofeo será propiedad de la empresa que lo ha obtenido. En la actualidad el número de miembros de la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad Total supera los ochocientos.

El modelo EFQM es un modelo normativo cuyo objeto es la autoevaluación basada en un análisis detallado del funcionamiento del sistema de gestión de la organización de que se trate, para la autoevaluación se utilizan los criterios establecidos en la Guía del modelo⁴⁷. Podemos añadir que es un modelo de dirección estratégica en el que las herramientas de gestión y los métodos de evaluación y mejora de la calidad se ponen al servicio del cliente.

La misión de EFQM es múltiple. Por un lado, tiene como objetivo estimular y ayudar a las organizaciones europeas a participar en actividades de mejora que las lleven, en última instancia, a la excelencia en la satisfacción de sus clientes y de sus empleados, en su impacto social y en sus resultados empresariales. Por otro lado, se propone apoyar a los directivos de las organizaciones europeas en la aceleración del proceso de convertir la Gestión de Calidad Total en un factor decisivo para conseguir una posición de competitividad global.

Fundamentalmente, el modelo EFQM es un conjunto de normas (recomendaciones o principios) dirigidas a las empresas que deseen ser *excelentes* y que para obtener el sello de Calidad deberán cumplir en su gestión.

Las normas del modelo EFQM fueron elaboradas mediante consenso de un grupo de expertos en diferentes campos, eso sí, todos ellos ligados al mundo de la calidad.

44. <http://www.efqm.org/>

45. <http://www.efqm.org/>

46. <http://www.efqm.org/>

47. Club Gestión de Calidad, "Modelo EFQM de Excelencia", EFQM, Bruselas, 1999.

En España la EFQM esta representada a través de la organización Club Excelencia en Gestión⁴⁸, fundado en 1991, con sede principal en Madrid. Pertenecen al mismo más de 300 organizaciones, tanto del sector público como privado.

La EFQM desempeña un papel importante en la mejora de las posiciones en el mercado mundial de las empresas europeas. Este objetivo se consigue de dos maneras: Acelerando la aceptación de la calidad como estrategia para alcanzar una ventaja competitiva y estimulando y favoreciendo la puesta en marcha de actividades de mejora de la calidad.

El modelo de la EFQM se basa en la siguiente premisa: la satisfacción del cliente, la satisfacción de los empleados y un impacto positivo en la sociedad se consiguen mediante el liderazgo en política y estrategia, una acertada gestión de personal, el uso eficiente de los recursos y una adecuada definición de los procesos, lo que conduce finalmente a la excelencia de los resultados empresariales. Cada uno de estos nueve elementos o criterios del modelo se evalúan otorgando un valor en puntos diferente para cada criterio y se ponderan porcentualmente para determinar el progreso de la organización hacia la excelencia.

En forma didáctica suele describirse cada uno de los criterios de forma independiente. Los nueve *criterios* del modelo representadas anteriormente muestran los criterios que sirven para evaluar el progreso de cada organización hacia la excelencia.

Se consideran "*Agentes facilitadores*" (lo que la organización hace) los siguientes:

1. Liderazgo;
2. Política y estrategia;
3. Personas;
4. Alianzas y recursos;
5. Procesos;
6. Resultados en los clientes;
7. Resultados en las personas;
8. Resultados en la sociedad y
9. Resultados clave (15%). Evalúa hasta qué punto se miden y se alcanzan buenos resultados en los elementos clave para la política y estrategia de la organización.

Cada uno de los cinco criterios facilitadores del modelo se estructuran en un número variable de subcriterios y los criterios resultados se estructuran en dos subcriterios: mediciones directas y mediciones complementarias. A su vez para cada subcriterio el Modelo establece una serie de áreas a tratar que son una guía para profundizar el en subcriterio.

El ENFOQUE abarca lo que la organización planifica hacer y responde básicamente a las preguntas qué, por qué y cómo. En una organización que quiera ser

48. <http://www.clubexcelencia.org>

excelente el ENFOQUE estará solidamente fundamentado, es decir tendrá una lógica clara, procesos bien definidos y desarrollados y una clara orientación hacia las necesidades actuales y futuras de todos los grupos de interés e integrado, apoyará claramente la política y estrategia.

El DESPIEGUE se ocupa de cómo una organización implanta sistemáticamente el enfoque y responde básicamente a la pregunta dónde. En una organización que quiera ser excelente el DESPLIEGUE estará implantado, muestra hasta que punto se ha llevado a cabo en enfoque en las áreas relevantes, a través de los distintos niveles o subdivisiones de la organización. Sistemático, muestra en que medida el enfoque se gestiona de una manera estructurada.

También nos referiremos a la Evaluación y revisión lo que hace una organización para evaluar, revisar y mejorar el enfoque y el despliegue de dicho enfoque. En una organización excelente, el enfoque y su despliegue estarán sujetos a mediciones periódicas y se realizarán actividades de aprendizaje, empleándose el resultado de ello para identificar, establecer prioridades, planificar e Implantar mejoras.

Y por último, consideramos “evaluación y revisión” a lo que hace la organización para evaluar y revisar el enfoque y el despliegue del mismo.

Para cada grupo de criterios hay unas reglas de evaluación basadas en la *lógica REDER*.

El sistema REDER⁴⁹ está formado por cuatro elementos:

Resultados-Enfoque-Despliegue-Evaluación y revisión (*Results, Approach, Deployment, Assessment Review*).

El esquema lógico REDER reproduce el ciclo PDCA o rueda de Deming (*Plan-Do-Check-Act*), que establece lo que una organización necesita realizar:

Este modelo ofrece una serie de ventajas entre las que podemos destacar: detectar las fortalezas y debilidades de la organización; mejorar el desarrollo de la estrategia de la organización; marco y lenguaje conceptual común para gestionar y mejorar la organización; conseguir que todos los miembros de la organización comprendan, actúen y asuman las responsabilidades siguiendo el concepto de excelencia del Modelo; aprender de otras organizaciones y alto reconocimiento de los sellos y premios.

5. CONCLUSIONES

En la actualidad las nuevas políticas, tanto de la Administración Obama y de sus asesores como el catedrático de derecho administrativo Cass Sunstein y el economista Richard Thaler e, incluso, psicólogos como el premio nóbel de economía Daniel Kahneman son, entre otros, los teóricos de lo que se ha denominado derecho, economía y comportamiento y nos muestran como simplemente el afloramiento de más

49. Ministerio de Administraciones Públicas, Modelo EFQM de excelencia. Caso Práctico para la Administración Pública, Ministerio de Administraciones Públicas y Ministerio de la Presidencia, Madrid, 2004, p. 75.

información puede hacer cambiar el comportamiento de los ciudadanos, ampliando los derechos del ciudadano a conocer y a un mayor acceso a la información en cualquier campo público o privado y, por tanto, tienen una mayor libertad de elección con más y mejor información. Esta reducción de la asimetría de la información, por ejemplo, entre empresas y ciudadanos; o en cualquier tipo de mercado, o en cualquier otra realidad social son los objetivos de las nuevas legislaciones evaluativas que al asegurar el aforamiento de la información y la obligación de revelación de datos garantizan una democracia informativa y decisional y un cambio de comportamiento de los ciudadanos que asegura de forma más amplia sus derechos a la salud, a la educación, al medio ambiente, etc.

Todo este entramado jurídico e institucional no es más que un proceso para revelar mas información a los ciudadanos para que ellos evalúen y elijan con mucho más conocimiento de causa. El reciente libro de Sunstein y Thaler, *Nudge*⁵⁰: (un pequeño empujón: El impulso que necesitas para tomar las mejores decisiones en salud, dinero y felicidad), supone la generalización de la información para asegurar una evaluación por parte de los ciudadanos en cualquier campo y elegir de una forma más libre e informada⁵¹.

Observamos pues que las técnicas de evaluación y auditoría, introducidas por los movimientos progresistas en todos los ámbitos son sin duda las herramientas más eficaces para facilitar información a los ciudadanos y que estos puedan decidir. Las Administraciones públicas que quieran ser referente sin duda tendrán que contar entre sus herramientas con los procesos de evaluación y auditoría.

El aforamiento de información al servicio del ciudadano condiciona sus comportamientos y queda alertado de los riesgos y peligros en las diferentes decisiones racionales e irracionales que toma. En este nuevo derecho administrativo de aforamiento y acceso a la información del ciudadano a conocer, la evaluación y la auditoría se convierten en la pieza nuclear de soft administrative law.

6. BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO GARCÍA, R., Sistema Jurídico de la Unión Europea, Thompson Civitas, Navarra, 2007.
- BALLBÉ, M. y Padrós, C., Estado competitivo y armonización europea, Ariel, Barcelona, 1997.
- BALLBÉ, M., "El futuro del Derecho Administrativo en la globalización: entre la americanización y la europeización", *Revista de Administración Pública*, nº 174, Madrid, septiembre-diciembre de 2007.
- BALLBÉ MALLOL, M., "Seguridad humana: del estado anómico al estado regulador", Prólogo al libro de Christopher Hood *et al.*, *El gobierno del riesgo*, Ariel, Barcelona, 2006.
- BARZELAY, M., La nueva gestión pública: Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- BRENNAN, G., y Pettit, P., *The Economy of Esteem: An Essay on Civil and Political Society*; Oxford University Press, Oxford/New York, 2004, p. 65.

50. Sunstein, C., y Thaler, R., *Nudge*, Taurus, 2009.

51. Ver Ballbé, M. "El futuro del Derecho Administrativo en la globalización...", op. cit.

- CAYUELA, J. L., "Innovación en la Gestión Empresarial", *Cuadernos de Cinco Días 3*, Madrid, 1997.
- CLUB GESTIÓN DE CALIDAD, "Modelo EFQM de Excelencia", *EFQM*, Bruselas, 1999.
- DEWEY, J., *Teoría de la valoración. Un debate sobre la dicotomía de hechos y valores, introducción*, traducción y notas: María Aurelia Di Berardino y Ángel Manuel Faerna, Madrid, Ed. Biblioteca Nueve, 2008
- DRUCKER, P. F., *La Gestión en un tiempo de Grandes Cambios*, (traducción: María Isabel Merino), Edhasa, Barcelona, 1996.
- GRUPO INI, Prontuario Gestión de la Calidad, RAYCAR, 1992.
- JIMÉNEZ TELLO, P., Auditoría Universitaria y Calidad. La evaluación como conquista social en la competencia universitaria global, VDM Verlag Dr. Müller, Saarbrücken, 2009.
- LOZANO CUTANDA, B., *Derecho Ambiental Administrativo*, Dickinson, Madrid, 2005.
- POWER, M., *The audit. Society. Rituals of verification*, Oxford University Press, 2002.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *Modelo EFQM de excelencia. Caso Práctico para la Administración Pública*, Ministerio de Administraciones Públicas y Ministerio de la Presidencia, Madrid, 2004.
- MARTÍNEZ QUIRANTE, R., *El Delegado de Prevención de Riesgos Ambientales*, trabajo de investigación inédito presentado en las oposiciones a profesor titular en la UAB, 2001.
- NEAVE, G., "Evaluative state reconsidered". *European Journal of Education*, septiembre 1998.
- NIETO GARRIDO, E. y Martín Delgado, I., *Derecho Administrativo Europeo en el Tratado de Lisboa*, Marcial Pons, Madrid, 2010.
- RIVERO ORTEGA, R. *Derecho administrativo económico*. Marcial Pons, Madrid 5ª ed. 2009.
- RIVERO ORTEGA, R., "La transposición de la Directiva de Servicios en España", dentro de la obra Colectiva: *Mercado Europeo y Reformas Administrativas. La transposición de la Directiva de Servicios en España*, Editorial Aranzadi, Navarra, 2009.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., *El Buen Gobierno y la Buena Administración de Instituciones Públicas* (adaptado a la Ley 5/2006 de 10 de abril), Aranzadi, Madrid, 2006.
- SANS, M.C., "Las normas ISO", *Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, nº 129, 14 de diciembre de 1998.
- SCRIVENS, M., *Evaluation Thesaurus*, Newbury Park, CA: Sage, 4ª ed, 1991.
- STIGLITZ, J. E., *El malestar de la globalización*, traducción de: Carlos Rodríguez Braun, Santillana, 3ª ed, 2004.
- SUNSTEIN, C., y Thaler, R., *Nudge*, Barcelona, Taurus, 2009.
- VAN DEN BERGHE, W., "Aplicación de las normas ISO 9000 a la enseñanza y la formación", *Revista Europea de Formación Profesional CEDEFOP*, nº 15, septiembre-diciembre 1998.
- WOOD, A. y otros, *Evaluar la acción humanitaria. Reflexiones sobre el terreno*, Traducción: Lourdes Rey Marcos, Icaria, Barcelona, 2008.
- _____ A., experto en evaluación de ONGs y Derechos Humanos y autor de la citada obra, *Evaluar la acción humanitaria. Reflexiones sobre el terreno*, traducción: Lourdes Rey Marcos, Icaria, Barcelona, 2008.

