



Observatorio para la Mejora de los Servicios Públicos de la Junta de Andalucía, una plataforma TIC para la gestión de la participación y la calidad de los servicios.

Esperanza Álvarez Molina. Jefa de Servicio de Participación Ciudadana y Observatorio para la Calidad.

Consejería de Hacienda y Administración Pública, Junta de Andalucía.

**Dirección web principal del proyecto**

<http://www.juntadeandalucia.es/justiciayadministracionpublica/omsp>

## DESCRIPCIÓN DE LA EXPERIENCIA

### 1.1 Contexto

En los últimos años, las nuevas directrices de la Unión Europea se orientan al impulso de la mejora de la calidad de los servicios públicos, a partir de la incorporación de metodologías de evaluación de la calidad, de la modernización y de la participación ciudadana.

En el ámbito andaluz, la Junta de Andalucía aprueba el 14 de febrero de 2006 la *Estrategia de la Modernización de los Servicios Públicos de la Junta de Andalucía 2006-2010*, inspirada en alcanzar una Administración andaluza ágil, transparente, próxima y eficaz.

Dicha Estrategia enmarca los principios definidos anteriormente por el *Decreto 317/2003, de 18 de noviembre*, ampliado por el *Decreto 177/2005, de 19 de julio*, por el que se regulan las *Cartas de Servicios*, el sistema de evaluación de la calidad de los servicios y se establecen los *Premios a la Calidad de los Servicios Públicos*, haciéndose evidente el compromiso de la Junta de Andalucía por mejorar continuamente los niveles de calidad de los Servicios Públicos andaluces.

En este contexto nace el **Observatorio para la Mejora de los Servicios Públicos**, como soporte para mejorar la calidad de las unidades de la Junta de Andalucía. El Observatorio forma parte de las iniciativas impulsadas por la Dirección General de Modernización e Innovación de los Servicios Públicos, principalmente relacionadas con sus competencias transversales en materia de *elaboración y propuesta de programas sobre la calidad de los servicios* y con aquellas relacionadas con el *desarrollo del principio de servicio a la ciudadanía*.

En esta misma línea, la aprobación de la *Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos*, supone el impulso definitivo, como elemento inspirador, a las actividades llevadas a cabo por el Observatorio, en tanto que dicha norma prevé la implantación de medios para fomentar y facilitar la participación por medios telemáticos.

En su misión de acercar la Administración a la ciudadanía, el Observatorio lleva a cabo diferentes estudios de periodicidad anual en los que se recogen las opiniones y valoraciones expresadas por la población andaluza en relación a la calidad y el funcionamiento de los Servicios Públicos andaluces. Uno de estos estudios es el Barómetro de satisfacción ciudadana, en el que, según los resultados del año 2009, la calidad de los Servicios Públicos

preocupa al 88,5% de la población andaluza, preocupación que queda cubierta por la alta satisfacción expresada por la mayoría de la ciudadanía andaluza (83,59%) en lo referente a la calidad de los servicios públicos. Asimismo, casi un 80% de la población (79,48%) considera que la Junta de Andalucía es una Administración cercana y, un 83,70% puntúa favorablemente su labor realizada respecto a la renovación y modernización de los Servicios Públicos.

Estas cuestiones, ponen de manifiesto la relevancia de la labor que tanto el Observatorio para la Mejora de los Servicios Públicos, como el portal Mejora los Servicios Públicos, llevan desarrollando desde su puesta en marcha (año 2007) y legitiman su existencia.

## 1.2 Observatorio para la Mejora de los Servicios Públicos



El **Observatorio para la Mejora de los Servicios Públicos**, como impulsor de la mejora de la calidad y la modernización de los servicios así como, de la aproximación de la Administración a la ciudadanía andaluza, realiza una permanente y sistemática actividad de análisis respecto a la evolución de los servicios públicos y respecto a las percepciones, expectativas y valoraciones de la ciudadanía y los/as profesionales.

A fin de promover la mejora continua de la calidad de los servicios, el Observatorio ha desarrollado una metodología propia de seguimiento y la evaluación de las actuaciones promovidas por las unidades de la Junta de Andalucía, diseñada desde una perspectiva transversal que permite tanto identificar las expectativas ciudadanas, como desarrollar las estrategias que respondan a las necesidades ciudadanas y reviertan en alcanzar una alta satisfacción de las personas usuarias de los distintos servicios públicos.

Dicha metodología adopta modelos de calidad de referencia (el modelo EFQM de Excelencia y el esquema lógico REDER que lo fundamenta, así como una adaptación del Modelo SERVQUAL); que adaptados a la realidad de la Junta de Andalucía, orientan el seguimiento y la evaluación de la calidad de los servicios.

De cara a centralizar y difundir esta información, análisis y estudios, el Observatorio cuenta con un espacio de soporte.

Dicho espacio se sustenta en una plataforma tecnológica con una estructura matricial que permite su adaptación de forma flexible y versátil a las necesidades del Observatorio y su

entorno. Así, por un lado posibilita la creación de nuevas áreas y servicios de manera sencilla (dos niveles de menú), y por el otro permite la asignación de las diferentes funcionalidades presentes en la plataforma (cuadros de mando, documentación, enlaces, herramientas de participación, etc.) a cada uno de estos espacios. Además, el hecho de que esta aplicación esté respaldada por un gestor de contenidos (OpenCMS), facilita el mantenimiento y edición de todos los textos.

En conjunto, el Observatorio dispone de una herramienta en la que puede crear, modificar o eliminar áreas y servicios, con funcionalidades adaptadas al contenido de los mismos y todo ello realizado por perfiles no necesariamente técnicos.



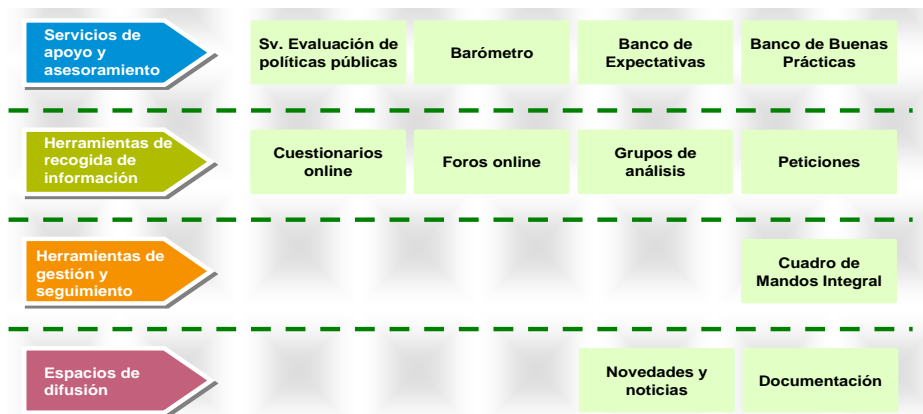
El mejor ejemplo puede ser la reciente creación del espacio de **"Premios a la Calidad de los Servicios Públicos"**, en el que se ha incluido un espacio de documentación de cara a la inclusión de los materiales de soporte a la elaboración de Memorias, espacios de debate para las personas evaluadoras, cuestionarios de satisfacción de cara a evaluar el proceso de acompañamiento realizado y cuadros de mandos para el seguimiento de la actividad realizada

durante todo el proceso.

Uno de los objetivos del Observatorio es proporcionar autonomía a las unidades y organizaciones de la Junta de Andalucía a la hora de mejorar la calidad de sus servicios. Así, para facilitar a las mismas el seguimiento y la evaluación de sus actuaciones, el Observatorio dispone de instrumentos de soporte (Cuadro de mandos) y ha elaborado un conjunto de materiales de soporte (Guías, Cuadernos, Anuarios, etc.) que permiten detectar las áreas susceptibles de mejora de las unidades. La **Guía de Seguimiento y Evaluación de Planes de Actuación de los Servicios Públicos** es un claro ejemplo del apoyo prestado por el Observatorio a este tipo de proyectos.



En la imagen que se muestra a continuación puede apreciarse algunos de los servicios e instrumentos con que cuenta el Observatorio.



**Figura 1. Servicios del Observatorio para el seguimiento y la evaluación de políticas y planes de actuación**

### 1.3 Portal Mejora los Servicios Públicos



Como complemento al Observatorio para la Mejora de los Servicios Públicos, se crea el **portal Mejora los Servicios Públicos** (<http://www.juntadeandalucia.es/justiciayadministracionpublica/mejora>), presentándose como la herramienta participativa de éste. Este portal surge con la finalidad

de fomentar la participación y el intercambio informativo en torno a la mejora de los servicios públicos a través del uso de las tecnologías de la información y la comunicación, impulsando así el acercamiento entre la Administración, los/as profesionales y la ciudadanía.

El portal se configura como el espacio donde canalizar las opiniones y expectativas señaladas por las personas usuarias, mientras que el Observatorio se encarga del análisis y difusión de la información que se va recogiendo a través de los distintos mecanismos de participación.

Con el objetivo de articular la participación ciudadana y el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (en adelante TIC), el portal Mejora cuenta con distintos mecanismos participativos: foros







virtuales, cuestionarios online, grupos de análisis, y un espacio central y específico de difusión de las Cartas de Servicios publicadas por la Junta de Andalucía, entre otros...

La concepción de estos mecanismos está igualmente impregnada de la filosofía del Observatorio, en cuanto al fomento de la autonomía de las unidades a la hora de abordar sus procesos de mejora. En este sentido, la propia definición y objetivo del portal Mejora permiten que cualquier unidad pueda utilizarlo de manera independiente, contando con la supervisión y asesoramiento del Observatorio, y apoyadas en el conjunto de guías y manuales metodológicos desarrollados a tal fin.

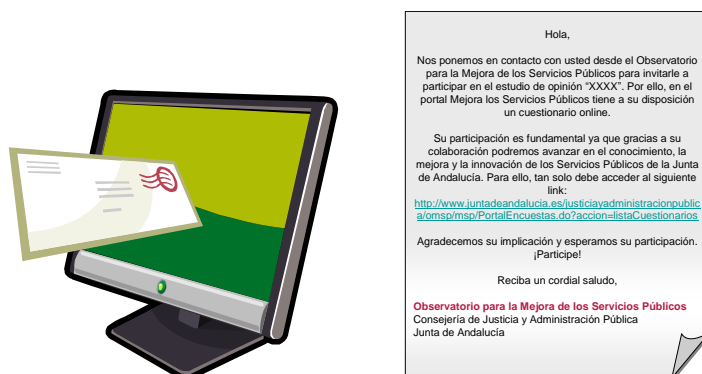
## 1.4 Uso y manejo de la plataforma

Tal y como se ha comentado, el Observatorio permite a cualquier unidad de la Junta de Andalucía emplear el portal Mejora de manera autónoma como soporte en sus proyectos de calidad y mejora del servicio. En este sentido, la plataforma se ha desarrollado intentando cubrir cada una de las casuísticas que en el marco de un proceso participativo puedan surgir.

El portal dispone de distintas herramientas de participación: cuestionarios, foros de debate, grupos de análisis, sondeos mensuales, etc. Una de las técnicas más utilizadas por las unidades de la Junta de Andalucía han sido los cuestionarios online, por tratarse de una **herramienta muy transversal y polivalente** que permite ser empleada en numerosos proyectos de objetivos muy distintos.

En este sentido las características de la herramienta de cuestionarios son:

- ❑ **Vigencia:** es posible establecer dos fechas, inicio y fin de vigencia, entre las cuales el cuestionario será visible en el portal para su cumplimentación. De esta manera es posible establecer procesos participativos con una caducidad automática.
- ❑ **Invitaciones:** con el fin de facilitar el control de las personas que pueden contestar a un cuestionario y mantener la representatividad de las respuestas (una persona únicamente conteste una vez al cuestionario), pero a la vez flexibilizando la cumplimentación evitando la obligatoriedad de estar registrado en el portal, se desarrolló el sistema de envío de invitaciones. De esta manera, se permite enviar correos electrónicos a las personas usuarias objetivo del proceso participativo, de manera que a través de un enlace puedan acceder a la cumplimentación del cuestionario. Una vez que dichas personas contestan al cuestionario, la invitación se consume, por lo que no permite más de una respuesta.



**Figura 2. Invitaciones a cuestionarios online del portal Mejora los Servicios Públicos**

- **Privacidad:** de cara a dar cabida a todas las tipologías de cuestionarios, en cuanto a la privacidad de la visualización, respuesta y consulta de resultados de los mismos, se han establecido tres variables que permiten la configuración de diferentes modelos de encuestas:

Público	Respuesta pública	Resultados públicos	Tipología de Cuestionario
NO	NO	NO	Cuestionario que solamente se podrá ver y responder con invitación, pero no se podrán ver los resultados
NO	NO	SI	Cuestionario que solamente se podrá ver, responder y ver los resultados con invitación
NO	SI	NO	N/A (Un cuestionario privado no puede tener respuesta pública)
NO	SI	SI	N/A (Un cuestionario privado no puede tener respuesta pública)
SI	NO	NO	Cuestionario público al que solamente se puede responder con invitación y cuyos resultados no son visibles.
SI	NO	SI	Cuestionario público al que solamente se puede responder con invitación y cuyos resultados son públicos
SI	SI	NO	Cuestionario público al que cualquier usuario registrado o con invitación podrá responder, cuyos resultados no son visibles.
SI	SI	SI	Cuestionario público al que cualquier usuario registrado o con invitación podrá responder, cuyos resultados son públicos.

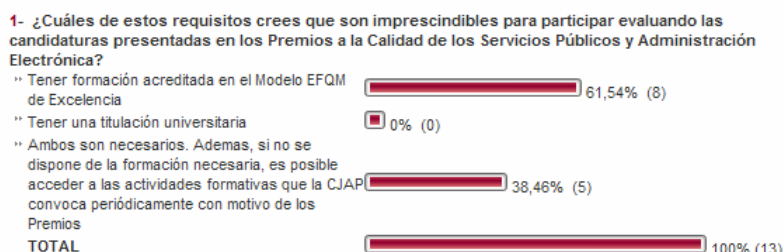
- **Tipología de preguntas:** con el objetivo de configurar cualquier temática y tipología de cuestionario, la plataforma permite la introducción de múltiples preguntas relacionadas con un cuestionario, seleccionadas éstas a partir de una serie de tipologías que se encuentran adaptadas a las formas más comunes de encuestación.
  - Preguntas de texto: son preguntas en las que no se especifican las opciones de respuesta, sino que se permite a la persona encuestada aportar libremente su opinión o valoración.



- Preguntas dicotómicas: son preguntas que sólo pueden ser respondidas con un único valor sin jerarquía entre sí. Por ejemplo: Hombre-Mujer, Si-No, etc. Las respuestas expresan sólo dos categorías o clases.
- Preguntas de selección simple: son preguntas que sólo pueden ser respondidas con un solo valor entre sí, y que se manifiestan en más de dos categorías.
- Preguntas de selección múltiple: son preguntas, a diferencia con las anteriores, que permiten a las personas encuestadas elegir 2 o más opciones de respuesta.
- Preguntas de escala: son preguntas en las que las respuestas adoptan un orden, secuencia o progresión natural esperable, pero que entre ellas no es posible establecer un valor numérico. Las respuestas responden al establecimiento de niveles o grados (nivel de acuerdo o desacuerdo, grado de satisfacción, etc.).
- Preguntas de priorización: son preguntas en las que se pide a la persona encuestada que aporte una valoración estableciendo un orden de preferencia entre las opciones de respuesta que se le presentan.
- Salto de página: permite distribuir un cuestionario en varias páginas a fin de facilitar a la persona usuaria la cumplimentación del cuestionario.
- Sección: permite distribuir las preguntas que componen un cuestionario en varias secciones. Es una opción destinada a mejorar la presentación visual del cuestionario, ya que puede ser de utilidad presentar las preguntas organizadas en bloques temáticos.

Además, se han incluido diferentes funcionalidades transversales a la tipología de pregunta, como la posibilidad de establecer ítems de respuesta abierta dentro de las preguntas de selección, de incluir las opciones de respuesta "No sabe" y "No contesta", así como el establecimiento de la obligatoriedad de ciertas preguntas.

- ❑ **Gestión de respuestas**: la aplicación permite igualmente incorporar los resultados de encuestas recibidas por otras vías (presencialmente etc.), para lo cual puede contarse con personas con perfiles de acceso exclusivo a esta funcionalidad o "grabadores"
- ❑ **Tratamiento de resultados**: se facilitan dos vías de consulta de los resultados. Por un lado, se ofrece directamente una pantalla con los resultados univariados, y por otro, se ofrece la posibilidad de exportar los resultados completos en una matriz de





datos que puede ser importada en cualquier paquete estadístico para su tratamiento.

## 1.5 Impacto del Observatorio y del portal Mejora

Desde su puesta en marcha en el año 2007, el Observatorio para la Mejora de los Servicios Públicos y el portal Mejora los Servicios Públicos, han realizado importantes contribuciones en relación a la mejora de la **calidad y la modernización** de los servicios públicos, así como en lo que a **participación y cumplimiento de expectativas ciudadanas** se refiere.

En este sentido, la labor realizada por ambos portales se ha traducido en numerosas aportaciones a distintas unidades de la Junta de Andalucía, en las que destacan el **impulso** de la **mejora continua** de la prestación de los servicios ofrecidos, el avance hacia un mayor **acercamiento a la ciudadanía** andaluza tratando de satisfacer sus expectativas, así como la obtención de **mayores niveles de eficacia, eficiencia y transparencia en la gestión y dirección** de los Servicios Públicos andaluces.

Igualmente, la implicación de los/as profesionales de la administración es otro factor clave que influye en el impacto positivo del desarrollo de este proyecto. La participación de estas personas es fundamental puesto que **aportan información clave** para el análisis del Observatorio, así como **solicitando soporte y/o asesoramiento para los procesos de mejora** de sus unidades.

Por último, en relación a la sociedad andaluza en general, el impacto final del desarrollo de este proyecto puede medirse en función de la satisfacción expresada por la ciudadanía andaluza acerca de la mejora y calidad de los servicios públicos. En este sentido, tomando nuevamente como referencia los resultados del *Barómetro de la satisfacción de la ciudadanía* del año 2009, se puede constatar como algo más del 80% de la población encuestada (83,32%), **valora positivamente el impulso de la creación de espacios de participación** por parte de la Junta de Andalucía.

Estos resultados parecen **avaluar el trabajo realizado por la Administración andaluza en esta materia y paralelamente, el soporte prestado desde el Observatorio** para la Mejora de los Servicios Públicos **y desde el portal Mejora** los Servicios Públicos.

En el apartado de 'Resultados' se detallan algunos datos relevantes en este sentido.

## 1.6 Resultados

En relación a la **participación**, varias unidades de la Junta de Andalucía han hecho uso del portal Mejora y han puesto en marcha cuestionarios para identificar la satisfacción de las personas. La información obtenida a partir de los mismos constituye un conocimiento valioso para retroalimentar los procesos de cambio organizacional y detectar nuevas áreas de mejora.

Como ejemplos, cabe señalar la Inspección de Servicios Sociales de la Consejería de Igualdad y Bienestar Social (con dos cuestionarios, uno en 2008 y otro en 2009), la Delegación Provincial de Economía y Hacienda de Málaga, el Instituto de Cartografía de Andalucía (ICA), y de ámbito estatal el estudio Delphi del Grupo Observatorios (creado por la Red Interadministrativa de Calidad en los Servicios Públicos). En todos ellos, el Observatorio para la Mejora de los Servicios Públicos **ha ofrecido soporte** al proceso de definición de los cuestionarios, de habilitación en el portal Mejora y de análisis de los resultados.

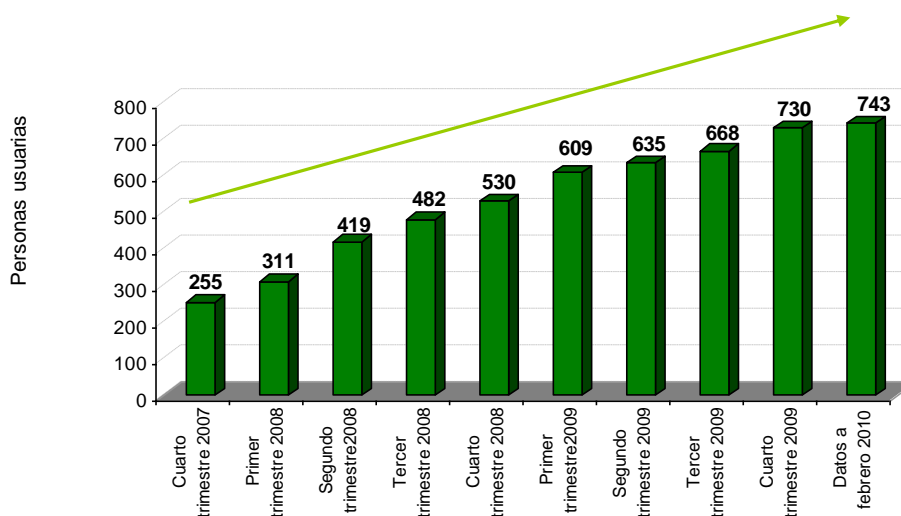
Por último, toda la información recabada a partir de la realización de encuestas, foros y grupos de análisis, así como a través de otras técnicas de recogida de información puede ser recopilada, soportada y difundida a través de un **Cuadro de mandos** del Observatorio. Éste facilita el seguimiento y la evaluación de los resultados y de los indicadores claves previamente definidos en relación con el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la organización.

En este sentido, es de destacar el Cuadro de Mandos del espacio de 'Seguimiento de la Estrategia' del Observatorio, a través del que se realiza el seguimiento y la evaluación de los objetivos y líneas de actuación definidos en la *Estrategia de Modernización de los Servicios Públicos* de la Junta de Andalucía.

En cuanto a los primeros **resultados de la actividad** puesta en marcha mediante los servicios ofrecidos por el Observatorio y el portal Mejora los Servicios Públicos pueden resaltarse los siguientes:

- ❑ El total de documentos publicados en el Observatorio y en el portal Mejora asciende a **333**, con distintos niveles de restricción para su acceso.
- ❑ Se han recibido cerca de **1000 correos electrónicos** y difundido **94 eventos** en torno a la calidad.

- ❑ El Banco de Buenas Prácticas del Observatorio aglutina un total de **100 experiencias innovadoras**.
- ❑ Se han puesto en marcha **más de 53 cuestionarios** en el portal Mejora y asesorado **4 estudios de satisfacción** a unidades con hoja de ruta.
- ❑ El número total de **usuarios/as** registrados/as es de **743 personas**.



**Figura 3. Evolución del número de personas usuarias de ambos portales**

Asimismo, el compromiso del Observatorio con la transparencia y la mejora continua, le lleva a desarrollar un cuestionario de evaluación propio, del que se pueden destacar los siguientes resultados:

- ❑ El éxito de la labor del Observatorio es alto, algo más del 90% de las personas usuarias (92,86%) tienen pensado volver a utilizar los servicios del Observatorio y alrededor del 90% de personas usuarias (92,31%) recomendarían el uso del Observatorio a otras personas.
- ❑ La afirmación "La existencia del portal del Observatorio como iniciativa impulsada por la Junta de Andalucía para la mejora de los servicios públicos", alcanza una media de



excelente con un valor de 4,29<sup>1</sup>. Cercana al 4 es la valoración media que obtiene la utilidad (3,86) y de la seguridad de la información (3,85) disponible en el Observatorio.

- ❑ También positiva es la valoración que las personas usuarias muestran del funcionamiento del Observatorio y del lenguaje utilizado y la claridad de los contenidos, con una valoración media de 3,86 sobre 5. En cuanto al diseño del Observatorio, la valoración media es, de 3,5 sobre 5.
- ❑ Otros aspectos como el grado de actualización de la información o los contenidos ofrecidos son valorados favorablemente por las personas usuarias, con medias de 3,25 y 3,14, respectivamente.

---

<sup>1</sup> Las valoraciones vienen definidas en una escala de 0 a 5, donde 0 significa “nada de acuerdo” y 5 “muy de acuerdo”.