

Guía para la implantación de un sistema de gestión de la calidad UNE-EN ISO 9001 en la Administración Pública Local

José Abadía Tirado

Ángel Pola Maseda

AENOR**ediciones**

Título: *Guía para la implantación de un sistema de gestión de la calidad UNE-EN ISO 9001 en la Administración Pública Local*

Autores: José Abadía Tirado y Ángel Pola Maseda

© AENOR (Asociación Española de Normalización y Certificación), 2009

Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial en cualquier soporte, sin la previa autorización escrita de AENOR.



Publicación realizada con la colaboración del Ayuntamiento de Zaragoza, que ha autorizado la inclusión de la información referida a la Gerencia de Urbanismo.

© imagen de cubierta: cedida por el Ayuntamiento de Zaragoza. Autor: Félix Bernad.

ISBN: 978-84-8143-655-6

Depósito Legal: M-43275-2009

Impreso en España - *Printed in Spain*

Edita: AENOR

Maqueta y diseño de cubierta: AENOR

Imprime: AENOR

Nota: AENOR no se hace responsable de las opiniones expresadas por los autores en esta obra.

AENOR Asociación Española de
Normalización y Certificación

Génova, 6. 28004 Madrid • Tel.: 902 102 201 • Fax: 913 103 695
comercial@aenor.es • www.aenor.es

Índice

| | |
|---|-----------|
| Los autores | 11 |
| Presentación | 13 |
| Prefacio | 15 |
| 1 Introducción: elementos de cambio en las organizaciones | 17 |
| 1.1. De la organización tradicional a la organización del siglo XXI | 17 |
| 1.1.1. Evolución de la organización: hacia nuevos valores | 18 |
| 1.1.2. Necesidad de liderazgo | 20 |
| 1.1.3. Nuevas tendencias organizativas | 20 |
| 1.2. Conceptos básicos relacionados con una moderna organización | 21 |
| 1.2.1. Calidad | 21 |
| 1.2.2. Productividad | 22 |
| 1.2.3. Mejora continua e innovación | 22 |
| 1.2.4. El tiempo, factor estratégico | 23 |
| 1.2.5. El nuevo concepto de valor añadido | 24 |
| 1.3. Enfoque hacia los resultados | 26 |
| 1.4. Enfoque hacia la calidad en la gestión | 27 |
| 1.4.1. Sistema | 27 |
| 1.4.2. Gestión | 28 |
| 1.4.3. Calidad | 28 |
| 1.4.4. Sistema de gestión de la calidad | 29 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 2 | Calidad, Administración Pública y ciudadanos | 31 |
| 2.1. | Administración Pública como organización de servicios | 31 |
| 2.2. | Evolución de la calidad en las organizaciones públicas españolas | 32 |
| 2.3. | Calidad y receptividad | 35 |
| 2.4. | Desarrollar la calidad hacia el ciudadano | 38 |
| 2.4.1. | Criterios de desarrollo | 39 |
| 2.5. | Decisión de implantar un sistema de gestión de la calidad en la Administración Pública Local: ruta de progreso | 40 |
| 3 | Sistemas. Modelos de calidad en la Administración Pública | 43 |
| 3.1. | Cartas de servicios | 43 |
| 3.2. | Modelo de excelencia de la EFQM | 44 |
| 3.3. | Normas ISO 9000 | 45 |
| 3.4. | Responsabilidad Social Corporativa (RSC) | 47 |
| 3.5. | Marco común de evaluación (CAF) | 47 |
| 3.6. | Premios a la calidad en la Administración Pública | 48 |
| 4 | Las Normas ISO 9000 | 51 |
| 4.1. | ISO 9000 como Normas de organización | 51 |
| 4.1.1. | Qué es ISO | 51 |
| 4.1.2. | Qué es ISO 9000 | 52 |
| 4.1.3. | Por qué son importantes las Normas ISO 9000 para la organización | 52 |
| 4.2. | La Norma UNE-EN ISO 9001:2008 | 53 |
| 5 | Desarrollo de un sistema de gestión de la calidad según ISO 9000 | 97 |
| 5.1. | Generalidades | 97 |
| 5.1.1. | Qué debe hacer la organización para cumplir con las Normas ISO 9000 | 97 |
| 5.1.2. | Cómo se puede participar en el Proyecto ISO 9000 | 98 |
| 5.1.3. | Qué ventajas obtienen los empleados al aplicar las Normas ISO 9000 | 99 |

| | |
|---|-----|
| 5.2. Planteamiento del Proyecto. Planificación inicial | 100 |
| 5.2.1. Estimación de la viabilidad del Proyecto | 100 |
| 5.2.2. Identificación de áreas a desarrollar y repercusión en el resto | 102 |
| 5.2.3. Opciones metodológicas para el desarrollo del Proyecto | 103 |
| 5.2.4. Identificación del equipo de Proyecto | 105 |
| 5.3. Documentación | 106 |
| 5.3.1. Diferentes niveles de documentación | 107 |
| 5.3.2. Gestión de la documentación. Observaciones complementarias | 109 |
| 5.4. Puesta en marcha del Proyecto ISO 9000 | 109 |
| 5.4.1. Formación del personal | 110 |
| 5.4.2. Constitución de equipos de trabajo, a nivel general y por procesos | 110 |
| 5.4.3. Definición de las estructuras del sistema y procesos que lo conforman | 111 |
| 5.4.4. Análisis de los procesos | 112 |
| 5.4.5. Documentación y aplicación | 113 |
| 5.4.6. Indicadores de gestión. Objetivos | 113 |
| 5.5. Seguimiento y mejora continua | 116 |
| 5.5.1. Seguimiento del sistema de gestión. Cumplimiento de objetivos | 116 |
| 5.5.2. Auditorías internas de proceso y del sistema. Metodología | 117 |
| 5.5.3. Revisiones del sistema de gestión de la calidad por la Dirección | 122 |
| 5.5.4. Puesta en marcha de acciones correctivas, preventivas y de mejora | 126 |
| 5.5.5. Búsqueda de mejoras en el sistema y en los procesos | 132 |
| 5.5.6. Consideraciones en relación con UNE-EN ISO 9000 | 135 |
| 5.6. Certificación | 136 |
| 5.6.1. Generalidades | 136 |
| 5.6.2. El proceso de certificación | 138 |
| 5.7. Mantenimiento, expansión y consolidación del sistema | 139 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 6 | Ejemplo de implantación de un sistema de gestión de la calidad. | |
| | Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza | 143 |
| 6.1. | Antecedentes y situación de partida | 143 |
| 6.2. | Desarrollo del proyecto según las Normas ISO 9000. Opciones y etapas | 145 |
| 6.2.1. | Metodología aplicada en el proyecto de la Gerencia de Urbanismo | 146 |
| 6.2.2. | Desarrollo de la metodología | 148 |
| 6.2.3. | Acciones y etapas | 150 |
| 6.2.4. | Documentación | 161 |
| 6.3. | Ámbitos relacionados | 172 |
| 6.3.1. | Modelo de atención al ciudadano | 172 |
| 6.3.2. | Análisis de procedimientos | 173 |
| 6.3.3. | Normalización y difusión de requisitos | 176 |
| 6.3.4. | Evaluación de la satisfacción | 178 |
| 6.3.5. | Innovación tecnológica | 181 |
| 6.4. | Objetivos y resultados | 183 |
| 6.4.1. | Indicadores generales de actividad | 184 |
| 6.4.2. | Carga pendiente (expedientes en tramitación) | 184 |
| 6.4.3. | Tiempos de resolución | 186 |
| 6.4.4. | Satisfacción del usuario | 186 |
| 6.4.5. | Productividad | 186 |
| 6.5. | Expansión en las corporaciones locales | 189 |
| 7 | Reflexiones: el cambio y la calidad | 191 |
| 7.1. | Agentes y factores del cambio | 192 |
| 7.2. | Costes y logros | 195 |
| 7.2.1. | Mejora de recursos y reducción de costes y cargas administrativas | 195 |
| 7.2.2. | Logros alcanzados y alcanzables | 195 |
| 7.3. | Recursos humanos | 196 |
| 7.3.1. | Motivación | 197 |
| 7.3.2. | Evaluación del desempeño | 197 |

| | |
|--|------------|
| 7.4. Valores y cambio en la gestión pública | 199 |
| 7.4.1. El cambio a través del modelo integrador de las Normas ISO 9000 | 200 |
| 7.5. Gestión de la calidad en el Gobierno Local (UNE-IWA 4) | 201 |
| 7.6. Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y el Consejo, relativa a los servicios | 203 |
| 7.7. Hacia la calidad en la gestión pública | 204 |
| Anexo A. Ejemplos de la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza | 207 |
| A.1. Ejemplos de documentación del SGC | 207 |
| A.1.1. Portada-Índice del manual de la calidad | 208 |
| A.1.2. Portada-Índice del Procedimiento General URB-PG-03 | 209 |
| A.1.3. Portada-Índice del Procedimiento específico URB-P-02 Licencias de apertura | 210 |
| A.1.4. Anexo al Procedimiento URB-P-02 | 211 |
| A.1.5. Instrucción P02-I05 de notificaciones. Licencia de apertura | 212 |
| A.1.6. Flujograma de la Instrucción P02-I05 | 213 |
| A.1.7. Cuestionario para auditorías internas de procesos | 214 |
| A.1.8. Formato para el Informe de auditoría interna de proceso | 217 |
| A.1.9. Registro de distribución de copias controladas de documentos .. | 218 |
| A.1.10. Cuadro del control y archivo de los registros de la calidad | 219 |
| A.1.11. Objetivos específicos y planes de acción. Licencias de apertura .. | 220 |
| A.1.12. Ejemplo de informe trimestral (plantilla de contenidos mínimos) .. | 221 |
| A.1.13. Ejemplos de acciones desarrolladas en la Gerencia de Urbanismo .. | 224 |
| A.1.14. Ejemplo parcial de encuesta externa de percepción de la calidad del servicio | 230 |
| A.1.15. Encuesta para valorar la satisfacción de los usuarios (elaborada y aplicada con medios propios) | 231 |
| A.2. Cuadros de Análisis de Procesos (MAP) | 232 |
| A.2.1. Ficha MAP. Datos sobre el circuito de tramitación del proceso de licencia de apertura | 232 |

| | |
|--|------------|
| A.2.2. Ficha MAP. Descripción de fases, trámites y actividades | 233 |
| A.3. Normalización de requisitos | 234 |
| A.3.1. Hoja del proceso en la Guía Práctica de Urbanismo | 234 |
| A.3.2. Hoja de requisitos PASURBAN | 239 |
| A.4. Otros ejemplos | 241 |
| A.4.1. Cartas de los servicios de la Gerencia de Urbanismo (SIAC) | 241 |
| A.4.2. Página web (www.zaragoza.es/urbanismo) | 244 |
| Bibliografía | 247 |

Los autores

José Abadía Tirado es licenciado en Derecho y en Ciencias Políticas y Sociología, Magister en Estudios Sociales aplicados y Diplomado en Función Gerencial en las Administraciones Públicas por ESADE.

Actualmente es Técnico de la Administración General del Ayuntamiento de Zaragoza con responsabilidades en temas de información, organización y calidad en la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza.

Ángel Pola Maseda, licenciado en Educación, especializado en Matemáticas. Es consultor y formador de multitud de organizaciones de diferentes sectores (*management*, organización general, *lean manufacturing* y *lean services*, mejora continua, gestión por objetivos y retribución variable, gestión de la calidad, etc.). También es autor de diversos libros, artículos, vídeos y manuales técnicos sobre *management*, organización y gestión de la calidad publicados en España e Iberoamérica.

Actualmente dirige la empresa A. P. Global (a.p.global@terra.es – www.apglobal.es) dedicada a la consultoría y formación.

Presentación

Cuando la serie de Normas ISO 9000 comenzaron a ser utilizadas por las empresas de servicios, demostraron ser una herramienta útil no dirigida solamente a las actividades industriales, sino que sus principios de gestión eran igualmente válidos para todo tipo de empresas, de cualquier tamaño, característica y actividad.

Algunos empleados y/o políticos de las Administraciones Públicas también lo entendieron así y asimilaron el concepto de **empresa de servicios a servicio público**. Estos visionarios y propulsores del cambio en la gestión administrativa se animaron a experimentar el resultado de utilizar el concepto **cliente** frente al tradicional de administrado o ciudadano.

Los resultados fueron espectacularmente positivos, pero, sin lugar a duda, el camino fue largo, duro, complejo y precisó de líderes realmente convencidos del cambio necesario en la calidad de servicio público ofrecida a la sociedad.

Cuando en el año 2002 el Ayuntamiento de Zaragoza solicitó a AENOR la realización de las auditorías de certificación de su sistema de gestión de calidad, que previamente habían implantado en algunos procesos de su Gerencia de Urbanismo, surgió la preocupación del equipo auditor por las peculiaridades que una Administración suponía y por las posibles respuestas que nos podíamos encontrar frente a preguntas que implicaban a la gestión en la satisfacción del cliente, la planificación de objetivos, la implicación de la alta dirección, la medición de la eficacia en sus procesos, no conformidad, acción correctora, etc.

Nuestro primer contacto con la gestión urbanística de Zaragoza resultó muy satisfactoria, nos encontramos a personas convencidas del cambio conceptual realizado, comprobamos que su sistema de gestión no era complejo y sí enfocado fundamentalmente a unos objetivos muy concretos, claramente definidos, y con unos indicadores de gestión sencillos de entender y comparar, si bien, los auditados nos hablaban de conceptos también nuevos para nosotros: plazos de resolución, de reuniones de consejo, de estado de pendiente de informar, de comparencias del solicitante...

De algún modo, y tácitamente, acordamos que no tendríamos por ambas partes ningún pudor en preguntar y responder al interlocutor con palabras sencillas y conceptos universales que creasen un clima de confianza: no se trataba en absoluto de examinar si la Gerencia de Urbanismo realizaba bien o no su labor, sino descubrir en qué aspectos podía mejorarse su trabajo diario, buscando la eficacia y la eficiencia, utilizando para ello unos documentos de referencia: ISO 9000 y su propio sistema de gestión.

El éxito obtenido en los primeros doce procesos auditados (cada uno de ellos desarrollado y defendido por su propietario y responsable, junto con su equipo de personas altamente comprometidas con la mejora en su gestión), fue fundamental para el posterior desarrollo del sistema de calidad en otros procesos y para el contagio de aquel concepto inicial de **cliente** tanto al resto de la Gerencia de Urbanismo, como a otras áreas del Ayuntamiento de Zaragoza.

Además, el sistema de calidad implantado superó una de las grandes pruebas que la Administración siempre había temido: sucesivos cambios de Gobierno, con diversidad de partidos políticos al frente de la Gerencia de Urbanismo. Estos movimientos no sólo no frenaron el avance de este cambio, sino que éste fue firmemente apoyado y desarrollado por los distintos sucesores políticos en la Alcaldía de Zaragoza. La clave de este éxito, en nuestra opinión, es que tras su sistema de calidad había personas que creían de verdad en qué se puede y se debe mejorar la gestión pública, y que una vez que ha iniciado ese camino ya no hay marcha atrás. Y a ello se sumaba la obtención de buenos resultados: las encuestas de satisfacción de clientes mejoraron, la carga de trabajo se redujo, los trámites de gestión adquirirían mayor transparencia... Los objetivos se alcanzaron y ese dato objetivo convence a todos. Ahora, la herramienta de gestión sigue trabajando en la mejora continua y afronta nuevos retos que va planteando la sociedad.

Esta publicación, elaborada por José Abadía Tirado, alto responsable de la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza y máximo e incansable impulsor del sistema de calidad, y por Angel Pola Maseda, quien junto a él ha aportado el conocimiento técnico para su diseño y desarrollo, pretende sobre todo recoger los entresijos y las claves (muchas veces más sencillas de lo que suponemos, pero muy complejas de descubrir, por tratarse de relaciones humanas), que animen y puedan ayudar a otras Administraciones a tomar la decisión del cambio: **convencerse de que la mejora en la gestión pública no sólo es posible, sino necesaria y gratificante.**

Por último, agradecer sinceramente a los autores y a la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza su inestimable trabajo y su colaboración para la difusión de su exitosa experiencia.

M.^a Luisa Claver

DIRECTORA DE LA DELEGACIÓN DE ARÁGÓN
AENOR

Prefacio

En las últimas décadas se han sucedido los intentos de modernización en las Administraciones Públicas, con una serie de redefiniciones de objetivos y ajustes de recursos, con el fin de mejorar la prestación de los servicios al ciudadano que, en definitiva, no han conseguido el resultado anhelado.

En particular, las entidades que conforman la Administración Local (Ayuntamientos, Comarcas y Diputaciones), más cercanas a los ciudadanos, han buscado diversos modelos de mejora de sus procesos que complementen la escasa operatividad de las normas procedimentales que las regulan, para así incrementar su eficacia y la satisfacción de los usuarios de sus servicios.

En este camino fueron tomando cuerpo diversas experiencias a través de las cartas de servicio, el modelo EFQM, las Normas ISO 9000, el modelo CAE, los grupos de mejora, los planes de calidad, etc.

En estos momentos de profunda crisis política y económica, la calidad en la gestión pública exige nuevas consideraciones de corte más radical, acorde con las reivindicaciones del Gobierno Local, apostando por el cambio en sus estructuras, procesos y recursos, especialmente los humanos, en la búsqueda y encuentro de una nueva legitimidad basada en los resultados de la gestión, para lo que necesita aplicar modelos eficaces, flexibles, participativos, probados y ante todo imaginativos e integradores, para dar satisfacción a las demandas planteadas por sus ciudadanos.

Cambio que debe comprender no solo el nivel operativo, tradicionalmente en el entorno técnico, sino también el político, porque las soluciones deben tener un componente integrador y las responsabilidades deben ser compartidas, porque tal es la demanda del ciudadano, usuario de los servicios prestados.

En esta búsqueda encontramos el modelo de gestión sustentado por las Normas ISO 9000, que ha demostrado la posibilidad de aplicarse y conseguir resultados positivos en cualquier tipo de organización, incluyendo las Administraciones Públicas.

Esta guía, con esperanzada humildad, desea contribuir a difundir e incrementar esa aplicación en las Administraciones Locales, sobre la base de una experiencia concreta que se está desarrollando en el Ayuntamiento de Zaragoza, en su Gerencia de Urbanismo y en otras dependencias. Allí se han obtenido unos resultados positivos a lo largo de los últimos ocho años, y ha supuesto un auténtico proceso de cambio bajo el criterio de la mejora continua. Tal proceso se fundamenta en las estructuras y requisitos de la Norma UNE-EN ISO 9001:2008. Concretamente, podemos afirmar que en el Ayuntamiento de Zaragoza el modelo aportado por esta norma no ha sido únicamente útil para identificar las acciones necesarias para el establecimiento del sistema de gestión, sino que además ha servido de plataforma de lanzamiento para el proceso de cambio, cuyo alcance es mucho mayor y más profundo, abriendo las puertas a la entrada e incorporación de una nueva cultura que, aunque incipiente aún, esperamos lleve a esta organización local a la práctica diaria de un estilo novedoso de gestión pública centrada en el ciudadano.

Nuestro agradecimiento al Ayuntamiento de Zaragoza, en especial a los Responsables de la Gerencia de Urbanismo, por su autorización al acceso y utilización de la información, documentación y estadísticas referidas a la experiencia que se describe en esta obra, así como a todas las personas que nos han animado y ayudado a elaborar esta guía, con el convencimiento de que podía colaborar a consolidar una experiencia real de cambio y servir de ejemplo a otros que quieran iniciar esta andadura.

Del mismo modo, nuestro reconocimiento a todas las personas del Ayuntamiento de Zaragoza que han creído en este proyecto de cambio, comprometiéndose con él, por su generosidad y entusiasmo, por trabajar por un “servicio público al servicio del público”.

Finalmente, expresar nuestro agradecimiento a AENOR por su receptividad y decisión de publicar esta obra y en particular a María Luisa Claver Barón, Directora de la delegación de AENOR en Aragón, por su comprensión, profesionalidad y visión de futuro.

JOSÉ ABADÍA TIRADO y ÁNGEL POLA MASEDA

1

Introducción: elementos de cambio en las organizaciones

1.1. De la organización tradicional a la organización del siglo XXI

Son muchos los cambios implantados en las filosofías organizativas a lo largo de los dos últimos siglos. Dichos cambios se hallan sometidos a un proceso de aceleración implícito en el propio paso del tiempo, así es patente que la mayoría de los cambios se han producido en las últimas décadas.

| Evolución de la organización | |
|---|-----------------|
| Desarrollo industrial | Siglos XVIII-XX |
| Desarrollo de los servicios | Años 1965-2000 |
| Organización basada en la información | Años 1980-2000 |
| Nueva organización basada en el conocimiento | ¿Siglo XXI...? |

Figura 1.1. Evolución de la organización a lo largo de los dos últimos siglos

El desarrollo derivado de la Revolución industrial se inició con la aparición de la máquina como elemento distintivo. La máquina permitió sustituir una parte importante del trabajo humano por el trabajo mecánico. Tal cambio, aparentemente simple, provocó a su vez la entrada de muchos otros, con nuevos conceptos asociados que, poco a poco, se fueron incorporando en los procesos. Sin embargo, conviene recordar que, con el paso de los años, algunos de esos cambios, altamente positivos en su momento, han tenido que ser drásticamente modificados por la aparición de nuevos planteamientos que, en numerosas ocasiones, han resultado opuestos a los iniciales.

1.1.1. Evolución de la organización: hacia nuevos valores

Mientras el desarrollo de la organización sigue su curso a lo largo del tiempo (véase la figura 1.1), superando cambios notables, los valores empresariales tradicionales se mantienen prácticamente intactos, centrados por completo en la propia organización (véase la figura 1.2).



Figura 1.2. Los valores tradicionales se centran en la propia organización

Estos valores tienen implicaciones de relieve, puesto que condicionan totalmente los estilos de gestión de la organización. Durante el siglo xx (años sesenta) aparecen los primeros indicios de desarrollo de los servicios, con lo que se manifiesta un cambio significativo en la figura del cliente, pues pasa a ser el centro de atención de la actividad empresarial. Este es el inicio de un fuerte proceso de transformación, que obligará a todas las organizaciones a huir de los valores tradicionales para ir en busca de otros nuevos. Los años ochenta se han caracterizado por el desarrollo de la sociedad de la información, basada en los avances informáticos, telefonía móvil, Internet, etc. En los años noventa se apuesta claramente por las personas, ya que son ellas quienes poseen el conocimiento imprescindible para avanzar e innovar. De este modo hace su entrada en escena la sociedad del conocimiento. Se trata de un modelo de sociedad novedoso que está impactando en las

empresas y organizaciones de todos los sectores, independientemente de su actividad y de su ubicación geográfica.

Es evidente que los nuevos escenarios de hoy (véase la figura 1.3) son muy diferentes de los que conocimos hace escasos años. Ahora se precisan actuaciones inmediatas y profundas, relacionadas con el avance hacia nuevos estilos de gestión y hacia nuevos valores (véase la figura 1.4).



Figura 1.3. Los nuevos escenarios que afectan a las organizaciones



Figura 1.4. Los nuevos valores en la sociedad del conocimiento centrados en el cliente

Pero las empresas industriales y de servicios no son las únicas que se ven fuertemente afectadas. Organizaciones sin finalidad de lucro (escuelas, universidades, hospitales, ONG's) por un lado y organizaciones públicas (Administración del Estado, Comunidades Autónomas, Diputaciones, Ayuntamientos) por el otro, se están apuntando al desarrollo de nuevos valores y estilos de gestión, en un claro intento por desterrar la burocracia tradicional, generar valor y satisfacer a sus "clientes".

1.1.2. Necesidad de liderazgo

A la vista de los nuevos escenarios, resultan evidentes las dificultades de las organizaciones a la hora de dar respuesta a las nuevas exigencias. Los novedosos valores y estilos de gestión resultan incompatibles con las estructuras tradicionales: se requiere la introducción de nuevos conceptos organizativos basados en el liderazgo.

El liderazgo surge como una evolución natural del antiguo papel del mando, que actuaba por jerarquía, poder, obediencia, transformándose en el nuevo líder de hoy, que se apoya en el respeto, la fuerza moral, la calidad profesional y la calidad humana.

Para desarrollar los actuales valores y estilos de gestión necesitamos líderes técnicamente cualificados y capaces de gestionar equipos, así como colaboradores dispuestos a trabajar aportando un esfuerzo intelectual y físico.

1.1.3. Nuevas tendencias organizativas

Según lo expuesto, parece obvio que las organizaciones tradicionales no se hallan preparadas para afrontar los nuevos retos, sus estructuras piramidales y jerarquizadas, tampoco. Estos planteamientos están abriendo camino hacia organizaciones mucho más planas, con escasos niveles desde la Dirección hasta la base, constituidas por equipos de alto rendimiento. Las razones que justifican las nuevas tendencias son múltiples, todas ellas basadas en cambios filosóficos que han dado lugar a la aparición de nuevos estilos de gestión:

- La información puede estar disponible en numerosos puntos, en tiempo real.
- El nuevo líder delega y desarrolla una intensa comunicación con sus colaboradores.
- La formación y autonomía de los colaboradores reduce drásticamente los niveles de supervisión y control.

Cargos de responsabilidad, que aplican los conceptos de liderazgo, y colaboradores con talento, lo están consiguiendo. A modo de conclusión, en la figura 1.5 pueden observarse diferentes signos de la evolución que confirman las nuevas tendencias organizativas.

| AYER | HOY |
|---|------------------------------------|
| Burocracia | Flexibilidad y polivalencia |
| Personal sólo cumple sus funciones | Participación activa del personal |
| Calidad, la mínima necesaria | Calidad máxima asegurada |
| Rigidez e inmovilismo | Creatividad e innovación |
| Baja productividad y poco valor añadido | Alta productividad y valor añadido |
| Egocentrismo | Servicio y orientación al cliente |
| Organización piramidal | Organización plana |

Figura 1.5. Signos de la evolución organizativa

1.2. Conceptos básicos relacionados con una moderna organización

1.2.1. Calidad

Históricamente la calidad ha sido considerada simplemente como un atributo, como “algo más” que poseía el producto o el servicio en cuestión. Sin embargo, hacia 1960 la calidad ya era estimada como la “aptitud o adecuación al uso” (Juran, 1990).

En la segunda mitad de la década de los ochenta, cobra especial relevancia la figura del cliente, así como la orientación al servicio. Aparecen enfoques novedosos relacionados con la calidad, como el planteado por P. F. Drucker (1989): “Calidad es lo que el cliente está dispuesto a pagar, en función de lo que obtiene a cambio y valora”.

“La calidad no es un atributo más... La calidad es una exigencia de los mercados y de los clientes. Recordemos además que el cliente es el primero en definir la calidad que necesita, y... el último en evaluar si realmente la recibe” (Pola, 1993).

Ya en nuestra época, iniciado el siglo XXI, el concepto de calidad se orienta por completo a “anticipar y superar las expectativas de los clientes” (Peters, 1993). Esto significa que las organizaciones de todos los sectores deberán trabajar a fondo para conocer las necesidades de sus clientes con tiempo suficiente (anticipación), y así desarrollar y producir los productos y servicios en el momento justo en que dichos clientes los necesiten. Adicionalmente, es preciso buscar la forma de añadir el máximo valor a todo aquello que se suministra, con el objeto de que los clientes reciban más de lo que esperan (superación) a cambio de lo que están dispuestos a pagar. Estas dos condiciones establecidas en la calidad de hoy son las únicas claves que funcionan y garantizan la competitividad de las organizaciones y la fidelización de los clientes.

1.2.2. Productividad

Tradicionalmente, se ha identificado la productividad como la relación existente entre los resultados obtenidos y los recursos y medios utilizados para obtenerlos, es decir:

$$\text{Productividad} = \frac{\text{Resultados}}{\text{Recursos y medios}}$$

Con frecuencia se ha malinterpretado este concepto, vinculándolo a la actividad o al esfuerzo realizado por las personas, cuando debería ser entendido en su triple componente: eficacia, eficiencia y satisfacción. Los programas tradicionales de mejora de la productividad han sido enfocados erróneamente hacia el estudio y optimización de los tiempos de ejecución de las diferentes tareas, cuando también se debería haber prestado atención a los tiempos no productivos. Incrementar drásticamente la productividad es posible pero, para ello, no podemos seguir empleando conceptos tradicionales. Es preciso profundizar en nuevos conceptos relacionados con el análisis del tiempo invertido, con la identificación y eliminación de desperdicios. La productividad no consiste en trabajar más, consiste en trabajar mejor. En este sentido, P. F. Drucker (1989) afirmaba: “Productividad es añadir inteligencia al trabajo”. En definitiva, para abordar el reciente concepto de productividad, deberá cuestionarse la manera tradicional de hacer las cosas, buscar nuevas alternativas, aplicarlas y reconocer los logros obtenidos.

1.2.3. Mejora continua e innovación

Las empresas y organizaciones necesitan avanzar permanentemente para ofrecer respuesta a las crecientes exigencias de los mercados, clientes, ciudadanos y sociedad

en general. ¡Evolucionar o morir! Por este motivo, la mejora continua debe formar parte de la política de cualquier organización que aspire a encontrar su lugar en el futuro inmediato.

Mientras la creatividad se basa en un proceso mental que persigue imaginar nuevas cosas y a partir del cual se obtienen nuevas ideas, la innovación guarda relación con la acción, es decir, pone en práctica cosas nuevas, hace realidad las nuevas ideas. Según P. F. Drucker (1986), “la innovación consiste en la búsqueda sistemática, organizada y dirigida de las pistas del cambio, y en el análisis racional de las oportunidades que los cambios pueden ofrecer para la evolución económica o social”.

Resumiendo, la mejora continua pretende perfeccionar planteamientos, métodos, procesos, etc., definidos en el pasado, haciendo mejor las tareas de cada día, mientras que el objetivo de la innovación es provocar cambios, rompiendo con el pasado para buscar un futuro diferente. La innovación provoca saltos cuánticos y cambios drásticos tanto en los métodos como en los resultados.

1.2.4. El tiempo, factor estratégico

Evidentemente el tiempo es el único recurso del que todos disponemos en idéntica cantidad: un día tiene 24 horas y una hora tiene 60 minutos para todos. El secreto del tiempo radica en el uso que cada persona hace de él.

En la gestión individual del tiempo es conveniente mencionar a los conocidos como “malversadores”, es decir, todos aquellos elementos que distraen y provocan considerables pérdidas de tiempo, y que conviene tener estrechamente vigilados. Entre ellos, hoy resultan muy significativos los que se derivan de un uso inadecuado de las nuevas tecnologías (teléfono, correo electrónico). Estos malversadores, y otros cuantos que podríamos añadir, son los causantes de un alto porcentaje de tiempo perdido. Algunos directivos y mandos afirman que el tiempo que pierden, como consecuencia de la aparición de malversadores, supera con creces el 33,3% de su tiempo de trabajo. Identificar los malversadores de tiempo es el primer paso para establecer un plan para combatirlos, el cual debería contener acciones para mantenerlos controlados.

Por otra parte, la gestión del tiempo global de la organización implica una clasificación diferente. Se establece aquí una clara distinción entre dos tipos de tiempos:

- Los que se dedican a generar valor añadido.
- Los que únicamente aportan costes, que deberían ser eliminados.

Los tiempos de realización representan solo un pequeño porcentaje de los tiempos totales del proceso correspondiente, más aún en entornos no industriales, por lo

que los tiempos no productivos superarían el 90% del tiempo total. Cada uno de estos tiempos deberá ser analizado detalladamente, con el fin de poder desarrollar las acciones necesarias para su optimización.

1.2.5. El nuevo concepto de valor añadido

Los cambios económicos, tecnológicos y culturales, sumados a las crecientes exigencias de los mercados y de los clientes, han llevado a cuestionar los modelos organizativos existentes, tanto en la industria como en los servicios, buscando nuevas alternativas eficaces, y en ocasiones, drásticas, que permitan potenciar la “cadena de valor” y eliminar las “pérdidas”, es decir, las operaciones que no aportan valor.

De forma muy elemental, entendemos como “valor añadido” aquel que se aporta al transformar el producto o servicio, acercándolo a las necesidades y expectativas del cliente. Esto significa que cualquier operación que transforme el producto o el servicio en algo más cercano a lo deseado por el cliente, deberá considerarse como una operación que añade valor. Cualquier otra operación diferente, únicamente añadirá costes.

Podría decirse que existe un único valor añadido auténtico, aportado por el personal directo o el personal de contacto cuando transforma el producto u ofrece el servicio al cliente: valor añadido “directo”. ¿Qué ocurre entonces con el trabajo del personal indirecto y de estructura? En principio, solo aportaría costes. Pero, ¿el trabajo indirecto permite que se aporte más y mejor valor directo? ¿Es cuantificable esta diferencia? En caso afirmativo, dicho trabajo estaría aportando un valor añadido “indirecto”, que se puede cuantificar como la diferencia de aporte de valor directo. El valor añadido indirecto es decisivo para la buena marcha de la organización, ya que es el único que permite soportar los costes de la estructura organizativa.

La productividad deberá entenderse como la capacidad de añadir valor, tanto por parte de la estructura indirecta como del personal directo. Esto implicaría que el único papel del personal de estructura sería el de apoyar al máximo al personal directo y facilitarle el trabajo, ya que es dicho colectivo el que aporta valor real. Habría que insistir en estos conceptos a todos los mandos y técnicos para desmitificar funciones, desenfocadas históricamente por cuestiones de jerarquías y protagonismos, y dejar paso a una nueva organización que concentre todo el esfuerzo en el personal de base, ya que ellos son los verdaderos protagonistas. En definitiva, deberá provocarse una inversión de la pirámide organizativa, es decir, debe ser el personal directo el que “tire” del equipo de mandos y técnicos de su organización, el que solicite que se le resuelvan sus problemas, el que reclame las ayudas necesarias.

Ajustándonos a lo señalado anteriormente en relación con la clasificación de tiempos dentro de las empresas y organizaciones, se diferencian los tiempos correspondientes a:

- Operaciones para añadir valor al producto o al servicio (diseño y desarrollo; compras; transformación: producción, montaje; aplicación del servicio,...). Estas operaciones o actividades nos acercan más a lo que el cliente precisa.
- Operaciones o actividades que únicamente añaden costes (controles; almacenamientos; *stocks*; transportes; demoras o esperas; retrabajos; rechazos). Ninguna de estas operaciones o actividades hace evolucionar al producto o al servicio. Pero, con toda seguridad, incrementan los costes de la organización.

Estos planteamientos nos llevan a establecer la siguiente relación:

$$\frac{\begin{array}{l} \text{Tiempo de operaciones para añadir valor} \\ + \text{Tiempo de operaciones que sólo añaden costes} \end{array}}{\text{Tiempo total del proceso}}$$

Un análisis estratégico de tiempos, concretamente en los procesos de servicios, suele aportar resultados ciertamente dramáticos. Como ejemplo, podríamos obtener un ΔT (ratio de valor añadido) como el siguiente:

$$\Delta T = \frac{\text{Tiempo empleado en añadir valor}}{\text{Tiempo total}} < 0,1$$

En este ejemplo, el resultado confirma que del 100% de tiempo total del proceso, solamente se añade valor durante menos de un 10% de dicho tiempo. ¿Y qué pasa con el 90% de tiempo restante? La respuesta es clara: el 90% del tiempo total del proceso se dedica a controles; almacenamientos; *stocks*; transportes; demoras o esperas; retrabajos; rechazos. Este 90% de tiempo es el tiempo perdido. Tiempo que solo aporta costes que encarecen el producto y/o el servicio. Apuntamos que este ejemplo es un tanto optimista, puesto que existen procesos (industriales y de servicios) en los que los resultados de ΔT (ratio de valor añadido) se sitúan en valores muy inferiores al 1%.

¿Quién puede actuar ante las pérdidas y/o problemas del proceso? ¿Qué puede hacer el personal directo si carece de ayuda? Ambas preguntas tienen una respuesta muy simple. El personal directo solo tiene capacidad para actuar en un pequeño porcentaje de situaciones (entre un 15% y un 25%). En las demás situaciones

requerirá de la participación del personal de estructura, mandos y técnicos especializados y con autoridad para provocar cambios que aporten valor. Es aquí donde aparece el valor añadido indirecto antes citado.

La filosofía Lean ha aparecido en entornos industriales hace más de una década. Los éxitos obtenidos con su aplicación han sido notables, lo que ha generado que algunos conceptos filosóficos en los que se basa hayan sustituido a los tradicionales, convirtiéndose todos ellos en los nuevos cimientos de la organización moderna. Estos conceptos Lean son absolutamente aplicables en entornos administrativos y de servicios, como se ha podido probar en todas las aplicaciones donde se han venido desarrollando en los últimos años. La única particularidad radica en el hecho de que en los procesos administrativos o de servicios se trabaja básicamente con información y aporte intelectual, por lo que su tratamiento será un tanto particular, aunque las bases filosóficas que lo sustentan sean exactamente las mismas.

Existe una gran diversidad en las técnicas de análisis y herramientas para la mejora utilizadas en el marco de la filosofía Lean, aunque todas se centran en la identificación de pérdidas para el desarrollo de un plan de eliminación o minimización. La simplificación y racionalización administrativa se sustenta sobre bases filosóficas similares.

1.3. Enfoque hacia los resultados

Para conocer el nivel de desarrollo y funcionamiento de cada proceso conviene definir un conjunto de indicadores representativos. A modo de ejemplo, podemos citar:

- Calidad interna (errores de proceso, cumplimiento de plazos,...).
- Calidad externa (devoluciones, reclamaciones, plazos, satisfacción,...).
- Productividad (productos y/o servicios por persona/tiempo).
- Costes (del proceso, producto y/o servicio).
- Personas (evolución de polivalencias, absentismo, formación,...).

Deberán seleccionarse los indicadores que pongan de manifiesto la evolución del proceso. Un conjunto de 4 o 5 indicadores bien seleccionados suele ser suficiente. Para cada indicador, en función del valor de partida (valor inicial), deberá establecerse el valor objetivo que desea alcanzarse. Los indicadores y objetivos serán consensuados con el personal del proceso, facilitando los medios y recursos necesarios

para su consecución. El conjunto de indicadores y objetivos correspondientes a un determinado proceso se define en un documento que denominamos “cuadro de mando del proceso”. Es frecuente que los objetivos se fijen anualmente, por lo que el cuadro de mando tiene el mismo alcance en el tiempo, permitiendo recoger lecturas parciales (por ejemplo, mensuales o semanales) de cada indicador y, por supuesto, finales. Para facilitar su lectura e interpretación, cada indicador puede ser representado gráficamente.

Los conceptos tradicionales asociados a la gestión por objetivos continúan vigentes. Según P. F. Drucker, gestionar por objetivos implica desarrollar las “cuatro tareas fundamentales del *management* (gestión): planificar, organizar, ejecutar, seguir y controlar los resultados”.

Pero en la mejora de procesos, la participación de las personas involucradas resulta decisiva para obtener resultados. Dicha participación se halla estrechamente relacionada con la motivación. En general, el personal está dispuesto a participar y a responsabilizarse en la mejora, logrando resultados muy superiores, siempre que los beneficios producidos por este incremento sean repartidos de forma justa entre las partes involucradas. Pero, ¿quiénes son las partes involucradas?, ¿cuál es el reparto justo? Dependiendo del puesto de trabajo de cada persona, deberá buscarse la fórmula más adecuada para reconocer los resultados de su trabajo.

1.4. Enfoque hacia la calidad en la gestión

La expresión “sistema de gestión de la calidad” contiene tres palabras que interactúan entre sí. Conociendo el significado y alcance de cada una de ellas, podemos plantear expresiones alternativas que, seguramente ayudarán a clarificar las ideas y a dejar a un lado conceptos imprecisos relacionados con la gestión tradicional, dando un importante paso hacia la gestión del siglo XXI.

1.4.1. Sistema

Es un conjunto de elementos y procesos vinculados que forman un todo compacto para la consecución de un fin, o para el correcto desempeño de una determinada función. Las organizaciones deberían entenderse como verdaderos sistemas cimentados en unos valores claramente identificados, con una misión o razón de ser, sistemas organizados para desarrollarla, con una actuación regulada que les permitiese alcanzar los fines enmarcados en su visión.

1.4.2. Gestión

La gestión suele definirse como una ciencia o un arte liberal. “El *management* se refiere al hombre. Su misión es hacer a la gente capaz, para que sus puntos fuertes sean eficaces y sus debilidades, irrelevantes” (Drucker, 1989). La gestión contempla la definición y el desarrollo eficaz de cuatro tareas fundamentales:

- **Planificación:** consiste en definir hoy lo que se va a hacer en el futuro, es decir, conocida la posición de partida, establecer el camino a seguir para llegar al destino deseado. Una de las metodologías de planificación más potentes, totalmente alineada con la gestión del siglo XXI, ha sido desarrollada en profundidad por autores como P. F. Drucker, M. J. Kami (1990) o F. J. Palom (1988, 1989, 1991), en diversas publicaciones. Esta metodología es conocida como **planificación estratégica**.
- **Organización:** trata de la utilización adecuada de los recursos y medios disponibles, trasladándolos de zonas de baja productividad a zonas más productivas.
- **Ejecución:** o realización de las acciones planificadas, aprovechando los medios y recursos existentes. La ejecución puede desarrollarse mediante un proceso de delegación en personas debidamente cualificadas.
- **Seguimiento y control:** es el proceso de evaluación continua del grado de ejecución de las acciones y de los resultados obtenidos, efectuando los ajustes necesarios en función de las desviaciones observadas.

1.4.3. Calidad

Un sistema de gestión está formado por un conjunto de elementos y procesos vinculados para la consecución de un fin concreto, a saber, la correcta gestión de una organización. Decir esto es lo mismo que decir gestión de una organización con calidad. También lo podríamos expresar como “calidad de la gestión” de la organización.

En nuestro entorno geográfico, las empresas y organizaciones se hallan obligadas a gestionar con calidad para poder continuar en el mercado y alcanzar los elevados niveles de exigencia de los clientes. El desarrollo de un sistema de gestión de la calidad es hoy una exigencia de los mercados, de los clientes, de los ciudadanos y de la sociedad en general, ineludible para cualquier tipo de organización, independientemente del sector al que pertenezca, ya sea público o privado.

1.4.4. Sistema de gestión de la calidad

Un sistema de gestión de la calidad está formado por un conjunto de elementos, entre los que se incluye la organización, la definición de funciones para cada uno de los puestos y procesos, el establecimiento de responsabilidades, el análisis, la optimización y la definición de los procesos y sus interacciones, el diseño de procedimientos, instrucciones, formatos y registros, su puesta en práctica, seguimiento y control, de forma que pueda asegurarse un óptimo funcionamiento interno que, a su vez, potencie un mejor servicio al cliente.

Para asegurar una correcta aplicación de dicho sistema de gestión de la calidad, es preciso contar con el apoyo y patrocinio de la Dirección y de los responsables, y con la participación del personal implicado. El apoyo y la participación solo se lograrán si, por parte de todos, existe el convencimiento de que dicho sistema realmente aporta valor a la organización y al cliente o ciudadano, dejando a un lado la burocracia y el papeleo absurdo, orientándose hacia la mejora continua de los métodos de trabajo, hacia la simplificación de tareas y reducción de plazos y, en definitiva, hacia la productividad y el valor añadido de cada uno de los procesos.

Conviene señalar la importancia que tiene la percepción de los clientes y/o ciudadanos en relación con la correcta evolución del nuevo sistema. Una percepción positiva (claridad y transparencia de la información, plazos más fiables y reducidos, posibilidad de efectuar gestiones a distancia,...) seguro que se convertirá en motor del desarrollo de dicho sistema. Por otro lado, los trabajadores de la organización, desde la Dirección, pasando por los jefes de servicios, técnicos y administrativos, se convencerán de las bondades del sistema, siempre que la aplicación del mismo les aporte ventajas, es decir, simplifique su trabajo, resuelva sus problemas diarios, permita disponer de los medios y recursos necesarios, evite conflictos internos, o bien, problemas con los clientes, etc.

En materia de sistemas de gestión de la calidad, la familia de Normas ISO 9000 ofrece los cimientos y la estructura de organización para gestionar con calidad, y establece un estupendo marco de referencia actualizado para construir un adecuado sistema de gestión de la calidad.