

# **La integración de la innovación, el aprendizaje, la dirección del conocimiento y la mejora continua de la calidad del servicio en la Administración Pública en el Modelo EFQM de Excelencia**

*Juan Ignacio Martín Castilla*

Universidad Autónoma de Madrid  
juanignacio.martin@uam.es

## **1. INTRODUCCIÓN**

La innovación, modernización o transformación del sector público constituye una exigencia básica que reclama la sociedad en respuesta a la irrupción de un nuevo paradigma de Administración al servicio público inteligente, democrática y que necesita legitimarse día a día. La ciudadanía exige a su Administración que sea eficaz, eficiente, de calidad, y que oriente y aproxime la decisión política y su actividad a los ciudadanos. Y ello en un entorno dinámico, convulso, complejo e incierto que le obliga a afrontar sin dilación grandes retos de modernización y cambio.



Figura 1. Administración Pública inteligente y al servicio público

El nuevo paradigma de Administración Pública exige que ésta reúna las siguientes virtudes:

1. Al servicio público, inspirada en objetivos y orientada a resultados,
2. Relacional, orientada a la diversidad de grupos de interés, y del conocimiento,
3. Adaptada a la sociedad, y al entorno en general, flexible y anticipadora,
4. Democrática y participativa, con valores políticos y ética pública,
5. Competitiva, flexible y adaptativa,
6. Colaborativa, intra e interadministrativamente, y con otras instituciones y organizaciones privadas y de ámbito social,

7. Equilibrada en los servicios que asume entre sus competencias,
8. Inteligente<sup>1</sup>, que innova y aprende.

Como diría Mendoza (1990), nos encontramos en una transición de un “Estado Social y del Bienestar” hacia un “Estado Relacional”, caracterizado por la interrelación social entre los diferentes agentes, económicos, políticos y sociales, y dominada por los aspectos intangibles y del conocimiento (Bueno, 2000).

Para Goodstein, Nolan y Pfeiffer (1993), la innovación permite a las organizaciones públicas estar en la vanguardia de la lucha contra la incertidumbre y, fundamentalmente, mejorar su cualificación reforzando su influencia en un entorno dinámico y complejo. De esta forma, según Morcillo (1997), la innovación se impone como única vía de desarrollo organizativo para la gestión del cambio y la formulación de soluciones de mejora creativas, en respuesta a los retos que plantea el entorno.

Por su parte, Thompson (1990) apunta a que la innovación, dentro de la dirección estratégica de una organización, resulta esencial para asegurar que ésta evoluciona en la dirección adecuada y que las estrategias adoptadas son revisadas, con el fin de asegurar su mejora, adaptación y renovación.

Una Administración Pública inteligente, que aprende, debe generar mecanismos de recogida de información de la sociedad, pero, esencialmente, debe generar ideas que la mantengan conectada a la realidad de ésta. Para Bazaga (1997), en la medida en que dicha información se transforme en conocimiento fortalecerá los procesos de pensamiento organizativo y la función pública integradora y agregadora de intereses.

La emergencia y desarrollo del conocimiento es la base de la innovación, la mejora en la toma de decisiones, y la gestión del cambio y facilita el diseño de una Administración Pública orientada al servicio público y que aprende.

La organización deberá propiciar entornos organizativos para la innovación, la creatividad, la transparencia y el enriquecimiento de conocimientos fruto de las interrelaciones e interacciones de todos los grupos de interés.

---

<sup>1</sup> Según Bueno (2003), para que una organización sea inteligente es preciso generar un “aprendizaje organizativo”, resultado de la interacción y superposición de los agentes que la conforman y con los que interactúa.

### 2. EL MODELO EFQM DE EXCELENCIA REFERENTE ÓPTIMO EN LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La adopción de modelos universales de excelencia para la mejora de la gestión en las Administraciones Públicas constituye, al igual que en el sector privado, un instrumento valioso de búsqueda de la excelencia en los servicios que prestan, con el fin de cumplir al máximo las expectativas de los ciudadanos, destinatarios de sus servicios, proporcionando un instrumento para lograr la coherencia en la dirección estratégica a seguir.

Pero no debemos perder la perspectiva política y pública de la Administración, y caer en postulados centrados excesivamente en la gestión, perdiendo de vista las especificidades y la función para la que la sociedad se dota de la Administración Pública, desde una perspectiva también política y de participación de los diferentes agentes clave.

La tendencia actual en nuestro entorno cultural más cercano y, en concreto, en el ámbito público en España, es hacia la adopción del Modelo EFQM de Excelencia de la *European Foundation for Quality Management* como modelo de referencia. En España son cada vez más numerosas las Administraciones Públicas que han adoptado dicho modelo como referente estratégico: la Administración General del Estado (donde se dio el paso hace varios años), las Comunidades Autónomas (donde la mayor parte de ellas optaron por él) y las entidades locales. Quizá está menos desarrollado en aquellos municipios con menos recursos, debido, fundamentalmente, al gran esfuerzo de comprensión y aplicación que exige el modelo.

El Modelo EFQM posee como virtud fundamental su flexibilidad y carácter orientativo, motivador y abierto, que sirve de marco de referencia para establecer el proceso de mejora en la gestión, de orientación para las organizaciones que se embarcan por primera vez en la mejora de la calidad del servicio, así como para aquellas otras organizaciones más maduras en materia de calidad. Dicha flexibilidad y carácter abierto es precisamente la que sitúa en el punto de mira de la Administración Pública dicho modelo como referente óptimo en la dirección estratégica orientada a la mejora.

El Modelo permite definir en qué posición se encuentran las organizaciones en relación al modelo considerado como referente y determinar su situación actual, identificando puntos fuerte y áreas a mejorar, para, a partir de ahí, poder establecer su plan de mejora.

Otro atractivo del Modelo EFQM de Excelencia para la Administración Pública es su enfoque claramente humanista, que sitúa a la persona como centro de su actividad, contemplándola en sus múltiples facetas (ciudadano-cliente, personal, directivos, sociedad u otros grupos de interés) y considera a sus personas y aliados como “clientes internos” a los que también hay que orientarse a satisfacer. Asimismo, propone estructuras organizativas horizontales y enfatiza en actitudes éticas dentro de la organización y a todos los niveles en las que la persona sea el principal valor y motivación.

La aplicación del Modelo al Sector Público permite una amplia flexibilidad y riqueza de matices y puede ser aplicado a cualquier tipo de organización sea cual sea su tamaño y ámbito de actuación (sanidad, educación, hacienda, cultura, etc.) y la forma jurídica que adopte la organización.

El Modelo EFQM de Excelencia incluye los diversos componentes de la gestión de la calidad total en un modelo, lo que constituye la base sobre la que se articulan tanto el análisis como la posterior transformación de la organización.

La perspectiva del Modelo EFQM de Excelencia no conduce a la inacción, sino a una nueva forma de acción basada en una original y novedosa estructura del pensamiento, organizada, sistemática y orientada al movimiento.

El modelo EFQM remueve las conciencias de la organización y produce un efecto catalizador, provocando múltiples reacciones en cadena, irreversibles y exotérmicas, que liberan conocimiento y desencadenan, a su vez, nuevas interacciones, movilizándolo a las personas y subsumiéndolas en un proceso de mejora continua imparabile, alineándolas en la consecución de unos mismos objetivos y tutorizándolas, permitiendo su auto-formación en el propio ejercicio de la acción de mejora. Dicho efecto “devastador” y al mismo tiempo regenerador, orientativo, estimulante y centrado en las personas, es la razón que posiciona al Modelo EFQM de excelencia como un referente óptimo para la dirección estratégica de una organización pública embarcada en un proceso de modernización y cambio en respuesta al entorno descrito.

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

1. Su filosofía sintoniza perfectamente con el paradigma de Administración al servicio público: democrática y participativa, con va-

lores políticos, relacional, orientada a la diversidad de grupos de interés; equilibrada; competitiva; colaborativa con otras organizaciones públicas y privadas, adaptada a la sociedad, al entono en general, flexible, anticipadora; e inteligente.

2. Es el Modelo adoptado por varias Administraciones Públicas europeas como referente estratégico, lo que permite realizar comparaciones entre sí y constituir una “plataforma” para el desarrollo e intercambio de experiencias y conocimiento.
3. Su flexibilidad y carácter orientativo (no prescriptivo), motivador y abierto, que sirve de marco de referencia para establecer el proceso de mejora en la gestión, de orientación para las organizaciones (o unidades administrativas dentro de éstas) que se quieran dirigir hacia la excelencia y compararse con dicho modelo, proporcionando un instrumento para lograr la coherencia en la dirección estratégica a seguir.
4. Ofrece un enfoque riguroso, holístico, sistemático y sistémico.
5. A través de la Autoevaluación, proporciona un instrumento objetivo, riguroso y estructurado para el diagnóstico y la mejora continua, facilitando la elaboración de los correspondientes planes de actuación.

La autoevaluación constituye una herramienta que permite a la organización llevar a cabo un examen global, sistemático y regular de sus actividades y resultados, definiendo en qué situación se encuentra, e identificando las áreas de mejora a considerar en sus planes de actuación. Asimismo, permite el análisis de la evolución en el tiempo de la organización en el camino hacia la excelencia.

6. Permite compararse con otras organizaciones o partes de éstas, tanto en el mismo, como en distinto ámbito de actuación.
7. Incluye los diversos componentes de la calidad total en un modelo, lo que constituyen la base sobre la que se articulan tanto el análisis como la transformación de la organización.
8. Permite la formación e involucración del personal en la mejora continua, motivándolo en la consecución de unos mismos objetivos.
9. Introduce ciertos elementos de superación y mejora continua, promoviendo la involucración y motivación del personal en las actividades de formación, trabajo en equipo, dirección estratégica orientada a la mejora, así como la innovación, creatividad, desarrollo del conocimiento, de mejora y en la definición de planes de mejora.

### 3. LA EVALUACIÓN DE RESULTADOS Y SU RELACIÓN CON LA INNOVACIÓN Y MEJORA CONTINUA DE LA CALIDAD DEL SERVICIO PÚBLICO

La adopción del Modelo EFQM de Excelencia como referente estratégico permite la adaptación anticipativa de la organización pública, la innovación y mejora continua, así como el aprendizaje necesario para el impulso y evolución de la organización pública.

La lectura del Modelo es desde la parte derecha (los Resultados), hacia la izquierda (los Agentes Facilitadores), o lo que es lo mismo desde la evaluación de los resultados alcanzados en relación a los diferentes agentes clave de la organización, hacia los Agentes Facilitadores, cuyo adecuado enfoque y despliegue permite la consecución de los objetivos marcados. De esta forma dicha lectura nos dirá que “*los resultados excelentes con respecto al Rendimiento de la Organización, a los Clientes, las Personas y la Sociedad se logran mediante un Liderazgo que dirija e impulse la Política y Estrategia, las Personas de la Organización, las Alianzas y los Recursos, así como los Procesos*”.

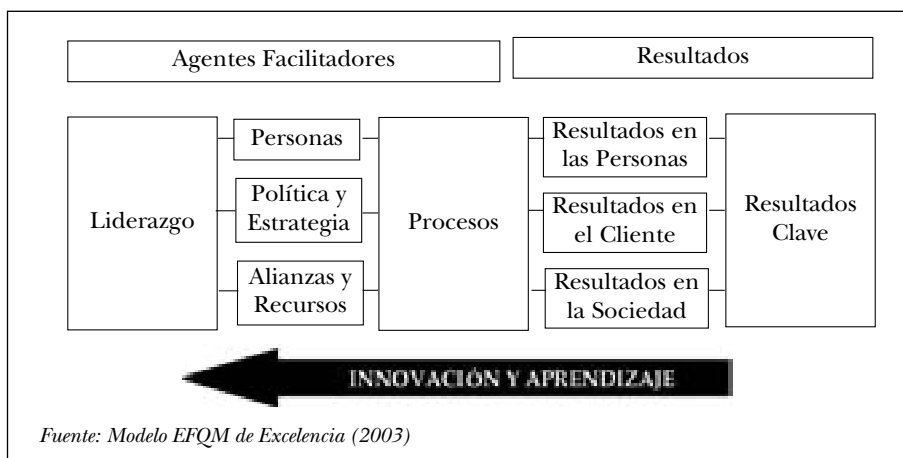


Figura 2. La innovación y el aprendizaje en el Modelo EFQM de Excelencia

La innovación y el aprendizaje deben permitir un proceso de retorno de información y del conocimiento adquirido al evaluar los resultados clave, y que va desde los diferentes agentes, niveles y unidades de la organización hacia la dirección de la organización, permitiendo establecer ajustes y actualizaciones sobre los considerados agentes facilitadores (Liderazgo, Política y

Estrategia, Personas, Recursos, Alianzas y Procesos). Así lo entiende el Modelo EFQM de Excelencia, y lo representa por medio de una flecha que refleja la naturaleza dinámica del Modelo, indicando que la innovación y el aprendizaje permiten un “feedback” o retroalimentación que potencia la mejora continua del valor aportado por los agentes facilitadores, lo que a la postre se traduce en una mejora de los resultados en sus diferentes ámbitos y en relación a los diferentes grupos de interés o “stakeholders”.

Para la medición de los resultados alcanzados con relación a los diferentes grupos de interés se podrá acudir al análisis de:

1. Las percepciones de los diferentes agentes clave.
2. Los indicadores de rendimiento con respecto a cada uno de los diferentes agentes clave.
3. Los resultados finales obtenidos con relación a los diferentes agentes clave.
4. Los indicadores “anticipadores”, que nos permitan prever los resultados que se alcanzarán en relación a los objetivos marcados.

Junto a la lectura horizontal del modelo desde los criterios resultados hacia los agentes facilitadores, existen mecanismos particulares a nivel de cada uno de los criterios agentes facilitadores, desarrollando procesos de evaluación, revisión y mejora o actualización del enfoque y despliegue de los mismos.

La filosofía y espíritu del modelo está impregnada de elementos “captadores de información” o sensores externos e internos que permiten a la organización, no sólo adaptarse continuamente, sino también anticiparse a los factores del entorno.

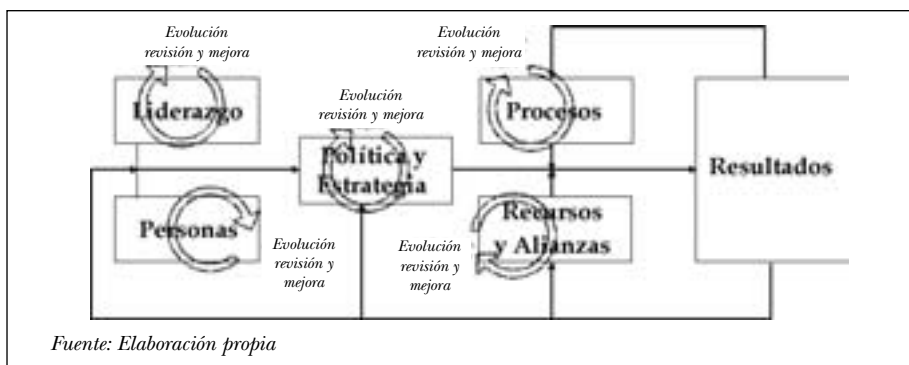


Figura 3. Motores de generación de conocimiento en el proceso de evaluación de resultados, revisión y mejora en el Modelo EFQM



Dichos sensores captan estímulos y envían impulsos neuronales al cerebro de la organización, que los traduce e interpreta, convirtiéndolos en “órdenes para la acción” dirigidas a cada uno de los elementos de ésta, lo que permite su transformación y mejora continua de esta. A su vez, cada elemento dentro de la organización posee sus propios sistemas de automodulación y autoadaptación (Evaluación, Revisión y Mejora).

Asimismo, desde la concepción del ciclo de mejora continua, la planificación se adapta al entorno en el marco de una estrategia anticipativa, permitiendo la innovación y mejora continua de la calidad del servicio al ciudadano y, por ende, una Administración en transformación y moderna, permitiendo un enfoque de dirección estratégica (Morcillo, 1997).

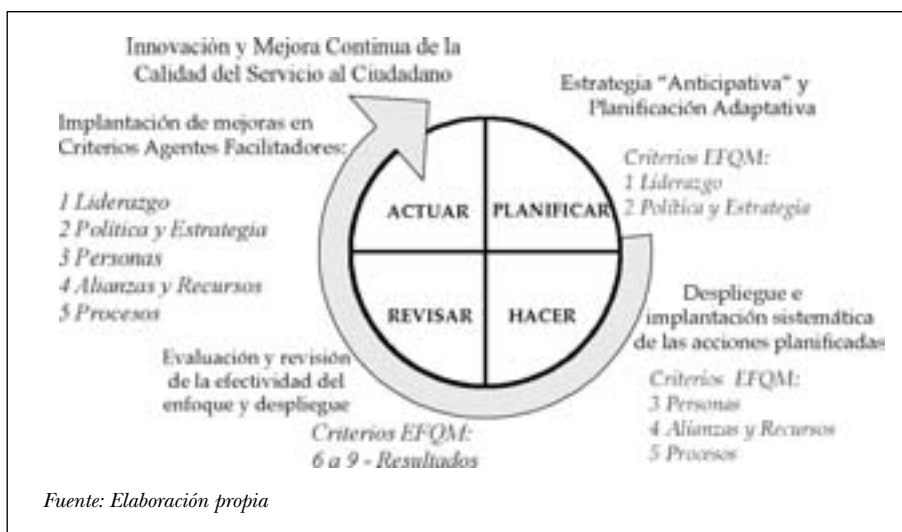


Figura 4. La evaluación de resultados y su relación con la innovación y mejora continua de la calidad en el marco del Modelo EFQM de Excelencia

La organización, apoyada en un liderazgo comprometido con la mejora continua, coherente, visionario y emprendedor, diseñará una política y estrategia que le permitirá desarrollar su misión para alcanzar su visión. Visión que, desde la conciencia de los propios recursos y capacidades de que dispone la organización, deberá ser sensible al entorno y las necesidades y expectativas (actuales exteriorizadas y potenciales latentes o emergentes) de la ciudadanía. El despliegue de la estrategia se apoyará en las personas que integran la organización, los aliados, los recursos de que dispone ésta, poniendo en marcha

una serie de procesos clave específicos para el logro de los objetivos. A lo largo de la implantación de la estrategia, se deberán desarrollar mecanismos de evaluación y revisión de la efectividad del enfoque y despliegue adoptados para los mencionados agentes facilitadores (liderazgo, política y estrategia, personas, alianzas y recursos, procesos). Dicha revisión se podrá acometer a partir de los criterios resultados. Como consecuencia de todo el proceso anterior, la organización podrá identificar las posibles áreas de mejora que le permitirán actualizar tanto el enfoque como el despliegue de los diferentes criterios agentes facilitadores, emprendiendo así un nuevo ciclo de mejora continua.

#### 4. LOS SENSORES Y SISTEMAS COGNITIVOS AL SERVICIO DE LA INNOVACIÓN Y MEJORA DE LA ORGANIZACIÓN PÚBLICA EN EL MODELO EFQM

La legitimación de la Administración Pública se basa en su carácter instrumental al servicio de la búsqueda de una sociedad del bienestar. Ello tiene las siguientes implicaciones:

- I. Administración al servicio público.
- II. Involucración y participación democrática de los diferentes grupos de interés, tanto en la elección a nivel político, como en su involucración y participación en las decisiones y actuaciones que les puedan atañer, así como en la gestión pública.
- III. Eficacia, eficiencia, economía y calidad del servicio al ciudadano.
- IV. Equilibrio en los servicios a prestar, en función de aspectos de índole social, política o económica que tengan especial incidencia en la búsqueda de la sociedad del bienestar.

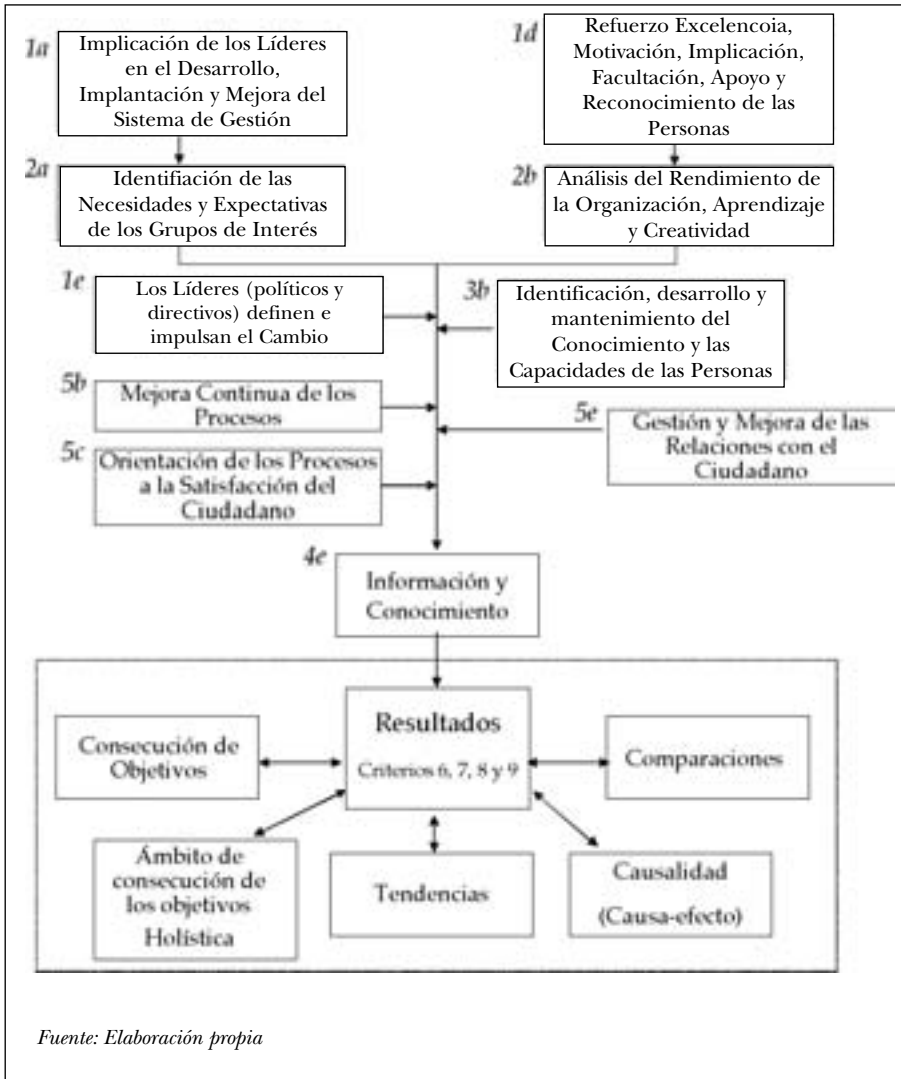


Figura 5. Los sensores y sistemas cognitivos al servicio de la innovación y mejora de la organización pública en el Modelo EFQM de Excelencia

A partir de las premisas anteriores, y de la visión del modelo de servicio público que se quiere, la organización pública deberá enfrentarse a un entorno complejo, dinámico, e incierto; y hacer compatibles ambos aspectos.

Una vez hecho un análisis del entorno, la organización pública deberá también analizarse y comprenderse a sí misma. Resulta por ello un factor fundamental, e incluso de supervivencia del actual modelo de bienestar, el disponer de “sensores” altamente precisos que permitan la captación, transmisión e interpretación de dicha información.

A este nivel, el Modelo EFQM de Excelencia tiene integrados en su estructura los siguientes sensores:

1. **Subcriterio 1c:** Implicación de los líderes con los diferentes grupos de interés: ciudadanos, colaboradores, aliados y representantes de la sociedad, etc.

Los líderes no deberán olvidar la gran importancia del desarrollo de una democracia participativa, creando los espacios de participación necesarios, buscando el refrendo y consenso continuo de los diferentes agentes clave (en especial la diversidad de colectivos, y en su caso, representantes de los mismos) y a la hora tanto de diseñar las políticas, planes, programas, etc., como de implementarlos de forma adaptativa, recogiendo la pluralidad de sensibilidades e intereses reflejo de la riqueza de la sociedad democrática, e incluso asumiendo la crítica. Dicha involucración y receptividad a las inquietudes de la sociedad será extensible tanto a los directivos políticos como de la Administración.

Este aspecto es fundamental en el liderazgo (tanto político como directivo) en la Administración Pública en una democracia participativa y así, Pfeffer (1992) apunta a que a lo largo del proceso de liderazgo habrá que evaluar en qué medida el líder ha sido capaz de formular, desarrollar e implantar una estrategia que satisfaga los cambios que la sociedad demanda de la Administración y el nivel en que ésta es eficaz en la respuesta a un problema social, sin perder de vista la necesaria consideración del campo de fuerzas político y de poder.

2. **Subcriterio 1d:** Los líderes refuerzan la excelencia, implican y facultan a las personas, interactúan con ellas, las apoyan, motivan y reconocen sus esfuerzos.

En dicho sentido, resulta fundamental la transmisión y promoción entre las personas de la organización de un espíritu de servicio público a la sociedad y la orientación al ciudadano, así como los objetivos globales de la organización y cómo se traducen en los individuales en cada puesto de trabajo.

Para ello, se habrá que articular una adecuada comunicación de la estrategia a través de una serie de canales de comunicación fluidos y

activos entre el equipo de dirección y de las personas y tanto descendente como ascendentemente.

La organización pública y sus líderes deberán promover la participación e involucración del personal en grupos e iniciativas de mejora, la innovación, creatividad y espíritu emprendedor de las personas al servicio de la mejora continua de la gestión y el valor aportado por el servicio al ciudadano, favoreciendo un clima de refuerzo en la asunción de responsabilidades, creatividad e innovación y el sentimiento de pertenencia e identificación con el proyecto de la organización.

3. Subcriterio 2a: Identificación de necesidades y expectativas de los diferentes grupos de interés.

En el nuevo paradigma de Administración al Servicio Público, resulta fundamental la involucración, participación y orientación hacia la satisfacción de los diferentes agentes o grupos de interés (*Stakeholders*).

Resulta evidente que, en un contexto como el señalado, de globalización, interconexión, dinamismo y complejidad; la organización pública gestione “mirando hacia el exterior aunque poniéndolo en relación con lo interno” (Bazaga, 1997), de forma que “el pensamiento global y la conciencia del entorno constituyen el origen de la búsqueda de nuevos enfoque para la acción pública”.

Ello exige que la organización conozca la realidad social de los diferentes colectivos, y de los ciudadanos en general, y asuma su papel de servicio como Administración Pública, adecuando la organización estructural y funcionalmente al ejercicio de sus competencias y prestación de los servicios correspondientes.

4. Subcriterio 2b: La política y estrategia se basa en el análisis de la información de los indicadores de rendimiento, la investigación, el aprendizaje, la creatividad y la identificación de las mejores prácticas externas y modelo a seguir (“*Benchmarking*”).

Una de las posibles vías para obtener información es a partir de indicadores de actividad, cuadros de mando, así como a través del aprendizaje proporcionado por:

- La experiencia.
- El análisis de los resultados alcanzados por la organización.
- El análisis de las mejores prácticas identificadas en otras organizaciones consideradas modelo a seguir.
- La formación del equipo directivo.

- La aportación del personal a través de los grupos de mejora, iniciativas y sugerencias.
  - Las sugerencias, quejas o reclamaciones de los ciudadanos o usuarios del servicio.
  - Encuestas de opinión, calidad y de satisfacción realizadas a los ciudadanos-clientes, índices de percepción de la calidad.
  - El desarrollo del conocimiento procedente de: la experiencia y los resultados de la organización, los clientes externos e internos, las personas que integran la organización, los proveedores y otros aliados, la competencia/el entorno del mercado, organizaciones similares, consideradas modelo a seguir, agentes sociales y comunidad investigadora, otros agentes.
5. Subcriterio 1e: Los líderes (políticos y directivos) definen e impulsan el cambio, desde la comprensión de los fenómenos internos y externos que impulsan la transformación y modernización de la organización pública.
- Como señalaban Goodman y Kurke (1993) “los cambios planificados en una organización pueden aumentar la adaptabilidad, y la adaptabilidad puede producir cambios planificados”. En respuesta al gran reto de cambio y modernización, la sociedad demanda una Administración inteligente, pensante, flexible y adaptativa, de forma que la modernización de la gestión pública y la mejora de la gobernabilidad deben ser prioritarias para los líderes públicos. De este modo, Villoria y Del Pino (2001) apuntan que el éxito está íntimamente vinculado a la capacidad de los dirigentes públicos de la Administración de identificar los posibles escenarios de futuro que condiciona el entorno externo y aprovechar el conocimiento del campo de fuerzas político en que se sitúa para desarrollar estrategias que permitan la implantación, de forma que el siguiente paso será la “rutinización” y el cambio. De esta forma el directivo y líder público deben ser auténticos emprendedores (MAP, 2000).
6. Subcriterio 3b: Identificación, desarrollo y mantenimiento del conocimiento y las capacidades de las personas que integran la organización.
- Los responsables de la organización deberán perseguir la adecuación de las capacidades de las personas a los requisitos específicos de cada puesto de trabajo, aplicando una gestión por competencias (Bueno y Morcillo, 1997), dirigida a identificar la diferencia entre las competencias disponibles y las competencias precisas para el desarrollo de

la estrategia, desarrollando las correspondientes acciones correctoras a través de acciones formativas de sensibilización, comunicación o de desarrollo de habilidades.

Se deberá favorecer y promover la participación de las personas en las acciones formativas y el desarrollo del conocimiento y las habilidades en cada puesto de trabajo, que permitan la mejora la empleabilidad (o cualificación del personal que le capacite para mejorar su posición profesional), y su eficacia.

7. **Subcriterio 5b:** Mejora continua de los procesos, recabando información de las aportaciones innovadoras de los grupos de interés. Una organización pública orientada a la excelencia promueve la creatividad, innovación y participación de las personas (tanto las que integran la organización como otros agentes clave) en la mejora continua o modernización de la organización, implantando formas innovadoras de organización, gestión y operación para mejorar los procesos y aprovechando las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías en la mejora de los procesos.
  
8. **Subcriterio 5c:** Orientación de los procesos a la satisfacción del ciudadano, desarrollando, en su caso, nuevos servicios. La orientación del servicio y, por consiguiente, de los procesos y procedimientos exige conocer de las necesidades y expectativas del ciudadano. Para ello, la Administración Pública puede acudir, entre otras, a las siguientes herramientas:
  - Análisis cualitativo y cuantitativo del entorno.
  - Encuestas de necesidades/expectativas de los ciudadanos.
  - Reuniones con agentes representativos (asociaciones de consumidores, etc.).
  - Encuestas de opinión/satisfacción y de percepciones a ciudadanos.
  - Encuestas a empleados sobre su percepción del nivel de satisfacción y las necesidades y expectativas de los ciudadanos.
  - Grupos de mejora compuestos por personal de la organización.
  - Grupos de trabajo con usuarios.
  - Análisis de sugerencias, reclamaciones e iniciativas de mejora tanto del cliente como de los empleados.
  - Empleo de la técnica de “Cliente Anónimo”, es decir una persona que se hace pasar por un cliente, generalmente con alguna problemática o particularidad extrema, para analizar el nivel de servicio que recibe.

- Comparación con los servicios ofrecidos por otras organizaciones.
- Medición de la evolución de las necesidades y expectativas del ciudadano.
- Relación entre las nuevas tecnologías y posibles nuevas necesidades o demandas de los clientes (por ejemplo la tramitación telemática).

A continuación, será preciso conocer los parámetros o atributos del servicio (Mapas de Calidad) que el ciudadano o usuario tiene en consideración, a la hora de evaluar el nivel de satisfacción obtenido en la utilización del mismo (accesibilidad, transparencia, procedimientos administrativos simples, claridad en el lenguaje, formularios/impresos de fácil comprensión y cumplimentación, información adecuada y puntual, trato amable, tiempo de respuesta, acierto, precisión, etc.). Al mismo tiempo, se identificará la importancia relativa que el ciudadano otorga a cada uno de los atributos del servicio. Posteriormente, la organización podrá identificar las diferentes tipologías de destinatarios del servicio y segmentarlos, atendiendo a las diferentes necesidades y expectativas con respecto al servicio/producto.

9. Subcriterio 5e: Gestión y mejora de las relaciones con el ciudadano, recabando información de éste.

La organización pública deberá identificar las expectativas con respecto al servicio y las percepciones de los ciudadanos con respecto a la calidad recibida. Para ello deberá disponer de sistemas formales de seguimiento, control y evaluación periódica de la calidad del servicio que permitan articular mecanismos de ajuste y mejoras oportunas y ágiles.

Dichos mecanismos, se deberán articular tanto alrededor de la obtención de la opinión o percepción de los ciudadanos, como en torno al análisis de indicadores de rendimiento.

10. Subcriterio 4e: Información y conocimiento, dirigido a la innovación y creatividad.

La actividad propia de la Administración Pública depende enormemente de su orientación a la creación y uso del conocimiento. La optimización de la gestión de la información y la dirección del conocimiento implican que la organización desarrolle un proceso sistemático de captar e incorporar, generar, adaptar, estructurar y almace-



nar, transmitir y reutilizar la información y conocimiento adquirido, con el objetivo de aprovechar dicho capital intelectual, diseñar y desarrollar apropiadamente su estrategia y permitir su actualización y mejora continua.

La organización pública deberá identificar los ámbitos en los que la gestión de la información y conocimientos resultan factores críticos, así como la información relevante dentro de dichos ámbitos.

Al mismo tiempo, identificará las necesidades de información en cada puesto de trabajo y define los mecanismos adecuados para gestionar la transmisión de la misma.

A continuación, deberá desarrollar mecanismos para la captación e incorporación de la información adecuada relativa a los resultados alcanzados, estableciendo un feedback o retroalimentación que permita la toma de decisiones para realizar los ajustes y mejoras adecuados.

11. Criterios Resultados obtenidos en los agentes facilitadores, analizados a través de la evaluación de:

La consecución de objetivos previstos,

El ámbito de consecución de los objetivos, contemplado de una forma holística,

Las tendencias positivas, buen rendimiento y sostenibilidad de los mismos,

El principio de causalidad o relación causa-efecto. Es decir, los resultados deberían ser consecuencia de un adecuado enfoque de los criterios agentes facilitadores,

Las comparaciones temporales de la organización consigo misma, con relación a otras organizaciones consideradas modelo a seguir y a similares.

## 5. LA AUTOEVALUACIÓN EFQM: UNA REFLEXIÓN SOBRE LOS PUNTOS FUERTES Y ÁREAS DE MEJORA DE LA ORGANIZACIÓN

La autoevaluación supone un potentísimo instrumento que provoca el afloramiento o emergencia de conocimiento en la organización, en forma de puntos fuertes y áreas de mejora. La autoevaluación remueve las conciencias de la organización y, a continuación las estimula e imbuje en un torrente hacia la acción a través de un Plan de acción.

La incorporación del aprendizaje adquirido tras la evaluación en desarrollo de planes de mejora, otorga un carácter dinámico al modelo, que le capacita para emprender una dirección estratégica adaptativa.

La autoevaluación permite realizar un examen global, sistemático y regular de las actividades y resultados de una organización comparados con el Modelo EFQM. Proporciona un enfoque objetivo, riguroso y estructurado para el diagnóstico e impulso de la mejora continua. Nos atreveríamos a decir que el propio Modelo adquiere vida propia y tutoriza a la organización a lo largo del proceso de auto-reflexión. Reflexión que en sí misma también se convierte en un proceso de transmisión del conocimiento que alberga el modelo EFQM a las personas que intervienen en la misma.

Como resultados de dicho proceso, la organización pública podrá definir unos puntos fuertes (elementos facilitadores y “palanca para avanzar”) y unas áreas de mejora. A partir de dichos elementos, se podrá diseñar un plan de actuación estratégica que defina las líneas de acción y las ordene atendiendo al nivel de prioridad e impacto en la organización, asigne recursos y responsables de la implantación y que, además, incluya medidas de seguimiento y control del progreso de las acciones a implementar y la evaluación de los resultados.

Por otra parte, la autoevaluación permite el llevar a cabo un análisis comparativo o “benchmarking” con relación a los competidores o a otras organizaciones consideradas modelo a seguir por sus buenas prácticas.

La generación de conocimiento fruto de un proceso de autoevaluación posee dos vertientes. Una primera vertiente, desde dentro de la propia organización, provocando el afloramiento de sus puntos fuertes y áreas de mejora. La segunda fuente de conocimiento, proviene de la actuación del Modelo EFQM como tutor, transmitiendo conocimiento “desde fuera” de la organización, en forma de mejores prácticas o modelos a seguir.

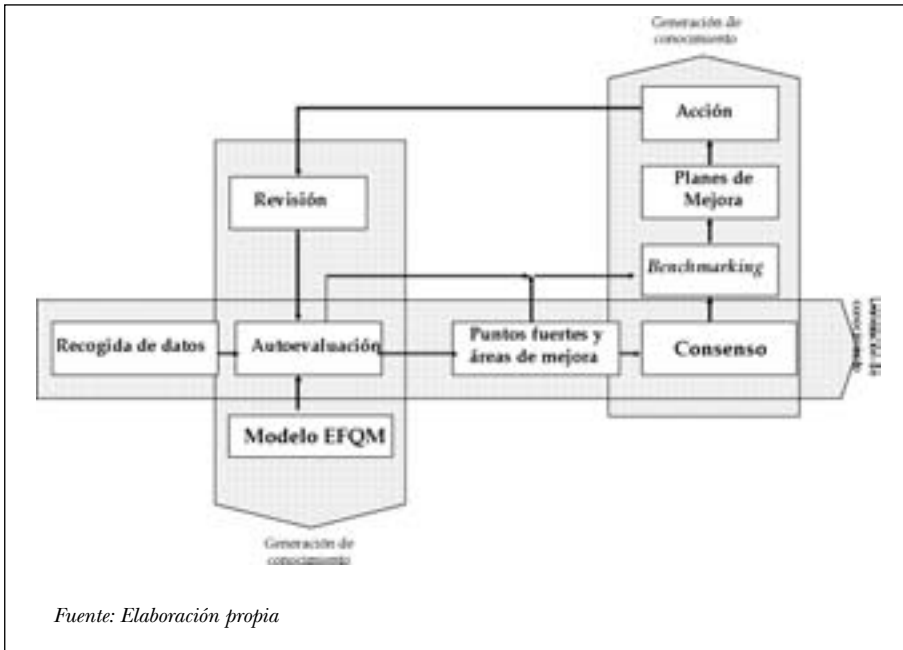


Figura 6. Vectores de generación de conocimiento en el proceso de autoevaluación EFQM

Por ende, la autoevaluación provoca interacciones entre las personas, que reunidas en torno al Modelo, en el marco de grupos de evaluación o mejora, son involucradas en el proceso y conducidas a entenderse y consensuar un diagnóstico. Ello supone la interacción, consistente en generación de ideas individuales, debate y controversia, defensa de posiciones y, finalmente, el consenso.

## 6. EL MODELO EFQM: INTEGRADOR DE LA INNOVACIÓN, EL APRENDIZAJE Y LA DIRECCIÓN DE CONOCIMIENTO EN LA MEJORA Y TRANSFORMACIÓN DE UNA ORGANIZACIÓN PÚBLICA

La innovación facilita un proceso de generación de ideas que permite desarrollar nuevos servicios, nuevos procesos de prestación de los mismos, la racionalización, simplificación y normalización de los procedimientos administrativos, o nuevos sistemas e interacciones entre la Administración y el ciuda-

dano; en suma la orientación continua del servicio público a las necesidades de la sociedad.

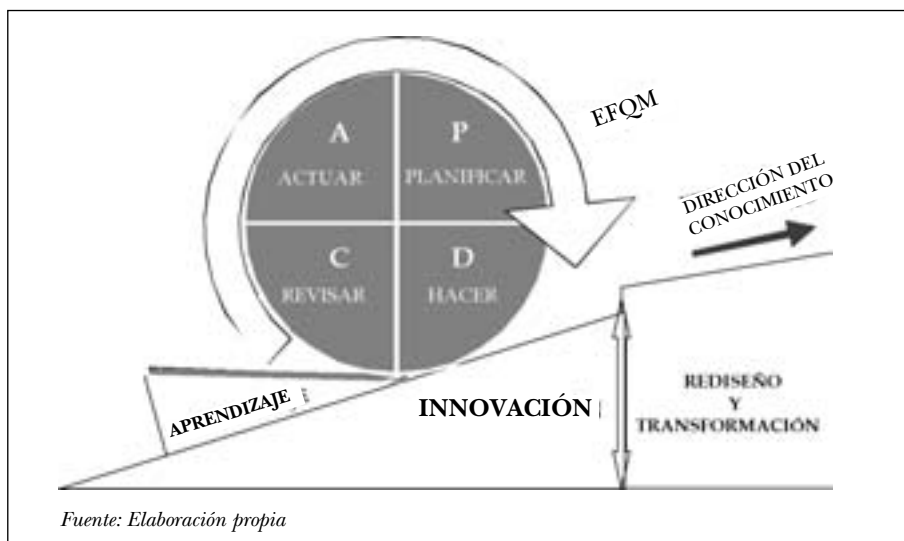


Figura 7. Vectores de generación de conocimiento en el proceso de mejora continua de una organización pública

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

- Acercar el servicio al ciudadano y reducir al máximo las diferencias entre sus necesidades y expectativas y la calidad del servicio realmente prestado por la organización pública.
- Adelantarse a las futuras necesidades de la sociedad y de sus ciudadanos.
- Gestionar la organización de forma eficaz, eficiente y flexible.

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

El Modelo EFQM de Excelencia constituye el motor para la innovación y la alineación del conocimiento y la estrategia al servicio de la consecución de la misión de la Administración pública, confiriéndola inteligencia propia, permitiendo su transformación o modernización continua, y anticipación a las necesidades cambiantes de la sociedad. El aprendizaje organizativo supone una condición necesaria para la autorrealización de la organización (Gardner, 1963) y es un factor básico de la supervivencia, actuando como “palanca” que impulsa y hace avanzar a la organización, optimizando el valor aportado a la ciudadanía y, por tanto, confiere a la Administración Pública la inteligencia que le es requerida.

## 7. CONCLUSIONES

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

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

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

La adopción de modelos universales de excelencia para la mejora de la gestión en las Administraciones Públicas constituye, al igual que en el sector privado, un instrumento valioso de búsqueda de la excelencia en los servicios que prestan, con el fin de cumplir al máximo las expectativas de los ciudadanos. En dicho sentido, la tendencia actual en nuestro entorno cultural más cercano y, en concreto, en el ámbito público en España, es hacia la adopción del Modelo EFQM de Excelencia de la European Foundation for Quality Management como modelo de referencia.

A lo largo del presente análisis, se ha podido comprobar como el Modelo EFQM ofrece valiosos instrumentos en apoyo de la Administración Pública en proceso de modernización, desde sensores que permiten a la organización comprender el entorno, sus circunstancias internas, hasta sistemas que per-

miten traducir la información en conocimiento, facilitando la regulación de su funcionamiento, su adaptación y anticipación a las necesidades de la sociedad. Asimismo, el corazón impulsor o motor de la mejora continua es el ciclo PDCA o esquema REDER (Resultados-Enfoque-Despliegue-Evaluación-Revisión). Dicho esquema impregna y permea de forma holística todo el modelo. Como consecuencia de la traducción en conocimiento de la información, la innovación y transformación, la organización aprende y avanza.

### 8. BIBLIOGRAFÍA

Bazaga, I. (1997): “El análisis de las políticas públicas”, en Bañón, R. y Carriello, E. (comps.), *La nueva Administración Pública*, Alianza Universidad Textos, Madrid, pp105-123.

Bueno, E. (2003): Ponencia pronunciada “*La cultura organizativa como facilitador o barrera en la incorporación de tecnologías emergentes para la innovación*” en la Jornada “Gestión empresarial de Tecnologías Emergentes”, organizada por la Fundación para el Conocimiento. Madri+d, el 28 de mayo de 2003, Madrid.

Bueno, E. (2000): “La dirección del conocimiento en el proceso estratégico de la empresa: información, complejidad e imaginación en el espiral del conocimiento”, en Bueno, E. y Salmador M.P. (Eds.): *Perspectivas sobre dirección del conocimiento y capital intelectual*, I.U. Euroforum Escorial, pp.55-56.

Bueno, E. y Morcillo, P. (1997): *Dirección por competencias básicas distintivas: Propuesta de un modelo de competitividad y evidencia empírica*, Documento IADE nº 51, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid.

EFQM (2003): *Modelo EFQM de Excelencia. Versión para el sector público y las organizaciones del voluntariado*, Club Gestión de Calidad, Madrid.

Gardner, J.W. (1963): *Self-Renewal: The Individual and the Innovative Society*, Harper & Row, Nueva York.

Goodstein, L.; Nolan, T.; y Pfeiffer, J.W. (1993): *Applied Strategic Planning*, McGraw Hill, Nueva York.

MAP (2000): *Libro Blanco para la Mejora de los Servicios Públicos*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.

- Martín Castilla, J.I. (2002): *En Busca de la Excelencia: El Modelo EFQM en la Comunidad de Madrid*, Comunidad de Madrid.
- Martín Castilla, J.I. (2004): *El modelo EFQM referente óptimo en la dirección estratégica de la Administración Pública orientada a la excelencia*, Tesis Doctoral leída el 14 de septiembre de 2004, UAM, Madrid.
- Mendoza, X. (1990): “Técnicas gerenciales y modernización de la Administración pública en España”, *Revista Documentación Administrativa*, nº 223, julio-septiembre, 1990.
- Morcillo, P. (1997): *Dirección estratégica de la tecnología e innovación. Un enfoque de competencias*, Cívitas, Madrid.
- Pfeffer, J. (1992): *Managing with Power*, Harvard University Press, Boston.
- Thompson, J.L. (1990): *Strategic management*, Chapman and Hall, Nueva York.
- Villoria, M. y Del Pino, E. (2001): *Manual de gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas*, Tecnos, Madrid.