

TEMA 8

LA CALIDAD EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

DESARROLLO HISTÓRICO DE LA CALIDAD. EL MODELO EFQM DE EXCELENCIA

• Desarrollo Histórico de la Calidad

1.1. Evolución de la Calidad

La aparición del concepto "calidad" no responde a un momento concreto de la historia, sino que ha ido evolucionando a lo largo del tiempo, adquiriendo y enriqueciendo su significado y variando su orientación atendiendo a las especificidades y necesidades de cada momento.

Algunos autores citan las primeras civilizaciones de egipcios o fenicios como el germen de dicho término. Así, en el Código de Hammurabi (2150 a. de C.) se declara que "si un albañil construye una casa para un hombre, y su trabajo no es consistente y la casa se derrumba matando al dueño, el albañil será condenado a muerte". Entre los fenicios podemos encontrar otro ejemplo, ya que eliminaron las faltas repetidas de calidad, cortándole la mano a quien hacía un producto defectuoso según las especificaciones del Gobierno. También, podemos encontrar ejemplos en los gremios de artesanos de la edad media, los cuales imponían un sistema de control para garantizar al cliente la conformidad de los productos que se les entregaban.

Se puede decir que el despegue del término Calidad se produce con la Revolución Industrial y la producción en masa, en serie o en cadena, circunscribiéndose al principio al cumplimiento de los requisitos especificados para los productos (o conformidad con las especificaciones), sin prestar atención a las necesidades del cliente o consumidor. Surge así el concepto de control estadístico de la calidad.

La evolución de la calidad viene marcada por 4 etapas según Garvin (1988):

1ª Etapa: Calidad mediante inspección

2ª Etapa: Control estadístico de la Calidad

3ª Etapa: Aseguramiento de la Calidad

4ª Etapa: La Calidad como estrategia competitiva

La primera etapa se identifica con la aparición del sistema industrial moderno, en el cual la producción artesana en los talleres es sustituida por la producción en serie en las fábricas. El producto se comprobaba al final de la línea de producción, por lo que **calidad en esta etapa se asociaba a inspección final del producto**. El objetivo era adecuar el producto o servicio a los fines en base a los cuales habían sido producidos (conforme a los estándares preestablecidos), pero no la mejora de éste.

Este sistema suponía incurrir en un coste adicional, en relación a la identificación de un producto al cual se le había detectado un fallo y por tanto no se iba a obtener beneficio alguno.

Con el desarrollo tecnológico, aparecen industrias que no pueden permitirse tener fallos de calidad, como son la industria de defensa o la industria nuclear, por lo que se incorpora la inspección o control en la cadena de producción o control estadístico de la calidad. El sistema de inspección en la cadena de producción

evolucionÃ³ en las tÃ©cnicas de muestreo, con el objetivo de verificar un nÃºmero limitado de productos pertenecientes a un mismo lote de producciÃ³n, de forma que se valora el lote en su conjunto. De esta forma, el producto se retiraba del proceso productivo en cuanto se detectaba el fallo y no se incurrÃ­a en el coste no recuperable de seguir añadiÃ©ndole valor, posibilitando, en su caso, la recuperaciÃ³n del producto.

El siguiente paso en la evoluciÃ³n del concepto de calidad se dirigiÃ³ hacia la prevenciÃ³n. Nace entonces la **formulaciÃ³n de las normas de aseguramiento de la calidad, como son las normas de la serie ISO 9000**. Dicho paso supuso el considerar que la calidad poseÃ­a tambiÃ©n implicaciones en la administraciÃ³n de la empresa y no exclusivamente en la producciÃ³n. El aseguramiento de la calidad no sustituye al control de la calidad, sino que lo integra y lo complementa. En esta etapa aparecen tÃ©rminos como los costes de la calidad, el control total de la calidad, la ingenierÃ­a de la fiabilidad y el cero defectos.

El paso decisivo fue el salto con la introducciÃ³n del **concepto de calidad total y la instauraciÃ³n de la calidad como estrategia competitiva**, que podemos definir como enfoque integrador de la gestiÃ³n que incluye los esfuerzos de los diversos grupos de una organizaciÃ³n (especialmente la direcciÃ³n) para desarrollar, mantener y mejorar la calidad, de forma que se obtengan productos/servicios que den plena satisfacciÃ³n al cliente, a los niveles mÃ¡s econÃ³micos posibles.

Esta etapa, incluye los mÃ©todos y prÃ¡cticas de la etapa anterior, incorporando nuevos y valiosos elementos como son la implicaciÃ³n de la direcciÃ³n en la calidad y la integraciÃ³n de la calidad dentro de la polÃ­tica y estrategia empresarial, la participaciÃ³n del personal, la calidad como bÃºsqueda de la eficiencia y la definiciÃ³n de la calidad desde la perspectiva del cliente y la mejora continua.

Aparecieron tÃ©rminos tales como "Benchmarking" o comparaciÃ³n con las mejores prÃ¡cticas identificadas de los competidores o empresas consideradas modelo a seguir o la "prolongaciÃ³n del servicio" mÃ¡s allÃ¡ del acto de la venta en sÃ­, aprovechando el "feedback" que dicho sistema permite (anÃ¡lisis del nivel de satisfacciÃ³n y expectativas, sugerencias y reclamaciones...).

Por tanto, la Calidad Total no es un sistema, es en cambio una filosofÃ­a, una cultura, una estrategia, un estilo de direcciÃ³n, incluso un estilo de vida. La calidad total, no posee unos lÃ­mites definidos que la acoten. Es por ello, que la Calidad Total puede ser entendida y desarrollada de muy diferentes formas.

Gráfico I: Evolución del concepto “Calidad”

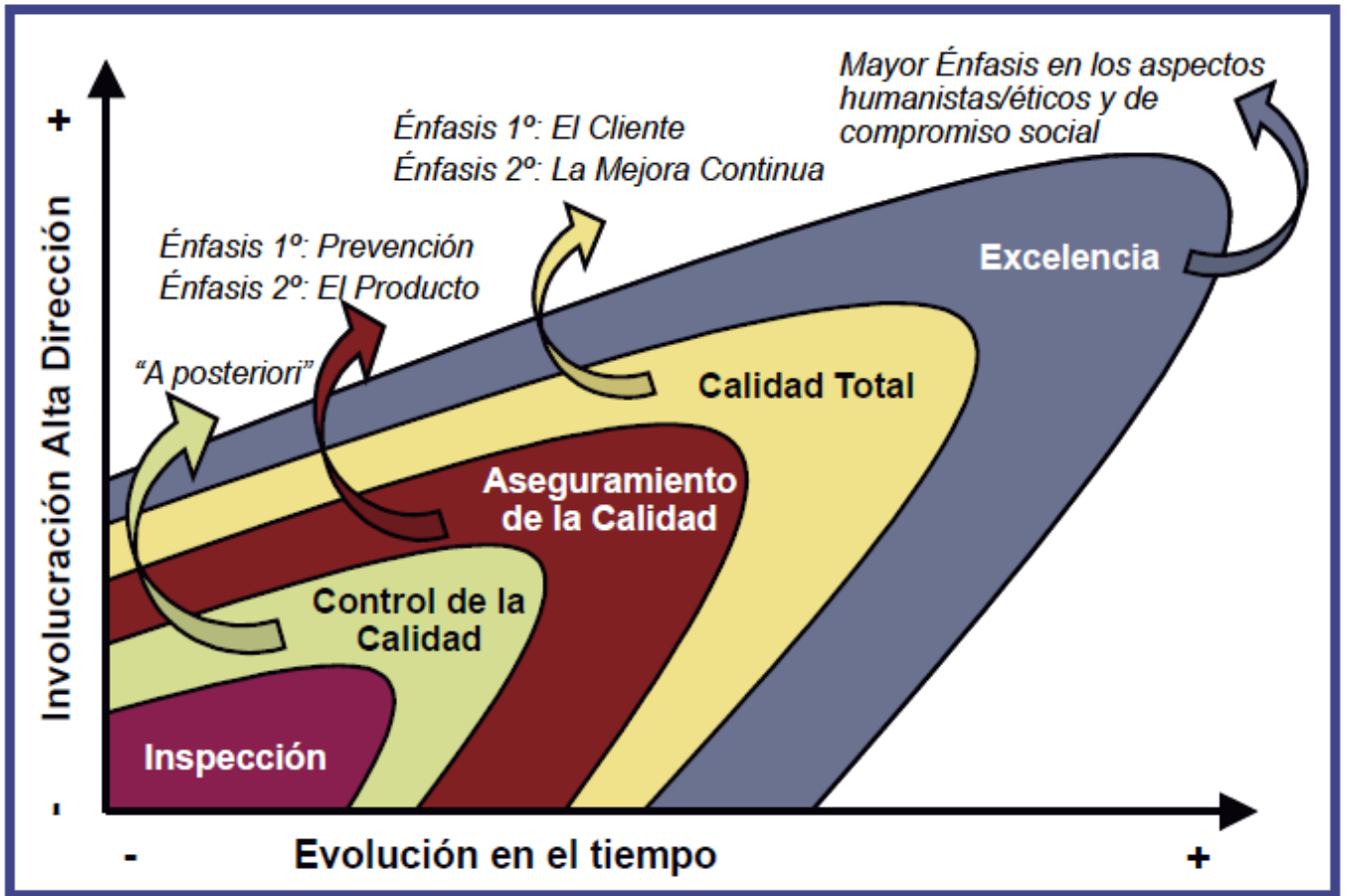


Gráfico 2: Diferencias entre las 3 Etapas de Calidad

ETAPAS ASPECTOS	Control de calidad	Aseguramiento de la calidad	Calidad Total
<i>Ámbito</i>	Producto	Proceso de producción y algunos servicios de apoyo	Todos los procesos
<i>Concepto de calidad</i>	Conformidad con las especificaciones	Aptitud para el uso	Satisfacción del cliente
<i>Orientación de la organización</i>	Producción/prestación del servicio	Producción/prestación del servicio	Cliente
<i>Responsabilidad</i>	Representante de la Dirección	Representante de la Dirección	Alta dirección como un equipo (resp. conjunta)
<i>Se actúa porque...</i>	Se detecta un error	Al proceso productivo	Hay objetivos
<i>Aplicación calidad</i>	Al producto	Al proceso productivo	A todos los procesos de la organización
<i>Actuación</i>	Corregir el error	Modificar el procedimiento	Mejora
<i>Actitud</i>	Reactiva	Reactiva	Proactiva
<i>Participación de las personas</i>	Sólo representantes de la Dirección	Formación del personal en calidad	Compromiso, motivación, participación de toda la organización
<i>Importancia de la participación</i>	No se espera participación	Importante	Imprescindible
<i>Creación de valor añadido</i>	No está	Si	Si
<i>Referencia</i>	Plan de inspección	Manuales de calidad y procedimientos	Sistema de gestión
<i>Filosofía</i>	Corrección	Prevención	Mejora continua

1.2. Significado actual de la calidad

La calidad hoy tiene un significado distinto al que poseía en su origen y en las diferentes etapas se añadidas anteriormente, como consecuencia de los cambios experimentados en los modelos de gestión empresarial. Hoy en día, con el término calidad nos referimos a la calidad de la gestión y de los resultados, es decir a cómo se gestiona una organización para ser más competitiva. Dicha gestión óptima o "Excelencia" incluye la disponibilidad de un sistema de aseguramiento de la calidad que garantice los requisitos especificados de productos/servicios, pero además incluye la satisfacción del cliente, la gestión de todos los procesos de la organización y la optimización de los recursos.

Dadas las connotaciones históricas del término "calidad", existe actualmente un debate en las organizaciones más punteras sobre la conveniencia de sustituir dicho término por el de "excelencia en la gestión".

En dicho sentido, conviene señalar el cambio dado por la EFQM al Modelo Europeo, pasando a partir de 1997 a denominarse "Modelo Europeo de Excelencia Empresarial" y, posteriormente, en 1999 "Modelo EFQM de Excelencia".

Según Reeves y Bednar (1994) la evolución que ha experimentado en el tiempo la calidad permite establecer cuatro enfoques básicos a su definición:

1. Calidad es Excelencia

2. Calidad es Valor (calidad es lo mejor pero condicionado por el uso actual y el precio de venta para el consumidor).

3. Calidad es conformidad con las especificaciones.

4. Calidad es igualar o exceder las expectativas de los clientes.

Por su parte, Garvin (1988) establece 5 enfoques para la calidad:

1. Enfoque Transcendente (se corresponde con la definición de calidad como excelencia).

2. Enfoque basado en el Producto (en función de las diferencias en la cantidad de algún atributo o característica que posee el producto).

3. Enfoque basado en el cliente (en las necesidades y expectativas de éste).

4. Enfoque basado en la producción (conformidad con las especificaciones).

5. Enfoque basado en el valor.

Podemos decir que todos los enfoques diferentes acerca de la calidad pueden inscribirse dentro de una clasificación más general que distingue entre calidad objetiva (derivada de la medición y verificación de la superioridad de un estándar o nivel de excelencia) y calidad percibida (que se refiere a la evaluación por parte del cliente).

La Asociación Española para la Calidad (1987) apunta que la satisfacción del cliente se alcanzará cuando coincidan la calidad programada, la calidad realizada y la calidad necesitada por el cliente.

La Calidad Programada es aquella establecida por la empresa como objetivo y que se concreta en las especificaciones de diseño para el producto o servicio.

La Calidad Realizada es aquella obtenida realmente tras la producción, que queda plasmada en el producto o servicio.

Por último, la Calidad que necesita el Cliente o Calidad necesaria es la demandada por éste, manifestada en sus exigencias y necesidades (gráfico 4).

La gestión de la calidad busca el lograr que dichos tres círculos de calidad sean concéntricos y coincidentes, es decir que exista el mayor ajuste posible entre las exigencias del mercado, la planificación y el cumplimiento de los objetivos.

Cualquier desajuste entre dichos círculos representará un gasto superfluo para la empresa o un índice alto de insatisfacción del cliente.

Si analizamos las posibles fuentes de insatisfacción del cliente como consecuencia de la falta de calidad, podemos encontrar dos posibles tipos:

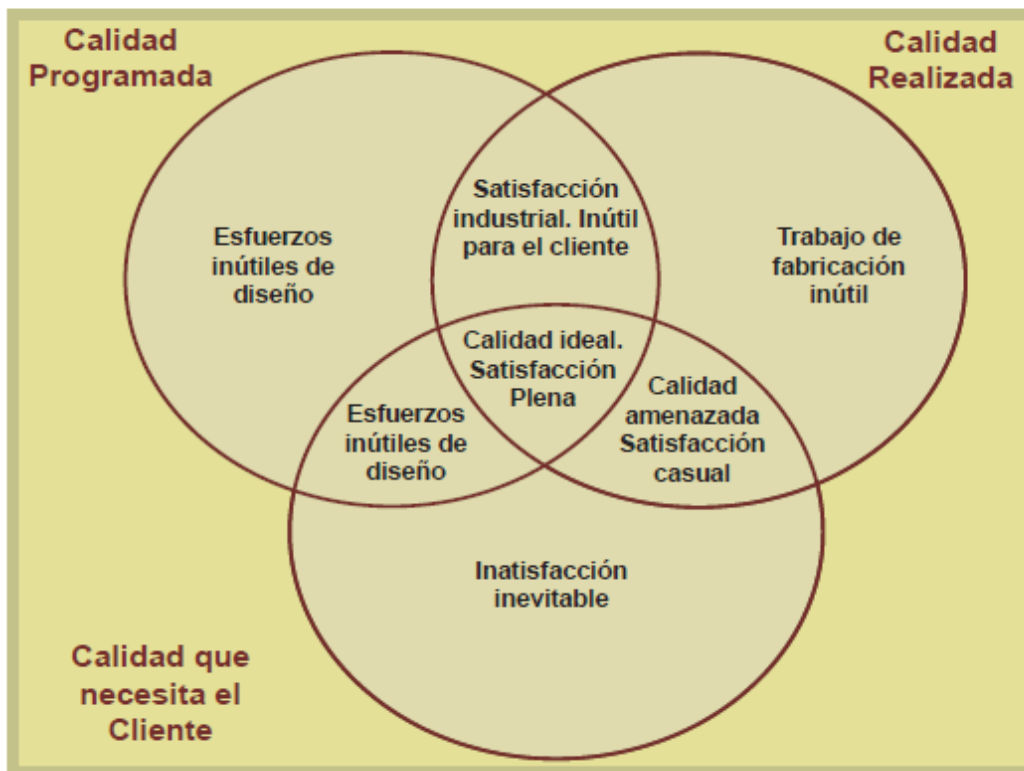
Insatisfacción Inevitable: originada como consecuencia de la falta de ajuste de la calidad programada y la realizada a las expectativas de calidad del cliente.

Insatisfacción Evitable: originada por la falta de ajuste entre la calidad realizada y las expectativas del cliente. Puede ser evitada si la calidad programada se plasma realmente en el producto/servicio final.

Cabe señalar que, en algún caso, aun cuando la calidad programada no coincida con la realizada, podrá existir una satisfacción de las expectativas del cliente.

Además de la calidad programada, realizada y necesaria, encontramos la Calidad Percibida por los clientes que es la que debe fijar el rumbo de las actuaciones de la organización para ajustar su producción a las necesidades del cliente.

Gráfico 4: Las 3 calidades



Si analizamos los elementos que conforman la Calidad Percibida, podemos diferenciar 3 ejes conformadores de la satisfacción del cliente con la calidad del producto/servicio:

1- Eje de Calidad Básico: que conduce a la Calidad Esperada.

El cliente da por supuestos en el producto/servicio los elementos incluidos dentro de este eje, y únicamente los percibe en caso de anomalía.

2- Eje de Calidad Complementario: que conduce a la Calidad Requerida.

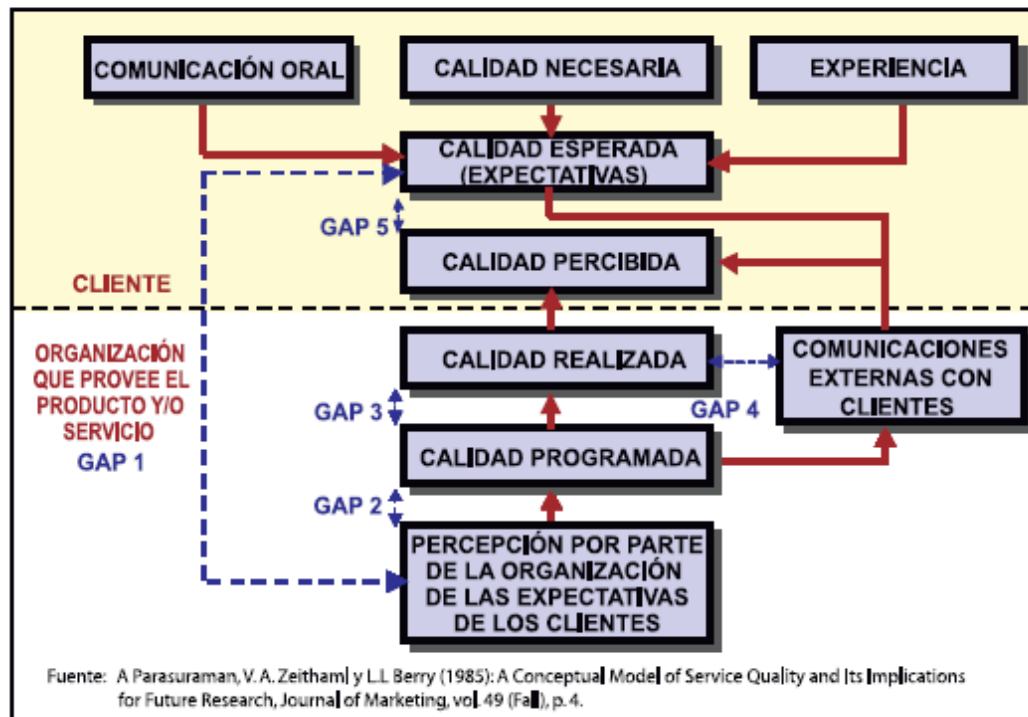
Dicho eje comprende aspectos que el usuario demanda del producto/servicio.

3- Eje de Calidad Simbólico: que conduce a la Calidad Latente. Se logra cuando el cliente descubre que el producto o servicio le proporciona algo que no esperaba

y que le satisface. Es actuando sobre las características del producto/servicio incluidas en este eje como en mayor medida se pueden conseguir mejoras en el Índice de Calidad Percibida por el cliente. Los aspectos incluidos en esta categoría se caracterizan porque tienen que producirse para que el cliente los perciba y, en este sentido, son muy notorios.

El cliente actual tiene exigencias potenciales ilimitadas, de las que, en muchas ocasiones, no es consciente. El conocimiento de dichas exigencias potenciales y la satisfacción de las mismas confiere a la organización una ventaja competitiva.

Gráfico 5: Modelo Conceptual de Calidad



Analizando el modelo conceptual de calidad (ver gráfico 5) podemos, según Parasuraman, Zeithaml y Berry (1985), observar 5 posibles desviaciones o GAP entre las diferentes calidades definidas anteriormente:

- **GAP 1:** Diferencia entre las expectativas de los clientes y la percepción de las mismas por parte de la organización.
- **GAP 2:** Diferencia entre la percepción por parte de la organización de las expectativas de los clientes y las especificaciones relativas a la calidad de servicio.
- **GAP 3:** Diferencia entre las especificaciones relativas a la calidad de servicio y la prestación del mismo.
- **GAP 4:** Diferencia entre la prestación del servicio y la comunicación externa con los clientes acerca de dicha prestación.
- **GAP 5:** Diferencia entre las expectativas de los clientes y los servicios percibidos.

La gestión de la calidad total se fundamenta en valores como la vocación humanista y de servicio, la orientación y el respeto a los clientes/usuarios, la búsqueda de la excelencia a través de la mejora continua de los resultados contemplados en todos los ámbitos (satisfacción del cliente/usuario, de las

personas que integran la organizaci3n, contribuci3n a la mejora de la sociedad y resultados de negocio). Para alcanzarla, habr3 que desarrollar una adecuada gesti3n de los clientes internos (capital humano, unidades y departamentos y externos), los recursos, incluyendo el conocimiento, el aprendizaje, la creatividad, la innovaci3n y el aprovechamiento de las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnolog3as, las alianzas y una 3ptima gesti3n de los procesos y las relaciones con los clientes.

De acuerdo con el **Modelo Malcolm Baldrige** (1999), son 11 los valores fundamentales de la calidad:

1. Calidad dirigida al cliente: La calidad es juzgada por los clientes, y por ello, deben tenerse en cuenta los atributos y caracter3sticas de sus productos y servicios que aportan valor al consumidor, persiguiendo la satisfacci3n, fidelizaci3n y retenci3n del cliente. Asimismo, habr3 de realizarse un an3lisis comparativo con respecto a lo que hace la competencia y a las posibles necesidades emergentes, consecuencia de los avances tecnol3gicos. La respuesta a los requerimientos del cliente y del mercado debe ser 3gil y r3pida.

2. Liderazgo: Este debe basarse en el establecimiento de unas directrices estrat3gicas y en el desarrollo de una orientaci3n al cliente, el establecimiento de unos valores claros y asumidos, as3 como en unas altas expectativas que involucren a todos los grupos de inter3s. Los l3deres deben asegurar el dise3o de estrategias, sistemas y m3todos para alcanzar la excelencia, estimular la innovaci3n y desarrollar el conocimiento y las capacidades. Los l3deres deben ser modelo a seguir, a trav3s de su comportamiento 3tico y papel personal en la planificaci3n, comunicaci3n, revisi3n de los logros alcanzados por la organizaci3n y reconocimiento de su personal, reforzando as3 los valores y expectativas, as3 como su propio liderazgo.

3. Mejora continua y aprendizaje: La mejora y el aprendizaje deben ser parte del trabajo diario, desarrollados tanto a nivel individual como global dentro de la organizaci3n, corregir los problemas en su origen. Ambos deben ser emprendidos aprovechando oportunidades para innovar y hacer mejor las cosas, as3 como para corregir los problemas.

4. Valorizaci3n del personal: El 3xito de una organizaci3n depende en gran medida del conocimiento, habilidades, creatividad innovadora y motivaci3n de su personal. La organizaci3n debe invertir en el desarrollo de sus recursos humanos, a trav3s de la formaci3n, el entrenamiento y la oferta a estas oportunidades de desarrollo profesional.

5. Respuesta r3pida: Respuesta r3pida y flexible a las necesidades y expectativas de los clientes e introducci3n de nuevos productos/servicios o mejora de los actuales. Se requiere la simplificaci3n de los procesos, la reducci3n de tiempos y de la estructura organizativa. Es preciso integrar los conceptos tiempo, calidad y objetivos de productividad.

6. Planificaci3n de la calidad y prevenci3n: Esta planificaci3n de la calidad debe tener en cuenta que los costes de la prevenci3n en la etapa de dise3o del producto/servicio son inferiores que los costes derivados de la correcci3n a lo largo del desarrollo del producto/servicio. La organizaci3n debe aprovechar las oportunidades para innovar y prevenir en los estadios m3s tempranos de los procesos. Asimismo, deber3 hacer extensible a los proveedores en la prevenci3n.

7. Amplia visi3n del futuro: La consecuci3n del liderazgo del mercado exige una firme orientaci3n al futuro y la determinaci3n de involucrar lo m3s ampliamente posible a los grupos de inter3s (clientes, personal, proveedores, los accionistas, la ciudadan3a y la sociedad en su conjunto). La organizaci3n debe anticiparse en diversos 3mbitos a la hora de llevar a cabo la planificaci3n estrat3gica, como puede ser en lo relativo a las expectativas de sus clientes, las nuevas oportunidades de negocio, la globalizaci3n progresiva del mercado, el desarrollo tecnol3gico, nuevos segmentos de clientela y nuevos mercados, nuevos requerimientos normativos, expectativas de los ciudadanos/sociedad y a los cambios en la estrategia de los competidores.

8. Gestión basada en hechos: La estrategia de la organización debe incluir y apoyar se en el seguimiento, evaluación y análisis de los resultados alcanzados con base en información relevante (basada en indicadores o medidas de realización) de los procesos clave, rendimientos y resultados, lo que permitirá llevar a cabo los mecanismos convenientes de ajuste, con el fin de alcanzar los objetivos estratégicos de la organización.

9. Desarrollo de las alianzas: Las alianzas internas (con los empleados y sus representantes, unidades dentro de la organización) y externas (clientes, proveedores, organizaciones educativas, incluyendo las alianzas estratégicas) podrán facilitar la consecución de las estrategias diseñadas y deberán desarrollar objetivos de continuidad, articulando las bases de mutua inversión.

10. Responsabilidad pública y social: Dichas responsabilidad deberán basarse en los principios de ética en los negocios y protección de la salud pública, la seguridad y el medio ambiente.

11. Orientación a los resultados: Los resultados deberán orientarse a la creación de valor, y de forma equilibrada, para todos los grupos de interés (clientes, personal, proveedores, los accionistas, la ciudadanía y la sociedad en su conjunto), de forma tal que la organización deberá considerar en su estrategia todas las necesidades de dichos grupos.

Por su parte, según el **Modelo EFQM** de Excelencia, la excelencia se define como el modo sobresaliente de gestionar la organización y obtener resultados, mediante la aplicación de los siguientes 8 conceptos fundamentales:

1. Orientación hacia los resultados: La organización debe orientar sus actuaciones a la satisfacción de las necesidades de todos los grupos de interés relevantes para la organización (sus personas, los clientes, los aliados con los que establece relaciones de colaboración y cooperación, la sociedad en su conjunto, así como todos aquellos que tiene intereses económicos en la organización), buscando el equilibrio y priorizando.

2. Orientación al cliente: La organización debe orientar sus procesos

a satisfacer las necesidades y expectativas de sus clientes (tanto las presentes como las futuras que pudieran surgir), quienes son, en última instancia, los árbitros de la calidad del servicio/producto.

3. Liderazgo y constancia de objetivos: El equipo directivo de la organización debe estar concienciado, comprometido e implicado en la cultura de la excelencia, deben tener una visión emprendedora de cómo será la organización en el futuro.

4. Gestión por procesos y hechos: La organización excelente gestiona las actividades en términos de procesos, identificando los propietarios y definiéndolos con detalle, y desarrollando las correspondientes actividades de mejora en base a información relevante y aplicando sistemas de gestión de la calidad.

5. Desarrollo e implicación de las personas: Las personas son el activo más importante de la organización y ésta debe procurar el promover que se compartan los valores y propiciar un clima de confianza y asunción de responsabilidades, así como del desarrollo personal y profesional de sus personas.

6. Aprendizaje, innovación y mejora continuos: Dentro de la organización debe existir una gestión adecuada del conocimiento, las experiencias, la creatividad e innovación, en el marco de una cultura de mejora continua.

7. Desarrollo de Alianzas: La búsqueda de la excelencia debe pasar por el establecimiento de relaciones de colaboración/cooperación, mutuamente beneficiosas, articuladas en la confianza, en compartir

conocimientos y en una adecuada integración, con el fin de aportar valor añadido y mejoras en el servicio a los clientes.

8. Responsabilidad Social: La organización debe actuar desde posicionamientos éticos y objetivos ambiciosos de mejora continua en cuanto a perseguir el ir más allá de las expectativas y las normativas de obligado cumplimiento.

2. EL MODELO EFQM DE EXCELENCIA

2.1. EL PORQUÉ DE UN MODELO DE EXCELENCIA PARA LA ADMINISTRACIÓN

Por modelo de excelencia entendemos aquel referente estratégico en una serie de grandes capítulos o materias clave dentro de la organización que, a su vez, se descomponen en áreas que nos marcan las pautas o mejoras prácticas a seguir para alcanzar la excelencia dentro de la organización.

La adopción de modelos universales de gestión de la Calidad Total para la mejora de la gestión en las Administraciones Públicas constituye, al igual que en el sector privado, un instrumento valioso de búsqueda de la excelencia en los servicios que prestan, con el fin de cumplir al máximo las expectativas de los ciudadanos, con templados como clientes de sus servicios. Ello facilita la comprensión de las dimensiones más relevantes de la realidad de la organización y permite establecer criterios de comparación con las mejores prácticas identificadas en otras organizaciones (benchmarking) y el intercambio de experiencias.

En dicho sentido, la tendencia actual en nuestro entorno cultural más cercano y, en concreto, en el ámbito público en España, es hacia la adopción del Modelo EFQM de Excelencia como modelo de referencia.

El Modelo EFQM (de la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad) posee como virtud fundamental su flexibilidad y carácter orientativo, motivador y abierto, que sirve de marco de referencia para establecer el proceso de mejora en la gestión, de orientación para las organizaciones que se embarcan por primera vez con la calidad, así como para aquellas otras organizaciones más maduras en materia de calidad.

El Modelo permite establecer un enfoque y marco de referencia objetivo, riguroso y estructurado para el diagnóstico de la organización y proporciona una herramienta para lograr la coherencia, al establecer las líneas de mejora continua hacia las cuáles deben dirigirse los esfuerzos de la organización, comparándola con otras similares consideradas las mejores en su clase. La aplicación del Modelo al Sector Público permite una amplia capacidad de juego y riqueza de matices y puede ser aplicado a cualquier tipo de organización sea cual sea su tamaño y ámbito de actuación (sanidad, educación, hacienda, cultura, etc.) y la forma jurídica que adopte la organización.

El Modelo EFQM constituye un valioso referente en la gestión hacia la excelencia y posee múltiples aplicaciones y de él se pueden extraer diferentes beneficios. Según el acercamiento que haga una organización, las utilidades del mismo pueden concretarse en las siguientes:

- Es el Modelo adoptado por varias Administraciones Públicas como referente.
- Permite establecer un marco de referencia u excelencia global, que recoge las pautas o prácticas que debe seguir cualquier organización (o unidad administrativa dentro de ésta) que quiera dirigirse a la excelencia y compararse con dicho modelo, proporcionando un instrumento para lograr la coherencia en la dirección a seguir.
- Permite compararse con otras organizaciones.
- A través de la Autoevaluación, proporciona un enfoque objetivo, riguroso y estructurado para el diagnóstico y mejora continua. La autoevaluación constituye una herramienta que permite a la organización llevar a cabo un examen global, sistemático y regular de sus actividades y resultados, definiendo en qué situación se encuentra, estableciendo una foto fija de la organización, e

identificando las áreas de mejora a considerar en sus planes de actuación. Asimismo, permite el análisis de la evolución en el tiempo de la organización en el camino hacia la excelencia.

- Incluye los diversos componentes de la gestión de la calidad total en un modelo, lo que constituyen la base sobre la que se articulan tanto el análisis como la transformación de la organización.
- Permite la formación e involucración del personal en la mejora continua, motivándolo en la consecución de unos mismos objetivos.
- Permite la motivación del personal en las actividades de formación, en la constitución de equipos de mejora y en la definición de planes de mejora

2.2. ESTRUCTURA DEL MODELO EFQM DE EXCELENCIA

El Modelo EFQM establece **nueve criterios básicos**, cinco a nivel de **agentes facilitadores** (Liderazgo, Política y Estrategia, Personas, Alianzas y Recursos y Procesos) y cuatro a nivel de **resultados** (Resultados en los Clientes, Resultados en las Personas, Resultados en la Sociedad y Resultados Clave).

La lectura del Modelo es la siguiente: Los resultados excelentes con respecto al Rendimiento de la Organización, a los Clientes, las Personas y la Sociedad se logran mediante un Liderazgo que dirija e impulse la Política y Estrategia, las Personas de la Organización, las Alianzas y los Recursos, así como los Procesos. Las flechas del esquema reflejan la naturaleza dinámica del Modelo, indicando que la innovación y el aprendizaje permiten un feedback o retroalimentación que potencia la labor de los agentes facilitadores, lo que a la postre produce una mejora de los resultados.

El Modelo entiende por **agentes facilitadores** al conjunto de criterios cuyo enfoque realizado por la organización es relevante para la consecución de la excelencia en los resultados de la misma.

Por otra parte, bajo la denominación de **resultados** se incluyen aquellos criterios que permiten valorar lo que se ha conseguido o se está logrando en la organización, contemplado tanto en términos de lo conseguido realmente por ésta como de los objetivos propios de la misma. En la filosofía del Modelo se pone énfasis en la importancia del **ciclo de mejora PDCA** (gráfico 63). Para ello, podemos encontrar un esquema lógico denominado por este **REDER** (RADAR en inglés), conformados por 5 elementos: Resultados y 4 elementos dentro de los criterios Agentes Facilitadores (Enfoque, Despliegue, Evaluación y Revisión) que se corresponden con Planificar, Hacer, Verificar y Actuar, respectivamente, del ciclo PDCA.

Por **Resultados** entendemos los logros, tanto en términos económicos y financieros como operativos y de satisfacción de las expectativas de todos los grupos de interés de la organización como consecuencia del enfoque estratégico y del despliegue.

Para la consecución de dichos resultados la organización deberá realizar un Enfoque o planteamiento de los criterios sólidamente fundamentados e integrados en todos los aspectos de la organización. Dichos enfoque deberán tener un **Despliegue** de manera sistemática para asegurar una implantación completa.

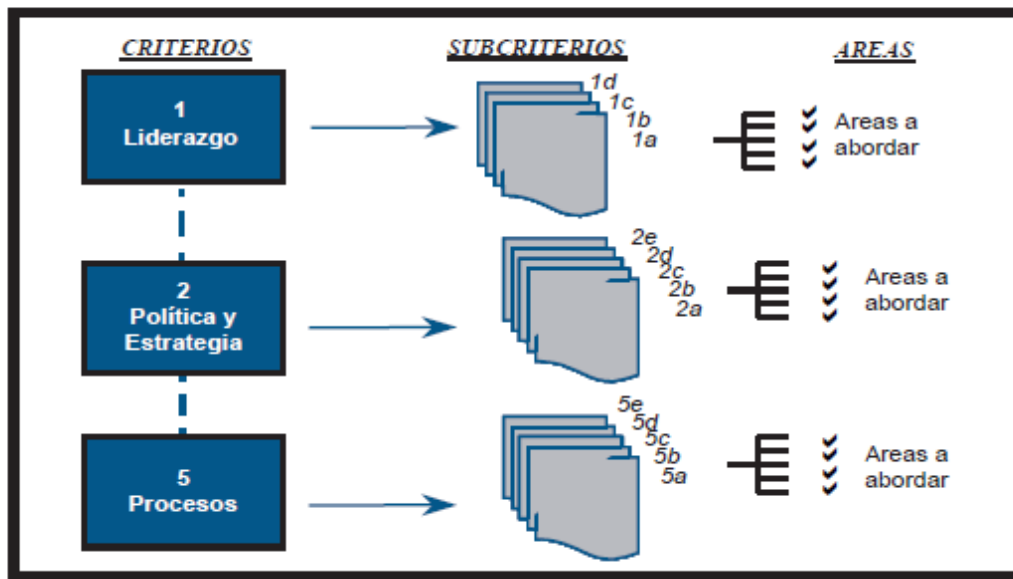
Por último, la organización deberá Evaluar y Revisar la efectividad de los enfoques y despliegues utilizados, identificando y estableciendo prioridades para, a continuación, planificar e implantar las mejoras precisas en base a las conclusiones de la evaluación.

Los criterios permiten evaluar el posicionamiento de una organización hacia la excelencia. Cada uno de ellos está definido a nivel global y se estructura, a su vez, en un número variable de subcriterios a considerar de cara a la evaluación.

Por último, cada subcriterio incluye unas áreas orientativas a abordar, las cuales no son prescriptivas ni exclusivas. Conviene señalar que muchas de las áreas son contempladas de forma paralela por varios subcriterios. Ello es así porque se pretende analizar una realidad (la organización) desde distintos ángulos

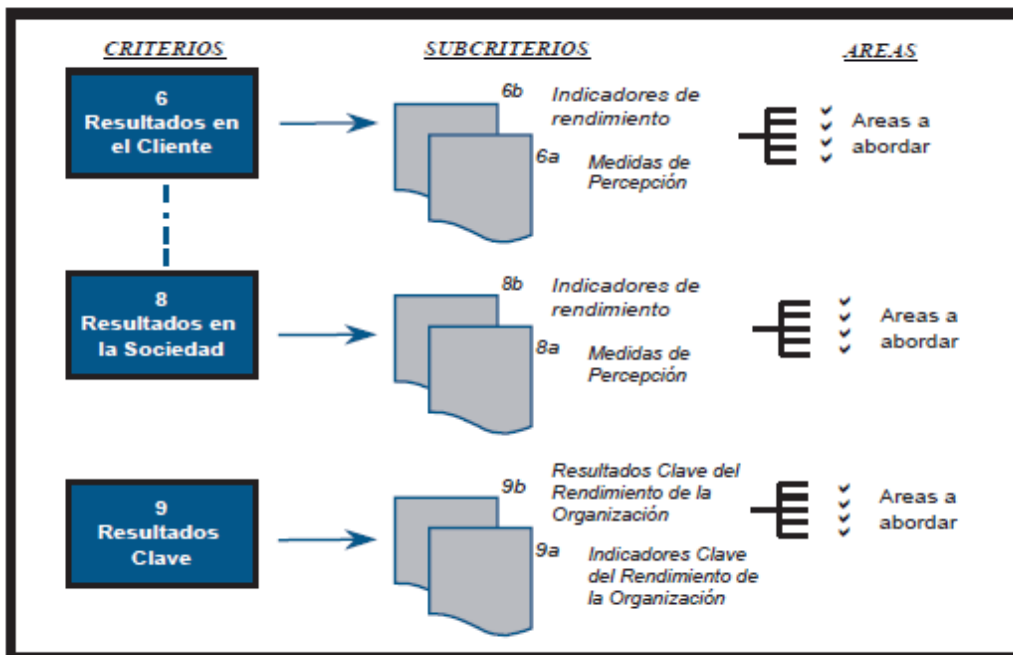
o perspectivas de referencia que, en su conjunto, conforman la realidad global de la organizaci3n.

Gráfico 62: Estructura en los Criterios Agentes Facilitadores



El número de subcriterios en los que se estructuran los cinco criterios dentro de agentes facilitadores es de cinco, salvo para el criterio Liderazgo que se descompone en cuatro subcriterios. Por su parte, los criterios resultado se subdividen siempre en dos subcriterios.

Gráfico 63: Estructura en los Criterios Resultados



A continuaci3n se exponen y definen los diferentes criterios y subcriterios en los que se despliega el modelo EFQM, previamente adaptados a la Administraci3n de la Comunidad de Madrid.

La Administración de Madrid ha adoptado el Modelo EFQM de Excelencia como referente en la búsqueda de la excelencia en los servicios públicos prestados al ciudadano de esta Comunidad Autónoma.

El Plan Marco de Mejora y Calidad de los Servicios de la Administración de Madrid, estableció en su Actuación, dedicada a Autoevaluación, seguimiento y control, la previsión de realización de evaluaciones de la calidad por los propios Órganos administrativos, unidades y centros, adoptando como referente el Modelo EFQM de Excelencia de la Fundación Europea de Gestión de la Calidad Total.

En este Decreto se establecen los medios para que el Plan Marco de Mejora y Calidad de los Servicios se haga efectivo, creando el ámbito general para la evaluación de la calidad de los servicios que presta la Administración, definiéndola y estableciendo sus tipos, contenido, desarrollo y criterios y subcriterios adaptados a las peculiaridades de esta Administración Autónoma, haciendo especial hincapié en la necesidad de conocer en todo momento la opinión, expectativas y necesidades de los ciudadanos destinatarios de los servicios y prestaciones públicas.

El Decreto es de aplicación a los servicios que prestan todos los Órganos administrativos, unidades y centros de la Administración General de la Comunidad de Madrid y se establece que la evaluación de la calidad podrá ser de dos tipos, autoevaluación y evaluación externa.

a) Autoevaluación: Es la realizada por los propios Órganos administrativos, unidades y centros, con el fin de permitir a sus responsables identificar posibles mejoras y corregir deficiencias, establecer o proponer los correspondientes programas o actuaciones de mejora y en definitiva, orientar su actividad de dirección y gestión con criterios de mejora continua y calidad. Esta autoevaluación podrá realizarse de forma simplificada o extensa.

Las autoevaluaciones simplificadas extensas se llevarán a cabo mediante un Cuestionario de Evaluación, y se realizarán en dos fases:

- a) La contestación al Cuestionario.
- b) La medición del nivel de calidad por la Dirección General de Calidad de los Servicios, previo análisis de los datos aportados.

Las autoevaluaciones extensas se llevarán a cabo mediante Formularios de Evaluación y se realizarán en dos fases:

- a) La contestación al Formulario, aprobado por Orden de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial,
- b) La realización de un informe de la Dirección General de Calidad de los Servicios conteniendo la medición del nivel de calidad, previo análisis de los datos aportados y, si se estima oportuno, visita al Órgano, unidad o centro evaluado.

b) Evaluación externa: Es la realizada por la Consejería de Presidencia y Administración

Territorial, a través de la Dirección General de Calidad de los Servicios o entidad que ésta designe, con la finalidad de contrastar los resultados de las autoevaluaciones anteriormente realizadas.

Las posibles mejoras que puedan deducirse de la realización de las evaluaciones de la calidad deberán ser acometidas por el Órgano correspondiente, aquellas mejoras que requieran un estudio previo para su solución, podrán ser transmitidas a los respectivos grupos de mejora.

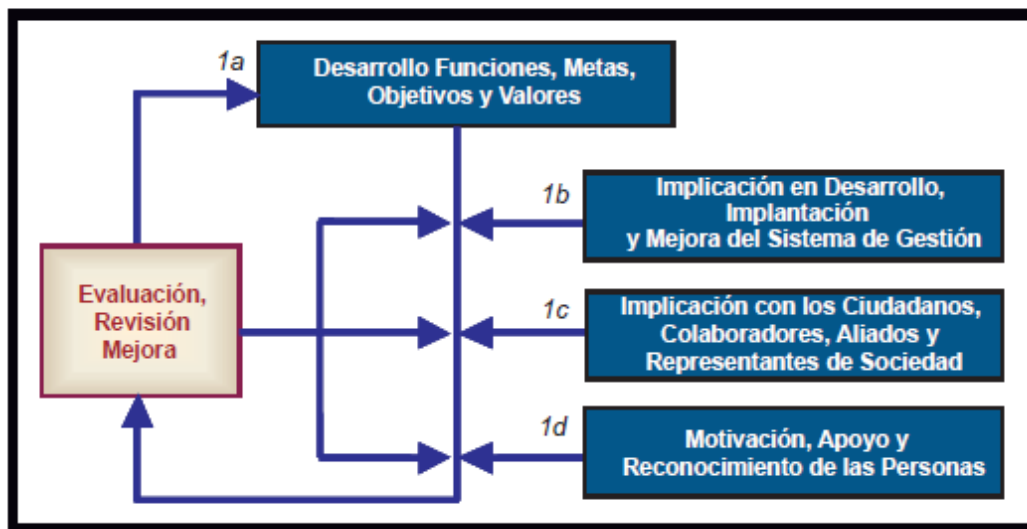
A continuación se exponen y definen los diferentes criterios y subcriterios en los que se despliega el modelo EFQM, previamente adaptados a la Administración de la Comunidad de Madrid.

2.2.1. Criterio 1: Liderazgo

Este Criterio analiza las actuaciones de los responsables del Órgano, unidad o centro, en su acción de dirigirlo hacia la calidad: el estímulo, apoyo y fomento de la calidad en la Administración por cada uno de los niveles de responsabilidad.

Se subdivide en 4 subcriterios, de acuerdo con el esquema siguiente:

Gráfico 64: Estructura del Criterio 1: Liderazgo



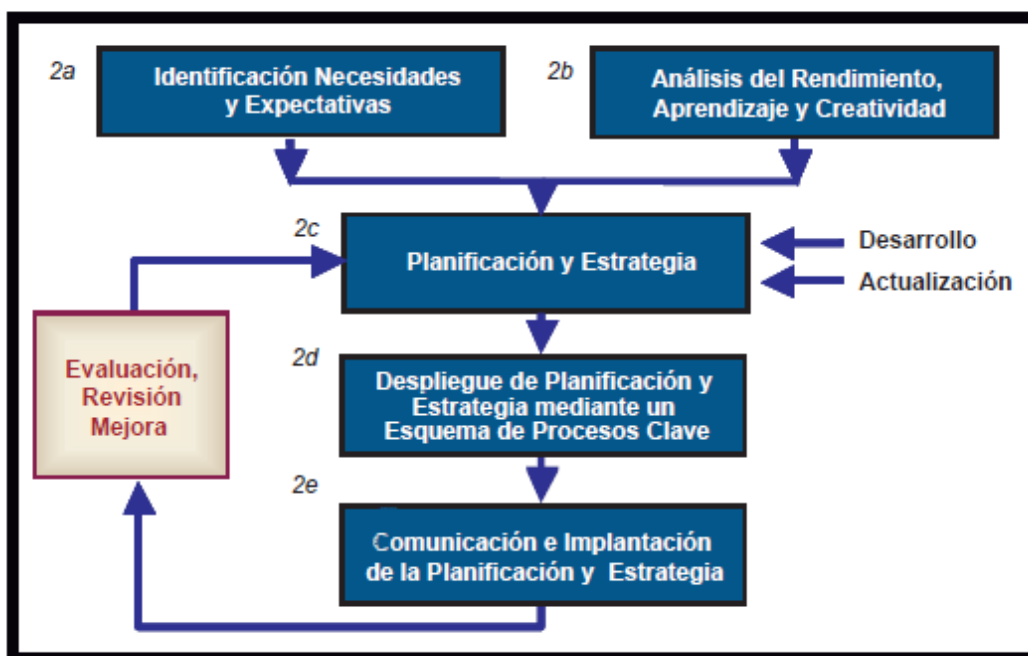
- **Subcriterio 1a:** Desarrollo de la misión, visión y valores del Órgano, unidad o centro por parte de sus responsables actuando como modelo de referencia dentro de una cultura de gestión de la calidad en la organización.
- **Subcriterio 1b:** La implicación personal de los responsables del Órgano, unidad o centro para garantizar la implantación, desarrollo y mejora continua del sistema de gestión del Órgano.
- **Subcriterio 1c:** La implicación de los responsables del Órgano, unidad o centro con los ciudadanos destinatarios de su actividad, agentes externos y representantes de la sociedad.
- **Subcriterio 1d:** La motivación, apoyo y reconocimiento de los empleados públicos por los responsables del Órgano, unidad o centro.

2.2.2. Criterio 2: Planificación y Estrategia

La planificación es aquella con la que cuenta cada Órgano, unidad o centro y está aprobada formalmente. Por su parte, la estrategia es el conjunto de objetivos, propósitos o metas que el Órgano, unidad o centro, se plantea a corto plazo, con la finalidad de prestar los servicios encomendados.

En este criterio se analiza la implantación, desarrollo y cumplimiento de los fines del Órgano, unidad o centro, así como las vías de revisión y actualización de la planificación y estrategia. Se subdividen en 5 subcriterios, de acuerdo con el esquema siguiente:

Gráfico 65: Estructura del Criterio 2: Planificación y Estrategia



- **Subcriterio 2a:** Las necesidades y expectativas actuales y futuras de los grupos de interés son el fundamento de la planificación y estrategia del Órgano administrativo.
- **Subcriterio 2b:** La información procedente de las actividades relacionadas con la medición del rendimiento, investigación, aprendizaje y creatividad son el fundamento de la planificación y estrategia del Órgano administrativo.
- **Subcriterio 2c:** El desarrollo, revisión y actualización de la planificación y estrategia.
- **Subcriterio 2d:** La ejecución de la planificación y estrategia desarrollando los correspondientes procesos.
- **Subcriterio 2e:** La comunicación e implantación de la planificación y la estrategia

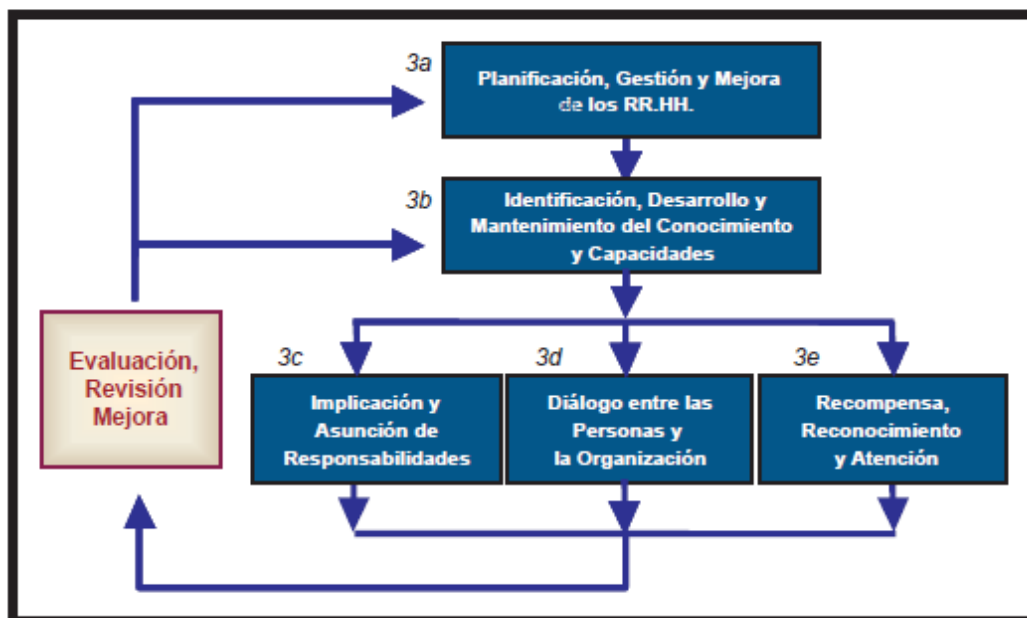
2.2.3. Criterio 3: Personal

Con el término persona, se incluye tanto a los empleados (funcionarios y laborales) como a aquellas otras personas que contribuyen dentro del Órgano administrativo a dar servicio al ciudadano, como pueden ser los becarios, voluntarios o colaboradores.

Conviene señalar que las organizaciones pertenecientes al sector público presentan ciertas restricciones en su margen de actuación con respecto a la gestión del personal. Dichas restricciones se deben a la existencia de unos Órganos o unidades administrativas de carácter horizontal, que fijan algunos límites de actuación, principalmente en base a criterios presupuestarios y de búsqueda de homogeneización de las condiciones laborales para cada categoría dentro de una misma Administración Pública.

Este criterio analiza la gestión de las personas que integran el Órgano, unidad o centro, el aprovechamiento de los conocimientos de cada empleado público, así como el desarrollo de todo el potencial de los recursos humanos en su globalidad, todo ello en relación con la mejora continua de la gestión pública y de la calidad del servicio prestado. El Órgano administrativo debe gestionar óptimamente su capital humano dentro del margen de maniobra que posea.

Gráfico 66: Estructura del Criterio 3: Personal



La Evaluación deberá demostrar :

- **Subcriterio 3a:** La planificación, gestión y mejora de los recursos humanos, en la medida de las competencias del propio Órgano, unidad o centro.
- **Subcriterio 3b:** La identificación, desarrollo y mantenimiento del conocimiento y de la capacidad de las personas del Órgano, unidad o centro.
- **Subcriterio 3c:** La implicación y asunción de responsabilidades, compromisos, autonomía e iniciativas por parte de todos los empleados públicos miembros del Órgano, unidad o centro.
- **Subcriterio 3d:** La existencia de un diálogo y comunicación efectiva entre los empleados públicos y la organización.
- **Subcriterio 3e:** La recompensa, reconocimiento, y atención a los empleados públicos del Órgano, unidad o centro.

2.2.4. Criterio 4: Recursos y Alianzas

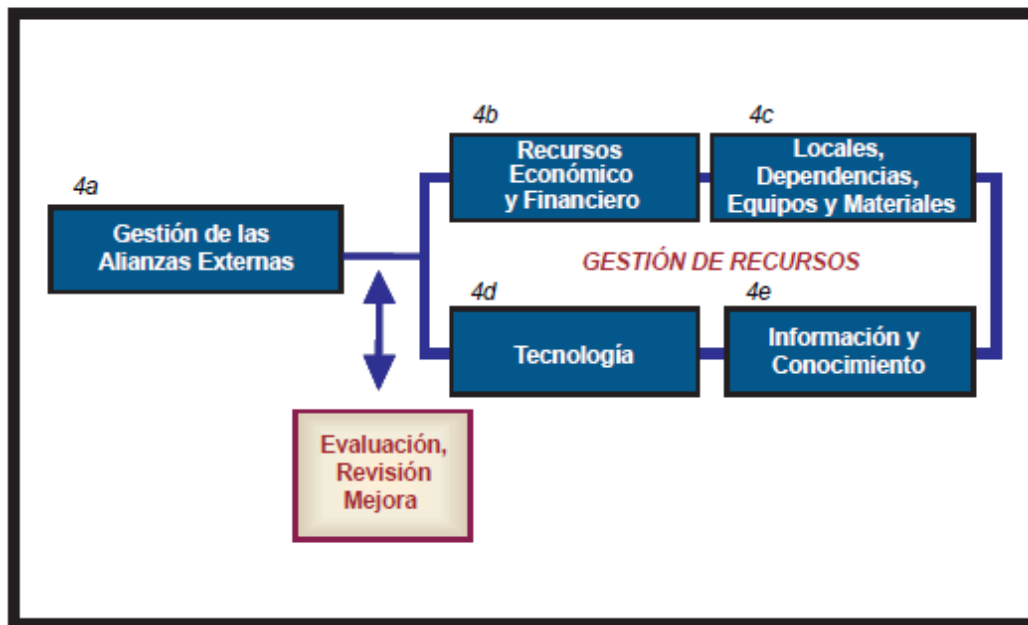
Por alianzas externas se entienden tanto las relaciones con otras administraciones públicas o Órganos administrativos, colaboración o cooperación con Órganos o instituciones tanto públicas como privadas, relaciones con individuos externos a la organización, como las relaciones con proveedores de servicios o productos.

Los recursos internos incluyen tanto los de índole económica y financiera como los activos fijos (terrenos, locales, edificios, infraestructuras e instalaciones, equipos y materiales), la tecnología, la información y el conocimiento.

Las organizaciones en el ámbito del sector público se encuentran en muchas ocasiones sujetas a unas limitaciones y presiones (incluidas las de tipo político, fijadas por el Órgano que gobierne dicha Administración Pública) de tipo legal y normativo que suponen una barrera en la gestión de sus recursos tanto económicos como financieros. Asimismo, se ven limitadas presupuestariamente, y de forma significativa, a la hora de asignar recursos en función de las necesidades inherentes a su política y estrategia a corto, medio y largo plazo. Por último, también poseen restricciones en su capacidad para generar recursos económicos suplementarios con que financiar sus actividades.

La gesti3n de las alianzas externas y de los recursos debe estar enfocada al desarrollo correcto de la estrategia de la organizaci3n.

Gráfico 67: Estructura del Criterio 4: Recursos y Alianzas



La evaluación debe demostrar:

- **Subcriterio 4a:** El desarrollo y gestión de convenios, acuerdos alianzas y relaciones externas, cuando éstas sean posibles desde el punto de vista competencial.
- **Subcriterio 4b:** La gestión de los recursos económicos y financieros.
- **Subcriterio 4c:** La gestión de los edificios, los equipos y los materiales.
- **Subcriterio 4d:** La gestión de la tecnología.
- **Subcriterio 4e:** La gestión de los recursos de los sistemas de información y de conocimiento.

2.2.5. Criterio 5: Procesos

Se entenderá por procesos en el ámbito administrativo la secuencia ordenada de actividades, incluidos los trámites de los procedimientos administrativos, interrelacionadas entre sí, precisas para dar respuesta o prestar servicio al ciudadano, como cliente, usuario o beneficiario de servicios o prestaciones públicas. Este criterio analiza la identificación, gestión, revisión y mejora de todas las actividades del Órgano, unidad o centro, a través de sus procesos de funcionamiento y de prestación de servicios, para asegurar el mejor ejercicio de sus competencias y funciones y un mejor servicio a los ciudadanos.

Los procesos se caracterizan por:

- Están orientados a:
 - crear valor,
 - obtener resultados,
 - satisfacer a las necesidades u expectativas del ciudadano.
- Dar respuesta a las funciones asignadas a la organización
- Se componen de un inicio y un final definidos.
- Reflejan los flujos de información, de documentos y materiales.

- Reflejan las relaciones con ciudadanos, proveedores y entre diferentes unidades (clientes internos) u otras organizaciones.
- Son horizontales y atraviesan diferentes unidades funcionales.

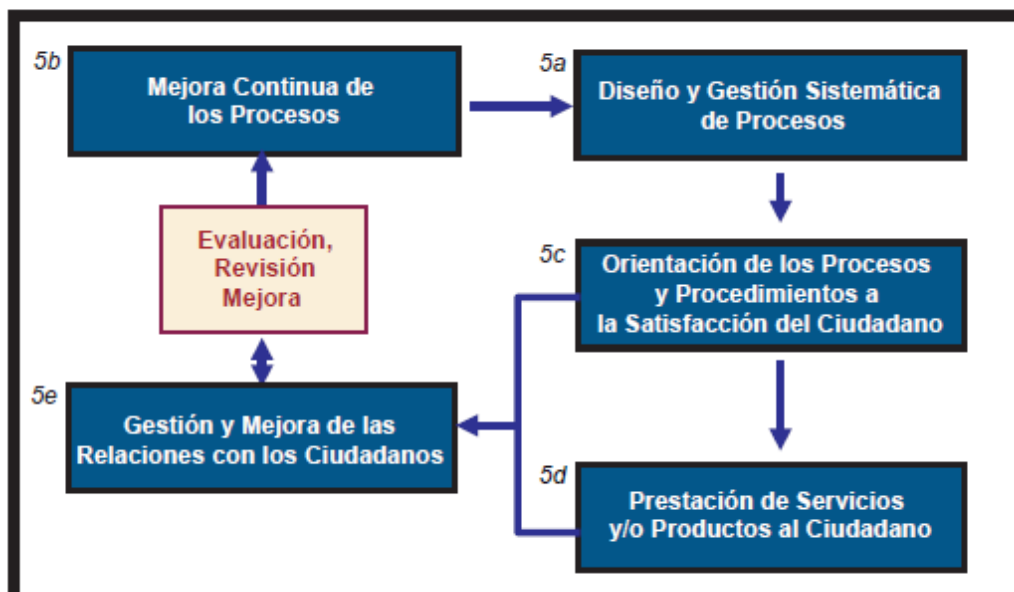
Los procesos podrán ser claves o primarios –inciden directamente en el servicio/producto clave que demanda de la organización el ciudadano–, o bien de apoyo o secundarios –cuyo objeto es facilitar el desarrollo de los procesos clave en ámbitos tales como el administrativo, informático, la reprografía, la gestión económica-financiera, etc.

Por otra parte, la organización deberá identificar y cuidar los procesos críticos, es decir aquellos que inciden de forma directa en los resultados que alcance la organización (por ejemplo la atención al ciudadano, formación del personal, planificación estratégica, planificación de la calidad, sistemas de gestión medioambiental, prevención de riesgos laborales, gestión de quejas, reclamaciones y sugerencias, etc.).

Un proceso se compone de los siguientes elementos:

- Nombre del proceso.
- Objetivo y alcance.
- Propietario o responsable del proceso.
- Actividades dentro del proceso y tareas dentro de dichas actividades.
- Normativa aplicable (formas de inicio y resolución, plazos de resolución, órganos competentes, etc.)
- Proveedores (en su caso).
- Ciudadanos (clientes externos), entendidos como los más próximos destinatarios de los servicios/productos que ofrece la organización. Hablaremos de cliente interno cuando el más próximo destinatario del servicio/ producto sea otro empleado o unidad administrativa dentro de la organización, y que, a su vez, añade valor a la cadena productiva.
- Documentación que entra.
- Documentación generada.
- Puntos de control.
- Indicadores de gestión.

Gráfico 68: Estructura del Criterio 5: Procesos



- **Subcriterio 5a:** Identificación, diseño y gestión sistemática de los procesos clave para la buena gestión del Órgano.
- **Subcriterio 5b:** La revisión e introducción de las mejoras necesarias en los procesos, y en su caso en los procedimientos administrativos, a fin de satisfacer plenamente a los empleados, ciudadanos, empresas, asociaciones representativas, grupos de interés etc.
- **Subcriterio 5c:** Diseño y desarrollo de los servicios y prestaciones públicas basándose en las necesidades y expectativas de los ciudadanos.
- **Subcriterio 5d:** La oferta y prestación de servicios públicos y aplicación de los procedimientos administrativos.
- **Subcriterio 5e:** La gestión y mejora de las relaciones con los ciudadanos destinatarios de los servicios y prestaciones públicas.

2.2.6. Criterio 6: Resultados en el Ciudadano

En el Modelo EFQM el criterio 6 se llama Resultados en el Cliente, donde el término cliente es entendido como el destinatario último o beneficiario de la actividad, productos o servicios de las organizaciones.

En el Sector Público, el cliente es el ciudadano, entendido en una doble vertiente. Por una parte se refiere a los usuarios de los servicios públicos. Por otra parte, incluye a los contribuyentes a la financiación de la Administración Pública, es decir todos los ciudadanos en general (usuarios o no de los servicios), potenciales destinatarios del servicio y razón de ser de cada organización en el ámbito del sector público.

En el marco de la filosofía de la calidad total o excelencia, el ciudadano es contemplado como un cliente repleto de derechos y, en última instancia, el árbitro de la calidad del servicio/producto y al que hay que satisfacer las necesidades y expectativas.

Por tanto, la calidad de los servicios que ofrece la organización está determinada por el nivel de aceptación o de rechazo que experimentan los clientes de los mismos.

Dado que la calidad es juzgada por los clientes (en este caso ciudadanos), deberán identificarse y tenerse en cuenta los atributos y características de los servicios/productos que éste valora que así son percibidos por el destinatario, persiguiendo su satisfacción, fidelización y retención. Asimismo, habrá que conocer el nivel de expectativas o importancia que otorgan los ciudadanos a cada atributo que define el servicio. Por último, habrá que conocer el nivel de satisfacción con respecto a cada atributo y al conjunto del servicio. Como consecuencia, será necesario diferenciar en grupos o segmentar a los ciudadanos atendiendo a su diferente tipología de requerimientos, necesidades y expectativas con respecto al servicio.

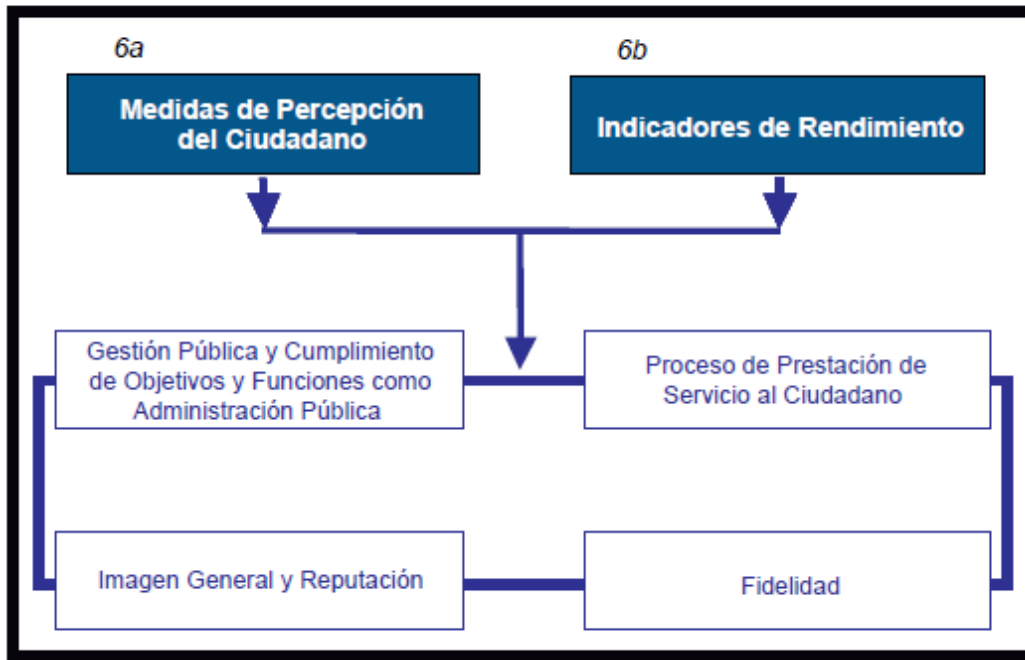
La organización perteneciente a la Administración Pública debe, por tanto, orientar sus procesos de servicio y sus procedimientos administrativos a satisfacer las necesidades y expectativas de todos sus ciudadanos, tanto desde el punto de vista del servicio prestado como de la adecuada gestión pública, teniendo en cuenta tanto las presentes como las futuras que puedan surgir.

Los Órganos administrativos prestan servicios conforme a las líneas de la política diseñada por el Gobierno de la Junta de Madrid, debiendo además rendir cuentas ante los responsables políticos, que son los representantes de los ciudadanos.

Este criterio analiza qué logros está alcanzando el Órgano administrativo con relación a la satisfacción de los ciudadanos a los que presta servicio o destinatarios de su actividad.

Se subdivide en 2 subcriterios, de acuerdo con el esquema siguiente:

Gráfico 69: Estructura del Criterio 6: Resultados en el Ciudadano



La evaluación deberá demostrar:

- **Subcriterio 6a:** Medidas de percepción: Las percepciones de los ciudadanos destinatarios sobre los servicios y prestaciones públicas.
- **Subcriterio 6b:** Indicadores de rendimiento: Instrumentos internos que utiliza el Órgano, unidad o centro para cuantificar su eficacia en la satisfacción de las necesidades y expectativas del personal.

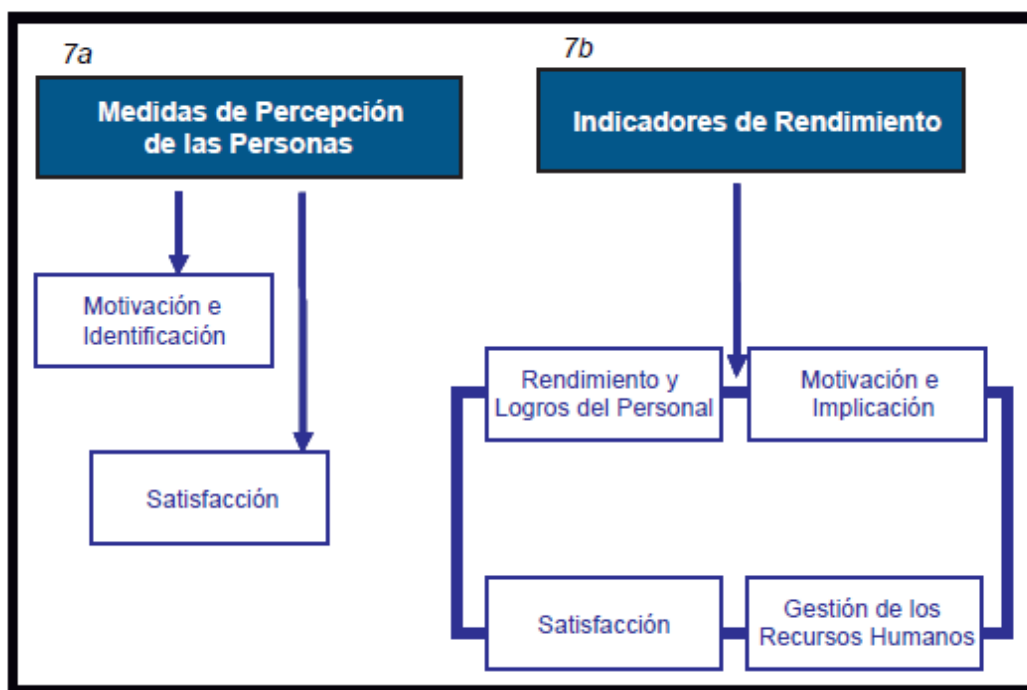
2.2.7. Criterio 7: Resultados en el Personal

Este criterio analiza los resultados del Órgano, unidad o centro, en relación con la satisfacción de las necesidades y expectativas de las personas que integran el Órgano administrativo.

El personal son tanto los empleados (funcionarios y laborales) como aquellas otras que contribuyen dentro de la organización a dar servicio al ciudadano, como pueden ser los becarios, voluntarios o colaboradores.

Se deberá recordar que las organizaciones perteneciente al sector público presentan ciertas restricciones en la gestión del capital humano, debido a la existencia de unos Órganos o unidades administrativas de carácter horizontal, que fijan algunos límites de actuación, principalmente en base a criterios presupuestarios y de búsqueda de homogeneización de las condiciones laborales para cada categoría dentro de una misma Administración Pública.

Gráfico 70: Estructura del Criterio 7: Resultados en el Personal



- **Subcriterio 7a:** Medidas de Percepción de las Personas: Las percepciones de los empleados públicos sobre su propio Órgano, unidad o centro.
- **Subcriterio 7b:** Resultado de los indicadores de Rendimiento: instrumentos internos del Órgano, unidad o centro para cuantificar su eficacia en la satisfacción de las necesidades y expectativas del personal.

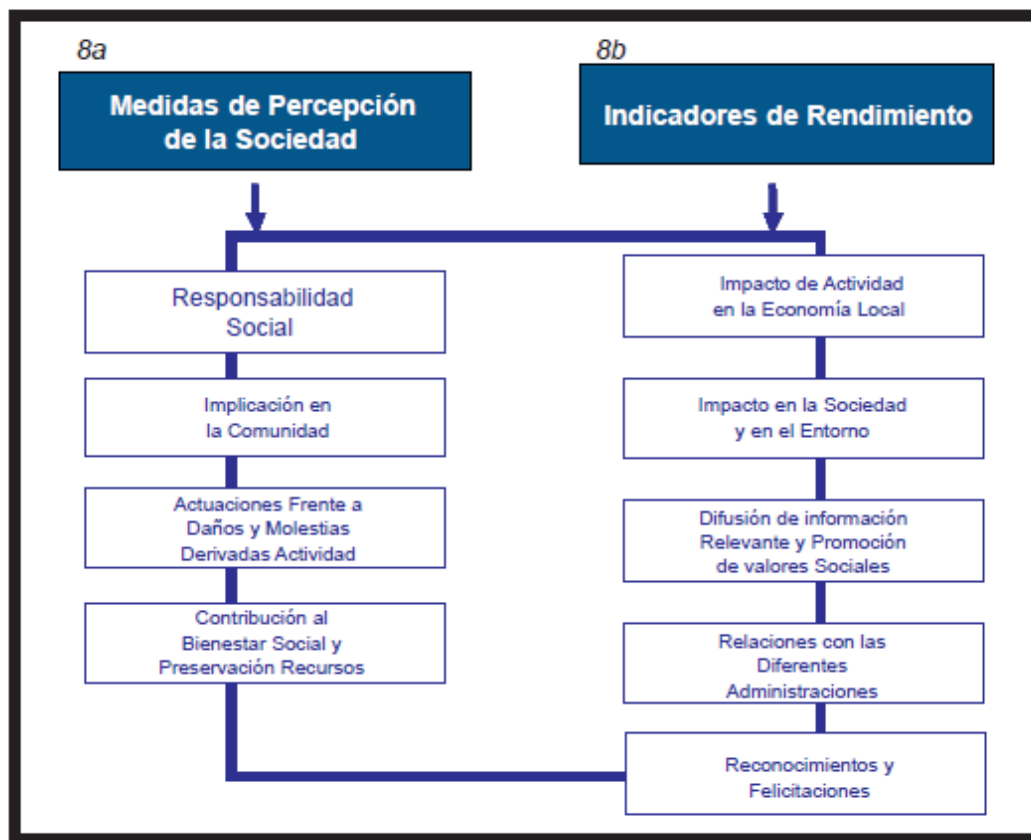
2.2.8. Criterio 8: Resultados en la Sociedad

La organización, y con más razón cuando pertenece al sector público, debe ser consciente de su papel social y asumir un compromiso de servir a la sociedad a la que pertenece y contribuir de forma activa al bienestar sostenible y equilibrado de todos sus miembros, en sus diferentes ámbitos, desde el local y autonómico al nacional e internacional.

Conviene señalar que no deben confundirse las responsabilidades derivadas de las funciones y competencias de la organización perteneciente a la Administración Pública, y cuyos resultados quedan reflejados en los criterios 6 (Resultados en el Ciudadano) y 9 (Resultados de la Organización). Al contrario, este criterio se enmarca en los resultados alcanzados por la organización y que no están incluidos en sus funciones naturales o competencias.

- **Subcriterio 8a:** Medidas de Percepción. La percepción que la Sociedad en su conjunto tiene del Órgano, unidad o centro
- **Subcriterio 8b:** Indicadores de Rendimiento, Instrumentos internos que utiliza el Órgano, unidad o centro para cuantificar su impacto en la Sociedad.

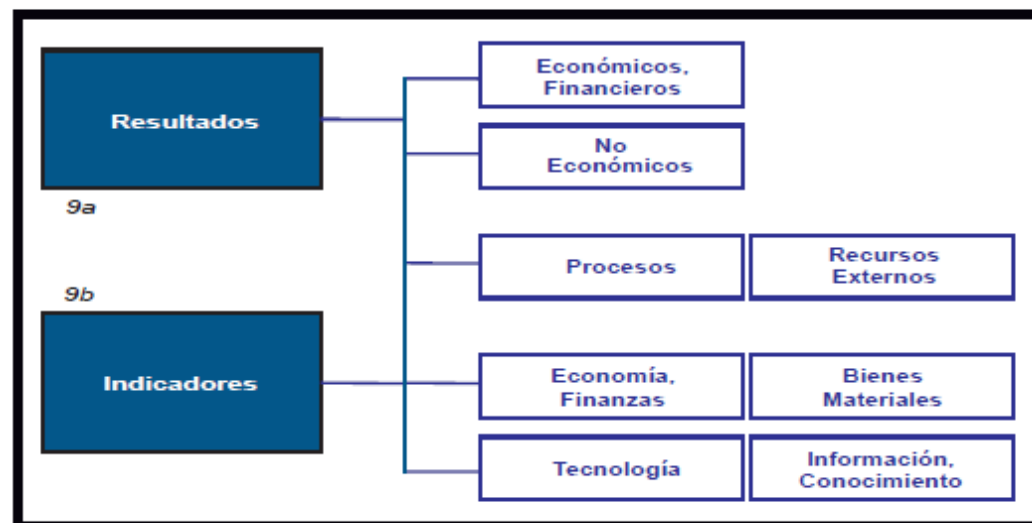
Gráfico 71: Estructura del Criterio 8: Resultados en la Sociedad



2.2.9. Criterio 9: Resultados de la Organización

Este Criterio (denominado según el Modelo EFQM Resultados Clave) analiza lo que el Órgano, unidad o centro, está obteniendo en relación tanto con sus objetivos planteados, como con la satisfacción de las necesidades y expectativas de todas las personas interesadas en sus resultados.

Gráfico 72: Estructura del Criterio 9: Resultados de la Organización



Se subdivide en 2 subcriterios, de acuerdo con el esquema siguiente:

- **Subcriterio 9a:** Rendimiento. Resultados económicos y no económicos tales como ejecución presupuestaria, racionalidad del gasto, tiempos de gestión, volumen de expedientes tramitados, resoluciones en plazo, etc.
- **Subcriterio 9b:** Indicadores del rendimiento. Instrumentos operativos de medida utilizados por el Órgano, unidad o centro para controlar, comprender, predecir y mejorar los resultados previstos en su previa planificación de actuaciones.

Respecto al rendimiento los resultados se dividen en:

- *Resultados económicos* serían:
 - Los resultados de las auditorías y evaluaciones económicas realizadas;
 - El desglose y evolución de los resultados por partidas y líneas de actuación;
 - El control de ingresos y gastos atendiendo a partidas presupuestarias.
- *Resultados no económicos*, tales como:
 - El grado de cumplimiento de los objetivos y metas establecidos;
 - El número de expedientes tramitados y resueltos;
 - La población cubierta sobre el total de la población objetivo;
 - El número de personas atendidas; tiempos medios de tramitación, resolución...;
 - El número de nuevas prestaciones y servicios desarrollados;
 - El grado de cumplimiento de la normativa y, en su caso, códigos de buenas prácticas.

En los indicadores del rendimiento se incluyen aquellos indicadores de gestión o actividad que permitan definir qué se está haciendo, cómo se está haciendo, la desviación con respecto a lo que se debería hacer y qué es lo que el Órgano logrará con la operativa actual.

Dichos indicadores clave nos permitirán determinar la eficacia, entre otros, en los siguientes ámbitos:

- ◆ Desarrollo de la planificación y estrategia del Órgano administrativo;
- ◆ La gestión de los recursos del Órgano administrativo;
- ◆ La gestión de las alianzas del Órgano administrativo con colaboradores, proveedores, otras Administraciones Públicas u organizaciones privadas;
- ◆ La gestión de la innovación y tecnologías en los procesos del Órgano administrativo;
- ◆ La gestión de los procesos de funcionamiento y prestación de servicios, para el ejercicio de las competencias y funciones del Órgano administrativo;
- ◆ La experiencia y el conocimiento alcanzados por el Órgano administrativo en relación a la prestación del servicio y a nuevos valores aportados a la organización;
- ◆ La gestión de la mejora o del cambio del Órgano administrativo;
- ◆ El análisis comparativo con relación a lo que están haciendo otras organizaciones que ofrecen el mismo o similar servicio/producto.

Por último la finalidad del proceso de evaluación de la calidad basado en estos criterios, no es obtener una mera puntuación sobre el nivel de calidad con que se prestan los servicios, sino más bien ofrecer a los responsables de cada Órgano, unidad o centro administrativo, una serie de criterios debidamente desarrollados y explicitados, a los que ajustar su actividad cotidiana de dirección y gestión, a fin de que esta responda a un compromiso decidido de mejora continua y de calidad.