



UNIVERSIDAD DE JAÉN
Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas

Trabajo Fin de Grado

**OBJETIVOS Y ASPECTOS
BÁSICOS DE LA GESTIÓN
DE CALIDAD ORIENTADA AL
CLIENTE EN LAS
ADMINISTRACIONES
PÚBLICAS: UN ESTUDIO
EXPLORATORIO**

Alumna: Victoria Romero Portero

Junio, 2015



Objetivos y aspectos básicos de la gestión de calidad orientada al
cliente en las Administraciones Públicas:

Un estudio exploratorio

Curso 2014-2015

Universidad de Jaén

ÍNDICE

RESUMEN

1. INTRODUCCIÓN	5
2. OBJETIVOS	7
2.1. Objetivos generales	7
2.2. Objetivos específicos	7
3. METODOLOGÍA.....	8
4. MARCO TEÓRICO	9
4.1. La calidad en la gestión pública moderna	10
4.1.1. La calidad en las Administraciones Públicas.....	10
4.1.2. Evolución histórica de la calidad en las administraciones públicas.	14
4.1.3. Sistemas de calidad, ¿Qué son?	22
4.1.4. Una nueva forma de entender la calidad: el ciudadano como cliente.....	23
4.2. En búsqueda de la calidad total.....	25
4.2.1. ¿Para qué implementar los sistemas de calidad?	25
4.2.2. Normas para la consecución de la calidad	27
4.2.2.1. ISO 9000	27
4.2.2.2. Fundación Europea para la Gestión de la Calidad (EFQM).	29
4.2.3. Diferencias entre el modelo ISO 9000 y EFQM.	33
4.2.4. Problemas que se pueden encontrar en la implementación del sistema. ..	34
4.2.5. Seguimiento y control.....	35
5. REPERCUSIÓN DE LOS SISTEMAS DE CALIDAD EN EL CLIENTE.	37
5.1. ¿Perciben los clientes la calidad en las administraciones públicas?	37
6. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES	38
7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	40
8. Webgrafía.....	41

RESUMEN

El propósito de este estudio es conocer la percepción que tienen los clientes de las Administraciones Públicas sobre la calidad. La gestión de la calidad es un aspecto esencial para el buen funcionamiento de los Servicios Públicos y para la satisfacción en el cliente, por ello contamos con los modelos ISO 9000 y EFQM para su evaluación, los cuales veremos con profundidad. Además se observarán las diferencias entre ambos modelos y trataremos de establecer cuál es el modelo más completo en la evaluación de la calidad, identificando los problemas que se nos pueden plantear a la hora de implementar un sistema de gestión de calidad para poder solventarlos.

Palabras clave: Administraciones Públicas, Clientes, Calidad, Servicios Públicos

ABSTRACT

The purpose of this study is to find out customer perceptions about the quality of services of the Public Administrative service. The quality of management is essential for the proper functioning of public services and customer satisfaction. For this we have the ISO 9000 and EFQM models for evaluation, which we will see in depth. The differences between the two models will be observed and try to establish which is the most complete model in quality. To do this we identify the problem that may arise when implementing a quality management system to solve them.

Keywords: Public administration, Customer, Quality, Public Services.

1. INTRODUCCIÓN

El presente estudio se centra en la gestión de la calidad en los Servicios Públicos. Constituye un tema relevante como trabajo de fin de grado puesto que además de estar estrechamente relacionado con la materia expuesta en el Grado de Gestión y Administración Pública, despierta un gran interés ya que es un tema novedoso y además de gran utilidad para conocer las ventajas que supone la implantación de un sistema de calidad en una organización. Para la elaboración de este estudio se ha realizado una revisión de conceptos, estudios y publicaciones que atañen a la Calidad.

En primer lugar, se ha definido el concepto de calidad. Un concepto que aunque está definido en su mayor parte por la subjetividad (puesto que depende de las expectativas del cliente) se ha ido dotando de rigurosidad y objetividad como veremos más adelante, gracias a autores como Jurán, Deming, Ishikawa, hecho que ha permitido estudiar con detenimiento este concepto y establecer pautas para su medición y por tanto para mejorar su puesta en práctica en Los Servicios Públicos.

El estudio de los sistemas de calidad actuales supone un proceso de evolución de dichos sistemas que han ido estableciéndose a lo largo del tiempo. Por ello, es conveniente realizar un recorrido por los sistemas de Calidad a lo largo de la historia. Como podremos ver más adelante cada etapa presentaba un enfoque diferente. De esta forma, la calidad ha ido evolucionando desde la Edad Media en la que predominaba la inspección, a la Revolución Industrial, etapa en la que se impulsó el control de calidad, seguidamente en los años 50 se abogó por el aseguramiento de la calidad y en la actualidad se pretende que exista una gestión de la calidad total mediante la fidelización de clientes, la motivación en los trabajadores y sirviéndose de la innovación tecnológica. Gracias a esta revisión de la gestión de la Calidad, pueden establecerse diferencias respecto a la gestión pública tradicional y la Nueva Gestión Pública, estas diferencias se detallarán posteriormente.

Cabe señalar que esta evolución ha permitido al ciudadano dotarle de derechos en la gestión de la calidad, y darle un papel más activo en este proceso.

A lo largo de este estudio exploratorio también podremos encontrar las ventajas de tener unos servicios públicos que sean percibidos por los ciudadanos como

poseedores de un buen Sistema de Calidad. La ventaja fundamental es la mejora del servicio pero veremos otras ventajas de las que se deriva esta, y así poder acercarnos a la mejora de la calidad.

Por consiguiente, en el trabajo se reflejarán las normas establecidas para la consecución de la calidad, como son el modelo ISO 9000 (Organización Internacional de Normalización) y el modelo EFQM (Fundación Europea para la Gestión de la Calidad (en inglés, European Foundation for Quality Management)), aunque nos centraremos en el modelo EFQM por tener mayor relevancia en los servicios públicos actuales. El modelo EFQM otorga gran importancia a las autoevaluaciones internas de forma continua para establecer un sistema de calidad adecuado.

Por último estudiaremos los problemas que pueden darse en la implementación del sistema de calidad, problemas que provienen tanto del factor humano como de los equipos tecnológicos o infraestructuras. Así como también estableceremos unas pautas de corrección para subsanar estos posibles inconvenientes en la implementación del sistema.

Gracias al conocimiento de lo expuesto a lo largo de este estudio exploratorio, lograremos definir de forma operativa el concepto de calidad, y trataremos de dar una respuesta objetiva a cómo perciben la calidad el cliente en los servicios públicos, teniendo en cuenta la subjetividad de este concepto, y que en último término está definida por las expectativas del usuario o cliente.

2. OBJETIVOS

2.1. Objetivos generales

El presente Trabajo Fin de Grado representa la culminación de la etapa universitaria. Esta experiencia abre mi horizonte a una etapa nueva en el mundo laboral en el que poner en práctica todos los conocimientos, habilidades y aptitudes aprendidas a lo largo del Grado de Administración y gestión Pública. Considero fundamental la realización de este trabajo puesto que además de matizar en la búsqueda de información verídica y actual, tendré la oportunidad de expresar la información cumpliendo las normas establecidas en cuanto a bibliográfica, apartados del trabajo etc.

El objetivo del presente trabajo Fin de Grado (TFG) se centra en analizar en la Calidad de los Servicios Públicos. Considero de máxima relevancia examinar con detenimiento este apartado del Grado en Gestión y Administración Pública puesto que es determinante conocer los aspectos básicos de los sistemas de calidad para poder desempeñar con rigor un puesto de trabajo en los servicios públicos.

2.2. Objetivos específicos

- El objetivo principal es estudiar los Sistemas de Calidad en los servicios públicos, para ello se examinará con detenimiento el concepto de calidad y se establecerán las pautas que se utilizan para su estudio.

- Uno de los objetivos específicos es estudiar los modelos utilizados en la actualidad, como son el modelo ISO 9000 y el modelo EFQM y observar sus diferencias para establecer cuál es el más adecuado para el control de la calidad.

- Otro de los objetivos específicos es determinar los problemas que pueden encontrarse en la implementación de un sistema de calidad y encontrar las posibles soluciones para solventarlos.

- Por último se discutirá cómo repercuten los Sistemas de Calidad en el cliente.

3. METODOLOGÍA

Para la realización de este estudio hemos partido desde una aproximación cualitativa. La elección de esta aproximación viene dada por la estructura del estudio, puesto que no partimos de datos cuantitativos para analizar, sino que hemos realizado una revisión de la literatura.

Puesto que el objeto de estudio no es conocido en sí, es decir, no se ha investigado lo suficiente sobre la percepción de la calidad según los clientes, hemos deducido que basar nuestro trabajo en un estudio exploratorio es lo más adecuado, puesto que nos permite una mayor flexibilidad dentro del mismo.

En primer lugar, recopilaremos toda la información necesaria para nuestra investigación. Esta información deberá ser actual e ir actualizándola constantemente para adaptarnos a las nuevas técnicas y procedimientos. Posteriormente se definirá el problema y se intentará dar respuesta a la pregunta formulada

4. MARCO TEÓRICO

4.1. La calidad en la gestión pública moderna

La calidad en las Administraciones Públicas ha sufrido un proceso de cambio y con ello el término de calidad ha ido evolucionando en la misma dirección hasta llegar a establecer al ciudadano como un cliente en la administración pública, hecho de especial relevancia puesto que el ciudadano adquiere un nuevo papel dentro de las organizaciones. En la calidad en la gestión pública moderna es fundamental que el cliente quede satisfecho, es por ello por lo que los sistemas de calidad se marcan objetivos para garantizarlo.

4.1.1. La calidad en las Administraciones Públicas

Para poder entender el concepto de calidad como tal, debemos hacer un recorrido sobre la literatura de los creadores de estos conceptos. Muchos autores han considerado a Joseph Moses Jurán, William Edward Deming y Philip Crosby como los grandes teóricos de la calidad. Los puntos de vista de estos expertos así como sus definiciones, han supuesto un avance en numerosas investigaciones. Del mismo modo, encontramos a otros literarios de la calidad en los que no vamos a profundizar especialmente, pero que también forman parte de este grupo de expertos, tal y como son Kaoru Ishikawa, Shigeo Shingo, Geniche Taguchi o también el reconocido Armand Feigenbaum

Philip Crosby¹ imaginaba la calidad basada en cuatro principios absolutos, a los que él pasó a denominar “*los absolutos de la gestión de la calidad*” (Miranda, Chamorro y Rubio, 2007: 39). Por lo tanto, para Crosby (2007) la calidad significa conformidad con los requerimientos, y está basado en un sistema de calidad en el que se prevén los defectos, intentando conseguir un estándar de desempeño de la calidad de defectos cero, todo ello sin perder de vista el coste de calidad. Además de por estos cuatro absolutos que Crosby nos plantea, es también conocido por sus catorce pasos para conseguir la mejora de la calidad (compromiso de la dirección, equipo de mejora de la calidad, medida de la calidad, análisis de costes de calidad, toma de conciencia por parte de todos los trabajadores, implantación de medidas correctivas, planificación del día cero defectos, educación de los trabajadores, día de cero defectos, establecimiento de objetivos, eliminación de las causas del error, reconocimiento del personal, consejos de calidad, volver a empezar).

¹ Philip B. Crosby (1926-2001) fue vicepresidente corporativo de calidad en International Telephone and Telegraph (ITT) y consultor de empresas, así como autor de varios libros, las obras destacadas son “*La calidad no cuesta*” y “*La calidad sin lágrimas*”. (Miranda F.J., Chamorro A., Rubio S. 2007:39)

Otro de los autores de referencia en el concepto de calidad, Joseph M. Juran² nos define la calidad como “*ausencia de defectos y adecuarse al uso*” (Alcalde, 2010: 6). Esta definición estaría incompleta si no se concretaran los dos términos de los que se compone. Juran (1996) entendía por ausencia de defectos el que no se produzcan retrasos en las entregas, fallos durante los servicios, facturas incorrectas y cancelación de contratos entre otros. Y por adecuación al uso, entendía que era una definición breve de la calidad, que pretende incluir las características del producto, así como la ausencia de deficiencias. Según Juran, una administración de calidad debe ser una administración que ha de satisfacer todas las expectativas de los clientes.

Una de las propuestas más conocidas de dicho autor es su trilogía, que se basa en la planificación de la calidad, el control de la calidad y la mejora de la calidad como se muestra en el siguiente gráfico.

Figura 1: Trilogía de Juran



Fuente: elaboración propia adaptada de (Juran, 1996:15)

Como se puede observar en la figura 1 todos estos procesos están interrelacionados entre sí y lo que se pretende con estos tres puntos clave es a través de numerosos pasos y metodologías, desarrollar los procesos y servicios de una forma adecuada para satisfacer al cliente.

En la planificación de la calidad, lo que proponía era adaptar los productos y servicios para que los clientes queden satisfechos aunque creamos que lo que el cliente está demandando no tenga sentido.

El control de la calidad lo que pretende es reducir los errores comparando para ello los resultados que se han obtenido de los que se pretendían obtener.

² Joseph M. Juran jugó junto a Deming un papel destacado en las enseñanzas de la mejora de la calidad de la industria japonesa durante los años 50. Estuvo desde un principio orientado a la gestión, centrándose con posterioridad en la planificación de la calidad. En 1951 publica *Quality Control Handbook*, uno de los manuales de calidad más completos que existen. (Miranda, F.J., Chamorro, A., Rubio, S. 2007:36).

La mejora de la calidad supone idear un plan para obtener que se mantenga la calidad en el tiempo, y sobre todo que sea de mejora continua.

Otro de nuestros autores, Edward Deming³, la define de la siguiente forma: “*La calidad es el grado predecible de uniformidad y fiabilidad a bajo costo y adecuado a las necesidades de los clientes*” (Alcalde, 2010: 6).

Deming (1989) es conocido en la actualidad por la aportación de sus catorce pasos:

1. Crear constancia en el propósito de mejorar el producto
2. Adoptar la nueva filosofía
3. Dejar de depender de la inspección para lograr la calidad
4. Acabar con la práctica de hacer negocios sobre la base del precio
5. Mejorar constantemente el sistema de producción y servicio
6. Implantar la formación
7. Adoptar e implementar el liderazgo
8. Desechar el miedo
9. Derribar barreras entre los departamentos
10. Eliminar eslóganes, exhortaciones y metas
11. Eliminar los cupos numéricos
12. Eliminar las barreras que impiden que la gente esté orgullosa de su trabajo.
13. Estimular la educación y la automejora de todo el mundo
14. Actuar para lograr la transformación.

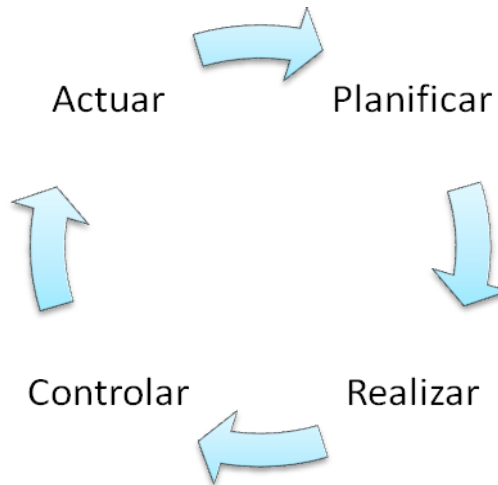
Estos catorce principios son el pilar elemental para la formulación de un plan de mejora continua, el cual se fundamenta en estos cuatro principios: Planificar, Realizar, Controlar y Actuar (PDCA)⁴, y que es conocido como el “ciclo de Deming”. Este ciclo fue propuesto inicialmente por Walter A. Shewhart⁵

³ W. Edwards Deming es el consultor, conocido internacionalmente, cuyos trabajos introdujeron en la industria japonesa los nuevos principios de la gestión, y revolucionaron su calidad y productividad. El Dr. Deming fue elegido en 1983 miembro de la Academia Nacional de Ingeniería, y se le han concedido los doctorados *honoris causa* en Derecho y en Ciencias por la Universidad de Wyoming, Rivier College, Universidad Estatal de Ohio, Universidad de Maryland, el Clarkson College de Tecnología, y la Universidad George Washington. (Edward Deming, W. 1989: 9)

⁴ PDCA: siglas en inglés de Plan (planificar), Do (realizar), Check (controlar), Act (actuar).

⁵ Walter A. Shewhart (1891-1967). Se graduó en la Universidad de Illinois y recibió el Doctorado en Física en la Universidad de California en Berkeley en 1917. Se le considera el padre del control estadístico de la calidad.

Figura 2: El ciclo de Deming



Fuente: Elaboración propia adaptada de (Miranda González, F.J., Chamorro Mera, A., Rubio Lacoba, S. 2007:36)

Como se puede ver en la figura 2, se trata de un proceso en el que hay que visualizar el problema y recopilar datos suficientes para poder llevar a cabo lo planificado. Después se ha de comprobar si los resultados obtenidos son los que esperábamos conseguir. Llegado a este punto, si se han detectado errores, habría que solucionarlos y anticiparse a posibles errores que se pudieran producir en un futuro. Una vez cerrado el ciclo, éste vuelve a empezar de nuevo, sin olvidar los problemas que se han solucionado, por tanto es un sistema que incorpora los errores y la experiencia del ciclo anterior, y por eso se considera que es de mejora continua.

Otra de las aportaciones a la gestión de la calidad la podemos encontrar en Kaoru Ishikawa⁶, que nos dice que “*Calidad es diseñar, producir y ofrecer un producto o servicio que sea útil, al mejor precio posible, y que siempre satisfaga las necesidades del cliente*” (citado por Alcalde, 2010: 6). Lo que Ishikawa propone a través de los “*círculos de calidad*” (1992), es que todos los departamentos se unan a fin de obtener el mejor producto posible para el cliente, y esto únicamente se consigue haciendo que todos los departamentos de la organización se mantengan conectados y cooperando unos con otros para que así no se pierda la esencia de lo que se está llevando a cabo.

⁶ Kaoru Ishikawa, ingeniero japonés discípulo de Deming y Juran, extendió el desarrollo de la calidad a todos los miembros de la organización, destacando por su clara orientación hacia las personas. Afirma que la dirección de la empresa debe estar basada en hechos y orientada al cliente, con la calidad como primera variable a considerar. (Miranda, F.J., Chamorro, A., Rubio, S. 2007:42)

Como podemos observar, el concepto de calidad presenta una pluralidad de definiciones, en función de las exigencias de los clientes, la relación coste/beneficio, o simplemente algo que no se pueden encontrar en otros productos, lo cual dificulta la existencia de una definición concreta a la que todos podamos recurrir. Por ello decimos que no hay una definición de calidad clara y concisa, sino que nos encontramos con un sinnúmero de definiciones de varios autores basándose en diferentes características de cualquier producto o servicio de la calidad.

Basándonos en las definiciones que nos han proporcionado los expertos, entendemos que la calidad de un servicio o producto viene dada por lo bueno o excelente que se considere. Tendemos a pensar que cuantas más características ostente un producto o servicio tendrá una mejor calidad y con ello un inevitable incremento del precio, pero en realidad también tiene que ver con el uso que le vayamos a dar. Entendemos la calidad en las Administraciones Públicas⁷ como la relación existente entre la percepción del servicio que se recibe y lo que se esperaba recibir, así como también está estrechamente relacionado con diversos factores como pueden ser los culturales, el servicio o producto que se está percibiendo o las necesidades que cada ciudadano manifiesta. Además, se podría decir que un servicio o producto es de calidad si tiene cero defectos como proponía Crosby. Pero todos coinciden en que hay que satisfacer las necesidades de los clientes, intentando entregar algo que el cliente nunca se hubiera imaginado y que estuviera por encima de sus expectativas, y en ese momento es cuando se aprecia la calidad, en el instante en que el cliente ve que lo que le han ofrecido es mucho mejor de lo que se esperaba recibir.

4.1.2. Evolución histórica de la calidad en las administraciones públicas.

La Administración Pública tradicional no consideraba los aspectos de calidad de servicio o la satisfacción del ciudadano, porque estaba orientada a la administración de

⁷ Según Arenilla (2011: 23) afirma lo siguiente:

Podemos definir a la Administración Pública de la siguiente manera: “Administración compleja, que ejerce el poder político y que participa en sus decisiones, interrelacionada en su parte superior con otras posiciones de poder y en interacción con actores sociales a los que condiciona y es condicionada de forma variable por ellos; que interactúa con las instituciones políticas y con las administrativas, con el fin de dar cumplimiento a las decisiones conformadoras o para ejercer el poder propio de la burocracia y de sus grupos; que ejerce la discrecionalidad en la adaptación de la decisión a la ejecución concreta; que es vehículo de transmisión de las decisiones, valores y creencias del centro político o decisional, pero que puede condicionarlos por su propia cultura organizativa y por sus propios intereses.”

Según el autor, dicha definición quedaría incompleta si no se tuviera en cuenta a las personas que utilizan los servicios de la administración, debiendo quedar estos totalmente satisfechos. Por ello, indica que, “Las personas deben ser el objeto prioritario de su contemplación”

los recursos. Debido a esta política de sistema, la Administración Pública tradicional había caído en un círculo vicioso en la que los nuevos ámbitos de necesidades de la sociedad conllevaban a la ampliación del sector público junto con el incremento de la jerarquización. Esta jerarquización era regulada mediante un sistema muy burocratizado (basado en las teorías Weberianas⁸ y las propuestas de Taylor⁹). Su meta era conseguir la máxima eficiencia¹⁰ en el sistema. Ésta forma de organización de las Administraciones Públicas presentaba ciertas deficiencias, como la no renovación de sectores que ya no eran útiles, y no lograba adaptarse a las necesidades que presentaba el entorno. Por lo tanto, la Administración Pública tradicional, pretendía disponer las gestiones y los procedimientos basándose en las normas jurídicas, y tratando de sistematizar el sistema para encontrar así la mayor eficacia¹¹ pero olvidando la satisfacción del ciudadano.

Ante tal situación de normas rígidas y burocratización, la administración tradicional estaba en declive, puesto que presentaba déficits de eficiencia y dificultades de control democrático, por ello se propone como alternativa la Nueva Gestión Pública (New Public Management) en la que se tuviera en cuenta tanto la calidad de los servicios, como la eficiencia de los mismos, así como también la responsabilidad de los gestores.

En general, lo que la Nueva Gestión Pública pretende es una mayor competencia entre organismos públicos y privados, prescindiendo de la jerarquía con la que contábamos en la administración tradicional. Asimismo pretende conceder a los “clientes” la posibilidad de elegir, lo cual implica que adquieran protagonismo dentro de la administración. De esta manera, nos estaríamos aproximando al mercado¹².

⁸ Max Weber: sociólogo alemán que estudió la actividad de las organizaciones. La organización ideal que describió, considerada como una organización eficiente, la denominó burocracia. Robbins Stephen P., y Coulter, Mary (2005) Este modelo weberiano se basa en una serie de características como son la jerarquización, especialización en el trabajo, composición impersonal, modelo de carrera funcional “meritocracia” (mérito y capacidad) y la separación entre la política y la administración. Apuntes de la asignatura Grado en GAP, Fundamentos y Métodos de Gestión Pública (Curso 2012-2013), Universidad de Jaén, profesor Félix Fernández Castaño.

⁹ Frederick W. Taylor (1856-1915): fue el padre de la administración científica. Cuando trabajaba en Midvale Steel Company comprobó muchas ineficiencias. Trató de iniciar una revolución mental entre trabajadores y gerentes definiendo pautas claras sobre cómo mejorar la eficiencia en la producción. (Robbins Stephen P., y Coulter, Mary 2005:28)

¹⁰ Eficiencia: entendemos por eficiencia en nuestro trabajo el alcanzar las metas con los mínimos recursos posibles y con el mínimo coste.

¹¹ Eficacia: entendemos por eficacia alcanzar las metas, terminar las actividades adecuadamente

¹² Apuntes de la asignatura Grado en GAP, Fundamentos y Métodos de Gestión Pública (Curso 2012-2013), Universidad de Jaén, profesor Félix Fernández Castaño.

Los reajustes presupuestarios y recortes de personal, en años los 80, dieron lugar a la dominación del paradigma de las tres “E” (Economía, Eficacia y Eficiencia). Más tarde, este paradigma añadiría algunas “E” más, como son la Excelencia, Empolvement¹³ y la Ética.

Concurridos diez años, en los 90, se construyó un nuevo paradigma de las tres “D”: Descentralización (dividir en unidades más pequeñas), Desinstitucionalización (que los servicios no se presten de forma institucionalizada), y Devolución (que el protagonismo lo tenga la sociedad en lugar del Estado)

Partiendo de las ideas de los reconocidos autores Gaebler y Osborne¹⁴ recogidas en su libro “Reinventando el Gobierno”, Lawrence R. y Thompson (1999) han acogido sus conceptos más influyentes para llegar a la modernización de la Administración Pública, para llegar al paradigma de las cinco “R”: Reinención (que el Gobierno sea menos gestor y más catalizador), Reingeniería (de las organizaciones y los procesos), Reestructuración (identificando las competencias de la organización), Realineación (de las estructuras administrativas y de responsabilidad de la organización) Reconceptualización (observar y decidir rápidamente)

La Nueva Gestión Pública de las administraciones trata de enfocar los conceptos tradicionales de Hood, como el “high group” o el “high frid”, en conceptos claramente opuestos como el “down group” y el “down frid” en los que la Administración Pública pasa de verse como algo institucionalizado lejos del sector privado y con unas reglas muy rígidas, a una visión más cercana al sector privado y una mayor flexibilidad de las reglas (Dunleavy y Hood, 1995. Revista num.3:105-107). Por lo tanto, podemos decir que la Nueva Gestión Pública trata de salvaguardar los errores de la Administración Pública tradicional, centrándose en la eficiencia, la eficacia y la satisfacción del ciudadano. Las transformaciones que se producen con la Nueva Gestión Pública están relacionadas con los nuevos estándares sociales que están focalizados en el Estado de Bienestar¹⁵ “Welfare State”. En estas transformaciones las personas que acuden a los

¹³ Empolvement significa que los directivos y empleados se impliquen para ser protagonistas y además fortalezcan el sistema.

¹⁴ Gaebler, T. y Osborne, D. conocidos por su libro “La Reinención del Gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público”. Sus teorías se basaban en que si el gobierno burocrático se transformara en un gobierno de carácter empresarial se conseguiría una mayor eficiencia del gobierno.

¹⁵ Por Estado de Bienestar se entiende el conjunto de actividades desarrolladas por los Gobiernos que guardan relación con la búsqueda de finalidades sociales y redistributivas a través de los presupuestos del

servicios públicos han pasado de ser de “Administrado o usuario” a “Ciudadano o cliente”, es decir, de un ser pasivo que acude los servicios públicos a ser un ser activo, con sus derechos, y con la posibilidad de elegir.

La evolución histórica de la calidad se ha desarrollado a través de una serie de etapas que van desde la revolución industrial hasta la actualidad.

Estas etapas están conectadas con los siguientes enfoques:

Figura 3: enfoques de gestión de calidad



Fuente: Elaboración propia adaptada de (Miranda González, F.J., Chamorro Mera, A., Rubio Lacoba, S. 2007:20)

La evolución del control de la calidad de las Administraciones Públicas puede verse representada en la figura 3, en la que nos muestra un proceso que se desarrolla desde la inspección en el trabajo hasta la gestión de la calidad total. Como se puede apreciar, cada uno de estos enfoques engloba al anterior, lo cual quiere decir que, se va profundizando en las técnicas para el control de la calidad teniendo en cuenta todo lo anterior, es decir, se va mejorando el proceso. Estos enfoques están relacionados con las etapas que vamos a desarrollar en los párrafos siguientes. En una primera fase, durante la Edad Media, era característica la inspección. Posteriormente, en la Revolución

Estado. Se refiere, por tanto, a la actividad desarrollada por la Seguridad Social en cuatro frentes: transferencias en dinero (por ejemplo subsidios de desempleo o vejez), cuidados sanitarios (un sistema de salud universal y gratuito), servicios de educación (garantizar el acceso al conocimiento de todos los ciudadanos) y provisión de vivienda, alimentación y otros servicios asistenciales.

Industrial, el enfoque más significativo era el control de la calidad. En los años 50 se abría paso el aseguramiento de la calidad, y finalmente, en la actualidad, se persigue la gestión de la calidad total.

En la Edad Media, eran los artesanos los que fabricaban el producto en su totalidad, convirtiéndose en los propios diseñadores y fabricantes del producto y siendo sus propios “jefes”, incluso eran ellos mismos los que comerciaban con el cliente, es decir, el trabajador era el único responsable de su labor. En esta etapa, eran los trabajadores los que se encargaban de inspeccionar sus propios resultados. Pero el trabajo manual se fue transformando en procesos mecanizados durante la Revolución Industrial¹⁶

Durante la Revolución Industrial, se produjo la separación del proceso productivo, ideado por Taylor, de esta forma, unos se encargaban del diseño, otros se encargaban de la fabricación, otros distribuían el producto, y otros trataban con el cliente. De esta forma estaba todo mejor distribuido y cada uno se encargaba de una tarea en la que se podría considerar “experto”. Debido a que los procesos de producción se vuelven arduos y complejos, es necesaria la figura de un inspector de calidad, el cual se encargaría de decidir cuáles eran los productos buenos o malos que se fabricaban. La calidad pasa a ser de calidad inspeccionada a calidad controlada.

En la década de los 50, abarcando los conceptos de inspección en el trabajo y el control de la calidad que se daban en las épocas anteriores, se establece el aseguramiento de la calidad. Mientras en Japón, se calificaba a sus productos como de baja calidad, en los de occidente se mostraban como todo lo contrario, es decir, de mejor calidad a pesar de los errores notorios en el producto final. Entonces los japoneses empiezan aplicar las técnicas de mejora continua propuesta por Deming y tratan de basar su producción en la satisfacción del cliente. También comienzan a mejorar la formación de los trabajadores, y por ello consiguen ser distinguidos del resto. Debido a esto, podemos afirmar, que entre Occidente y Japón se producen tres grandes diferencias con respecto al concepto de calidad:

¹⁶ Revolución Industrial: se inició en Inglaterra en el S. XVIII y se expandió desde allí y en forma desigual, por los países de la Europa Continental y algunas otras pocas áreas y transformó en el espacio de dos grandes generaciones, la vida del hombre occidental, la naturaleza de su sociedad y sus relaciones con los demás pueblos del mundo.

Tabla 1: Diferencias del concepto de calidad entre Occidente y Japón

OCCIDENTE	JAPÓN
Calidad técnica	Enfoque humano
Aseguramiento de la calidad	Satisfacción del cliente
Implica solo a los expertos	Implicaba a todo el personal

Fuente: elaboración propia adaptado de apuntes Grado GAP asignatura Fundamentos y Métodos de Gestión Pública (Curso 2012-2013), Universidad de Jaén. Profesor Félix Fernández Castaño

Como se puede observar en la tabla 1, las diferencias entre occidente y Japón son significativas con respecto a la gestión de la calidad. La perspectiva más humana extraída desde Japón indica la superioridad con respecto a Occidente en este aspecto. Las diferencias son notables, en Occidente se pretende asegurar la calidad, sin embargo, en Japón, dan un paso más allá que implica intrínsecamente el aseguramiento de la calidad, puesto que además de la calidad en el servicio o producto pretenden asegurar la satisfacción del cliente. La implicación de todo el personal de la organización supone un aspecto más cercano para satisfacer al cliente y la posibilidad de modificar las pautas de una forma más flexible de la que puedan detectar los expertos en Occidente.

El acercamiento de Occidente a Japón implica una serie de transformaciones en su sistema y para ello, debería transformar la calidad técnica en una calidad que esté basada en el enfoque humano, es decir, intentar averiguar qué es lo que quieren los clientes. Debería tener en cuenta la satisfacción del cliente y debería implicar a todo el personal para que los productos fueran de máxima calidad. Todos los sectores empresariales han ido adoptando e implantando estos sistemas de calidad de Occidente dado que en ocasiones superaba incluso al sistema de Japón. Mientras tanto, en España, la demanda de la industria del automóvil hace necesaria la calidad en el país, y se crea como consecuencia AENOR¹⁷ (*Asociación Española de Normalización y Certificación*). Además las normas ISO 9000 y los sistemas de certificación de empresas se introducen en el sistema.

¹⁷ AENOR: entidad española, privada, independiente, sin ánimo de lucro, reconocida en los ámbitos nacional, comunitario e internacional, contribuye, mediante el desarrollo de las actividades de normalización y certificación (N+C), a mejorar la calidad en las empresas, sus productos y servicios, así como proteger el medio ambiente y, con ello, el bienestar de la sociedad. Disponible online: <http://www.aenor.es/aenor/aenor/mision/mision.asp#.VLZXNntdO7w> (consulta 14/01/2015).

En la actualidad, Occidente se considera altamente competitivo gracias a la implantación de sistemas de gestión de la calidad. En esta etapa lo que se tiene en cuenta es el cliente. *“La estrategia fundamental reside en la implantación de Sistemas de Gestión de la Calidad Total, fidelización de clientes, fuerte motivación de los trabajadores y un gran impulso a la innovación tecnológica”* (Alcalde, 2010: 3 y 4) y su estrategia como se puede apreciar es la Gestión de la Calidad Total. Gracias a esto, España cuenta con un alto nivel de calidad.

La calidad como vemos ha ido evolucionando a través de varios enfoques que se pueden aplicar a los sistemas de gestión, que van desde la inspección en el trabajo hacia la gestión de la calidad total. Como podemos ver en la siguiente figura, cada uno engloba al anterior.

Tabla 2: Características de los enfoques de gestión de la calidad

Características	Enfoques de Gestión de la Calidad			
	Inspección	Control	Aseguramiento	Calidad total
Objetivo	Detección de defectos	Control de productos y procesos	Organización y coordinación	Impacto estratégico de la calidad
Visión de calidad	Problema a resolver	Problema a resolver	Problema a resolver de forma activa	Ventajas competitividad
Énfasis	En el suministro uniforme de componentes	En el suministro uniforme de componentes	En la totalidad de la cadena del valor añadido	En el mercado y en el cliente
Métodos	Fijar estándares	Técnicas estadísticas	Sistemas y planificación estratégica	Planificación estratégica
Responsabilidad	Departamento de inspección	Departamento de producción	Todos los departamentos	La dirección y toda la organización
Orientación	Producto	Proceso	Sistema	Personas
Enfoque	La calidad se comprueba	La calidad se comprueba	La calidad se produce	La calidad se gestiona

Fuente: Elaboración propia adaptada de (Miranda González, F.J., Chamorro Mera, A., Rubio Lacoba, S. 2007:21)

Lo más representativo de la comparación de cada uno de los enfoques mostrados en la tabla 2 es el cambio de tendencia a una concepción más humana de la gestión de la calidad que aboga por centrarse en las personas en lugar del producto, el proceso o el sistema. De este modo el énfasis ha pasado del suministro de los componentes a los estándares de calidad que se pretenden conseguir para satisfacer las demandas en el mercado y sobre todo en el cliente. De esta forma también han tenido que cambiar los métodos empleados para la gestión de la calidad, pasando de los primeros estándares de calidad y a la evaluación de estadísticas que representaban la calidad a una planificación estratégica de este sistema de gestión. Por lo tanto, el enfoque también ha sufrido modificaciones de mejoras en la calidad. En este aspecto la gestión de la calidad como enfoque actual da un paso más allá englobando los enfoques anteriores en los que la

calidad únicamente se comprobaba y se producía, es decir, en la actualidad, con la gestión de la calidad no solo se comprueba y se produce, sino que también se gestiona.

4.1.3. Sistemas de calidad, ¿Qué son?

En la actualidad, la demanda de los clientes se ha vuelto más rigurosa, requiriendo productos y servicios de mayor calidad. Precisamente, la tecnología juega un papel clave, puesto que constantemente inventan y mejoran dichos productos o servicios para satisfacer nuestras necesidades, de manera que, fue necesario crear los sistemas de calidad para garantizar que el cliente quedara satisfecho y la organización cumpliera con sus expectativas de elaborar un buen producto, a bajo precio y además que fuera de calidad.

El centro de conocimiento de la Asociación Española para la Calidad¹⁸, define el sistema de la gestión de la calidad de la siguiente forma:

Sistema para establecer la política y objetivos y lograr dichos objetivos orientado a dirigir y controlar una organización con respecto a la calidad. Los sistemas de gestión de la calidad son utilizados por las organizaciones para asegurar su capacidad de proporcionar productos que cumplan los requisitos de sus clientes, los requisitos legales y reglamentarios aplicables y lograr la satisfacción del cliente mejorando continuamente la eficacia¹⁹.

Es decir, un sistema en el cual la organización implemente normas estandarizadas y se guíe por procedimientos de mejora continua para lograr los objetivos, y a su vez esté controlando de esta forma todas las fases del proceso y así poder cumplir con el propósito de elaborar un producto o servicio de calidad, tanto para la organización como para los clientes. En esencia, lo que se persigue es que los sistemas de gestión de calidad dirijan y controlen todos los procedimientos atendiendo a un objetivo principal, que se traduce en la calidad.

¹⁸ Asociación Española para la Calidad (AEC): entidad española cuyo objetivo es que las empresas sean cada vez más competitivas basándose en la calidad.

¹⁹ Disponible online: Asociación Española para la Calidad , <http://www.aec.es/web/guest/centro-conocimiento/sistemas-de-gestion-de-la-calidad> (consulta 16/01/15).

Los sistemas de gestión de calidad actúan bajo unos principios que a su vez son pilares fundamentales de las normas de gestión de calidad. Estos principios son los siguientes:

1. Organización orientada al cliente.
2. Liderazgo.
3. Participación del personal
4. Enfoque basado en procesos
5. Enfoque de sistema para la gestión
6. Mejora continua
7. Enfoque basado en hechos para la toma de decisiones
8. Relaciones mutuamente beneficiosas con el proveedor

4.1.4. Una nueva forma de entender la calidad: el ciudadano como cliente.

Las Administraciones Públicas han ido cambiando, adaptándose a las necesidades de los ciudadanos, y con ello, el papel del ciudadano también se ha visto envuelto en este proceso. Anteriormente, se concebía a la administración como una organización que se involucraba en los procesos, intentando conseguir la eficiencia y la eficacia, mientras que ahora, nos hallamos ante un nuevo concepto que complementa al anterior, que se enfoca en la calidad y su gestión, denominado “receptibilidad”. Según el seminario: “El concepto de calidad en la gestión de las políticas públicas”, la profesora Margarita Pérez en su ponencia sobre la calidad en la Nueva Gestión Pública (Sevilla, 19 de octubre de 2006), expone que cuando hablamos de receptibilidad, *“no nos referimos a una acción que el funcionario puede hacer o dejar de hacer, sino a la consecuencia del modo en que la administración cumple sus funciones y ejerce su poder”*. Por tanto, entendemos la receptibilidad como algo que va a afectar a la percepción del ciudadano en función de los procedimientos y actuaciones de la misma. Se podría decir, que de esta definición se desprende la percepción del ciudadano acerca de los servicios que se le proporcionan.

El surgimiento de este concepto trae consigo una serie de modificaciones tanto en la estructura interna como externa de las Administraciones Públicas. En la estructura interna se producen cambios en el sistema y en la cultura organizacional, así como también repercute en el apoderamiento de los directivos y los empleados para la

satisfacción de los clientes, es decir, el empowerment. La receptibilidad en la estructura externa, hace necesario el mejorar la accesibilidad de servicios públicos, personalizar la gestión, escuchar la voz del cliente, y dar a éste la posibilidad de elegir²⁰.

Atendiendo a la posición del ciudadano dentro de la Administración Pública, podemos apreciar una serie de transformaciones en este concepto. El concepto de ciudadano, considerado como administrado en la administración tradicional, ha ido evolucionando hasta la nuestros días. Gracias al Estado del Bienestar, el administrado se fue consolidando en usuario, pero dichos usuarios, no se implican directamente con la administración, es decir, son sujetos pasivos de los servicios públicos.

Tras la aparición de la Nueva Gestión Pública, el usuario de los servicios públicos se convierte en cliente de la Administración Pública, con una particularidad con la que antes no se contaba, y es que el cliente ahora tiene la posibilidad de elegir. El cliente adquiere el carácter de activo en la recepción de los servicios. Sin embargo, esta consideración de ciudadano como “cliente”, que en principio puede parecer una mejora del concepto tradicional de administrado, puede contener otras connotaciones negativas para el mismo tal y como Brugué (1996) y Ramió (2001) señalan. Estos autores, afirman que *“los ciudadanos son más que simples clientes”* y sostienen que el vocablo cliente no abarca los conceptos de accionistas y de copropietarios.

En general, el concepto de cliente ha obtenido numerosas críticas por parte de los expertos, debido a que no contempla dichas características que hemos mencionado con anterioridad. Es por ello, por lo que se ha creado una nueva corriente “neopública”, que se centra en la repolitización así como en la participación ciudadana y en el control de las externalidades para poder reafirmar el concepto de ciudadano. Brugué (1996) y Ramió (2001).

En relación de todo lo expuesto, la siguiente tabla clarifica las características del paso de ciudadano a cliente:

²⁰ Apuntes Grado GAP asignatura Fundamentos y Métodos de Gestión Pública (Curso 2012-2013), Universidad de Jaén. Profesor Félix Fernández Castaño

Tabla 3: Las principales corrientes y dimensiones del ciudadano

	BUROCRÁTICO	NEOEMPRESARIAL	NEOPÚBLICO
Dimensión política	Votante	Votante	Ciudadano
Dimensión económica	Contribuyente	Contribuyente por servicios	Accionista
Dimensión de servicios públicos	Usuario	Cliente	Ciudadano (cliente + accionista)
Rol de ciudadano	Pasivo	Activo (en la recepción de servicios)	Activo (en todas dimensiones)

Fuente: elaboración propia apuntes Grado GAP asignatura Fundamentos y Métodos de Gestión Pública (Curso 2012-2013), Universidad de Jaén. Profesor Félix Fernández Castaño

El protagonismo adquirido del cliente en el modelo neoempresarial reflejado en la tabla 3 como un ciudadano activo en la recepción de servicios presenta mejoras con respecto al modelo burocrático, en el cual no se tenía en cuenta al ciudadano. Sin embargo, tras la aparición de la corriente neopública, el concepto de ciudadano cobra otro sentido, abarcando de este modo el término cliente y accionista. Lo que se propone con esta repolitización es que el ciudadano sea cliente y accionista y desempeñe un papel fundamental dentro de la organización.

4.2. En búsqueda de la calidad total

En este epígrafe vamos a ver el propósito de la implementación de los sistemas de calidad a través de dos normas fundamentales como son la norma ISO 9000 o el modelo EFQM. Estas dos normas permiten a la organización conseguir unos niveles de calidad elevados, llegando incluso a la excelencia. Además estableceremos las diferencias entre cada norma y los problemas que pueden surgir en la implementación de las mismas. Y en último lugar, observaremos cómo a través del seguimiento y control de estas normas de calidad se consigue la calidad total en las organizaciones.

4.2.1. ¿Para qué implementar los sistemas de calidad?

La necesidad de implementar un sistema de gestión de calidad viene dada por la exigencia de mejora de la calidad interna de la organización y la satisfacción con nuestro cliente. Como ya hemos señalado anteriormente, los sistemas de calidad

permiten a las organizaciones una mejor eficiencia y eficacia en sus productos o servicios, así como un proceso de mejora continua que garantice nuestra supervivencia en un mercado competitivo. Ya no basta con mantener el *statu quo*, debemos mejorar constantemente para no quedar atrás. Si no disponemos de un sistema de gestión de calidad en nuestra organización, la adaptación a los cambios económicos, tecnológicos o sociales que se están produciendo será compleja y difícilmente conseguiremos destacar con respecto a otras organizaciones.

Los argumentos que nos proporciona el Centro Nacional de Información de la Calidad (CNIC)²¹ a través de la Asociación Española de la Calidad (AEC) para implementar un sistema de calidad en una organización se basan en las ventajas que nos van a aportar, entre las que destaca las siguientes:

- La organización se asegura que funciona bien y de esta forma puede cumplir los objetivos propios de la institución.
- Se cuenta con un sistema que permite gestionar, con calidad, el desarrollo de sus actividades.
- La forma de organizarse para hacer el trabajo es mejor y más simple.
- El sistema y sus procesos son la mejor estrategia para rebasar la estructura departamental de la empresa estableciendo una verdadera cadena de valor con los proveedores y clientes.²²

Se desprende de todas estas ventajas que con la implementación de estos sistemas podremos realizar procedimientos más simples y más eficaces organizando mejor las tareas y cumpliendo los objetivos de la institución, y además se establece un círculo virtuoso entre los proveedores y los clientes, en el cual los proveedores producen mejoras para la satisfacción del cliente, y éste les ayuda a mejorar y por consiguiente atraer a nuevos clientes. En general, lo más relevante y como resumen de lo anterior, lo que se pretende es ofrecer un mejor servicio. Además de todas estas ventajas, con la implementación de los sistemas de calidad se crea un marco de referencia que permite que se evalúen todos los procedimientos de una forma fiable, útil y válida. Otra de las

²¹ CNIC es el encargado de resolver las consultas técnicas de los profesionales de diferentes áreas mediante el asesoramiento y el aporte de información y herramientas de apoyo.

²² Disponible online: Asociación Española para la Calidad, http://www.aec.es/c/document_library/get_file?uuid=0fed9322-3dea-4211-b748-a1e041a60b01&groupId=10128 (Consulta 23/01/15)

ventajas que cabe esperar es que como consecuencia de la implantación de los sistemas de calidad, se obtienen los beneficios se presumían conseguir, que son los que se planearon al principio y que promueven la mejora de los procedimientos de la organización.

Si bien, también es de entender que para alcanzar estas metas se requiere de un gran esfuerzo por parte de los trabajadores para poder lograr sus objetivos, y además se necesita tiempo y recursos suficientes para poder conseguirlo.

En relación con todo lo expuesto anteriormente, no podemos dejar atrás al cliente, objetivo fundamental de nuestro estudio, y también objetivo fundamental de los sistemas de calidad, siendo el propósito de estos sistemas la satisfacción del cliente mediante la implantación de los objetivos.

4.2.2. Normas para la consecución de la calidad

Las organizaciones crean sistemas de calidad para satisfacer las necesidades de sus clientes. Por este motivo, existen varias normas que respaldan los sistemas de administración de calidad, siendo las más relevantes para este estudio la norma ISO 9000 y el Modelo EFQM. En el presente estudio, vamos a centrarnos en la norma EFQM, puesto que es la que tiene una estrecha vinculación con la Administración Pública, pero no sin antes comentar brevemente la norma ISO 9000.

4.2.2.1. ISO 9000

El sistema ISO 9000 es una norma para la consecución de la calidad que establece criterios de normalización a través de la International Organization for Standardizations (ISO). Según la web oficial de la Organización Internacional de Normalización, “*ISO es una organización de membresía no gubernamental independiente y el mayor desarrollador mundial de Normas Internacionales voluntarias*”²³. La mayoría de los países forman parte de esta organización mundial de normalización puesto que garantiza el aseguramiento de la calidad del producto o servicio y con ello un incremento de la satisfacción del cliente. Estas siglas tienen su

²³ Disponible online: ISO (International Organization for Standardization), <http://www.iso.org/iso/home/about.htm> (Consulta 28/01/15)

origen en el término griego “isos”, cuyo significado es igual. *“Sea cual sea el país, cualquiera que sea el idioma, siempre estamos ISO”*²⁴.

“La Organización Internacional de Normalización es una asociación que se encarga de desarrollar y actualizar las normas, que están en permanente revisión” (Summers Donna, C.S., 2006). Es decir, es un método que se basa en normas estandarizadas y que están revisándose constantemente para llegar a un fin último, que es la satisfacción del cliente. Con estas normas lo que se pretende es que los clientes y los proveedores de todas las organizaciones unifiquen criterios para que el sistema sea efectivo.

Según la Asociación Española para la Calidad (AEC), podemos afirmar que la familia ISO 9000 se compone de varias normas con distintas funciones cada una que son las siguientes:

- ISO 9000:2005 “Sistemas de gestión de la calidad. Principios y vocabulario”
- ISO 9001:2008 “Sistemas de gestión de la calidad. Los Requisitos”
- ISO 9004:2009 “Gestión para el éxito sostenido de una organización. Enfoque de gestión de la calidad”²⁵

Sin duda alguna, la más importante dentro de esta gran familia de normas de calidad es la norma ISO 9001, puesto que establece los requisitos del sistema de gestión de calidad, y además es la única que se puede certificar. Estos certificados se expiden a través de AENOR.

Para tratar de abordar el concepto de certificación, partimos de la definición que nos proporciona AENOR²⁶, según la cual, la certificación *“es la acción llevada a cabo por una entidad independiente de las partes interesadas mediante la que se manifiesta que una organización, producto, proceso o servicio, cumple los requisitos definidos en*

²⁴ Disponible online: ISO (International Organization for Standardization), <http://www.iso.org/iso/home/about.htm> (Consulta 28/01/15)

²⁵ Disponible online: Asociación Española para la Calidad, <http://www.aec.es/web/guest/centro-conocimiento/normas-iso-9000> (Consulta 28/01/15)

²⁶ Disponible online: Asociación Española de Normalización y Certificación, https://www.aenor.es/AENOR/certificacion/procesos/proceso_certificacion_aenor.asp#.VMtfai5dO7w (Consulta 30/01/15)

unas normas o especificaciones técnicas”. La pretensión de estos certificados es lograr un aumento del nivel de confianza de los clientes en relación a los productos o servicio prestados mediante el reconocimiento oficial de una entidad. El conceder este certificado, implica que tras el seguimiento y control de los sistemas y productos, se cumplen los requisitos de calidad establecidos. Sin embargo, no nos garantiza que tal certificación sea fiable, por lo que se recurre a la acreditación. La acreditación de la calidad se crea como requisito para determinar si los certificados de calidad son válidos o no y con ello, contrastar la competencia de una organización.

Para la implantación de la norma ISO 9000, es necesario idear un plan estratégico en el cual debemos posicionar dónde estamos y hacia donde queremos ir. Es decir, establecer unos objetivos claros y unas metas a alcanzar para mejorar el rendimiento y la calidad de nuestra organización, ya sea ésta grande o pequeña. Además debemos contar con el apoyo de todo el personal de la organización para poder conseguir dichos objetivos. En algunas situaciones, será necesario redefinir los procesos de la organización para adaptarnos a la norma así como documentar dichos procesos que la norma exige. La elaboración de la documentación se hace imprescindible para el desarrollo del sistema de gestión de la calidad, siendo el tipo de documentación más relevante los manuales de calidad. Para finalizar el proceso de implantación de este tipo de norma, es esencial que los sistemas de gestión de calidad sean evaluados mediante las auditorías²⁷, las revisiones o las autoevaluaciones.

Si pretendemos que la norma ISO 9000 nos lleve a los resultados esperados, es conveniente tener siempre en cuenta los ocho principios de la gestión de la calidad que mencionamos con anterioridad y aplicarlos para no tener errores que puedan encarecer el proceso o incluso que obtengamos más problemas que beneficios.

4.2.2.2. Fundación Europea para la Gestión de la Calidad (EFQM).

La Fundación Europea para la Gestión de la Calidad, en inglés, “European Foundation for Quality Management” (EFQM) es una organización sin ánimo de lucro creada en la década de los 80 cuya sede se encuentra localizada en Bruselas y cuenta

²⁷ Según la AEC, se entiende la auditoría como “*un proceso sistemático, independiente y documentado para obtener evidencias de la auditoría y evaluarlas de manera objetiva con el fin de determinar el grado en que se cumplen los criterios de auditoría*”. Disponible online: Asociación Española para la Calidad, <http://www.aec.es/web/guest/centro-conocimiento/auditoria> (Consulta 30/01/15)

con más de 50 países que representan la organización. Ello hace que se establezca un marco de referencia en cuanto a la excelencia para todos los países de la Unión Europea, sirviendo de apoyo para establecer la misión y visión de la organización. Además, este modelo es compatible con las normas ISO 9000, lo cual supone una mayor integración.

El objetivo de la organización se centra en la mejora de la calidad a través de técnicas como la eficiencia y la eficacia. Por ello es importante que tanto empresarios como clientes o accionistas colaboren con estos niveles de eficacia y eficiencia para lograr la excelencia. La pretensión de alcanzar la excelencia viene dada por su resultado más directo y evidente tal y como es la satisfacción del cliente. Para ello, el modelo EFQM se basa en un sistema de gestión en el que nos muestra la situación de la organización, desde dónde nos encontramos, pasando por las debilidades que presenta la organización, hasta las mejoras que se deben realizar para que la organización progrese.

El propósito del modelo EFQM es crear en la sociedad un nivel superior de calidad y proporcionar un nivel de confianza en el cliente gratificante, puesto que el reconocimiento de excelencia se ostenta a aquellas organizaciones que cumplen condiciones severas. Además pretende ser garante de la seguridad y profesionalidad que se muestran en las organizaciones debido al elevado grado en el que se desenvuelven.

Los ocho principios del Modelo Europeo de Excelencia Empresarial se agrupan dentro de dos categorías fundamentales como son los agentes facilitadores y los resultados. Por su parte, los agentes facilitadores hacen referencia a los métodos por los cuales se rige la organización y a los procedimientos. Los resultados, como su propio nombre indica, hacen referencia a los logros que la organización ha obtenido. Para comprobar el porcentaje de participación de los principios, observemos la figura 4 en la que se representa explícitamente:

Figura 4: Criterios EFQM



Fuente: imagen extraída de www.efqm.es (04/06/2015)

Los porcentajes mostrados en la figura 4 son los que se tienen en cuenta a la hora de evaluar a los candidatos al Premio Europeo a la Calidad. Para entender con mayor exactitud la figura, vamos a detallar cada uno de los principios:

1. Liderazgo: es el equipo directivo el encargado en desarrollar una misión y visión adecuada para que la organización funcione correctamente y el cliente quede satisfecho. Por ello, en el liderazgo se debe valorar la misión y visión que cumplan los objetivos con la organización.
2. Política y estrategia: establecer políticas y estrategias que consigan hacer que la visión y misión se pongan en práctica teniendo en cuenta que las políticas son adecuadas.
3. Personal: implica la forma en la que las personas desarrollan sus conocimientos y los aplican a la organización para el perfeccionamiento de la gestión que se vaya a llevar a cabo.
4. Recursos: implica la forma de gestionar los recursos de los que se disponen para conseguir un buen funcionamiento, es decir, que la organización sea eficaz.

Los resultados muestran los logros que la organización ha conseguido para los clientes, las personas, la organización o la misma sociedad, lo cual significa que la organización tenga competencia suficiente como para que los resultados cumplan con las expectativas de todos estos factores o incluso que sean superiores.

Todos estos criterios se miden a través de la autoevaluación. La autoevaluación es una de las principales características con las que cuenta el modelo EFQM y por tanto fundamental dentro de este modelo. Con la autoevaluación los sistemas de gestión están continuamente analizando los procedimientos anteriores. El marco de referencia de la autoevaluación es el sistema REDER.

Figura 5: Lógica REDER



Fuente: elaboración propia apuntes Grado GAP asignatura Fundamentos y Métodos de Gestión Pública (Curso 2012-2013), Universidad de Jaén. Profesor Félix Fernández Castaño

En el sistema REDER, en inglés RADAR, permite a la organización conocer su rendimiento, y como podemos ver, se fundamenta en el ciclo de Deming del que hablamos anteriormente.

Las cuatro primeras pautas (Resultados, Enfoque, Despliegue y Evaluación) hacen referencia a los agentes facilitadores, mientras que la última pauta (Revisión) hace referencia a los resultados. La lógica del sistema REDER es marcar unos resultados que preveamos que se puedan conseguir (Resultado). Después se planean los procedimientos y enfoque mediante los cuales se podría alcanzar dicho resultado y se

ponen en práctica (enfoque). El paso siguiente sería definir cómo llevarlo a cabo y cuándo (Despliegue). Para saber si el sistema está funcionando, hay que medir los métodos utilizados y realizar un análisis (evaluación), al que posteriormente se le deberán de incorporar opciones de mejora.

Desde el año 2002, el modelo de referencia EFQM pasó a denominarse “Marco Común de Evaluación” (CAF, siglas en inglés de Common Assessment Framework). El CAF se encuentra inmerso dentro de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) y su propósito es el siguiente:

El propósito de la autoevaluación es el análisis regular, por las propias organizaciones, de sus procesos y resultados de gestión para identificar los puntos fuertes y las deficiencias y determinar los oportunos planes de mejora.²⁸

El Marco Común de Evaluación sigue el modelo EFQM para la autoevaluación de las Administraciones Públicas y propugna compartir experiencias y buenas prácticas entre las distintas instituciones.

Adoptar este modelo hace que las organizaciones exploten todos sus recursos y sean más rentables, además la calidad que proporciona es excelente, por tanto, estas ventajas hacen que la organización se vuelva más competitiva.

4.2.3. Diferencias entre el modelo ISO 9000 y EFQM.

En el presente Trabajo Fin de Grado, hemos profundizado sobre los modelos de calidad ISO 9000 y EFQM. Estos dos sistemas que aunque presentan similitudes también poseen grandes diferencias. Algunas de las similitudes, como podemos apreciar, se basan en los requisitos de la norma y los criterios, así como en la importancia que le otorgan a los clientes y a los resultados. Además, ambas persiguen la consecución de la calidad.

La diferencia más significativa en torno a estos dos modelos es que ISO 9000 se basa en la expedición de certificados a través de AENOR, es decir, quien evalúa la

²⁸Disponible online: Agencia de Evaluación y Calidad, http://www.aeval.es/es/difusion_y_comunicacion/publicaciones/Guías/Guías_Marco_General_Mejora_Calidad/Caf_2013.html (06/06/2015)

calidad es una entidad externa a la organización, mientras que en el caso de EFQM, la propia organización es la que evalúa los resultados a través de la autoevaluación, y lo hace de una forma interna. De esta forma, el modelo EFQM puede optar a Premios Europeos a la Calidad.

Otra diferencia, y derivada de la anterior, es que en la norma ISO 9000 las revisiones del sistema son periódicas, mientras que en el modelo EFQM se evalúa continuamente. Por tanto en el sistema EFQM y mediante las revisiones constantes se aprenderá de los resultados que se obtengan del análisis, y como consecuencia la repercusión que tiene en el cliente es mayor, aportándole un grado de satisfacción superior.

La norma ISO 9000 se centra en el producto y en la industria, mientras que el modelo EFQM afecta al conjunto de actividades de la organización y abarca el campo de los servicios. Lo cual quiere decir que la norma EFQM se extiende a más sectores que la norma ISO 9000.

Con respecto a la mejora continua, la norma ISO 9000 se fundamenta en el ciclo Deming (Planificar, Realizar, Controlar y Actuar) y el modelo EFQM se guía a través de la lógica REDER (Resultados, Enfoque, Despliegue, Evaluación y Revisión) que está basado en el ciclo Deming.

Mientras que la norma ISO 9000 pretende implantar un sistema de calidad basándose en unos requisitos preestablecidos, el modelo EFQM simplemente se basa en una serie de principios para poder alcanzar la excelencia.

4.2.4. Problemas que se pueden encontrar en la implementación del sistema.

Los problemas más comunes a la hora de implementar un Sistema de Gestión de Calidad vienen dados por factores humanos, técnicos o de infraestructuras. A continuación vamos a ver de forma detallada cada uno de ellos.

A pesar de que el Sistema de Gestión de Calidad ayuda a la organización con respecto a los objetivos de futuro, hay ciertos factores como son los humanos que en numerosas ocasiones hacen que no se desarrolle con normalidad, bien porque éstas

personas se muestren reticentes al cambio que hay que efectuar al implementar un sistema de calidad, o bien, porque esto supone un importante esfuerzo que no todas las personas están dispuestas a realizar. Además la falta de compromiso con la organización hace que la evaluación continua se vea afectada, puesto que el personal no se implica lo todo lo que debería. También puede darse la circunstancia de que el personal no esté suficientemente documentado acerca de los compromisos de la organización con la calidad o simplemente no esté cualificado para ello. La falta de tiempo, a su vez, se convierte en otro obstáculo que imposibilita la implementación, puesto que las jornadas de trabajo excesivamente largas hacen que el personal se desmotive y por tanto su capacidad productiva disminuya.

Cabe destacar también los problemas técnicos o de infraestructuras inapropiadas que algunas organizaciones pueden presentar, por ejemplo, el bajo mantenimiento de los sistemas de informática que puede dar lugar a carencias dentro de la propia organización. Además esta situación puede agravarse si no se disponen de equipos actuales y que estén continuamente adaptándose a las necesidades tecnológicas que se presentan día a día para ofrecer un mejor servicio. Por tanto, se debe de contar con herramientas de trabajo que sean productivas.

Cada uno de estos problemas se pueden solventar si se pone un poco de interés en éste Sistema de Gestión de Calidad para que la organización se vea envuelta en un proceso de mejora continua que va a beneficiar tanto a la organización como al cliente, que es nuestro objeto de estudio.

4.2.5. Seguimiento y control.

Para la culminación del proceso de los sistemas de gestión de calidad, se debe realizar el seguimiento y control del mismo para que el círculo quede cerrado. La finalidad de realizar estos controles es saber si sus productos o servicios están en unos baremos de calidad adecuados y proceder después al mejoramiento de los mismos para la satisfacción del cliente. Esta información se obtiene a través de inspecciones, técnicas de muestreo o técnicas estadísticas de control como pueden ser gráficos, histogramas, o diagramas. Una vez realizados estos estudios, podremos observar los errores y podremos proceder a la mejora de los resultados.

En general, las directrices a seguir vienen marcadas por la fijación de estándares para saber cuál es la situación en la que nos encontramos, comprobar que los servicios producidos o el producto en cuestión se desarrollan dentro de los estándares preestablecidos, corregir los que no se encuentren dentro de estos baremos y por último, idear planes que ayuden a mejorar el sistema para asegurar que se cumple la función de satisfacer al cliente.

5. REPERCUSIÓN DE LOS SISTEMAS DE CALIDAD EN EL CLIENTE.

El objetivo de este estudio exploratorio es conocer si los clientes perciben la calidad de los servicios que se le prestan. Tras todos los procesos por los que una organización ha de pasar para implementar un sistema de gestión de calidad, la repercusión en el cliente es el resultado final que hace ver si el sistema de gestión de calidad ha fallado o ha servido para una mejora. Por tanto son los clientes los que perciben de una forma o de otra si esos procedimientos han logrado sus objetivos. Los clientes perciben la calidad mediante la accesibilidad al servicio, la rapidez y que se vean envueltos en el proceso como personas activas del mismo.

5.1. ¿Perciben los clientes la calidad en las administraciones públicas?

Esta tarea se vuelve ardua y compleja puesto que para responderla sería necesario entender el proceso desde el punto de vista del cliente y realizar un estudio sobre lo que piensan los clientes acerca de la calidad, es decir, como la definen. Para responder a la pregunta ¿perciben los clientes la calidad en las administraciones públicas?, sería conveniente la realización de encuestas/cuestionarios realizados a una muestra de usuarios de los servicios públicos que determinara la satisfacción de los clientes con respecto a la calidad. Dicha respuesta reflejaría si los paradigmas actuales de calidad cumplen sus objetivos o sería necesario un cambio de modelo.

No obstante, y debido a que no podemos aproximarnos a estos resultados, sería un buen objetivo para un futuro Trabajo Fin de Master en el cuál desarrollaríamos las encuestas/cuestionarios, las realizaríamos a una muestra de la población significativa y analizaríamos los resultados para poder contestar a ésta pregunta.

6. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

Partiendo de la subjetividad que nos proporciona el concepto de Calidad, entendemos que la dificultad en su definición presenta un obstáculo añadido a la objetividad para su medición. Sin embargo, gracias a las aportaciones de diversos autores se han acercado a las características intrínsecas que presenta el concepto y han definido cada uno de los elementos que la conforman para proporcionar mejoras en su medición. Por lo tanto se cumple el objetivo general.

Una vez definido el concepto, se ha procedido a evaluar la calidad en los Servicio Públicos. De esta forma autores como Ishikawa proponía conectar los departamentos para mejorar la coordinación entre ellos y así no perder la calidad, lo cual es productivo, porque además de no perder la calidad, no se pierde información ni tiempo entre los departamentos.

Puesto que la calidad viene dada por la percepción subjetiva del cliente, debemos centrarnos en sus expectativas, y tratar de mejorarlas, de esta forma el cliente estará satisfecho con el servicio prestado. Para mejorar estas expectativas se ha propuesto mejorar las características del servicio, sin embargo muchas veces se es reticente a ello por el encarecimiento del sistema. Desde nuestro punto de vista, muchas veces sí es necesario aportar nuevas características que encarezcan el sistema (por ejemplo, nuevas infraestructuras tecnológicas que mejoran el sistema), no obstante hay características que mejoran la calidad del sistema y no repercuten en el coste del mismo (por ejemplo organización de los tiempos de espera mediante la cita previa, y el trato amable del personal de la administración).

Los avances establecidos entre la gestión de la calidad tradicional, y la nueva gestión pública han supuesto cambios que han logrado una gestión más flexible y con una menor jerarquización de los Servicios Públicos.

El cliente ahora representa un papel más activo en la gestión de la calidad, y por tanto repercute en la calidad total debido a que éste se ve inmerso en un proceso en el que él también es importante, con lo cual, el cliente está satisfecho, y la organización está doblemente satisfecha. Por lo tanto, el modo en que la administración cumple sus funciones se ve representado en la receptibilidad, consecuencia de que el cliente esté

satisfecho. En relación con el primer objetivo específico, podemos decir que se ha examinado el concepto y se han establecido las pautas para su estudio.

En relación con el tercer objetivo específico y tras el estudio de los dos modelos de Gestión de calidad más representativos como son el ISO 9000 y el EFQM, hemos considerado más adecuado el EFQM ya que realiza autoevaluaciones internas y continuas que permiten un mayor seguimiento y control de la gestión de la calidad. En contraposición del modelo ISO9000 está basado en certificados emitidos por empresas externas y son evaluaciones periódicas. No obstante, aunque el modelo EFQM realice autoevaluaciones continuas cabe destacar que para futuras revisiones de este modelo podría implantarse un nuevo sistema que además de lo ya utilizado, realizara encuestas cortas a los clientes que quisieran, para evaluar la calidad en el sistema y así tendrían muestras más representativas del mismo. Este sistema de evaluación directa desde el cliente atendido, ya se está utilizando en el sector privado en algunas empresas como telefonía, textil, ventas comerciales, etc.

Si se realizaran estas encuestas breves, podría analizarse con detenimiento la repercusión de los sistemas de calidad en el cliente, además se daría mayor protagonismo al mismo, aumentando su participación y considerándolo como un ser aún más activo en este proceso. Este aumento de satisfacción del cliente con respecto al servicio prestado por parte de los servicios públicos ofrecerá mejoras en su utilización, mayor respeto y seriedad y una percepción más satisfactoria hacia los trabajadores y el trabajo realizado por los mismos. Aquí es donde percibimos si repercute en el cliente o no, es decir, el objetivo último.

Como hemos podido observar, se han introducido propuestas para mejorar la calidad en los servicios públicos, considerando que estas normas constituyen medidas para solventar los posibles problemas de implementación de un sistema de calidad. Por lo tanto, consideramos que el objetivo cuarto se ha cumplido

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcalde San Miguel, P (2011). *Calidad* 2ª edición. Madrid: ediciones paraninfo, S. A.
- Arenilla Sáez, Manuel. (2011) *La reforma de la administración pública*. La Coruña: Netbiblo
- Brugué, Q. (1996). “La dimensión democrática de la nueva gestión pública”. *Revista de gestión y análisis de políticas públicas*, Num. 6-5: 45-58
- Dunleavy y Hood (1995). *De la Administración Pública Tradicional a la nueva gestión pública. Ensayo sobre la experiencia modernizadora de diversos países desarrollados*.
- Edward Deming, W. (1989). *Calidad, productividad y competitividad: la salida de la crisis*. Madrid: Díaz de Santos, S.A.
- Fundamentos y métodos de gestión pública, (Curso 2012-2013), Universidad de Jaén. Profesor Félix Fernández Castaño
- Juran, M.J.,(1990). *Juran y el liderazgo para la calidad*. Un manual para directivos. Madrid: Ediciones Díaz De Santos, S. A.
- Juran, M.J.,(1996). *Juran y la calidad por el diseño*. Madrid: Ediciones Díaz De Santos, S. A.
- Miranda González, F.J., Chamorro Mera, A., Rubio Lacoba, S. (2007). *Introducción a la gestión de la calidad*. Madrid: delta publicaciones.
- Ramió, C. (2001). “Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones latinas: modelo de estado y cultura institucional”. *Reforma y democracia (revista del CLAD)*, Num. 21

- Robbins Stephen P., y Coulter, Mary (2005). *Administración*. Octava edición. México: Pearson educación.
- Robbins, Stephen P., Decenzo, David A. (2002). *Fundamentos de administración*, 3º ed. México: pearson educación
- Seminario: “El concepto de calidad en la gestión de las políticas públicas”, Margarita Pérez. Ponencia sobre “la calidad en la Nueva Gestión Pública” (Sevilla, 19 de octubre de 2006)
- Silva Otero, A. y Mata de Grossi, M. (2005). La llamada Revolución Industrial. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.
- Summers Donna, C.S. (2006). Administración de la calidad. México: pearson educación.
- Udaondo Duran, M. (1992). Gestión de calidad. Madrid: Díaz de Santos, S.A.

8. Webgrafía

- Asociación Española para la Calidad: http://www.aec.es/c/document_library/get_file?uuid=0fed9322-3dea-4211-b748-a1e041a60b01&groupId=10128
- Asociación Española para la Calidad: <http://www.aec.es/web/guest/centro-conocimiento/auditoria>
- Asociación Española para la Calidad: <http://www.aec.es/web/guest/centro-conocimiento/normas-iso-9000>
- Asociación Española para la Calidad: <http://www.aec.es/web/guest/centro-conocimiento/sistemas-de-gestion-de-la-calidad>
- Asociación Española de Normalización y Certificación: <http://www.aenor.es/aenor/aenor/mision/mision.asp#.VLZXNntdO7w>

- Asociación Española de Normalización y Certificación:
https://www.aenor.es/AENOR/certificacion/procesos/proceso_certificacion_aenor.asp#.VMtfai5dO7w
- Agencia de Evaluación y Calidad
http://www.aeval.es/es/difusion_y_comunicacion/publicaciones/Guias/Guias_Marco_General_Mejora_Calidad/Caf_2013.html
- ISO (International Organization for Standardization)
<http://www.iso.org/iso/home/about.htm>