



FACULTAD DE TURISMO Y FINANZAS

GRADO EN FINANZAS Y CONTABILIDAD

**Excelencia en la Gestión Pública vs Privada: un análisis de
perfiles a través de los sistemas de Reconocimiento EFQM**

Trabajo Fin de Grado presentado por Eva Romero González, siendo el tutor del mismo
el profesor Arturo Calvo de Mora

Vº. Bº. del Tutor:

Alumna:

D. Arturo Calvo de Mora Schmidt.

D. Eva Romero González.

Sevilla. Julio de 2018



**GRADO EN FINANZAS Y CONTABILIDAD
FACULTAD DE TURISMO Y FINANZAS**

**TRABAJO FIN DE GRADO
CURSO ACADÉMICO [2017-2018]**

TÍTULO:

**EXCELENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA VS PRIVADA: UN ANÁLISIS DE
PERFILES A TRAVÉS DE LOS SISTEMAS DE RECONOCIMIENTO EFQM**

AUTOR:

EVA ROMERO GONZÁLEZ

TUTOR:

DR. D. ARTURO CALVO DE MORA SCHMIDT

DEPARTAMENTO:

ADMINISTRACIÓN DE EMPRESA Y MARKETING

ÁREA DE CONOCIMIENTO:

ORGANIZACIÓN DE EMPRESAS

RESUMEN:

Con motivo de la situación actual que vemos a diario en las noticias sobre irregularidades, fraude, corrupción y mala gestión de los recursos económicos públicos, se plantea este trabajo.

El presente estudio nos embarca en el análisis de la gestión del sector público, a través de un examen profundo sobre la calidad, el Modelo EFQM y la comparativa de los perfiles del sector público y privado en materia de calidad y sus características propias. Por último, se finaliza con el análisis de las empresas que cuentan con Reconocimientos de excelencia en el sector público por comunidades autónomas, por sectores de actividad y por niveles de excelencia y su comparación con el sector privado.

PALABRAS CLAVE:

EFQM; TQM; Administraciones públicas; excelencia; implantación; calidad.

ÍNDICE

1. CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN.....	1
1.1. JUSTIFICACIÓN DEL TEMA ELEGIDO	X
1.1.1. Objetivos.....	X
1.1.2. Metodología y Estructura.....	X
2. CAPÍTULO 2: MARCO TEÓRICO.....	3
2.1. LA CALIDAD	
2.1.1. Concepto.....	X
2.1.2. Evolución.....	X
2.1.3. Enfoques básicos.....	X
2.2. EUROPEAN FOUNDATION FOR QUALITY MANAGEMENT	X
2.2.1. Fundación	X
2.2.2. El Modelo	X
2.2.3. Sello EFQM.....	X
2.2.4. Motivaciones vs Barreras	X
2.3. ORGANISMOS Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.....	X
2.3.1. Introducción.....	X
2.3.2. Normativas y regulaciones de la calidad en AAPP	X
2.3.3. La calidad y el Modelo EFQM en el Sector Público	X
2.3.4. Sector Público vs Sector Privado	X
3. CAPÍTULO 3: MÉTODO EMPÍRICO	X
3.1. INTRODUCCIÓN	X
3.2. MUESTRAS, DATOS Y TRATAMIENTO.....	X
3.3. ANÁLISIS DE CIFRAS Y GRÁFICAS	X
3.3.1. Ambos sectores.....	X
3.3.2. Sector público	X
4. CAPÍTULO 4: RESULTADOS	X
5. BIBLIOGRAFÍA.....	X

CAPÍTULO 1

INTRODUCCIÓN

1.1. JUSTIFICACIÓN DEL TEMA ELEGIDO

En la actualidad vivimos un período de considerable convulsión social, en el que la transparencia y el buen hacer de las administraciones públicas (en adelante, también, AAPP) están en permanente entredicho. Su credibilidad y eficiencia, así como su capacidad para aportar al interés general el valor que se le presupone, están en el punto de mira de gran parte de la ciudadanía. Esta situación se ha visto claramente agravada tras los innumerables casos en los que se han puesto de manifiesto irregularidades en su gestión, lo que ha provocado una pérdida generalizada de confianza y de prestigio en el sector.

La calidad en las empresas, entendida como la búsqueda de la excelencia en la gestión de las mismas, es una materia que ha tenido amplio desarrollo durante el siglo XX. En sus inicios, esta búsqueda se limitaba a la detección de posibles imperfecciones desde una perspectiva de inspección posterior, mientras que actualmente se observa desde el enfoque de gestión de la calidad total. Este sistema de gestión total o integral abarca todos los niveles de la empresa y los diferentes momentos de los procesos y ha dado con el desarrollo de modelos como el de EFQM, el cual analizaremos en profundidad a lo largo de este trabajo.

Son innumerables las investigaciones, estudios, trabajos y bibliografía sobre esta forma de gobernanza de las empresas en el ámbito privado. Y que además abarcan todo tipo de enfoques; desde formas y métodos de implantación, hasta los éxitos y ventajas que se obtienen al establecer esta nueva cultura organizativa. Sin embargo, nos encontramos con mayor escasez de referencias para entes públicos y organismos sin ánimo de lucro. Cierto y verdad es que la calidad tuvo su inicio en las fábricas y empresas privadas, y que por tanto es lógico pensar que haya más materia al respecto para este sector. Sin embargo, tal y como apunta Ferrando y Granero, *“la Excelencia empresarial se está abriendo camino en la sociedad a marchas forzadas, por lo que hay un aumento progresivo en la demanda de información en este sentido”* (2005, p.9).

Por ello, debido al éxito rotundo y los beneficios que aporta esta filosofía de gestión, evaluación y acreditación, ha proliferado la necesidad de implantar este modelo en las entidades de carácter público. Sin embargo, algunos estudios como el de Gómez-Gómez et al. (2011), han concluido que las empresas manufactureras / privadas proporcionan un mejor ajuste al modelo EFQM que las organizaciones públicas / educativas, ya que se debe tener muy en cuenta la idiosincrasia de uno y otro sector.

Así, dada la situación actual de los organismos públicos y la creciente reputación de la gestión de la calidad total nos lleva a pensar en la necesidad de mejorar cuantitativa y cualitativamente la calidad en las administraciones públicas, así como a plantear un saneamiento de la cultura organizativa de las mismas.

Este panorama lleva a cuestionarse las siguientes preguntas: ¿Por qué esta falta de bibliografía en esta área? ¿Por qué esta falta de implantación en este sector de la gestión total de la calidad a pesar de disponer de amplia legislación y respaldo por parte de las Autonomías y El Estado, como veremos en el siguiente capítulo? ¿Quizás se deba a que la literatura existente ha abordado el tema de la calidad muy enfocada a entidades con ánimo de lucro o por otros motivos? Y es que la Gestión de la Calidad Total constituye una ideología cuya finalidad directa es la de satisfacer al cliente y como indirecta la de obtener lucros permanentes (sostenibilidad).

1.1.1. Objetivos

Los objetivos a abordar en el presente trabajo podemos agruparlos en objetivos teóricos y objetivos empíricos.

Como objetivos teóricos marcados: conocer en profundidad el Modelo EFQM, sus directrices y aplicación como método referente en la implantación de la calidad y como sistema de reconocimiento de la Excelencia a través de los sellos; estudiar y evaluar las motivaciones para su implantación, las barreras encontradas en el proceso y los beneficios obtenidos; análisis de los perfiles y características de las empresas públicas que poseen alguno de estos reconocimientos frente al perfil y características de las empresas privadas; y por último conocer en la actualidad el compromiso de estas con la excelencia y la gestión de la calidad a través del Modelo.

Como objetivos empíricos a lograr: identificar aquellas organizaciones del sector público que poseen el sello de Excelencia Europeo otorgado por el Modelo EFQM; analizar el grado de formalización de la gestión de la calidad en el sector público; y como objetivo final, reflexionar sobre el impacto positivo, tanto interno como externo, de la gestión de la calidad con el Modelo EFQM y el Reconocimiento en este sector.

1.1.2. Metodología y Estructura

Quisiera comenzar este punto con una reflexión personal, y es que considero que la mayoría de los alumnos universitarios que se enfrentan a un Trabajo de Fin de Grado no poseen los conocimientos sobre cómo abordar un trabajo para realizar un estudio. Es por esto que entre todas las lecturas que he buscado y leído comencé con la guía de Luis Javier Martínez *Cómo buscar y usar información científica* (2016).

Citando a L. J. Martínez: “*No renuncies a la excelencia, ten ambición. Basa tu cualificación en el dominio competente del conocimiento y la información científica.*” (2016, p.12).

Por consiguiente, he hecho uso de una metodología combinatoria, la cual ha consistido en estudio de la literatura (general y específica) con la lectura de textos, guías y manuales; con su posterior análisis, evaluación y aplicación del sentido común y de mis conocimientos que materias de mi propia carrera me han permitido adquirir.

Con todo ello, y como podemos observar en el índice, se ha estructurado el trabajo en una serie de capítulos:

- En el capítulo primero se desarrolla una introducción al tema que se aborda en este estudio, los objetivos a conseguir, la metodología seguida para ello y una estructura del presente trabajo.
- El capítulo segundo se analiza el concepto de calidad y se sitúa la misma a lo largo de la historia; se introduce en profundidad en la Fundación Europea de Excelencia, su Modelo EFQM y certificación, y se estudian las organizaciones públicas y su situación en la actualidad sobre gestión de la calidad, realizándose una comparativa con el sector privado.
- En el capítulo tercero se recopilan de la base de datos del Club de Excelencia en Gestión (en adelante, también, CEG) aquellas organizaciones que poseen algún sello, y de ellas cuáles son públicas, obteniéndose cifras por Comunidades Autónomas (en adelante, también, CCAA), a nivel nacional y por tipos de sellos. Además, realizamos un análisis de los datos y cifras comparándolos con la base de datos del Ministerio de Hacienda sobre el total de entidades públicas.
- En el capítulo cuarto se debaten los resultados obtenidos en el estudio, se exponen conclusiones alcanzadas gracias a los análisis obtenidos de la investigación teórica y empírica. Finalmente, se indican las limitaciones y las líneas futuras de investigación del trabajo realizado.

CAPÍTULO 2

MARCO TEÓRICO

2.1. LA CALIDAD

Hoy en día la calidad se considera una ciencia. Y ello porque posee unos principios, se han formulado teorías y leyes, y se ha generado una metodología y modelos en base a ella. Es sometida constantemente a críticas, contrastes y estudios por parte de la comunidad científica.

Como veremos en los conceptos y su evolución, la calidad es para el cliente la satisfacción de sus necesidades que no solo se centran en el producto o servicio, y para la empresa rentabilidad y sostenibilidad de su actividad.

Como Maynes (1973) ya indicó en su trabajo, la calidad objetiva es inexistente. La calidad es una cualidad subjetiva, la cual es valorada y otorgada por quien la recibe, llámese cliente o mejor al caso ciudadano, y en ningún momento es la organización la que pone el listón u otorga una nota a su calidad. Es, por tanto, que el poseer acreditaciones sobre normas de calidad (UNE, Sellos de calidad...etc.) no hace a la empresa tener una integración real de la calidad en su sistema y viceversa; una empresa puede no poseer ningún tipo de certificado y llevar una excelente gestión de la calidad.

Masaaki Imai (Tokio, 1930): *“Los premios de calidad o la certificación de la calidad no garantizan el éxito”*.

2.1.1. Conceptos

La calidad es un concepto muy amplio, dinámico y polisémico, debido a su carácter subjetivo y sus diversos enfoques. Como muy bien señala Garvin (1988) *“la calidad es un concepto inusualmente resbaladizo, fácil de ver, pero extraordinariamente difícil de definir”*.

Según la Real Academia Española, la calidad puede ser definida, entre las dos primeras opciones, como *“propiedad o conjunto de propiedades inherentes a algo, que permiten juzgar su valor.”* y/o *“superioridad o excelencia”*. RAE, (2014).

La Organización Internacional de Normalización (International Organization for Standardization, conocida por la abreviación ISO) la define como *“el conjunto de características de una entidad que le confieren la aptitud para satisfacer las necesidades expresadas o implícitas”* (ISO 8402:1994). Y en la ISO 9000:2005, contempla la calidad como *“el grado en el que un conjunto de características inherentes cumple con los requisitos”*.

Es preciso, conocer los autores de mayor referencia en esta materia y que como ya se indicó al principio de este punto, son los creadores de esta ciencia. A continuación, en la figura 2.1. se mencionan y citan:

J. Juran (1951)

- "Calidad es adecuación al uso"

A. W. Feigenbaum (1955)

- "La calidad es el conjunto de características del producto de ingeniería, fabricación y mantenimiento a través de las cuales el producto en uso satisface las expectativas del cliente"

P. B. Crosby (1984)

- "Calidad es cumplimiento de las especificaciones"

W. E. Deming (1989)

- "La calidad es un grado predecible de uniformidad y fiabilidad a bajo coste y adecuado a las necesidades del mercado"

Zeithaml, Parasuraman y Berry (1993)

- "La calidad del servicio es la amplitud de la discrepancia o diferencia que exista entre las expectativas o deseos de los clientes y sus percepciones del servicio que reciben"

B. B. Flynn (1994)

- "La calidad es una filosofía de gestión integral basada en la mejora continua de la calidad de productos y procesos, para alcanzar la satisfacción del consumidor y otros grupos de interés"

J. J. Lambin (2003)

- "La calidad es el grado de conformidad del conjunto de las características y atributos de un producto/servicio con respecto a las necesidades y expectativas del comprador"

Kaoru Ishikawa

- "La calidad empieza y termina con la educación". "El control de calidad es responsabilidad de todos los trabajadores y en todas las áreas"

Fundación Europea de Calidad Total 2018

- "La excelencia es un modo sobresaliente de gestionar la organización y obtener resultados satisfactorios en todos los grupos de interés"

Figura 2.1. Citas de los autores mayor relevancia.

Fuente: Elaboración propia

Con carácter general, las distintas definiciones sobre el concepto de calidad coinciden en distinguir dos dimensiones. Una dimensión interna y una externa, siendo la externa la relativa al cliente y su grado de satisfacción, y la interna la relativa a la organización y su capacidad de lograr cubrir esa satisfacción de forma eficaz y eficiente. Lo cual obliga al compromiso por parte de todas las personas de la organización.

Por tanto, estrechamente relacionado al concepto de calidad se encuentra el de evaluación, el de control de la calidad y la mejora continua, desembocando esto en la dimensión de la Calidad Total de Excelencia. En este contexto se creó y desarrolló, como ya veremos en los próximos puntos, la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad (cuyas siglas en inglés son EFQM).

Ahora bien, pese a las coincidencias halladas en las definiciones que rodean el concepto de calidad, la revisión de los textos sobre la materia también nos confirma que este concepto debe ser en todo caso adaptado a los objetivos y estrategias de cada organización en particular. Por ello, en nuestro caso deberá adaptarse a un sector con unas características particulares y propias de funcionamiento, recursos y financiación, como es el sector público.

2.1.2. Evolución

El proceso evolutivo que ha experimentado la gestión de la calidad puede compararse con las distintas fases a seguir para su implantación: cada etapa engloba la anterior y da un paso más hacia la mejora continua.

En la figura 2.2 podemos observar un esquema de la evolución de la calidad, que se basa en los estudios de Corma, F. (2005, p 50-52) y de Calvo de Mora, A (2017, Tema 2), junto con el que he contrapuesto lo que a nivel de empresa iba implicando dicha evolución. Como se ve en ningún caso excluye, sino todo lo contrario, el proceso es de integración de todas las partes, a todos los niveles y de forma transversal. “No es aconsejable embarcarse en una gestión de calidad total sin haber cubierto antes las etapas anteriores o, al menos, haber iniciado planes de mejora de menor alcance” Calvo de Mora, A (2017, T2 p11).

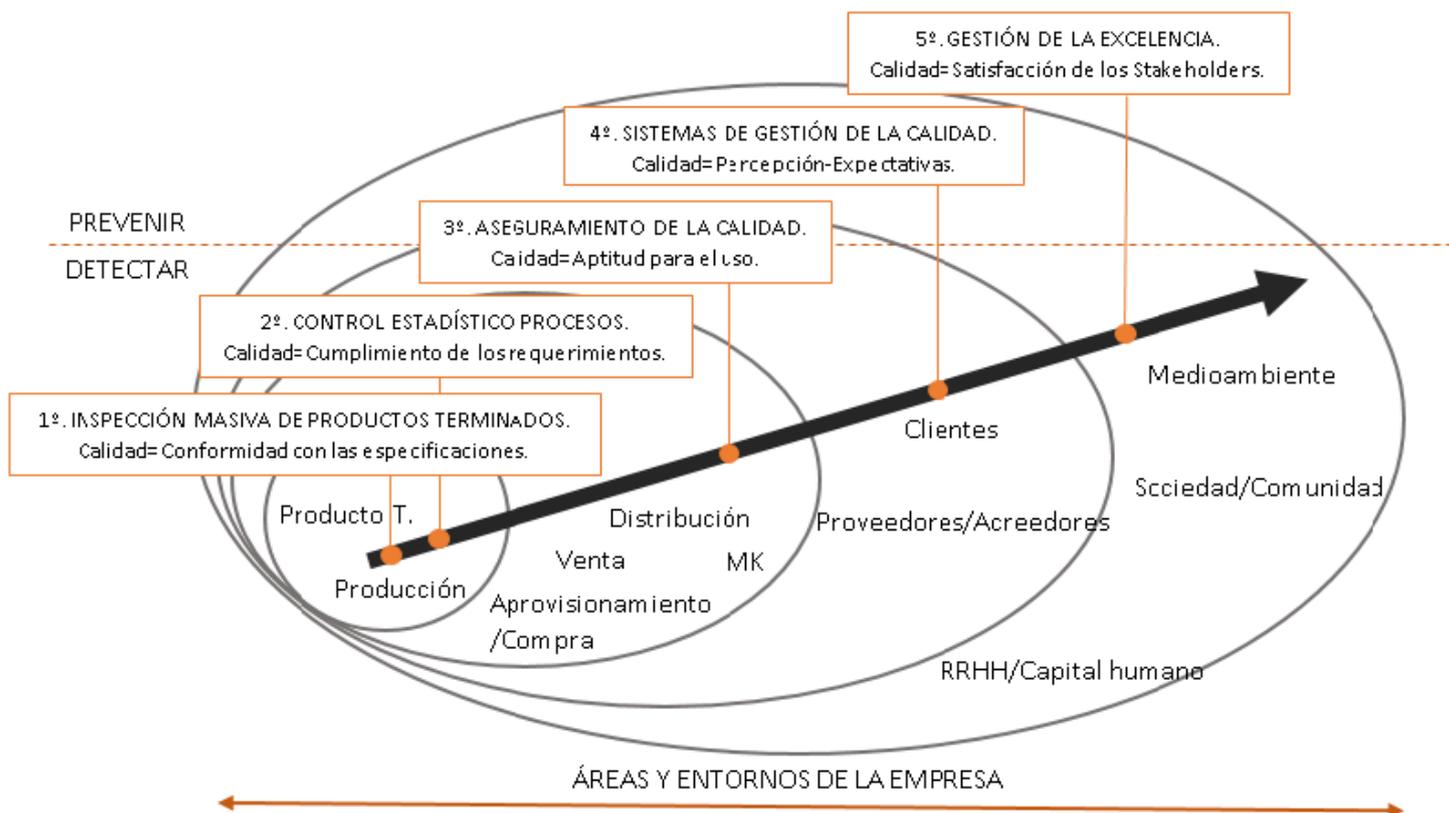


Figura 2.2. Evolución histórica y empresarial de la calidad.

Fuente: Elaboración propia a partir de Corma, F. (2005, p 50-52) y de Calvo de Mora, A. (2017, Tema 2)

La calidad se encuentra presente desde hace mucho tiempo, aunque quizás el concepto como tal (independientemente de la gran evolución experimentada) no cobra relevancia hasta principios del siglo XX. Pero para ello resulta imprescindible considerar como base para sus inicios, los sistemas de producción que se dieron a finales del siglo XIX.

Por un lado, la Teoría de la Administración Científica de Taylor, F.W. (1903), de sus aportes y principios destaca la estandarización de herramientas para la producción y la formación del personal para los trabajos a realizar. Por otro lado, nos encontramos con Henry Ford (1908) y su Producción en Cadena, la cual trajo la especialización en el puesto de trabajo; su visión pionera sobre el estado de bienestar y mejora de la calidad de vida de sus trabajadores; y su obsesión por la reducción de costes. Ambas teorías desembocaron en un incremento de la producción.

En la bibliografía estudiada, y más concretamente en la de Corma, F. (2005, p 50-52) y de Calvo de Mora, A (2017, Tema 2), podemos ver entre 4 y 5 etapas para la evolución histórica:

1. Inspección (1920): Esta primera etapa se produce como consecuencia de la producción masiva, que encuentra sus orígenes en la filosofía taylorista y las

innovaciones de Henry Ford, como hemos mencionado en el párrafo anterior. Este aumento de la producción y el empleo de mano de obra no cualificada traía consigo el inconveniente del aumento de productos y piezas defectuosas. La calidad nace por tanto ligada a la inspección como actividad para verificar la idoneidad de los productos terminados.

La norma ISO (8402:1995) define la inspección como “*las actividades de medir, examinar, probar, calibrar una o más características del producto o servicio y comparar ésta con las especificaciones requeridas para determinar su conformidad*”. No se contempla en esta etapa ningún plan ni actividad de prevención y/o mejora, sino exclusivamente de detección. Y, además, cada vez se hallaban mayores dificultades para inspeccionar la totalidad de la producción sin contar con el aumento de costes que la actividad conllevaba. Como vemos en la figura 2.2. esta etapa se correspondería únicamente con la fase final del área de producción, donde la calidad se centra en certificación de que el producto terminado cumple con sus especificaciones.

2. Control (1940): Con el fin de controlar los costes en calidad que se disparaban en la etapa anterior de inspección y lo inabarcable de la propia actividad, se comienzan a desarrollar estudios y teorías sobre la aplicación del muestreo en la producción. Concretamente, comienza esta etapa con Shewhart, W. (1931), quien asienta las bases de la disciplina sobre el Control Estadístico del Proceso. De forma que el planteamiento de este autor radicaba en la reducción del coste y el tiempo para realizar la inspección contando con unos datos estadísticos sobre productos defectuosos por lotes.

Shewhart, W. introduce además como novedad el llevar este proceso de control no solo al punto final de la producción sino a todo el proceso de producción, con el fin también, de eliminar la arbitrariedad en los productos terminados que no cumplen con los requisitos. Por consiguiente, se pasa de únicamente detectar los errores ya cometidos a controlar también el proceso para anticiparnos a ellos, aunque únicamente en el área de producción. A finales de esta década y comienzo de los 50 se produce un importante salto en la innovación del concepto gracias a Deming y su ayuda en la transformación de la industria japonesa tras la IIGM.

3. Aseguramiento (1960): Esta fase de aseguramiento de la calidad se daba un paso más en el control de procesos, incluyendo todas las áreas del ciclo de explotación. Persiguiendo con ello la coordinación y mayor eficiencia entre todas las áreas, desde el aprovisionamiento de existencias y compras hasta el punto de venta, como podemos visualizar en la figura 2.2. Se comienza hablar de planificación y estandarización de procesos, es una etapa clave de transición de detectar a prevenir. Según Calvo de Mora, A. (2017), se pasa de tomar medidas a posteriori con un enfoque correctivo a medidas a priori con un enfoque preventivo.
4. Sistemas de Gestión (1980): La planificación y estandarización de los procesos de la etapa anterior pasan a documentarse y normalizarse. Buen ejemplo de ello es la International Standardization Organization (ISO), que saca su conocida norma ISO 9000 por primera vez en 1987; o Una Norma Española (UNE). Estas normas técnicas persiguen defender al consumidor y ayudar al proveedor, de forma que la empresa considere a ambas partes esenciales en el proceso de calidad, además de sistematizar los procesos para la mejora continua. Se tiende a la integración de los esfuerzos de todos para la consecución de la calidad, se

busca el equilibrio entre las expectativas del cliente y la percepción que finalmente recibe como forma de diferenciación ante el aumento de competencia.

5. Gestión de la Excelencia (2000): En esta etapa de calidad total entra en juego la calidad como filosofía y cultura de la organización. Según Atkinson (1990), "*la gestión de la calidad total es el compromiso de toda una organización para hacer bien las cosas*". Ya no basta con incluir en la gestión de la calidad cada parte que interviene en todo el proceso, sino que hay que ir más allá de la propia actividad de la empresa. Este punto de inflexión viene motivado en gran parte por la propia presión del mercado y de los consumidores, desarrollándose los primeros movimientos hacia la sensibilización social, la necesidad de poner en valor el bienestar personal de los trabajadores, el impacto medioambiental que se provoca, la responsabilidad y la conciencia ética y moral por encima del crecimiento de los beneficios. Es en este contexto donde nace el Modelo EFQM en 1990.

Actualmente podríamos considerar que nos encontramos ya en otra etapa, donde los esfuerzos se centran en afianzar la filosofía y la cultura de calidad como única forma de sostenibilidad de la empresa y como actitud ante el trabajo de cada uno, debido a las exigencias en aumento del entorno y a la activación de la eco-conciencia de la sociedad sobre una economía de consumo. La Calidad como Responsabilidad Social Corporativa.

2.1.3. Enfoques básicos.

Una vez analizados los conceptos y su evolución, se pueden determinar diferentes enfoques de aplicación que se pueden asociar en el mismo orden con cada una de las etapas de evolución antes desarrolladas. Además, debemos tener en cuenta si nos encontramos ante la oferta de un servicio, producto o servicio público. Trabajos como los de Reeves y Bednar (1994), identifican cuatro áreas:

- 1) Calidad como conformidad: entendida como el grado de adecuación del producto final a su diseño. Se trata por tanto de una calidad medible y cuantificable, a menor errores o fallos y mayor cumplimiento de sus requisitos y características de diseño, mayor calidad del producto. Es una visión de la calidad que se identifica mejor cuanto más tangible sea el producto, por lo que es más complicado de medir en los servicios por su carácter intangible.

- 2) Calidad como plena satisfacción de las expectativas del cliente: en este enfoque entra en juego el componente subjetivo de la calidad, ya que enfrenta las expectativas del cliente con la percepción final recibida. La calidad, por consiguiente, se mide con el grado de ajuste entre estos dos aspectos que varía según el cliente y su experiencia personal durante la propia adquisición del producto o servicio.

- 3) Calidad como valor: esta visión nos viene a decir: calidad sí, pero no a cualquier precio. De manera que el cliente busca el producto con mayor valor añadido que logre alcanzar sus expectativas sin que suponga mayor precio y la empresa debe dar su producto con el máximo valor añadido para cubrir las expectativas sin que suponga un aumento de costes.

- 4) Calidad como Excelencia: se trata del enfoque global. La calidad está en cada parte o área de la empresa por lo que es necesario implicar a todos para conseguir el mejor resultado "*haciéndolo bien desde el principio y con cero errores*" como indicaba Crosby en sus ideas y principios.

Para concluir, cabe mencionarse que durante toda la evolución de la calidad y sus diversos enfoques, ha estado presente (especialmente en las dos últimas etapas) la cara menos amable de la calidad. Nos referimos al manejo por parte de las empresas

de la calidad y su gestión como una mera fachada para estar bien consideradas en su sector y ante sus clientes.

Conviene cerrar este apartado sobre la evolución del concepto de calidad y su estado actual citando la definición realizada por Calvo de Mora (2017) sobre la Gestión de la Calidad Total o Excelencia, definiéndola como el proceso consistente en *“aunar o introducir dentro de la estrategia, la estructura y los procesos de la organización, una determinada cultura organizativa y unas técnicas, modelos y sistemas con el objetivo de satisfacer a los grupos de interés y ser competitivos”*.

2.2. EUROPEAN FOUNDATION FOR QUALITY MANAGEMENT

Son varios los modelos sobre Calidad Total, aunque el pionero tuvo lugar en Japón y nace gracias a las medidas que estaba llevando a cabo allí Deming¹ para levantar la industria tras la IIGM. Situándolos cronológicamente autor, año y modelo:

Deming	1951 JUSE (Japón)
Malcon Baldrige	1987 Fundación para el Premio Malcon (USA)
EFQM	1988 EFQM (Europa)
Fundibeq	1998 Fundación Iberoamérica para la calidad (Iberoamérica)

2.2.1. La fundación EFQM

La Fundación Europea para la Gestión de la Calidad, cuyas siglas en inglés son EFQM, nace el 15 de septiembre de 1988 en una reunión llevada a cabo por 14 líderes empresariales y Jaques Delors² (EFQM, 2018). El resultado de esa reunión fue la firma de la “Carta de intención”, la cual contemplaba los siguientes aspectos (EFQM, 1988):

- Excelencia en todos los procesos de gestión de operación y administrativos.
- Cultura de mejora continua en todos los aspectos del negocio.
- Comprensión de que la mejora de la calidad conlleva a ventajas en los costes y mejoras en los beneficios.
- Intensificación de las relaciones con proveedores y clientes.
- Involucración de todo el personal.
- El desarrollo e implementación de estrategias basadas en la calidad implica procesos de cambios fundamentales en la cultura corporativa y en el comportamiento organizacional, y por tanto solo puede conseguirse a través de un liderazgo activo y visible proveniente de la alta dirección. La alta dirección de la industria europea reconoce su papel esencial y desea mejorarlo y desarrollarlo.

Finalmente, en 1989 se unen 67 empresas al Documento de Política de la fundación y a su compromiso de lograr la misión y visión de EFQM. Actualmente, la fundación sigue siendo independiente y de carácter no lucrativo. Además, está compuesta por unas 1.000 organizaciones y mantiene sus objetivos de aumentar la competitividad de las organizaciones europeas, fomentar y ayudar al desarrollo sostenible de economías de la UE y compartir lo que funciona. (EFQM, 2018).

2.2.2. El Modelo EFQM

Tras el nacimiento de la fundación, se creó un comité de expertos con el fin de desarrollar un modelo basado en una serie de valores europeos que se plasmaron por primera vez en la Convención Europea de Derechos Humanos (1953) y la Carta Social Europea (revisada en 1996) (EFQM, 2012 p.2).

¹ W. E. Deming (1900-1993) fue un estadístico estadounidense, su nombre está asociado al desarrollo y crecimiento de Japón después de la segunda guerra mundial.

² Jaques Delors (1925), presidente de la Comisión Europea (CE) desde 1985 al 1995. En 1989, es galardonado con el Premio Príncipe de Asturias de Cooperación Internacional.

El Modelo EFQM 2013 es la última versión revisada del mismo que se encuentra disponible, y se define a sí mismo como “*un instrumento práctico y no prescriptivo*” (EFQM, 2012 p.2). Este modelo no se plantea como una solución de aplicación momentánea y con resultado permanente en la obtención de la Excelencia. Lo que nos plantea es un camino a recorrer sin final, un mapa de ruta con el objetivo de la mejora continua. De manera que nos hace ser conscientes de lo que hacemos bien, de aquellas áreas a reforzar, de que siempre se puede mejorar e implica a todos proveyéndonos de “*un único lenguaje y modo de pensar sobre la organización, lo que facilita la comunicación*” (EFQM, 2012 p.2). Por otro lado, el modelo sirve como método de evaluación de la empresa, otorgándole a ésta una puntuación con el fin de ayudar en la obtención del plan de mejora que la empresa debe emprender. Para ello, como nos indica la fundación EFQM, se creó el Premio Europeo de Calidad en 1992 (EFQM, 2018).

El modelo se estructura de la siguiente forma:

- 1) Definición de los Conceptos Fundamentales de Excelencia (la base sobre la que debe construirse cualquier organización),
- 2) Marco Conceptual de los criterios del modelo (nos enseña a conocer la situación de la organización con respecto a los Conceptos Fundamentales y a cómo potenciarlos, autoevaluación), y
- 3) El Esquema Lógico REDER (herramienta de gestión y esquema de evaluación).

Concretamente, los ocho Conceptos Fundamentales, los nueve criterios del Modelo y los cuatro pilares del Esquema se ven recogidos en el diagrama de la fundación:



Figura 2.3. Anagrama de la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad.

Fuente: EFQM 2018. Recuperado de:

http://www.efqm.org/sites/default/files/overview_efqm_2013_v2_new_logo.pdf

El Modelo tiene como objetivo: identificar fortalezas y debilidades, aportarnos un camino de mejora continua y otorgarnos reconocimiento externo (Ferrando y Galero, 2008). Basándonos en el Modelo EFQM (2012, p. 4-8), detallamos a continuación cada una de las partes:

Los Conceptos Fundamentales de la Excelencia son los cimientos de cualquier organización excelente; sus pautas de conducta. Se enumeran a continuación, sin que exista un orden de mayor o menor importancia:

- Añadir valor para los clientes: saber quiénes son sus clientes (tanto los actuales como los potenciales) con los que se crean lazos de confianza y transparencia mediante un personal dotado en capacidad y recursos, de forma que se logra averiguar cuáles son sus expectativas para anticiparse y mejorar.
- Crear un futuro sostenible: las organizaciones inciden en la economía, sociedad y medioambiente, por lo que sus actos tienen un impacto directo y

susceptible sobre estas tres dimensiones: “Personas, Planeta y Beneficios”. De manera que es su obligación integrar en su estrategia el bienestar y supervivencia de las mismas. Para ello promueve y anima que sus *stakeholders* se sumen a la causa, gestiona eficaz y eficientemente sus recursos y mide y optimiza el impacto de sus operaciones.

- Desarrollar la capacidad de la organización: compartir los valores y cultura como forma de colaboración para mejorar, crear alianzas, ser transparentes y añadir valor.
- Liderar con visión, inspiración e integridad: los líderes dan forma al futuro de la organización y logra inculcar los valores y principios éticos de la misma siendo un modelo de referencia a través de sus actos y conductas.
- Aprovechar la creatividad y la innovación: compartir los conocimientos como forma de aprendizaje e implicación de sus grupos de interés. Dice textualmente que someten a prueba y perfeccionan las ideas para hacerlas realidad.
- Gestionar con agilidad: responder con flexibilidad y rapidez a las amenazas y oportunidades, desarrollando índices y medidas de resultados.
- Alcanzar el éxito mediante el talento de las personas: este concepto se desprende por sí solo del resto de Conceptos Fundamentales. Como hemos visto en los otros, las organizaciones excelentes ponen en valor el capital humano, animándolo a convertirse en embajadores de la imagen y reputación de la organización, motivándoles en su implicación, preocupándose por su bienestar laboral y personal, y pasando el testigo de los valores y principios mejorando la comunicación.
- Mantener en el tiempo resultados sobresalientes: las organizaciones se obligan a mantener la sostenibilidad de la empresa a lo largo del tiempo y no poner en riesgo los beneficios que otorga su existencia a sus grupos de interés, a la economía y al medioambiente. Por lo que “identifican y comprenden los resultados claves necesarios para alcanzar su Misión y evalúan el progreso hacia la visión y objetivos estratégicos”.

Los Criterios del Modelo EFQM de Excelencia: tratan de 9 criterios dispuestos de una forma concreta, como se recogen en el esquema de la figura 2.4.



Figura 2.4. Diagrama del Modelo EFQM de Excelencia.

Fuente: EFQM 2018. Recuperado de:

http://www.efqm.org/sites/default/files/overview_efqm_2013_v2_new_logo.pdf

El Modelo, a través de este esquema sobre los criterios y la disposición que hace de ellos, da un enfoque diferente a la estructura de una empresa. No ve departamentos, ni puestos o cargos, ni volúmenes de ventas o beneficios. Identifica una serie de puntos “calientes” dentro del funcionamiento de una empresa a los que denomina “Agentes facilitadores” que son los que inciden en el logro de “Resultados”, que a su vez nutren nuevamente a los agentes facilitadores con datos e información relevante para mejorar esta incidencia.

Se trata por tanto de un sistema autosuficiente de causa-efecto, en el que cada criterio se explica mediante una serie de epígrafes a los que considera “subcriterios” y que aclaran mediante ejemplos lo que cada criterio debe ser en la empresa. Como ya se indicó en la estructura del Modelo, estos nos ayudan a conocer la situación de nuestra empresa, por lo que veremos lo que se pretende alcanzar con cada criterio.



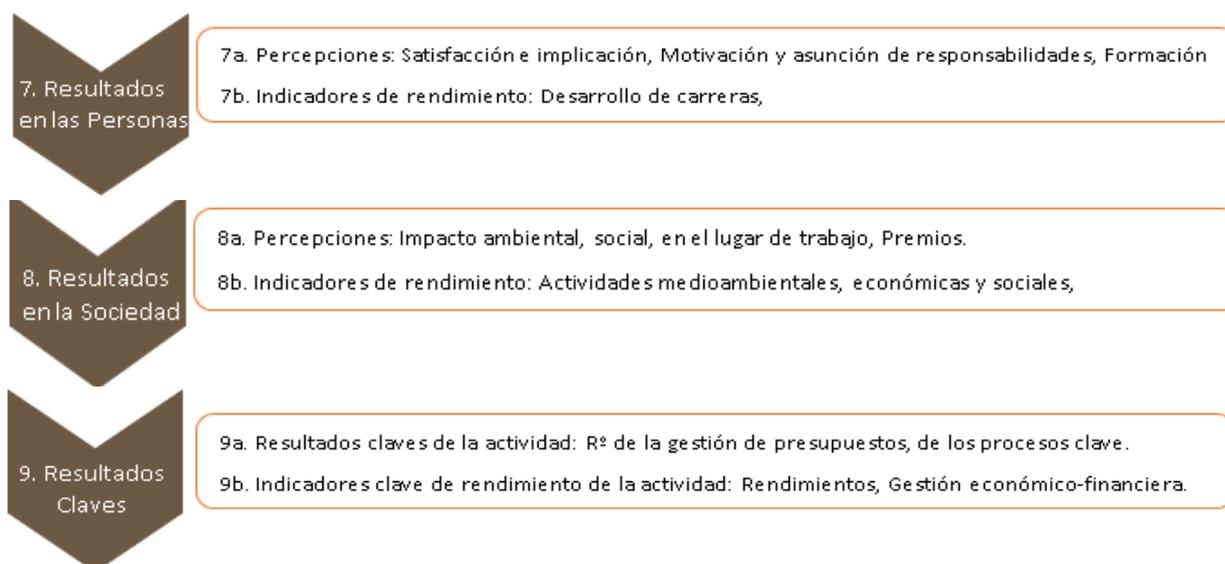


Figura 2.5. Criterios y subcriterios del Modelo EFQM de Excelencia.

Fuente: Elaboración propia a partir de EFQM, 2012

Durante la lectura de todos los criterios, subcriterios y los ejemplos para ellos, se incide en que la forma correcta de hacer las cosas para alcanzar la Excelencia es mediante: conocer, comunicar, fomentar participación, implicación, reconocimiento y evaluación, que nos permite volver al inicio aportándonos datos y conocimiento.

Diversos estudios, como los de Moon et al. (2011), Calvo de Mora et al. (2014), Gómez Gómez et al. (2011) y Heras Saizarbitoria et al. (2012), demuestran qué criterios tienen mayor relevancia e incidencia en los resultados y en la consecución de altos niveles de Excelencia. Todos coinciden en la importancia del Liderazgo como conector e impulsor del resto del sistema, por lo que es el indicador que más incide en la obtención de resultados, de forma que el compromiso por parte de los líderes y la alta dirección es crucial para que este criterio alcance su nivel óptimo.

Otro de los criterios con mayor importancia para estos autores es la Gestión del Personal como indicador de mayor rendimiento directo sobre los resultados (aún más en el sector servicios). Cada empleado es quien mejor conoce su puesto de trabajo, de forma que son portadores de información muy valiosa para la mejora continua que se desea alcanzar y la satisfacción del cliente. Por lo que resulta muy necesario su reconocimiento y formación por parte de la empresa. Como último criterio en el que los autores coinciden en nivel de relevancia para la Excelencia es el de Resultados en los Clientes.

Como última parte del Modelo tenemos el Esquema Lógico REDER: El nombre se lo da las iniciales de los conceptos que abarca: Resultados, Enfoques, Despliegue, Evaluación y Revisión. Estos vienen a ser la forma de autoevaluación de los criterios, el primero para los de "Resultados" y los otros cuatro para los "Agentes Facilitadores". De forma que facilita una serie de directrices³ las cuales son evaluables en una escala de 0 a 100% o de 0 a 100 puntos. Se obtendrá una puntuación para cada subcriterio y una media de estos para cada criterio con su ponderación correspondiente (figura 2.4), lo que nos dará una puntuación total de la empresa entre 0 y 1000 puntos.

2.2.3. Sistemas de reconocimiento EFQM o Sellos de excelencia:

Estas puntuaciones son la base del Premio Europeo a la Calidad Total. Debe hacerse hincapié en que la obtención del premio no es una certificación de la calidad en sí. Su

³ Se adjuntan matrices de análisis en el Anexo.

mera posesión por parte de una compañía no implica que ésta goce automáticamente de una especie de presunción de calidad, sino que el sello indica una puntuación sobre el nivel de excelencia en la organización según la puntuación obtenida, y nos invita a continuar mejorándola.

Según la puntuación total obtenida por la empresa, la Fundación contemplan varios niveles de excelencia para la empresa. Estos niveles de Excelencia del Modelo son los usado por las diferentes entidades nacionales de cada país, en el caso de España se trata del Club de Excelencia en Gestión (CEG), para el otorgamiento de los sellos según el nivel equivalente que se ha obtenido (figura 2.6). Estas entidades nacionales están acreditadas por la Fundación EFQM para otorgar estos sellos y dar reconocimiento externo a la labor que llevan a cabo en materia de calidad las empresas.



Figura 2.6. Sellos de Excelencia Europea.

Fuente: Elaboración propia a partir de <http://www.clubexcelencia.org/reconocimiento/sello/que-es>

La razón de la existencia de estas entidades se debe a que el Premio Europeo a la Excelencia, el mayor al que se puede aspirar, otorgado por la Fundación con carácter anual, consta únicamente de 4 categorías (dos para empresas privadas y dos para entidades sin ánimo de lucro) y solo contempla puntuaciones por encima de 500 puntos.

Los sellos del CEG de la figura 2.6 no solo cuentan con las empresas que más asentadas tienen la Gestión de Excelencia, sino que también se tienen en cuenta aquellas organizaciones que están comenzando el esfuerzo y el compromiso de integrar esta filosofía y mejoras en la gestión de la excelencia. Otorgándoles a estas el sello de Compromiso en la Excelencia.

De cualquier modo, el CEG (2017) nos indica que es la propia organización la que inicia el trámite de obtención del sello, ya sea el de iniciación en el Modelo o por querer obtener uno superior. En la iniciación, a la que corresponde el sello de compromiso con la Excelencia, se trata de descubrir la situación general de la empresa e implantar tres proyectos de mejora para los puntos débiles detectados. Mientras que, para la obtención de sellos superiores, la empresa evalúa cada criterio mediante la denominada Evaluación Estándar o cada subcriterio mediante la Evaluación Premium. En el caso del sello de 500 puntos es obligatoria esta segunda opción.

Requisitos y Procesos para cualquiera de los sellos a los que se quiera optar:

1. Autoevaluación y entrega de documentación: Generar informe de autoevaluación que contenga el esquema REDER; las aportaciones por parte de directivos, empleados y terceros; las mejoras a implantar y puntos fuertes a potenciar. El tiempo adecuado es de 2-3 meses. Homologación obligatoria de este paso por un evaluador acreditado por CEG.
2. Evaluación previa: Implantación y revisión. En un plazo máximo de tres semanas tras la homologación de la autoevaluación, se deberá enviar un plan con un mínimo de tres proyectos prioritarios de mejoras a implantar. Estos se deben llevar a cabo en un plazo de 6-9 meses.
3. Visita: Por parte de un evaluador acreditado por CEG para corroborar el éxito de la implantación de los proyectos de mejoras.
4. Informe Final: Elaborado por el evaluador, contiene si se obtienen o no el sello, destaca las acciones realizadas con gran éxito, áreas por mejorar y recomendaciones.
5. Emisión de certificado: Si el informe final es favorable para la obtención del sello se envía el certificado en un plazo máximo de tres semanas.

La vigencia de estos sellos es de dos años y el objetivo es renovarlo mejorando la puntuación y seguir avanzando en la excelencia.

Las ventajas y beneficios podemos enumerarlas que aporta a la empresa:

- Conocerse: Lo que se venía haciendo bien y los puntos que permiten mejora.
- Refuerza el compromiso con la Excelencia.
- Mejora el espíritu de orgullo interno.
- Potencia la ventaja competitiva.
- Es una inversión a largo plazo.
- Transmite confianza a sus grupos de interés.
- Fideliza y aumenta la demanda.

2.2.4. Motivaciones y Barreras en la implantación del Modelo EFQM:

Las motivaciones que han llevado a las organizaciones a iniciar el viaje de la excelencia empresarial han ido variando conforme a la evolución de la propia calidad, como ya vimos en el punto 2.1. y conforme a la evolución de la empresa. Por su parte, los obstáculos hallados para su implantación han sido prácticamente los mismos desde los orígenes de la calidad empresarial hasta la actualidad.

Los estudios que mejor recogen y analizan estas motivaciones y barreras son los realizados por Gómez et al. (2015) que a su vez hacen una recopilación y síntesis de toda la bibliografía sobre estos temas. Basándonos en estos estudios podemos ver que las motivaciones han pasado de una perspectiva de pura estrategia (como razón interna) e imagen (como razón externa); a mejorar la calidad del producto y servicio al cliente (interna) y mejorar la cuota de mercado (externa); y, por último, y como motivos actuales, a la creencia de los líderes en el Modelo como gestión sostenible (interna) y al auge de los movimientos sociales y medioambientales (externa).

Haciendo una comparativa de estos motivos para implantar un Modelo de GCT con las fases últimas de la evolución de la calidad -que se corresponden con el auge de estos modelos-, podemos observar una correlación (Figura 2.7).

Estudios	Motivación	Sistemas de Calidad
Heras et al. (2006)	Estrategia (interna) Imagen(externa)	Planificación y estandarización de procesos. Aumento de la competencia: Globalización.
Heras-Saizarbitoria et al. (2011)	Mejorar la calidad del producto y servicio al cliente (interna) Mejorar la cuota de mercado(externa)	Satisfacción de los stakeholders: Trabajo en equipo, dar valor al capital humano. Ser competitivos.
Gómez et al. (2015)	Decisión a nivel corporativo (interna) Mostrar Gestión excelente (externa)	Afianzar la filosofía y la cultura de calidad. Calidad=Responsabilidad Social Corporativa

Figura 2.7. Comparación motivaciones para implantar Modelo GCT con Sistema de calidad vigente.

Fuente: Elaboración propia.

Respecto a las barreras, el estudio de Gómez et al. (2015) detectó 16 obstáculos tanto de carácter interno como externo. Todos ellos podían agruparse en tres grupos como vemos en la figura 2.8.

Barrera	Síntoma
"Conductuales y culturales"	Falta de liderazgo, motivación, comunicación y participación. Calidad=Moda
"Organizacionales"	Aumento de la carga de trabajo, falta de tiempo, negación al cambio y falta de cultura de calidad.
"Recursos"	Calidad=Costes

Figura 2.8. Barreras en la implantación del Modelo EFQM y sus síntomas.

Fuente: Elaboración propia a partir de Gómez et al. (2015, p.10).

Analizando cada barrera y argumentando el por qué no deben ser un motivo para frenar la implantación de la Gestión en la excelencia, podemos decir:

Respecto a las conductuales y culturales, referidas al escepticismo por parte de la alta dirección y líderes de la organización, insistimos en los numerosos estudios que evidencian los beneficios y la incidencia en los resultados de una GCT. Que, además, estudios como Angell y Corbett, 2009; Dahlgard Park, 2009; Heras-Saizarbitoria et al., 2011; Mann et al., 2011; detectan como punto clave para una correcta y exitosa implementación de un Modelo de Excelencia, el nivel de compromiso y participación de estos grupos. Y que, por tanto, es muy notorio si esta implicación viene motivada por una creencia fehaciente en la cultura y filosofía que el modelo promueve o si es una motivación forzosa por la competencia, la sociedad y las leyes.

Para las "barreras organizacionales", decir que gran parte de los síntomas que llevan a ellas se reducirían si desde los puestos más altos promueven y fortalecen el cambio dando valor a lo que sí se está haciendo correctamente y fomentando un espíritu de mejora.

Y por último, en relación a los recursos, la gestión de calidad total nos va a permitir mejorar nuestra eficacia y eficiencia, permitiendo a las compañías deshacerse de aquellas tareas que no aportan valor y que pueden estar suponiendo un coste en recursos y el esfuerzo en tiempo y trabajo inicial irá disminuyendo a medida que implantemos "la correcta forma de hacer las cosas". Como ya apuntaba P. Crosby, la "no calidad" tiene un coste mayor.

2.3. ORGANISMOS Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

En este punto se abordará lo analizado hasta ahora sobre la calidad y el Modelo de Excelencia, pero focalizado en su aplicación en entidades públicas, por lo que también veremos las características propias de estas organizaciones.

2.3.1. Introducción

El sector público está compuesto por las Administraciones Públicas: centrales, territoriales (autonómicas, ayuntamientos, diputaciones...) y de la Seguridad Social (sanidad, prestaciones sociales...); y, por otro lado, las empresas públicas, públicas o privadas, (energías, transportes...), lo que suponen, según el Inventario de Entes del Sector Público Estatal, Autonómico y Local, un total de 18.763 entidades públicas (IGAE, 2018) con una plantilla de 3.074.700 trabajadores públicos en el año 2017 (INE, 2018).

El Estado es la entidad superior al frente de estas entidades, y el que a través de ellas (independientemente del partido político que se encuentre en el Gobierno), ejerce y hace cumplir los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. La finalidad de las funciones que tiene este sector es la de estar al servicio de la ciudadanía y su satisfacción. Dentro de sus funciones más destacables podemos citar:

1. Regulación de la economía mediante leyes y normas.
2. Bienes y servicios a disposición de la sociedad: transporte, justicia...
3. Recaudación de impuestos: A través del sistema tributario y como medida de financiación del sector público y el Estado de bienestar.
4. Redistribución de la renta: Prestaciones, subsidios...

Como puede comprobarse, el sector público se halla en continua relación con la ciudadanía, ya sea al beber un vaso de agua del grifo, al ponernos enfermos e ir al médico, con la recogida de basura, con el uso del transporte público y, sobre todo, mediante su financiación a través del sistema tributario. Por ello, dada la envergadura del sector en cifras y su importancia en nuestro bienestar, cabe preguntarse si se trata realmente de un sector saneado, transparente, ético y moral que vela y hace velar por los intereses de todos.

2.3.2. Normativas y regulaciones de la calidad en AAPP

Dadas las particulares características de este sector y la situación de desconfianza generalizada por la que atraviesa y poca credibilidad por parte de la ciudadanía, a continuación, se analiza la bibliografía que aborda la calidad en la gestión pública.

A medida que se intensificaban las implementaciones de modelos de gestión de calidad total en el sector privado, comenzaba a surgir la necesidad de aplicar estos métodos a las administraciones públicas. Comenzaron a surgir iniciativas y estrategias con el fin de mejorar la calidad en estas organizaciones, tales como el establecimiento de sistemas de indicadores de calidad de servicios; introducción de la metodología de la Calidad Total gracias al Modelo EFQM; la desburocratización; planes específicos de formación; creación de órganos que fomenten, evalúen y controlen la gestión de la calidad y la eficacia y eficiencia de los servicios; e introducción y aplicación generalizada de las Cartas de Servicios.

A continuación, se indican las disposiciones normativas más relevantes al respecto:

1. En 1999 se dicta el Real Decreto 1259/1999, por el que se establece el Marco General para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado, que es posteriormente derogado por el Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, cuya última revisión tuvo lugar en 2011. En él se recogen los programas de a) Análisis de la demanda y de evaluación de la satisfacción de los usuarios de los servicios; b) Cartas de servicios; c) Quejas y sugerencias; d) Evaluación de la calidad de las organizaciones; e) Reconocimiento; y f) Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos.

2. El Modelo EFQM fue adoptado en 1999 por el Ministerio de Administraciones Públicas como modelo para los Premios a la Calidad en la Administración General

del Estado. Esto lo recogía el Real Decreto 1259/1999, de 16 de julio, y que posteriormente se derogó con el Real Decreto 951/2005. Además, la fundación EFQM sacó un modelo específico

3. Las “cartas de compromiso” nacen en 2008, motivadas por un contexto social en el que el ciudadano es más exigente y espera más de las Administraciones y los servicios públicos. La finalidad de estas es el establecimiento de una declaración de intenciones, en la que se marca un modelo de actuación para todas las entidades públicas; fomenta el compromiso con la calidad y mejoras en el sector; y recogen los valores y objetivos de las AAPP.

4. Las Cartas de Servicios: Las normas que se derivan del comúnmente denominado “*soft law*” (derecho suave), constituyen un tipo de regulación de cumplimiento no obligatorio. Por ello, estas exigencias o recomendaciones no llevan aparejadas ninguna sanción, pero que no dejan de ser una base de recomendación y código de conducta. Sobre este tipo de normas se asientan las Cartas de Servicios, que son documentos donde las AAPP han detallado los estándares de los servicios y prestaciones para que puedan ser aplicados de forma homogénea en todo el territorio nacional. Estas cartas se regulan también por el Real Decreto 951/2005 ya mencionado.

5. En 2006 nace una entidad pública, la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL). Bajo el Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre, se aprobó el Estatuto de la Agencia, cuya finalidad estaba enfocada a la mejora de la calidad en la Administración General del Estado y llevaba a cabo funciones para la promoción de la cultura de la calidad, su evaluación y acreditación.

Se alzaba así como la mayor apuesta por parte del Gobierno en materia de calidad y su compromiso con la misma en el ámbito de las administraciones públicas. Pese a todos los esfuerzos económicos, desarrollo de mecanismos, mejoras que llegó a alcanzar y guías que elaboró y publicó (a destacar Guía de Interpretación del Modelo EFQM de Excelencia 2013 para las Administraciones Públicas), en julio de 2017 fue derogada por el Real Decreto 769/2017, quedando despojada la Agencia de todas sus funciones y competencias.

6. En 2013 fue dictada la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Su objetivo es determinar las obligaciones de buen gobierno que responsables y trabajadores públicos deben cumplir; ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública; regular y garantizar a los ciudadanos el derecho de acceso a la información de dichas actividades; y determinar las consecuencias y sanciones de su incumplimiento. El ciudadano tiene derecho a saber qué hace la Administración pública y a qué son destinadas sus contribuciones.

7. A consecuencia de la ley anterior, en 2014 nace el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Quedando aprobado en el Real Decreto 919/2014 de 31 de octubre. Su función principal es promover la transparencia de la actividad pública, asegurar su publicación y acceso y el derecho a este.

Dados todos los planes de mejora e implementación de la calidad en el sector público, así como la cantidad de información que las AAPP elaboran con objeto de fomentar la gestión de la calidad e incrementar sus prestaciones al nivel de excelencia que el ciudadano reclama, nos preguntamos, ¿realmente percibimos esa calidad? ¿consideramos que nuestras Administraciones públicas actúan bajo una filosofía de responsabilidad y eficiencia con nuestros recursos? Me aventuro a decir que no.

Por un lado, tenemos una ley de transparencia que, además de haber sido la última en dictarse entre todos los países miembros de la Unión Europea, dispone de un

organismo de implementación que ha sufrido recortes presupuestarios desde su creación. En palabras de Elisa de la Nuez, secretaria general de la Fundación Hay Derecho: “No ha habido ningún interés en dar más recursos y presupuesto a un organismo que ha demostrado su independencia y dicta resoluciones incómodas para el Gobierno y la Administración que las están recurriendo ante los tribunales de Justicia” (El País, 2018).

Respecto a las Cartas de Servicio, sería conveniente que llegaran a catalogarse como normas imperativas, pues actualmente no se contemplan sanciones en caso de incumplimiento de los estándares de calidad fijados para las prestaciones y servicios público. Además, de esta forma aumentaría el compromiso por parte de estas entidades con una gestión responsable y de calidad.

Por último, la disolución de AEVAL, que era la entidad ejecutora del Marco General para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado, significa un paso atrás en el intento de actualizar la gestión del sector público. De tal forma que se limita nuevamente a ejercer una capacidad de solo regulación sin asumir ninguna obligación sobre la satisfacción de sus *stakeholders*.

El derecho de la ciudadanía a recibir un servicio público de calidad se ha quedado reducido a dar imagen sin comprometerse en asegurarlo. No parece que el Estado apueste por la mejora continua de su gestión y prestaciones de servicio de calidad, faltando así a su papel como garante del “servicio universal”.

2.3.3. Calidad y Modelo EFQM en el Sector Público:

Debemos comenzar puntualizando que las Administraciones Públicas ofrecen principalmente servicios, aspecto que se ha de tener muy en cuenta para el desarrollo y evaluación de la calidad.

La calidad de un servicio plantea el inconveniente de que no es algo medible, lo que dificulta su evaluación. No es tangible, lo que dificulta la comparación con el mismo servicio dado en otro momento. Y ambas cosas dificultan la creación de un estándar de calidad del servicio que sea aplicable en todos los momentos. Las características y dimensiones de la calidad de un servicio fueron definidas por Zeithaml, Parasuraman y Berry, y contemplaban: Elementos tangibles, Fiabilidad, Seguridad, Empatía y Capacidad de respuesta (1993).

Además, el servicio, al ser de carácter interactivo, en este caso entre ciudadano y trabajador público, la percepción de la calidad va a estar muy ligada a las capacidades y formación del trabajador. También su naturaleza pública condiciona tanto el servicio como la gestión de estas entidades, de forma que debe destacar la vocación por el servicio público, la transparencia y apertura de la Administración como forma de crear confianza, la responsabilidad y la eficiencia para garantizar una gestión adecuada de los recursos económicos que son la contribución de todos.

Dirigiéndonos a la guía que miembros de la AEVAL junto con la colaboración del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas elaboraron como adaptación del Modelo EFQM a las AAPP (2013), cabe destacar la introducción de algunos conceptos y enfoques novedosos:

- Servicio público: como fundamento de la misión, visión, objetivos y valores.
- Reconocimiento y satisfacción de los derechos de los grupos de interés.
- Políticas públicas vigentes como la Estrategia de la AAPP.
- Alianzas y Recursos: “gestionar con transparencia, rindiendo cuentas sobre el uso de los recursos públicos”.

Sin embargo, a excepción de esto, mantiene en su gran mayoría el mismo contenido que el Modelo EFQM desarrolla para el sector privado. Situación que llama mucho la atención, ya que como se indicó en la introducción de este trabajo, estudios como los de Gómez-Gómez et al. (2011) concluían que las empresas privadas proporcionan una

mejor adaptación al modelo EFQM que las organizaciones públicas. Ello nos conduce al siguiente punto, en el que se analizan las principales diferencias entre uno y otro sector.

2.3.4. Sector Público vs Sector Privado:

Hay muchos aspectos que diferencian a estos dos sectores y que junto con las características de uno y otro se deben tener en cuenta a la hora de aplicar el Modelo y ver el éxito de su implantación.

En primer lugar, hemos de destacar que la diferencia esencial entre uno y otro sector radica en que el sector privado, a diferencia del público, se mueve por los beneficios, ya que estos son su fuente principal de financiación y de supervivencia. Por ello, el sector privado enfoca sus esfuerzos en satisfacer al cliente a todos los niveles para ser competitivos. Sin embargo, en el sector público no existe ese riesgo. Se logre o no la satisfacción de los derechos y expectativas de su grupo de interés, no ven peligrar sus ingresos. Su fuente de financiación, que son las contribuciones realizadas por el ciudadano a través del sistema de recaudación de impuestos, no se ve comprometida en ningún caso como consecuencia de esa suerte de “monopolio” que ostenta.

Además, debe también destacarse otra de las importantes diferencias existentes entre ambos sectores, como es la relacionada con el receptor del servicio o producto. En este sentido, el Modelo EFQM nos habla siempre del concepto “cliente” como el receptor del servicio. No obstante, considero un error emplear este término tanto para el sector privado como para el público, ya que, tal y como define la RAE (2018), cliente es la *“persona que compra en una tienda, o que utiliza con asiduidad los servicios de un profesional o empresa”*. Y a su vez define empresa como *“unidad de organización dedicada a actividades industriales, mercantiles o de prestación de servicios con fines lucrativos”*.

Estos conceptos encajan a la perfección cuando nos referimos al sector privado, ya que el cliente tiene capacidad de decidir si quiere consumir o no en un establecimiento determinado y la finalidad del sector es claramente lucrativa.

Mientras que por el contrario no se adaptan correctamente para el sector público. Ni la finalidad del sector es lucrativa, ni el receptor del servicio público tiene esa capacidad de elección. Tanto si está más o menos conforme con estos servicios, ese “cliente” debe pagar obligatoriamente sus impuestos. Es por ello que considero más adecuado el empleo del término de “ciudadano”, que según la RAE (2018) es *“persona considerada como miembro activo de un Estado, titular de derechos políticos y sometido a sus leyes”*.

Sentado lo anterior, procede ahora la realización de un análisis de la literatura sobre las diferencias en la implementación de un modelo de gestión de la calidad total, como el de EFQM, en el sector privado y público. Concretamente basándonos en los trabajos de Eskildsen et al. (2004); Eriksson y Raharjo (2017), llegan a la conclusión de que las organizaciones privadas ponen mayor énfasis en los criterios de Liderazgo y Estrategia.

Las razones por las que las organizaciones públicas pueden tener importantes carencias en estos criterios puede ser:

Por un lado, sobre la Estrategia, es frecuente una falta de capacidad de decisión al venir las directrices marcadas por el partido político que en ese momento esté gobernando, además de la sobre-burocratización que suele caracterizar a estas instituciones.

Por su parte, con respecto al Liderazgo, como ya hemos comentado, no es de extrañar que exista mayor motivación e implicación por parte de la alta dirección de entidades privadas debido a que sí ven peligrar la competitividad y supervivencia de la empresa, situación totalmente diferente en el sector público donde no se da este riesgo puesto que no existe el enfoque hacia la maximización de beneficios.

Estos dos hechos se ven reforzados con el estudio de Boyne en el que se determinaba primero, que el sector público cuenta con mayor rigidez a la hora de poder actuar de manera rápida por la burocracia propia de estas entidades, y segundo, que los responsables públicos son menos materialistas y su implicación y compromiso con el órgano que dirige es mucho más débil que en el caso de los altos directivos de empresas privadas (2002).

En definitiva, puede concluirse que tres son los puntos clave que determinan la especial dificultad que las organizaciones públicas encuentran a la hora de implementar el Modelo:

- Liderazgo: Débil o inexistente papel de líder en las organizaciones públicas por falta de compromiso y motivación. Situación que afecta al resto de criterios, como bien detalló Meyer y Collier (2001) al descubrir con su estudio que el liderazgo es el motor de otros criterios, principalmente el de Personas y Estrategia ya que no se fomenta y se impulsa la cultura de excelencia, los valores y objetivos del órgano público.
- Estrategia: La misión y visión se ve muy afectada por cambios de la ideología del gobierno que esté en ese momento y por efecto de la sobre-burocratización.
- Personas: Baja implicación y participación en la mejora continua de la calidad en la gestión y el servicio, principalmente por una falta de motivación y formación en la materia.

Parece que estos son los puntos claves a reforzar para lograr una implementación exitosa del Modelo de Excelencia en el sector público. Recordemos que el propio Modelo al vincular los criterios y sus subcriterios con los Conceptos Fundamentales, que recordemos son los cimientos para gestionar con calidad, nos indica como criterios con mayor presencia el Liderazgo y la Estrategia como vemos en la figura 2.9. Además, no cabe duda, y así lo demuestran varios estudios como Gómez-Gómez et al. (2011) y Heras-Saizarbitoria et al. (2012), de la importancia y el peso del liderazgo para el éxito de la implementación y de éste sobre la estrategia y las personas.



Figura 2.9: Relevancia de cada Agente Facilitador en los Conceptos Fundamentales.

Fuente: Elaboración propia a partir del Modelo EFQM2013

CAPÍTULO 3

MARCO EMPÍRICO

3.1. INTRODUCCIÓN

Una vez enmarcados el concepto y evolución de la calidad, el Modelo EFQM y la gestión de la calidad en el sector público a lo largo del presente trabajo, se plantean una serie de cuestiones.

Dada la reputación de la gestión de la calidad total, del Modelo EFQM en particular y sabiendo del despliegue de normativas y regulaciones, así como de planes de acción y mejora y la elaboración de bibliografía para la implantación y certificación de la calidad en las AAPP que el Estado ha llevado a cabo. Sumado, al hecho de que España se encuentra a la cabeza como el país con más empresas excelentes certificadas con el sello de la EFQM (CEG, 2018)

Resulta interesante realizar un análisis sobre cuántos entes públicos se encuentran con el Reconocimiento del sello otorgado por el Club de Excelencia en Gestión que convalida los niveles de Excelencia del Modelo EFQM; qué tipo de sello es el que predomina; cuáles son las Comunidades Autónomas que más destacan, o cómo son estas cifras si se comparan con el sector privado.

3.2. MUESTRAS, DATOS Y TRATAMIENTOS:

La muestra para el estudio y análisis de cifras se ha basado en el listado que el Club de la Excelencia en Gestión pública en su página web, consultado a 01 de junio de 2018. Y por otro lado en el inventario de entes públicos que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas pone a nuestra disposición con el fin de poder conocer la estructura, dimensión y composición del Estado, consultado a 01 de junio de 2018.

Los datos que el listado del CEG nos ofrece consta de todas las empresas que en España cuentan con alguno de los cuatro sellos que certifican la excelencia (véase punto 2.2.3). La información que nos facilita sobre la empresa es la denominación, la dirección y en el caso de que el sello lo haya obtenido una sección o proyecto concreto de la entidad, nos indica el nombre de este también. Y por otro lado permite la búsqueda mediante la aplicación de algunos criterios que son:

- Por Comunidad Autónoma.
- Por sector: Administraciones y entidades públicas; Banca y seguros; Construcción e inmobiliarias; Educación; Energía; Industria; Sanidad; Servicios; TIC; y Transportes.
- Por tipo de sello.

El inventario del Ministerio en cambio, es mucho más detallado. La información que nos da recoge todos los entes en los que el Estado tiene algún tipo de participación, ya sea absoluta o parcial. Esto significa que nos encontramos tanto sociedades de carácter puramente público, como son los Organismos y Administraciones estatales y autónomas, y sociedades de carácter mercantiles como son las limitadas y anónimas.

De cualquier modo, sobre estas empresas se facilitan una serie de datos de los cuales se han filtrado los más relevantes para el caso: denominación; NIF; tipo de ente; y ámbito territorial. En esta ocasión nos permite exportar el fichero a Excel, lo que ha resultado de total utilidad para el tratamiento de la información.

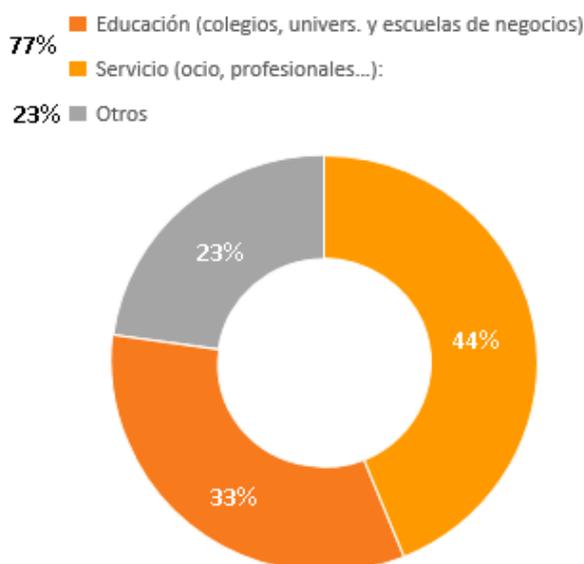
Sobre el tratamiento de los datos, para el listado del CEG se ha creado una tabla Excel en la que se ha ido transcribiendo cada uno de los datos, obteniendo como resultado una muestra de 561 empresas con Sello EFQM en España, que se han clasificado usando los mismos criterios de la web y añadiendo una nueva clasificación para saber en cuales el Estado se encuentra presente con una participación en mayor o menor medida. Quedando el resumen de los datos como vemos en la tabla 3.1.:

	Sector de Actividad:	Total:		CCAA:	Total:
1.	Administraciones y Entidades Públicas:	28	1.	Andalucía	58
2.	Banca y Seguros:	5	2.	Aragón	9
3.	Construcción e Inmobiliarias:	3	3.	Cantabria	7
4.	Educación (colegios, univers. y escuelas de negocios)	187	4.	Castilla la Mancha	9
5.	Energía y Utilities:	5	5.	Castilla y León	61
6.	Industria (alimentación, autos...):	6	6.	Cataluña	40
7.	Sanidad:	72	7.	Ceuta	1
8.	Servicio (ocio, profesionales...):	246	8.	Co. De Madrid	169
9.	TIC:	2	9.	Co. Valenciana	16
10.	Transportes:	7	10.	Extremadura	9
	Sello: Nivel de Excelencia alcanzado:		11.	Galicia	16
1.	Compromiso hacia la Excelencia:	150	12.	Canarias	90
2.	Excelencia EFQM 300+:	106	13.	Re. De Murcia	6
3.	Excelencia EFQM 400+:	201	14.	Navarra	2
4.	Excelencia EFQM 500+:	104	15.	País Vasco	5
	*Participación:		16.	Asturias	63
1.	Estado:	293	17.	La Rioja	0
2.	Privada:	268	18.	Melilla	0
	TOTAL DE LA MUESTRA	561	19.	Islas Baleares	0

Tabla 3.1: Clasificación según criterios del total de empresas en España con Sello EFQM.
Fuente: Elaboración propia.

En esta primera tabla donde se recogen los datos tanto de empresas públicas como privadas, destacan como las tres comunidades autónomas con mayor número de empresas certificadas: la Comunidad de Madrid con 169 empresas con sello, seguida de Canarias con 90, y casi compartiendo el tercer puesto se encuentran Asturias con 63 y Castilla y León con 61. Sorprende el caso de Canarias que se encuentra muy por encima de otras comunidades mucho mayores que ella en extensión territorial y número de habitantes.

Respecto a la excelencia por sectores, son dos los que destacan por encima del resto. El principal de ellos es sector servicios (ocio, profesionales...) con 246 empresas, que suponen casi la mitad del total de empresas con sello. Puntualizar que en este sector se encuentran la mayoría de empresas de carácter no lucrativo, por lo que veremos detenidamente más adelante el peso de estas sobre el sector. Por último, como segundo sector con mayoría de empresas acreditadas es el de educación (universidades, colegios...). Como vemos en la gráfica 3.1 en estos dos sectores se concentran casi el 80% de las empresas con sello.



Gráfica 3.1: Peso de los sectores con más empresas certificadas.
Fuente: Elaboración propia

En este punto, es preciso aclarar cómo se ha interpretado el criterio sobre la participación del Estado en las empresas.

La forma jurídica de las empresas determina su denominación y su código de identificación fiscal (CIF). De forma que el esquema sobre los tipos de forma jurídica y su identificación quedaría como se recogen en la tabla 3.2:

Letra	Forma jurídica	Letra	Forma jurídica
A	Sociedades anónimas.	N	Entidades no residentes.
B	Sociedades de responsabilidad limitada.	P	Corporaciones locales
C	Sociedades colectivas	Q	Organismos autónomos, estatales o no, y asimilados
D	Sociedades comanditarias.	R	Congregaciones e instituciones religiosas
E	Comunidades de bienes	S	Órganos de la Administración del Estado y CCAA
F	Sociedades cooperativas	U	Uniones Temporales de Empresas
G	Asociaciones, Fundaciones, Federaciones y otras sociedades civiles	V	Otros tipos no definidos en el resto de claves
H	Comunidades de propietarios en régimen de propiedad horizontal.	W	Reservado a extranjeras en territorio español
J	Sociedades civiles, con o sin personalidad jurídica		

Tabla 3.2: Letra CIF según forma jurídica.

Fuente: Elaboración propia.

Por lo que, dentro de las 293 empresas que se han clasificado como participadas parcial o totalmente por el Estado (Tabla 3.1) encontramos entidades puramente públicas-pertencientes a los grupos sombreados en naranja (Tabla 3.2)-; entidades de carácter no lucrativo –englobadas en los grupos sombreados en gris (T. 3.2)-; y empresas de carácter mercantil -que serían cualquiera perteneciente a los grupos no sombreados (T. 3.2)-.

Respecto al primer grupo (corporaciones locales, organismos autónomos y órganos de la Administración del Estado y las CCAA), el Estado es propietario absoluto; mientras que, para los otros dos grupos, encontramos sociedades con carácter lucrativo y no lucrativo en las que el Estado tiene participación en mayor o menor medida.

Además, debe señalarse especialmente que para la realización de este trabajo se ha considerado oportuno incluir a todas las empresas de los grupos G y R como empresas del sector público, con independencia de que el estado las participe o no. El motivo es debido a que al ser empresas de carácter no lucrativo, su financiación se basa hasta en un 55% en subvenciones o aportaciones públicas. Por lo que al manejar tantos recursos públicos se les debería exigir los mismos niveles de calidad, buena gestión y transparencia, y por ende se ha considerado oportuno su encuadre dentro del sector público a los efectos de la presente investigación.

Sobre el tratamiento de los datos del inventario una vez exportados a una hoja Excel, se han agrupado y clasificado como vemos en la tabla 3.3. España tiene un total de 18.763 entes del Estado. De estos en su mayoría, 14.760 son propiamente organizaciones públicas (Ayuntamientos, CCAA, Agencias, Organismo autónomos, Servicios públicos...). Por CCAA, encabeza la lista con más entidades públicas Castilla y León, 4.974 y por debajo suya pero que no llega a suponer ni la mitad de esta, Cataluña con 2.250 entes públicos.

	Forma jurídica	Total		CCAA:	Total
1	Corporaciones locales (P)	13.719	1	Castilla y León:	4974
2	Asociaciones, Fundaciones...(G)	1.468	2	Cataluña:	2250
3	Sociedades anónimas (A)	1.324	3	Andalucía:	1945
4	Organismos autónomos (Q)	863	4	Castilla la Mancha:	1243
5	Sociedades de responsabilidad limitada (B)	780	5	País Vasco:	1121
6	Otros tipos (V)	266	6	Aragón:	1108
7	Órganos de la Administración del Estado (S)	178	7	Co. Valenciana:	1047
8	Sin identificar	101	8	Navarra:	865
9	Comunidades de bienes (E)	9	9	Cantabria:	710
10	Sociedades civiles (J)	8	10	Extremadura:	624
11	Sociedades cooperativas (F)	5	11	Galicia:	554
12	Congregaciones religiosas (R)	2	12	Co. de Madrid:	499
13	Uniones temporales (U)	2	13	Estatales (Admón. Cen.)	407
14	Sociedades colectivas (C)	1	14	Canarias:	388
15	Comunidades de propietarios en rég. de propiedad horiz.(H)	1	15	Islas Baleares:	267
	Grupos		16	La Rioja:	242
1	Organizaciones públicas (P, Q, S)	14.760	17	Asturias:	167
2	Entidades No lucrativas (G,R)	1.470	18	Murcia:	166
3	Entidades Privadas (Resto)	2.396	19	Multicomunidad	50
				Ceuta:	38
	TOTAL ENTES PÚBLICOS	18.763		Melilla:	19

Tabla 3.3: Clasificación según criterios del total de empresas públicas y estatales.

Fuente: Elaboración propia.

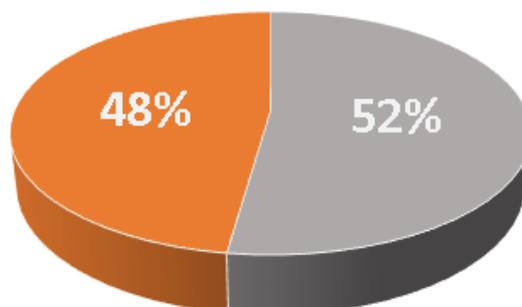
En el siguiente punto analizamos en profundidad estos datos y las comparaciones entre los diferentes sectores y criterios.

3.3. ANÁLISIS DE DATOS Y GRÁFICAS:

3.3.1. Empresas con sello EFQM, Sector Público vs Sector Privado:

Como ya se ha indicado en la Tabla 3.1, España cuenta con 561 empresas con alguno de los Reconocimientos otorgados por el CEG y que se convalidan con los niveles de Excelencia marcados por la Fundación para el Modelo EFQM

En relación con la proporción que uno y otro sector tienen sobre este total de empresas con sello, comprobamos que se encuentran prácticamente igualados. Siendo el 48% correspondientes a 268 empresas y el 52% a 293, (Gráfica 3.2).

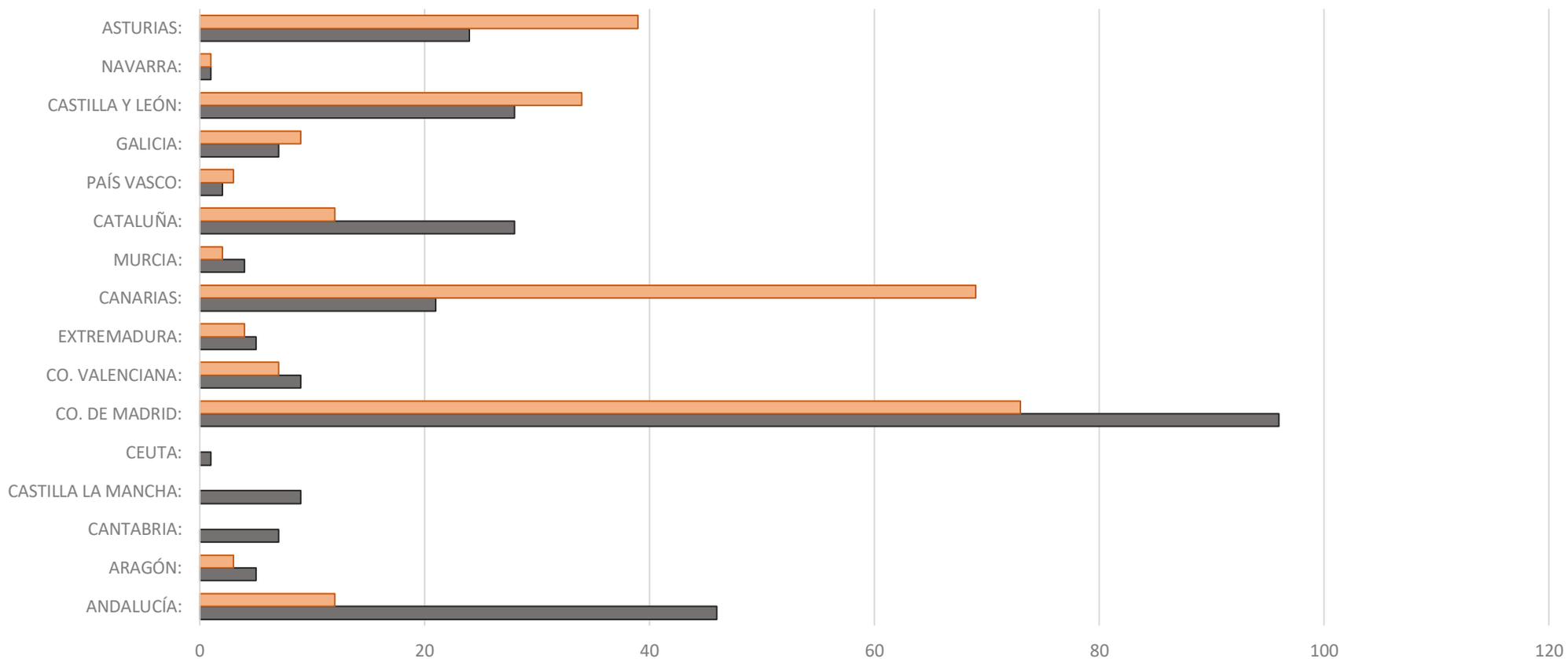


■ Total empresas públicas con sello ■ Total empresas privadas con sello

Gráfica 3.2.: Porcentaje de empresas públicas y privadas con sello EFQM.

Fuente: Elaboración propia.

Empresas públicas/privadas con sello EFQM por CCAA



	ANDALUCÍA:	ARAGÓN:	CANTABRIA:	CASTILLA LA MANCHA:	CEUTA:	CO. DE MADRID:	CO. VALENCIANA:	EXTREMADURA:	CANARIAS:	MURCIA:	CATALUÑA:	PAÍS VASCO:	GALICIA:	CASTILLA Y LEÓN:	NAVARRA:	ASTURIAS:
Privado	12	3	0	0	0	73	7	4	69	2	12	3	9	34	1	39
Público	46	5	7	9	1	96	9	5	21	4	28	2	7	28	1	24

Gráfica 3.3: Cifras de cada sector por CCAA.

Fuente: Elaboración propia.

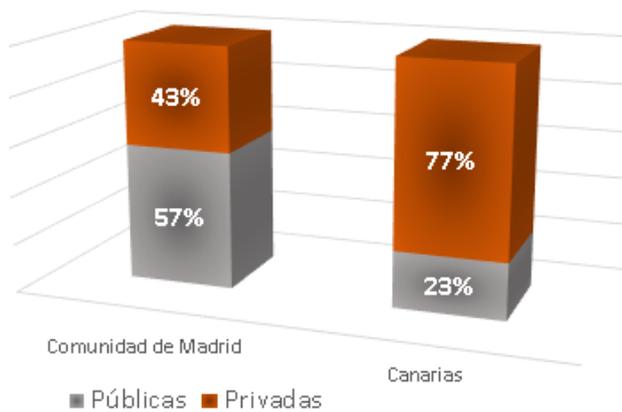
Sin embargo, la situación varía mucho analizando las cifras por CCAA, como vemos en la gráfica 3.3. Ya que las tres comunidades que no cuentan con ningún sello en ninguno de los dos sectores (ver tabla 3.1) no iban a arrojar ningún dato interesante, salvo el hecho en sí, se ha optado por eliminarlas de la gráfica.

Respecto al resto, vemos que hay cinco de las 16 comunidades restantes que presentan mayor proporción de empresas con sello EFQM en el sector privado que el público (Asturias, Castilla y León, Galicia, País Vasco y Canarias). Y que de las otras diez que destacan más su sector público, hay tres que solo cuentan con sellos en este sector (Ceuta, Castilla la Mancha y Cantabria).

Por último, como ya vimos en la tabla general de datos (Tabla 3.1), las dos comunidades autónomas que más empresas tienen certificadas con el Modelo de Excelencia EFQM son la Comunidad de Madrid y la de Canarias. Este dato en la gráfica destaca mucho debido a que el sector que tienen con mayor peso cada una es el opuesto.

La Comunidad de Madrid cuenta en su mayoría con entidades públicas con sello (96 públicas frente a 73 privadas), mientras que Canarias tiene mayor proporción de empresas privadas certificadas (69 entidades privadas frente a 21 públicas). Situación que se observa mejor aislando estas comunidades (Gráfica 3.4).

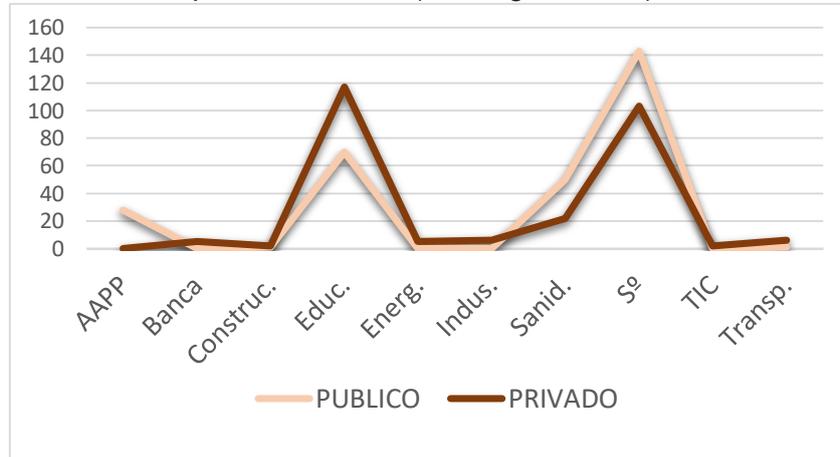
Empresas certificadas públicas/privadas en Madrid/Canarias



Gráfica 3.4. Sector privado y público en la Co. De Madrid y Canarias.

Fuente: Elaboración propia.

Analizando la situación de cada sector por tipo de actividad en la gráfica 3.5, encontramos que los dos sectores de actividad como ya sabíamos que resaltan y agrupan el 77% de las empresas con sello (véase gráfica 3.1) son educación y servicio.



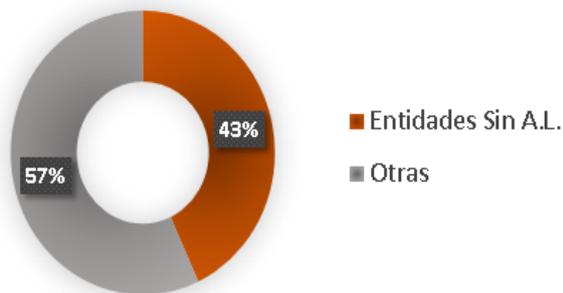
Gráfica 3.5: Empresas con sello por actividad y sector.

Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, en cada uno destaca un sector diferente, en el caso de Educación el sector privado supera al público y en el de Servicios ocurre lo contrario. El motivo se debe a que en el sector servicios se encuentran la mayoría de asociaciones y fundaciones, y que en educación hay muchas escuelas y colegios de carácter privado.

También es destacable que los tres sectores de actividad (Educación, Sanidad y Sº) que más resaltan, en dos de ellos son las entidades públicas las que destacan -sin contar con el sector de AAPP, ya que no va a estar nunca representada ninguna entidad privada-.

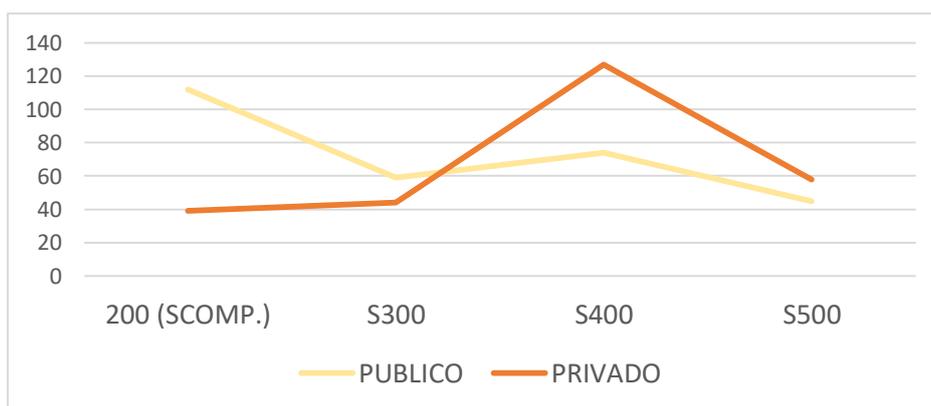
Peso de las entidades sin ánimo de lucro en el sector servicios



Gráfica 3.6. Sector servicios.
Fuente: Elaboración propia

Para concluir, comentar sobre el sector más destacable. En el sector servicios, que cuenta con el 44% de los sellos totales a nivel nacional (véase gráfica 3.1), cerca de la mitad provienen de entidades no lucrativas tal y como se observa en la gráfica 3.6. Dato muy a favor de estas empresas, puesto como ya se ha comentado su fuente de financiación principal son las subvenciones y ayudas públicas, ya pueden ser a nivel estatal, local o mixta, mostrando un alto grado de compromiso en lo que a gestión excelente se refiere.

Como último análisis comparativo de estos dos sectores, caben mencionar las diferencias según el nivel de excelencia. La gráfica 3.7 nos muestra que mientras en los niveles de 300 puntos y 500 puntos el número de empresas de uno y otro sector casi están por igual, no pasa lo mismo con el sello al compromiso y el de 400 puntos. En estos, vuelve a ser curioso que además de haber un sector predominante, se trata del público en uno y el privado en otro



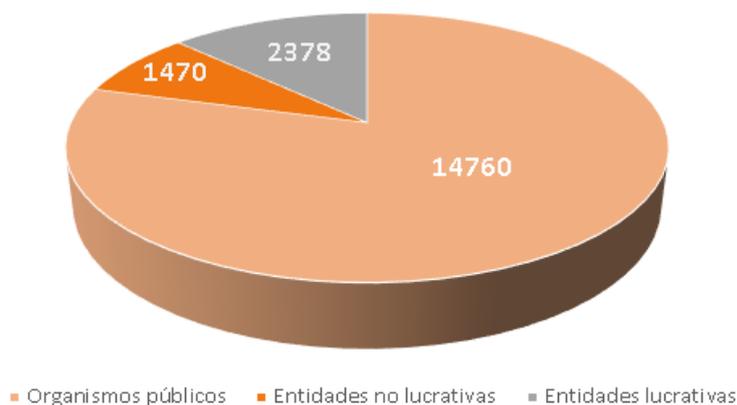
Gráfica 3.7: Tipos de sello por sector público – privado.
Fuente: Elaboración propia.

Y es que como se observa, en sello de compromiso hay más número de entidades públicas que privadas y en el sello de 400 puntos hay más número de empresas privadas que públicas.

3.3.2. Sector Público:

Entrando únicamente a analizar este sector, lo primero que nos hace tener una idea sobre los diferentes entes públicos es la descomposición de los 18.763 órganos que hay en toda España en tres grupos según su objeto económico.

Como vemos en la Gráfica 3.8, la gran mayoría son instituciones puramente públicas, el 79% (14.760), pero de esta descomposición sacamos en claro que el Estado no solo es propietaria de este tipo de organizaciones. Sino que también participa de entidades no lucrativas, hasta un 8% (1.470), y de entidades mercantiles de carácter lucrativo y privado, hasta en un 13% (2.378).



Gráfica 3.8: Reparto de los entes públicos según su objeto económico.

Fuente: Elaboración propia.

Dentro de la clasificación de Organismos Públicos entran las AAPP, las universidades, hospitales, es decir, todas aquellas cuya forma jurídica contempla su clasificación de CIF con las letras Q, S o P (véase Tabla 3.2). En el caso de las entidades sin ánimo de lucro, igual, aquí se contemplan asociaciones, fundaciones, congregaciones, federaciones... cuyo sector de actividad puede ser en sanidad, educación, o servicios y su forma jurídica como vimos en la tabla 3.2. Por último, en entidades lucrativas tenemos desde transporte con la compañía Aena, hasta mercados centrales de abastecimiento como el de Mercamálaga.

Para la siguiente gráfica 3.9. se ha comparado entre el total de entes propiedad del Estado (sean de la forma jurídica que sean) y el total de estas empresas con algún sello. Para confirmar qué empresas certificadas eran del Estado, se han cotejado los CIF de estas con los del inventario del Ministerio. En total se han detectado 293 entidades con sello en dicho inventario.

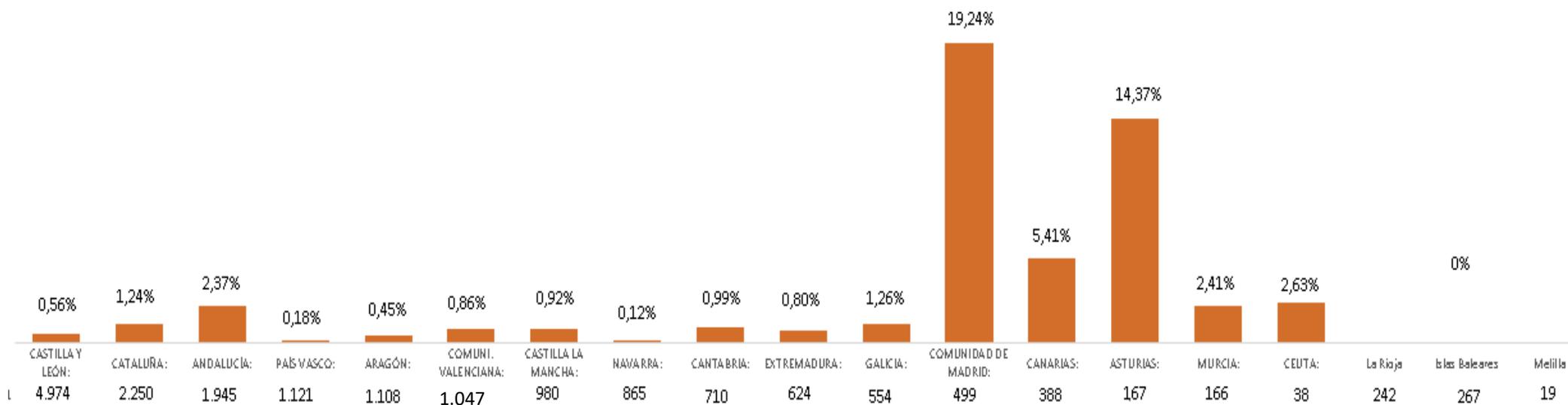
En definitiva, la cifra de empresas públicas con sello del Club de Excelencia en Gestión supone un 3% del total de 18.763 empresas públicas. Llama la atención la cifra tan baja pese a los avances en materia de calidad que hizo el Estado especialmente desde 2005, cuando como ya se ha visto en la parte teórica se intensificaron las acciones en esta materia.

Una explicación lógica a esta situación es que hasta 2013 AEVAL no elabora una guía de interpretación de este Modelo para las AAPP y solo han pasado 5 años de esto. Además, tenemos que tener en cuenta, como se indicó en el análisis de la teoría, que se tarda 1 año en la obtención de un sello. Y, por otro lado, esta tendencia positiva se ha visto drásticamente frenada recientemente, con la desaparición en 2017 de la propia AEVAL.



Gráfica 3.9: Empresas públicas con sello EFQM respecto al total de empresas públicas.

Fuente: Elaboración propia.



Gráfica 3.10: Porcentaje de empresas públicas certificadas con respecto al total por CCAA.

Fuente: Elaboración propia.

Comprobando el reparto de las empresas públicas por CCAA y hallando el porcentaje que cada una de estas tiene con algún tipo de sello (Gráfica 3.10), puede afirmarse:

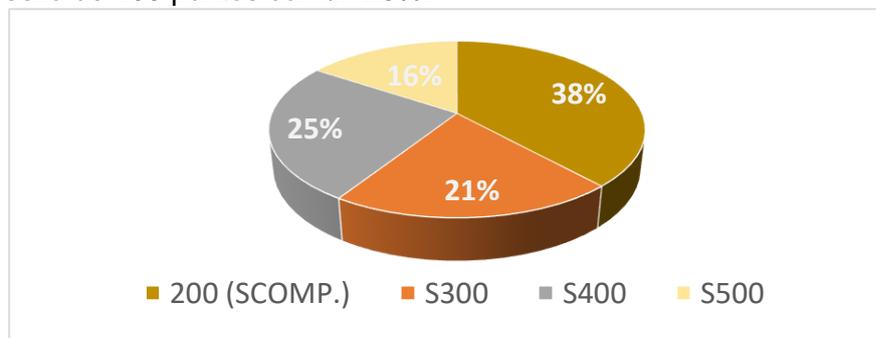
La información que hallamos es que en general los porcentajes son bajos, pero concretamente muy bajos en 10 de las comunidades. Por otro lado, las comunidades con más entes públicos (Castilla y León y Cataluña) no se encuentran ni entre las 5 que cuentan con mayor proporción de entes públicos certificados; lista que encabezan la Comunidad de Madrid, Asturias y Canarias.

Es decir, que, por ejemplo, la Comunidad de Madrid, de sus 499 entidades públicas, un 19% de ellas cuenta con algún sello; mientras que Castilla y León, de sus 4.975 entidades públicas solamente un 0,5% están certificadas.

Por otro lado, no debemos pasar por alto el hecho de que hay tres comunidades, La Rioja, Islas Baleares y Melilla, que como ya vimos no presentan ningún dato de empresas con algún sello, ni en el sector público ni en el privado. En el caso de Melilla se trata de la CCAA con menos entidades públicas, 19, pero en el caso de las otras dos (La Rioja y Baleares) cuentan con 242 y 267 respectivamente, situándose muy por encima de otras Comunidades que, contando con menos entidades públicas, si presentan certificación en alguna de ellas (como Asturias, Murcia o la Ciudad Autónoma de Ceuta).

Como hemos comentado con la gráfica anterior, 3.7, estos porcentajes son muy bajos para las labores que se han venido realizando en materia de calidad en el ámbito público, hecho que puede explicarse, entre otros factores, con la disolución de la Agencia promotora de estas acciones. Es cierto que el CEG también puede certificar a empresas públicas y que éstas podrían continuar con la implantación de estos modelos de gestión excelente. Pero si es el propio Estado quien ha eliminado esta Agencia, hace que la motivación y los esfuerzos por parte de las instituciones públicas desaparezcan.

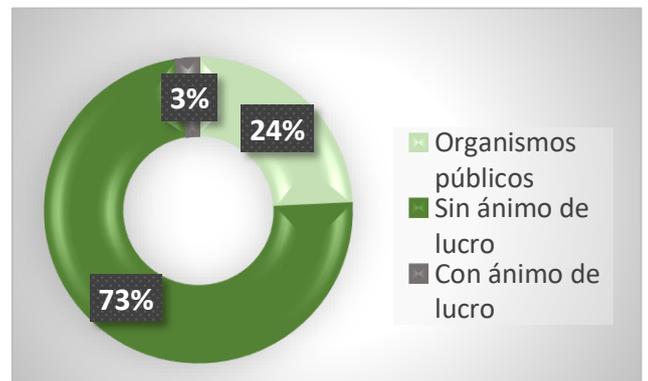
Haciendo un análisis de estas empresas públicas que cuentan con el Modelo de gestión de EFQM, según el nivel de Excelencia obtenido, vemos los resultados en la gráfica 3.11. Predomina, con casi un 40%, los sellos de Compromiso con la Excelencia seguido del sello de 400 puntos con un 25%.



Gráfica 3.11. Empresas públicas con sello por niveles de Excelencia.

Fuente: Elaboración propia.

Para concluir, cerramos este análisis hallando el volumen de empresas públicas con sello divididas en los tres grupos en los que hemos clasificado las empresas propiedad del Estado (véase gráfica 3.8). Por tanto, como vemos en la gráfica 3.12, de las 293 empresas públicas con sello EFQM la mayoría, en un 73%, son sin ánimo de lucro. Dentro de estas, como ya dijimos, están las asociaciones, fundaciones, congregaciones religiosas...las cuales se encuentran repartidas entre los sectores de Servicio y Sanidad.



Gráfica 3.12: División de empresas públicas con sello.

Fuente: Elaboración propia

CAPÍTULO 4

CONCLUSIONES, LIMITACIONES Y LÍNEAS FUTURAS DE INVESTIGACIÓN.

Respecto a las **conclusiones** y en relación a la teoría analizada, puede concluirse que los beneficios de la implementación del Modelo EFQM en una entidad son innegables.

Los estudios muestran que, aunque en un principio la motivación principal para llevar a cabo la implementación de este tipo de modelos radica principalmente en el reconocimiento externo de sus grupos de interés, así como en la incidencia que esto pueda tener y traducirse en resultados, al final la orientación hacia la excelencia recoge resultados muy positivos en el entorno interno. Las empresas que se embarcan en este proceso reconocen que se enriquecen y se fortalece su espíritu entre todas las personas que trabajan en ella. Lo que en última instancia se traduce en una mayor motivación laboral, implicación y participación en el trabajo por parte de todos los integrantes de una sociedad.

El sector público español vio con el auge de estos modelos de gestión total de la calidad una oportunidad de mejorar la gestión en las Administraciones públicas. Se promulgaron leyes encaminadas a tal fin, se crearon Agencias específicas, se elaboraron guías para la mejora de la gestión...Pese a todo ello, esa intensidad en actualizar sus instituciones desgraciadamente se ha ido reduciendo en los últimos años.

Como hemos tenido ocasión de comprobar, el principal órgano encargado de promover la implantación de estos modelos en las instituciones públicas, la Agencia AEVAL, fue disuelta en 2017. Por otro lado, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, pese a su encomiable labor, solo ha visto en su camino obstáculos por parte del Estado, así como continuas mermas en sus presupuestos y recursos físicos y económicos. No parece existir, por parte del Gobierno y del Estado interés en mejorar la gestión de las AAPP en materia de calidad, su transparencia y su responsabilidad para con el ciudadano.

Por suerte, no todo está perdido en ese camino. Hay CCAA, como la Comunidad de Madrid, Canarias, Asturias o Ceuta, que sí mantienen su apuesta por la calidad tomando como referente el Modelo EFQM y apostando por el Reconocimiento de este mediante los sellos como se ha observado al ser las más destacadas.

Sobre este Modelo para la implantación de la gestión excelente en entes públicos debemos insistir, como diferentes estudios también lo demuestran, que no se adapta con el mismo éxito que en las entidades privadas. La cultura, filosofía y valores que promueve junto con el sistema de autoevaluación y el método de mejora continua con su implementación, es perfectamente aplicable al sector privado. Sin embargo, su implementación en el sector público encuentra limitaciones, determinadas principalmente por las características del propio sector, así como por la incapacidad del propio modelo de adaptarse al mismo

A diferencia del privado, el sector público es impersonal, adolece de liderazgo y sus planes estratégicos se encuentran en muchas ocasiones condicionados a las fuerzas políticas que es ese momento estén gobernando. De modo que el Modelo EFQM no recoge debidamente la necesidad que hay de potenciar y promover en este sector el espíritu de vocación por el servicio. Además, su enfoque se ve más apreciado entre el sector privado al tratar ideas que también tienen por objeto la mejora de los beneficios de la empresa, su fin lucrativo, inexistente en el sector público.

Por consiguiente, los puntos clave a mejorar en las AAPP y en adecuar mejor en el propio Modelo para su exitosa implementación sería: Liderazgo (necesidad de potenciar el perfil de líder público), Estrategia (basada en la vocación de servicio y asegurar el derecho universal como es un servicio público de calidad) y el papel de Ciudadano (como receptor y financiador de los servicios públicos).

En definitiva, puede concluirse que la Excelencia en la gestión Pública debe partir del principio básico de gestionar con responsabilidad y calidad, lo que en gran medida impedirá ver comprometidos los recursos económicos, materiales, sociales y medioambientales de las generaciones futuras del país.

Finalmente, esta situación se ve reflejada en los datos y resultados que muestran las gráficas analizadas.

Queda probado que el nivel de entes públicos con sello de excelencia para el Modelo EFQM es muy bajo con respecto al total de entes públicos existentes en España. Que la situación además es muy alarmante en las dos comunidades con más entidades públicas, que son el caso de Castilla y León y Cataluña, así como en el caso de La Rioja e Islas Baleares, que no cuentan ninguna entidad certificada.

Sin embargo, se debe ensalzar la situación de las entidades no lucrativas con respecto a su compromiso por la implementación del Modelo y el uso de los sellos como reconocimiento. Al igual que las Comunidades Autónomas como la de Madrid, Asturias y Canarias, que como ya hemos mencionado siguen apostando por esta vía de reconocimiento y buena gestión.

Asimismo, se hace esencial la adopción de medidas urgentes que eviten un paso atrás en los logros obtenidos por algunas comunidades e instituciones públicas durante el período de actividad de la Agencia AEVAL, y que incentiven que las entidades que ya cuentan con algún sello continúen en su proceso de mejora de la gestión y eficiencia, al mismo tiempo que se anime a obtener el certificado a la multitud de entidades que aún no cuentan con él.

Y volver apostar por fomentar la implantación y reconocimiento de las instituciones, aprobando medidas de bonificaciones a aquellas comunidades y organismos que estén comprometidos con la Gestión de la Excelencia. Ello sin olvidar las siempre eficaces medidas sancionadoras, puesto que, gracias a las Cartas de Servicio, contamos con unos estándares de calidad en el sector público que representan los niveles mínimos de calidad exigibles, y que deberían ser asegurados mediante sanciones a las instituciones que no los cumplan.

En definitiva, se concluye el presente trabajo de investigación en la convicción de que una apuesta decidida por la calidad en las instituciones públicas redundaría en un incremento de sus niveles de transparencia y, en definitiva, en una gestión más eficiente de nuestros recursos, lo que sin duda podría favorecer la inversión de la tendencia generalizada de desconfianza que reina hoy día, como consecuencia de los numerosos y repetidos escándalos producidos en las últimas décadas.

Sobre las **limitaciones** que se han presentado durante la realización del trabajo, por un lado, como ya dije al comienzo del trabajo, ha sido la falta de conocimiento sobre cómo abordar un estudio. Y sobre el trabajo en si vienen principalmente por el listado de empresas con Reconocimiento del CEG. Faltando datos como la fecha en la que se otorgó el Reconocimiento y errores en la información que la propia web proporciona que han sido subsanados pero que ha conllevado el empleo de más tiempo en la elaboración de la base de datos.

En cuanto a las **líneas futuras** de investigación sería muy interesante adentrarse en aquellos casos de instituciones con el Modelo EFQM implantado y el Reconocimiento del sello. De forma que mediante encuestas se puedan sacar datos sobre la autoevaluación, áreas en las que se encuentran bien situados y áreas a mejorar; sobre la motivación principal para implantar el modelo; las barreras y dificultades que se han encontrado en el camino y los beneficios obtenidos con la implantación.

Bibliografía

- AENOR (1995). *UNE EN ISO 8402:1995. Gestión de la calidad y aseguramiento de la calidad. Vocabulario. (ISO 8402:1994)*. Madrid: AENOR.
- AENOR (2005). *UNE EN ISO 9000:2005. Sistemas de gestión de la calidad. Fundamentos y vocabulario*. Madrid: AENOR
- AENOR (2015). *UNE EN ISO 9001:2015. Sistemas de gestión de la calidad. Requisitos*. Madrid: AENOR.
- Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL). (2013): “*Guía de interpretación del modelo EFQM de excelencia 2013 para las Administraciones Públicas*”. Recuperado el 01/07/2018 de: http://www.aeval.es/es/difusion_y_comunicacion/publicaciones/Guias/Guias_Marco_General_Mejora_Calidad/guia_efqm2013.html
- Angell, L. C., y Corbett, L. M. (2009). “*The quest for business excellence: Evidence from New Zealand’s award winners*”. *International Journal of Operations & Production Management*, 29(2), 170–199.
- Atkinson, P. E. (1990): *Creating culture chance: the key to successful total quality management*, IFS Publications, London.
- Boyne, G.A. (2002). “*Public and private management: what’s the difference?*”, *Journal of Management Studies*, Vol. 39 No. 1, pp. 97-122.
- Calvo de Mora, A. (2017). *Transparencias de apoyo a la asignatura PYME y Gestión de la Calidad*. Cuarto curso del Grado en Finanzas y Contabilidad. Facultad de Turismo y Finanzas. Universidad de Sevilla. Sevilla.
- Calvo de Mora, A., Ruiz-Moreno, C., Picón Berjoyo, A. and Cauzo Bottala, L. (2014), “*Mediation effect of TQM technical factors in excellence management systems*”, *Journal of Business Research*, Vol. 67 No. 5, pp. 769-774.
- Club Excelencia en Gestión (CEG) (2017). “*Guía del esquema de reconocimiento EFQM*”. Recuperado el 01/06/2018 de: http://www.clubexcelencia.org/sites/default/files/documentos/sello/Doc2_Guia_Sello_Compr_omiso_v3.1.pdf
- Corma, F. (2005). *Aplicaciones prácticas del Modelo EFQM de Excelencia en PYMES*. Ediciones Díaz de Santos. Madrid. Pp. 51-52
- Dahlgaard-Park, S. M. (2009). “*Decoding the code of excellence – for achieving sustainable excellence*”. *International Journal of Quality and Service Science*, 1(1), 5–28.
- De la Torre, I. (2018), El país donde hay más puestos de trabajo vacantes que parados. *Blog El Observatorio del IE*. © TITANIA COMPANÍA EDITORIAL, S.L. 2018. España. Recuperado de https://blogs.elconfidencial.com/economia/el-observatorio-del-ie/2018-06-14/eeuu-desaparicion-desempleo_1578600/
- Escanciano García-Miranda, C. y Escanciano Montoussé, L. (2008). *La calidad y sus reconocimientos de la certificación ISO 9000 a los Sellos de Excelencia*. Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales, nº 73, enero-abril 2008, ISSN: 02 12-7377. p. 197-224
- European Foundation for Quality Management (2018). About us. Recuperado el 1 de Mayo de 2018, de <http://www.efqm.org/about-us>
- European Foundation for Quality Management (2012). *Modelo EFQM de Excelencia 2013*. Publicación EFQM publicado 25 de octubre 2012.
- Ferrando Sánchez, M. y Granero Castro, J. (2008). *Calidad total: modelo EFQM de excelencia*. 2ª ed. Publicación Madrid : Fundación Confemetal, D.L.
- Garvin, D. A. (1988). *Managing Quality: The strategic and competitive edge*. *The Free Press*. New York: Macmillan International Editions.

- Gómez López, R., López Fernández, M.C. y Serrano Bedia A.M. (2015): “*Motivations for implementing TQM through the EFQM model in Spain: an empirical investigation*”. Revista: Total Quality Management & Business Excellence, DOI:10.1080/14783363.2015.1068688
- Gómez López, R., López Fernández, M.C. y Serrano Bedia A.M. (2015): “*Implementation barriers of the EFQM excellence model within the Spanish private firms*”. Revista: Total Quality Management & Business Excellence.
- Gómez Gómez, J., Martínez Costa, M. y Martínez Lorente, A.R. (2011), “*A critical evaluation of the EFQM model*”, International Journal of Quality & Reliability Management, Vol. 28 No. 5, pp. 484-502.
- Hakes, C. (1997). “*The Corporate Self-Assessment Handbook*”. Chapman & Hall, London.
- Heras Saizarbitoria, I., Marimon, F. y Casadesus, M. (2012), “An empirical study of the relationships within the categories of the EFQM model”, Total Quality Management & Business Excellence, Vol. 23 Nos 5-6, pp. 523-540.
- Intervención General de la Administración del Estado (IGAE). (2018). Inventario de Entes del Sector Público. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Recuperado de: <http://www.igae.pap.minhfp.gob.es/sitios/igae/es-ES/BasesDatos/Invente/Paginas/inicio.aspx>
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Boletín Oficial del Estado núm. 295, de 10 de diciembre de 2013, páginas 97922 a 97952. <https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887>
- Mann, R., Adebajo, D., and Tckle, M. (2011). “Deployment of business excellence in Asia: An exploratory study”. International Journal of Quality and Reliability Management.
- Meyer, S.M. y Collier, D.A. (2001), “*An empirical test of the causal relationships in the Baldrige Health Care Pilot Criteria*”, Journal of Operations Management, Vol. 19 No. 4, pp. 403-426
- Moon, J.Y., Lee, S.C., Yong-Seung, P. and Suh, Y.H. (2011), “*A study on the causal relationships in the Korean National Quality Award model*”, Total Quality Management & Business Excellence, Vol. 22 No. 7, pp. 705-726.
- Núñez, F. (2016). “*España: Un Estado con un 'puzle' de 18.850 administraciones*”. Periódico digital El Mundo de 26/06/2016. Recuperado el 01/06/2018 de: <http://www.elmundo.es/economia/2016/06/26/576ae93222601d985f8b45f0.html>
- Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado. Boletín Oficial del Estado núm. 211, de 3 de septiembre de 2005, páginas 30204 a 30211. http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2005-14836
- Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. Boletín Oficial del Estado núm. 298, de 14 de diciembre de 2006. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2006/BOE-A-2006-21902-consolidado.pdf>
- Real Decreto 769/2017, de 28 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Función Pública y se modifica el Real Decreto 424/2016, de 11 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. Boletín Oficial del Estado núm. 180, de 29 de julio de 2017, páginas 70387 a 70438. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2017-9012>
- Reeves, C.A. y Bednar, D.A. (1994). “Defining Quality: alternatives and implications”. Academy of Management Review. Vol. 19, nº 3. Pp. 419-445.
- Sevillano, E., (2018). “*El oscuro presente del Consejo de Transparencia*”. Periódico digital El País de 01/07/2018. Recuperado de: https://politica.elpais.com/politica/2018/06/20/actualidad/1529505765_330795.html
- Shewhart, W. A. (1931). “*Economic control of quality of manufactured product*”. New York: Van Nostrand

Anexos

ANÁLISIS DE AGENTES FACILITADORES:

Enfoque	Directrices	No se puede demostrar	Limitada capacidad para demostrar	Se puede demostrar	Se puede demostrar plenamente	Se reconoce como modelo de referencia global
Sólidamente fundamentado	Los enfoques tienen una lógica clara, se basan en las necesidades de los grupos de interés relevantes y se fundamentan en procesos.					
Integrado	Los enfoques apoyan la Estrategia y están vinculados a otros enfoques relevantes.					
Despliegue		No se puede demostrar	Limitada capacidad para demostrar	Se puede demostrar	Se puede demostrar plenamente	Se reconoce como modelo de referencia global
Implantado	Los enfoques están implantados en las áreas relevantes.					
Estructurado	La ejecución está estructurada y permite flexibilidad y agilidad organizativa.					
Evaluar, Revisar y Perfeccionar		No se puede demostrar	Limitada capacidad para demostrar	Se puede demostrar	Se puede demostrar plenamente	Se reconoce como modelo de referencia global
Medición	Se miden adecuadamente la eficacia y eficiencia de los enfoques y su despliegue.					
Aprendizaje y Creatividad	Aprendizaje y creatividad se utilizan para generar oportunidades de mejora e innovación.					
Mejora e Innovación	Los resultados de las mediciones, el aprendizaje y la creatividad se utilizan para evaluar, establecer prioridades e implantar mejoras e innovaciones.					
ESCALA		0%	25%	50%	75%	100%
VALORACIÓN TOTAL		0 5 10	15 20 25 30 35	40 45 50 55 60	65 70 75 80 85	90 95 100

ANÁLISIS DE RESULTADOS:

Relevancia y Utilidad	Directrices	No se puede demostrar	Limitada capacidad para demostrar	Se puede demostrar	Se puede demostrar plenamente	Se reconoce como modelo de referencia global
Ámbito y Relevancia	Se ha identificado un conjunto coherente de resultados de los grupos de interés relevantes -incluidos sus resultados clave- que demuestra el rendimiento de la organización en cuanto a su estrategia, objetivos y sus necesidades y expectativas.					
Integridad	Los resultados son oportunos, fiables y precisos.					
Segmentación	Los resultados se segmentan de forma adecuada para aportar un conocimiento en profundidad de la organización.					
Rendimiento		No se puede demostrar	Limitada capacidad para demostrar	Se puede demostrar	Se puede demostrar plenamente	Se reconoce como modelo de referencia global
Tendencias	Tendencias positivas o rendimiento bueno y sostenido en al menos 3 años.					
Objetivos	Para los resultados clave se han establecido objetivos relevantes y se alcanzan de manera continuada, de acuerdo con los objetivos estratégicos.					
Comparaciones	Para los resultados clave se realizan comparaciones externas relevantes y son favorables, de acuerdo con los objetivos estratégicos.					
Confianza	Basándose en las relaciones causa/efecto establecidas, hay confianza en que los niveles de rendimiento se mantendrán en el futuro.					
ESCALA		0%	25%	50%	75%	100%
VALORACIÓN TOTAL		0 5 10	15 20 25 30 35	40 45 50 55 60	65 70 75 80 85	90 95 100