



GUÍAS DE APOYO A LA CALIDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL

GUÍA 2

**PLANES DE CALIDAD, INNOVACIÓN Y MODERNIZACIÓN
EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES**

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
MADRID
2005

Primera edición: Agosto 2005

© Este documento está protegido por la Ley Orgánica 15/99 de 13 de diciembre que regula la protección de datos y por el Real Decreto Legislativo 1/96 de 12 de abril que aprueba el texto refundido de la ley de propiedad intelectual. No podrá ser reproducido con fines lucrativos sin autorización expresa de los autores.

© **AUTORES:** JUAN IGNACIO MARTÍN CASTILLA

IADE - Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Universidad Autónoma de Madrid

Grupo Técnico de la Comisión de Modernización y Calidad de la FEMP:

❖ Ayuntamiento de Alcobendas: CARMEN MAYORAL PEÑA

❖ Ayuntamiento de Espluges de Llobregat: ENRIC GINER RODRÍGUEZ

❖ Ayuntamiento de Leganés: MIGUEL FERNÁNDEZ GIL

❖ Ayuntamiento de Málaga: MANUEL SERRANO CANON

❖ Ayuntamiento de Valladolid: VALENTÍN MERINO ESTRADA

DIRECCIÓN DEL PROYECTO:

PABLO BÁRCENAS GUTIÉRREZ, Director del Área de Modernización y Calidad de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

JUAN IGNACIO MARTÍN CASTILLA, Profesor Ayudante del Departamento de Contabilidad y Organización de Empresas de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Autónoma de Madrid.

JUAN TORRUBIANO, Director del Grupo Galgano.

EDITA: Ministerio de Administraciones Públicas. Secretaría General Técnica

NIPO: 326-05-049-0

Depósito legal: BI-2.074-05

Imprime: GRAFO, S.A.

| | |
|--|----|
| 1. La estrategia: una necesidad de la administración local frente a los retos del futuro | 7 |
| 2. Una administración local inteligente al servicio de la ciudadanía | 11 |
| 3. La estrategia de calidad en la administración pública local | 17 |
| 4. El proceso estratégico en una institución municipal: un enfoque desde la Dirección Estratégica | 21 |
| 5. Organización y lanzamiento del proyecto para el diseño del plan municipal de calidad | 23 |
| 6. El análisis estratégico de la situación actual | 25 |
| 6.1. La misión, visión y valores de la organización pública local | 25 |
| 6.2. Análisis interno de la organización pública local | 30 |
| 6.3. Análisis externo o del entorno de la organización pública local | 33 |
| 7. El diagnóstico y la reflexión estratégica | 37 |
| 7.1. Identificación de puntos críticos: La Matriz DAFO | 37 |
| 7.2. Visión, misión, valores y objetivos estratégicos | 40 |
| 7.3. Definición de factores clave de éxito | 41 |
| 8. Identificación de oportunidades de mejora | 43 |
| 8.1. Identificación de las líneas de actuación | 44 |
| 8.2. Priorización de las líneas de actuación | 45 |
| 9. Diseño del Plan de Calidad | 49 |
| 10. Casos prácticos en entidades locales | 55 |
| 10.1. La Experiencia en la Planificación de la Calidad en el Ayuntamiento de Alcobendas | 55 |
| 10.2. El Plan de Calidad del Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat | 67 |
| 10.3. Principios para el desarrollo de un sistema de gestión de calidad en el Ayuntamiento de Leganés | 80 |

| | |
|---|-----|
| 10.4. El Plan de Calidad del Ayuntamiento de Málaga. ¿Cómo se ha abordado la experiencia? | 86 |
| 10.5. El Plan Marco para la Mejora de la Calidad en la Administración Municipal 2000-2003 de Valladolid | 102 |
| 11. Bibliografía | 111 |

1. - LA ESTRATEGIA: UNA NECESIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL FRENTE A LOS RETOS DEL FUTURO

"Hay un derecho del más sabio, pero no un derecho del más fuerte"
Henri Lacordaire (1802-1861)

La Administración local experimenta profundas transformaciones en respuesta a las presiones de un entorno extremadamente convulso y confuso en lo económico, social, político, cultural, tecnológico y en la información y el conocimiento.

De forma paralela a la evolución de los sistemas políticos, la concepción de la Administración Pública y sus relaciones con la sociedad y la descentralización administrativa, asistimos a una evolución de las expectativas de los ciudadanos con respecto al servicio de dicha Administración y al desarrollo de un mayor nivel de exigencia hacia ésta, demandando la participación en la toma de decisiones y en el rumbo que se quiere dar a la misma como servicio público. Asimismo, la ciudadanía exige transparencia en la gestión y pide asunción de responsabilidades en base al control de los resultados.

En respuesta al gran reto de cambio y modernización, la sociedad demanda una Administración inteligente, pensante, innovadora, flexible y adaptativa; capaz de corregir sus errores, aprender de la experiencia, y sensible a las fuerzas que actúan, tanto en su entorno como internamente. Ello exige la necesidad de desarrollar y consolidar estructuras y esquemas de comprensión y de acción orientadas hacia la consecución de su visión, misión, objetivos y metas. En definitiva, una Administración eficaz, eficiente y de calidad, que oriente y aproxime la decisión política y su actividad a los ciudadanos, basada en nuevas formas organizativas y nuevos modelos de dirección y gestión pública, orientados a dar un servicio de la máxima calidad a la sociedad, sus ciudadanos y sus instituciones.

Dicho cambio exige una diferente concepción de la organización, sus funciones, estructura y cultura, la dirección estratégica, los procesos de decisión, la financiación, la gestión del capital humano y del conocimiento, los procesos de prestación de servicios al ciudadano, las tecnologías y los sistemas.

Los principales retos que afronta la Administración local son, entre otros, los siguientes aspectos fundamentales:

A. Cambio de cultura y democratización de la Administración Pública Local

1. Búsqueda de la **excelencia en la gestión** y un cambio radical de la cultura, orientada al **servicio público**.
2. Búsqueda de cauces y mecanismos de **consulta, acercamiento, participación, cooperación y consenso entre las instituciones, las diferentes fuerzas políticas** y, en general, los **grupos de interés**, reforzando su **carácter democrático** y consideración de su **función política**.

B. Legitimación de la Administración Pública Local

3. **Mejora de la gobernabilidad**, definiendo claramente la visión y las misiones, los objetivos y resultados estratégicos que se quieren obtener, así como los objetivos operativos de gestión.
4. **Acercamiento** y mayor **accesibilidad** de la Administración.
5. Necesidad de promover la **eficacia**, la **eficiencia** y la **gestión de los resultados**, dentro de una cultura de evaluación y mejora continua.
6. **Reducción del déficit fiscal**.
7. Necesidad de llevar a cabo una **gestión por objetivos**, potenciando el **seguimiento, control y evaluación de los procesos y resultados** y su difusión.
8. **Transparencia en la gestión** (información y comunicación) y sometimiento al control interno y externo por parte de otros órganos. **Legitimación y responsabilización**.

C. Concepción integral de la Administración Pública Local

9. Desarrollo de **políticas y servicios integrales**, reorganizando los servicios para que el ciudadano pueda acceder de forma global a la Administración, a través de unidades de gestión integral, que **superen en la división competencial entre diferentes administraciones**.
10. Establecimiento de una **cultura cooperativa** intra e interadministrativamente.
11. **Descentralización** y **delegación de competencias** en la toma de decisiones y en la gestión financiera y del personal hacia las unidades de gestión y prestación de servicios.

D. Nuevas formas de gestión pública

12. Búsqueda de una alta **flexibilidad** en la organización y una gran

- capacidad de **respuesta** frente a las necesidades (contempladas de forma dinámica) de los ciudadanos.
13. Potenciación de las **políticas de gestión del capital humano**, enfatizando aspectos tales como la responsabilidad y sensibilidad como **servidores públicos**, la optimización del rendimiento, la involucración y motivación, la cualificación continua y la adaptación al cambio.
 14. Introducción de **nuevas metodologías de dirección y gestión** tradicionalmente aplicadas en el sector privado, pero adaptadas a las singularidades de la Administración local.
 15. Refuerzo de los **sistemas de evaluación y control tanto de políticas como de la gestión pública, la eficacia la eficiencia y la calidad del servicio**.

E. Innovación, mejora y dirección del conocimiento

16. **Integración en la sociedad en red y del conocimiento**, optimizando la aplicación de las **nuevas tecnologías**.
17. Promoción de la creación de espacios para el **desarrollo de la innovación y la creatividad** que permitan la mejora de la accesibilidad al ciudadano, la igualdad de oportunidades y de calidad en la oferta de servicios a todos los ciudadanos y, en general, la calidad del servicio.

La modernización de la gestión pública local y la mejora de la gobernabilidad constituyen un proceso inacabado e inalcanzable. Dicho proceso debe de conjugar nuevas prácticas de gestión, que persigan la eficacia, eficiencia y economía, con la promoción y garantía de los principios y valores de servicio público, fortalecimiento y desarrollo continuo de la sociedad democrática. La definición de un nuevo espacio público, supone replantearse las relaciones con los agentes conocimiento y la correspondiente involucración y participación de los diferentes grupos de interés tanto en los procesos de toma de decisiones como en los de la gestión de la Administración, en respuesta a las necesidades de la sociedad

Dicho escenario plantea una serie de presiones sobre la Administración local, demandando de la misma una respuesta estratégica adecuada que pasa por la adopción de instrumentos de planificación para la mejora de la Calidad, Innovación y Modernización en las Administraciones Locales.

La estrategia permite dirigir de forma óptima los esfuerzos, recursos y capacidades de la organización pública local en aras a la consecución de unas políticas y unos objetivos de servicio público orientados al futuro, respondiendo a unas necesidades ciudadanas y a unos condicionantes del entorno.

Los cambios experimentados en la Administración, aún son un espejismo y queda mucho por avanzar. "No es posible seguir modernizando la Administración con la misma parsimonia que ha caracterizado los últimos procesos de cambio en el sector público. El tiempo apremia, la calidad no es una moda, sino una verdadera necesidad para la Administración del futuro" (FEMP, 1999).

2. - UNA ADMINISTRACIÓN LOCAL INTELIGENTE AL SERVICIO DE LA CIUDADANÍA

"Sólo hay un bien: el conocimiento. Sólo hay un mal: la ignorancia"
Sócrates (470-399 a. C.)

La innovación, modernización o transformación del sector público constituye una exigencia básica que reclama la sociedad, deseosa de contar con una Administración al servicio público, inteligente, democrática y necesitada de legitimación en el día a día.

Figura 1. *Administración Pública inteligente y al servicio público.*



FUENTE: *Martín Castilla, 2004*

La ciudadanía exige a su Administración municipal que sea eficaz, eficiente, de calidad, y que oriente y aproxime la decisión política y su actividad a los ciudadanos. Y ello en un entorno dinámico, convulso, complejo e incierto que le obliga a afrontar sin dilación grandes retos de modernización y cambio.

Las dimensiones y principales fuerzas que interactúan y definen dicho contexto complejo al que debe hacer frente la Administración Pública, pueden encuadrarse dentro de cinco ámbitos o entornos fundamentales: económico; social; político-institucional; cultural; de la sociedad del conocimiento (nuevas tecnológicas de la información y las comunicaciones).

❶ **Entorno económico**, marcado por el papel relevante que desempeña el sector público en la economía de los países más desarrollados, gestionando un volumen significativo de recursos. Además, sus actuaciones producen importantes efectos en el ámbito social, político y económico.

El escenario económico mundial viene marcado por la creciente globalización de los mercados, la gran significación de los flujos migratorios, las transacciones de capital y bursátiles, etc., la convergencia europea, la moderación del gasto público y el establecimiento de políticas de consolidación fiscal, así como la búsqueda de un mayor grado de cohesión social.

Por dichas razones, la Administración Pública atraviesa por dificultades para la financiación de las políticas públicas como consecuencia de la crisis en el modelo de financiación, lo que provoca importante repercusiones sobre el propio modelo de Estado del Bienestar.

Las nuevas políticas presupuestarias de los países de nuestro entorno cuestionaron el modelo social de bienestar basado en la provisión de todo tipo de servicios por parte de la Administración, así como su excesivo crecimiento (López y Gadea, 2001).

Dicho escenario, no hace sino promover el papel del sector público como garante de la estabilidad de las instituciones y del óptimo funcionamiento del mercado, facilitando el desarrollo económico y la creación de capital social.

La modernización de la Administración Pública constituye un gran reto y exigencia, puesto que se conforma como un factor clave para la dinamización de la economía y el logro de la cohesión social.

❷ **Entorno social**, caracterizado por la evolución hacia una sociedad del conocimiento, cada vez más desarrollada, compleja e interdependiente. Una sociedad que se moviliza en demanda continua de más servicios, incorporando nuevos ámbitos y exigencias al servicio público. Dichas exigencias difieren sustancialmente de la visión tradicional que se tenía del mismo, y del modelo de Estado del Bienestar, produciendo

un "efecto sobrecarga". Pero, no sólo se demandan más servicios, sino también mejores servicios (ante el deterioro de la mayor parte de ellos y las dificultades para atender la demanda creciente).

La Administración Pública se erige como un agente clave en la consecución del bienestar en el ámbito de las sociedades democráticas occidentales, no pudiendo separarse Administración Pública y sociedad, puesto que están íntimamente relacionadas y son interdependientes.

Asimismo, se percibe una cierta crisis de legitimidad de "lo público", sometido a la presión ciudadana que persigue el reequilibrio de posiciones frente a la Administración y la demanda social de prestación de más y mejores servicios públicos, en busca del bienestar social, como consecuencia del cambio de una Administración principalmente "legisladora" o "dominadora" a una Administración "prestadora de servicios públicos". Aparecen así los primeros síntomas de la crisis del sistema democrático y la necesidad de "democratizar la democracia", reforzando la representación y participación de los ciudadanos, más allá del sufragio universal.

Ante las demandas sociales de más servicios se produce una acentuación del carácter normativo de los derechos y un continuo incremento de los presupuestos necesarios para el sostenimiento del Estado del Bienestar.

■ **Entorno político-institucional**, caracterizado por la complejidad, pluralidad, y funcionamiento en red, de forma más abierta y relacional, en el que intervienen diferentes agentes e interlocutores a los que hay que involucrar tanto en la elaboración de las políticas como en la gestión. Es preciso articular las esferas de la política y la Administración que deben funcionar como dos engranajes perfectamente sincronizados, la descentralización (territorial y sectorial) y la transferencia de competencias desde la Administración central a las autonómicas y locales.

De forma paralela a dicha descentralización, se desarrollan la internacionalización e interdependencia, apareciendo estructuras e instituciones con ámbito de actuación supranacional.

Todo ello derivó en una mayor complejidad e interdependencia dentro del sistema administrativo, así como en la irrupción en el escenario de conflictos de intereses, rivalidades y reivindicaciones en materia de competencias y de financiación.

También, dentro del entorno político-institucional, resulta fundamental el papel de la dirección del conocimiento y el capital intelectual desde dos consideraciones: en primer lugar, desde la necesidad de crear entornos para la colaboración entre las diferentes Administraciones Públicas, que en determinados casos participan de forma colectiva en algunos procedimientos, de forma que es preciso el intercambio de documentos, información, etc. entre éstas, la coordinación y colaboración intra e interadministrativa. Todo ello, en aras a contribuir entre todas a la optimización de las aportaciones de cada una a la cadena de valor en el proceso de prestación de los servicios a los ciudadanos. Por tanto, se podría hablar de una situación de colaboración competitiva. En segundo lugar, dado que las Administraciones persiguen objetivos comunes y realizan, en la mayor parte de las ocasiones, procesos similares, reproduciendo los procedimientos administrativos que son prácticamente gemelos, resulta fundamental la creación de cauces para compartir e intercambiar recursos, experiencias, mejores prácticas, etc. entre las diferentes Administraciones Públicas.

■ **Entorno cultural:** Propio de la Sociedad del Conocimiento. Las expectativas de la ciudadanía con respecto al servicio que dicha Administración les presta evolucionan y ésta es cada más exigente. Al mismo tiempo, la conciencia social se une en la exigencia de formas de gestión y relación con el entorno más abiertas, flexibles, transparentes, democráticas y participativas, que involucren al propio ciudadano en la conformación de la dirección que se quiere dar a dichas instituciones ("Administración relacional"). Asimismo, la ciudadanía exige transparencia en la gestión y pide asunción de responsabilidades (políticas y administrativas) en base al control de los resultados.

Por otra parte, en el ámbito de lo público, aparecen nuevos paradigmas que propugnan básicamente dos tendencias: bien una Nueva Gestión Pública, focalizada en las "tres E" (Economía, Eficacia y Eficiencia), bien el enfoque defendido por el paradigma de Administración al Servicio Público. Este último paradigma pone además el énfasis en una mayor presencia y participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones, el desarrollo de la capacidad de gobierno (*governance*) y una nueva cultura dirigida hacia una progresiva profesionalización de los directivos públicos y del personal al servicio de la Administración. Ambos paradigmas incorporan la filosofía y

metodologías propuestas desde el ámbito de las estrategias de calidad.

■ **Entorno de la Sociedad del Conocimiento**, marcado por las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones y la "macroestrategia" de Administración electrónica en la mejora y acercamiento del servicio al ciudadano (nuevas posibilidades a los ciudadanos, accesibilidad espacial y temporal, e igualdad de servicio). Asimismo, las tecnologías resultan un factor clave en la mejora de la competitividad, y ofrecen la oportunidad de una gran transformación y acercamiento en el esquema tradicional de Administración Pública, lo que se ha dado en llamar tecnologías "solidarias".

Dichas tecnologías suponen un motor de cambio y modernización de la Administración Pública, y complementan el papel vertebrador de la Sociedad de la Información, permitiendo aproximar los procesos deliberativos, de creación de consenso y de toma de decisiones a los ciudadanos (FEMP, 1999).

La incorporación de las tecnologías de la información y las comunicaciones no constituye solamente una cuestión técnica, sino fundamentalmente una cuestión política clave por su potencial para mejorar la calidad de la democracia ("democratizar la democracia") y la propia acción de gobierno.

Los nuevos problemas que plantea la sociedad del conocimiento exigen nuevas formas organizativas con capacidad de atención y resolución de las necesidades y expectativas de los ciudadanos.

Como consecuencia, el escenario analizado reclama inevitablemente la puesta en marcha de procesos de modernización en la Administración Pública, rompiendo con la concepción previa que se tenía de reforma administrativa, orientada a la acción fundamentalmente desde el ámbito normativo.

La Administración Pública local debe de:

- I. Estar al servicio público, inspirada en objetivos y orientada a resultados,
- II. Ser relacional, orientada a la diversidad de grupos de interés, y del conocimiento,
- III. Estar adaptada a la sociedad, y al entorno en general, flexible y anticipadora,

- IV. Ser democrática y participativa, con valores políticos y ética pública,
- V. Ser competitiva, flexible y adaptativa,
- VI. Ser colaborativa, intra e interadministrativamente, y con otras instituciones y organizaciones privadas y de ámbito social,
- VII. Ser equilibrada en los servicios que asume entre sus competencias,
- VIII. Ser una organización inteligente, que innova y aprende.

Las estrategias de innovación y modernización permiten a las organizaciones públicas locales posicionarse favorablemente frente a la incertidumbre, reforzar su influencia en un entorno dinámico y complejo y acometer el necesario desarrollo organizativo para la gestión del cambio y la formulación de soluciones de mejora creativas, adaptando sus servicios a las necesidades de la ciudadanía.

En este nuevo escenario, se plantea una adopción de sistemas de gestión innovadores de la Administración Pública local en cuanto a:

- ❖ La Organización y la estructura organizativa,
- ❖ La gobernabilidad y la cultura,
- ❖ Las personas,
- ❖ Servicios y procesos orientados al ciudadano,
- ❖ Los procesos de relación con la ciudadanía y otros grupos de interés,
- ❖ Las Tecnologías y sistemas de información,
- ❖ La dirección del conocimiento y su alineación con los objetivos de la organización.

Una Administración municipal inteligente, que aprende, debe generar mecanismos de recogida de información de la sociedad, pero, esencialmente, debe generar ideas que la mantengan conectada a la realidad de ésta.

La dirección estratégica se nos ofrece como el proceso o sistema que permite analizar y proponer soluciones frente al escenario complejo descrito, dotando a la organización pública local de instrumentos para dar respuesta.

3. - LA ESTRATEGIA DE CALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LOCAL

"Porque las conductas, como las enfermedades, se contagian de unos a otros"

Francis Bacon (1561-1626)

La calidad significa para muchas Administraciones un instrumento metodológico básico para el desarrollo de mejoras en la gestión pública. Pero es algo más que una metodología o un conjunto de técnicas, constituye una filosofía transformadora de la Administración Pública y exige releer el sentido de servicio público desde una lógica política, mejorando e innovando la propia gestión pública a partir de los conceptos en que se fundamenta la calidad total (LÓPEZ Y GADEA, 2001).

La calidad en la Administración Pública implica la prestación de servicios asumiendo una serie de compromisos políticos con respecto a los servicios demandados por los usuarios y la comunidad en su conjunto, de manera económica, efectiva, eficiente y equitativa. La calidad constituye así una filosofía y una metodología instrumental orientadas al objetivo de satisfacer las necesidades y expectativas de la ciudadanía.

El concepto de calidad tiene un significado muy distinto en el ámbito público, debiendo redefinirse y adaptarse a las especificidades de la Administración con el objetivo de lograr eficacia, eficiencia, economía de manera compatible con los valores de lo público.

Según LÓPEZ Y GADEA (2001), en el ámbito público no abundan los enfoques que permitan una aplicación holística e integral de la calidad, extensible tanto a la esfera política como gerencial, y que aúnen la dimensión de la gobernabilidad con los aspectos más concretos de la gestión y ejecución de las políticas públicas. El enfoque de la calidad del paradigma de la Nueva Gestión Pública es un instrumento de mejora de la gestión, pero no contempla la acción política.

Dentro de la visión e interpretación holística de la calidad ocupan un lugar fundamental la participación de los grupos de interés, el liderazgo político y directivo, la asunción de responsabilidad también a dichos dos niveles, político y administrativo o directivo, la implicación de las personas que integran la organización y la adopción de una cultura de la medición y evaluación de resultados.

Tanto el paradigma de la Nueva Gestión Pública como el de la Administración al Servicio Público, consideran imprescindible la integración

de las estrategias y metodologías de calidad en los procesos de modernización de la Administración Pública y, por tanto, es fundamental disponer de modelos y metodologías *ad hoc*. Para LÓPEZ Y GADEA (2001) la calidad no puede abordarse desde una perspectiva meramente técnica o, indiferente a los valores políticos, inherentes a la cultura de los servicios públicos". Por su parte, POLLIT y BOUCKAERT (1995) apuntan que la calidad total permite obtener la "cuadratura del círculo", dado que pueden posibilitar tanto la consecución de economías de costes de los servicios públicos como incrementar la satisfacción de los ciudadanos".

Según MINTZBERG (1977), la política pública debe entenderse como una forma específica de gestión estratégica, con lo que el analista de políticas, como colaborador natural del gestor, tiene como labor el crear puentes entre el sistema de valores subyacentes en toda política con el proceso de implementación de la misma y la valoración sobre los resultados conseguidos, desde las diferentes lógicas presentes en la actuación de cualquier administración (SUBIRATS, 1993).

Por otra parte, la estrategia supone una serie de acuerdos explícitos que reflejan las preferencias surgidas del campo del debate entre los diferentes agentes colectivos e individuales.

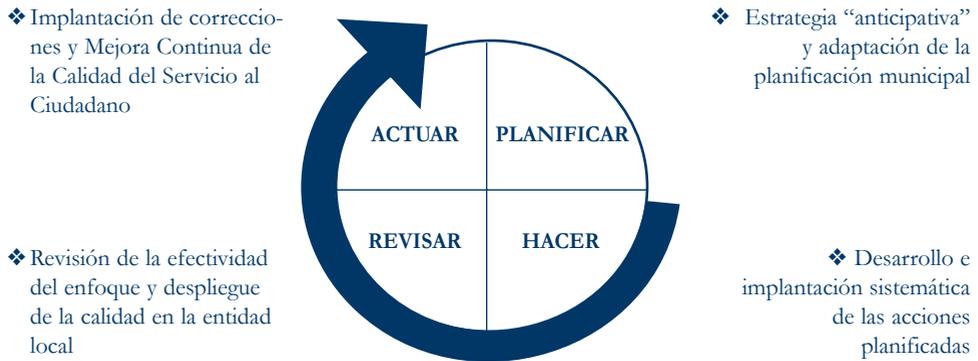
La estrategia de calidad de una Administración local implica una relación entre la organización, sus funciones, atribuciones, principios de funcionamiento, objetivos, valores de servicio público, su estructura y servicios que presta a la sociedad, así como el entorno de la misma.

Así, podría entenderse por estrategia de calidad de la organización local el modelo de objetivos, propósitos o metas y de las principales políticas, programas y planes para alcanzarlos, con el objeto de prestar los servicios demandados por la ciudadanía, en el desarrollo de las competencias que tiene asignadas por la sociedad. De esta forma, los programas políticos y las manifestaciones de los representantes políticos definen el compromiso institucional de la Administración local con los ciudadanos.

La política y estrategia de la organización pública debe basarse en los principios o valores de la excelencia en el servicio público, instrumentalizándose en información relevante y global, recogida de forma sistemática y que deberá incluir las aportaciones que puedan hacer todos los grupos de interés, información relativa al diagnóstico del rendimiento, investigación, conocimiento adquirido y la creatividad e innovación.

Por otra parte, la estrategia deberá buscar el equilibrio de las necesidades y expectativas de todos los grupos de interés, priorizando en función del grado de necesidad con una clara orientación a la búsqueda del bienestar y a la intervención en aquellas situaciones en que la participación de la Administración Pública sea esencial.

Figura 2. El ciclo de vida de la estrategia y la planificación en una organización municipal orientada a la excelencia



FUENTE: *Martín Castilla, 2004*

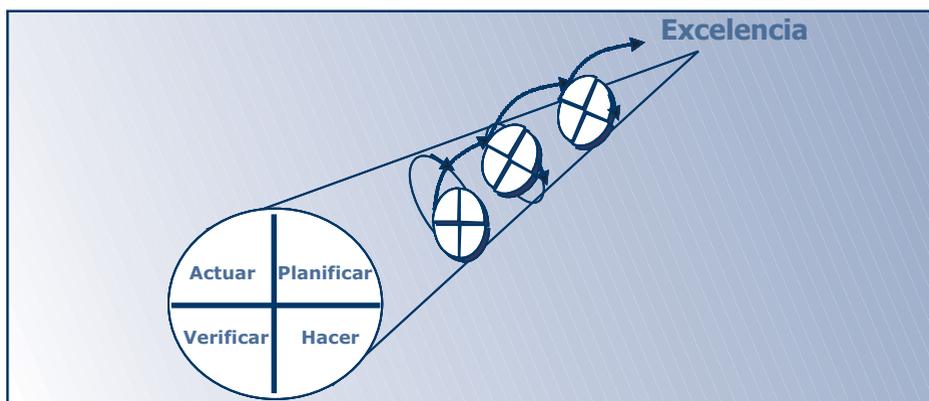
El nuevo contexto, dinámico, convulso, complejo e incierto, ya señalado anteriormente, requiere una Administración alerta, con todos sus sentidos en disposición activa; sólo así logrará legitimar su función al servicio público y la receptividad necesaria.

La adaptación de la organización pública exige información, que deberá ser transformada en conocimiento, generar nuevas ideas y fortalecer los procesos de pensamiento organizativo y la función pública integradora y agregadora de intereses que la mantenga conectada a la realidad.

La organización pública, sistema complejo y dinámico, debe introducir de forma transversal y sistemática la innovación y la creatividad al servicio de la dirección del conocimiento, dotando de inteligencia a la Administración Pública para orientarse a la excelencia.

Desde la concepción del ciclo de mejora continua, la planificación se adapta al entorno en el marco de una estrategia anticipativa, permitiendo la innovación y mejora continua de la calidad del servicio al ciudadano y, por ende, una Administración en transformación y moderna.

Figura 3. La búsqueda de la excelencia: un proceso siempre inconcluso e inalcanzable



FUENTE: *Martín Castilla, 2004*

La estrategia se desplegará en toda la organización a través de una secuencia de hitos o procesos clave para el correcto desarrollo y del establecimiento de objetivos priorizados, debiendo incluir una comunicación en todas direcciones y a todos los niveles. Asimismo, se habrá de tener en cuenta la implantación de mecanismos adecuados de desarrollo, revisión y actualización de la misma, que permitan su mejora continua.

| 20 |

Si para FERNANDO SAVATER (2002) la felicidad es algo imposible pero imprescindible, de igual forma podría decirse que la búsqueda de la excelencia es un proceso sin fin, que supone una "planificación adaptativa" necesaria, resultado de la evaluación de los resultados obtenidos en cada ciclo y de la introducción de los correspondientes ajustes en la planificación y estrategia de la organización. El carácter inalcanzable de la excelencia, constituye el corazón que mantiene a la organización pública siempre atenta al entorno, las necesidades de la ciudadanía, y sus propios recursos, capacidades y rendimiento, con el anhelo de mejorar continuamente y adaptarse a los diferentes escenarios.

4. - EL PROCESO ESTRATÉGICO EN UNA INSTITUCIÓN MUNICIPAL: UN ENFOQUE DESDE LA DIRECCIÓN ESTRATÉGICA

"Con orden y tiempo se encuentra el secreto de hacerlo todo, y de hacerlo bien"
Pitágoras (580-500 a. C.)

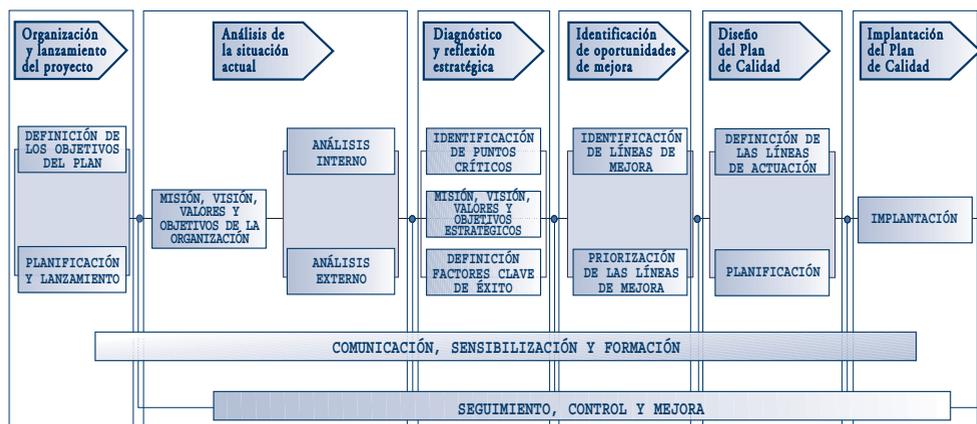
En el camino hacia la excelencia y mejora continua del servicio municipal, a través de los planes de calidad, innovación o modernización, el proceso estratégico exige la consideración de las siguientes rutas o etapas:

1. Definición del **marco de referencia**: misión, visión y objetivos estratégicos, y considerar el marco competencial e institucional, legal y estratégico.
2. Análisis y Diagnóstico de la **situación de partida**: análisis interno de los recursos, capacidades y rendimiento de la organización pública local, análisis del entorno y las tendencias globales en el marco de las Administraciones públicas locales, realización de estudios comparativos con otras organizaciones consideradas modelo a seguir, análisis de la operativa de la organización, con especial consideración a los procesos dirigidos al servicio del ciudadano y los de apoyo o soporte a todos ellos, análisis y segmentación de tipologías de ciudadanos destinatarios del servicio y del beneficio que aportan a la sociedad dichos servicios, identificación de las necesidades y expectativas de los ciudadanos, identificación de puntos fuertes y débiles, así como las oportunidades de desarrollo y las amenazas estratégicas (análisis DAFO), análisis del posicionamiento global de la organización.

Asimismo, habrán de identificarse las posibles necesidades futuras y, en general, el entorno futuro, previendo cambios y posibles escenarios alternativos, así como las previsibles reacciones de los diferentes agentes y de otras organizaciones consideradas "modelo a seguir"

3. Generación y Selección de posibles **opciones estratégicas**.
4. Establecimiento de los **elementos básicos de la viabilidad técnica, jurídica y económico-financiera** de cada uno de los proyectos incluidos dentro de las opciones estratégicas.
5. **Planificación de la estrategia** de calidad.
6. **Implantación de la estrategia, o desarrollo del Plan**.
7. **Control, revisión, evaluación y mejora** (ya que el Plan tendrá una vigencia de alrededor de 4 años).

Figura 4. Etapas en el proceso de dirección estratégica hacia la excelencia



FUENTE: Martín Castilla, 2004

Frente al modelo tradicional de planificación estratégica, que se mostró útil en escenarios más estables, simples y favorables, el escenario actual dinámico, convulso, complejo e incluso confuso impone **una concepción basada en la "dirección estratégica"** en la que entran en juego nuevos elementos como son la necesidad de observar continuamente los cambios del entorno y las demandas ciudadanas, la coherencia en los objetivos y la dirección a seguir, apoyados en una liderazgo adecuado y, la importancia de la medición como instrumento de seguimiento y control al servicio de la actualización continua de la estrategia y la planificación. De esta forma, la estrategia se dota de vida, siendo el ciclo PDCA de mejora continua su cerebro o sistema cognitivo, su corazón, su sistema nervioso y vascular, así como el motor para el cambio y la maduración. La planificación es un medio que favorecerá la orientación de la organización a la excelencia, pero nunca serán un fin en sí mismo.

5. - ORGANIZACIÓN Y LANZAMIENTO DEL PROYECTO PARA EL DISEÑO DEL PLAN MUNICIPAL DE CALIDAD

"Los cantos rara vez se equivocan"

Confucio (551-479 a. C.)

El objetivo de esta primera fase es permitir la puesta en marcha del proyecto de forma adecuada, mediante la elaboración de una planificación detallada de las diferentes actividades a desarrollar y la determinación de los recursos e instrumentos necesarios para la correcta gestión y control del mismo. Asimismo, se prepararán los materiales de apoyo para el desarrollo de las siguientes fases metodológicas. Para ello, será recomendable elaborar un plan general de trabajo ó plan maestro, que incluirá de forma detallada la descripción de los siguientes aspectos:

- Definición contrastada de cada una de las fases, etapas y metodologías de trabajo, resultados y aspectos logísticos.
- Identificar el marco estratégico del proyecto: la misión, visión y objetivos prioritarios del Plan de Calidad o Excelencia.
- Identificación de agentes clave a los que implicar en el proyecto. Planificación de entrevistas y Grupos de Trabajo a realizar en las siguientes fases del Proyecto, a los responsables del proyecto, responsables y técnicos de las principales unidades administrativas dentro de la organización, y de aquellos otros agentes cuya opinión pueda ser relevante a efectos del desarrollo del Proyecto.
- Definición de instrumentos de control y seguimiento del proyecto. Para ello, es recomendable la constitución de un Comité de Seguimiento del Proyecto. Este Comité tiene como objetivo el aseguramiento de la calidad, eficacia, participación y consenso en los trabajos realizados a lo largo del Proyecto.

Asimismo, se determinarán los Instrumentos de Planificación, Control y Seguimiento del Proyecto, que aseguren la realización de los trabajos y el cumplimiento de los objetivos en los plazos establecidos.

- Asignación de recursos al Proyecto.
- Asignación de los diferentes responsables del proyecto, por áreas, ámbitos y niveles de jerarquía.
- Elaboración de un Calendario de Trabajo en el que se establezca: La cronología de las distintas actividades a desarrollar, la duración de las mismas y las fechas claves que marcarán un hito en el transcurso del Proyecto, asignando responsabilidades y recursos necesarios.

- Identificación de Información básica de partida.
Identificación de las fuentes de información disponibles, así como otras posibles fuentes externas, que permita diagnóstico real y fiable de la situación actual de la organización.
- Definición de un Plan de Comunicación del Proyecto, que permita divulgar con éxito el objeto y principales mensajes del Proyecto entre los diferentes agentes implicados, tanto dentro como fuera de la organización. En este sentido, será necesario determinar el mensaje a transmitir en cada fase o etapa del Proyecto, el momento más adecuado para su difusión, y el medio más idóneo a utilizar para su divulgación. Esta actividad es fundamental de cara a neutralizar o minimizar las posibles resistencias al cambio dentro de la organización.
- Preparación de Materiales de Apoyo para las fases de análisis interno y externo, compuesto por cuestionarios, encuestas, listados, direcciones de personas, fichas de análisis, modelos de informes de seguimiento, etc.

"El placer más noble es el júbilo de comprender"

Leonardo da Vinci (1452-1519)

En el capítulo anterior se ha podido ver como es esta fase del comienzo de todo proceso para el diseño de un plan de calidad. El análisis de la situación actual contempla dos fuentes de conocimiento: el análisis interno y el análisis externo o del entorno. Para dar suficiente entidad al análisis de la misión, visión y valores de la organización, que por supuesto se inscriben en el análisis interno, se va a analizar en un punto diferenciado.

6.1. La misión, visión y valores de la organización pública local

En este momento del proceso estratégico, se procederá al análisis de la misión, visión y valores actuales de la organización local. Posteriormente, en el proceso de reflexión se cuestionará la pertinencia de los mismos y, en su caso, se actualizará o reformulará, como punto de partida para la formulación de la estrategia.

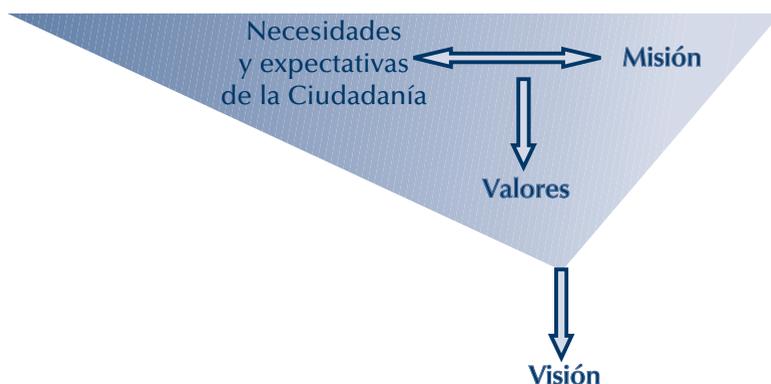
La misión, junto con las necesidades y expectativas de los diferentes grupos de interés que conforman la ciudadanía, así como los valores políticos y administrativos que inspiren a la organización, marcan el rumbo que define su visión.

La misión, la visión y los valores se condicionan y complementan mutuamente y es fundamental tenerlos identificados, explicitados y coordinados. Además, cuanto más conocidos, compartidos y acertados sean, más integrarán a las personas de la organización en el proyecto común de servicio al ciudadano y en las actividades que lo componen.

La misión refleja el proyecto común de la organización, su propósito o razón de ser. Es por tanto la expresión de los objetivos trascendentes del organismo administrativo como organización, como: una filosofía de la organización, una política general, unos valores y una cultura.

Para definir la misión resulta básico conocer las funciones de la institución pública local, recogidas en la normativa correspondiente, definiendo cuál es el marco dentro del que se debe inscribir el propósito de la misma. Así mismo, se deberá identificar la utilidad que aporta a la sociedad la entidad municipal.

Figura 5. El continuum entre las necesidades y expectativas de la ciudadanía, la misión, la visión y los valores en una organización pública.



FUENTE: Martín Castilla, 2004

La misión debe expresarse de forma clara, concisa y completa, y debe formularse con vocación de permanencia, estando sujeta a actualización en función de las necesidades cambiantes del entorno.

– Reflexiones para la definición de la misión de la organización

- ¿Cuál es la razón de ser y funciones de la organización municipal?
- ¿Cuáles son las atribuciones recogidas en la normativa de creación de la organización municipal y en los desarrollos posteriores?
- ¿Quiénes son los destinatarios de sus servicios?
- ¿Qué necesidades de los destinatarios se pretenden satisfacer?
- ¿Cómo genera los servicios que ofrece?
- ¿Qué valores tiene la organización municipal?

Ejemplos de Misiones:

"La Misión del Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat es mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos, satisfacer sus necesidades y expectativas y construir una ciudad solidaria, sostenible, activa y socialmente cohesionada.

Todo ello con la participación de los ciudadanos y con una gestión eficiente de los recursos".

"El Ayuntamiento de Leganés tiene como misión servir a la ciudadanía satisfaciendo sus necesidades y expectativas de servicios básicos de la ciudad y facilitando la convivencia, la integración social y el desarrollo sostenible, dentro de un marco de bienestar, igualdad y libertad."

Para la FEMP, la Policía Municipal tiene por misión *"conseguir y mantener niveles óptimos de seguridad ciudadana, entendida ésta como convivencia y desarrollo del individuo y de las colectividades en que se integra y que se concreta, a un nivel primario de seguridad general, en la prestación de una actividad preventiva de las conductas antisociales, el auxilio a los ciudadanos y la defensa del buen ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas garantizados por la constitución y las leyes"*.

Los valores de la organización son los referentes conceptuales (éticos, normativos, actitudes, creencias y convicciones) que orientan y describen el comportamiento de la organización y de las personas que lo integran, su esquema cognitivo para la interpretación de la realidad interna y externa y que determina todas sus reacciones.

Frente al ámbito privado, la especificidad de la Administración Pública hace que ésta deba de escoger continuamente medios y fines al mismo tiempo. De esta forma, se podría decir que entre los referentes conceptuales o principios básicos consensuados de actuación de la Administración Pública en general estarían los siguientes:

1. **Sensibilidad pública y orientación de servicio al ciudadano.** Para ello, la Administración deberá, entre otras cosas, garantizar la participación y ser representante del interés público, promoviendo cauces continuos de encuentro y participación, junto a un adecuado ejercicio crítico de la racionalidad, que huya de dogmatismos.
2. **Legalidad y efectividad** en el cumplimiento de los derechos de los ciudadanos. Asimismo, en su caso, deberá aplicarse discrecionalidad en el uso del poder otorgado por la sociedad en determinados ámbitos de su actuación.
3. **Objetividad o igualdad de trato** a todos los ciudadanos, independientemente del sexo, edad, raza, ideología, nivel económico, *status* social o localización geográfica y que garantice la defensa del interés general frente a los intereses particulares.
4. **Jerarquía o subordinación**, guardando autonomía, de la Administración con respecto a otras instituciones democráticas y procesos de la esfera política, en el interés común de la sociedad.
5. **Lealtad institucional** de los miembros que integran la Administración Pública y de sus líderes políticos.

6. **Accesibilidad espacial y temporal.** La Administración debe garantizar la misma calidad de los servicios con independencia de la ubicación geográfica de los ciudadanos y en el momento en que es requerida. Para ello, aplicará los principios de desconcentración y descentralización, sin menoscabo del principio de jerarquía.
7. **Equidad** o preocupación activa por la consecución de un **reequilibrio en la distribución de la riqueza entre los diferentes grupos sociales.** Es éste un principio fundamental, ya que el objetivo de la prestación de servicios públicos es la consecución de una "Sociedad del bienestar". Se deberá prestar especial incidencia a los colectivos más débiles, desprotegidos y "sin voz" o participación.
8. **Eficacia** o maximización en la consecución de los objetivos planteados y Competencia. Pero, no ha de limitarse a buscar la mejor manera de hacer las cosas, sino que ha de actuar para reconciliar la gran diversidad de intereses sociales antagónicos (SUBIRATS, 1989).
9. **Eficiencia** o maximización de los resultados alcanzados por la organización con relación a los recursos invertidos en su consecución.
10. **Economía** o uso racional de los recursos públicos.
11. **Cooperación, coordinación y conectividad**¹ entre políticas, diferentes instituciones, Administraciones y territorios, que permita la cooperación y coordinación con las otras Administraciones Públicas, superando las fracturas competenciales entre administraciones y la eliminación de zonas de sombra entre unidades de la misma organización, así como duplicidades e interferencias competenciales (OCSP, 2004). Para ello, deberán ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones.
12. **Legitimidad** por sus actuaciones y efectos; **transparencia** en la gestión, **veracidad** en la información aportada y **sometimiento al control** de la sociedad que exige a sus directivos resultados y como consecuencia, **responsabilidad pública.**
13. **Diálogo, participación y consenso con los Agentes clave** en la elaboración de las políticas públicas y en la mejora continua del servicio, dando el protagonismo a los objetivos colectivos y no a las organizaciones.

¹Término adoptado por el Modelo Ciudadanía (OCSP, 2004) para visualizar el que cada vez la gestión pública se configura como un proceso interorganizacional, que implica a varias Administraciones Públicas e incluso a instituciones privadas.

14. **Ética y responsabilidad social.** El carácter ético de la organización constituye la mejor lente para poder interpretar óptimamente y en su verdadera dimensión la realidad de la organización, siendo un potentísimo enfoque que permite a ésta ser consciente del efecto que sus acciones provocan o pueden provocar sobre las personas en sus diferentes niveles. Para dichas organizaciones orientadas hacia la excelencia, la ética, al igual que el lenguaje, constituye la arquitectura o plataforma que articula los procesos lógicos de razonamiento y de decisión (MARTÍN CASTILLA, 2004a).

Pero los valores son algo más que los principios de actuación, incluyendo otros aspectos que confieren personalidad propia a cada institución pública, no sólo en su actitud hacia fuera, sino también hacia dentro.

Igual que para HERACLITO DE EFESO (544-480 a. C.) "*el carácter de un hombre es su destino*", los valores de la organización pública contribuyen a orientar su visión y condicionan el destino de lo que llegará a ser.

Ejemplo de valores:

Los valores del Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat son:

- *Voluntad de servicio.*
- *Profesionalidad.*
- *Mejora continua.*
- *Trabajo en equipo.*
- *Confianza.*
- *Eficiencia.*
- *Respeto medioambiental.*
- *Aprendizaje e innovación.*

Y todo ello con un comportamiento ético.

Los valores del Ayuntamiento de Leganés son:

- ✓ La solidaridad y la tolerancia.
- ✓ La integridad, honestidad y transparencia.
- ✓ La objetividad e imparcialidad.
- ✓ La responsabilidad y el respeto al interés colectivo de la Institución.
- ✓ El liderazgo y el trabajo en equipo.
- ✓ La profesionalidad y el sentido del deber en el trabajo.
- ✓ La eficacia, la eficiencia y la concepción del ciudadano como centro de nuestra actividad.

La visión describe la realidad deseada dónde quiere estar la organización en un plazo de tiempo establecido, inspirando claramente la dirección a seguir y sus planes. Por tanto, es la respuesta a cómo la organización desea ser y quiere ser percibida en el futuro, y es la consecuencia de dar respuesta a su misión, así como a las necesidades y expectativas de la ciudadanía.

La visión deberá contemplar la calidad en el servicio público y la satisfacción de las necesidades y expectativas del ciudadano, indicando dónde se quiere estar en el futuro.

– **Reflexiones para la definición de la misión de la organización**

- ¿Cómo quiere la organización ser en un futuro?
- ¿Cómo quiere ser percibida la organización por la ciudadanía?
- ¿En qué quiere que la valoren y la eligen preferentemente sus destinatarios y grupos de interés?
- ¿Cuáles son las características diferenciales de la organización pública local con respecto a otras?
- ¿En cuánto tiempo desea lograrlo?

Ejemplos de visión:

La visión del Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat es "ser:

- El Ayuntamiento mejor valorado por sus ciudadanos.
- Una Corporación que obtiene excelentes resultados de una manera eficiente y respetuosa con el medioambiente.
- Una Corporación reconocida por la excelencia en la gestión.
- Una Corporación con un entorno de trabajo que propicia el desarrollo de las personas, la innovación y la asunción de responsabilidades.
- Una Corporación unida por valores compartidos.

Por su parte, el Ayuntamiento de Leganés quiere *"Ser referente en la orientación de sus servicios e infraestructuras para conseguir una ciudad habitable, limpia y saludable; una ciudad comprometida con la igualdad social y la creación de empleo estable, y con un modelo de gestión que tiene como valor prioritario la atención a los ciudadanos a través de equipamientos y servicios de calidad cada vez más eficaces y eficientes."*

6.2. Análisis Interno de la organización pública local

Los objetivos de esta etapa son los siguientes:

1. Conocer la **organización actual**: el contexto organizativo, la cultura

organizativa y sus dimensiones, el organigrama o estructura administrativa, las unidades que la componen, su nivel de competencias, sus interrelaciones y los recursos disponibles.

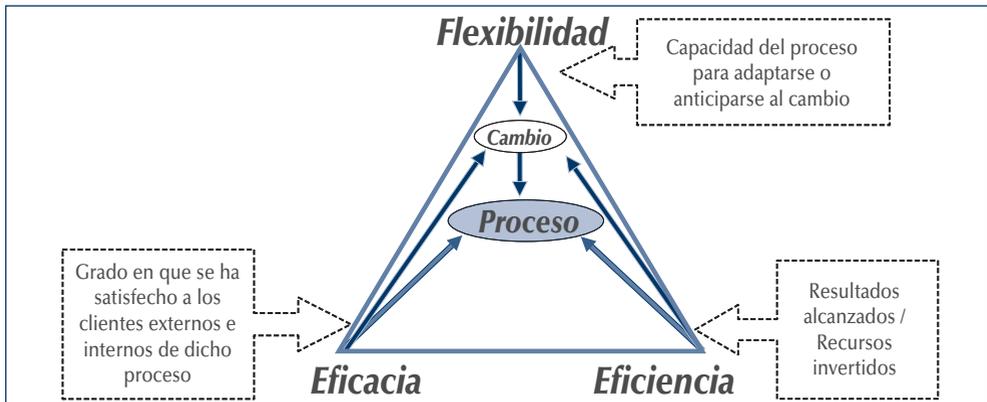
Con respecto a **la cultura organizativa**, será importante incidir en sus cinco dimensiones:

- La **dimensión corporativa**: los valores que identifican a la corporación local, o unidad administrativa, y las referencias que provocan los comportamientos dentro y fuera de la misma.
- La **dimensión cultural** propiamente dicha: son los valores que definen el comportamiento y actitudes de las personas que integran la organización.
- La **dimensión funcional**: que define las capacidades con que cuenta la organización.
- La **dimensión directiva**: relativa a la capacidad de los directivos, políticos y de la Administración, a través del análisis de los valores de su perfil.
- La **dimensión del capital humano**: o valoración de los elementos que definen tanto las estructuras corporativas del capital humano, como todos los aspectos que conciernen a los sistemas de valores y que se plantean en torno a la estructura organizativa, de información y comunicación de los recursos humanos.

2. Identificación del **mapa de procesos** de la organización, que integra los

⇒ Procesos estratégicos,

Figura 6. *Medición del funcionamiento de los procesos*



FUENTE: *Martín Castilla, 2005*

- ⇒ Procesos de servicio al ciudadano (o procesos clave)
- ⇒ Procesos de apoyo (o soporte).

Asimismo, se identificarán los procesos críticos, que inciden directamente en los resultados (atención al público, cualificación del personal, planificación estratégica, planificación de la calidad, ...) y se analizará su eficacia, eficiencia y flexibilidad.

3. **Capital humano:** entre cuyos posibles ámbitos de análisis pueden incluirse de forma muy general:

- Estructura orgánica y funcional.
- Estructura en la toma de decisiones y flujos de información.
- Descripción de puestos de trabajo y funciones.
- Dimensionamiento por unidades.
- Competencias básicas requeridas y disponibles.
- Nivel de desempeño y cumplimiento de objetivos.
- Nivel de adecuación persona-tarea (cualitativo y cuantitativo).
- Expectativas y niveles de satisfacción/motivación. Clima laboral.
- Política de recursos humanos.

4. **Recursos:** 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**.

5. **Interrelaciones con instituciones/organizaciones** públicas y privadas en el ejercicio de sus funciones.

6. **Rendimiento alcanzado por la organización**, que incluirá entre otros posibles ámbitos, los siguientes:

- **Indicadores de gestión y de resultados** en el ciudadano y de cumplimiento de políticas y estrategias.
- Resultados de las **encuestas de opinión** y de análisis de **necesidades y expectativas de los ciudadanos**.
- **Encuestas de satisfacción y de percepciones** de los ciudadanos y usuarios.
- **Encuestas al personal** sobre su percepción sobre el nivel de satisfacción de los clientes.
- **Puntos críticos identificados por los grupos de mejora** compuestos por personal de la organización.
- **Aspectos críticos identificados en los grupos de trabajo con ciudadanos**.

- **Análisis de quejas, reclamaciones, sugerencias de mejora y felicitaciones** tanto del ciudadano como de las personas que integran la organización.
- Análisis del **nivel de conocimiento y utilización del servicio** y, en su caso, nivel de **fidelización de los usuarios**.
- **Comparación de la percepción con respecto a otras organizaciones.**
- Comparación de los resultados de las **mediciones de diferentes periodos.**
- **Servicios o productos demandados** (tanto prestados en la actualidad como no).
- **Atributos que se valoran del servicio.**
- **Comparación con las percepciones relativas a otras organizaciones** que presten servicio similar y/o pertenecientes a otras Administraciones Públicas.

6.3. Análisis externo o del entorno de la organización pública local

La etapa de análisis externo persigue los siguientes objetivos:

Los objetivos de esta etapa son los siguientes:

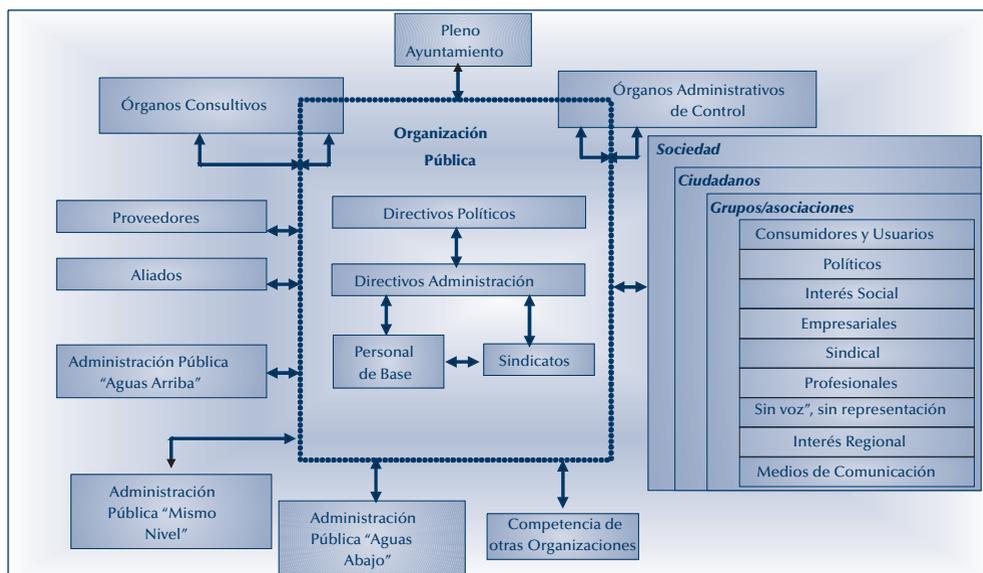
1. Conocer la **situación en el sector al que presta servicio la organización** perteneciente a la Administración pública, las necesidades y expectativas de dicho entorno, así como los factores que caracterizan las dimensiones Político-Institucional, Económica, Sociocultural, Tecnológica, de la información y el conocimiento.
2. Conocer las **previsiones o tendencias de evolución global** en dicha actividad.
3. Identificar **Modelos organizativos y de funcionamiento** existentes en otras Administraciones públicas, considerados "Modelos a Seguir" o Modelos de Excelencia, así como las mejores prácticas (*Benchmarking*).

En el capítulo 2 ya se ha tenido oportunidad de analizar los factores que caracterizan el entorno actual por el que atraviesa la Administración pública local. A continuación, nos vamos a detener en los otros dos ámbitos señalados.

6.3.1. Análisis de los grupos de interés

El nuevo paradigma de Administración al Servicio Público, resulta fundamental la involucración, participación y orientación hacia la satisfacción de los diferentes agentes o grupos de interés (*Stakeholders*) que intervienen o pueden verse afectados por las actuaciones o resultados de dicha Administración.

Figura 7. Modelo de Relación de grupos de interés en la Administración Pública



FUENTE: *Martín Castilla, 2004*

Atendiendo a los posibles grupos de interés, podemos definir las siguientes zonas o esferas de influencia de una organización pública local:

1. Zona de influencia interna a la organización.
2. Zona de influencia de la sociedad y su entorno.
3. Zona de influencia de los órganos de control de la actividad de la Administración (parte es interna y parte es externa).
4. Zona de influencia de otras Administraciones: "Aguas arriba"², del "mismo nivel" y "aguas abajo", entendidas como un *continuum*, que integra a organizaciones pertenecientes a:
 - a. Organismos y Administraciones internacionales y supranacionales.
 - b. Administración General del Estado.

²Se ha adoptado esta terminología por considerar que visualiza el carácter de *continuum* desde el proceso de elaboración de las políticas a su implantación y elaboración, y elude denominaciones como Administración de rango superior/inferior, etc.

- c. Administraciones regionales.
 - d. Administraciones locales.
 - e. Otras formas derivadas.
5. Pleno, principal órgano de expresión de la voluntad democrática popular y de control a la actividad del Gobierno local correspondiente.
 6. Órganos consultivos (internos, externos y mixtos).
 7. Aliados y proveedores.

El análisis de los aspectos clave o críticos relativos a la opinión, necesidades, expectativas, etc. de los grupos de interés podrá realizarse a través de instrumentos tales como:

1. Cauces formales de participación ciudadana.
2. Encuestas al ciudadano: de opinión, satisfacción.
3. Análisis de quejas, sugerencias, reclamaciones, etc.
4. Reuniones o grupos de trabajo con ciudadanos por áreas municipales, ámbitos, sectores, etc.
5. Entrevistas a representantes de los diferentes grupos de interés.
6. Estudios de mercado, prospectiva, etc.

Con respecto a los beneficiarios o destinatarios del servicio, el objetivo será doble: por una parte la segmentación de los destinatarios del servicio, y por otra la determinación de las necesidades, expectativas y percepciones con respecto a los servicios. De esta forma, se abordarán, entre otros, los siguientes aspectos:

- ❖ Beneficiarios o usuarios potenciales.
- ❖ Servicios demandados (tanto prestados en la actualidad como no).
- ❖ Necesidades y expectativas de los destinatarios.
- ❖ Grado de satisfacción con el servicio actual.
- ❖ Necesidad de trato diferenciado en función de distintas variables.
- ❖ Aspectos administrativos y de gestión.
- ❖ Formas de interacción.
- ❖ Sensibilidad al cambio.
- ❖ Atributos que se valoran del servicio.
- ❖ Nivel de importancia que se otorga a cada uno de los atributos que caracterizan al servicio.
- ❖ Nivel de valoración o satisfacción con respecto a cada uno de los atributos del servicio.

- ❖ Comparación con las percepciones relativas a otras organizaciones que presten servicio similar y/o pertenecientes a otras Administraciones públicas.
- ❖ Nivel de quejas y reclamaciones y ámbitos que las registran, etc.

6.3.2. Identificar modelos a seguir y mejores prácticas

La identificación de modelos estratégicos, organizativos y de funcionamiento existentes en otras Administraciones públicas, considerados "Modelos a Seguir" o Modelos de Excelencia, así como las mejores prácticas (*Benchmarking*), es un instrumento esencial en el diseño de la estrategia en la Administración Pública. Dicho proceso de *Benchmarking* puede desarrollarse a los siguientes niveles:

- ✓ **Estratégico.**
- ✓ **Funcional.**
- ✓ **De procesos.**
- ✓ **De técnicas e instrumentos de calidad.**
- ✓ **De productos y servicios.**

El desarrollo metodológico del Benchmarking incluye las siguientes etapas:

1. Decidir los aspectos que serán objeto de comparación: estrategia, funciones, procesos, técnicas e instrumentos de calidad, servicios, etc.
2. Identificar los factores críticos de éxito para los aspectos a comparar (variables que permiten valorar cada uno de los aspectos).
3. Definir las características de la información necesaria para realizar la comparación (interna o externa, periódica o puntal, etc.).
4. Identificar las organizaciones o unidades internas o externas que constituirán el objetivo de análisis o referencia.
5. Identificar las buenas prácticas empleando instrumentos tales como las entrevistas personales, encuestas, cuestionarios, consultas con expertos, etc.
6. Analizar las buenas prácticas identificadas: cómo se desarrollan, problemática y obstáculos a los que se enfrenta, formas de actuar y niveles de desempeño alcanzados.
7. Comparar con las prácticas de la propia organización, analizando en qué aspectos son similares o diferentes, y seleccionando los que puedan constituir una iniciativa de mejora, que será objeto de una valoración y priorización en base a un conjunto de criterios que podrían llevar a su descarte.

"No vayas por ningún camino que no sepas dónde va"
Mariano Aguiló (1825-1897)

El objetivo del Diagnóstico Estratégico es:

1. Establecer **referencias y oportunidades de mejora viables** que sirvan de punto de partida para la formulación de líneas de mejora.
2. Seleccionar las alternativas estratégicas óptimas de cara a la formulación de líneas de mejora
3. En función del grado de adecuación a los factores clave de éxito se detallarán las **implicaciones que conllevan y se determinará el tipo de medida a implantar para mejorar la organización**. Al mismo tiempo, se habrán definido las posibles **barreras o resistencias al cambio** (que pueden estar tanto dentro como fuera de la propia organización).

Y ello desde dos perspectivas:

- ✘ La propia Organización
- ✘ El ciudadano-destinatarios del servicio ofrecido por la Administración pública local.

7.1. Identificación de puntos críticos: La Matriz DAFO

Los elementos esenciales que habrá que considerarse a la hora de formular la estrategia de calidad para los próximos años pueden extraerse a partir de la identificación del conjunto de puntos críticos que configurarán la matriz DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades), que en unos casos serán los elementos facilitadores y palanca para avanzar (las fortalezas), en otros los referentes de las direcciones a tomar (las oportunidades). Del mismo modo, las debilidades indican los elementos a corregir o mejorar, siendo por último las amenazas el conjunto de aspectos a mitigar o reducir a la hora de tomar una u otra dirección.

La matriz DAFO permite resumir los aspectos críticos identificados en el análisis interno y externo, clasificándolos de acuerdo a dicho origen y a su carácter positivo o negativo.

Ejemplos de fortalezas o puntos fuertes podrían ser entre otros aspectos los siguientes:

- *Orientación al ciudadano y cultura de servicio sólidamente fundamentada.*

Figura 8. Matriz DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades)



- Capacidades fundamentales en áreas clave.
- Visión clara y objetivos estratégicos definidos.
- Liderazgo adecuado y coherente.
- Personas altamente cualificadas y motivadas.
- Recursos económico-financieros adecuados.
- Estructura orgánica y funcional adecuada.
- Desarrollo de gestión por procesos.
- Imagen y reputación ante los usuarios y ciudadanos en general.
- Políticas y estrategias de las áreas funcionales bien ideadas.
- Establecimiento de convenios con otras organizaciones e instituciones de carácter público o privado.
- Acceso a economías de escala.
- Desarrollo del conocimiento.
- Desarrollo de la innovación y creatividad.
- Propiedad de la tecnología.
- Ventajas en costes.
- Habilidades para la innovación de productos.
- Posición ventajosa en la curva de experiencia.
- Apertura de los horarios de atención al ciudadano.
- Participación activa de los ciudadanos en las actividades y en el diseño de las políticas del municipio.
- Otras.

Por su parte, podrían ser ejemplos de debilidades:

- *Aspectos que operen en sentido contrario a las fortalezas señaladas anteriormente.*
- *Reciente reestructuración interna en proceso de consolidación.*
- *Elevado número de trámites administrativos en los procedimientos ligados a la contratación.*
- *Falta de información en relación a los procedimientos ligados a la contratación y su estado de tramitación.*
- *Capacidad limitada para proponer y tomar decisiones, aunque exista accesibilidad a los niveles superiores.*
- *Proceso de mantenimiento no adaptado a las necesidades de los usuarios (refuerzo de personal).*
- *Deficiencias en los flujos de información derivados de los procesos de contratos de servicios y suministros.*
- *Otras*

Podrían ser ejemplos de oportunidades:

- *Descentralización administrativa.*
- *Nuevas competencias.*
- *Posibilidad de ampliar los servicios.*
- *Nuevos colectivos.*
- *Cambios demográficos.*
- *Atender a grupos adicionales de clientes.*
- *Posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías, la Administración electrónica, etc.*
- *Posibilidad de entablar alianzas con agentes clave.*
- *Apoyos a las Administraciones locales por parte de otras Administraciones.*
- *Ciclo económico favorable.*
- *Disponibilidad de modelos de referencia que se han mostrado exitosos en otras Administraciones locales.*
- *Otras.*

Ejemplos de amenazas podrían ser aspectos tales como:

- *Aquellas que operen en sentido contrario a las oportunidades anteriormente citadas.*
- *Evolución de la sociedad, y el entorno en general, a un ritmo superior al requerido por el Organismo para adaptar sus estructuras y procesos de trabajo.*

- *Los cambios en el ámbito de la tecnología afectan a la Organización: necesidad de adaptación a las nuevas formas de trabajo y a las tecnologías*
- *Limitaciones legales.*
- *Competencia del sector privado.*
- *Otras.*

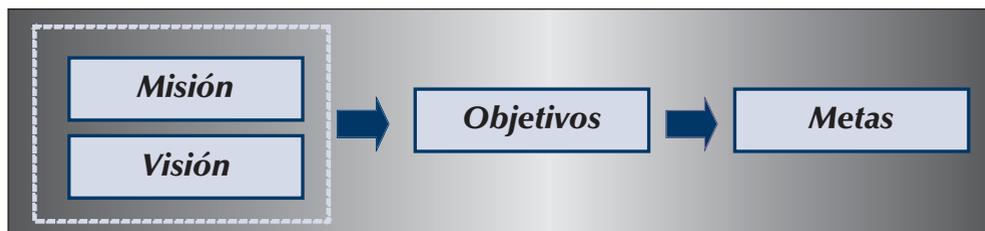
7.2. Misión, visión, valores y objetivos estratégicos

En la fase correspondiente al análisis de la situación actual, se tuvo ocasión de analizar el significado de los conceptos de visión, misión y valores. Ya entonces, se comentó que sería en este momento de la reflexión estratégica, antes de la formulación estratégica, cuando habría que cuestionarse y replantearse la pertinencia de los mismos, dado que pueden haber variado.

Una administración democrática y participativa, deberá involucrar a los diferentes grupos de interés en el proceso de elaboración de la visión de la Administración y sus organizaciones instrumentales. Para Derlien (1996), el proceso de toma de decisiones es alimentado por propuestas que provienen del ideario y programa político del partido o partidos que sustentan el gobierno. Pero, "normalmente las declaraciones gubernamentales son ya un mixtum compositum de iniciativas políticas y sugerencias de la Administración", como no podía ser de otro modo.

De cualquier forma, las iniciativas políticas y las propuestas de la esfera de la Administración deben desarrollar un proceso de elaboración de las políticas y estrategias. En dicho proceso se deberá hacer partícipes al resto de grupos de interés, posibilitando cauces de participación y consenso de las mismas.

Figura 9. *Objetivos y metas: aspectos operativos para la consecución de la misión y visión.*



Conseguir encajar los objetivos políticos y la experiencia sectorial, procedimental y administrativa precisa de comunicación vertical, ascendente y descendente entre la esfera política y administrativa del liderazgo.

Frente a la Misión y Visión, que son aspectos teleológicos (posición a la que se quiere llegar), los objetivos y las metas son los aspectos prácticos u operativos para alcanzarlas.

Para el diseño estratégico será preciso establecer unos objetivos, que proporcionen los criterios capaces de guiar la organización y a sus miembros hacia dimensiones y niveles de satisfacción específicos, alineándolos en la misma dirección en pro de unos resultados conocidos y mensurables. De este nivel de estructuración se derivarán las subsiguientes decisiones estratégicas que se irán concretando en la asignación de recursos entre las diferentes unidades administrativas, o bien departamentos funcionales, dependiendo del nivel al que se realice la planificación.

La especificación de objetivos es una de las necesidades a satisfacer para hacer más eficiente la gestión en la organización, así como para posibilitar un mayor grado de descentralización.

7.3. Definición de factores clave de éxito

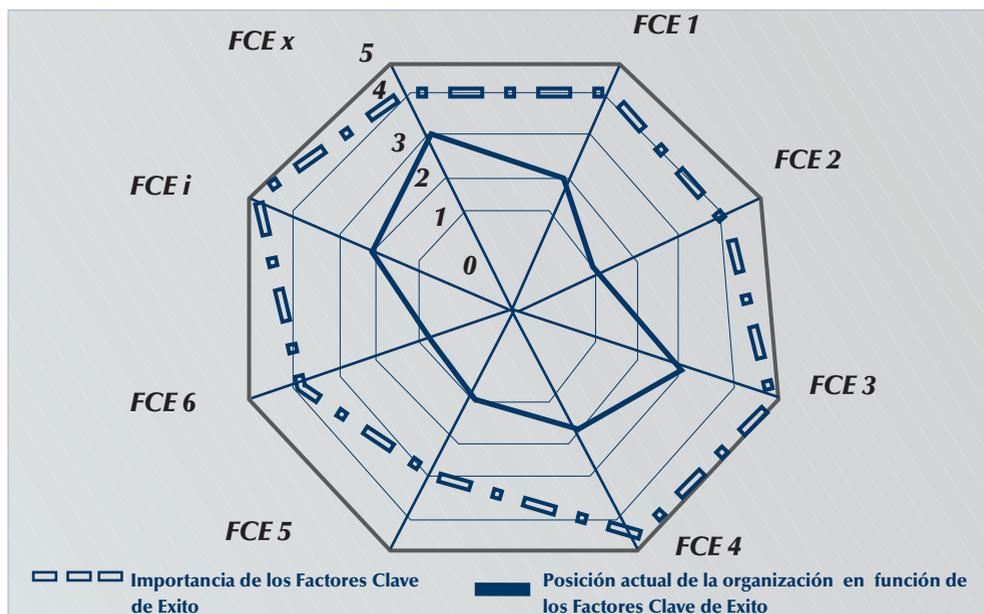
Los objetivos de esta etapa son los siguientes:

1. Identificar los factores clave de éxito para la optimización de la política (misión, visión y valores) de la organización.
2. Determinar el grado de adecuación de la organización actual a dichos factores, que se ponderarán según la valoración de su importancia.
3. Definir el posicionamiento de la Organización con relación a un Modelo a Seguir.

Para ello, habrán de llevarse a cabo las siguientes actividades:

- ✓ Identificación de los Factores Clave de Éxito (es decir, aquellas áreas esenciales que definen el posicionamiento competitivo de una organización).
- ✓ Ponderación atendiendo a la Importancia relativa.
- ✓ Determinación del Grado de Adecuación de la organización a dichos Factores Clave de Éxito: posicionamiento competitivo.
- ✓ Identificación del perfil estratégico de un "Modelo a Seguir" elaborados de las mejores prácticas.

Figura 10. Los factores clave de éxito y el perfil estratégico de la organización



Una vez identificados los Factores Clave de Éxito para la optimización de la gestión de una Organización Modelo a Seguir, se ponderará su importancia para pasar a determinar el grado de adecuación de la misma.

El posicionamiento estratégico de la organización con respecto a los Factores Clave de Éxito nos ayudará a identificar unas oportunidades de mejora o potenciales áreas de actuación, así como los riesgos.

Un ejemplo de posibles factores claves de éxito de una corporación local sería:

1. *Definición de estrategia y objetivos corporativos.*
2. *Organización flexible y eficaz al servicio de la ciudadanía.*
3. *Sistema de gestión por procesos.*
4. *Amplitud y adecuación de la oferta de servicios y productos a las necesidades de los clientes.*
5. *Adopción de un modelo de calidad en la gestión.*
6. *Gestión integral del capital humano y cultura organizativa.*
7. *Diseño de los sistemas de información acorde a las necesidades de la organización.*
8. *Conocimiento del entorno y su evolución.*

"La acción es el fruto propio del conocimiento"

Thomas FULLER

La mejora continua e innovación facilita un proceso de generación de ideas que permite desarrollar nuevos servicios, nuevos procesos de prestación de los mismos, la racionalización, simplificación y normalización de los procedimientos administrativos, o nuevos sistemas e interacciones entre la Administración y el ciudadano; en suma, la orientación continua del servicio público a las necesidades de la sociedad.

Dicho proceso se puede dar a nivel de la relación con los ciudadanos, los propios procesos de gestión y de prestación de servicio (procesos clave), la gobernabilidad de la organización, las tecnologías, la relación de las personas, la estructura organizativa, las alianzas, etc., con los siguientes tres objetivos:

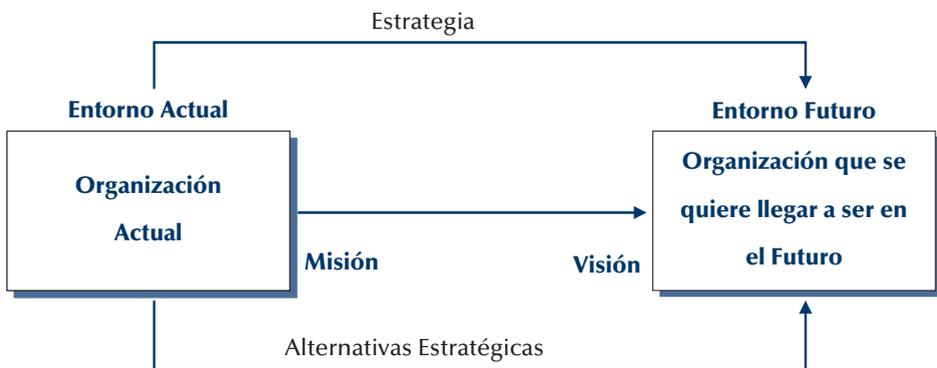
1. **Acercar el servicio al ciudadano** y reducir al máximo las diferencias entre sus necesidades y expectativas y la calidad del servicio realmente prestado por la organización pública, sin perder una óptica también política de la **Administración al servicio público**.
2. **Adelantarse a las futuras necesidades de la sociedad y de sus ciudadanos**, así como a los **posibles cambios del entorno**.
3. **Gestionar la organización de forma eficaz, eficiente y flexible**.

El éxito de una organización depende en gran medida del aprovechamiento del conocimiento y habilidades, de la creatividad innovadora y de la motivación tanto de su personal como de sus aliados: proveedores, colaboradores o los propios ciudadanos usuarios de los servicios, así como del aprendizaje organizativo.

Por otra parte, la integración de la mejora continua en la política de calidad de la Administración se apoyará en una planificación adaptativa que habrá de conjugar el establecimiento de la visión de la organización pública local con la definición, permanentemente actualizada, de la misión que ha de desempeñar. La visión contemplará la calidad en el servicio público y la satisfacción de las necesidades y expectativas de la ciudadanía, indicando dónde se puede estar en el futuro.

A partir de los valores de la organización y de los principios de la actuación pública, los directivos de la Administración local desarrollarán una visión de los objetivos de la organización a largo plazo, que incluye la creación de oportunidades futuras para ésta y sus grupos de interés y el logro de unos altos niveles de reputación de la organización ante la sociedad. Ésta se desarrolla en unas líneas estratégicas concretas que se articularán en un programa de acción.

Figura 11. Las alternativas estratégicas una respuesta frente a la visión y al entorno futuro de la Administración pública local



Dentro de esta fase podemos contemplar las siguientes dos etapas:

1. Identificación de las líneas de actuación.
2. Priorización de las líneas de actuación.

8.1. Identificación de las líneas de actuación

El objetivo de esta etapa es disponer de los instrumentos para poder diseñar planes de actuación anuales y plurianuales.

La propuesta de líneas estratégicas de actuación van a suponer la adopción de una serie de decisiones en tres ámbitos fundamentales:

1. Las decisiones estratégicas, relativas a las interrelaciones de la organización con su entorno.
2. Las decisiones administrativas, relativas a la estructura y organización que optimice su potencial de realización.
3. Las decisiones operativas, cuyo objetivo es maximizar la eficiencia del proceso de conversión de recursos de la organización, destacando la

asignación de recursos entre las áreas funcionales y las líneas de producción o servicio.

Partiendo de las fases anteriores dentro del proceso estratégico, se realizarán las siguientes actuaciones:

- ⇒ Definición por cada Línea de Actuación identificada, entre otros posibles, los siguientes parámetros:
 - ✓ Objetivo.
 - ✓ Beneficios Esperados.
 - ✓ Medidas de actuación concretas.
 - ✓ Ámbito sobre el que se actúa.
 - Situación Actual.
 - Descripción de la medida.
 - Impacto de la Medida.
 - Plazo de Implantación.
 - Dificultad.
 - Responsable.
 - Tipo de relevancia (Estratégica u Operativa).

8.2. Priorización de las líneas de actuación

El objetivo de esta etapa es establecer un **sistema de prioridades** atendiendo a los objetivos definidos en las líneas de actuación, las dependencias técnicas de precedencia existentes entre los proyectos, y los medios y capacidad de absorción de trabajo que presente la organización. Asimismo, se determinarán los hitos en cada uno de los proyectos contemplados.

De esta forma, una vez definidas las oportunidades de mejora, se priorizarán atendiendo, entre otros, a los siguientes factores:

- **Compatibilidad con la estrategia de la organización** e impacto sobre ésta.
- Compatibilidad con el **marco normativo actual de la organización**.
- Tipo de **medida de actuación** a implantar: Las líneas prioritarias de actuación a seguir, pueden clasificarse en dos grandes grupos atendiendo al mayor o menor impacto que supondrá su implantación en la prestación del servicio de la organización o unidades administrativas, y al grado de dificultad de dicha implantación, medido tanto en plazo y costes, como en resistencia al cambio, etc. De este modo se diferencian:

- **Medidas de relevancia estratégica:**

Medidas de actuación cuya implantación supondrá un fuerte impacto global en la prestación del servicio por la organización. Afectará a una parte importante de la estructura organizativa involucrando a un número elevado de personas, y para las que podría ser necesaria la contratación de ayuda externa especializada.

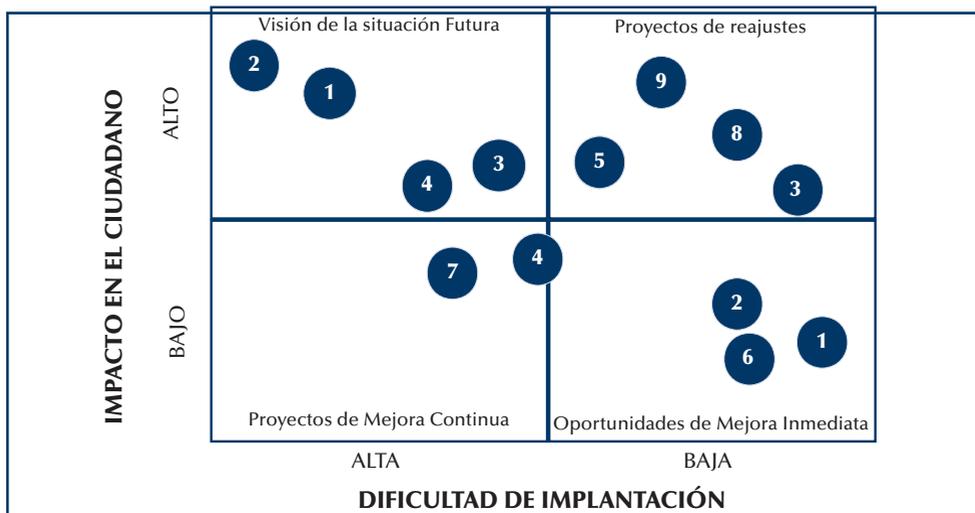
- **Medidas operativas de mejora:**

Medidas de actuación concretas, que suponen un menor impacto global, pero cuya facilidad de implantación es elevada y no requiere grandes esfuerzos. En la mayoría de los casos se trata de mejoras operativas a realizar de forma inmediata o en el corto plazo, y que pueden ser llevadas a cabo por la propia organización o unidad administrativa, sin ayuda externa.

- **Impacto sobre los ciudadanos** y repercusiones en la mejora del servicio prestado y de la satisfacción de sus necesidades y expectativas.
- **Gestión de capacidades de la organización** (es decir, análisis del grado en que ésta va a poder ofrecer el servicio deseado) y gestión de riesgos.
- **Impacto sobre las personas que integran la organización**, de forma que sea asumible tanto cuantitativamente (con el número actual de personas) como cualitativamente (con la calidad deseada). Para ello, se deberá prever el desarrollo de actuaciones de apoyo, dirigidas a sus personas -formación, disponibilidad de manuales/guías, etc.-.
- **Recursos necesarios.**
- Su **efecto multiplicativo** o extensible a otros procesos, en función de los resultados obtenidos y de la experiencia adquirida.
- Su **efecto en la mejora continua de la organización.**
- **Posibilidad de aplicación de nuevas tecnologías.**
- **Valoración del coste/beneficio.**
- **Calendario de implantación.**

Las medidas propuestas pueden representarse gráficamente mediante la **Matriz Prioritaria de las Líneas de Actuación**, en cuyos ejes se mide respectivamente el impacto y la dificultad de implantación de las distintas medidas. En el cuadrante superior izquierdo (mayor impacto, mayor dificultad), se representan las líneas de relevancia estratégica.

Figura 12. Matriz Prioritaria de las Líneas de Actuación



FUENTE: Martín Castilla, 2004

Como herramienta adicional de apoyo pueden emplearse instrumentos tales como la **Matriz de Valoración Multicriterio**, que sirvan de instrumento de apoyo para establecer la selección en función de los aspectos que se han considerado como más relevantes. La metodología a seguir consiste en:

1. Valoración de las líneas de actuación, tomando como criterios de valoración los aspectos identificados como de mayor impacto de cara a la obtención de una optimización en la estrategia de la organización y ponderándolas según su importancia de 1 a 10 (representado en la tabla con letras desde la a a la j).

Figura 13. Matriz de Valoración Multicriterio

| ASPECTOS LÍNEAS DE ACTUACIÓN | Importancia | Generali- | Adaptación | Necesidades | Costes | | Implicacio- | ... | TOTAL |
|---------------------------------|-----------------|---------------|------------|--------------------------------------|--------|-------|---------------------------|-----|-------|
| | relativa (a) | zación (b) | al cambio | y expectativas del cliente (d) | (e) | (f) | nes en los RRHH (g) | (j) | |
| 1. Línea Actuación A | | | | | 5*7=35 | | | | 105 |
| 2. Línea Actuación B | | | | | | | | | 197 |
| 3. Línea Actuación C | 4*10=40 | | | 4*8=32 | | | | | 122 |
| 4. Línea Actuación D | 3*10=30 | | 3*6=18 | 3*8=24 | 4*7=28 | | | | 100 |
| 5. Línea Actuación E | | | | | | | | | 88 |
| 6. Línea Actuación X | 4*10=40 | 4*9=36 | 1*6=6 | 1*8=8 | 1*7=7 | | | | 102 |
| | 3*10=30 | | 2*6=12 | 3*8=24 | | | | | |

Nota: La numeración de la tabla adjunta se ha hecho a modo de ejemplo.

FUENTE: Martín Castilla, 2004

2. Puntuación de la adecuación de cada línea de actuación respecto a cada uno de los aspectos contemplados desde 1 (peor adecuación) a 5 (mejor adecuación), multiplicando por el peso dado a cada aspecto. Se obtiene una valoración parcial y se suma.

Como resultado, al final de esta fase, se dispondrá de una serie de líneas de actuación, priorizadas y seleccionadas, que habrá que integrar en el Plan de Calidad o Excelencia en la siguiente fase.

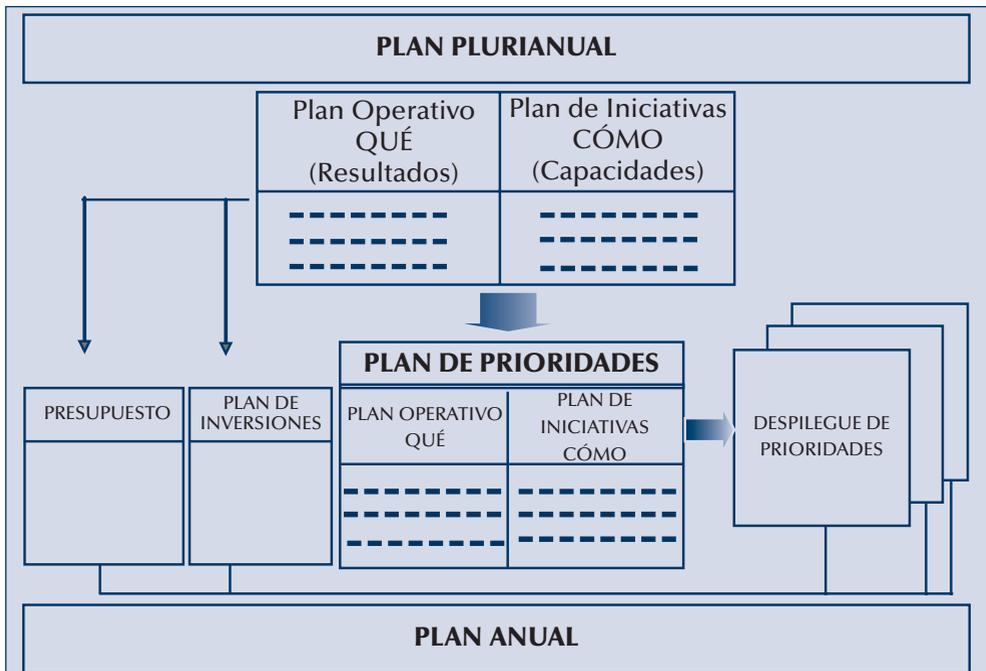
"El conocimiento teórico es un tesoro cuya clave es la práctica"
 Thomas Fuller (1609-1661)

El objetivo de esta fase es recoger la estrategia de la implantación de las líneas de mejora identificadas durante la definición previa de estrategias y aglutinarlos en un plan único que recoja los objetivos y líneas estratégicas que sirvan de referencia para la implantación de las propuestas de innovación y mejora y que oriente las futuras actuaciones para el logro de los resultados esperados en la búsqueda de la excelencia.

A partir de las propuestas de innovación y mejora definidas en la fase anterior, el objetivo fundamental de esta fase es establecer una óptima estrategia para la gestión del cambio hacia la excelencia, que incluya los siguientes aspectos:

- ✓ Objetivos estratégicos a alcanzar.
- ✓ Análisis del escenario futuro al que se quiere dirigir la organización frente a la situación actual e identificación de parámetros del cambio hacia la excelencia .

Figura 14. El Plan de acción

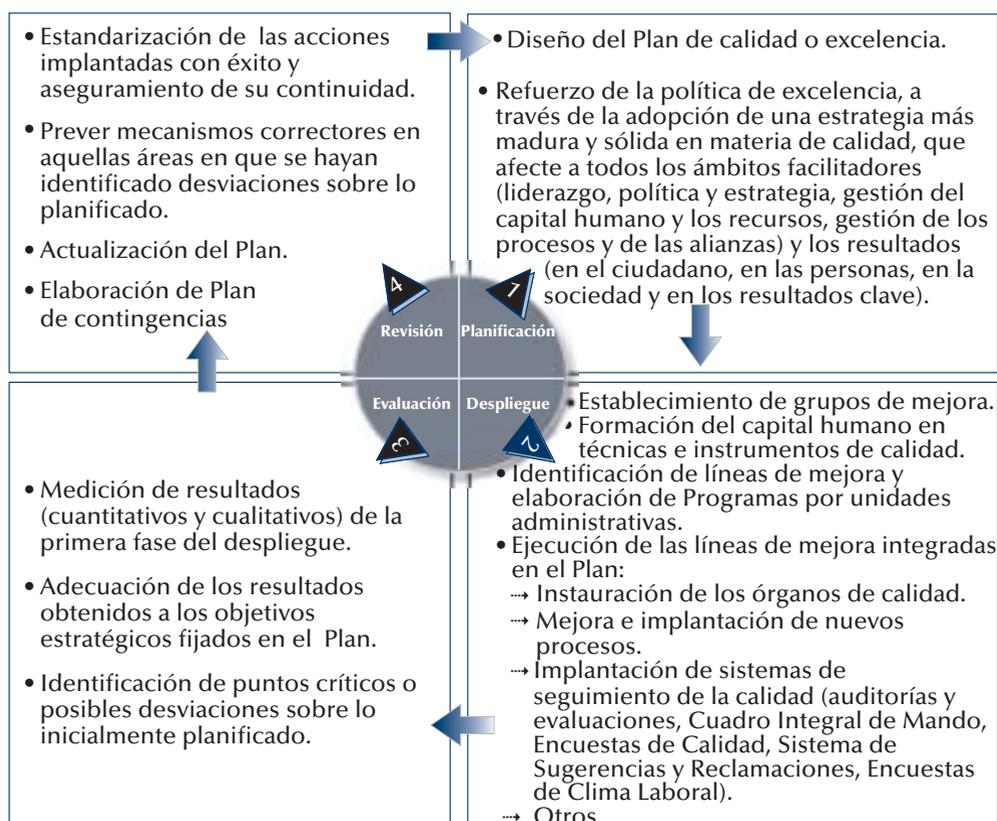


- ✓ Valorar la necesidad de llevar a cabo el cambio en la organización.
- ✓ Diseño de un plan de acción para el desarrollo del cambio.
- ✓ Establecimiento de las estructuras de gestión adecuadas para llevar a cabo el despliegue del Plan marco para la calidad o excelencia.
- ✓ Asignación de recursos.
- ✓ Diseño de mecanismos de seguimiento, control y evaluación que permitan el ajuste y la mejora.
- ✓ Plan de contingencias ante posibles desviaciones que pudieran producirse.

El Plan de acción contemplará los siguientes aspectos:

- ✓ Definición de **objetivos cualitativos y cuantitativos**.
- ✓ **Calendario de implantación**, considerando: proceso incompatibles en el tiempo, dependencias de procesos, las fechas previstas de implantación de los sistemas de soporte necesarios y el tiempo estimado.
- ✓ **Tareas necesarias para el despliegue de la excelencia**.
- ✓ **Responsables de proyectos**.
- ✓ **Personal necesario para el desarrollo de los proyectos**.
- ✓ **Recursos** necesarios.
- ✓ **Plan de acción frente a previsibles impactos** (en la organización, en el personal implicado, en los ciudadanos, en las alianzas).
- ✓ **Plan de comunicación interna y externa**.
- ✓ **Acciones formativas necesarias**.
- ✓ **Otras acciones de apoyo**.
- ✓ **Instrumentos de seguimiento y control**.
- ✓ **Institución de un proceso de mejora continua**, creando los mecanismos que permitan la mejora continua de la organización, estableciendo los mecanismos de instrumentalización de la misma (**grupos de mejora, sistemas de trabajo**).
- ✓ **Plan de contingencias**.

La institucionalización del proceso de mejora requiere una concepción holística y dinámica, basada en el ciclo de mejora continua.



LÓPEZ Y GADEA (2001) señalan que la implantación modela el diseño previsto de las políticas públicas y su dirección estratégica, dependiendo la misma de tres factores:

- Las características del programa,
- Los comportamientos de los ejecutores,
- Las características y reacciones de los destinatarios de las políticas.

Seguendo a dichos autores, éstos apuntan como factores fundamentales a la hora del diseño del plan de calidad los siguientes:

1. La estrategia debe contemplar un control estratégico del proceso de implantación, que contemple tanto el análisis interno como el externo.
2. La estrategia debe considerar previamente el cómo y el quién será el responsable de ejecutarla, así como los resultados concretos que se persiguen.
3. Contemplar el desarrollar procesos de negociación y acuerdo con los diferentes agentes responsables de la implantación y una adecuada gestión del cambio.

4. Contemplar al resto de grupos de interés y su aceptabilidad.
5. Considerar mecanismos de monitorización de la implementación, que permitan evaluar tanto los procesos de implantación como el nivel de consecución de los objetivos previstos.
6. Tras la anterior evaluación, considerar la definición y el desarrollo de revisiones y mejoras de la policía y estrategia.

Una vez establecida y definida la visión y la correspondiente misión, corresponde la dotación a la organización de las competencias necesarias (acordes con el marco constitucional y normativo) para desempeñar de forma óptima sus funciones.

Para el ejercicio de dichas funciones y el desarrollo de la estrategia, se deberá diseñar e implantar un organigrama funcional adecuado (al margen del correspondiente orgánico), dotando a la organización de una óptima agilidad y flexibilidad en su funcionamiento orientado al servicio público, y definiendo los responsables para la gestión pública en todas las áreas de actuación.

A continuación, los directivos participarán en la formulación, diseño e implantación de la estrategia de la organización y se ponen en marcha los necesarios procesos clave para la prestación del servicio.

Para el Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat, la consecución de la visión a la que quiere llegar exige medir. De esta forma, proponen medir para cada uno de los elementos de su visión los siguientes aspectos:

| | EVIDENCIAS |
|---|---|
| <p>Queremos ser:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El Ayuntamiento mejor valorado por sus ciudadanos. | <p>Cómo lo medimos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • A través de las Encuestas Generales de Satisfacción de los Ciudadanos que se realizan cada 2 años. • Comparándonos con las mejores Organizaciones. |
| <ul style="list-style-type: none"> • Una Corporación unida por valores compartidos públicos. | <ul style="list-style-type: none"> • A través de las Encuestas de Clima Laboral y las Auditorías de Valores. Con: <ul style="list-style-type: none"> – El porcentaje de empleados que comparte el Modelo de Gestión – El grado de aceptación de los Valores de la Organización. |
| <ul style="list-style-type: none"> • Una Corporación con un entorno de trabajo que propicia el desarrollo de las personas, la innovación y la asunción de responsabilidades. | <ul style="list-style-type: none"> • A través de las Encuestas de Clima Laboral. Con: <ul style="list-style-type: none"> – El porcentaje de empleados satisfechos de trabajar en el Ayuntamiento. |
| <ul style="list-style-type: none"> • Una Corporación que obtiene excelentes resultados de una manera eficiente y respetuosa con el medioambiente. | <ul style="list-style-type: none"> • Con los índices de presión fiscal comparados con los ayuntamientos del entorno. • Comparando nuestros estándares con las mejores organizaciones. |

Asimismo, definen un Estilo de Dirección:

- *Comprometido con la Organización.*
- *Abierto.*
- *Orientado al ciudadano.*
- *Responsable de sus objetivos.*
- *Eficiente con los recursos.*
- *Comunicativo (en todas las direcciones).*
- *Formador.*
- *Cooperador (gestión transversal).*
- *Generador de confianza.*

"La gota horada la piedra, no por su fuerza, sino por su constancia"
Ovidio (43 a.C.-17 d.C.)

10.1. La experiencia en la Planificación de la Calidad del Ayuntamiento de Alcobendas

"Queremos avanzar en la interpretación de que ese interés general debe responder a una suerte de «inteligencia general» organizada de manera instrumental para servir al ciudadano."

ANTONIO DÍAZ MÉNDEZ

La Administración pública es un instrumento, no un fin, del que se dotan las naciones, las regiones y las ciudades para facilitar la vida y la felicidad de los ciudadanos.

De este enfoque instrumental nace "La Administración inteligente" como un concepto que contempla tres retos principales que definimos como: Innovación, calidad y proximidad.

1. La Innovación, o su capacidad para adaptarse permanentemente a las necesidades de los ciudadanos, para reinventarse a sí misma, creando nuevas posibilidades de acción, y para entender y utilizar las nuevas tecnologías al servicio del ciudadano, facilitando y haciendo más cómoda su vida.
2. La calidad, o la capacidad para producir con eficacia y al menor coste, servicios útiles en la vida cotidiana de la ciudad, evitando la burocracia, agilizando el funcionamiento administrativo y mejorando constantemente el servicio público.
3. La Proximidad (cercanía, participación), o su capacidad para producir relaciones ágiles, fluidas y racionales entre los políticos y los ciudadanos, que complementen el ejercicio del voto, y permitan mantener el pulso e impulso participativo, la relación cotidiana - individual o asociativamente- con los ciudadanos en todo aquello que tiene que ver con su bienestar individual o colectivo en la ciudad.

Estos retos están íntimamente ligados a aspectos relevantes para la gestión de nuestras organizaciones y que tienen repercusiones inmediatas en la sociedad: la mejora de la productividad, la necesaria transparencia y la capacidad para gestionar los cambios en concordancia con los tiempos.

Las leyes de nuestro moderno Estado de Derecho nos dicen que la Administración representa el "interés general"... en contraposición a los intereses particulares e individuales.

A) ETAPAS DE LA CALIDAD EN ALCOBENDAS

Podemos identificar tres etapas en la implantación de la cultura de Calidad en el Ayuntamiento de Alcobendas:

- Primera Etapa (1995-1997): Difusión de los valores de la calidad.

Con la finalización del 1er Plan Ciudad y de acuerdo a una de sus líneas estratégicas se puso en marcha del Primer Plan de Calidad abriéndose una etapa caracterizada por la difusión de la cultura de la calidad en la institución. Las acciones más destacadas de este periodo fueron las siguientes:

■ Creación de estructuras soporte:

Así, del propio Plan estratégico se derivó el Grupo Impulsor de la Calidad, como estructura ciudadana, participada por agentes de la localidad, que velaba por el cumplimiento de los objetivos propuestos situando el enfoque ciudadano en primer plano.

La necesidad de implicar al nivel directivo, como factor clave para el desarrollo de la estrategia de difusión, propició la puesta en marcha de un Comité Impulsor de la Calidad, que integraba fundamentalmente a los directores y gerentes de la institución y que se completaba con la implicación decisiva del nivel político a través del Primer Teniente de Alcalde. En este comité también participaba un representante de los trabajadores lo que garantizaba la participación de éstos y añadía transparencia a la toma de decisiones.

Este órgano sirvió para abordar la estrategia de implantación de la cultura de calidad desde una visión global de la institución y sus posibilidades.

Finalmente se crea el Departamento de Calidad, en aquel momento novedoso en la Administración Local. La apuesta por esta cultura se plasmaba en la dedicación de medios técnicos y recursos para el desarrollo de posteriores acciones.

■ Estrategias de difusión y formación

Las estrategias de difusión fueron de singular relevancia en esta primer etapa. En un primer momento se consideró la necesidad de profundizar la formación a los directivos técnicas gerenciales que hasta entonces se habían considerado

propias del sector privado. La modernización avanzada de la Administración Local requiere líderes preparados, con capacidad y visión estratégica.

También se comenzó a programar cursos específicos, dentro del plan de formación anual, destinados a difundir la cultura de la calidad. Eran cursos básicos de iniciación orientados a motivar y familiarizar a los empleados con los conceptos propios de esta cultura.

Junto con estas acciones se emprenden al unísono, acciones de marketing interno, enfocadas a los empleados, tales como: elaboración de materiales, ponencias en jornadas, etc.

■ **Primeras acciones y experiencias piloto**

Desde el Departamento de Calidad se tuvieron en cuenta los diferentes modelos existentes en esa época (SERVQUAL, ISO, EFQM) consolidando las primeras experiencias piloto como: la implantación del proceso de sugerencias y reclamaciones de ciudadanos, la puesta en marcha de los primeros talleres de mejora o el rediseño de servicios con especial impacto ciudadano como la Oficina de Información Municipal que pasó a convertirse en el Servicio de Atención Ciudadana (SAC) completando la información con tramitación y primeras gestiones. También de esa época es el rediseño del panel de encuestas de la institución, formulándose las primeras encuestas de Calidad que desde estos años se vienen realizando anualmente.

Esta etapa concluye con la incorporación del Ayuntamiento de Alcobendas al Club Gestión de Calidad y AEC, como confirmación de la apuesta realizada por la institución³.

- Segunda Etapa (1997-1999): "Consolidación de la Cultura de Calidad".

Primer Plan de Calidad

Con el Primer Plan de Calidad, iniciado en 1997, se puso el énfasis en la consolidación de la cultura de calidad entre los empleados y en la puesta en marcha de las acciones del Plan a partir de experiencias piloto. Los factores clave fueron: el convencimiento de los directivos, la aproximación a un modelo de referencia, y la utilización de diferentes herramientas adaptadas a la especificidad del Ayuntamiento.

³ El Ayuntamiento de Alcobendas fue, junto con el Ayuntamiento de Barcelona y el MAP, la primera institución pública en sumarse al Club Gestión de Calidad y AEC.

■ **Convencimiento de los directivos**

La formación gerencial del nivel directivo se comenzó a extender a los mandos intermedios y se completó con la participación en cursos avanzados sobre herramientas de calidad (Modelo EFQM, etc.).

Los directivos participaron activamente en la elaboración del Primer Plan de Calidad que incluyó acciones generales y acciones específicas en sus propias áreas. En este periodo el Comité impulsor de la Calidad realizó una intensa labor en el despliegue de las acciones.

El Equipo de Gobierno desempeñó un papel fundamental a la hora de orientar la institución hacia la calidad incluyendo las acciones del Plan de Calidad en el Plan de Acción Municipal, auténtico plan director de la actividad municipal.

Las acciones incluidas en el Plan de Calidad fueron adquiriendo importancia en la agenda directiva conforme se iban produciendo resultados satisfactorios.

■ **Aproximación a un modelo de referencia (EFQM)**

El Modelo Europeo Excelencia (EFQM) se fue constituyendo en eje integrador de los diferentes instrumentos de gestión y herramienta de autodiagnóstico, análisis global, revisión y mejora del sistema de gestión. Una de las virtudes del modelo europeo de excelencia es que ha permitido la posibilidad de orientar la gestión de la institución hacia la calidad desde una perspectiva global integrando diferentes herramientas.

■ **Utilización de diferentes herramientas adaptadas a la especificidad propia de Alcobendas**

El Primer Plan de Calidad finalizó con la culminación de las siguientes acciones:

- 4 Cartas de servicio: Policía, Industrias, Parques y Jardines y Hogares del Jubilado.
- (40 compromisos directos de servicio con los ciudadanos).
- 7 Talleres de mejora (Workshops) en diferentes unidades. Más de 120 mejoras implantadas.
- Acreditación del Laboratorio Municipal (UNE 45000).
- Certificación del departamento de Licencias Urbanísticas (ISO 9002).

- Autoevaluación EFQM en el Polideportivo Municipal. Plan de Mejora global.
- 1º fase proyecto ITACA implantada: Servicio de Atención Ciudadana, Tarjeta Alcobendas y Web interactiva de información y gestión.

Las conclusiones de este Primer Plan de Calidad fueron las siguientes:

- ❖ En cuanto a la Difusión de la Cultura de Calidad, el Comité Impulsor de la Calidad fue un instrumento eficaz para la asunción por los directores del Ayuntamiento, tanto de la filosofía, como del conocimiento y utilidad de las diferentes herramientas.
- ❖ No ocurrió lo mismo entre los mandos intermedios, cuya asunción e implicación en el modelo podemos estimar bastante más desigual y en torno al 50%. Si consideramos el conjunto de trabajadores con participación directa en iniciativas de calidad, varía mucho según las áreas. En torno al 60% de la plantilla participa en iniciativas de calidad.
- ❖ Respecto a las herramientas utilizadas, su grado de despliegue fue positivo pero desigual, con mayor impacto en las áreas más dinámicas de la institución.
- ❖ En cuanto a su eficacia se realizó una evaluación exhaustiva en el Comité Impulsor de la Calidad. En general, el grado de satisfacción interna percibido en dicho Comité fue alto. Tanto los Talleres de Mejora, como las Cartas de Servicio, los procesos de certificación o acreditación allí donde se han realizado, y el proceso de Autoevaluación, produjeron un efecto inicial motivador en los trabajadores, que se acrecentó con el tiempo allí donde esos procesos culminaron en implantación de mejoras y más aún en aquellos casos donde se realizó algún tipo de reconocimiento a los equipos. Así, en la medida en que se cierra el ciclo de análisis e implantación, se produce satisfacción. Si además se produce algún tipo de reconocimiento, el ciclo se cierra adecuadamente. Cuando esto no ocurre, se puede generar insatisfacción en el colectivo.
- ❖ Por otra parte, el Comité Impulsor detectó un déficit en los procedimientos de revisión y seguimiento de las mejoras una vez finalizado un primer ciclo de implantación. Otros posibles factores críticos detectados fueron el coste (en algunas herramientas) o la excesiva orientación al marketing en otros casos. Ambos fueron tenidos en cuenta para el II Plan de Calidad.

Tercera Etapa (1999-2002): "Integración de la Calidad en el Sistema de Gestión".

El punto de arranque del Segundo Plan de Calidad, fue doble. Por una parte, la experiencia proporcionada por el primero, y la valoración del mismo efectuada por el anterior Comité Impulsor de la Calidad, y por otra, los resultados de la Autoevaluación, siguiendo el modelo EFQM y la herramienta "PERFIL", realizada por la Comisión Directiva, y que culminó con una priorización de acciones plasmada en un plan de mejora de la gestión.

Esta etapa, se caracterizó, siguiendo las directrices del Plan de Acción Municipal 2000-2003, por la extensión a nivel institucional, del modelo europeo de excelencia (EFQM) , y por el perfeccionamiento y homogeneización de las herramientas de gestión de la Calidad (Cartas de Servicio, Sistema de Sugerencias, Talleres de Mejora, Certificación...) aplicadas en el primer plan de calidad.

A partir del II Plan de Calidad, cabe señalar que el sistema de calidad se fue integrando progresivamente, especialmente a raíz de la Autoevaluación, en el sistema de gestión del Ayuntamiento. En el Segundo Plan todas las áreas municipales asumieron la realización de una serie de acciones dirigidas a la implantación de la gestión de la Calidad tales como:

- ❖ Introducir en su programación anual (SPPO), objetivos de mejora e indicadores de satisfacción, provenientes de la Encuesta General de Calidad, estudios específicos de satisfacción u otras fuentes.
- ❖ Garantizar la gestión del Sistema de Sugerencias y Reclamaciones de Ciudadanos y la implantación del Sistema de Sugerencias de Empleados.
- ❖ Impulsar la participación de su personal en acciones de sensibilización, formación y difusión interna y externa de la Calidad.
- ❖ Participar los máximos niveles directivos de las áreas, en el proceso de Autoevaluación institucional y liderar la implantación de las iniciativas de mejora que se deriven del mismo.
- ❖ Estudiar y valorar la idoneidad del desarrollo de herramientas específicas, en las diferentes unidades, contando con el asesoramiento del departamento de calidad y siguiendo los procedimientos generales establecidos.

Para llevar a cabo estos objetivos fue necesario realizar algunas modificaciones en la estructura soporte acorde con la estrategia de consolidación:

- ❖ La Comisión Directiva Institucional, se constituyó como propietaria del Plan de Calidad Corporativo, y fue responsable de impulsar y realizar el seguimiento de las diferentes iniciativas. Presidida por el Primer Teniente de Alcalde, y con la coordinación técnica de la Dirección de Planificación y Calidad.
- ❖ Se generaron Comités Impulsores de Calidad, en el Ayuntamiento y Patronatos integrados por técnicos y mandos intermedios.
- ❖ Respecto a las acciones, se afinó hacia aquellos aspectos que necesitaban un mayor impulso estableciéndose en torno a dos ejes fundamentales: personas y procesos.

Entre las acciones generales podemos destacar: la revisión y formalización del procedimiento de Cartas de Servicio, aplicándose como piloto en la revisión de la carta de Parques y Jardines, la formalización de un procedimiento de solicitud de Talleres de Mejora, la revisión del sistema de Sugerencias de empleados, la elaboración del Mapa de Procesos de la Institución, de una metodología de procesos, y mejora progresiva de los procesos clave, y la realización periódica de la Autoevaluación siguiendo el modelo E.F.Q.M. para toda la Institución.

- Situación y retos actuales (2002-2005): “El Ayuntamiento inteligente”

La experiencia adquirida con el Primer y segundo Planes de Calidad proporcionó a la institución un modelo de trabajo en la implantación de la calidad muy centrado en el ciclo de mejora continua:

- ❖ En primer lugar, se detectan y analizan los requerimientos y expectativas de la población para convertirlos en eje de la gestión municipal. Para ello el Ayuntamiento de Alcobendas cuenta con un departamento especializado en investigación y evaluación.
- ❖ En segundo lugar se implantan unas herramientas para la mejora de la prestación de los servicios, tratando de garantizar que éstos se adecuan a los requerimientos y expectativas vecinales. En esta segunda fase se profundiza en la participación de los empleados públicos a través de su implicación con propuestas y talleres de mejora. Esta etapa se impulsa desde los departamentos centrales: Calidad, Organización, Recursos Humanos y Área Económica.

- ❖ Finalmente se evalúan los resultados obtenidos mediante encuestas en las que son los propios ciudadanos los que ponen nota a la gestión municipal. La información recogida servirá para iniciar de nuevo el ciclo de mejora continua.

La necesidad de confrontar públicamente los logros obtenidos llevó al Ayuntamiento de Alcobendas a presentar su candidatura a la obtención del sello Europeo de Excelencia.

La preparación de una memoria formal, según el Modelo EFQM de Excelencia, no solamente estuvo justificada como requisito para optar a un reconocimiento como el Sello de Excelencia Europeo. Constituyó la culminación de un proceso de Autoevaluación de la organización y ha presentado muchos y variados beneficios.

Tras la obtención del Sello Europeo de excelencia podemos decir que la cultura de calidad se ha consolidado en el Ayuntamiento de Alcobendas lo que está permitiendo abrir la organización a nuevos retos, como mejorar nuestro sistema de información e indicadores, así como la elaboración de memorias orientadas a EFQM.

También se han introducido cambios para mejorar la coordinación, propiciando una estructura directiva municipal centrada en los resultados a los ciudadanos.

Para conocer las necesidades ciudadanas con mayor precisión se han realizado mejoras en las herramientas disponibles: sistema de sugerencias y reclamaciones, encuestas, etc.

Por último, se ha hecho un gran esfuerzo para propiciar la innovación, obteniéndose buenos resultados, sobre todo en la mejora de los sistemas de información. El Premio Naciones Unidas al servicio público vino a ratificar la apuesta del Ayuntamiento de Alcobendas por las TIC's y su aplicación práctica a los ciudadanos.

B) REFLEXIONES METODOLÓGICAS

Nuestro planteamiento ha sido ir creando y revisando a través de la propia experiencia práctica e histórica, el sistema de trabajo del Ayuntamiento, tomando aspectos concretos y herramientas de diferentes modelos hasta ir configurando las premisas que definen nuestro sistema de gestión:

1. Utilización de enfoques y modelos gerenciales de eficiencia probada en el ámbito de la gestión pública y privada adaptados a las especificidades propias de la administración local y respetando su marco jurídico. La interacción público-privada bajo el liderazgo público y demo-

crático, y la llamada gestión relacional⁴ son los referentes de un modelo que se consolida en el tiempo.

2. Proceso de Planificación estructurado que parte del Plan de Acción Municipal (PAM), fruto del trabajo conjunto del nivel político y directivo, que se despliega temáticamente en diferentes planes sectoriales y temporalmente en el sistema anual de planificación y programación por objetivos (SPPPO), que tiene una correlación con el proceso presupuestario de cada ejercicio . Así por ejemplo, el plan de calidad, como otros planes integrales, arranca del PAM, y contempla iniciativas de carácter transversal a toda la organización y otras específicas adaptadas a las necesidades de cada área.
3. Aproximación progresiva al Modelo Europeo Excelencia (EFQM) como eje integrador de los diferentes instrumentos de gestión con que cuenta la institución, y herramienta de autodiagnóstico, análisis global, revisión y mejora del sistema de gestión. Una de las virtudes del modelo europeo de excelencia es que permite la posibilidad de orientar la gestión de la institución hacia la calidad desde una perspectiva global integrando diferentes herramientas.
4. Apoyo en las estructuras organizativas y de coordinación existentes para garantizar la ejecución efectiva de las Políticas de Modernización y Calidad. La Comisión Directiva Institucional, formada por todos los directores y gerentes, es el principal elemento integrador en ámbito profesional (técnico). Complementariamente se establecen Comités Impulsores de la Calidad para los organismos descentralizados. Su misión es desarrollar la política de calidad en sus respectivas unidades.
5. Apuesta por la innovación en la gestión incorporando las nuevas tecnologías de la información orientadas al ciudadano (proyecto I.T.A.C.A.)⁵, y aprovechando el intercambio de experiencias con otras administraciones públicas. El objetivo es avanzar con las técnicas y herramientas más novedosas pero teniendo en cuenta las dificultades de implantación que se han planteado en otras organizaciones similares.
6. El impulso político es factor clave y se ha mantenido a lo largo de todo el proceso de modernización contribuyendo a armonizar el análisis del entorno (lo que esperan los ciudadanos) con el análisis institucional (de carácter técnico y político). Este hecho se concreta en los siguientes elementos:

⁴ DIAZ, A. "Estado Relacional y nueva gestión pública". En *Calidad y modernización en la gestión pública. Gestión 2000*. Barcelona (2000).

⁵ Proyecto ITACA : Información , Tramitación y Atención Ciudadana en Alcobendas . (Plan integral de Atención Ciudadana).

- El proceso de planificación parte de un documento de carácter híbrido (político y técnico), el Plan de Acción Municipal (P.A.M.), para cuya elaboración se ha establecido una metodología que se revisa y mejora periódicamente.
- El liderazgo en materia de gestión parte del Alcalde y equipo de gobierno y es asumido cotidianamente en estas materias por el Primer Teniente Alcalde.
- El nivel político conoce y participa actualmente en el proceso de Autoevaluación desarrollado en la institución, tanto a través de la formación en el modelo como por la priorización de los ejes y acciones de mejora resultantes.

C) CONTENIDO DE LOS PLANES DE CALIDAD

Los Planes de Calidad del Ayuntamiento de Alcobendas se han caracterizado por la extensión, a nivel institucional, del modelo europeo de excelencia (EFQM) , y por el perfeccionamiento y homogeneización de las herramientas de gestión de la Calidad aplicadas (Cartas de Servicio, Sistema de Sugerencias, Talleres de Mejora, Certificación...).

A partir de este enfoque se han venido programando las diferentes iniciativas que conformaban los planes, unas de carácter general que tienen que ver con la revisión y mejora de los procedimientos y herramientas (Cartas de servicio, talleres de mejora, sistema de sugerencias,...) y otras de carácter específico en las diferentes áreas de la institución.

Como denominador común, se ha venido apostando por todo lo relacionado con la mejora de procesos (mapa, inventario y metodología), con las mejoras en las personas (reconocimiento, participación y comunicación) y sobre todo con la orientación a resultados en los ciudadanos.

Las acciones recogidas de mejora de la gestión han sido priorizadas y ajustadas en tiempo, plazo y responsables, por el equipo de gobierno, a propuesta de la Comisión Directiva. De esta manera, los resultados de la Autoevaluación se incorporan plenamente a los Planes de Calidad, dando el paso más decisivo en la integración del sistema de calidad en el modelo de gestión del Ayuntamiento. Finalmente, entre las iniciativas concretas puestas en marcha en las áreas, se encuentran:

- Cartas de servicios: Policía, Mayores, Industrias, Parques, Instalaciones deportivas, Recursos Humanos y Atención Ciudadana, además de la revisión y actualización de las existentes.

- Talleres de Mejora: instalaciones y mantenimiento del PMD, Vías públicas, Consumo, Mantenimiento, Servicios a las Asociaciones y Recursos Humanos.
- Estudios de satisfacción de usuarios
- Jornadas anuales de calidad, repetición de la autoevaluación y presentación a premios.
- Grupos de intercambio de experiencias (Benchmarking): gestión deportiva, servicios sociales y atención ciudadana.
- Revisión certificación ISO 9002 Licencias de Urbanismo y acreditación UNE 45000 del laboratorio municipal.
- Proyectos de innovación como ITACA o ALCORE.
- Definición e implantación de un sistema de gestión medioambiental.
- Plan de Sistemas.

D) RECOMENDACIONES APLICABLES A LA ELABORACIÓN DE FUTUROS PLANES

La puesta en marcha de Planes de Calidad en un ayuntamiento conlleva algunas dificultades intrínsecas consecuencia de las contradicciones que puede llegar a generar en organizaciones complejas con culturas profesionales muy diversas. Una buena estrategia para abordar este problema consiste en redefinir esas contradicciones como tensiones cuyos polos delimitan el marco de actuación dentro del cual se ha de desenvolver la capacidad de gestión y decisión.

Siguiendo este enfoque podemos destacar las siguientes tensiones encontradas:

- T1** - La necesidad de un modelo, entendido como sistema formal de referencia para desarrollar la gestión, conlleva una dependencia por cuanto supone la adscripción a una técnica determinada o utilización de unas herramientas concretas.
- T2** - La pluralidad de enfoques facilita el contacto de la organización con diferentes herramientas pero dificulta el afianzamiento de las más adecuadas.
- T3** - La introducción de enfoques y herramientas novedosas, provenientes de la Gestión Pública y Privada, puede contribuir a que la organización se sitúe en una posición de liderazgo e innovación respecto a otras Administraciones Públicas, pero también puede introducir un factor de incertidumbre en la medida en que se abren nuevos caminos en los que se carece de referencias.
- T4** - El desarrollo de estrategias diferenciadas ofrece mayores posibilida-

des de adaptación a realidades concretas, pero a la vez puede dar lugar a una falta de cohesión en la gestión global.

T5 - La autonomía de las áreas o divisiones permite una mayor flexibilidad y agilidad, pero tiene el peligro de la dispersión o falta de alineamiento con los objetivos comunes.

T6 - La implicación directa del nivel político en la gestión profundiza en la democracia y contribuye a alinear la organización en torno al liderazgo y la estrategia, pero puede inducir a una excesiva "politización" de las tareas del directivo.

De acuerdo a la experiencia de Alcobendas, históricamente la institución municipal ha tratado de identificar los límites organizativos que impone el contexto general de las Administraciones Públicas, y a la vez incorporar las innovaciones provenientes del sector privado y las ciencias de la gestión.

Como conclusión de la experiencia de Alcobendas podemos afirmar la necesidad de la planificación de la calidad teniendo en cuenta el que parece necesario recorrido por la diferentes etapas de implantación de la calidad en las organizaciones: difusión, desarrollo y consolidación.

Este recorrido debe hacerse íntimamente ligado a la gestión de los resultados. En nuestro caso el Plan de Calidad siempre formó parte del Plan de Acción Municipal o Plan de gobierno de la legislatura. La complejidad de las técnicas de gestión no deben hacernos olvidar lo más importante: que su utilidad únicamente se refrenda con la satisfacción de los ciudadanos.

DPTO. DE CALIDAD. MARZO DE 2005

EQUIPO DE PROYECTO

Responsable Político

MANUEL ARAGÜETES ESTEVEZ

Primer teniente de Alcalde

Equipo Técnico

ANTONIO DÍAZ MÉNDEZ, Director de Planificación, Coordinación y Calidad

CARMEN MAYORAL PEÑA, Jefa de Calidad y Atención Ciudadana

CONCHA GOSALVEZ y *ELOY CUÉLLAR*,
Técnicos

10.2. El Plan de Calidad del Ayuntamiento de Espluges de Llobregat

| CRITERIOS | SUBCRITERIOS | OBJETIVOS GENERALES | RESPONSABLES/ACCIONABLES PRIORITARIAS |
|---|---|--|---|
| <p>1. Liderazgo</p>  <p>MÁXIMO: 100 PUNTOS OBJETIVO: 65 PUNTOS</p> <p>100% 75% 50% 25% 0% DESUADO</p> <p>ACTUAL</p> | <p>A Una implicación clara en el liderazgo de la calidad total.</p> <p>B Una cultura consistente en calidad total.</p> <p>C Reconocimiento oportuno y apreciación de esfuerzos y éxitos individuales y de equipos</p> <p>D Apoyo a la Calidad Total mediante la provisión de los recursos y asistencia adecuados</p> <p>E Implicación con clientes y proveedores</p> <p>F Promoción activa de la Calidad Total fuera de la organización</p> | <p>A.1.- Evidenciar el compromiso personal de los máximos dirigentes en la elaboración de una estrategia encaminada a definir la orientación y cultura de la organización</p> <p>A.2.- Evidenciar la participación de todos los directivos en las mejoras de la calidad.</p> <p>A.3.- Evidenciar la importancia que tiene el compromiso con la calidad en la retribución variable y en las perspectivas de promoción interna de los directivos.</p> <p>B.1.- Evidenciar que, al menos, el 75% de los empleados asumen los valores de la organización y comparten su visión.</p> <p>B.2.- Demostrar que, al menos, el 75% de los empleados percibe coherencia entre lo que se dice y lo que se hace respecto a la gestión de la Calidad.</p> <p>C.1.- Evidenciar como se ha integrado el compromiso con la calidad en el sistema de reconocimientos y recompensas al personal. Demostrar que la calidad tiene en este sistema un peso específico muy importante.</p> <p>C.2.- Demostrar que se dispone de un sistema de reconocimientos y recompensas para el personal, definido y documentado, basado en datos objetivos fáciles de evaluar y a todos los niveles: individual, de grupo de trabajo o equipo y de toda la organización.</p> <p>C.3.- Demostrar que, al menos, el 75% de los empleados está satisfecho respecto a la aplicación de reconocimientos y recompensas.</p> <p>D.1.- Evidenciar los recursos destinados a comunicación (interna y externa) para promover la gestión de la calidad.</p> <p>D.2.- Evidenciar los recursos destinados al programa de formación de la Calidad.</p> <p>D.3.- Evidenciar los recursos destinados a las iniciativas de mejora de la Calidad: Ideas de Mejora y Proyectos de Mejora.</p> <p>D.4.- Evidenciar los recursos destinados a obtener el soporte externo (consultorías) necesarios para completar el Sistema de Calidad</p> <p>E.1.- Demostrar que se han establecido con los "clientes" externos (ciudadanos) en todos los procesos fundamentales Acuerdos de Nivel de Servicios.</p> <p>F.1.- Evidenciar las acciones realizadas y los recursos destinados a promover la Calidad Total fuera de la organización (formar parte del Club de Gestión de Calidad, participación en seminarios, publicación de artículos, etc.). Presentar una memoria al respecto.</p> <p>F.2.- Evidenciar que el Ayuntamiento de Espluges empieza a percibirse como líder en gestión de Calidad Total en el ámbito de la Administración Local.</p> | <p>ADJUNTO A GERENCIA COORDINADOR</p> <p>ADJUNTO A GERENCIA COORDINADOR</p> <p>GRUPO DE TRABAJO: RECONOCIMIENTOS</p> <p>DIRECTORA DE RECURSOS HUMANOS</p> <p>DIRECTORA DE RECURSOS HUMANOS</p> <p>GRUPO DE TRABAJO: RECONOCIMIENTOS</p> <p>GRUPO DE TRABAJO: RECONOCIMIENTOS</p> <p>GRUPO DE TRABAJO: RECONOCIMIENTOS</p> <p>GRUPO DE TRABAJO: COMUNICACIÓN</p> <p>DIRECTORA DE RECURSOS HUMANOS</p> <p>ADJUNTO A GERENCIA COORDINADOR</p> <p>DIRECTOR DEL ÁREA DE SERVICIOS ECONÓMICOS</p> <p>GRUPO DE TRABAJO: PROCESOS</p> <p>ADJUNTO A GERENCIA COORDINADOR</p> <p>ADJUNTO A GERENCIA COORDINADOR</p> |

| CRITERIOS | SUBCRITERIOS | OBJETIVOS GENERALES | RESPONSABLES/ACCIONES PRIORITARIAS |
|---|--|---|---|
| <p>2. VISION Y ESTRATEGIA</p>  <p>MÁXIMO: 80 PUNTOS OBJETIVO: 45 PUNTOS</p> <p>100% 75% 50% 25% 0% DESARROLLO</p> <p>ACTUAL</p> | <p>A Están formuladas desde el concepto de Calidad Total.</p> | <p>A.1.- Demostrar que en la formulación de la Visión y Estrategia de la Corporación se incluyen los principios de Calidad Total. A.2.- Demostrar que los planes anuales y plurianuales reflejan y apoyan la consecución de los objetivos de calidad.</p> | <p>ADJUNTO A GERENCIA COORDINADOR DIRECTOR DEL ÁREA DE SERVICIOS ECONÓMICOS</p> |
| | <p>B Se basan en información que es relevante y comprensible.</p> | <p>B.1.- Explicar la información que se utiliza para formular y revisar la Visión y Estrategia de la Corporación, cómo se obtiene y cómo se integran los datos de las distintas fuentes. Demostrar que la información que se utiliza es relevante.</p> | <p>DIRECTOR DEL ÁREA DE SERVICIOS ECONÓMICOS</p> |
| | <p>C Se aplican en toda la organización.</p> | <p>C.1.- Demostrar que a partir de la Visión y Estrategia, se desplegan los objetivos a toda la organización. De objetivos generales a objetivos departamentales e individuales. (Proceso de Planificación de la Calidad) C.2.- Evidenciar la documentación del Proceso y su elaboración de arriba a abajo y de abajo a arriba, garantizándose la coherencia ente los objetivos generales y los departamentales e individuales.</p> | <p>ADJUNTO A GERENCIA COORDINADOR ADJUNTO A GERENCIA COORDINADOR</p> |
| | <p>D Se comunican dentro y fuera de la organización.</p> | <p>D.1.- Demostrar que la Visión y Estrategia se comunica a través de distintos canales dentro y fuera de la organización. D.2.- Evidenciar la efectividad de esta comunicación, demostrando que más del 90% de empleados conocen la Visión y Estrategia de la organización y los objetivos relacionados con su área de actividad.</p> | <p>ADJUNTO A GERENCIA COORDINADOR GRUPO DE TRABAJO: COMUNICACIÓN GRUPO DE TRABAJO: COMUNICACIÓN</p> |
| | <p>E Son regularmente revisadas, puestas al día y mejoradas.</p> | <p>E.1.- Demostrar que se ha efectuado una primera revisión y mejora de la Visión y Estrategia de la Corporación</p> | <p>DIRECTOR DEL ÁREA DE SERVICIOS ECONÓMICOS</p> |

CRITERIOS

3. GESTIÓN DE PERSONAL

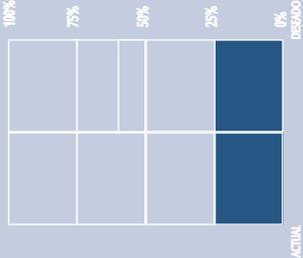


MÁXIMO: 50 PUNTOS
OBJETIVO: 60 PUNTOS

| | | |
|--|--|---------------|
| | | 100% |
| | | 75% |
| | | 50% |
| | | 25% |
| | | 0% DESUADO |
| | | ACTUAL |

| SUBCRITERIOS | OBJETIVOS GENERALES | RESPONSABLES/ACCIONES PRIORITARIAS |
|--|---|--|
| A Cómo se planifica y mejora la gestión de los Recursos Humanos | A.1.- Demostrar que la información de las encuestas de satisfacción del personal se realiza para mejorar la política de Recursos Humanos (incluir algunos ejemplos). | DIRECTORA DE RECURSOS HUMANOS |
| B Cómo se conserva y desarrolla la experiencia y capacidades a través de la contratación, formación y promoción de carreras profesionales | B.1.- Demostrar que en el proceso de selección de personal se refleja la orientación de la organización hacia los "clientes". B.2.- Demostrar que se dispone de un proceso definido y documentado de formación continua de los empleados, desde el análisis de necesidades hasta su ejecución, así como la forma de evaluar la gestión del proceso, el diseño y ejecución de las acciones formativas, su impacto en el puesto de trabajo y en la organización y la satisfacción de los participantes. Presentar una memoria al respecto. B.3.- Evidenciar la importancia del programa de formación para la calidad en los "Planes Anuales de Formación" y su orientación práctica. B.4.- Evidenciar la importancia del compromiso con la calidad (esfuerzos y logros) en la valoración de los méritos en promociones internas. | DIRECTORA DE RECURSOS HUMANOS DIRECTORA DE RECURSOS HUMANOS |
| C Cómo las personas y equipos acuerdan los objetivos y éstos se revisan continuamente | C.1.- Evidenciar cómo los responsables y empleados acuerdan objetivos individuales en el proceso de Planificación y Evaluación del Cumplimiento y estos se revisan continuamente. C.2.- Evidenciar que, al menos el 75% de los empleados tienen una percepción positiva sobre el proceso. | ADJUNTO A GERENCIA COORDINADOR DIRECTORA DE RECURSOS HUMANOS |
| D Cómo la organización promueve la implicación de todo su personal en la mejora y le faculta para tomar las iniciativas adecuadas. | D.1.- Demostrar que se han conseguido los siguientes niveles de participación: - Más de 30 ideas de mejora presentadas, de las cuales el 60% han sido aplicadas. - Más de 30 Equipos de Mejora constituidos, de los cuales un 60% han concluido con éxito. D.2.- Evidenciar la constitución de algún Equipo de Mejora en el que se haya involucrado a un concesionario. D.3.- Celebrar una jornada de Puertas Abiertas coincidiendo con el Día Mundial de la Calidad (noviembre 97). | ADJUNTO A GERENCIA COORDINADOR ADJUNTO A GERENCIA COORDINADOR ADJUNTO A GERENCIA COORDINADOR |
| E Cómo se consigue una comunicación ascendente, descendente y lateral | E.1.- Demostrar que se dispone de un proceso de comunicación interna, revisado y mejorado. E.2.- Demostrar cómo la organización consigue coherencia entre comunicación interna y externa. Explicar las medidas organizativas para lograr la coherencia. E.3.- Demostrar que, al menos, el 75% de los empleados se considerarían correctamente informados y se tienen en cuenta las opiniones que expresan. | GRUPO DE TRABAJO: COMUNICACIÓN GRUPO DE TRABAJO: COMUNICACIÓN DIRECTORA DE RECURSOS HUMANOS |

| CRITERIOS | SUBCRITERIOS | OBJETIVOS GENERALES | RESPONSABLES/ACCIONES PRIORITARIAS |
|--|---|--|--|
| <p>4. RECURSOS</p>  <p>MÁXIMO: 50 PUNTOS OBJETIVO: 50 PUNTOS</p> <p>100% 75% 50% 25% 0% DESARROLLO</p> <p>ACTUAL</p> | <p>A Cómo se organizan los recursos para apoyar la política y la estrategia de la Corporación</p> <p>B Recursos de información</p> <p>C Recursos de materiales</p> <p>D Aplicación de la tecnología</p> | <p>A.1.- Demostrar la coherencia entre el presupuesto y el Plan de Calidad. A.2.- Demostrar que la dirección financiera está orientada a los clientes. A.3.- Demostrar el desempeño del personal en los procesos de la organización. A.4.- Demostrar que los objetivos financieros se revisan trimestralmente y se comentan con los responsables de los departamentos. A.5.- Demostrar el proceso de mejora de la gestión de los recursos financieros.</p> <p>B.1.- Demostrar que se dispone de un sistema estructurado de reporting a cada nivel de toma de decisiones. B.2.- Demostrar que, al menos en un 75%, están resueltas las necesidades de información en los distintos niveles de la organización. B.3.- Demostrar que el nivel de satisfacción del personal, respecto al acceso a la información que necesita para realizar su trabajo, es alto (al menos el 75% manifiesta ser alto o muy alto). B.4.- Demostrar que la información apoya la estrategia de la organización.</p> <p>C.1.- Demostrar que se dispone de un programa de calidad concertada con los proveedores para mejorar los procedimientos y resultados de su actividad (sólo para proveedores que realicen actividades con gran impacto o repercusión en los ciudadanos). Evidenciar, asimismo, aplicaciones concretas del programa en algunos proveedores. C.2.- Demostrar que se dispone de un programa de ahorro energético y presentar una memoria de las actuaciones que se han realizado al respecto y los resultados obtenidos. C.3.- Demostrar que se dispone de un plan de equipamientos que garantiza la optimización de los espacios disponibles.</p> <p>D.1.- Demostrar que el desarrollo de la plataforma informática refleja la estrategia de la organización, es decir, facilita la comunicación interior y el trabajo en grupo. D.2.- Demostrar que se dispone de un plan informático que refleja las tendencias e inversiones a realizar a medio plazo (2 años). D.3.- Demostrar que se gestiona la adaptación continua de las capacidades y destrezas del personal al desarrollo de la tecnología informática. Presentar memoria de las actuaciones realizadas al respecto. D.4.- Evidenciar la informatización de algún proceso fundamental con fuerte impacto en los ciudadanos, y algunos subprocesos o rutinas, comunes a muchos procesos, con fuerte impacto en el día a día de la organización. Demostrar las mejoras obtenidas con esta automatización. D.5.- Demostrar que las nuevas tecnologías se identifican y se valoran los beneficios que puede aportar su implantación en la organización.</p> | <p>DIRECTOR AREA SERV. ECONÓMICOS DIRECTOR AREA SERV. ECONÓMICOS DIRECTOR AREA SERV. ECONÓMICOS DIRECTOR AREA SERV. ECONÓMICOS DIRECTOR AREA SERV. ECONÓMICOS</p> <p>GRUPO DE TRABAJO: PROCESOS</p> <p>DIRECTORA DE RECURSOS HUMANOS</p> <p>DIRECTORA DE RECURSOS HUMANOS</p> <p>GRUPO DE TRABAJO: PROCESOS</p> <p>JEFE DEL SERVICIO DE MANTENIMIENTO Y SERVICIOS MUNICIPALES</p> <p>JEFE DEL SERVICIO DE MANTENIMIENTO Y SERVICIOS MUNICIPALES</p> <p>DIRECTORA DEL AREA DE SERVICIOS A LA PERSONA</p> <p>JEFE DE LA SECCIÓN DE INFORMÁTICA</p> <p>GRUPO DE TRABAJO: PROCESOS</p> <p>JEFE DE LA SECCIÓN DE INFORMÁTICA</p> <p>GRUPO DE TRABAJO: PROCESOS</p> <p>JEFE DE LA SECCIÓN DE INFORMÁTICA</p> |

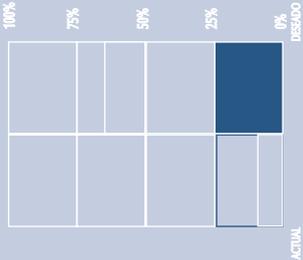
| CRITERIOS | SUBCRITERIOS | OBJETIVOS GENERALES | RESPONSABLES/ACCIONES PRIORITARIAS |
|---|--|---|---|
| <p>6. SATISFACCIÓN DEL CLIENTE</p>  <p>MÁXIMO: 200 PUNTOS OBJETIVO: 120 PUNTOS</p>  <p>ACTUAL</p> | <p>A</p> <p>La percepción que los clientes tienen de la organización, servicios y relaciones con los clientes</p> | <p>A.1.- Demostrar que se dispone de un sistema integrado para conocer las necesidades y expectativas de los ciudadanos, las prioridades y criterios de valoración de los servicios que reciben y su opinión sobre los servicios y la Corporación en general, y que esta información se utiliza para mejorar.</p> <p>A.2.- Demostrar que los resultados de satisfacción de los ciudadanos respecto a la gestión global del Ayuntamiento, muestran durante los últimos años una clara tendencia positiva.</p> <p>A.3.- Demostrar que los resultados de satisfacción de los ciudadanos, respecto a los servicios de mayor impacto o visibilidad, son altos y muestran una tendencia positiva.</p> | <p>GRUPO DE TRABAJO: CLIENTES</p> <p>GRUPO DE TRABAJO: CLIENTES</p> <p>GRUPO DE TRABAJO: CLIENTES</p> |
| | <p>B</p> <p>Las medidas complementarias relacionadas con la satisfacción de los clientes de la empresa</p> | <p>B.1.- Demostrar que se dispone de un registro de quejas y sugerencias (ya sean verbales o escritas) en todas las áreas. Presentar, además, una memoria de los resultados de gestión, indicando en la misma las principales acciones correctivas que se hayan efectuado como consecuencia de quejas y sugerencias presentadas.</p> <p>B.2.- Evidenciar las mejoras efectuadas durante los últimos años que han incidido directamente en la calidad de los servicios prestados (mejoras en la accesibilidad, incremento de facilidades, nuevas prestaciones, etc.). Presentar memoria al respecto.</p> | <p>GRUPO DE TRABAJO: CLIENTES</p> <p>GRUPO DE TRABAJO: CLIENTES</p> |

CRITERIOS

7. SATISFACCIÓN DEL PERSONAL



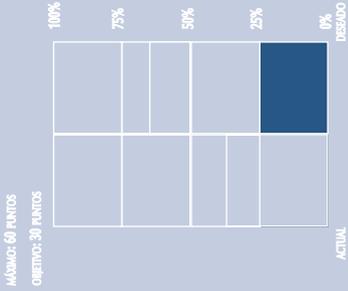
MÁXIMO: 90 PUNTOS
OBJETIVO: 60 PUNTOS



| | |
|--------------|--------|
| 100% | |
| 75% | |
| 50% | |
| 25% | ACTUAL |
| 0% DESAJUSTE | |

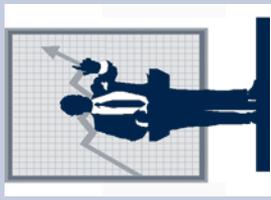
| SUBCRITERIOS | OBJETIVOS GENERALES | RESPONSABLES/ACCIONES PRIORITARIAS |
|---|---|--|
| A Percepción de la organización por parte del personal | A.1.- Evidenciar que, respecto a todos los ámbitos de gestión del personal y prácticas directivas, existe un alto nivel de satisfacción del personal (70% de respuestas manifestan un nivel alto o muy alto de satisfacción en la última encuesta de clima laboral). A.2.- Demostrar una tendencia positiva de los resultados de las encuestas de clima laboral. | DIRECTORA DE RECURSOS HUMANOS DIRECTORA DE RECURSOS HUMANOS |
| B Medidas adicionales en relación a la satisfacción del personal | B.1.- Demostrar una tendencia positiva durante los últimos años respecto al grado de absentismo, enfermedades y accidentalidad. B.2.- Demostrar un alto grado de paz social en las relaciones laborales durante los últimos años. Evidenciar, asimismo, las mejoras sociales pactadas durante los últimos años. Presentar memoria al respecto | DIRECTORA DE RECURSOS HUMANOS DIRECTORA DE RECURSOS HUMANOS |

| CRITERIOS | SUBCRITERIOS | OBJETIVOS GENERALES | RESPONSABLES/ACCIONES PRIORITARIAS |
|---|--|--|--|
| <p>8. IMPACTO EN LA SOCIEDAD</p>  | <p>A Percepción de la comunidad respecto del impacto de la Organización en la sociedad</p> | <p>A.1.- Demostrar que la percepción de la comunidad, respecto al esfuerzo que realiza la Corporación en cooperación internacional y ayuda humanitaria es positiva.</p> | <p>DIRECTOR DEL ÁREA DE SERVICIOS A LA PERSONA</p> |
| | <p>B Medidas adicionales en relación al impacto de la Organización en la Sociedad</p> | <p>B.1.- Demostrar que se dispone de un programa de cooperación internacional y ayuda humanitaria. Asimismo, presentar memoria de las acciones efectuadas y el esfuerzo económico realizado.</p> | <p>DIRECTOR DEL ÁREA DE SERVICIOS A LA PERSONA</p> |



CRITERIOS

9. RESULTADOS



MÁXIMO: 150 PUNTOS
OBJETIVO: 90 PUNTOS

| | |
|----------------|--------|
| 100% | |
| 75% | |
| 50% | |
| 25% | |
| 0% DESALOJO | ACTUAL |

| SUBCRITERIOS | OBJETIVOS GENERALES | RESPONSABLES/ACCIONES PRIORITARIAS |
|--|--|---|
| <p>A</p> <p>Medidas financieras del éxito organizativo</p> | <p>A.1.- Demostrar que las medidas económicas que evidencian el éxito de la organización siguen, durante los últimos años, una tendencia positiva; que su comparación con los objetivos propios y con corporaciones similares también es positiva.</p> <p>A.2.- Demostrar que los resultados económicos obtenidos son consecuencia de haber mantenido un enfoque adecuado.</p> | <p>DIRECTOR DEL ÁREA DE SERVICIOS ECONÓMICOS</p> <p>DIRECTOR DEL ÁREA DE SERVICIOS ECONÓMICOS</p> |
| <p>B</p> <p>Medidas no financieras del éxito de la Organización</p> | <p>B.1.- Demostrar que el nivel de cumplimiento de los acuerdos de nivel de servicio, internos y externos, es muy alto.</p> <p>B.2.- Demostrar que los indicadores más relevantes de las distintas áreas de gestión son positivos. Deben relacionarse los indicadores más relevantes, asegurar su implantación y presentar los resultados de los mismos. Es importante evidenciar una tendencia positiva durante un periodo lo más largo posible.</p> <p>B.3.- Demostrar un alto nivel de cumplimiento de los objetivos fijados.</p> | <p>GRUPO DE TRABAJO: PROCESOS</p> <p>GRUPO DE TRABAJO: PROCESOS</p> <p>ADJUNTO A GERENCIA COORDINADOR</p> |

ACCIÓN PRIORITARIA

Definir, implantar y automatizar los procesos fundamentales de la organización, poniendo a los ciudadanos - clientes en el punto de mira de nuestras actividades, transformando sus necesidades y expectativas en requisitos y especificaciones de los procesos, garantizando así su satisfacción.

GRUPO DE TRABAJO PROCESOS

El grupo que dirigirá y llevará el seguimiento del Proyecto será un grupo mixto, formado por personal de la empresa adjudicataria y personal del Ayuntamiento. Los responsables del Ayuntamiento serán los siguientes:

- Adjunto a Gerencia Coordinador (con carácter permanente).
- Director del Área de Servicios Económicos (con carácter permanente).
- Director del Área de Servicios Territoriales (con carácter puntual en los procesos con mayor implantación en su Área).
- Director del Área de Servicios a la Persona (con carácter puntual, en los procesos con mayor implantación en su Área).

DIRECTRICES

1º. La realización de este Proyecto se ha previsto en dos fases, la 1ª Fase concluirá en diciembre de 1997 y la segunda en diciembre de 1999.

2º. La ejecución del mismo se efectuará a través de una empresa de servicios especializada.

3º. Las tareas correspondientes a la primera fase son las siguientes:

A. Analizar la situación actual, que comprenderá las siguientes actividades principales:

- Analizar los atributos de calidad que valoran los ciudadanos de los servicios que presta el Ayuntamiento y su grado de importancia.
- Analizar los requerimientos de servicio interdepartamentales.
- Identificación de los procesos fundamentales del Ayuntamiento.
- Analizar los estándares, procedimientos e indicadores existentes.
- Analizar los sistemas actuales de *reporting*.
- Priorizar e identificar los procesos a optimizar, así como nuevos procedimientos necesarios.
- Analizar los parámetros críticos en el modelo de gestión de la calidad de la EFQM European Foundation for Quality Management).
- Analizar la plataforma tecnológica existente y orientar respecto a las nuevas inversiones.

B. Definir procesos y procedimientos, definir indicadores y niveles de servicio y definir cuadro de gestión, que comprenderá las siguientes actividades principales:

- Definir los procesos y procedimientos seleccionados en el análisis de la situación actual como fundamentales, con los indicadores necesarios, y proceder a su implantación.
- Automatizar un proceso con fuerte impacto en los ciudadanos.
- Automatizar los procedimientos, de Fiscalización y Aprobación Órganos Políticos, comunes a muchos procesos, que tienen una gran involucración de personas y un fuerte impacto en el día a día.
- Establecer Acuerdos de Nivel de Servicio con los ciudadanos en los servicios de mayor impacto.
- Establecer Acuerdos de Nivel de Servicio entre todos los departamentos cliente/proveedor de la organización.
- Definir el sistema de *reporting* (qué, cómo, cuando, a quién...).
- Construir un árbol de indicadores de gestión de calidad.
- Formar al personal implicado.

CALENDARIO

El calendario de ejecución de las tareas será el que, en su momento, apruebe el Ayuntamiento a propuesta de la empresa adjudicataria. No obstante deberá respetar las fechas previstas en el Procedimiento de Planificación de la Calidad respecto al Informe de Resultados provisional (10/9/97) y definitivo (15/12/97).

ACCIÓN PRIORITARIA

Crear e implantar un sistema integrado para conocer:

- a) Las necesidades y expectativas de los ciudadanos.
- b) Sus prioridades y criterios de valoración de los servicios.
- c) Su percepción del Ayuntamiento.
- d) Su opinión de los servicios.
- e) Su opinión respecto a la función de atención al ciudadano

y utilizar esta información para mejorar.

GRUPO DE TRABAJO

- COORDINADOR:

- COMPONENTES:

CLIENTES

Adjunta a Gerencia

Director del Área de Servicios a la Persona

Director del Área de Servicios Territoriales

Adjunto a Gerencia

Coordinador

DIRECTRICES

- 1.º Debe proporcionar de forma sistemática información útil para:
 - redefinir y mejorar los procesos de prestación de servicios, orientándolos hacia la satisfacción de sus clientes
 - medir el grado de satisfacción de los ciudadanos y el progreso obtenido
 - detectar oportunidades de mejora y anticipación a las necesidades y expectativas cambiantes de los ciudadanos.
- 2.º Para abordar este Proyecto deberá distinguirse entre servicios de mayor impacto o visibilidad para los ciudadanos (aquellos sobre los que cualquier ciudadano puede tener una opinión formada) por ejemplo: parques y jardines, y servicios de menor impacto (aquellos sobre los que sólo pueden tener una opinión formada sus usuarios directos) por ejemplo: escuela de cerámica.
- 3.º Para los servicios de mayor impacto, es la empresa adjudicataria del Proyecto de Definición, Implantación y Automatización de Procesos la encargada de efectuar las acciones necesarias para conocer las necesidades y expectativas de los ciudadanos, así como sus criterios de valoración de cada servicio, es decir, qué atributos del servicio (rapidez, amabilidad, accesibilidad, etc.) tienen mayor importancia y en qué medida.
- 4.º Para conocer las expectativas y criterios de valoración de los servicios de menor impacto será necesario, una vez identificados éstos, analizar las técnicas idóneas en cada caso para capturar la información (focus-grup de usuarios, entrevistas, etc.), identificar las personas de la organización que deben utilizarlas y programar la formación necesaria para que adquieran la capacitación suficiente.
- 5.º Para conocer la percepción que tienen los ciudadanos del Ayuntamiento y su opinión sobre los servicios de mayor impacto deberá realizarse una encuesta de satisfacción, con periodicidad anual, mediante la oportuna contratación del servicio a empresa especializada. En el Proyecto deberá constar la definición detallada del encargo.
- 6.º Para conocer la opinión de los ciudadanos sobre los servicios de menor impacto se realizarán encuestas de satisfacción puntuales. Estas encuestas se realizarán con recursos propios. En consecuencia, se deberán identificar las personas de la organización que deberán prepararlas y utilizarlas, y programar la formación necesaria. Para conocer la opinión de los ciudadanos respecto a la atención al público, además de recoger información al respecto en la encuesta de satisfacción anual, se efectuará una auditoría bianual basada en la técnica del "ciudadano anónimo", mediante la oportuna contratación del servicio a empresa especializada. En el Proyecto deberá constar la definición detallada del encargo.
- 7.º También debe integrarse en el sistema la forma de recoger periódicamente la opinión de todo el personal de contacto sobre la prestación de servicios. Así como la organización de un registro general de quejas y sugerencias, ya sean verbales o escritas, en todas las Áreas.
- 8.º Los responsables de esta ACCIÓN deberán proporcionar la información necesaria para demostrar el cumplimiento de todos los objetivos generales del Plan de Calidad en los que la misma tiene incidencia.

CALENDARIO

- | | | | |
|-----------------------------|----------|---------------------------------------|----------|
| - Presentación del Proyecto | 31/01/97 | - Informe de Resultados (provisional) | 10/09/97 |
| - Aprobación | 19/02/97 | - Informe de Resultados (definitivo) | 15/12/97 |
| - Inicio de la Implantación | 3/03/97 | | |

ACCIÓN PRIORITARIA

Redefinir e implantar un sistema de comunicación interna que tenga como objetivo general integrar los intereses de la dirección y los empleados y motivar la acción coordinada de todas las personas de la organización.

GRUPO DE TRABAJO CLIENTES

- | | |
|----------------|--|
| - COORDINADOR: | Jefa de la Sección de Participación y Comunicación |
| - COMPONENTES: | Directora del Servicio de Recursos Humanos Técnico de la Sección de Participación y Comunicación Jefe de la Sección de Atención al Ciudadano |

DIRECTRICES

- 1.º Deberán identificarse las necesidades de comunicación en los tres dominios: descendente, ascendente y horizontal y analizar para cada uno de ellos los incrementos o técnicas más apropiadas, procurando que el resultado final sea un sistema completo, coherente, eficaz, transparente y sencillo
- 2.º Deberá definirse y documentarse el procedimiento de cada uno de los instrumentos o técnicas de comunicación (objetivos, responsabilidades, requerimientos, descripción de las actividades, soportes documentales, criterios de evaluación, etc.) y el correspondiente plan de implantación.
- 3.º No serán objeto de este Proyecto los siguientes instrumentos de comunicación interna:
 - Comunicación descendente: Guía de Acogida, Manual de Procesos.
 - Comunicación Ascendente: Encuesta de Clima Laboral, Ideas de Mejora, Entrevistas Mensuales de Revisión de Objetivos y Evaluación del Desempeño.
 - Comunicación horizontal: Equipos de Mejora, Acuerdos de Nivel de Servicio Interno. Sin embargo deberán tenerse en cuenta las necesidades de comunicación que estos instrumentos cubren.
- 4.º Deberán incluirse como instrumento de comunicación descendente un Manual de Atención al Ciudadano que recoja los conocimientos, técnicas y habilidades necesarias para dar una atención de la máxima calidad.
- 5.º Deberán adoptarse las medidas organizativas más oportunas para garantizar una sincronización de la comunicación externa y la interna, de manera que cualquier acción de comunicación externa esté apoyada sobre una acción de comunicación interna.
- 6.º El Proyecto deberá incluir un programa para formar a todo el personal en habilidades de comunicación interpersonal.
- 7.º Los responsables de esta ACCIÓN deberán proporcionar la información necesaria para demostrar el cumplimiento de todos los objetivos generales del Plan de Calidad en los que la misma tiene incidencia.

CALENDARIO

- | | | | |
|-----------------------------|--------------|---------------------------------------|--------------|
| – Presentación del Proyecto | 15 / 01 / 97 | – Informe de Resultados (provisional) | 10 / 09 / 97 |
| – Aprobación | 5 / 02 / 97 | – Informe de Resultados (definitivo) | 15 / 12 / 97 |
| – Inicio de la Implantación | 17 / 02 / 97 | | |

ACCIÓN PRIORITARIA

Redefinir y implantar un sistema de reconocimientos y recompensas al personal que incremente la motivación y refuerce la orientación de la organización hacia la consecución de resultados.

GRUPO DE TRABAJO

- COORDINADORA:

- COMPONENTES:

CLIENTES

Directora del Servicio de Recursos Humanos

Jefe de Sección de Contabilidad

Jefe de Sección de Salud, Consumo y Medio Ambiente

Jefe de Sección de Deportes

Jefe de Unidad Administrativa de Servicios Municipales

DIRECTRICES

- 1.º Debe redefinirse y documentarse un proceso de reconocimientos y recompensas basados en datos objetivos y fáciles de evaluar, y que sea comprendido y aceptado por una mayoría amplia de empleados.
- 2.º Las clases de reconocimientos que se establezcan tendrán un carácter prioritariamente no económico y tenderán a premiar los esfuerzos realizados.
Las clases de recompensas que se establezcan tendrán un carácter prioritariamente económico y tenderán a premiar los logros obtenidos.
En ambos casos, reconocimientos y recompensas, deberá especificarse la importancia o repercusión que cada uno de ellos tenga en los procedimientos de promoción interna.
- 3.º Los reconocimientos y recompensas deberán definirse a nivel individual, de equipo o grupo de trabajo y de toda la organización. Asimismo, deberán establecerse reconocimientos a proveedores y "clientes" (ciudadanos, entidades).
- 4.º Para cada clase de reconocimiento y recompensa deberá definirse el procedimiento completo: objetivos, requisitos para obtenerlo, excepciones objetivas, forma de evaluación, pasos a seguir para obtener la aprobación, responsabilidades, difusión, programa de implantación, etc.
- 5.º Las recompensas a nivel individual deberían tener diferentes niveles de evaluación con una retribución distinta a cada nivel, con la finalidad de evitar una lectura negativa de las mismas, en la que lo importante es sólo justificar las exclusiones.
- 6.º Los reconocimientos o recompensas a nivel de toda la organización deben ligarse a objetivos globales: incrementar la satisfacción de los ciudadanos, conseguir superar determinada puntuación en la evaluación del modelo de calidad, etc.
- 7.º Los responsables de esta acción deberán proporcionar la información necesaria para demostrar el cumplimiento de todos los objetivos generales del Plan de Calidad en los que la misma tiene incidencia.

CALENDARIO

- Presentación del Proyecto 15 / 11 / 96
- Aprobación 4 / 12 / 96
- Inicio de la Implantación 1 / 01 / 97

- Informe de Resultados (provisional) 10 / 09 / 97
- Informe de Resultados (definitivo) 15 / 12 / 97

10.3. Principios para el desarrollo de un sistema de gestión de calidad en el Ayuntamiento de Leganés

Conscientes de la importancia trascendental que hay que atribuir en todo este proceso a la participación de los ciudadanos y al análisis y evaluación de sus opiniones y expectativas, se elabora una Normativa sobre la Presentación y Contestación de Quejas y Sugerencias que deberá cumplir todo el personal del Ayuntamiento de Leganés (aprobación inicial acuerdo plenario 12 de febrero de 2003)."

Leganés, 6 marzo de 2003

MIGUEL FERNÁNDEZ GIL

El Ayuntamiento de Leganés, consciente del compromiso establecido para adecuar su funcionamiento como institución a las necesidades definidas por sus ciudadanos, y dentro de una política de asignación eficaz de los recursos públicos, viene desarrollando una serie de iniciativas tendentes a la mejora de sus procedimientos de atención al ciudadano, gestión de bases de datos, implantación de sistemas de comunicación eficaces y establecimiento de sistemas de información que faciliten la agilidad, publicidad y transparencia de su gestión.

En esta línea, comparte e impulsa la iniciativa de aquellos ciudadanos, organizaciones y empresas que reclaman de la Administración que la prestación de sus servicios sea cada vez de mayor calidad. Para ello se hace imprescindible introducir en los organismos públicos sistemas de calidad en la gestión, incorporar la metodología de la mejora continua y adoptar aquellos principios de esa filosofía de gestión que sean aplicables a las administraciones públicas, de acuerdo con su especificidad y de conformidad con el ordenamiento jurídico.

Entendemos que las acciones de mejora de la calidad de los servicios en la Administración deben tener su origen en una política integral que se extienda a toda la organización y que no se quede en las unidades responsables de su prestación. En consecuencia, la calidad debe concebirse como una aproximación global a la realidad de las organizaciones: detenerse solamente en los resultados supondría ignorar cuáles son las causas que los han generado y cómo se ha producido la implicación de las personas y el aprovechamiento de los recursos.

Este enfoque globalizador y el desarrollo de sistemas y herramientas innovadoras y complementarias obliga a tener en cuenta multitud de aproximaciones que pueden culminar con la aplicación de diversas medidas dentro de lo que consideremos el Sistema de Gestión de Calidad.

Las experiencias hasta ahora desarrolladas con éxito en las diferentes administraciones públicas y, especialmente, en aquellos ayuntamientos que se han implicado en el desarrollo de políticas de calidad, tienen una característica en común que es su planteamiento como plan estratégico o institucional que afecta a todos los niveles de la organización.

Estos planteamientos, que a la hora de la verdad se están desarrollando con modelos muy diferentes y diseñados en función de las características, condiciones, experiencias, capacidad y posibilidades de cada ayuntamiento, coinciden básicamente, pues, en su concepción como una política estratégica de la institución, si es posible sustentada por un apoyo político unánime o mayoritario.

Coincidiendo en lo básico con este enfoque, el Ayuntamiento de Leganés se dispone a aprobar una línea política y estratégica de calidad que se concretará en su Sistema de Gestión de Calidad y, a partir de aquí, a desarrollar su propio modelo de calidad, según sus necesidades e intereses.

En consecuencia, se adoptan los siguientes acuerdos:

1. El desarrollo de un Sistema de Gestión de Calidad que cumpla los siguientes requisitos:

- Se enfoca dentro del marco de lo que se conoce como calidad total, una denominación que tiene el valor de establecer un principio de funcionamiento basado en la satisfacción del ciudadano y del cliente interno, así como en la mejora continua. Para la consecución de este objetivo tendrán especial relevancia las prácticas desarrolladas dentro del Modelo Europeo de Excelencia (EFQM) tendentes a evaluar nuestra actividad y a detectar las áreas de mejora en las que debemos actuar.
- La inmersión en esta política general se acompañará del necesario control o *aseguramiento de la calidad*, a través de la observancia de las normas ISO que confirmen que se están cumpliendo los requisitos de calidad fijados previamente. Por esta vía de aseguramiento de la calidad, basada en las certificaciones y su permanente revisión, nos

adentramos también en un camino orientado hacia la mejora continua de nuestros procesos y servicios.

- En este sentido, el Ayuntamiento de Leganés hace público compromiso de abordar con carácter prioritario una política de calidad enfocada a la definición, simplificación, normalización y posterior certificación, de los procesos que conforman su funcionamiento como Administración.
- Asimismo, asume como sistema de trabajo para el desarrollo de este proceso la información y participación de los trabajadores del Ayuntamiento, teniendo a éstos como los actores necesarios y elementos facilitadores del cambio propuesto. En consecuencia, propiciará el diseño de indicadores de gestión aplicables a las actividades de gestión programadas, favorecerá la reingeniería de procedimientos, impulsará la puesta en marcha de grupos de trabajo y promoverá la realización de cartas de servicio.
- Directamente ligada a estos objetivos, se desarrollarán las propuestas necesarias para asegurar que todos los pasos encaminados a la implantación y puesta en funcionamiento del Sistema de Gestión de Calidad vayan acompañados de la correspondiente formación.

Esta formación, concebida como un factor estratégico para la mejora de la Administración, tendrá una doble finalidad: por un lado facilitar el conocimiento y utilización de las herramientas y procedimientos específicos para el desarrollo de las diferentes iniciativas que se aborden como producto de la puesta en marcha del Sistema de Gestión de Calidad; y por otro, y no menos importante, conseguir que trascienda horizontalmente a toda la organización el compromiso con la política de calidad que se está abordando.

2. Constituir el Comité Impulsor de Calidad del Ayuntamiento de Leganés, con el objetivo de propiciar el respaldo de toda la institución. Este Comité estará formado por los siguientes miembros:

PRESIDENTE:

- Alcalde Presidente.

VICEPRESIDENTE:

- Primer Teniente de Alcalde.

VOCALES:

- Concejal Delegado bajo cuya área de gestión se encuadre el Departamento de Calidad y Servicio de Atención al Ciudadano.
- Concejal Delegado bajo cuya área se encuadre la gestión de Hacienda.
- Concejal Presidente del Consejo Sectorial de Participación Ciudadana.
- Portavoces Grupos Municipales.
- Representante del Comité Unitario de Trabajadores.

El Alcalde Presidente adaptará la composición de este Comité a la estructura organizativa que apruebe en cada momento el Ayuntamiento de Leganés, respetando siempre los criterios de participación y representación política que informan este proyecto.

El Comité Impulsor de Calidad será puntualmente informado del desarrollo global del proyecto, de los planes de actuación, de los trabajos desarrollados y de los resultados obtenidos en cumplimiento de esos planes.

3. Los servicios técnicos municipales desarrollarán y presentarán al Comité Impulsor de Calidad la propuesta de composición, estructura y funcionamiento del Comité de Calidad y de los Comités de Proyecto en un plazo máximo de seis meses desde la aprobación de este acuerdo.

Estos Comités se configuran como los instrumentos de gestión participativos que facilitarán la implantación efectiva del Sistema de Gestión de Calidad de acuerdo a los parámetros establecidos. Su cometido será articular y extender a todo el Ayuntamiento este compromiso con la calidad.

4. Participación Ciudadana. Para la obtención de los resultados marcados por estas políticas de calidad es fundamental contar con un vínculo de comunicación y participación ciudadana que aporte el punto de vista del usuario.

A tal efecto se propone que el Consejo Sectorial de Participación Ciudadana adopte dentro de sus competencias la valoración y debate de las propuestas de planes de actuación y tenga conocimiento de las memorias e informes justificativos de los trabajos realizados en su desarrollo.

5. Iniciar el desarrollo del Sistema de Gestión de Calidad del Ayuntamiento de Leganés con la implantación de un Sistema de Gestión de Calidad en el Servicio de Atención al Ciudadano, tendente a obtener la certificación del mismo de acuerdo a la norma UNE-EN-ISO 9001-2000.
6. Aprobar la Política de Calidad del referido Servicio de Atención al Ciudadano como expresión del compromiso institucional para alcanzar el objetivo marcado con la implantación de este Sistema de Gestión de Calidad.

Esta política se concreta en los siguientes parámetros:

Misión:

El Servicio de Atención al Ciudadano (en adelante SAC) tiene como misión servir al ciudadano satisfaciendo sus necesidades en cuanto a los servicios de información, tramitación y gestión de procedimientos administrativos así como a los de recepción de quejas, sugerencias y reclamaciones al Ayuntamiento de Leganés.

Visión:

Ser referente en los servicios de atención al ciudadano prestado por los Ayuntamientos, sirviendo de modelo para otros municipios, no sólo en el ámbito nacional sino también en el europeo.

Política de Calidad:

La Calidad en las actividades que desarrolla el SAC del Ayuntamiento de Leganés es prioritaria y está orientada plenamente a la satisfacción de las necesidades y expectativas de los ciudadanos. El SAC considera al ciudadano como centro y objetivo de toda su actividad asistencial, garantizando el respeto a su personalidad e intimidad y proporcionándole calidad de vida.

Las directrices y objetivos generales que, en relación con la calidad, guían al SAC se plasman en esta Política de Calidad definida en este pleno, pretendiendo de esta forma, dejar patente el compromiso existente y promover en todos los niveles de la organización dicho compromiso con claro liderazgo por su parte.

Es por esto por lo que el personal que constituye el SAC orientará el desarrollo de sus trabajos hacia la consecución de las premisas:

- Logro de la satisfacción de requisitos legales y reglamentarios en los que se fundamenta el servicio ofrecido así como los requisitos de los

ciudadanos, siendo el mismo de alta calidad con atención personalizada y transparente para los mismos.

- Mejora continua de los procesos identificando y eliminando posibles causas de defectos o deficiencias en ellos y contribuyendo de esta forma a la mayor eficacia del Sistema de Gestión de Calidad.

Las premisas u objetivos generales citados anteriormente son desplegados por la Dirección de Información y Gestión de Calidad en objetivos específicos que son revisados sistemáticamente y modificados si se considerara oportuno con un fin último: la mejora del servicio prestado.

Las directrices de calidad anteriormente detalladas son vinculantes a todos los niveles de la organización del SAC. La asunción de esta Política y la puesta en práctica de la misma es un requisito imprescindible para el logro del éxito.

7. Las Cartas de Servicio son documentos escritos que informan sobre los servicios que tienen encomendados los órganos administrativos, unidades y centros a que se refieren, así como sobre los derechos de los ciudadanos y usuarios en relación con ellos y los compromisos de calidad en su prestación.

La realización de Cartas de Servicios es un paso más en el camino a la mejora continua, acercando la administración al ciudadano y flexibilizando la prestación de servicios. La elaboración de Cartas de Servicios se enfoca dentro del marco de lo que se conoce como calidad total, una denominación que tiene el valor de establecer un principio de funcionamiento basado en la satisfacción del cliente/ciudadano y del cliente interno, así como en la mejora continua.

El Ayuntamiento de Leganés establece como método de trabajo para la elaboración de estas Cartas la constitución de grupos de trabajo en los departamentos o servicios en que vayan a realizarse, de forma que el análisis, gestión, elaboración y seguimiento de las Cartas de Servicios tendrán como actores principales a los propios trabajadores implicados en su cumplimiento.

El contenido de las Cartas de Servicios del Ayuntamiento de Leganés se estructura en cuatro grandes apartados:

- Información de carácter general y legal.
- Información de los servicios ofrecidos.
- Compromisos de calidad.

- Forma de presentación de quejas y sugerencias.

Asimismo, las fases para la realización de una Carta de Servicios serán:

- Constitución del Grupo de Trabajo.
- Diagnóstico de las áreas.
- Identificación de los servicios prestados.
- Análisis de las necesidades y expectativas de los ciudadanos.
- Detección de los procesos asociados.
- Análisis de la capacidad de los procesos.
- Elección de los compromisos de calidad.
- Detección de áreas de mejora.
- Aprobación del borrador final de carta de servicios.

El Ayuntamiento elaborará durante el primer trimestre de 2003 las siguientes Cartas de Servicios:

- Quejas y Sugerencias
- Escuelas Infantiles
- Ayuda a Domicilio
- Recogida de Residuos Sólidos
- Mantenimiento de grandes parques

10.4. El Plan de Calidad del Ayuntamiento de Málaga. ¿Cómo se ha abordado la experiencia?

"Sirva este resumen de muestra de la apuesta que la Corporación Municipal, y un gran número de empleados municipales, está haciendo por mejorar nuestra Institución. Este texto se ha elaborado con la intención, y forma, de servir de ayuda a quienes quieran iniciar este camino. A nosotros nos fue de gran utilidad conocer las experiencias de otros que nos antecedieron. No hay que inventar nada, experimentar lleva a errores y nuestras Organizaciones y sus usuarios no lo merecen. Analizando buenas prácticas y adaptándolas a nuestra peculiaridades, de forma planificada, se avanza más rápido, más seguro y con menos recursos. Cuenten con nuestro apoyo, igual que nosotros así lo tuvimos."

MANUEL SERRANO CANÓN
Jefe del Servicio de Calidad y Modernización
Ayuntamiento de Málaga

A. ¿CÓMO SURGE LA NECESIDAD DE ABORDAR CALIDAD?

El hecho de abordar un Plan de Calidad para el Ayuntamiento surge de una necesidad devenida desde formación. El departamento de Formación desde 1997 hizo una apuesta decidida para que las actuaciones formativas tuviesen una incidencia de mejora real en los servicios, para que formación fuese un instrumento útil y transformador de la Organización.

Se acometen experiencias de evaluación del impacto y el propio análisis de necesidades formativas gira su centro hacia los resultados, hacia la propia prestación del servicio (los *outputs*) y no sólo a las necesidades de las personas (los *inputs*) o a los sistemas de trabajo (transformación).

A la formación masiva en temas relacionados con el cambio y el desarrollo organizativo, con las necesidades de mejora, se sumaron dos experiencias formativas concretas para preparar y sensibilizar la necesidad de intervenir en calidad:

- La organización, con la Asociación Española para la Calidad (AEC), de un curso específico para el ayuntamiento de Gestores en Calidad (CERPER); se certificaron 20 empleados, en cuyos departamentos fue donde posteriormente iniciamos las actividades de certificación.
- La organización de las Jornadas de Formación y Desarrollo en la Administración Local (año 1998) y, sobre todo, las Primeras Jornadas de Modernización y Calidad en la Administración Local (JOMCAL, año 2000), verdadero punto de encuentro de experiencias municipales en Calidad del ámbito local. Este escaparate de buenas prácticas, que se ha consolidado con carácter bianual (ya se han celebrado las segundas y terceras en 2002 y 2004), ha sido, y sigue siendo, clave para el impulso estratégico del Plan de Calidad, a nivel político, directivo y de empleados.

B. ¿CÓMO SE ABORDÓ EL PLAN DE CALIDAD?

Tras la decisión política de abordar una intervención en calidad, tomada al finalizar las primeras JOMCAL, a nivel técnico se elabora un Proyecto de Intervención en Calidad (PIC) que es presentado para su aprobación. Este proyecto inicial, de posicionamiento estratégico, se consideró fundamental para delimitar el marco de trabajo. Sus objetivos fueron:

- Delimitar el alcance de lo que queríamos en Calidad y lo que ésta nos podía aportar.

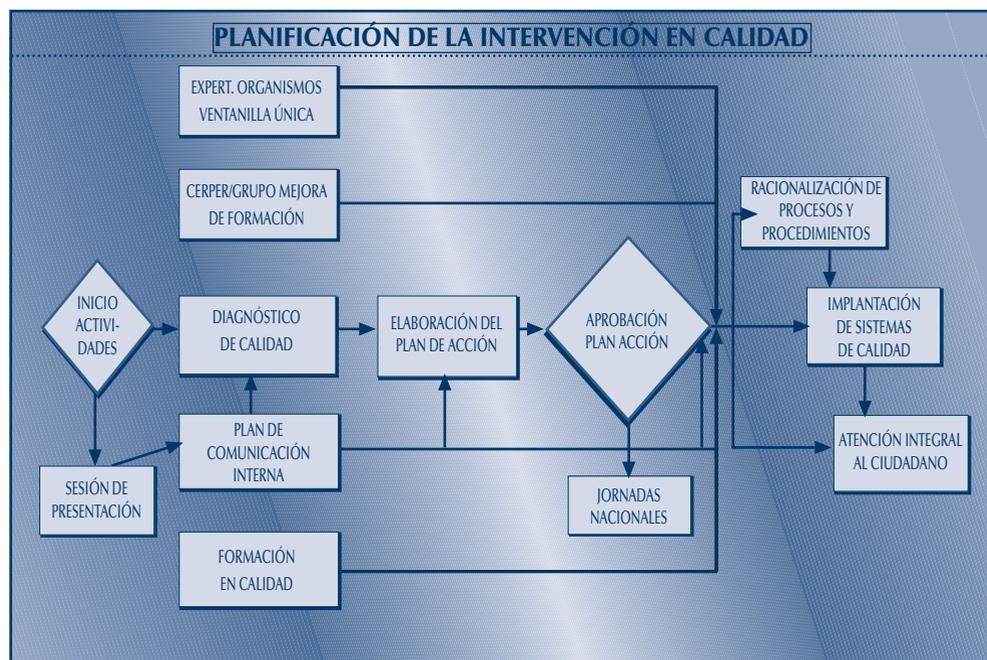
- Conocer nuestras fortalezas y debilidades para el proyecto.
- Asegurar el liderazgo asumido del proyecto, el compromiso estratégico.
- Marcar las líneas estratégicas para iniciar la planificación. Y, por supuesto, delimitar el concepto de calidad, lo qué entendíamos por calidad. Aunque utilizamos mucho la palabra "Calidad", no siempre hablamos de los mismo. En el PIC se apuntaron las líneas en Calidad que habrían de definirse con posterioridad:
- El marco normativo y el modelo a seguir (multimodal).
- La misión, visión y valores compartidos.
- Estrategias: integrar Calidad en la acción de gobierno, diagnosticar el estado previo, buscar la participación de los trabajadores,....
- Los objetivos generales de Calidad:
 - Enfocar nuestra administración a la prestación de servicios al ciudadano: "el ciudadano centro de la actuación de todas la áreas y distritos".
 - Crear una cultura interna y una imagen externa de administración moderna y receptiva, eficaz y eficiente,...
 - Implantar estrategias y metodologías de cambio basadas en principios de mejora continua (detectar problemas y buscar soluciones) y orientadas a la Calidad Total. (Enfoque multimodal).
 - Impulsar un fuerte liderazgo político-gestor y la implicación de todos los estamentos municipales, en especial "los empleados de todos los niveles".
 - Intervenir de forma sistemática y progresiva contando con la experiencia de otros ayuntamientos. (El benchmarking evita errores y ahorra recursos).
 - La racionalización de procesos y procedimientos será el eje de la mejora de los servicios. (Gestionar con métodos, datos, objetivos, programas,...).
 - La creación de un Servicio de Atención Integral al Ciudadano (SAIC) es objetivo principal del Plan, si bien no se abordará hasta tanto las estructuras organizativas lo permitan.
- Variables como: ámbito de aplicación, ritmo, marketing o promoción, recursos, sobre el asesoramiento externo, acciones de benchmarking....

- La necesidad de contar con dos planes paralelos: de formación y comunicación.
- La programación de cómo se debía abordar el Plan de Calidad y el diagnóstico previo.

Una vez aprobado el PIC por el equipo de gobierno, se procedió a su difusión interna:

- A toda la Organización a través de la *Revista de Calidad* nº 0.
- A través de sesiones informativas, voluntarias, por los centros de trabajo.
- Al equipo directivo (más de 50 entre concejales y directivos) en unas jornadas de sensibilización donde se presentó el proyecto, se delimitaron objetivos y, a través de grupos de trabajo, se redefinieron conceptos y valores estratégicos.

A continuación se representa la programación prevista inicialmente para el proyecto:



C. ¿CÓMO SE ELABORÓ EL PLAN DE ACCIÓN EN CALIDAD (PAC)?

Una vez definido lo que queríamos y puestos de acuerdo en algunas variables estratégicas claves, abordamos la elaboración del verdadero Plan

de Calidad que, como se había predefinido, se inició con el "diagnóstico en calidad", con dos objetivos fundamentales:

- Basar el futuro Plan en premisas acordes a la realidad municipal. Partíamos de la base de que sin un conocimiento real de los servicios difícilmente se pueden definir objetivos, y planificar actuaciones, ajustadas a las variables concretas de la Organización.
- Implicación de los empleados: Calidad se desarrolla en los servicios, y en ellos la aplican los empleados; no contar con los actores principales desde el inicio, desde la planificación, es abocar el proyecto al fracaso.

Durante 2001 se realizó un diagnóstico en Calidad en todas las Áreas y Distritos Municipales para la elaboración del PAC. La participación fue generalizada celebrándose, además de las sesiones de análisis, cursos de formación y reuniones de toma de decisión abiertas a todos los integrantes de cada Departamento. Se contó con el asesoramiento de los responsables de calidad de 4 ayuntamientos, pioneros en estas aplicaciones, que transmitieron sus experiencias. A continuación se relacionan los contenidos del diagnóstico:

- Situación de cada Departamento: misión, objetivos, proyectos, programas...
- Identificación de procesos y procedimientos, guía base de servicios.
- Nivel de normalización y racionalización: en actividades, procedimientos, tareas, impreso...
- Flujos de tarea y comunicación, relaciones intra e interdepartamentales...
- Métodos, técnicas, herramientas de trabajo, tratamiento de archivo y documentación, nivel de registros, indicadores y datos de gestión...
- Implantación de nuevas tecnologías: nivel de informatización, utilización y optimización de programas, utilización y procedimientos en las redes...
- Nivel de desarrollo, dimensionamiento, cargas de tarea, adscripción de funciones, desarrollo de competencias, resultados...
- Relación con el ciudadano, proveedores y agentes externos...

- Infraestructuras, recursos materiales, ambientación...
- Personal, clima laboral, liderazgo, responsabilidad, formación...
- Detección de situaciones y puntos de mejora...
- Metodologías de calidad más idóneas y claves de implantación.

Con el material recogido en el diagnóstico se procedió a la elaboración del Plan de Acción en Calidad de todo el Ayuntamiento, así como el Plan de Calidad de cada Departamento. Los objetivos básicos que se tuvieron siempre presentes al elaborar el Plan fueron:

- Ajustar las actuaciones a los objetivos marcados en el PIC, evitar desviaciones por intereses departamentales.
- Asegurar que el Plan es viable y factible, es el más adecuado a la Organización, ajustado a los recursos y al personal.
- Promover la participación del mayor número de empleados y buscar la sensibilización de los implicados.

El PAC fue aprobado en Comisión de Gobierno a principios de 2002 y

ESTRUCTURA DEL PAC



difundido a través del nº 2 de la revista de Calidad y sesiones informativas por los centros de trabajo. En el se recogen, entre otros, aspectos como:

- El marco a seguir: Calidad total y mejora continua, abordando de inicio y simultáneamente niveles de micro y mesocalidad, quedando las actuaciones en macrocalidad para etapas posteriores. En el cuadro adjunto se refleja la arquitectura del modelo propuesto: 10 Premisas claves:
 1. El objetivo de las actuaciones es la mejora de servicios al ciudadano.
 2. El problema está en los sistemas. Mejorar procesos y procedimientos es la base de toda solución.
 3. Calidad no confronta la legalidad, añade valor a la norma.
 4. Calidad necesita liderazgo directivo e implicación de todos los niveles.
 5. Las actuaciones deben ser planificadas, sistémicas, continuas, deben integrarse en planteamientos de gestión.
 6. Calidad es normalizar, fijar indicadores, medir, analizar datos....
 7. Las nuevas tecnologías son instrumentos imprescindibles de mejora.
 8. Motivación, formación y reciclaje continuos y comunicación multidireccional..., son pilares básicos del éxito en Calidad.
 9. Los objetivos en Calidad son a medio-largo plazo, aunque deban marcarse objetivos a corto plazo que realimenten el sistema.
 10. Calidad se inserta en los servicios, no es función de un departamento. Las estructuras a crear o asignar competencias para su funcionamiento:
 - La entonces Comisión de Gobierno como órgano político de decisión estratégica, de impulso y liderazgo.
 - La creación de una Comisión Informativa Especial de Calidad. Un Plan de este tipo es objetivo de medio/largo plazo, ha de trascender a una legislatura, debe, pues, ser conocido y apoyado por toda la Organización (equipo de gobierno, grupos de la oposición, sindicatos,...). Es , pues, un órgano de seguimiento de las actuaciones y participación corporativa.
 - La Comisión Técnica de Calidad, órgano ejecutivo responsable de la correcta ejecución del PAC.

- El Servicio de Calidad y Modernización, el encargado de gestionar, impulsar y supervisar la ejecución del PAC.
- Las acciones a desarrollar. Se estructuraron en 4 bloques de actuación que se reproducen a continuación tal y como se reflejaron en la revista de calidad para su divulgación:

1º. Acciones orientadas a mejorar la atención al ciudadano:

- ❖ **Guía de servicios:** se elaborará una guía donde se contemplen todos los servicios que prestan cada una de las unidades municipales, su localización y documentación básica. Así mismo, se elaborará el catálogo de procesos administrativos locales, donde se especificarán plazos y sentido del silencio administrativo.
- ❖ **Servicio de atención integral al ciudadano (SAIC):** Se configurará una base de datos con la información y tramitaciones básicas de todos los servicios municipales de acuerdo con los diversos departamentos, que se irá ampliando en etapas sucesivas. Esta base de datos será utilizada para atender al ciudadano a través de:
 - Oficinas presenciales (OMAC).
 - Teléfono centralizado.
 - Internet.
- ❖ Gestión de quejas y sugerencias, evaluación de la percepción y satisfacción del usuario: **se crea una unidad responsable de recibir, analizar, canalizar y hacer seguimiento de la respuesta a cuantas quejas y sugerencias se reciban en el Ayuntamiento. Se fomentarán, al respecto, los canales de recepción: buzones fijos e internet, hojas de evaluación de los servicios, etc. Se sistematizarán otras medidas como la realización de encuestas, cliente oculto...**
- ❖ Hojas informativas y cartas de servicio: **durante los dos próximos años se irán elaborando folletos que divulguen la prestación de algunos servicios. Posteriormente se llegará a otras formulas de compromiso en la gestión.**

2º. Acciones transversales orientadas a la mejora de la gestión:

- ❖ **Manual de Calidad de los Servicios:** a lo largo del año 2000 se elaborará un manual de calidad que recogerá las líneas básicas de actuación de los servicios en términos de modernización y mejora. Definirá los principios que, sobre todo en lo referente a la aten-

ción al ciudadano, habrán de contemplarse en todas las unidades de la Organización Municipal.

- ❖ **Indicadores de gestión:** Calidad, entre otras cosas es medir, es analizar datos... Se diseñará un sistema de indicadores, que se pondrá a disposición de las diversas unidades, que facilite la gestión proporcionando datos de medida, homogeneizando las memorias de gestión por departamentos y estableciendo indicadores de coordinación y comunicación internas. Ello posibilitará, además, tener un sistema de gestión de datos general al Ayuntamiento.
- ❖ **Cuadro de mandos:** se diseñará un cuadro de mandos para la gestión directiva, y se facilitará su aprendizaje, que permita ejercer esta labor de forma eficaz y eficiente, homogeneizada a estrategias corporativas y ajustada a la normativa local.
- ❖ **Optimización de aplicaciones ofimáticas:** la modernización no puede afrontarse con éxito sin el concurso de las nuevas tecnológicas. El sistema de gestión integral que permitirá el SAIC se soportará sobre la red de servicios corporativos y en una base de datos en la intranet municipal donde todos los servicios municipales habrán de volcar su información y tramitaciones básicas con el ciudadano. Es pues necesario garantizar el adecuado funcionamiento de la ofimática en todos los puestos de trabajo, para ello, se contratarán los servicios de personal informático que, departamento a departamento, asesore y entrene en el adecuado y óptimo manejo de las herramientas informáticas propias de su puesto de trabajo.

3º. Acciones orientadas al empleado:

- ❖ **Portal del empleado:** progresivamente se irá configurando en la Intranet un portal marco de toda la actividad ofimática. Se iniciará con trámites de gestión de personal y de almacén.
- ❖ **Gestión de quejas y sugerencias del empleado:** con el se pretende impulsar y facilitar un canal de participación activa de los empleados en la mejora de los servicios y de sus condiciones de trabajo.
- ❖ **Sistema de prevención de riesgos laborales:** se abordará progresivamente en los diversos departamentos la aplicación de la UNE-EX81900.

- ❖ **Manual de Calidad del empleado:** se elaborará un manual que recoja los principios básicos en la prestación de los servicios en materia de calidad y, muy especialmente, en lo referente al cliente externo e interno.
- ❖ **Encuesta de clima laboral:** con carácter bianual se realizará una encuesta de clima laboral que permita adoptar medidas de desarrollo profesional, en la mejora de las condiciones laborales, la gestión de recursos humanos y la integración de los trabajadores en el desarrollo organizativo. En este año tendrá un objetivo de evaluar más percepción que satisfacción.
- ❖ **Premios a la Calidad:** todo esfuerzo debe ser recompensado. Se elaborarán próximamente las bases que regulen los premios anuales a la calidad: por departamentos, grupos de mejora y empleado.
- ❖ **Formación en Calidad:** hay autores que afirman que Calidad es formación, formación y más formación. Los cursos que se programen en el Plan de Formación complementario han de tener un carácter práctico e ir dirigidos a entrenar en la aplicación de herramientas de calidad y facilitar el desarrollo de competencias básicas.

4º. *Acciones sectoriales* para la mejora de cada Departamento, es decir el Plan de Calidad específico de cada Departamento.

D. ¿CÓMO SE IMPLANTA EL PLAN DE ACCIÓN EN CALIDAD (PAC)?

El PAC surge con una vigencia del 2002 al 2007, marca las actuaciones para los dos primeros años y determina claramente que:

- Cada ejercicio debe elaborarse un Plan anual, con objetivos concretos. Los resultados de un ejercicio irán determinando los siguientes planes.
- Es fundamental encontrar el ritmo y la temporalización adecuada.
- Todas las actuaciones deben tener un grupo de proyecto que impulse y garantice su éxito.
- Las actuaciones deben centrarse, fundamentalmente, en los procesos clave de servicios directos al usuario, en resultados directamente relacionados con la simplificación de tareas.
- Todas las intervenciones deben garantizar su consolidación. Se tienen, además dos principios claros:

- Las actuaciones (certificación en ISO, Cartas de Servicio,...) no son un fin en sí mismas, el objetivo es la mejora de servicios al ciudadano. Las acciones deben programarse de forma que no distorsionen el desarrollo de los servicios. Calidad no debe convertirse en una pesada carga. A partir de 2002 se iniciaron actuaciones que han tenido la siguiente evolución:
- Orientación al ciudadano:
 - Se comienza la configuración del SAIC, que se presenta en 2004 (apertura de 1º OMAC y del 010) y prosigue su desarrollo y apertura de nuevas OMACs (10 PARA 2007). En 2004 se inicia junto al SAIC la implantación de la e-administración (en el primer semestre de 2005 se presenta la "ventanilla virtual").
 - Quejas y Sugerencias se presenta a finales de 2003. En 2004 se inicia una experiencia piloto de detección de anomalías en la vía pública y atención rápida en Tráfico (sistema GECOR). A finales de 2004 se ha extendido a otros temas de vía pública (limpieza, jardines, calle y acerado, arquetas, mobiliario urbano...) coordinado por Distritos.
 - En 2002 se edita la 1ª *Guía de Servicios*, que se va actualizando cada año. En 2003 se elabora el catálogo de procedimientos.
 - Se preparan 21 Hojas informativas que se presentan a finales de 2002, se continúan desarrollando otras.
 - El sistema de evaluación de la satisfacción del usuario se configura durante 2003, a finales de ese año se realiza una experiencia piloto en 5 departamentos, en 2004 se aplica en 13 y se desarrollan nuevos métodos de evaluación. Se implanta, en 2003, el cuestionario de evaluación postservicio en todos los puntos de atención al público.
- Orientadas a la Gestión:
 - Se inician los diseños básicos del Sistema de Gestión de Indicadores y del Cuadro de Mandos. En 2003 se inician 3 experiencias piloto con cada uno de ellos. A finales de 2004 el SIG se extiende a los 10 Distritos Municipales.
 - En 2003 se elabora el Manual de Calidad Corporativo, documento base y homogeneizador de las certificaciones en ISO 9001:2000; es revisado en 2004.
 - En 2003 se elabora un Manual de Calidad de los Servicios, documento base basado en conceptos de orientación a cliente, que es difundido internamente.

- El programa de optimización ofimática ha completado una vuelta en todas las Áreas y Distritos municipales, puesto por puesto, haciendo un perfil de las necesidades de formación de cada uno, impartiendo formación práctica en aula o "in situ" (puesto por puesto), hasta garantizar el adecuado conocimiento de los programas básicos de trabajo. Actualmente, y dentro del plan de formación paralelo, apoyan en grupo o de forma individualizada las implantaciones de SAIC, SIG..., garantizado su correcta utilización.
- Orientadas al empleado:
 - En 2002 se inician estudios previos para el portal del empleado, será presentado en su primer nivel de configuración en el 2º semestre de 2005.
 - El sistema de Quejas y Sugerencias del empleado se desarrolla paralelo al de los ciudadanos.
 - En cuanto a Prevención de Riesgos Laborales, el sistema de gestión de seguridad y salud se aplica en la EMT en 2004.
 - En 2003 se edita el Manual de Calidad del Empleado, documento de principios (basados en la teoría de Parasuraman) de atención al usuario.
 - En 2002 se realiza una encuesta entre los empleados sobre percepción de la Organización.
 - En 2002 se instauran los premios a la Calidad que, con carácter anual, vienen desarrollándose todos los años. Su entrega se realiza en el "Día Municipal de la Calidad", instaurado a tal fin y como balance anual del PAC.
 - Formación: cada año se lleva a cabo un programa de acciones formativas específicas de calidad. A resaltar la organización de "Talleres de formación /acción", verdaderos instrumentos de implantación de técnicas concretas (p. Ej. Indicadores, comunicación externa, auditorías...). Actualmente se está llevando a cabo un nuevo curso para el Ayuntamiento de Gestores en Calidad (CERPER).
- Acciones sectoriales, de mejora de los servicios:
 - En cuanto a la intervención en procesos se ha implantado una secuencia generalizada:
 - ❖ Identificación y mapa de procesos.

- ❖ Normalización, simplificación y, en paralelo, preparación a la e- administración.
 - ❖ Adaptación a ISO y certificación.
 - ❖ CAF y/o sello a la excelencia.
 - ❖ Cartas de servicio.
 - ❖ EFQM, sobre todo, previa a presentación a premios.
- Se han llevado a cabo certificaciones en ISO 9001:2000 en 19 departamentos, en todos o en parte de sus procesos claves (Bomberos, Policía, EMT, GESTRISAM, Urbanismo, PARCEMASA, Aguas, Tráfico, Cultura, Juventud,...), 5 departamentos más preparan su certificación y otros tanto tienen solicitado iniciar el proceso con la elaboración del mapa.
- La EMT tiene aplicado los tres sistemas: certificación en gestión de la calidad (ISO 9001), en gestión medioambiental (ISO 14.001), en gestión de seguridad y salud laboral (OHSAS 18.001), así como la validación del esquema europeo de ecogestión y ecoauditoría (EMAS)
- La Escuela de Seguridad ha obtenido el sello a la excelencia.
 - En cuanto a los Grupos de mejora, para promocionar su uso se ha editado un manual estructurándolos en 5 tipos:

| COD. | TIPO | OBJETIVO | DURACIÓN |
|-------------|---------------------------|---------------------------------------|-------------------------|
| (WS) | WORKSHOP | PROCESO O ÁREA DE MEJORA FUNCIONAL | 4-5 DÍAS SEGUIDOS |
| (AV) | DE ANÁLISIS DE VALOR | PROCEDIMIENTO INTERNO | 10 SESIONES (EN UN MES) |
| (SC) | DE SERVICIOS AL CIUDADANO | PLANIFICACIÓN DE ACTIVIDADES EXTERNAS | 6 SESIONES (EN 20 DÍAS) |
| (GP) | GRUPOS DE PROYECTO | IMPLEMENTACIÓN DE PROYECTOS | DURANTE EL PROYECTO |
| (CC) | COORDINACIÓN COMUNICACIÓN | MEJORAR RELACIÓN INTERDEPARTAMENTAL | PERIÓDICA |

- Durante 2002 a 2004 se han celebrado diversos grupos de cada modalidad, a excepción de grupos de coordinación y comunicación. En general todas las intervenciones en calidad importantes suelen tener un grupo de proyecto.
- En 2004 se ha iniciado la formación para abordar la elaboración de cartas de servicio. GESTRISAM ha editado la primera carta del Ayuntamiento en 2004.

E. ¿CÓMO EVALUAMOS EL PLAN DE CALIDAD?

Una correcta planificación debe contemplar la evaluación de lo que se hace, la herramienta no solo diagnostique situaciones sino que permita la planificación de las actuaciones de mejora correspondientes.

Como objetivos concretos de su aplicación:

- Actualizar el diagnóstico situacional del PAC a la mitad de su vigencia, obtener una visión del desarrollo y madurez organizativa de nuestra Institución.
- Analizar el grado de aplicación de las actuaciones en Calidad contempladas en el PAC, tanto las orientadas al ciudadano y al empleado, como las previstas para la mejora de procesos transversales o internas a cada departamento.
- Analizar, a nivel de departamento, el resultado de las actuaciones acometidas, el nivel de logro de sus objetivos de mejora, su correcta orientación e incidencia en la mejora de servicios y atención al usuario.
- Detectar áreas de mejora y claves para el impulso de los objetivos de modernización y calidad, para la extensión y éxito de las actuaciones.



- Elaborar el Plan de Calidad para 2005, 2006 y 2007 (la programación de actuaciones concretas) de forma ajustada a la realidad de cada departamento y con una visión integrada de toda la Organización.
- Posibilitar la más amplia participación en la planificación de actuaciones y abrir vías de sensibilización e implicación de cada vez un mayor número de empleados.

Los aspectos que se han autoevaluado son:

- Delimitación estratégica.
- Enfoque a procesos.
- Participación del personal.
- Liderazgo.
- Organización enfocada al cliente.
- Enfoque del sistema hacia la gestión. Toma de decisiones por datos.
- Relaciones beneficiosas con los suministradores.
- Mejora continua.
- Recursos y oportunidades.

| 100 |

F. A MODO DE CONCLUSIÓN

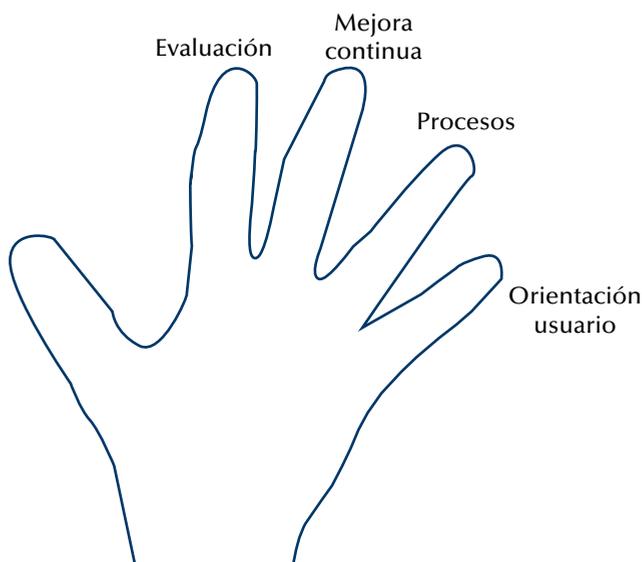
Cuando iniciamos la preparación de nuestro proyecto, en las visitas y consultas a expertos de otros Ayuntamientos, siempre recogíamos tres premisas claves que hay que contemplar a la hora de abordar un proyecto de calidad:

- 1ª *Un consejo:* **sin un fuerte apoyo y liderazgo político no debe iniciarse nada.** Hace falta para empezar un político que crea e impulse el proyecto. Nosotros afrontamos esta premisa elaborando el PIC, el proyecto estratégico que sirvió para delimitar variables de aplicación. Una vez aprobado por el Delegado y el Alcalde, se dio a conocer a todos los concejales y directivos en un seminario.
- 2ª *Una advertencia:* **el éxito estará en el nivel de implicación de los empleados.** Para ello, nosotros hemos contado con los empleados desde el diagnóstico, la planificación se ha hecho con ellos y las implantaciones se programan con ellos. El plan de formación y comunicación paralelos facilita este objetivo.

3ª *El objetivo: la mejora de los servicios al ciudadano debe ser el eje central.* Es fácil que los objetivos se desvíen hacia intereses departamentales o de otro tipo. Para nosotros la orientación a usuario (mesocalidad) es tan fundamental que se antepone, o va paralela, a las mejoras de funcionamiento interno (microcalidad). De ahí que se abordase el SAIC y Quejas y Sugerencias desde el inicio.

Sí parece, por otro lado, fundamental delimitar adecuadamente el concepto de calidad. No siempre es percibido en su dimensión de metodología de trabajo. Las sesiones informativas al respecto, junto a la transmisión de los niveles de desarrollo del proyecto son básicos para su adecuada realización y, sobre todo, para el aumento de la participación.

Cinco son, para nosotros, las premisas básicas para entender qué es Calidad (se adjunta representación gráfica que utilizamos para su difusión):



- Calidad es **mejora continua**, es establecer métodos y herramientas de trabajo que nos hagan detectar áreas de mejora (errores o nuevas posibilidades) que nos permitan ir avanzando progresivamente. No es lograr la excelencia, es la búsqueda permanente de la excelencia.
- Es **intervención en procesos**. La mejora continua se basa en la visión de proceso (la mayoría de las veces no es que los procedimientos se hagan mal, es falta de interrelación). En una Organización el problema

está siempre en los procesos, la solución siempre pasa por ellos: analizar, normalizar, simplificar, interrelacionar, ... Es análisis de valor: eliminar lo que no añade valor alguno y añadir lo que aporta valor (al cliente).

- Calidad **es medir**, es establecer objetivos, indicadores y datos. Cómo podemos mejorar nuestros procesos si no hay objetivos para analizar, si no tenemos indicadores con los que comparar, que nos permitan sacar conclusiones de los datos y tomar las decisiones consecuentes.
- Es participación de las personas. Para poder conseguir todo ello se necesita la participación activa de todos los implicados. Calidad es sentido común, es voluntad de que las metodologías den su fruto, las herramientas por sí solas no funcionan.
- Por último, pero no menos importante, es orientación a cliente. Calidad es orientación a resultados concretos al usuario, otros tipos de actuaciones como los procesos de reforma o de reorganización, las reingenierías... tienen otros objetivos. Calidad es optimizar los recursos que tenemos, es mejorar permanentemente la prestación de los servicios al ciudadano, facilitar la interrelación y su participación.

10.5. El Plan Marco para la Mejora de la Calidad en la Administración Municipal 2000-2003 de Valladolid

El Plan Marco para la Mejora de la Calidad en la Administración Municipal de Valladolid fue aprobado a comienzos del 2000 y desarrollado plenamente en el periodo cuatrienal previsto 2000-2003. Sus resultados fueron sometidos a estudio de evaluación final e impacto en el 2004

A. ANTECEDENTES

Cuando se aprobó el Plan de Calidad, el Ayuntamiento de Valladolid venía desarrollando desde hacía años un esfuerzo notable de modernización.

- Estructuras más ágiles y adecuadas para una gestión eficaz.
- Cultura de control del gasto y una sistemática de dirección por objetivos, pensando siempre en obtener resultados satisfactorios para los ciudadanos.
- Puesta en funcionamiento de diversas operaciones y procesos que mejoraban la atención integral a los ciudadanos, la información y la capacidad de respuesta: Servicio de Atención al Ciudadano, Teléfono 010, "Operación Minuto", Trámites por teléfono, "Atención integral al

Contribuyente", "Oficina Única Empresarial"...

Desde 1997, se venía promoviendo un **cambio de modelo** y la aplicación de técnicas de calidad en la **Policía Municipal**.

El 8 de enero de 2000, coincidiendo casi con la aprobación del Plan, la Policía Municipal de Valladolid se convirtió en la primera de España en obtener el Certificado de Calidad conforme a la norma UNE-EN-ISO 9002. Este reconocimiento, hasta entonces insólito en el ámbito policial, llamó la atención de responsables y expertos en Administración Pública, convirtiendo a nuestra organización en un referente para otras policías. Sin embargo, la certificación no era sino un elemento más del proceso integral que estaba conformando en Valladolid una **nueva Policía Municipal**, comunitaria, basada en los criterios de **prevención, proximidad y calidad**.

El trabajo en la Policía Municipal sirvió de referente para el desarrollo del Plan, actuando como experiencia o "plan piloto".

B. CONTENIDOS DEL PLAN

El Plan Marco surgía así "a impulso de la voluntad política de modernización expresada por el Alcalde de la Ciudad, teniendo en cuenta la situación y los problemas específicamente locales, así como las experiencias acumuladas en la materia". Su pretensión era extender la Calidad a todas las actividades y servicios municipales, de forma ordenada y progresiva, con criterios homogéneos, según prioridades fundadas en la mayor satisfacción de las necesidades y expectativas de los ciudadanos.

El Plan trataba de integrar las **líneas estratégicas**, los **objetivos** y las **principales actuaciones** a seguir en el periodo cuatrienal para mejorar los niveles de prestación de servicios y alcanzar mayores cotas de calidad en la realización de todas las funciones.

No respondía –y así se decía expresamente– a ninguna de las técnicas o modelos conocidos en el ámbito de la Calidad Total, sino que recogía aspectos de varias de ellas, adaptándolos a las especificidades de la Administración Local. Por ser ésta la más próxima al ciudadano, gestora de los servicios de cotidianeidad, se concedía la máxima importancia y preferencia a las técnicas que promovían mejoras materializadas y claramente preceptibles por los usuarios y receptores.

C. PRINCIPIOS ORIENTADORES DEL PLAN

El Plan se fundamentaba en cinco PRINCIPIOS ORIENTADORES:

- **LEGALIDAD.** La defensa de las leyes, de los derechos del ciudadano y del interés general son la base de cualquier proceso de Calidad en la Administración Pública.
- **EFICIENCIA.** Obtener los mejores resultados posibles en el desarrollo de las funciones y la prestación de los servicios ha de ser la máxima preocupación de los gestores públicos.
 - Programación por objetivos y orientación hacia el resultado de la gestión.
 - Desburocratización, eliminación de trámites inútiles, tecnificación y rapidez.
 - Austeridad y control del gasto.
- **TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN.** Trato amable, información detallada y fiable, defensa de la participación ciudadana a todos los niveles. Tener en cuenta la opinión, valoración y aspiraciones de los ciudadanos en toda política pública.
- **RESPONSABILIDAD Y COMPROMISO.** Todos los gestores y empleados municipales somos responsables de nuestras actuaciones en la función y el servicio. Pensar e innovar es cosa de todos. Las mejores soluciones surgen de la investigación, el esfuerzo y el compromiso.
- **PREVISIÓN Y PREVENCIÓN.** Analizar los problemas, anticiparse y prevenir; diseñar las políticas, contar ante todo con los "clientes"; ordenar los recursos y planificar... son garantía de un buen servicio.

D. OBJETIVOS GENERALES DEL PLAN

Se fijaban como OBJETIVOS GENERALES los siguientes:

- Impulsar entre todos los empleados municipales una cultura corporativa de calidad en el desempeño de las funciones y en la presentación de los servicios.
- Alcanzar los máximos niveles posibles de calidad en la prestación de los servicios y realización de políticas públicas.
- Crear un proceso de mejora permanente en el funcionamiento de la Administración.
- Incrementar de forma notable y perceptible el nivel de satisfacción de

los ciudadanos respecto a las prestaciones que reciben y en general respecto a la actuación municipal.

E. PROGRAMAS DE ACTUACIONES QUE CONTEMPLA EL PLAN

De conformidad con los principios expresados **y para el logro de los objetivos, se fijaban los siguientes PROGRAMAS DE ACTUACIONES:**

1. Comunicación y sensibilización acerca del Plan Marco y de las prácticas de calidad.
2. Formación en materia de calidad.
3. Diseño y aprobación de Cartas de Servicios.
4. Implantación del aseguramiento de la calidad y consiguiente certificación.
5. Establecimiento de un sistema interno de sugerencias y aplicación de iniciativas.
6. Creación de premios a la mejores prácticas de calidad y Premio Anual de Calidad.
7. Establecimiento de un sistema de información, seguimiento y evaluación de calidad.

Cada uno de los Programas establecía las actuaciones a llevar a efecto, con suficiente concreción y un calendario, generalmente de carácter indicativo. En algunos programas se señalaban etapas semestrales o anuales para su concreción en los programas presupuestarios correspondientes.

La **máxima prioridad** y **generalidad** se otorgaba al **DISEÑO Y APROBACIÓN DE CARTAS DE SERVICIO**.

Junto con el Plan Marco se aprobó como ANEXO una **Normativa sobre Cartas de Servicios**, fijando los contenidos mínimos, las reglas de elaboración y aprobación, etc. El apartado 4.3 del PROGRAMA disponía: "Conforme a esta Normativa, los principales servicios y funciones deberán tener **Carta aprobada y difundida antes de diciembre del año 2002**".

Por el contrario, la **IMPLANTACIÓN DEL ASEGURAMIENTO Y CONSIGUIENTE CERTIFICACIÓN** sólo se preveía para servicios declarados preferentes, que debían antes disponer de Carta, de un Comité de Proyecto... justificar su necesidad y previsible rendimiento.

Además el Plan establecía un conjunto de actuaciones de carácter complementario (Programas de desarrollo de nuevas tecnologías, Convenios con otras Administraciones Públicas...).

Para el desarrollo del Plan se dispuso que "**el Consejo de Dirección Técnico Administrativa actuará como Comité de Calidad**, realizando la evaluación, retroalimentación, propuestas de corrección y mejora, etc."

Las responsabilidades técnicas y operativas se encomendaron a la Secretaría Ejecutiva del Área de Administración y Recursos, debiendo presentar como mínimo un Informe semestral al Consejo de Dirección.

F. RESULTADOS OBTENIDOS

Los Programas de Actuación se desarrollaron en su totalidad y en general sin desviaciones notables respecto a lo previsto, tanto en cuanto a contenidos como a las previsiones temporales.

- **En materia de formación**, en el periodo 2000-2002 se realizaron nueve tipos de cursos de Formación en Calidad, con 53 ediciones y un total de 420 horas lectivas; 883 funcionarios o empleados municipales participaron en estos cursos directivos y generales. Aparte se desarrolló la formación específica en los casos de implantación de normas ISO.
- **CARTAS DE SERVICIOS**, se aprobaron y difundieron 15, con un total de 130 compromisos. Afectan directamente al 80% de los empleados municipales. Tal como se disponía, comprenden los servicios de mayor importancia para los ciudadanos. Catorce de las 15 Cartas fueron aprobadas antes de finalizar el año 2002. La relación completa es la siguiente:

| Departamento o Servicio | Compromisos | Fecha implantación |
|---|-------------|--------------------|
| Policía Municipal | SEIS | 2º Sm. 1999 |
| Atención e Información al Ciudadano | DIEZ | 1º Sm. 2001 |
| Atención al Contribuyente (G. Ingresos) | ONCE | 1º Sm. 2001 |
| Participación Ciudadana | DIEZ | 1º Sm. 2001 |
| O.M.I.C. | DIEZ | 1º Sm. 2001 |
| Servicio Municipal de Limpieza | OCHO | 1º Sm. 2001 |

| Departamento o Servicio | Compromisos | Fecha implantación |
|----------------------------------|-------------|--------------------|
| Servicios Sociales | DIEZ | 2° Sm. 2001 |
| Archivo Municipal | CINCO | 2° Sm. 2001 |
| Centro de Formación del Personal | NUEVE | 2° Sm. 2001 |
| Instalaciones Deportivas | DIEZ | 1° Sm. 2002 |
| Medio Ambiente | SIETE | 2° Sm. 2002 |
| Instituto Municipal de Empleo | SIETE | 2° Sm. 2002 |
| Parques y Jardines | OCHO | 2° Sm. 2002 |
| Control de la Legalidad Vial | DIEZ | 2° Sm. 2002 |
| Licencias Urbanísticas | NUEVE | 1° Sm. 2003 |

- Las CERTIFICACIONES conforme a Normas UNE-EN-ISO se consiguieron en tres servicios de máxima importancia ciudadana y que cuentan con el mayor número de empleados:

| | | |
|--------------------------------|------------------------------|-----------------------|
| POLICÍA MUNICIPAL | UNE- EN- ISO-9002 | 8 MARZO 2000 |
| S. M. DE LIMPIEZA | UNE- EN- ISO 9001/2000 | NOVIEMBRE 2002 |
| TRANSPORTE PÚBLICO (AUVASA) | UNE-EN- ISO 9001/2000 | MARZO 2003 |

- El 17 de abril de 2001, por Decreto nº 3627 se aprobaron las BASES del previsto "SISTEMA INTERNO DE SUGERENCIAS E INICIATIVAS", que se puso en marcha bajo el lema "Ideas para Mejorar".

Las Bases establecen la organización del sistema, fijando entre otros criterios los incentivos: felicitación pública; días de permiso adicionales; recompensa económica, en caso de ahorro efectivo por implantación de la idea.

En el primer año de funcionamiento se presentaron 60, ideas de las que 25 fueron aceptadas por la "Comisión de Sugerencias", recompensadas e implantadas.

Posteriormente, el número bajó considerablemente.

- Los Premios a las mejores prácticas y el **Premio Anual de Calidad**, se convocaron y otorgaron tal como estaba previsto a partir del 2001.

En el año 2002 el PREMIO ANUAL se concedió a la POLICÍA MUNICIPAL y en el 2003 al S. M. de LIMPIEZA.

- El **SISTEMA DE INFORMACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA CALIDAD** previsto se implantó en plazo, pero de forma limitada. **Se conformó un "panel de mando" con los datos sobre medición y seguimiento de las Cartas de Servicio.** Pero nada más. En el Programa se definía el Sistema diciendo que "la evaluación se referirá tanto al desarrollo de procesos y cumplimiento de compromisos como a los resultados, impacto y valoración de los ciudadanos"... "comprenderá tanto aspectos de autoevaluación como de seguimiento y evaluación externos".

Los elementos no se integraron en un auténtico sistema directivo. Los informes al Consejo de Dirección se referían sólo al cumplimiento de compromisos. Evaluación integral sólo se realizó al final.

G ANÁLISIS DE RESULTADOS OBTENIDOS

- Lo primero que destaca es el **elevado nivel de cumplimiento** de los objetivos programados en el Plan.

Un factor que contribuyó decisivamente fue la existencia previa del proceso de innovación y calidad realizado en la Policía Municipal.

En la evaluación se comprobó la fortaleza que otorga el partir de una experiencia previa o "plan piloto". No tanto por los conocimientos que aporta, sino por la confianza que genera.

- **La prioridad y generalidad conferida a las Cartas de Servicio fue acertada.**

Se valoraron como un instrumento de calidad con notable potencial y bastante sencillo.

Los Servicios y Departamentos asumieron bien la responsabilidad de la elaboración y seguimiento de las Cartas. Cada Servicio o Unidad gestora confeccionó su Carta, partiendo lógicamente de un buen conocimiento de sus problemas y limitaciones. A partir de los criterios establecidos en la normativa del Plan, la Secretaría Ejecutiva del Área de Administración y Recursos proporcionó apoyo metodológico, formación y revisión. Pero el protagonismo correspondía a los Servicios, que de esta forma asumieron los compromisos como "propios", no como algo impuesto.

La implantación fue gradual y progresiva, lo que también es una ventaja.

Del análisis final de todas las Cartas y su sistema de seguimiento y control se llegó a la conclusión de que la utilidad en temas de mejora continua dependía de dos factores:

- El nivel de concreción de los compromisos.
- El alcance de la medición, tanto sobre datos de gestión como de percepción.

Una vez implantada y difundida la Carta de Servicios, es preciso realizar un correcto seguimiento. Para ello necesitaremos un buen sistema de medición, que nos aporte la información necesaria para adoptar las decisiones de revisar los compromisos, de corregir y con ello mejorar.

La determinación de los compromisos en el proceso de diseño del Servicio es lo que nos sitúa en magníficas posiciones para el correcto seguimiento de una Carta, pues tendremos la base del sistema de medición. Si éste se desarrolla con una revisión constante y responsable, la utilidad de la Carta para la mejora continua será indiscutible.

En el **Servicio Municipal de Limpieza**, al implantarse la Carta de Servicios, se partía de un buen nivel de gestión, con procesos de trabajo bien definidos y resultados más que aceptables.

Para fijar los compromisos, se analizaron las expectativas de los usuarios y se intentó detectar las características más importantes para ellos. A estas características se asociaron indicadores objetivos y se definió en cada caso un estándar de calidad, generalmente en tiempo de respuesta.

Los compromisos establecidos eran objeto de medición, tanto en gestión interna como en percepción ciudadana. En cuatro de los ocho compromisos establecidos, el 10% de los usuarios identificados eran encuestados.

Los resultados de las mediciones permiten revisar los compromisos, mejorar la gestión y apuntalar la calidad de atención al usuario, que es lo más importante.

Cuando un año después de implantarse la Carta de Servicios el S.M.L. inició los trabajos de manualización y demás para obtener Certificación conforme a las Normas ISO, el terreno estaba muy abonado. Actualmente, con la Certificación conseguida, la gestión con calidad es mejor, pero sin duda el gran salto se dio con la Carta de Servicio.

La utilidad de las Cartas, así enfocadas, puede ser muy notable.

- En el plano de las carencias y limitaciones, destacaremos la débil integración del sistema.

Como señalábamos antes, el sistema directivo para el seguimiento, control y evaluación de la calidad era incompleto. Se detectaron importantes diferencias en términos de resultados, de compromiso con el desarrollo del Plan y culturales, entre distintos servicios o departamentos. Estas diferencias se apreciaron también en términos de valoración ciudadana, pues en las encuestas de valoración de servicios, la apreciación mejoró de forma destacada en la Policía Municipal, el transporte público y sobre todo Limpieza. No tanto en otros servicios.

Los avances han sido generales y muy notables, pero ciertamente sesgados en su intensidad. En cierto modo es lógico y se produce en todo proceso de cambio. Pero puede tratar de evitarse, reforzando:

- la cultura corporativa,
- el "enlace" entre estrategias y gestión de calidad
- la integración del sistema directivo de gestión de la calidad.

- BAZAGA, I. (1997): "El análisis de las políticas públicas", en BAÑÓN, R., y CARRILLO, E. (comps.), *La nueva Administración Pública*, Alianza Universidad Textos, Madrid, pp.105-123.
- BUENO, E. (2000): "La dirección del conocimiento en el proceso estratégico de la empresa: información, complejidad e imaginación en el espiral del conocimiento", en BUENO, E., y SALMADOR M.P. (Eds.): *Perspectivas sobre dirección del conocimiento y capital intelectual*, I.U. Euroforum Escorial, pp. 55-56.
- BUENO, E. y MORCILLO, P. (1997): "Dirección por competencias básicas distintivas: Propuesta de un modelo de competitividad y evidencia empírica", *Documento IADE nº 51*, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid.
- ELENA, A. (1998): "La gestión de la calidad en la Administración General del Estado", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 11-12, enero-agosto, pp. 29-38.
- DE VAL PARDO, I. (2002): "Dirección Estratégica y Sector Público", en MORCILLO, P. FERNÁNDEZ, J. (coords.), *Nuevas claves para la dirección estratégica*, Ariel, Barcelona, pp- 153-171.
- BUENO, E. (1996): "Dirección Estratégica de la Empresa. Metodología, técnicas y casos", Pirámide, Madrid.
- BUENO, E. (2004): "La Administración Pública como agente de conocimiento en la sociedad de la información. Sistemas de gestión y desarrollo del capital intelectual", *Monografía CIC*, UAM, Madrid.
- FEMP (1999): "Consideraciones sobre la calidad en la Administración Local, FEMP".
- FREEMAN, R.E. (1984): "Strategic management: A stakeholder approach", Pitman Publishing Inc, Boston.
- GOODSTEIN, L.; NOLAN, T.; y PFEIFFER, J.W. (1993): "Applied Strategic Planning", McGraw Hill, Nueva York.
- JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN (2004): "Trabajando con los Procesos: Guía para la Gestión por Procesos". Junta de Castilla y León.
- LÓPEZ CAMPS, J., y GADEA, A. (2001): "Una nueva Administración pública. Estrategias y métodos para mejorar la calidad y la eficiencia del e-

Gobierno", IVAP (Instituto Vasco de Administración Pública), Bilbao.

MARTÍN CASTILLA, J. I. (2001): "El Modelo EFQM de Excelencia como referente en la Modernización de la Administración Pública Española", RPI 103.890, 17/05/2001, Madrid.

MARTÍN CASTILLA, J. I. (2004): "El modelo EFQM referente óptimo en la dirección estratégica de la Administración Pública orientada a la excelencia", tesis doctoral leída el 14 de septiembre de 2004, UAM, Madrid.

MENDOZA, X. (1990): "Técnicas gerenciales y modernización de la Administración pública en España", *Revista Documentación Administrativa* n.º 223, julio-septiembre 1990.

MINTZBERG, H. (1977): "Policy as a Field of Management Theory", en *Academy of Management Review*, n.º. 2, pp. 88-103.

MINTZBERG, H. (1996): "Managing Government, Governing Management", *Harvard Business Review*, May/June.

NIETO, A. (1984): "La organización del desgobierno", Ariel, Barcelona.

OCSP (OBSERVATORIO PARA LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS) (2004): "Modelo Ciudadanía. Un instrumento para la evaluación de los servicios públicos", OCSP, Calvià.

PARRADO DÍEZ, S., RUIZ LÓPEZ, J. (1999): "La Gestión de la calidad total en la Administración pública: mimesis y némesis", *Revista Vasca de Administración Pública* n.º 54, mayo-agosto 1999, Vitoria.

POLLITT, C.; y BOUCKAERT, G. (1995): "Quality Improvement in European Public Services", Sage, Londres.

RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, A. (2000): "La calidad en la Administración pública", en *Evaluación y calidad en las organizaciones públicas*, INAP, Madrid, pp. 99-112.

RUIZ LÓPEZ, J. (2004): "Metodologías de calidad: la experiencia de la Administración General del Estado (España)", en *La calidad en los servicios públicos administrativos*, EGAP, Santiago, 2004.

SAVATER, F. (2002): "El contenido de la felicidad", Aguilar, Madrid.

SUBIRATS, J. (1993): "Análisis de políticas públicas y gestión pública: Promesas y riesgos de una vida en común", *Ekonomiaz*, n.º 26, 2º cuatrimestre 1993, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.

THOMPSON, J.L. (1990): "Strategic management", Chapman and Hall, Nueva York.