

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR -MATRIZ
FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS Y CONTABLES

**TESIS DE MAGÍSTER EN ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS CON
MENCION EN GERENCIA DE LA CALIDAD Y PRODUCTIVIDAD**

**HACIA UN MODELO DE EXCELENCIA PARA LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL, INSTITUCIONAL Y
DEPENDIENTE DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA DEL ECUADOR**

ABOGADO HUGO FERNANDO AGUIAR LOZANO

DIRECTOR: ING. LUIS ERNESTO DONOSO, MSC.

QUITO, 2014

DIRECTOR:

Ing. Luis Ernesto Donoso, MSC.

INFORMANTES:

Ing. Rodrigo Saltos Mosquera, MBA.

Ing. Mariano Merchán Fossati, MBA

DEDICATORIA

A mi esposa Xime. Por tu ejemplo, dedicación, inteligencia y esfuerzo te mereces lo mejor. Siempre juntos, apoyándonos en todos nuestros sueños. Felices en nuestros logros, fuertes en nuestros momentos difíciles.

Te amo infinitamente.

AGRADECIMIENTO

A Dios, por todas las bendiciones; a mi esposa, quien ha sido y es la inspiración para vivir intensamente y ha llenado mi vida de felicidad; a mi padre, madre, hermana y hermano por acompañarme en este camino y por ser la motivación para lograr la excelencia.

A mi director de tesis por su apoyo desinteresado y por sus sabios consejos.

A todas las personas que han colaborado en la realización de este trabajo investigativo y en la culminación de este reto académico.

ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| RESUMEN EJECUTIVO..... | 1 |
| INTRODUCCIÓN..... | 2 |
| 1. ANTECEDENTES GENERALES | |
| 1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA..... | 7 |
| 1.1.1. Dimensión temática | 7 |
| 1.1.2. Dimensión espacial | 7 |
| 1.1.3. Dimensión temporal | 7 |
| 1.2. JUSTIFICACIÓN | 7 |
| 1.3. PROBLEMA..... | 10 |
| 1.3.1. Planteamiento del problema..... | 10 |
| 1.3.2. Formulación del problema | 14 |
| 1.3.3. Sistematización del problema..... | 14 |
| 1.4. OBJETIVOS..... | 15 |
| 1.4.1. General..... | 15 |
| 1.5. HIPÓTESIS DE TRABAJO..... | 15 |
| 1.6. METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN | 16 |
| 1.6.1. Marco metodológico | 16 |
| 1.6.2. Métodos y técnicas..... | 16 |
| 1.6.3. Fuentes | 17 |
| 1.6.4. Procedimiento metodológico | 17 |
| 2. FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA | 22 |
| 2.1. LA CONCEPTUALIZACIÓN DE LA CALIDAD | 22 |
| 2.1.1. Historia e importancia de la calidad..... | 22 |
| 2.1.1.1. <i>Los “gurús” de la calidad</i> | 24 |

| | |
|---|-----------|
| 2.1.1.2. <i>Evolución conceptual</i> | 29 |
| 2.1.1.2.1. <i>Excelencia en el desempeño</i> | 30 |
| 2.1.2. Concepto y definición de calidad | 32 |
| 2.1.2.1. <i>Perspectivas sobre el concepto</i> | 33 |
| 2.1.2.1.1. <i>La calidad desde la perspectiva del usuario</i> | 33 |
| 2.1.2.1.2. <i>La calidad como valor axiológico</i> | 33 |
| 2.1.2.1.3. <i>Desde la perspectiva con base en el bien o servicio</i> | 34 |
| 2.1.2.1.4. <i>Perspectiva de la utilidad del bien o servicio</i> | 34 |
| 2.1.2.1.5. <i>Perspectiva en base al diseño</i> | 34 |
| 2.1.2.1.6. <i>Perspectiva ecléctica de la calidad</i> | 35 |
| 2.1.2.1.7. <i>Calidad de servicios versus calidad de bienes</i> | 37 |
| 2.1.3. La calidad total y la administración de la calidad total TQM | 38 |
| 2.1.3.1. <i>Los principios de la calidad total</i> | 40 |
| 2.1.4. La calidad en los servicios | 42 |
| 2.1.4.1. <i>Elementos de la calidad en los servicios</i> | 43 |
| 2.1.4.1.1. <i>Escalas de medición de la calidad del servicio</i> | 45 |
| 2.1.4.2. <i>La calidad en el sector público</i> | 46 |
| 2.1.4.3. <i>Los servicios y los procesos en el sector público</i> | 47 |
| 2.2. LA CONCEPTUALIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA | 49 |
| 2.3. LOS NUEVOS ENFOQUES GERENCIALES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA | 50 |
| 2.3.1. <i>La gestión por procesos en la administración pública</i> | 51 |
| 2.3.2. <i>La gestión estratégica en las instituciones del sector público</i> | 52 |
| 2.3.3. <i>El benchmarking en el sector público</i> | 53 |
| 3. PREMIOS Y MARCOS DE REFERENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN DE LA CALIDAD TOTAL (MODELOS DE EXCELENCIA EN EL DESEMPEÑO) | 56 |
| 3.1. <i>VISIÓN SISTÉMICA</i> | 56 |

| | |
|---|-----|
| 3.1.2. NORMA ISO 9000 | 58 |
| 3.1.3. Modelos de excelencia | 61 |
| 3.1.3.1 <i>Malcolm Baldrige</i> | 63 |
| 3.1.3.1.1 <i>Criterios para la excelencia en el desempeño</i> | 64 |
| 3.1.3.2 <i>Modelo de Excelencia EFQM</i> | 69 |
| 3.1.3.2.1. <i>Criterios para la excelencia en el desempeño</i> | 71 |
| 3.1.3.3. <i>Modelo Iberoamericano de Excelencia</i> | 75 |
| 3.1.3.3.1. <i>Criterios para la excelencia en el desempeño</i> | 78 |
| 3.1.3.4. <i>Marco Común de Evaluación (CAF)</i> | 83 |
| 3.1.3.4.1. <i>Principios de Excelencia</i> | 87 |
| 3.1.3.4.2. <i>Criterios para la excelencia en el desempeño</i> | 88 |
| 3.2. REFLEXIÓN SOBRE LA NECESIDAD DE LA APLICACIÓN DE LOS MODELOS DE EXCELENCIA | 96 |
| 4. ANÁLISIS SITUACIONAL DEL ECUADOR | 97 |
| 4.1. CONTEXTO GENERAL | 97 |
| 4.1.1. El Ecuador en cifras | 102 |
| 4.1.1.1. <i>Cifras macroeconómicas y socioeconómicas</i> | 102 |
| 4.1.1. 1.1. <i>Sector Público</i> | 115 |
| 4.1.1.1.2. <i>Servicios Públicos</i> | 128 |
| 4.1.2. Reflexiones | 135 |
| 5. HACIA UN MODELO DE EXCELENCIA PARA LAS ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL, INSTITUCIONAL Y DEPENDIENTE DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA | 138 |
| 5.1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL, INSTITUCIONAL Y DEPENDIENTE DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA | 138 |
| 5.2. EL PLAN NACIONAL PARA BUEN VIVIR | 145 |
| 5.3. HACIA UN MODELO DE EXCELENCIA PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL, INSTITUCIONAL Y DEPENDIENTE DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA (APCIDFE) | 146 |
| 5.3.1. Marco normativo de la calidad para la APCIDFE | 146 |
| 5.3.2. Hacia la excelencia en los servicios de la APCIDFE | 150 |
| 5.3.2.1. <i>El modelo de implementación para la excelencia</i> | 159 |
| 5.3.2.1.1. <i>Los factores críticos de éxito</i> | 162 |

| | |
|--|-----|
| 5.3.2.1.2. <i>Talento Humano</i> | 163 |
| 5.3.2.1.2.1. Modelo de Interacción del Talento Humano | 166 |
| 5.3.2.1.2.2. Los actores del modelo de interacción de talento humano..... | 167 |
| 5.3.2.1.3. <i>Materiales e instrumentos necesarios para el modelo de excelencia</i> | 168 |
| 5.3.2.1.4. <i>Acciones</i> | 170 |
| 5.3.2.1.5. <i>Proceso de aplicación de la autoevaluación en base al modelo CAF</i> | 171 |
| 5.3.2.1.5.1. Esquema de implementación y puesta en marcha del modelo de excelencia CAF.. | 173 |
| 5.3.2.1.5.2. Plan de acciones de mejora | 175 |
| 5.3.2.1.5.3. Modelos de Brechas de la calidad del servicio..... | 177 |
| 5.3.2.1.6. <i>Certificación y Premio a la Excelencia</i> | 179 |
| 5.3.2.1.7. Atribuciones de la SNAP y otros actores para la implementación de la Excelencia en las instituciones de la APCIDFE..... | 182 |
| 5.3.3. Componentes del esquema de intervención para la línea base | 184 |
| 6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES | 213 |
| 6.1. Conclusiones | 213 |
| 6.2. Recomendaciones | 217 |
| <i>Trabajos citados</i> | 220 |

RESUMEN EJECUTIVO

La calidad, si bien es un término de uso común, tiene diferentes acepciones, todo depende de la perspectiva y con rigurosidad con la que se lo aborda. La gerencia de la calidad total ha tenido su desarrollo en la industria de la manufactura y posteriormente ha pasado al sector de los servicios. Tanto en organizaciones privadas como públicas la gerencia de la calidad juega un rol importante; en las administraciones públicas su rol cada vez es más preponderante. En este sentido, en este trabajo investigativo se realiza un recorrido por la evolución de la calidad a lo largo de los años, y sus mayores influencias a nivel internacional. Se prosigue con la profundización de las organizaciones de excelencia, tanto modelos de evaluación y premios, como el Malcolm Baldrige, EFQM, CAF, Iberoamericano. Para aterrizar la fundamentación teórica de la nueva administración pública, con gran influencia de la gerencia de la calidad, es preciso entender el contexto en el que se aplicará una propuesta de aplicación del modelo de excelencia para la Administración Pública Central, Institucional y Dependiente de la Función Ejecutiva del Ecuador; por lo tanto, se abordan temas macroeconómicos, indicadores sociales, estadísticas de la gestión pública, que permitan analizar la madurez del país a nivel institucional. Finalmente, el objetivo principal de esta tesis es proponer un esquema de implementación de un modelo de excelencia que se adapte a las condiciones de nuestro país. Es decir, se ha tomado como base al Modelo CAF de Excelencia y al Premio Iberoamericano de Calidad para desarrollar una propuesta viable hacia la autoevaluación de las instituciones públicas de la Función Ejecutiva, y medir su nivel de madurez hasta lograr entidades de excelencia. Esto permitirá consolidar los esfuerzos que se realizan actualmente a nivel del sector público para mejorar la prestación de los bienes y servicios públicos que los ciudadanos recibimos en nuestra interacción diaria con el Estado.

Palabras claves: Calidad, Modelo de Excelencia, Administración Pública, Ecuador.

INTRODUCCIÓN

La calidad no es un concepto nuevo en las organizaciones modernas. La calidad ha sido objeto de reflexión y ha estado presente en todas las manifestaciones de la obra del ser humano, inclusive en el Código de Hammurabi se hablaba ya de calidad. La búsqueda de perfección por parte del ser humano es incesante; por lo tanto, con la complejidad que ha adoptado el mundo actual, la calidad ha dejado de ser un problema exclusivamente técnico, relacionado a productos industriales: se ha convertido en un fundamento clave de la estrategia empresarial, y más aún de la estrategia estatal frente a los ciudadanos.

Tal como lo manifiestan James Evans y William Lindsay (2008), “El bienestar económico y la supervivencia de empresas y naciones dependen de la calidad de los bienes y servicios que producen, lo cual depende fundamentalmente de la calidad de la fuerza de trabajo y las prácticas administrativas que definen la organización” (pág.1).

Si bien es cierto, la calidad en el sector público, tanto en los gobiernos centrales como en los locales, no ha alcanzado un crecimiento e impulso como el que ha tenido en el sector privado; sin embargo, poco a poco se han ido acogiendo las ideas y los mecanismos usados en las empresas para ser adaptados a las instituciones públicas. El Ecuador no es ajeno a esta tendencia, y ha habido una creciente adopción de los principios de la calidad en sus operaciones. En este sentido, antes de que el término “nueva administración pública” se acuñara, este nuevo modelo para el sector público tuvo varios apelativos; algunos de ellos son: “gerencialismo”, “administración pública basada en el mercado”, “paradigma post-burocrático”, “gobierno empresarial”, entre otros (Katsamunska, 2012).

La “nueva administración pública” está orientada a los resultados; se enfoca en los clientes, los productos y servicios entregados. Es decir, se enfoca en la administración por objetivos y la gestión por rendimientos, el uso de mecanismos tomados del sector privado, en lugar de tener un manejo centralizado, lo que se ejemplifica en una gestión competitiva y de elección, que permite tener un mejor sentido de autoridad, responsabilidad y transparencia.

La administración pública tradicional fue creada para ser aplicada a un Estado en base a conceptos de estabilidad y predictibilidad, en un ambiente relativamente estático y, por lo

tanto, la administración pública no estaba preparada para enfrentar nuevos retos y, adicionalmente, era reticente al cambio. Actualmente, las distintas administraciones públicas tienen que ajustarse y adaptarse rápidamente, a veces a cambios impredecibles y ambientes altamente volátiles.

En este sentido, un sistema es un conjunto de elementos que interactúan y se retroalimentan entre sí para lograr un objetivo común. Todas las organizaciones son entidades complejas en las que los procesos, gente e infraestructura interactúan mediante el intercambio de información, materiales, gente y dinero, independientemente de si son públicas o privadas. En este contexto, la visión sistémica que las organizaciones aceptan como algo necesario para su buena dirección es muy difícil de ser llevada a la práctica.

Toda organización busca crear valor para sus grupos de interés; esto lo logra a través del uso inteligente de sus procesos y sistemas, pero de acuerdo a las estrategias planteadas para este propósito. En este sentido, la teoría de la calidad total ha sido la base para lo que se conoce como modelos de administración por calidad total, modelos de excelencia en la gestión o modelos para la competitividad organizacional (Cantú Delgado, 2011).

Los modelos de gestión por la calidad total que promueven los premios de calidad son conocidos también como modelos de excelencia. Éstos se han convertido en herramientas que permiten acelerar el proceso de cambio cultural en las organizaciones, y constituyen una guía para lograr el mejoramiento continuo de las organizaciones.

Ahora bien, resulta, por decir lo menos, interesante, que en referencia a los modelos de excelencia, ni siquiera en el glosario de términos de éstos se proporciona una definición nominal, específica, analítica u operativa de la palabra “excelencia”. El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española lo define como “superior calidad o bondad que hace digno de singular aprecio y estimación algo”. Definición que puede ser tangencial pero que no congloba el alcance del término en los modelos. Sin embargo, una lectura a profundidad de los modelos sugiere que la excelencia es la consecuencia necesaria de la alineación de los objetivos organizativos, enmarcados en una estructura de valores, estableciéndose una relación causa efecto entre los factores *inputs* (liderazgo) y los factores *output* (resultados de la organización). En suma, se habla de la excelencia como la gestión excepcional en las

organizaciones y la obtención de resultados (Ministerio de Administraciones Públicas, 2006).

Si bien es cierto existen muchos modelos de excelencia, no podemos dejar de mencionar el Malcolm Baldrige, el EFQM, el Modelo Iberoamericano y el Marco Común de Evaluación (más conocido como Modelo CAF) los cuales tienen muchas similitudes puesto que tienen un objetivo común y una misma naturaleza.

Es importante tomar en cuenta que las administraciones públicas, así como las empresas privadas, enfrentan retos cada vez más grandes y complicados. Se han realizado ingentes esfuerzos para implementar nuevas técnicas y metodologías que mejoren la eficiencia, eficacia y responsabilidad económica y social de las organizaciones públicas. Se han utilizado diferentes enfoques a través de todo tipo de organizaciones públicas y en todos los sectores de responsabilidad pública. En Europa, por ejemplo, se llevaron iniciativas a nivel de la Unión, así como estatal, regional, autonómico y local, consiguiendo resultados variados, tanto de éxito como de fracaso.

En el año 2000, el Marco Común de Evaluación (CAF) fue presentado como primera herramienta europea de gestión de la calidad, especialmente diseñado y desarrollado para el sector público. Se trata, nada más y nada menos, que de un modelo general, sencillo, accesible y fácil de usar, ya que está dirigido a todo tipo de organizaciones en el sector público, y abarca casi todos los aspectos de la excelencia organizacional (AEVAL, 2013).

Se ha escogido como referente para el caso ecuatoriano el Marco Común de Evaluación (CAF), ya que es una herramienta de gestión de la calidad total, desarrollada por y para el sector público, e inspirado en el Modelo de Excelencia de la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad (EFQM). Se basa en la premisa de que los resultados excelentes en el rendimiento de cualquier organización, en los ciudadanos-clientes, en las personas y en la sociedad se alcanzan por medio de un liderazgo, que dirija una estrategia y planificación, las personas, las alianzas, los recursos y los procesos (AEVAL, 2013).

Los modelos de excelencia manejados en los premios de calidad son una buena guía de inicio si se desea implantar un sistema de calidad; sin embargo, cada organización deberá conocer sus propias circunstancias para hacer al modelo los ajustes pertinentes con la idea

de que se potencia su utilidad. El uso de estos modelos ayuda a encontrar más rápidamente la dirección correcta hacia la competitividad y el incremento de bienestar de los individuos relacionados con los grupos de interés, ya sean accionistas, empleados, proveedores, clientes o la sociedad en general (Cantú Delgado, 2011).

Tal como lo establecen los preceptos de la nueva gerencia pública, en la actualidad los ciudadanos deben ser vistos como los clientes de la acción real del Estado, por lo que éste debe vigilar que, a través de la administración pública, se les proporcione programas, políticas, y servicios públicos de alta calidad, entendida como la diferencia positiva entre la percepción de los servicios recibidos y la expectativa previa a su consumo (Torres, 2011).

Si bien hay muchas maneras para impactar el crecimiento económico a través de reformas de corto plazo, o de más largo plazo, el gobierno tiene un rol que cumplir toda vez que las políticas públicas, en su mayoría, son diseñadas e implementadas desde el sector público. En este sentido, políticas públicas de calidad se traducen en mejoras para los ciudadanos. Y la calidad de las políticas públicas depende, entre otras cosas, de las personas que trabajan en el sector público. Por ello, la capacidad de gestión y el hecho de poder tener instituciones de excelencia son factores relevantes para poder avanzar a mayores niveles de desarrollo económico.

Un ejemplo de lo anterior son los resultados sociales que ha mostrado el Ecuador en los últimos años. Una forma de medirlos es el índice de desarrollo humano (IDH), elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el cual se basa en un indicador social estadístico compuesto por tres parámetros: vida larga y saludable, educación y nivel de vida digno. Si en el año 2007 dicho indicador era de 0,688, en el año 2012 dicha cifra ascendió a 0,724 ubicando a Ecuador en términos relativos en posiciones superiores a las mostradas hace cinco años atrás.

De conformidad al Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, en su objetivo 3 el Estado busca: “Mejorar la calidad de vida de la población”. Adicionalmente, de manera relevante, la Constitución consagra el rol del Estado como proveedor de servicios públicos y como garante de que su provisión, pública o privada, responda a los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad,

regularidad, continuidad y calidad (art. 314).

Por lo expuesto, en la presente tesis se plasma una propuesta de implementación del modelo de excelencia ecuatoriano, basado en el Modelo CAF y en el Premio Iberoamericano. Es preciso reforzar la idea de que la Secretaría Nacional de la Administración Pública (SNAP) debe tener como objetivo principal de su razón de ser conseguir la eficiencia de las instituciones de las entidades y organismos de la APCIDFE, a través de políticas y procesos que optimicen la calidad, la transparencia y la calidez del servicio público, y pretende que hasta el año 2017 la Función Ejecutiva sea un referente regional de eficiencia en la gestión, a través de políticas, procesos y sistemas de calidad, gobierno electrónico, desarrollo del talento humano y mejoramiento de los índices de transparencia (SNAP, 2013).

Consecuentemente, se ha logrado la intención de esta investigación que busca integrar los esfuerzos que se han venido realizando en consideración a la realidad del Ecuador, para pensar en su adaptabilidad, diseñando una estrategia de acuerdo a las condiciones y capacidades existentes para promover al máximo la excelencia y calidad en los servicios que prestan las organizaciones y entidades de la APCIDFE, para lo cual es necesario establecer niveles de certificación y un premio nacional de la calidad. Así los niveles de excelencia serán, en principio, orientados por un modelo de excelencia ecuatoriano basado en el modelo CAF, según los cuales se atribuirá la remuneración variable, conforme lo previsto para lograr los objetivos por parte de las organizaciones públicas hasta el año 2017, como incentivo al desarrollo organizacional.

1. ANTECEDENTES GENERALES

1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1.1. Dimensión temática

Como tema central de la disertación se ha seleccionado a la calidad, para lo cual se profundizará en el análisis de los modelos de calidad total y excelencia para las entidades del sector público.

1.1.2. Dimensión espacial

La investigación se realizará respecto a las entidades de la Administración Pública Central, Institucional y Dependiente de la Función Ejecutiva del Ecuador.

1.1.3. Dimensión temporal

En cuanto a la delimitación temporal de la investigación se hará énfasis en el período desde inicios del año 2007 hasta marzo del 2014.

1.2. JUSTIFICACIÓN

- **Relevancia social:** La calidad ha sido objeto de reflexión y ha estado presente en todas las manifestaciones de la obra del ser humano, inclusive en el Código de Hammurabi se hablaba ya de calidad. La búsqueda de perfección por parte del ser humano es incesante; por lo tanto, con la complejidad que ha adoptado el mundo actual, la calidad ha dejado de ser un problema exclusivamente técnico, relacionado a productos industriales, y se ha convertido en un fundamento clave de la estrategia empresarial, y más aún de la estrategia estatal frente a los ciudadanos.

En su afán por mejorar la calidad de vida de los ecuatorianos y ecuatorianas, el gobierno considera clave el rol del Estado en proveer productos y servicios de calidad a la ciudadanía. El Gobierno ecuatoriano, desde el año 2007, ha comenzado un proceso de transformación del Estado, a través del desarrollo de reformas que permitan incrementar la efectividad y eficiencia de las políticas públicas.

En este proceso, y en el marco de los actuales desafíos, se ha considerado relevante crear un Modelo de Calidad o un Modelo de Excelencia que articule, impulse y oriente las diferentes acciones y lineamientos realizados, para lograr cambios radicales en la operación y ejecución de las instituciones públicas.

El liderazgo que debe generar el Estado reconoce conveniente distinguir entre las funciones de definición y de ejecución de las políticas, así como el ejercicio de los roles de juez y fiscalizador, o de ejecución y evaluación. Para la evaluación de la calidad de los servicios se debe tener en cuenta la evaluación desde la perspectiva ciudadana y desde la perspectiva organizativa. Para ello es necesario comprender el rol de las distintas instituciones. En este sentido, y pensando desde la ciudadanía, la relevancia, dada la interacción cotidiana, está en los servicios. Por lo anterior, se deben establecer los lineamientos generales de los servicios, impulsando la mejora permanente de las instituciones de la Administración Pública Central, Institucional y Dependiente de la Función Ejecutiva, con el propósito de asegurar la satisfacción de las necesidades y expectativas de la ciudadanía con eficacia, eficiencia y calidad.

- Relevancia académica: Diseñar un modelo de excelencia para una estructura estatal, que comprenda la Administración Pública Central, Institucional y Dependiente de la Función Ejecutiva, permitirá ampliar la visión de instituciones normalizadoras, organismos de certificación e inspección y demás partes interesadas en los procesos de regulación de la calidad de los servicios.

Si bien es cierto existe la norma ISO 9001:2008, que proporciona los requisitos generales de un sistema de gestión de calidad, es imperativo considerar otros modelos de calidad o excelencia internacionales, o que hayan sido aplicados en otros países; no es suficiente adoptar normas ya establecidas, sino entablar un proceso de adaptación hasta crear un modelo propio que se ajuste a la realidad nacional. El ejercicio mental y académico está precisamente en modelar conceptualmente la gran estructura en la que se basará la calidad en el sector público. Por tanto, este trabajo de disertación es de gran utilidad a la comunidad

educativa de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y demás instituciones académicas, como referente de un modelo de calidad para el sector público en base a los lineamientos de la ISO, Malcolm Baldrige, Modelo CAF de excelencia modelo Iberoamericano de la Calidad y el modelo EFQM de excelencia.

- Relevancia personal: El gran reto de reproducir un modelo de excelencia para la Administración Pública Central, Institucional y Dependiente de la Función Ejecutiva del Ecuador significa mirar al futuro cercano, es la respuesta a una necesidad inminente. A nivel mundial se han venido generando propuestas, y en el Ecuador no han existido las iniciativas suficientes para aplicar un modelo de excelencia que funcione como fundamento y guía esencial para la consecución de los fines del Estado frente a la ciudadanía.

La originalidad y la innovación son parte esencial del ser humano, la curiosidad académica y científica nos llevan a proponer ideas que cambian las acciones de las personas. Es una gran propuesta, que lleva la teoría aprendida en el transcurso de la maestría y la aplica efectivamente con una visión pragmática. Si bien el común denominador en temas de tesis presentadas y aprobadas para este programa de postgrado han sido aplicadas a la empresa privada y versan, sobre todo, en implementación de sistemas de gestión de calidad, considero que ahora, con más ambición, busco brindar una solución efectiva a la ausencia de un modelo fundacional sobre la calidad en el sector público ecuatoriano, que resulta ser, muy cercano al día a día del ciudadano.

Como abogado y profesional que he servido en distintas áreas de la administración pública, con conocimiento profundo de las decisiones políticas y estrategias de mejora que se aplican en el Estado, aprovechando mi formación previa y experiencia, este tema me permitirá aportar positivamente a los cambios que considero necesarios en el tema de la calidad. Como ciudadano comprometido con la academia y con la consecución de la calidad, el aporte servirá para crecer tanto personalmente como profesionalmente, más allá de cumplir el anhelado deseo y meta de conseguir un título de MBA de esta prestigiosa Universidad.

1.3. PROBLEMA

1.3.1. Planteamiento del problema

La Constitución del Ecuador estipula en sus artículos 85 y 227 que las políticas públicas y prestaciones de servicios públicos se regirán por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, desconcentración, transparencia y evaluación. En este contexto se emite el Decreto Ejecutivo número 555 (noviembre 2010), dirigido al Proyecto Gobierno por Resultados, que persigue: i) obtener una gestión pública de calidad, orientada a resultados, centrada en el ciudadano, a quien se debe brindar productos, servicios y resultados; ii) mejorar la calidad de los servicios a la ciudadanía y el desarrollo del servidor público; y, iii) focalizarse en el cliente externo e interno, para que se comprenda sus necesidades actuales, satisfaga sus requerimientos y se esfuerce por exceder sus expectativas (Presidencia de la República, 2010). Complementariamente se diseñó el Modelo de Reestructuración, de implementación obligatoria en todas las entidades, instituciones y dependencias del Gobierno Central, que permite articular las diversas iniciativas de reforma al interior de las mismas.

El Modelo de Reestructuración es el conjunto de procesos, actividades y herramientas interrelacionadas en un sistema de gestión institucional fundamentado en políticas, mediante el cual se busca: i) consolidar e innovar a las instituciones de la Administración Pública Central bajo los principios constitucionales; ii) regular y optimizar con eficiencia la gestión de las mismas y los recursos del Estado; iii) mejorar la calidad de los servicios a la ciudadanía y el desarrollo del servidor público. Esto según el artículo 1 del Acuerdo Ministerial número 996, publicado en el Suplemento del Registro Oficial número 599 del 19 de diciembre del 2011 (Comité de Gestión Pública Interinstitucional, 2011).

Para lograr un estado de clase superior al servicio de las personas es necesario que las reformas y políticas implementadas respondan a lineamientos estratégicos comunes, con objetivos claros y resultados que sumen valor en el agregado económico y social. La planificación del Estado representa uno de los pilares base para el órgano público de calidad pues permite generar instituciones proactivas, renunciando al modelo reactivo que han seguido las instituciones durante muchos años. Planificar a largo plazo brinda a la

estructura pública la capacidad de anticiparse a las necesidades de sus ciudadanos sin tener que verse limitado por la capacidad de reacción del momento, y la capacidad de garantizar calidad en los servicios que entrega, en concordancia con las expectativas y aspiraciones de los usuarios; y determinar a tiempo las restricciones a las que se puede llegar a enfrentar. El Ecuador se ha hecho cargo de generar una planificación estructurada, lo que ha implicado que toda planificación a nivel institucional debe estar alineada al Plan Nacional del Buen Vivir.

En base al reporte realizado por el *World Economic Forum* para el período 2013 – 2014, “*Global Competitiveness Report*”, se observa que Ecuador se ubica en el puesto 71 de los 148 países que componen el ranking. El índice analiza factores como: requerimientos básicos (instituciones, infraestructura, entorno macroeconómico, salud y educación primaria), potenciadores de eficiencia (educación superior y perfeccionamiento, eficiencia del mercado de bienes, eficiencia del mercado del trabajo, desarrollo del mercado financiero, preparación tecnológica, y tamaño de mercado) y factores de innovación y sofisticación (sofisticación de los negocios, innovación). Es importante mencionar que el Ecuador pasó de estar en el lugar 101 en competitividad el año 2011 al lugar 71 en el año 2013 (World Economic Forum, 2013).

Por otro lado, la encuesta de Calidad de los Servicios Públicos, realizada por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) junto con el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), apunta a que los ciudadanos, en su rol de usuarios, califiquen la calidad de los servicios públicos del Ecuador. La encuesta permite disponer de información sobre las opiniones y las actitudes ciudadanas respecto de la calidad de los servicios públicos, facilitando la línea de monitoreo de éstos (SENPLADES, 2009b).

En general, las calificaciones de la calidad de los servicios públicos son intermedias. Al establecer una distinción entre usuarios y no usuarios, se observa que los usuarios tienden a calificar mejor la calidad pero sin que llegue a buena. Por su parte, los no usuarios podrían dejar de utilizar los servicios públicos por la “baja calidad” que le atribuyen, aun cuando podrían necesitarlos.

Adicionalmente, es necesario considerar que las organizaciones del sector público tienen la presión de entregar un amplio y complejo rango de servicios eficientes, económicos, equitativos, transparentes y cercanos. Los ciudadanos han forjado ciertos parámetros para los servicios en torno a su experiencia con el sector privado, lo que implica la incorporación de garantías de calidad al momento de prestarlos.

La norma ISO 9001:2008, elaborada por la Organización Internacional para la Estandarización (ISO), especifica los requisitos para un sistema de gestión de la calidad, lo que supone reducción de incidencias en la producción o prestación del servicio, aumento de la productividad, mayor compromiso con los requisitos del cliente y mejora continua. Sin embargo es necesario crear un modelo específico que pretenda también asegurar el producto o servicio entregado al ciudadano.

Actualmente el Estado ecuatoriano busca certificar los servicios públicos con normas enfocadas a la calidad. Es evidente que como normativa internacional se podría considerar a la ISO 9001:2008; para lo cual se deberá mejorar los servicios prestados e implementar sistemas de gestión de calidad (SGC) en los servicios públicos priorizados, para posteriormente replicar dichos sistemas en unidades prestadoras de servicios similares, a nivel nacional. Adicionalmente, se podría generar normativa específica bajo estándares nacionales y/o internacionales de calidad con pertinencia a cada servicio, con la finalidad de certificar los servicios en base al cumplimiento de su normativa técnica oficial. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que para la definición de planes de mejora, en cuanto a la calidad de los servicios públicos, es necesario primero conocer el estado o situación actual y la opinión del ciudadano-beneficiario-usuario de dichos servicios.

Cuando se habla de calidad existe una confusión en relación con los términos de calidad total, EFQM e ISO 9000. Aunque todos tienen como elemento común estar creados para la mejora de los resultados en las organizaciones, existen unas diferencias sustanciales: i) Calidad Total: Una filosofía en la que se busca la excelencia en los resultados de las organizaciones; ii) EFQM: European Foundation for Quality Model es una organización que se ha dedicado a llevar los principios de la calidad total para que sean aplicables a las organizaciones. Para ello ha desarrollado un modelo de gestión de la Calidad Total o Excelencia; iii) ISO 9000: Es una normativa desarrollada por la International Standard

Organization para el aseguramiento de los sistemas de calidad en las organizaciones. Las diferencias más importantes radican en que la calidad total es una filosofía, el modelo EFQM es un modelo de calidad total y la ISO 9000 es una norma que pretende asegurar la calidad en los sistemas (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION, 2014).

Además del modelo EFQM, en la actualidad, existe una propuesta denominada Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión, que se compone de nueve criterios y varios sub-criterios. Existe un proceso de autoevaluación que al igual que el modelo EFQM se utiliza el esquema REDER-resultados, enfoque, despliegue, evaluación y revisión- (EFQM, 2003).

Las administraciones públicas, así como las empresas privadas, enfrentan retos cada vez más grandes y complicados. Se han realizado ingentes esfuerzos para implementar nuevas técnicas y metodologías que mejoren la eficiencia, eficacia y responsabilidad económica y social de las organizaciones públicas. Se han utilizado diferentes enfoques a través de todo tipo de organizaciones públicas y en todos los sectores de responsabilidad pública. En Europa, por ejemplo, se llevaron iniciativas a nivel de la Unión, así como estatal, regional, autonómico y local, consiguiendo resultados variados, tanto de éxito como de fracaso.

La Red Europea de Administraciones Públicas fue un lugar de encuentro de los funcionarios de los Estados miembros de la Unión Europea, y evidenciaron las falencias en las instituciones públicas de su región, por lo que decidieron implementar una herramienta holística que permita a las instituciones de la administración pública la búsqueda de la mejora continua. En el año 2000, el Marco Común de Evaluación (CAF) fue presentado como primera herramienta europea de gestión de la calidad, especialmente diseñado y desarrollado para el sector público. Se trata, nada más y nada menos, que de un modelo general, sencillo, accesible y fácil de usar, ya que está dirigido a todo tipo de organizaciones en el sector público, y abarca casi todos los aspectos de la excelencia organizacional (AEVAL, 2013).

En este contexto, muchas organizaciones públicas se han marcado el objetivo estratégico de utilizar la evaluación de los servicios prestados como motor de mejora y modernización. Esto también ha impulsado la creación de modelos y herramientas de evaluación propias o mixtas, para su aplicación en la gestión de los servicios públicos, de forma que permitan identificar fiablemente los puntos fuertes y las áreas de mejora en la organización.

Por lo expuesto anteriormente, considero que es imprescindible definir un modelo con enfoque en la calidad de los servicios; es decir, es necesario crear un modelo único que recoja los requisitos establecidos por el Estado ecuatoriano y los estándares internacionales de calidad en esta materia, así como los requisitos de un sistema de gestión de calidad.

1.3.2. Formulación del problema

¿Qué modelo de excelencia sería el adecuado para garantizar que la Administración Pública Central, Institucional y Dependiente de la Función Ejecutiva brinde servicios de calidad a la ciudadanía?

1.3.3. Sistematización del problema

- ¿Qué iniciativas exitosas se han implementado en otros países para garantizar la excelencia de las instituciones públicas que proveen servicios públicos?
- ¿Qué iniciativas, esfuerzos y proyectos ha realizado el Estado Ecuatoriano para mejorar la calidad de los servicios que brinda?
- ¿Se han definido los estándares para un servicio de calidad?
- ¿Cuáles deberían ser los lineamientos generales para asegurar la satisfacción de las necesidades y expectativas de la ciudadanía, respecto a los servicios que oferta la administración pública central?
- ¿Cuáles son los criterios que debería contemplar un modelo de excelencia enfocado a las instituciones que proveen servicios públicos? ¿Cómo se determina la relevancia de los criterios para priorizarlos? ¿Cuáles son los criterios de evaluación?
- ¿Es posible la implementación de un modelo de excelencia en las instituciones de la administración pública del Ecuador?

1.4. OBJETIVOS

1.4.1. General

Proponer la implementación de un modelo de excelencia enfocada en la calidad, que sea adecuado y que permita el mejoramiento de las instituciones de la Administración Pública Central, Institucional y Dependiente de la Función Ejecutiva del Ecuador, y que, por lo tanto, exista un mejoramiento en la calidad de los servicios que éstas brindan al ciudadano.

1.4.2. Específicos

Determinar y analizar el contexto teórico de la calidad, gerencia de calidad total y modelos de excelencia en la gestión.

- Establecer los esfuerzos emprendidos a nivel internacional y nacional para el mejoramiento de la calidad de los servicios públicos.
- Determinar los lineamientos y estándares generales para la implementación de un modelo de excelencia, que permita proveer servicios públicos de calidad que satisfaga las necesidades y expectativas de la ciudadanía.
- Analizar la situación macroeconómica, social y de la gestión pública del Ecuador como un estado proveedor de servicios y bienes públicos.
- Establecer la estructura y los criterios del modelo de excelencia para las instituciones de la Administración Pública Central, Institucional y Dependiente de la Función Ejecutiva del Ecuador.

1.5. HIPÓTESIS DE TRABAJO

Un modelo de excelencia para las entidades de la Administración Pública Central, Institucional y Dependiente de la Función Ejecutiva que prestan servicios públicos debe estar alineado a los grandes objetivos nacionales, y debe conseguir la satisfacción de necesidades y expectativas de la ciudadanía; además, un modelo de excelencia debe garantizar la eficiencia y eficacia; por lo tanto, para que se brinden servicios de calidad es

indispensable contar con un modelo creado específicamente para las condiciones del país, tomando en cuenta los objetivos estratégicos y el grado de madurez de las instituciones.

1.6. METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

Para determinar la metodología de investigación empleada, en esta sección se exponen los pasos recorridos para desarrollarla, así como las técnicas utilizadas para recoger y analizar la información.

1.6.1. Marco metodológico

Este tema de investigación supone realizar el esfuerzo de una investigación descriptiva, la cual permitirá, en base a la recolección y análisis de datos, desarrollar una imagen clara del fenómeno, a partir de características primordiales y, además, predecir e identificar las relaciones entre las variables, correspondencias esenciales para determinar un modelo de gestión de excelencia para la calidad enfocada en la administración pública ecuatoriana.

En base a la investigación descriptiva, y bajo el supuesto de la hipótesis propuesta, se resume la información para un análisis de los resultados obtenidos, para el período de tiempo determinado, así como proponer la implementación de un modelo de excelencia en las instituciones de la Función Ejecutiva.

Para determinar un modelo de gestión de la calidad, tomando esta metodología como base se midieron las variables que lo determinan y que se derivan del mismo, para lo cual se especificaron sus propiedades y componentes más importantes. En base a la investigación descriptiva y sistemática, y bajo el mismo supuesto de la hipótesis propuesta, se resumió y analizó la información para lograr realizar una evaluación de los resultados obtenidos, así como proponer la implementación de un modelo de excelencia para la administración pública ecuatoriana.

1.6.2. Métodos y técnicas

Se utilizó el método inductivo, el cual permitió estudiar los fenómenos o problemas desde las partes hacia el todo; es decir, se analizó la normativa, estándares, programas, experiencias internacionales y nacionales exitosas respecto a los modelos de gestión de la excelencia, para poder llegar a un concepto aplicable al Ecuador, aterrizar a una realidad

propia, tener una propuesta que sirva como mecanismo constitutivo para gestionar servicios de calidad. Por otro lado, se realizaron entrevistas a expertos en temas de calidad y profesionales que se desenvuelven en el sector público y privado, con el propósito de recoger su opinión acerca de la definición de estándares de calidad y aplicación de modelos de excelencia.

1.6.3. Fuentes

La investigación se realizó en documentos públicos, proyectos y programas del sector público y organismos internacionales, así como en bibliografía proveniente de las entidades que han establecido modelos de excelencia o calidad total.

Como fuentes secundarias se utilizaron publicaciones, estadísticas y artículos pertinentes, respaldados por instituciones representativas. Como herramientas para obtener información adicional se recurrió a la Internet, libros de investigación, observaciones de los organismos de control y demás instituciones nacionales e internacionales con pertinencia en temas estadísticos macroeconómicos, temas de gestión de la calidad total, modelos y premios de excelencia entre otros.

1.6.4. Procedimiento metodológico

En el primer capítulo se exponen temas relacionados a los fundamentos de esta investigación: el problema, los objetivos, la hipótesis, la metodología y la fundamentación teórica, ya explicados.

En el segundo capítulo, sobre fundamentación teórica, se realiza una recopilación bibliográfica de autores e instituciones relacionadas con la calidad, la historia e importancia de la misma, tomando en cuenta que la calidad ha sido objeto de reflexión y ha estado presente en todas las manifestaciones de la obra del ser humano. El control de la calidad, tal como se lo conoce en la actualidad, tuvo su origen en el sistema de factorías que se desarrolló a partir de la Revolución Industrial. Se analiza el desarrollo y evolución del término, hacia el aseguramiento de la calidad, luego el control estadístico de la calidad hasta llegar al concepto de calidad total. Adicionalmente se mencionan a los principales gurús de la calidad y sus ideas (resumidas de manera didáctica) de autores como Deming, Juran, Ishikawa, Shigeo Shingo y Taguchi, entre otros.

El análisis de la evolución conceptual es necesario y se lo hace desde varias perspectivas teóricas. Adicionalmente se explica la temática de la excelencia en el desempeño, tomando en cuenta que el concepto de calidad ha evolucionado hacia el de excelencia, el mismo que alinea e integra las actividades de negocios y da como resultado la entrega de valor, en constante mejora, a los clientes y accionistas, y contribuye a la efectividad global y a la sostenibilidad organizacional.

En este mismo orden de ideas, se hace un análisis investigativo completo sobre los conceptos y definiciones de calidad, desde su sentido lato hasta los más complicados, y que dependen de cada perspectiva; por ejemplo, la perspectiva del usuario como valor axiológico, con base en el bien o en el servicio, desde la perspectiva de utilidad, desde la perspectiva del diseño. Se realiza una distinción conceptual entre la calidad del servicio y la calidad de los bienes. Por otro lado, se aborda el tema de la calidad total y la administración de la calidad total, para profundizar en sus principios.

La calidad en el sector público se la aborda desde distintas aristas, con una visión ecléctica que permite comprender la importancia de implementar sistemas de calidad para las organizaciones de la administración pública, con énfasis en los procesos y servicios públicos. Por lo tanto, fue necesario dedicar algunas páginas para abordar asuntos propios de la administración o gestión pública, y de las nuevas tendencias sobre la misma que la acercan a las mejores prácticas aplicadas en los sectores privados de la economía.

En el capítulo tercero se abordan y analizan en profundidad los Premios a la Excelencia y los Marcos de Referencia, más conocidos como los Modelos de Referencia en la administración de la Calidad Total, para lo que se utiliza una visión sistémica, considerando un conjunto de elementos que interactúan y se retroalimentan entre sí para lograr un objetivo común. También se analiza la Norma ISO 9000 y su familia de normas.

Adicionalmente se analizan los modelos de excelencia de gestión por la calidad total que promueven los premios de calidad, los que se han convertido en herramientas que permiten acelerar el proceso de cambio cultural en las organizaciones y constituyen una guía para el mejoramiento continuo de las organizaciones. Se realiza un recorrido desde el Premio Deming, se profundiza en Malcolm Baldrige, Modelo EFQM, Modelo CAF y Modelo

Iberoamericano, señalando su historia, sus criterios de evaluación, señalando que para el caso ecuatoriano se usará de manera primordial el Modelo CAF. En este capítulo se puede evidenciar la compatibilidad y similitud de todos estos esquemas.

El capítulo cuarto tiene una relevancia esencial, puesto que se realiza un análisis situacional del Ecuador, como país y como Estado, entendido éste como la administración pública del poder Ejecutivo. En base a los preceptos de la nueva gerencia pública, en la actualidad los ciudadanos deben ser vistos como los clientes de la acción real del Estado, por lo que éste debe vigilar que a través de la administración pública se les proporcione programas, políticas, y servicios públicos de alta calidad, entendida como la diferencia positiva entre la percepción de los servicios recibidos y la expectativa previa a su consumo. Se realiza una referencia a los avances en América Latina y referencias puntuales a la percepción ciudadana sobre los Gobiernos. Posteriormente presentamos al Ecuador en cifras, tanto macroeconómicas como socioeconómicas, con indicadores relevantes, que permiten situar al país en una perspectiva global de su situación; se evidencia una mejora en índices de inflación, PIB, tasas de desempleo, indicadores sociales de salud y educación y crecimiento económico, una estabilización de la economía en el período comprendido entre el año 2007 y 2014 en comparación con años anteriores.

El estudio que se realiza sobre indicadores del sector público se basa en la proforma presupuestaria anual y en la programación presupuestaria cuatrianual, con énfasis en los años 2013 y 2014. Posteriormente se realiza una comparación entre los proyectos del año 2006, tanto devengados como presupuestados, y por sectores del sector público, en lo social, desarrollo, producción, talento humano, etc. Adicionalmente se revisan los montos de contratación pública y la evolución del Presupuesto General del Estado, tanto en gasto corriente como en Inversión. Cuando se realizó un desglose de los rubros del gasto corriente desde el año 2007 hasta el 2013 se evidenció un crecimiento en el gasto público, sobre todo en rubros como sueldos y salarios y en la adquisición de bienes y servicios, que multiplicaron su monto. Se pone especial atención a los gastos realizados en consultorías y estudios, para tener una idea de la optimización del uso de los recursos públicos. Sobre la percepción de los servicios públicos por parte de los ciudadanos existe un interesante análisis en base a una encuesta nacional realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y

Censos, que ha servido para tener una idea de la percepción ciudadana sobre la actuación de la administración pública en determinados sectores. Finalmente se presentan reflexiones sobre los datos expuestos en este capítulo.

En el capítulo quinto se trabaja la idea de ir hacia un modelo de excelencia para las entidades de la Administración Pública Central, Institucional y Dependiente de la Función Ejecutiva; como primer punto se describe y define lo que significa esta parte del Estado. En base a un análisis de Derecho Constitucional y de Derecho Administrativo se limita el alcance de las competencias de la Función Ejecutiva; esto es importante puesto que permite delimitar el campo de acción. Adicionalmente se realiza una aproximación al Plan Nacional para el Buen Vivir, específicamente a lo relacionado con los objetivos y estrategias que buscan mejorar la calidad en la prestación de servicios públicos con el fin último de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Posteriormente se realiza un estudio del marco normativo de la calidad, enfocado solamente en la Administración Pública Central, Institucional y Dependiente de la Función Ejecutiva (APCIDFE), partiendo de la Constitución, las leyes relacionadas, decretos ejecutivos y acuerdos ministeriales y la Carta Iberoamericana de la Calidad. En este mismo orden de ideas, se realiza una profundización sobre el camino hacia la excelencia en los servicios que prestan las instituciones que pertenecen a la APCIDFE. En este sentido, se profundiza en los grandes esfuerzos como el Modelo de Reestructuración y Gobierno por Resultados, así como se mencionan las principales iniciativas que se han realizado a nivel de APCIDFE.

En la parte medular se desarrolla el modelo de implementación para la excelencia en las instituciones de la APCIDFE, siguiendo los principios y metodología del Modelo CAF; en este sentido es importante la explicación que sobre el modelo de implementación se realizó a lo largo de este capítulo, para lo que se consideraron los factores críticos de éxito, el talento humano requerido, los actores responsables, el modelo de interacción del Talento Humano, los materiales e instrumentos necesarios para el modelo de excelencia, esquema para el levantamiento estratégico de información de encuestas de percepción ciudadana, las acciones, el proceso de aplicación de la autoevaluación en base al modelo CAF, el esquema de implementación y puesta en marcha del Modelo de Excelencia CAF, el plan de acción de mejora, la certificación y premio a la excelencia en base al borrador de la Norma

Técnica de Certificación de la Calidad del Servicio en base a los niveles de madurez institucionales. Finalmente se realiza un recuento sobre los componentes del esquema de intervención para la línea base, en relación a los criterios de evaluación y los avances que ha hecho la APCIDFE.

Para terminar se exponen las conclusiones más relevantes del trabajo investigativo, y se presentan recomendaciones específicas sobre los puntos tratados.

2. FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA

2.1. LA CONCEPTUALIZACIÓN DE LA CALIDAD

Tal como lo manifiestan James Evans y William Lindsay (2008), “El bienestar económico y la supervivencia de empresas y naciones dependen de la calidad de los bienes y servicios que producen, lo cual depende fundamentalmente de la calidad de la fuerza de trabajo y las prácticas administrativas que definen la organización” (p. 1). Estas palabras no pueden ser más ciertas en una economía globalizada, en un mundo interconectado por tecnologías de la comunicación e información que aceleran las relaciones comerciales, así como las relaciones entre las distintas entidades, ya sean públicas o privadas, con el cliente y demás personas interesadas, conocidas como *stakeholders*. Un hecho inevitable es que en esta época, casi en cualquier parte del mundo, incluido Ecuador, la clave del éxito reside en ser competitivo, entendido como el éxito de la sociedad en la consecución de los “satisfactores” materiales y emocionales que le faciliten el vivir con calidad (Cantú Delgado, 2011).

2.1.1. Historia e importancia de la calidad

La calidad no es un concepto nuevo en los negocios modernos. La calidad ha sido objeto de reflexión y ha estado presente en todas las manifestaciones de la obra del ser humano, inclusive en el Código de Hammurabi se hablaba ya de calidad. La búsqueda de perfección por parte del ser humano es incesante, por lo tanto, con la complejidad que ha adoptado el mundo actual, la calidad ha dejado de ser un problema exclusivamente técnico, relacionado a productos industriales, sino que se ha convertido en un fundamento clave de la estrategia empresarial, y más aún de la estrategia estatal frente a los ciudadanos.

El control de calidad, tal como lo conocemos hoy en día, tuvo su origen en el sistema de factorías que se desarrolló a partir de la Revolución Industrial. Los métodos de fabricación en aquellos tiempos eran rudimentarios, los productos se elaboraban a partir de materiales

no estándar, con métodos tampoco estándar. Las únicas formas de control de la calidad eran las medidas de inspección de peso y dimensión, y en algunos casos de pureza. La forma más común de control de la calidad era la inspección que realizaba el comprador, con apego a la regla *caveat emptor* del derecho consuetudinario. Taylor es uno de los precursores de los conceptos de la calidad moderna (George, 1972).

En sentido general, el aseguramiento de la calidad se refiere a cualquier actividad planeada y sistemática dirigida a proveer a los clientes productos, ya sean bienes o servicios, de calidad apropiada, junto con la confianza de que los productos satisfacen los requerimientos de los clientes. A principios de la década de 1900, Henry Ford padre estableció muchas de las bases que ahora conocemos como “prácticas de calidad total”. Lo paradójico de este descubrimiento es que sucedió en el año de 1926 en una visita que los ejecutivos de *Ford Motor Company* realizaron a Japón. Precisamente el libro escrito por Ford y por Crowther, en 1926, había sido traducido al japonés y convertido en una especie de biblia industrial en ese país (Evans & Lindsay, 2008).

Más importante fue la contribución de Bell System, cuando creó un departamento de inspección, a principios de la década de 1900 en su filial *Western Electric Company*. Los pioneros del aseguramiento de la calidad (Walter Shewhart, Harold Dodge, George Evans y otros como Joseph Juran y W. Edwards Deming) eran miembros de este grupo. Estos pioneros no solamente acuñaron la terminología “aseguramiento de la calidad” sino que además crearon numerosas técnicas para mejorar la calidad. Desde ese punto la calidad pasó a convertirse en una categoría técnica por sí misma. Fue este grupo quien introdujo la era del control estadístico de la calidad (*statistical quality control, SQC*). Estas prácticas y metodologías serían acogidas por la industrial militar de los Estados Unidos en épocas de la Segunda Guerra Mundial. De esta manera el control estadístico se tradujo en tablas denominadas MIL-STD, es decir *military standard*, que aún se usan en la actualidad (Evans & Lindsay, 2008).

La Segunda Guerra Mundial marca un hito importantísimo en la historia del concepto de la calidad. Dos actores importantes en la economía mundial juegan un rol importante, por un lado los Estados Unidos y por otro Japón, que paradójicamente estuvieron en bandos contrarios y corrieron suertes distintas en sus afanes bélicos. En todo caso, la calidad de los

productos de uso civil en los Estados Unidos de América declinó ostensiblemente, a medida que los fabricantes trataron de satisfacer a la demanda de los bienes no militares que habían dejado de producirse durante la conflagración, tuvieron que generarse nuevas metodologías para el control de la calidad (Omachonu & Ross, 1995).

Asimismo, durante esta época dos asesores estadounidenses, Joseph Juran y W. Edwards Deming, presentaron a los japoneses las técnicas de control estadístico de la calidad para ayudarlos en sus esfuerzos de reconstrucción. Una parte importante de su actividad educativa se enfocaba en la alta dirección y no solamente en los especialistas de la calidad. Con apoyo de varios directivos, los japoneses lograron integrar la calidad en sus organizaciones y desarrollaron una cultura de mejora continua, que se conoce como *kaizen*. En el año de 1951 la Unión de Científicos e Ingenieros Japoneses (JUSE) instituyó el Premio Deming para premiar a las personas y empresas que cumplen con los estrictos criterios para la práctica de la administración de calidad (Evans & Lindsay, 2008).

2.1.1.1. Los “gurús” de la calidad

En Estados Unidos, los principales autores y precursores de los conceptos modernos de calidad total fueron W. Edwards Deming y Joseph Juran, y más recientemente Mikel Harry, creador de la popular metodología Seis Sigma. En Japón, Kaoru Ishikawa, Shigeo Shingo y Genichi Taguchi son los más importantes autores de una enorme lista que han enriquecido el tema (Cantú Delgado, 2011).

A Deming, quien es quizá el más conocido de los “precursores”, se le acredita haber popularizado en Japón el control de la calidad en los albores de 1950; es el padre del mundialmente famoso Premio Deming a la Calidad. Su influencia llegó a los Estados Unidos en la década de 1980 (Omachonu & Ross, 1995). En 1980 la NBC televisó el programa especial titulado “Si Japón puede... ¿por qué nosotros no?” El programa visto por mucha gente revelaba el papel clave de Deming en el desarrollo de la calidad de los productos japoneses, y muy pronto su nombre se volvió muy popular entre los directivos. Aunque Deming ayudó a transformar la industria japonesa tres décadas antes, no fue sino hasta después del programa de televisión que las compañías estadounidenses pidieron su ayuda (Evans & Lindsay, 2008).

Entre los aportes más relevantes, Deming define la calidad como “cero defectos, cero variaciones” (Omachonu & Ross, 1995, pág. 7), para lo cual se basa en el control estadístico de procesos como la técnica esencial para la resolución de problemas. Deming se enfoca en el mejoramiento del proceso, considerando que la causa de las variaciones en el proceso depende del sistema más que del trabajador. En este sentido, se postulan catorce puntos esenciales para la administración, que podemos resumir de la siguiente manera:

1. Crear un plan que permita concordancia de propósitos.
2. Adoptar una nueva filosofía de calidad.
3. Acabar con la dependencia de la inspección en masa.
4. Poner fin a la práctica de elegir proveedores con el único criterio del precio
5. Detectar los problemas y trabajar en la mejora continuamente.
6. Adoptar métodos modernos de capacitación en el trabajo.
7. Cambiar el enfoque centrado en las cifras de producción (cantidad) por uno enfocado en la calidad.
8. Desechar el miedo.
9. Derribar barreras que separan los distintos departamentos dentro de la organización.
10. No exigir productividad si no se proveen los medios para obtenerla.
11. Eliminar la obligación de cuotas numéricas en la producción.
12. Eliminar las barreras que erosionan el orgullo del trabajador sobre su propio trabajo.
13. Implementar sistemas de capacitación y formación vigorosos.
14. Crear una cultura de alta dirección que haga énfasis todos los días en los 13 puntos anteriores (Omachonu & Ross, 1995).

Por su parte Juran, que también fue invitado a Japón en el año de 1954 por la Unión de Científicos e Ingenieros Japoneses, expuso las ideas de la calidad como una responsabilidad de la gerencia, y la necesidad de establecer metas. Por otro lado, Juran define la calidad como la adecuación para el uso en términos de diseño, conformación, disponibilidad, seguridad y uso práctico, por lo que se incorpora una perspectiva del cliente

(Juran, 1951). A diferencia de Deming, Juran enfoca su atención en la administración vista desde la gerencia, y en métodos técnicos. De la misma forma definió 10 pasos para mejorar la calidad, que pueden ser resumidos de la siguiente manera:

1. Concienciar en cuanto a las oportunidades de mejorar.
2. Establecer metas de mejoramiento.
3. Organizarse para alcanzar esas metas.
4. Impartir capacitación.
5. Implementar proyectos para la resolución de problemas.
6. Comunicar los progresos.
7. Reconocer la labor de cada persona.
8. Informar los resultados.
9. Llevar un recuento del proceso.
10. Mantener el ímpetu haciendo que el mejoramiento anual sea parte integral de los sistemas y procesos habituales de la compañía.

De la misma forma que Juran y Deming, Armand Feigenbaum ganó popularidad por su trabajo con los japoneses, sin embargo su enfoque se centró en el control de la calidad total, que bien podría ser el precursor del concepto de administración de la calidad total, que se usa en la actualidad.

Philip Crosby, autor del libro *Quality is Free* (La calidad es gratuita), alcanzó popularidad a través de la Escuela Superior de la Calidad en Winter Park, Florida, fundada por él. Uno de sus señalamientos más célebres radica en la pérdida de casi el 20% de los ingresos de las empresas por cuestiones de mala calidad. Crosby define a la calidad como el fiel cumplimiento de los requisitos. Señala además que el sistema adecuado para lograr la calidad se basa en la prevención, no en la evaluación. La norma de desempeño consiste en reducir a cero los defectos y no solamente lograr una buena aproximación. La medición de la calidad es el precio que se paga por las discrepancias en relación con los requisitos y no un medio por obtener índices útiles (Crosby, 1997).

Al igual que Deming, Crosby plantea sus catorce puntos para la buena administración, que pueden ser resumidos de la siguiente manera:

1. Compromiso de la gerencia para lograr la calidad.
2. Equipo para el mejoramiento de la calidad.
3. Medición de la calidad.
4. Costo de la calidad, se deben determinar las áreas en donde se puede mejorar para ahorrar costos.
5. Conciencia de la calidad en toda la organización.
6. Acciones correctivas de acuerdo con los resultados de los puntos 3 y 4.
7. Planificación para lograr la meta de cero defectos.
8. Capacitación del supervisor.
9. El día de cero defectos. Lo que implica designar un día específico para anunciar a la organización que la compañía ha adoptado una nueva norma.
10. Establecimiento de metas de mejoramiento, cada individuo debe hacerlo.
11. Eliminación de las causa de error.
12. Reconocimiento público de las personas que alcancen las metas de calidad o que tengan un desempeño sobresaliente.
13. Consejos o grupos de calidad que permiten compartir experiencia, problemas e ideas.
14. Hágalo todo otra vez, quiere decir repetir los pasos del 1 al 13 (Omachonu & Ross, 1995).

No podíamos dejar de mencionar a Mikel Harris. Desde que la metodología Six Sigma se difundió a finales de la década de 1990, el término se ha convertido en una manera de referirse a los procesos que buscan niveles casi perfectos de calidad. Este personaje introdujo algunos procedimientos como el DMAIC y DMADV, el primero se traduce en: definir, medir, analizar, mejorar (*improve*) y controlar; éste tiene más bien una connotación económica. El segundo se traduce en definir, medir, analizar, diseñar y verificar; éste tiene una connotación de desarrollar nuevos productos o procesos (Cantú Delgado, 2011).

Mención importante debe recibir Kaoru Ishikawa; su visión se apoya en el control y el aseguramiento de la calidad; se pueden resumir algunas de sus ideas de la siguiente manera:

1. En cualquier industria controlar la calidad es hacer lo que se debe.
2. Un control de calidad que no demuestra resultados no es control de calidad.

3. La capacitación es un factor esencial del que no se puede prescindir.
4. Para poner en práctica la administración de la calidad total es necesario capacitar a todo el personal, sin excepción.
5. El control de calidad revela lo mejor de cada empleado.
6. Para alentar el estudio de la calidad se deben generar círculos de control de la calidad como parte del TQM.
7. Existen muchas diferencias entre las actividades del control de calidad japonés y el de los Estados Unidos, tanto a nivel administrativo como a nivel sociocultural (Cantú Delgado, 2011).

Otro personaje Japonés que dejó su huella indeleble en el ámbito de la calidad es Shigeo Shingo, este autor más conocido por su aporte al área de la optimización de la producción más que a la calidad total. Su argumento principal radica en que una de las principales barreras para optimizar la producción es la existencia de problemas de calidad. Su método SMED (cambio rápido de instrumental) funcionará óptimamente si se cuenta con un proceso de cero defectos; en este punto Shingo propone la creación del sistema *poka yoke*, que traducido significa a prueba de errores. A manera de síntesis se puede decir que el sistema *poka yoke* sirve para detectar problemas y eliminarlos inmediatamente, por lo que es indispensable la inspección de la fuente. De la misma manera, se implementó el sistema de chequeos sucesivos, que consiste en que un operario revisa la calidad del producto que pasa un proceso anterior y así sucesivamente. Finalmente, los sistemas de gestión de calidad, según Shingo, consisten en que todo el personal de la organización esté involucrado (Cantú Delgado, 2011).

Finalmente, otro de los precursores de la calidad, proveniente de Japón, Genichi Taguchi, propuso efectivas metodologías para reducir la variabilidad y el incremento en la habilidad de los procesos productivos, teniendo como resultado la disminución de artículos defectuosos. Taguchi introdujo sus ideas en los siguientes conceptos:

1. Función de pérdida, en la que cuanto mayor sea la variación de una especificación respecto al valor nominal, la pérdida monetaria crece exponencialmente y al final ese costo es transferido al consumidor.

2. Mejora continua, tanto del proceso productivo como la reducción de variabilidad.
3. Variabilidad, misma que también puede cuantificarse en términos monetarios.
4. Diseño del producto, en esta etapa se genera la calidad.
5. Optimización del diseño del producto.
6. Optimización del diseño del proceso.
7. Ingeniería de calidad, definida en línea y fuera de línea; la primera se centra en las actividades de manufactura, el control y corrección de procesos, la segunda se encarga de optimizar el diseño de los productos (Cantú Delgado, 2011).

Como se ha podido observar, todos estos grandes personajes coinciden en que la administración y el sistema son la causa de la mala calidad, no los trabajadores. Existen varios temas en común, a pesar de las obvias diferencias de sus planteamientos. Por ejemplo, se considera que la calidad es lo primero y los calendarios de trabajo son secundarios. Un programa de calidad requiere el esfuerzo y un compromiso a largo plazo de toda la organización, además de una importante inversión en capacitación. Otro punto esencial es el compromiso de la alta gerencia para generar un cambio en la cultura organizativa.

Los aportes de estos precursores han sido determinantes en el desarrollo de una cultura de calidad corporativa. Existen, definitivamente, muchos aportes de otros expertos, de distintas nacionalidades y en distintos momentos, sin embargo, no se podía dejar de mencionar a los más relevantes, cuya influencia se ve reflejada en el actual desenvolvimiento de la administración de la calidad, no solamente en el campo de la manufactura sino de los servicios.

2.1.1.2. Evolución conceptual

Como se pudo observar en las secciones anteriores, aunque inicialmente las iniciativas para la calidad se enfocaban en reducir defectos y errores en los productos y servicios mediante el uso de la medición, métodos estadísticos y otras metodologías para resolver problemas, las organizaciones comprendieron que no es posible lograr mejoras duraderas sin una atención significativa hacia la calidad de las prácticas administrativas del día a día. “En

otras palabras, reconocieron que “la calidad de la administración” es tan importante como la “administración de la calidad” (Evans & Lindsay, 2008, pág. 10).

En este orden de ideas, se produce entonces el cambio conceptual hacia la “administración de la calidad”, y poco a poco las organizaciones empezaron a integrar principios de calidad en sus sistemas administrativos y se popularizó la idea de una gestión o administración de la calidad total o *TQM (Total Quality Mananagement)*, por sus siglas en inglés. Esto implica pasar de una disciplina técnica estrecha basada en la ingeniería o la producción a una en la que cada aspecto de una organización era importante y, por lo tanto, el rol de la administración de empresas se convierte en el eje articulador de todas las técnicas o metodologías que puedan ser utilizadas con el afán de brindar calidad, no solamente como un producto final, sino en cada proceso.

Ahora bien, a pesar de toda la retórica y la fama que obtuvo en su momento la *TQM*, muchas organizaciones fracasaron, lo que se tradujo en resultados decepcionantes y en severas críticas de todos los expertos y el medio empresarial, sobre todo en los Estados Unidos. Pero es preciso entender que aunque las iniciativas de calidad pueden llevar al éxito en los negocios no pueden garantizarlo, y, por lo tanto, no se puede caer en la falacia de inferir que los fracasos en los negocios o las caídas repentinas en los precios de las acciones son el resultado de una mala calidad (Evans & Lindsay, 2008). Existen muchos otros factores y la relación de causalidad deberá ser analizada caso por caso.

2.1.1.2.1. Excelencia en el desempeño

Es innegable que el *TQM* cambió la forma de pensar de las organizaciones acerca de los clientes, recursos humanos y procesos de manufactura y servicios. El rol de todos los procesos y personas involucrados en una organización es fundamental para garantizar la calidad. El concepto de calidad ha evolucionado hacia el concepto de excelencia en el desempeño mismo, que “alinea e integra las actividades de negocios, da como resultado la entrega de valor en constante mejoría a los clientes y accionistas y contribuye a la efectividad global y la sostenibilidad organizacional” (Evans & Lindsay, 2008, pág. 11). Posteriormente analizaremos los distintos premios a la calidad, como el Malcolm Baldrige, EFQM, CAF, Modelo Iberoamericano de Excelencia, entre otros, que proveen marcos de trabajo para organizaciones que desean lograr altos niveles de excelencia en el desempeño.

Adicionalmente, ha tenido bastante acogida el concepto de Six Sigma, como un método enfocado al cliente y orientado a los resultados para el mejoramiento de los negocios. El Six Sigma integra diversas herramientas y técnicas de calidad que han sido aprobadas y validadas durante años.

El mercado global y la competencia nacional e internacional han logrado que las organizaciones en todo el mundo entiendan que su supervivencia depende de la alta calidad (Silverman & Propst, febrero 1999). La verdadera calidad requiere persistencia, disciplina y liderazgo firme comprometido con la excelencia. En el año 2005 la *ASQ (American Society of Quality)* identificó seis fuerzas clave que influirán el futuro de la calidad, las que se resumen a continuación (Phillips-Donaldson, enero 2006):

1. Globalización.- Las organizaciones estarán fuertemente influenciadas por las tecnologías de la información y comunicación, esto genera nuevas estructuras de comercio y cooperación.
2. Innovación, creatividad y cambio.- La calidad e innovación del diseño se ha convertido cada vez más en un factor que genera tasas de cambio inmediatas, así como sofisticación del cliente.
3. Subcontratación.- El trabajo cada vez se vuelve independiente del lugar y del espacio, por lo tanto, la calidad se extenderá de modo creciente a las redes de proveedores globales.
4. Sofisticación del consumidor.- Las altas expectativas de los consumidores actuales continúan en crecimiento. La calidad es necesaria pero ya no es suficiente.
5. Creación de valor.- Determinar la proposición de valor de cualquier producto, servicio o negocio requerirá la claridad y definición desde el punto de vista del accionista. El valor incluye sostenibilidad, resultados sociales, ambientales y financieros y eliminación de desechos.
6. Cambios en la calidad.- La calidad debe evolucionar desde un modelo de proceso a un método de sistema.

Como se puede observar, un punto importante a tomarse en cuenta es la perspectiva sistémica de la calidad. Efectivamente lo que ha sucedido es que los sistemas de

administración se integran cada vez más, por ejemplo la calidad, el ambiente, la seguridad y la salud. Actualmente se está enfocando también en la calidad de diseño que toma una función estratégica en el mundo de los negocios.

2.1.2. Concepto y definición de calidad

De conformidad a la definición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (DRAE) la palabra calidad proviene del latín *qualitas* y se define como la “propiedad o conjunto de propiedades inherentes a algo, que permiten juzgar su valor” (RAE, 2001). Pero esta definición no abarca lo que en nuestro estudio entendemos por calidad. La calidad, definitivamente, es un término difícil de conceptualizar o definir, ya que se mantiene en constante evolución y, por lo tanto, las definiciones se circunscriben al contexto temporal y espacial en el que se desarrolló.

La calidad puede ser un concepto confuso puesto que las personas tendemos a considerar la calidad en consideración a diversos criterios, que en muchas ocasiones tienen su asidero en sus funciones individuales dentro de la cadena de valor de producción-comercialización (Evans & Lindsay, 2008). Es preciso señalar que ni escritores, ni asesores, ni profesionales de los negocios concuerdan en una definición¹. Esto implica que también se deberán entender las perspectivas desde las cuales se ve la calidad.

Por los motivos señalados, una manera interesante de definir la palabra calidad implica entender sus diferentes definiciones, que van desde la calidad en general hasta el control de calidad, el control estadístico de calidad, el control total de calidad, el aseguramiento de la calidad, la administración por calidad total, la calidad Seis Sigma, etc. (Cantú Delgado, 2011).

¹ En un estudio realizado en 86 empresas del este de Estados Unidos, a las que se les pidió definir la calidad, se obtuvieron numerosas respuestas que incluían las siguientes: perfección, consistencia, eliminación de desperdicios, velocidad de entrega, observancia de las políticas y procedimientos, proveer un producto bueno y útil, hacerlo bien la primera vez, complacer o satisfacer a los clientes, servicio o satisfacción total para el cliente, etc. (Tamimi & Sebastianelli, 1996)

2.1.2.1. *Perspectivas sobre el concepto*

2.1.2.1.1. *La calidad desde la perspectiva del usuario*

Desde el punto de vista del consumidor o usuario se puede decir que la calidad abarca todas las cualidades con que cuenta un producto o un servicio, para ser de utilidad a quien los emplea; es decir, un producto o servicio es de calidad cuando sus características tangibles e intangibles pueden satisfacer las necesidades de los consumidores. Por ejemplo, entre estas características se pueden mencionar sus funciones operativas, tales como la velocidad, capacidad, etc.; el precio y la economía de uso, la durabilidad, seguridad, facilidad y adecuación de uso, su facilidad de manufacturar y de mantener en condiciones operativas, fácil de desechar, etc. (Cantú Delgado, 2011).

Desde esta perspectiva del usuario, la calidad se determina de acuerdo con lo que el cliente quiere o desea. Es lógico que las personas deseen o necesiten cosas distintas, por lo tanto, existirían distintas normas de calidad. Se puede concluir que, desde este punto de vista, la calidad se define como la adecuación al uso, o cuán bien desempeña su función el producto o servicio (Evans & Lindsay, 2008). Por ejemplo, tanto un automóvil Mercedes-Benz como un jeep Toyota se adaptan a un uso, pero cubren distintas necesidades de diferentes grupos de clientes, un uso urbano el primero, el último un uso *off-road*. En este sentido la perspectiva de calidad marca una conceptualización distinta para cada caso, dependiendo del uso que se le otorgue al bien y dadas las circunstancias de lo que el usuario o consumidor busca.

2.1.2.1.2. *La calidad como valor axiológico*

La calidad puede ser vista como un valor, desde el punto de vista axiológico: los consumidores utilizan con frecuencia a la calidad como sinónimo de superioridad o excelencia. Por tanto, se suele decir que es un producto o servicio de calidad para referirse a la bondad que tiene ese determinado bien o servicio. A este punto de vista se le conoce como la definición trascendente, es decir, que se eleva o va más allá de los límites ordinarios. Por tanto, “la calidad se puede reconocer en forma absoluta y universal, una marca de normas inflexibles y altos logros” (Garvin, 1993, pág. 25) . Por lo tanto, es difícil de definir la calidad desde esta perspectiva, sucede algo como que usted la reconoce cuando la ve.

Generalmente este concepto de calidad ha llegado a los consumidores mediante campañas de marketing; por ejemplo, uno supone que una marca específica de calzado produce bienes de calidad, o tal marca de automóviles. Por lo tanto, este punto de vista dista mucho de ser preciso, y consecuentemente no es relevante desde el punto de vista científico y académico, más allá que debe ser tomado en cuenta debido a la generalización de este tipo de definiciones en la mayoría de personas.

2.1.2.1.3. Desde la perspectiva con base en el bien o servicio

Esta definición de la calidad depende de una variable medible, específica y que las diferencias de la calidad reflejan en la cantidad de algún atributo, como por ejemplo el número de cilindros en un motor, el número puntos por pulgada en la definición de una impresora, etc. (Evans & Lindsay, 2008). Por lo tanto, se suele suponer, de forma errónea, que la calidad se relaciona con el precio, por ejemplo, y eso resulta caer en una falacia de atribución.

2.1.2.1.4. Perspectiva de la utilidad del bien o servicio

Otro enfoque para definir la calidad se centra en la utilidad o satisfacción con el precio. Desde este punto de vista, un producto es de calidad cuando es tan útil como otros que se venden a mayor precio, o un producto que brinda la misma satisfacción a un precio comparable (Evans & Lindsay, 2008). Por ejemplo, en bienes sustitutos, como por ejemplo computadoras portátiles, existen un sinnúmero de modelos y marcas, dentro de las cuales el rendimiento y utilidad de un modelo específico puede ser considerado como suficiente y brinda un mayor grado de satisfacción a un menor precio que otro. Lo mismo ocurre con los automóviles, si comparamos un modelo de alta gama de Toyota con uno de fabricación europea, como por ejemplo un Peugeot, seguramente por términos de precio y rendimiento existirá una preferencia sobre uno que indique su aparente mejor calidad.

2.1.2.1.5. Perspectiva en base al diseño

Se la puede definir como el conjunto de características que satisfacen las necesidades del consumidor potencial y que favorecen que el producto tenga viabilidad tecnológica de fabricación (Cantú Delgado, 2011). Este enfoque se basa en la manufactura y define a la calidad como el resultado deseable de la práctica de ingeniería y manufactura o la conformidad con las especificaciones (Evans & Lindsay, 2008).

Esto implica, por ejemplo, que el sabor de un alimento o bebida sea el mismo en cualquier lugar del mundo, es algo que Coca-Cola Company define como calidad y que al final genera la confianza en el consumidor de que lo que obtiene es de iguales características en todas partes. Lo mismo se aplica, por ejemplo, para los servicios, cadenas como The Ritz-Carlton Hotel Company buscan asegurarse que sus clientes tendrán la misma experiencia de calidad en cualquiera de sus instalaciones alrededor del mundo.

Se puede definir a la calidad, desde el punto de vista de la conformidad, como el conjunto de características dadas a un producto durante su proceso de elaboración, las cuales deben ajustarse a lo especificado en su diseño (Cantú Delgado, 2011).

2.1.2.1.6. *Perspectiva ecléctica de la calidad*

Tal como hemos podido observar, las distintas aristas desde las cuales se puede esgrimir un concepto de calidad depende de la posición desde el punto en el que se encuentra la cadena de valor; es decir, si uno es un diseñador, fabricante, proveedor, distribuidor, consumidor, etc. Ahora bien, el cliente es la razón de ser de las organizaciones, tanto de bienes como de servicios, y por lo general la visión del cliente se basa en los principios axiológicos y en la utilidad de lo que han decidido consumir. Es por esto que los bienes o servicios deberán estar diseñados para satisfacer las necesidades del cliente. En este punto la mercadotecnia juega un rol importante al definir esos niveles de necesidad que el consumidor deberá demostrar a la hora de elegir un producto sobre otro (Evans & Lindsay, 2008).

El fabricante por su lado deberá traducir esas necesidades del cliente en especificaciones detalladas del producto y del proceso. Es decir, existe un fuerte énfasis en el diseño, para lo que se usan diferentes metodologías y herramientas de ingeniería y aspectos meramente técnicos. En este punto es esencial equilibrar el desempeño y el costo para cumplir con los objetivos de mercadotecnia.

De la misma manera, en la parte de manufactura puede ocurrir mucha variación, a veces los parámetros de las máquinas se desajustan, se cometen errores, etc. En esta fase, la conformidad con las especificaciones es esencial y es el objetivo principal del control de calidad.

Por estas razones Evans y Lindsay (2008) señalan que:

Debido a que los individuos en las distintas áreas de la empresa hablan “idiomas” diferentes, es necesaria la existencia de distintos puntos de vista acerca de lo que constituye la calidad en diversos puntos dentro y fuera de una organización para crear productos de verdadera calidad que satisfagan la necesidad del cliente. (pág. 16)

Continuando con este orden de ideas, en un afán de definir de manera integradora, algunas normas se refieren a la calidad de la siguiente forma: la norma JISZ8101 define al control de calidad como “un sistema que permite que las características de un producto o servicio satisfagan en forma económica los requerimientos del consumidor”. Por su parte, la norma ANSIZI.7-1971 establece “las técnicas operacionales y actividades que sustentan la calidad de un producto o servicio para satisfacer ciertas necesidades”. Las normas ISO 9000 interpretan a la calidad como “la integración de las características que determinan en qué grado un producto satisface las necesidades de un consumidor”; el aseguramiento de la calidad como “el conjunto de las actividades planeadas de manera formal para proporcionar la debida certeza de que el resultado del proceso productivo tendrá los niveles de calidad requeridos”; y definen al control de calidad como “el conjunto de actividades y técnicas realizadas con la idea de crear una característica específica de calidad” (Norma ISO 9000, 2005, pág. 8).

De acuerdo con Juran (2001), de los muchos significados de la palabra calidad, existen dos vitales:

1. Calidad significa aquellas características del producto que se ajustan a las necesidades del cliente y por tanto le satisfacen. En este sentido la calidad se orienta a los ingresos.
2. Calidad significa ausencia de deficiencias: ausencia de errores que requieran rehacer el trabajo o que resulten en fallos de operación, insatisfacción del cliente, quejas, etc. En este sentido se orienta a los costes.

A manera de colofón se puede indicar que en el año de 1978 el *American National Standards Institute (ANSI)* y la *American Society for Quality (ASQ)* estandarizaron las definiciones oficiales de la terminología relacionada con la calidad (ANSI/ASQC, 1978). Éstos grupos definieron a la calidad como la totalidad de los rasgos y características de un

producto o servicio en que se sustenta su capacidad para satisfacer determinadas necesidades.

A finales de la década de 1980 se popularizó una sencilla pero efectiva forma de definir a la calidad, que en la actualidad sigue siendo popular: “La calidad es satisfacer o exceder las expectativas del cliente” (Evans & Lindsay, 2008, pág. 17).

2.1.2.1.7. Calidad de servicios versus calidad de bienes

Existe una aparente preferencia o interés cuando se habla de calidad de bienes que cuando se habla de calidad de servicios y es una tendencia global, lo mismo sucede en los Estados Unidos que en Ecuador. Esta tendencia ocurre a pesar que, en el caso de Estados Unidos, según la Oficina de estadísticas laborales de ese país, solamente el 21% de los empleos del país pertenezca al sector de las industrias productoras de bienes (1989). En el Ecuador la situación es similar, según datos del Banco Central del Ecuador, en el año 2013 el PIB por actividad económica tenía el mayor porcentaje (34%) al sector servicios, seguido por la manufactura y el comercio con 11% cada uno (2014).

En este sentido, si consideramos que por lo menos la mitad de puestos de trabajo se refiere a áreas administrativas o plazas de oficina, como mercadotecnia, finanzas, etc., que no intervienen directamente en la producción de bienes, entonces, tomando en cuenta que la mejora de la calidad depende en su mayor parte de las personas, se puede llegar a la conclusión de que por lo menos el 90% o más del potencial de mejoría residen en los sectores de servicios y en los empleos de ese mismo rubro en las mismas empresas manufactureras (Omachonu & Ross, 1995).

Si tomamos en cuenta estos y otros motivos, no podemos dejar de preguntarnos si efectivamente la importancia de la calidad en los servicios tiene una mayor incidencia que la calidad en los servicios². Tom Peters autor del libro *Search for Excellence* (En busca de la excelencia) reprocha a los fabricantes estadounidenses el hecho de haber permitido que la calidad se deteriorara, en un insensato afán de imitar a los japoneses y sugiere que la

² En un estudio realizado por la organización Gallup, el 57% de los ejecutivos de compañías de servicios consideró la calidad del servicio como un factor extremadamente crítico (le asignó 10 en la escala de 1 al 10), mientras que sólo el 50% de los ejecutivos de compañías industriales le concedió la misma importancia a la calidad del servicio (American Society for Quality Control, 1989).

mejor estrategia consiste en aprender la lección de las principales compañías de servicio de los Estados Unidos de América (Peters, 1991).

Es evidente, que la tarea de definir y controlar la calidad de los servicios resulta más difícil en primera instancia que medir y controlar la calidad de los bienes. A diferencia de los bienes, los servicios tienen características únicas, por lo que el proceso de administrar la calidad se vuelve más complejo, pero no menos importante. Las operaciones de una compañía de servicios resultan afectadas por muchos factores, por ejemplo: el comportamiento de la persona que atiende al cliente, la imagen de la organización, la dificultad de definir un criterio para medir la producción, entre otros muchos. Otro de los grandes factores a tomar en cuenta se lleva a cabo en el cara a cara entre el prestador del servicio y el usuario del mismo, en este punto, si se descubre un defecto ya es demasiado tarde para remediarlo (Omachonu & Ross, 1995).

2.1.3. La calidad total y la administración de la calidad total TQM

Como hemos visto en los puntos anteriores, poco a poco las organizaciones fueron comprendiendo que la calidad no es un tema meramente técnico sino que más bien es una disciplina administrativa. Dentro de esta concepción, la calidad permea todos los aspectos de una organización. En este contexto surge, entonces, el concepto de calidad total (TQ, *Total Quality*).

En 1992, los presidentes y directores ejecutivos de nueve corporaciones estadounidenses importantes, en conjunto con los directivos de las facultades de administración e ingeniería de las principales universidades y asesores reconocidos, generaron la siguiente definición de calidad total:

La calidad total (TQ) es un sistema administrativo enfocado hacia las personas que intenta lograr un incremento continuo en la satisfacción del cliente a un costo real cada vez más bajo. La TQ es un enfoque de sistema total (no un área o programa independiente) y parte integral de una estrategia de alto nivel; funciona de modo horizontal en todas las funciones y departamentos, comprende a todos los empleados, de arriba abajo y se extiende hacia atrás y hacia adelante para incluir la cadena de proveedores y la cadena de clientes. La TQ destaca el aprendizaje y la adaptación al cambio continuo como las claves para el éxito de la organización.

La base de la calidad total es filosófica: el método científico. La TQ incluye sistemas, métodos y herramientas. Los sistemas permiten cambiar; la filosofía permanece igual. La TQ se fundamenta en valores que resaltan la dignidad del individuo y el poder de acción en la comunidad. (Procter & Gamble, 1992, pág. 25)

Procter & Gamble utiliza actualmente una definición bastante concreta: la calidad total es el esfuerzo de mejora firme y continuo de todos en una organización para entender, satisfacer y exceder las expectativas de los clientes (Evans & Lindsay, 2008).

La TQ se base en algunas ideas, por un lado, implica pensar la calidad en términos de todas las funciones de la empresa, tal como lo indica la definición señalada supra; por otro lado, se trata de un proceso de inicio a fin donde se integran las funciones relacionadas entre sí en todos los niveles. Es importante notar que este enfoque permite entender por qué las interacciones individuales de los subsistemas al implementarse la calidad total logran una eficacia general del sistema que es mayor que la suma de las aportaciones individuales (Omachonu & Ross, 1995).

La TQM (*Total Quality Management*) es el resultado de la búsqueda de nuevos paradigmas en un mundo competitivo que tiene la meta de descubrir nuevas oportunidades de negocio. Es un asunto de supervivencia; por lo tanto, la mejora continua se vuelve una necesidad. La administración por calidad total es una excelente opción para este fin.

La TQM es un concepto de tipo filosófico, como se indicó en la definición que se coloca párrafos antes, es un concepto cultural y no un conjunto de procedimientos que se pueden instalar con facilidad en una organización; por ejemplo en un programa de computadora. Tal como lo indica Cantú (2001), la TQM es un sistema basado en el enfoque total de sistemas, que permite a una organización desarrollar una cultura de mejoramiento continuo para cumplir su misión. Ésta debe aplicarse en todas las áreas y debe ser parte de un plan estratégico.

El concepto de TQ, no es tan reciente; es más Feigenbaum ya manifestó la importancia de un enfoque integral para la calidad desde la década de 1950, él es precisamente quien acuñó

el término “control de calidad total” (Feigenbaum, 1991, págs. 77,78).³ Posteriormente los japoneses adoptarían el concepto y le cambiarían el nombre a “control de calidad de toda la empresa”⁴. La empresa Naval Air Systems Command creó el término “administración de la calidad total” para describir un enfoque japonés y se volvió muy popular durante la década de 1980, sin embargo, posteriormente el término ha ido perdiendo fuerza y en la actualidad se usa simplemente la TQ.

2.1.3.1. Los principios de la calidad total

Es de general acuerdo entre los diversos autores que la calidad total se basa en tres principios que se resumen así:

1. Enfoque en los clientes y accionistas.
2. La participación y el trabajo en equipo de todos en la organización.
3. Un enfoque de proceso apoyado por el mejoramiento y el aprendizaje continuos.

A pesar de la aparente simplicidad de estos principios, las prácticas administrativas a lo largo de la historia no los concibieron tan fácilmente; solo por ejemplificar se puede indicar que el trabajo en equipo era inexistente, a los empleados se les decía qué y cómo hacerlo, muchas mejoras de la calidad resultaron de avances tecnológicos y no de una mejora continua. En todo caso, esta situación actualmente es diametralmente distinta, es decir, con la calidad total una organización busca activamente identificar las necesidades y expectativas de los clientes, incorporar calidad en los procesos, entre otros aspectos.

Es ya conocido por todos nosotros en el ámbito de la administración que el cliente es el principal juez de la calidad, es decir, sus percepciones de valor y satisfacción se ven afectadas por diversos factores, en la experiencia de compra, posesión y servicio al cliente.

³ Feigenbaum observó que la calidad de los productos y servicios es afectada de modo directo por los que él denomina las 9 letras M: mercados (markets), dinero (money), administración (management), hombres y mujeres (men and women), motivación (motivation), materiales (materials), máquinas (machines and mechanization), métodos de información modernos (modern information methods) y requisitos de montaje de los productos (mounting product requirements) (Feigenbaum, 1991, págs. 77,78).

⁴ Wayne S. Rieker (1983) menciona cinco aspectos del control de calidad total que se practica en Japón: 1) El énfasis en la calidad se extiende al análisis del mercado, diseño y servicio al cliente y no sólo a las etapas de la elaboración de un producto. 2) El énfasis en la calidad está dirigido a las operaciones en cada departamento desde los ejecutivos hasta el auxiliar administrativo. 3) La calidad es responsabilidad de la persona y el grupo de trabajo, no de algún otro grupo, como el de inspección. 4) Los dos tipos de características de la calidad consideradas por los clientes son las que satisfacen y las que motivan. Sólo las últimas tienen una estrecha relación con las ventas repetidas y una imagen de calidad. 5) El primer cliente para una parte o segmento de información es por lo general el siguiente departamento en el proceso de producción.

De ahí surge la importancia de que la organización se mantenga siempre cerca de su cliente, esto implica que debe conocer lo que desea el cliente, cómo usa sus productos para poder anticiparse a las necesidades. Una organización también debe reconocer el valor que tienen los clientes internos para el aseguramiento de la calidad, los empleados que se consideren cliente y proveedores de otros empleados deben relacionarse pensando en la calidad del producto final. El enfoque en el cliente no es suficiente, tanto los empleados y la sociedad representan accionistas importantes, por lo tanto el éxito de una organización depende de algunos factores como el conocimiento y habilidades, creatividad y motivación de sus empleados y socios (Evans & Lindsay, 2008).

La participación y el trabajo en equipo parece ser un concepto que en la actualidad está bastante consolidado, sin embargo, resulta complicada su aplicación a los casos específicos de las organizaciones. Muchas veces, aspectos de la cultura organizacional afectan las relaciones entre los directivos y los empleados. Cuando los directivos entregan a sus empleados las herramientas necesarias para la toma de decisiones, así como libertad y motivación para contribuir con ideas, se garantiza, de alguna manera, la obtención de productos, procesos o servicios de mejor calidad. El objetivo de la administración significa formular los sistemas y procedimientos y llevarlos a la práctica, y de esa manera asegurar que la participación se vuelva parte de la cultura organizacional (Cantú Delgado, 2011).

Ahora bien, el trabajo en equipo no solamente debe ser considerado dentro de la organización sino, por ejemplo, entre el cliente y el proveedor, para fomentar así la participación de toda la fuerza laboral. Actualmente la visión tradicional de mirar a las organizaciones ordenadas verticalmente ha cambiado hacia una forma de coordinación horizontal entre todas las unidades administrativas, incluso se han concebido nuevas formas de equipos multidisciplinarios en las organizaciones, que han dado buenos resultados (Evans & Lindsay, 2008).

Finalmente, el enfoque en el proceso y la mejora continua implica un cambio de visión, pasar de una forma vertical a una multidisciplinaria, como se indicó en el párrafo anterior. La perspectiva de un proceso reúne todas las actividades necesarias e incrementa el entendimiento de todo el sistema, en lugar de enfocarse solamente en una parte del todo. La mejora continua supone entender que las mayores oportunidades de mejorar el desempeño

de una organización se centran en las interfaces de ésta, que está entre los “cuadros” de un organigrama. El mejoramiento continuo, por su parte, se refiere a los cambios incrementales, que pueden ser pequeños o grandes, pero graduales, tanto en el ámbito de las innovaciones como en la producción. Las mejoras pueden adoptarse de varias formas, entre las cuales se pueden manifestar:

1. Incrementar el valor para el cliente a través de productos y servicios nuevos y mejorados.
2. Reducción de los errores, defectos y desperdicios.
3. Mejorar la capacidad de respuesta y desempeño de los procesos (Evans & Lindsay, 2008).

El aprendizaje, la motivación y la mejora continua deben ser parte habitual del trabajo diario (deben ser practicados a nivel personal, de unidad de trabajo y organizacionalmente), son las oportunidades para incidir en un cambio significativo.

2.1.4. La calidad en los servicios

El concepto de un servicio se ha vuelto un asunto de cotidianidad, años atrás solamente se hablaba de bienes, pero los servicios siguen teniendo un velo de “misticismo” por su carácter meramente abstracto. Como manifiestan Evans y Lindsay (2008): “Un servicio puede ser tan sencillo como manejar una queja o tan complejo como aprobar la hipoteca de una casa” (pág.58).

Un servicio se puede definir como “cualquier actividad primaria o complementaria que no produce directamente un bien físico; es decir, la parte sin producto de la operación entre el comprador (cliente) y el vendedor (proveedor)” (Collier, 1987, pág. 79).

Tal como se puede apreciar de la definición, a veces resulta complicado separar la parte física de la no física de un servicio. En todo caso, podríamos tener un acercamiento más amigable desde el punto de vista de las organizaciones de servicios, que podrían ser consideradas aquellas que se dedican principalmente a prestar gran variedad de servicios a personas, negocios o dependencias de gobierno y otras organizaciones. A manera ejemplificativa podemos mencionar los siguientes: establecimientos turísticos, servicios de

salud, servicios jurídicos y otros servicios profesionales; también las instituciones educativas y otros diversos.

Es muy complicado hablar de negocios de servicios puros, tales como los servicios de asesoría de un estudio jurídico o la atención de salud en una clínica, cuyo producto es el alivio y una mejor salud; para las industrias de manufactura el servicio también es un componente clave, por ejemplo en temas de servicio post-venta o de asesoría y mantenimiento.

Debemos mencionar que la calidad de un servicio, al igual que la de un bien, está constituida por todos los atributos o propiedades que lo conforman y que le agregan valor. Como ya se manifestó en repetidas ocasiones la dificultad de medir la calidad de los servicios será siempre un reto debido a sus características intrínsecas: intangibilidad, inseparabilidad, heterogeneidad y caducidad (Kotler, 1997); (Parasuraman, Zeithaml, & Berry, 1985); (Lovelock, 1983); (Gronroos, 1984).

Existen muchas definiciones de lo que significa un servicio, por ejemplo, para Fisher y Navarro es “un tipo de bien económico, constituye lo que se denomina el sector terciario, todo el que trabaja y no produce bienes se supone que produce servicios” (Fisher & Navarro, 1994, pág. 185). Según Kotler es “cualquier actividad o beneficio que una parte ofrece a otra; son esencialmente intangibles y no dan lugar a la propiedad de ninguna cosa. Su producción puede estar vinculada o no con un producto físico” (Kotler, 1997, pág. 656).

Es evidente entonces que la calidad de los servicios debe ser analizada desde la percepción; es decir, es subjetiva, sería “un juicio global, o actitud, relacionada con la superioridad del servicio” (Parasuraman, Zeithaml, & Berry, 1985, pág. 16). La característica de intangibles que tienen los servicios no da otra opción sino que sean catalogados subjetivamente. En otras palabras, la calidad del servicio se produce en la interacción entre un cliente y los elementos de la organización prestadora del servicio (Lehtinen & Lehtinen, 1982).

2.1.4.1. Elementos de la calidad en los servicios

En la actualidad la calidad en los servicios en organizaciones como líneas aéreas, bancos y hoteles son sistemas bastante desarrollados, y se identifican dos componentes esenciales,

que podrían inclusive considerarse elementos claves, y son: empleados y tecnologías de la información y comunicación.

La percepción del cliente o usuario sobre la calidad del contacto humano es el factor más importante a la hora de catalogarlos. Como usuarios de servicios distintas organizaciones reconocen la importancia del talento humano en la relación con los usuarios o clientes. Por ello, a los empleados se les debe motivar para ser innovadores y tomar decisiones que mejoren la calidad y los objetivos de satisfacción del cliente.

El personal de primera línea, tales como dependientes de mostrador, cajeros, recepcionistas, etc., son quienes tienen más contacto con los clientes y en general reciben el salario más bajo comparado con otras áreas de las organizaciones; y también son, las personas con menor entrenamiento, menor autoridad para tomar decisiones y poca responsabilidad. Para este tipo de empleados se deben incorporar incentivos. La capacitación es esencial, ya que los empleados en servicios necesitan ser hábiles para manejar toda interacción con el cliente, desde un saludo hasta las preguntas adecuadas y brindar las respuestas correctas.

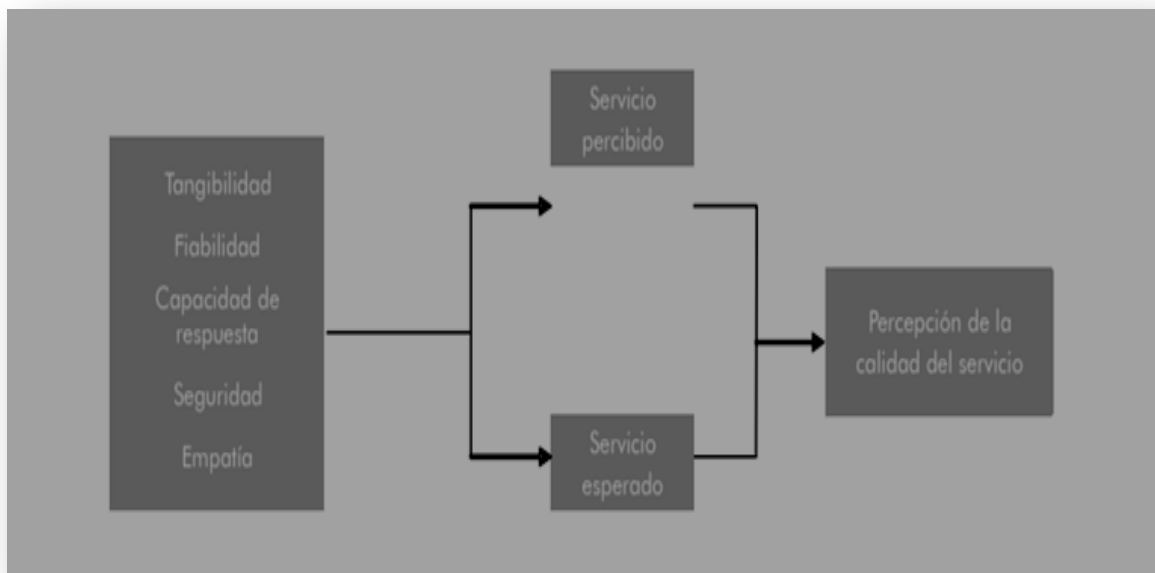


Figura 1. Brechas de la Percepción de la Calidad del Servicio.

Fuente: Elaboración propia.

Las tecnologías de la información y comunicación juegan un rol cada vez más importante: no se puede pensar en un mundo sin elementos que permitan procesar datos y compartir información de manera instantánea. El uso inteligente de esta tecnología lleva a conseguir una mejora de la calidad y productividad, así como a una ventaja competitiva. El uso de la tecnología para mejorar el servicio al cliente ha tenido un boom en los últimos años, especialmente con la introducción de medios electrónicos que usan la Internet como mecanismo de llegar de manera más rápida, y permitiendo la interacción del cliente; tanto hoteles, como restaurantes, así como sitios en donde se pueden realizar compras de infinidad de productos han surgido gracias a la inteligente utilización de estas tecnologías. Un aspecto que puede ser considerado como negativo es que en esta nueva tendencia se ha reducido la interacción personal y muchas veces se vuelve necesario equilibrar entre el uso de las tecnologías de la información y otros factores de la calidad (Evans & Lindsay, 2008).

2.1.4.1.1. Escalas de medición de la calidad del servicio

Las escalas más usadas para medir la calidad de los servicios son la SERVQUAL y SERVPERF (Cronin & Taylor, 1994). La primera es una escala de ítems múltiples que sirve para medir las percepciones del cliente con respecto a la calidad del servicio. Se compone de 22 frases que miden las expectativas del cliente y 22 frases para las percepciones del cliente, la diferencia de las puntuaciones que el cliente asignó a las expectativas y las percepciones determinan la calidad del servicio (Cronin & Taylor, 1994).

Es preciso indicar que luego de un proceso largo de análisis y estudio se determinó que existen criterios similares que emplean los consumidores para formarse las expectativas y percepciones acerca de la calidad de un servicio, estas dimensiones se han resumido en 5, que son las siguientes:

1. Tangibilidad.- Las instalaciones físicas, equipos, y el aspecto del personal.
2. Fiabilidad.- Habilidad para realizar el servicio prometido en forma fiable y precisa.
3. Capacidad de respuesta.- Disposición para ayudar a los clientes y proporcionar rápido servicio.
4. Seguridad.- El conocimiento y la cortesía de los empleados y su capacidad para inspirar confianza y seguridad.

5. Empatía.- El cuidado, la atención individualizada que la empresa proporciona a sus clientes.

Por otro lado, el trabajo de Cronin y Taylor (1992) tiene como antecedente al SERVQUAL, y partiendo de que éste es inadecuado manifiestan que no se puede determinar la calidad de un servicio solamente midiendo las brechas entre expectativas y percepciones. Es por eso que plantean basar la calidad del servicio en el desempeño, por lo tanto la SERVPERF es una alternativa al SERVQUAL.

2.1.4.2. La calidad en el sector público

Si bien es cierto, la calidad en el sector público, tanto en los gobiernos centrales como en los locales, no ha alcanzado un crecimiento e impulso como el que ha tenido en el sector privado; sin embargo, poco a poco se han ido acogiendo las ideas y los mecanismos usados en las empresas para ser adaptados a las instituciones públicas. El Ecuador no es ajeno a esta tendencia y ha habido una creciente adopción de los principios de la calidad en sus operaciones.

En otras partes del mundo, por ejemplo los Estados Unidos, los programas de círculos de calidad se desarrollaron ya a partir de los años 70s, sobre todo en el ámbito militar y las agencias de investigación como la NASA. Posteriormente en el gobierno del presidente Reagan se impulsaron esfuerzos para mejorar la productividad del país y sus organizaciones públicas. Uno de los mecanismos con mayor impacto fue la creación del Instituto Federal de la Calidad (FQI, por sus siglas en inglés); es más, para finales de 1990 al FQI se le entregó la responsabilidad de administrar el premio a la calidad *President's Quality Award* –PQA-, así como el *Quality Improvement Prototype Award*, los que son equivalentes al Premio Nacional a la Calidad Malcolm Baldrige, que se otorga a organizaciones privadas (Evans & Lindsay, 2008).

Los principios de la calidad en las organizaciones del sector público deben reflejarse en valores institucionales como:

1. Enfoque al cliente; es decir, entender las necesidades ciudadanas en base a una política de desarrollo que se encuentre enmarcada en la satisfacción de los derechos reconocidos en la Constitución o demás normativa legal.

2. Empoderamiento de los servidores públicos; es decir, se debe desarrollar y apoyar la fuerza de trabajo, permitir la flexibilidad en el trabajo, fomentar la calificación técnica con individuos y equipos que colaboren en objetivos compartidos. Resulta complicado cumplir con este punto en vista de una cultura organizacional enraizada en paradigmas caducos y anacrónicos.
3. El mejoramiento continuo, que significa la búsqueda de la excelencia, tanto a nivel de productos, servicios, procedimientos y de personas. Este principio se aplica de la misma manera en el sector público y privado.
4. Integridad ética, significa mantener los estándares más allá de las normas jurídicas que rigen el sector público, implica una responsabilidad para sí mismos y para la sociedad con la que los servidores públicos interactúan.
5. Toma de decisiones en base a datos y rapidez en responder a los cambios; es decir, el cumplimiento de los deberes diarios de las organizaciones públicas debe basarse en la medición objetiva, el análisis de las condiciones del sistema, las necesidades de los ciudadanos y el desempeño organizacional. Las decisiones de política pública deben basarse en hechos y de esa manera se podrán tomar correctivos rápidamente y prevenir costos innecesarios así como ineficiencias.

“Los conceptos y principios de calidad son universales y pueden ser aplicados en todo tipo de organizaciones. La dificultad, por supuesto, es crear una infraestructura para lograr que suceda y la disciplina para sostener esfuerzos con el tiempo” (Evans & Lindsay, 2008, pág. 78) .

2.1.4.3. Los servicios y los procesos en el sector público

Resulta evidente que la actividad del sector público, o de las administraciones públicas, se manifiesta, sobre todo, a través de la prestación de servicios. Un servicio, en términos de la norma ISO 8402:1994, es el resultado generado por actividades de la interface entre el cliente y el suministrador, y por las actividades internas del suministrador para satisfacer las necesidades del cliente; y, por lo tanto, el cliente es el destinatario del servicio. En el campo de la administración pública, la terminología para referirse al cliente se bifurca en dos acepciones, la una identifica a los clientes como los “administrados” y la otra como “ciudadanos”. Esta terminología queda recogida en el marco normativo de prácticamente

todas las legislaciones alrededor del mundo; luego de una revisión, cuando se refiere a cliente externo, se usa indistintamente cualquiera de los dos términos indicados.

Adicionalmente es preciso señalar que la prestación de servicios también ha tomado una terminología propia, se ha introducido la palabra “servucción” para referirse, a manera análoga a la “producción” de bienes, a la producción de servicios. La norma ISO 9004-2:1991 distingue entre servicios propiamente dichos y servicios en combinación con la producción y el suministro del producto. En estas tres categorías podríamos identificar, por ejemplo, un caso en el que existe un alto contenido del producto, como la venta de un vehículo, hasta un servicio que implique un bajo contenido de un producto, como es el caso de las asesorías; en el medio podríamos colocar a los restaurantes que implican un balance entre producto y servicio.

La calidad de los servicios se sitúa actualmente en el eje central de los intentos de reforma de la gestión pública, incluso es el caballo de batallas de muchos gobiernos(incluido el Ecuador), con la idea de que las administraciones públicas están, primordialmente, para prestar un servicio o suministrar un producto a un ciudadano. Las administraciones públicas existen para satisfacer las necesidades y derechos de la ciudadanía, por lo tanto se ha conferido el poder de la toma de decisiones a las personas a las que sirve y no depende ya de las decisiones autónomas de los servidores públicos, que antes se hacían sin proceder a una consulta formal y apropiada (Muñoz, 1999).

Otro aspecto a tomar en cuenta es el hecho de que en la mayor parte de los servicios públicos se habla más de la calidad en la prestación del servicio que de los resultados. Un ejemplo puede ser el acceso fácil y rápido a la prestación de servicios de salud; lo que es calidad de proceso, puede contribuir a un aumento de la productividad del país, como consecuencia de una disminución de las ausencias laborales por enfermedad.

Adicionalmente, cuando se habla de calidad en el servicio de las administraciones públicas existe un énfasis en otros aspectos como la transparencia, la participación, la satisfacción y accesibilidad que obtiene un ciudadano en cada caso. Si bien las características de un servicio de calidad varían de país a país, existen puntos en los que suelen coincidir; mencionaré algunos:

- Los ciudadanos deben participar en las decisiones de la administración pública, ya sea a través de consultas concernientes al nivel o tipo de servicio a ser suministrado o basado en datos estadísticos relevantes.
- La ciudadanía debe estar debidamente informada en cuanto al nivel de servicio y al tipo de servicios que tiene acceso asimismo los ciudadanos deberán esperar, razonablemente, recibir este nivel de servicio.
- La ciudadanía puede formular quejas cuando no reciban un nivel de servicio satisfactorio, para lo cual las instituciones públicas deberán fijar los objetivos de la calidad del servicio y están obligados a tener los medios adecuados para conseguirlos (Muñoz, 1999).

2.2. LA CONCEPTUALIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

La gestión o administración pública, en un inicio, puede conceptualizarse como las acciones, decisiones, políticas y resultados generados por el sector público (Zavala & Zabala, 2013). Sin embargo, es evidente, que el concepto de gestión o administración pública ha evolucionado con el aporte de importantes académicos a lo largo de los años, sobre todo en el último siglo.

En una primera aproximación Marshal E. Dimock (1937) delimita el campo de estudio de la Gestión y Administración Pública; así afirma: La administración se refiere al “qué” y al “cómo” del gobierno. El “qué” es la sustancia, el conocimiento técnico de un campo que capacita al administrador para llevar a cabo su tarea. El “cómo” son las técnicas de gerencia, los principios que llevan al éxito los programas cooperativos. Cada uno de estos dos elementos es indispensable; juntos forman la síntesis que se llama administración.

Mosher y Cimmino (1961), para definir un concepto de Gestión Pública, empiezan delimitando el concepto de administración; de esta forma conciben que administrar quiere decir, dirigir, coordinar; al menos creen que es la manifestación más aparente de esta actividad humana. Sin embargo, administrar encuentra su verdadero significado en la colaboración entre diversos individuos para la consecución de un fin común.

Una de las definiciones clásicas y completas para la administración pública, de las más citadas por los elementos que se incluyen las diversas características y perfiles del estudio

del objeto, es la de Felix A. Nigro (1981), que señala que la gestión pública: i) Es el esfuerzo cooperativo de un grupo en el marco de actividades de carácter pública; ii) Abarca las tres ramas del poder (ejecutiva, legislativa y judicial) y sus interrelaciones; iii) Juega un papel importante en la formulación de la política pública y en consecuencia es parte del proceso político; iv) Guarda estrecha relación con los numerosos grupos privados y los sujetos individuales a la hora de suministrar servicios a la comunidad.

José Juan Sánchez (2001) realiza una síntesis de los conceptos más importantes que han aportado a la definición conceptual de la terminología gestión o administración pública y lo hace en los siguientes términos: “Es un proceso dinámico que tiene como finalidad la satisfacción de las necesidades públicas reconocidas por el Estado” (pág.117).

En base a lo expuesto anteriormente, se puede decir que la administración o gestión pública es un conjunto de herramientas que permiten la correcta distribución de recursos públicos alineados a objetivos estratégicos que permiten brindar servicios o bienes que satisfacen las necesidades reconocidas por el Estado hacia el ciudadano.

2.3. LOS NUEVOS ENFOQUES GERENCIALES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La administración pública tradicional fue creada para ser aplicada a un Estado en base a conceptos de estabilidad y predictibilidad, en un ambiente relativamente estático y, por lo tanto, la administración pública no estaba preparada para enfrentar nuevos retos y, adicionalmente, era reticente al cambio. Actualmente, las distintas administraciones públicas tienen que ajustarse y adaptarse rápidamente, a veces a cambios impredecibles y ambientes altamente volátiles.

En las últimas dos décadas, los esfuerzos realizados a lo largo del mundo, dirigidos a promover reformas sustanciales en el sector público, estaban orientados, principalmente, a asegurar un buen gobierno, en términos de eficiencia, de una administración ética y transparente. La acumulación de cambios en la administración pública en los últimos años es realmente impresionante, y ha impulsado la idea de que a pesar de todos los cambios todavía queda mucho por hacer para satisfacer las necesidades ciudadanas.

El sistema tradicional de la administración pública persistió durante mucho tiempo y, a pesar de muchos traspiés, indudablemente ha sido exitoso. Así, en palabras de Guy Peter (2001) “peleó varias batallas, produjo y administró una expansión masiva de programas sociales, instituyó una enorme estructura economicista de gerencia para el sector público y realizó muchas otras obras relevantes” (pág.13).

Es evidente que durante los años 1980's y 1990's se produjo una gran revolución teórica en cuanto al significado de gobernanza, y seguidamente existieron intentos de mover la vieja administración pública lejos de sus raíces (Hoos, Janei, & Vass, 2003) . El Ecuador no ha sido ajeno a esas nuevas tendencias y actualmente se aplican efectivamente las nuevas ideas en la administración pública, tanto central como descentralizada.

Antes de que el término “nueva administración pública” se acuñara, este nuevo modelo para el sector público tuvo varios apelativos, algunos de ellos son: “gerencialismo”, “administración pública basada en el mercado”, “paradigma post-burocrático”, “gobierno empresarial”, entre otros (Katsamunská, 2012). La “nueva administración pública” está orientada a los resultados, se enfocan en los clientes los productos y servicios entregados. Es decir, se basa en la administración por objetivos y la gestión por rendimientos, el uso de mecanismos tomados del sector privado, en lugar de tener un manejo centralizado, lo que se ejemplifica en una gestión competitiva y de elección, que permite tener un mejor sentido de autoridad, responsabilidad y transparencia.

2.3.1. La gestión por procesos en la administración pública

El modelo de organización y gestión por procesos no puede ser visto como un instrumento gerencial exclusivo del sector privado, aunque, hay que reconocerlo, nació en la economía empresarial como una herramienta para optimizar la gestión de la estructura productiva y responder de una manera más eficiente y eficaz a la competitividad propia de una economía de mercado frente a la globalización; sin embargo el Estado no es ajeno a este tipo de organización.

Por ejemplo, los países nombran inspectores, ya sean sanitarios, o de agro-calidad, etc., quienes comparten la responsabilidad con el sector privado en asegurar la calidad y competitividad de los productos de exportación. En este rol el Estado es socio del segmento

empresarial y del ciudadano común, con el objetivo de garantizar la competitividad. En este sentido, se cambia la visión de una administración pública que se centra en su estructura funcional interna, y se proyecta a generar bienes y servicios para los ciudadanos, quienes dejan de ser administrados para convertirse en usuarios externos de tales productos o servicios, cuyas exigencias pasan a ajustarse a sus exigencias; esto es lo que se conoce como un modelo de organización y gestión por procesos (Merchán, 2011).

En este sentido, es importante mencionar que la misión institucional determina el propósito o razón de ser de una organización del sector público y, “en especial, lo que brinda a los clientes (en el caso del sector público y las organizaciones sin fines de lucro, a los ciudadanos y beneficiarios)” (Kaplan & Norton, 2008, pág. 61). Es más, se recalca el hecho que la misión debe marcar los nichos o campos en los que debe circunscribirse el accionar de las organizaciones, lo que permite generar los productos que se ofrecen a los clientes, usuarios externos de sus servicios. Como se aprecia, la visión privada no se desapega de la visión pública, en este aspecto. Son conceptos totalmente compatibles.

La aplicación del modelo de organización y gestión por procesos, tanto en el sector privado como en el público ha roto paradigmas. Por ejemplo, en el sector privado esta ruptura opera cuando el poder de demanda del cliente compele a las empresas a optimizar la calidad de los bienes y servicios; por su parte, en el sector público se hace efectivo el corte con la cultura organizacional funcional y de servicio al jefe, cuando se le otorga al ciudadano poder para incidir con sus evaluaciones de los bienes y servicios públicos sobre la estabilidad y futuro del desarrollo de carrera de los servidores públicos (Universidad Autónoma de Madrid, 2006).

2.3.2. La gestión estratégica en las instituciones del sector público

En la actualidad tenemos la certeza que toda organización debe sustentar su accionar en ciertos elementos considerados vitales; en este sentido, la estrategia es el primer pilar que sostiene a una institución y la lleva al cumplimiento de una visión. Con una visión y estrategias claras es preciso tener una herramienta que permita concretar esa visión, la herramienta o medio para llegar a lo planteado es la estructura organizacional orientada a los procesos. Dentro de esta estructura se necesitan recursos, tanto humanos como financieros, tecnológicos y administrativos para mover la estructura. El modelo de una

gestión estratégica basado en el cuadro de mando integral (CMI) o Balance Scorecard (BSC) permite evaluar la gestión institucional (Espín, 2011).

En este orden de ideas, debemos tratar el tema de la medición de la gestión estratégica mediante indicadores. Por ejemplo, Josep Guinart (2003) señala que la razón para evaluar el desempeño de las instituciones públicas, es que hace posible la asignación de responsabilidades, las cuales están en el corazón del sistema de la gestión pública. Por tanto, supervisar e informar sobre el desempeño de las actuaciones públicas es una de las formas en las que los gobiernos presentan responsables antes sus ciudadanos.

Adicionalmente, Guinart (2003) señala que son tres áreas las importantes en este contexto: i) desempeño operativo; ii) desempeño financiero; y, iii) congruencia.

El primero incluye cuatro elementos, que son: relevancia, efectividad, eficiencia e integridad. El segundo cubre dos cuestiones, que son: la programación de gastos está alineada al presupuesto y, por otro lado, los asuntos financieros son gestionados bajo los principios y reglas de control establecidos en la normativa vigente. Finalmente, el desempeño de la congruencia tiene que ver con la implantación de programas que estén en sintonía con leyes, autoridades, políticas, regulaciones, estándares de conducta, aceptados y relevantes, etc.

A todo esto debemos indicar que la evaluación del desempeño en el sector público parece ser más controversial y menos clara que la evaluación del desempeño en el sector privado, sobre todo por el hecho de la dificultad que existe, en la primera, de saber con certeza qué es lo que se está midiendo, y esto a su vez se debe al fin propio de las instituciones privadas, que es el lucro o beneficio medido en términos financieros o de productividad, a diferencia del sector público que concibe objetivos menos palpables, a veces intangibles.

2.3.3. El *benchmarking* en el sector público

El término *benchmarking* es un término que se ha puesto de moda últimamente, incluso en las administraciones públicas, y aunque no existe una traducción exacta al castellano, significa llevar a cabo una comparación entre los servicios, productos, procesos que producen, prestan o desarrollan dos organizaciones; también puede significar realizar una

comparación entre lo que hacen los departamentos de una misma organización (Muñoz, 1999).

El fin de este análisis comparativo es la emulación de las mejores prácticas, ya que generalmente como baremo se elige a una organización que haya destacado por la excelencia en su funcionamiento. Esta comparación referencial se centra, sobre todo, en los procesos y los resultados asociados a ella. Un estudio de *benchmarking* puede tener tres objetivos esenciales: se busca conocer las características de los productos y servicios de la competencia que afectan de modo favorables al consumidor, detectar los mejores procesos productivos y administrativos que pueden incorporarse a la organización para hacerla más competitiva y establecer medidas de desempeño para incorporarlas en las metas y objetivos de la organización. En suma, la información que se necesita para realizar un proceso de reingeniería (Cantú Delgado, 2011).

Por ejemplo, en una Comunicación de la Comisión al Consejo al Parlamento Europeo al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones se habla de recurrir ampliamente a la comparación de los resultados en materia de competitividad, en la economía y en la sociedad, con los obtenidos en los campos y sectores clave que determinen el éxito económico.

Consecuentemente, las administraciones públicas han adoptado la posibilidad de mejorar paulatinamente e introducir, en algunos casos, cambios profundos en sus estructuras, en sus procedimientos, con el objetivo de brindar servicios de calidad a la ciudadanía.

Es preciso indicar que no existen estudios sobre el impacto real que ha tenido el *benchmarking* en materia de modernización del sector público en países de Latinoamérica, y peor aún en Ecuador. Lo que se ha podido encontrar son experiencias sectoriales, que son esfuerzos de carácter piloto o de premiación de las mejores prácticas en los distintos servicios.

Los primeros antecedentes históricos del uso de la comparación y observación datan de finales del siglo XIX, cuando el gobierno Meiji de Japón envió delegados de su país a occidente a observar, aprender y sentar las bases de un estado moderno; visitaron Estados

Unidos, Francia, Gran Bretaña y Alemania. Mucho se ha avanzado a nivel de la sociedad, de las universidades, de los medios de comunicación, de los conceptos del *benchmarking*.

Entre las iniciativas de Benchmarking del sector público en la región se pueden mencionar premios a la calidad y a la innovación impulsados por ONG's, fundaciones, universidades, o bien por instituciones de la administración pública nacional, para premiar iniciativas locales o nacionales; a continuación se mencionan algunos ejemplos (Cleary, 2010):

- Premio a la calidad de los servicios públicos en la Argentina, a partir de 1992, en el marco de la ley Premio Nacional a la Calidad.
- Premio Helio Beltrao de la Fundación Getulio Vargas de Brasil, a partir de 1996, con la colaboración de la Fundación Ford y luego del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil.
- Concurso Innovación de la gestión Municipal en Chile, a cargo de la Subsecretaría de desarrollo regional del gobierno.
- Premio a la Innovación Ciudadana, a cargo de la Fundación nacional de Superación de la pobreza y con el apoyo de la Universidad de Chile.
- Premio Gobierno y Gestión Local de México, a cargo del centro de Investigación y Docencia Económica en colaboración con la Fundación Ford a partir del 2001.
- Feria Virtual de Gobernabilidad del PNUD, en el pabellón de Mejores Prácticas y nivel local⁵.

A manera de reflexión se puede decir que en el sector público se debe avanzar mucho todavía con el fin de asimilar las medidas de la eficiencia operativa en la gestión pública; es decir, el trabajo de *benchmarking* debe ser tomado con seriedad y aplicado en base a principios esenciales. La búsqueda de eficiencia y eficacia de los programas de políticas públicas debe ir ligado claramente, en primer lugar, a la visión de país y, en segundo lugar, a los planes sectoriales y, finalmente, a la visión de cada organismo público que ejecuta un ejercicio de comparación referencial.

⁵ Para más detalle se puede acceder a los siguientes sitios web de las iniciativas indicadas: www.sgp.gov.ar/premio; <http://inovando.fgvsp.br>; www.subdere.cl; www.ciudadania.uchile.cl; <http://bel.ung.edu.ar/bel/>; <http://www.premiomunicipal.org.mx/site2002/practicass.htm>; www.logos.undp.org.

3. PREMIOS Y MARCOS DE REFERENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN DE LA CALIDAD TOTAL (MODELOS DE EXCELENCIA EN EL DESEMPEÑO)

3.1. VISIÓN SISTÉMICA

Un sistema es un conjunto de elementos que interactúan y se retroalimentan entre sí para lograr un objetivo común. Todas las organizaciones son entidades complejas en las que los procesos, gente e infraestructura interactúan mediante el intercambio de información, materiales, gente y dinero. En este contexto, la visión sistémica que las organizaciones aceptan como algo necesario para su buena dirección es muy difícil de ser llevada a la práctica.

Toda organización busca crear valor para sus grupos de interés, esto lo logra a través del uso inteligente de sus procesos y sistemas, pero de acuerdo a las estrategias planteadas para este propósito. En este sentido, la teoría de la calidad total ha sido la base para lo que se conoce como modelos de administración por calidad total, modelos de excelencia en la gestión o modelos para la competitividad organizacional (Cantú Delgado, 2011).

En su libro *Competitive Advantage* (La ventaja competitiva), Michael Porter (1985) ha dado un gran paso adelante en el aspecto práctico de la teoría de sistemas, con su concepto de la “cadena de valor”. Él especula que la ventaja competitiva (refiriéndose a la calidad) no se puede comprender si se examina en su conjunto. Esta ventaja surge de las múltiples actividades discretas que realiza una empresa al diseñar, elaborar, comercializar, proveer y dar soporte a su producto.

En otra visión, Peter Drucker señala que no necesitamos conocer todas las actividades que pueden intervenir en forma concebible como elementos de la estructura de la organización. Lo que se debe conocer son las partes de la estructura que soportan la carga, es decir, las

actividades clave (Druker, 1974). En esto habríamos de manifestar que las actividades clave varían en cada organización, según la naturaleza de sus productos o servicios, así como de sus estrategias.

La provisión de productos o servicios de calidad dependen de la eficacia con la que se logre organizar e integrar las múltiples actividades de la entidad o institución. Por tanto, la medición de la efectividad es fundamental en el proceso de administración de la calidad total. Además se debe organizar es la realimentación del cliente, otra actividad clave que ejerce su impacto en las demás funciones y actividades de toda la organización. La medición de la satisfacción del cliente es un tema fundamental que muchas veces se pasa por alto (Omachonu & Ross, 1995).

En general los sistemas de administración por calidad total parten del principio más distintivo de la calidad total, es decir, el enfoque al cliente. A partir de éste se establecen los sistemas de liderazgo que promueven el desarrollo de una cultura de participación, reciprocidad, trabajo en equipo, planeación y mejoramiento continuo. Posteriormente se definen las estrategias y los planes operativos que sirven de guía a los procesos y a los sistemas de trabajo e interacción del personal, que crearán el valor y los resultados que la organización espera para mantenerse competitiva y en crecimiento. Los resultados de valor creado, así como los de eficiencia y eficacia de los procesos y sistemas, deben servir de retroalimentación para su autorregulación y mejora continua (Cantú Delgado, 2011).

En este orden de ideas y en base a las teorías y filosofías de Deming, Juran, Crosby y otros, quienes ofrecen muchas directrices y sabiduría en la forma de “mejores prácticas” para los administradores de todo el mundo han dado lugar a la creación de diversos premios y certificaciones para reconocer la aplicación eficaz de los principios de calidad total. Los dos marcos de referencia que han tenido mayor impacto en las prácticas de administración de la calidad a lo largo y ancho del mundo son el Malcolm Baldrige National Quality Award de Estados Unidos y el proceso de certificación internacional ISO 9000. Adicionalmente, en la actualidad ha surgido otro concepto, el Six Sigma que ha evolucionado para convertirse en un marco de referencia para la administración de calidad (Evans & Lindsay, 2008).

3.1.2. NORMA ISO 9000

Conforme la calidad se convirtió en el enfoque principal de las empresas de todo el mundo, distintas organizaciones desarrollaron normas y lineamientos. Cuando la Comunidad Europea se movió hacia el acuerdo europeo de libre comercio, a finales de 1992, la administración de calidad se convirtió en un objetivo estratégico clave. Por lo tanto, a fin de estandarizar los requisitos de la calidad para los países europeos dentro del mercado común y para quienes deseaban hacer negocios con éstos, en el año 1987 la Organización Internacional de Normalización (ISO, por sus siglas en inglés), con sede en Ginebra, Suiza, y creada en 1946, adoptó una serie de normas de calidad escritas (Evans & Lindsay, 2008). Esta entidad que agrupa a todas las naciones industrializadas tiene la misión de desarrollar estándares internacionales que faciliten el comercio internacional.

De conformidad a lo que manifiesta la ISO, en su página web oficial, sus estándares aseguran que los productos y servicios sean seguros, confiables y de buena calidad. Para los negocios se convierten en herramientas estratégicas que reducen costos, minimizan desperdicios y errores, lo que se traduce en una mayor productividad. Otros beneficios suponen la apertura de nuevos mercados, al igualar el campo de juego para los países en desarrollo facilitando el comercio global justo y libre (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION, 2014).

La versión más reciente de normas estandarizadas por esta organización se conoce como la familia de normas ISO 9000. Esta organización tomó una estrategia interesante al adoptar el prefijo “ISO” para dar nombre a las normas; como es conocido por todos, *iso* significa igual, por lo tanto se busca dar a notar que las organizaciones certificadas de acuerdo con la norma ISO 9000 tienen una calidad igual a la de sus colegas.

La ISO 9000 define las normas de los sistemas de calidad con base en la premisa de que ciertas características genéricas de las prácticas administrativas se pueden estandarizar, y que un sistema de calidad bien diseñado, bien ejecutado y administrado de manera cuidadosa ofrece la confianza de que los resultados cubrirán las necesidades y expectativas de los clientes (Evans & Lindsay, 2008).

La serie de normas ISO 9000 se orienta a la estandarización de los sistemas de calidad, y no está relacionada con algún producto en particular, sino con los procesos de los que se derivan los productos y servicios. Para funcionar como norma genérica hace obligatoria la organización de métodos, técnicas y procedimientos específicos; asimismo se enfoca en principios, metas y objetivos, todos ellos relacionados con el cumplimiento y satisfacción de las necesidades y requerimientos del cliente. Dentro de este gran concepto se supone que un sistema de calidad que cumple con los estándares ISO 9000 es lo suficientemente confiable como para producir con seguridad productos y servicios, que satisfacen las necesidades y expectativas de los clientes (Cantú Delgado, 2011).

En muchos países se cuenta con estándares compatibles con la norma ISO 9000, por lo que en esencia son muy similares y persiguen los mismos objetivos. Podemos citar algunos ejemplos: en Estados Unidos la norma ANSI/ISO/A5QC Q 9000 (serie); en México la norma NMX-CC-9001-INMC-2000 (serie); en Canadá la norma CAN3- Z299X-X; y en La India la norma IS 1021 Parte X.

El contenido de la norma ISO 9000 describe elementos de un sistema de calidad estándar, a los cuales clasifica en tres áreas: requerimientos, recomendaciones y lineamientos para la selección y uso de los elementos que conforman la norma. Adicionalmente ofrece información sobre las definiciones de algunos términos, la guía para el proceso de evaluación y reglas para solicitar acreditación.

Por su parte, los documentos ISO 9001 conforman el cuerpo principal del sistema estándar de calidad propuesto en la norma ISO 9000, y se complementan con un conjunto de lineamientos administrativos sobre la calidad, que se definen en los documentos ISO 9004, los que presentan realmente modelos o sistemas de calidad total.

Es preciso mencionar un elemento importante sobre la norma ISO 9001: busca continuamente evidencia objetiva sobre el desempeño del sistema, en función de los requerimientos que contiene. Con este propósito se realizan auditorías al sistema de calidad, cuyos procedimientos se especifican en la serie ISO 10011, sobre lineamientos para las auditorías al sistema de calidad.

Finalmente, hay que recalcar que cuando una organización logra la certificación ISO 9000 significa que ha definido sus procesos para después apearse a ellos, nada más. Sin duda esto es un apoyo fundamental pero no suficiente, ya que la calidad total requiere una visión de la organización orientada a satisfacer a los consumidores y el mejoramiento continuo de los procesos, no solamente su documentación (Cantú Delgado, 2011). Con el afán de ser sintéticos, resumimos a continuación los cinco componentes principales de la norma ISO 9000:2008:

1. Elaboración del producto.- Tiene que ver con la planeación y administración de los procesos, desde el diseño hasta la entrega del bien o servicio al cliente. Los requerimientos del cliente son la entrada al componente de elaboración del producto y la salida de éste.
2. Medición, análisis y mejora.- El producto se entrega al cliente con cierto grado de satisfacción, el cual es procesado por el componente “medición, análisis y mejora”.
3. Responsabilidad de la dirección.-Una vez procesado el segundo componente se retroalimenta a la dirección, cuya responsabilidad se define en este componente.
4. Asignación de recursos.- Siguiendo el orden de ideas, la dirección asigna recursos humanos, financieros, materiales y de otro tipo, necesarios para elaborar el producto.
5. Mejora continua del sistema de administración por calidad. Es decir, los demás componentes se mejoran de modo continuo, por el último componente.

Para finalizar, mencionamos que la ejecución de las normas ISO 9000 no es tarea fácil, en eso coinciden diversos autores. Al principio, la naturaleza de las normas ISO 9000 era indicativa y debían utilizarse para situaciones contractuales entre dos partes, es decir, cliente y proveedor, y para auditoría interna. Sin embargo la evolución de estas normas llevó a establecer criterios para las empresas que deseaban “certificar” su administración de calidad, o lograr un “registro” a través de un auditor externo. En lugar de que cada cliente someta a auditoría a un proveedor para certificar su cumplimiento con las normas, el registrador certifica a la empresa, y todos los clientes del proveedor aceptan esta certificación (Evans & Lindsay, 2008).

En vista de que una nueva certificación es necesaria, cada tres años las partes de una organización (no toda) deben lograr un registro por separado; supuesto que el solicitante asume todos los costos, eso ha resultado en un proceso demasiado costoso; por ejemplo, una auditoría para obtener una certificación puede costar entre los 10 mil dólares y 40 mil dólares, o incluso más; a eso se deberán sumar otros costos como el de documentación interna y la capacitación. Por otro lado no podemos dejar de mencionar los beneficios que trae a las organizaciones la ISO 9000: mejora la productividad, reduce los costos y aumenta la satisfacción del cliente; como es lógico, su impacto variará dependiendo de la organización en la que se le haya aplicado y depende además de diversos factores que en este momento no nos corresponde analizar.

3.1.3. Modelos de excelencia

Los modelos de gestión por la calidad total que promueven los premios de calidad son conocidos también como modelos de excelencia. Éstos se han convertido en herramientas que permiten acelerar el proceso de cambio cultural en las organizaciones y constituyen una guía para lograr el mejoramiento continuo de las organizaciones.

Si revisamos el significado de la palabra “modelo” en el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, tenemos que es un “arquetipo o punto de referencia para imitarlo o reproducirlo”; pero también está la acepción que lo define como “descripción simplificada de la realidad que nos permite comprenderla, analizarla y modificarla” (Ministerio de Administraciones Públicas, 2006, pág. 9).

Ahora bien, resulta, por decir lo menos, interesante, que en referencia a los modelos de excelencia, ni siquiera en el glosario de términos de éstos se proporciona una definición nominal, específica, analítica u operativa de la palabra “excelencia”. El significado del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española lo define como: “superior calidad o bondad que hace digno de singular aprecio y estimación algo”. Definición que puede ser tangencial pero que no congloba el alcance del término en los modelos. Sin embargo, una lectura a profundidad de los modelos sugiere que la excelencia es la consecuencia necesaria de la alineación de los objetivos organizativos enmarcados en una estructura de valores, estableciéndose una relación causa efecto entre los factores *inputs* (liderazgo) y los factores

outputs (resultados de la organización). En suma, se habla de la excelencia como la gestión excepcional en las organizaciones y la obtención de resultados (Ministerio de Administraciones Públicas, 2006).

Los modelos de excelencia, en el corto plazo son reconocimientos a quienes han tenido la visión y perseverancia necesarias para avanzar en el camino de la calidad. Además de premiar su esfuerzo, difundir sus éxitos y señalar los modelos a seguir. En el mediano y largo plazo se han convertido en el objetivo principal del esfuerzo nacional para mejorar la competitividad y la sustentabilidad de las organizaciones (Cantú Delgado, 2011).

Se puede decir que los premios han sido motores del desarrollo sostenido a largo plazo de las empresas, las cuales se convierten en el modelo a seguir; es más, su diseño está dirigido a que ganen solamente las organizaciones que sean un verdadero ejemplo por contar con un proceso sólido de mejora continua. Los modelos evalúan la existencia de sistemas y procedimientos efectivos para el mejoramiento continuo de la satisfacción del cliente, propician una visión a mediano y largo plazos y ayudan a alcanzar y mantener una posición competitiva que les permita desarrollar su futuro. En suma, el premio exige procedimientos claros que garanticen la mejora continua de los sistemas y procesos de calidad.

Esta noción de excelencia organizativa tiene sus orígenes en los años 1950 en, Japón; su primera contribución fue el Premio Deming, creado en 1951. Posteriormente, en la década de los 80, con un ámbito conceptual más fortalecido y estratégico en las ciencias administrativas, se caracterizó por el impacto de tres modelos teóricos: el primero el “milagro japonés” y el énfasis en el ámbito de la calidad, que va desde Shigeru Kobayashi y William Ouchi; posteriormente, el modelo teórico derivado del japonés, el de Peters y Waterman sobre la excelencia en las organizaciones, y, finalmente, el modelo se centra en la cultura organizativa de Eva Kras (Ministerio de Administraciones Públicas, 2006).

En el año 1987, en los Estados Unidos surge el Premio Malcolm Baldrige y en Europa surge el premio de la Fundación Europea para la Calidad (EFQM), en el año 1991; posteriormente, basado en este último se desarrolla el Premio Iberoamericano a la Calidad. A continuación realizaremos un repaso de los principales modelos de excelencia que han prevalecido en la actualidad.

3.1.3.1 *Malcolm Baldrige*

Sin lugar a dudas el Malcolm Baldrige National Quality Award (MBNQA) es uno de los modelos más reconocidos, y ha sido uno de los motores más poderosos de la calidad total, no solamente en los Estados Unidos, de donde es originario, sino en todo el mundo. Es importante recalcar que los “criterios” para la excelencia en el desempeño, del premio, establecen un marco de referencia para integrar los principios y prácticas de calidad total en cualquier tipo de organización (Evans & Lindsay, 2008).

Este premio fue establecido por el Congreso de los Estados Unidos de América, en el año 1987, para crear conciencia en la administración de la calidad y para reconocer a las empresas estadounidenses que han implementado exitosamente sistemas de administración de la calidad total. Los premios pueden ser entregados anualmente en seis categorías: manufactura, servicio, pequeños negocios, educación, cuidado de la salud y organismos sin fines de lucro (ASQ, 2014).

En el año 1982, durante la presidencia de Ronald Reagan, en vista de que la productividad estadounidense mostraba signos de decrecimiento, este presidente firmó una ley que exigía la realización de un estudio y una conferencia nacionales sobre productividad. En base a estos estudios, un comité recomendó crear un premio nacional de calidad, semejante al Premio Deming en Japón, con el fin de reconocer a las empresas que establecieran y cumplieren exitosamente los requisitos del premio (Cantú Delgado, 2011).

Posteriormente, la Malcolm Baldrige National Quality Improvement Act se firmó como ley (Ley Pública 100-107) el 20 de agosto de 1987. Al Premio se le dio el nombre en honor a quien fuera el secretario de comercio de los Estados Unidos, y que falleció en un trágico accidente poco antes de que el Senado aprobara la ley relacionada con este premio. El Instituto Nacional de Estándares y Tecnología, que forma parte del Departamento de Comercio de los Estados Unidos, es quien otorga el premio y quien lo administra es la American Society for Quality (ASQ, 2014).

En la actualidad, hasta tres empresas pueden recibir el premio en cada una de las categorías originales (manufactura, empresas pequeñas y servicios). Posteriormente, el Congreso aprobó premiar las categorías de educación no lucrativa y cuidado de la salud, en el año

1999. Finalmente, una categoría para dos tipos de organizaciones no lucrativos fue aprobada y se puso en práctica desde el año 2007. Eso último ha permitido que aspiren al premio agencias de gobierno, tanto locales como centrales, organizaciones de caridad, sociedades profesionales, etc. (Evans & Lindsay, 2008).

El Premio Malcolm Baldrige ha evolucionado y se ha convertido en un Programa de Calidad Nacional completo, que es administrado a través del National Institute Of Standards and Technology (NIST), del cual el premio es sólo una parte. Este Programa de Calidad Nacional es el resultado de la asociación de sectores público y privado (NIST, 2010)⁶.

Veamos a continuación los objetivos del Premio Malcolm Baldrige:

1. Estimular a las empresas a mejorar su productividad y su calidad mediante el reconocimiento, además del logro de mejores resultados financieros.
2. Divulgar entre las empresas el enfoque de calidad, mediante el ejemplo de los casos de éxito de las empresas ganadoras del reconocimiento.
3. Establecer lineamientos que sirvan como guía a las organizaciones interesadas en aplicar modelos de calidad y productividad, que incrementen su nivel de competitividad.
4. Poner a disposición de las empresas interesadas la información relacionada con los modelos de calidad de las que resulten ganadoras (Cantú Delgado, 2011).

3.1.3.1.1 *Criterios para la excelencia en el desempeño*

Las organizaciones que aplican para el premio Malcolm Baldrige son juzgadas por un comité independiente de examinadores. Los ganadores son seleccionados en base a sus logros y mejoras obtenidas en siete áreas, más conocidas como los “Criterios Baldrige para la Excelencia en el Desempeño (ASQ, 2014). Estos criterios están diseñados para motivar a las empresas a mejorar su competitividad a través de un enfoque alineado con la administración del desempeño organizacional, que da como resultado lo siguiente:

⁶ El sitio Web del programa en <http://www.nist.gov/baldrige/> se proporciona información actualizada acerca del premio, los criterios de desempeño, los ganadores del premio y gran variedad de información adicional.

1. Entrega de valor en constante mejora a los clientes, lo que da como resultado mayor éxito en el mercado.
2. La mejora del desempeño y las capacidades generales de la empresa.
3. El aprendizaje organizacional y personal (Evans & Lindsay, 2008).

El modelo Malcolm Balridge es, precisamente, un conjunto de prácticas administrativas organizadas dentro de un modelo sistémico, cuyos siete criterios conducen en su conjunto a la excelencia administrativa de “clase mundial”, permanentemente actualizados por la National Quality Award Foundation y el Natioanal Instituto of Standards and Technology (NITS) de los Estados Unidos (Corporación Ecuatoriana de la Calidad Total, 2008). Los criterios constan de un conjunto jerárquico de categorías, rubros y áreas a tomar en cuenta. Las siete categorías son:

1. **Liderazgo.-** En esta categoría se examina cómo los directivos guían y sostienen la organización. Se examina también el gobierno de una organización y la manera como la organización atiende sus responsabilidades éticas, legales y con la comunidad. El liderazgo ahora incluye el enfoque en el desempeño de las medidas y en el uso que le dan los líderes. Se resume en cómo la alta dirección lidera la organización y cómo la organización lidera en la comunidad.
2. **Planificación estratégica.-** Tiene un fuerte enfoque en la innovación, ventajas estratégicas y en la necesidad de recursos para alcanzar los objetivos estratégicos. Esta categoría examina la forma en que una organización desarrolla objetivos y planes de acción estratégicos. Adicionalmente estudia cómo se despliegan y cambian los objetivos y planes elegidos si las circunstancias así lo requieren, y cómo se mide el progreso. Se resume en la forma en la que la organización establece y planifica la implementación de directrices estratégicas.
3. **Enfoque hacia el cliente y el mercado.-** Tiene un fuerte enfoque en la voz del cliente. En este criterio se analiza la forma en que una organización determina los requisitos, necesidades, expectativas y preferencias de los clientes y mercados. Estudia también la manera en que la organización construye relaciones con los clientes y determina los factores clave que dan lugar a la adquisición, satisfacción, lealtad y retención de los clientes y a la expansión y sostenibilidad del negocio. A

fin de cuentas se mide cómo la organización construye y mantiene relaciones duraderas y robustas con los clientes.

4. **Administración de la medición, análisis y conocimiento.**- Tiene un claro enfoque en las necesidades de gestión de la información tecnológica. Esta categoría examina la forma en que una organización selecciona, recopila, analiza, administra y mejora sus datos, información y activos de conocimiento, y cómo revisa su desempeño. Se resume en determinar cómo la organización usa la información para soportar procesos claves, y administrar el rendimiento.
5. **Enfoque en los recursos humanos.**- Este criterio ha sido modificado en parte en torno al compromiso y al ambiente de la fuerza laboral. En esta categoría se estudia la forma en que los sistemas de trabajo de la empresa, el aprendizaje y motivación de los empleados les permiten desarrollar y aprovechar todo su potencial en la alineación con los objetivos generales y los planes de acción de la organización. Se analizan también los esfuerzos de la organización para construir y mantener un ambiente laboral y un clima de apoyo a los empleados que den lugar a la excelencia en el desempeño y al crecimiento personal y de la organización. En otras palabras, se resume en determinar la forma en la que la organización empodera e involucra a su fuerza laboral.
6. **Administración de Procesos.**- Este criterio gira en torno a los sistemas de trabajo, competencias fundamentales y procesos de trabajo. En esta categoría se analizan los aspectos claves de la administración de procesos de una organización, que incluyen procesos claves de productos, servicios y negocios a fin de crear valor para el cliente y la organización, así como los procesos clave de apoyo que involucran a todas las unidades de trabajo. Se resume en cómo la organización diseña, gestiona y mejora procesos claves.
7. **Resultados del negocio.**- Se enfoca en la forma de asegurar la medición de resultados. Estudia el desempeño y la mejora de una organización en las áreas claves de negocios: resultados de productos y servicios, satisfacción del cliente, desempeño financiero y en el mercado, resultados de recursos humanos, desempeño operativo y liderazgo y responsabilidad social. Se estudian también los niveles de desempeño en relación con los competidores y otras organizaciones que proveen

productos y servicios similares. Se resume en cómo la organización se desempeña en términos de satisfacción del cliente, finanzas, recursos humanos, desempeño de los proveedores y de los socios, operaciones, liderazgo y responsabilidad social, y cómo la organización se compara con sus competidores (ASQ, 2014).

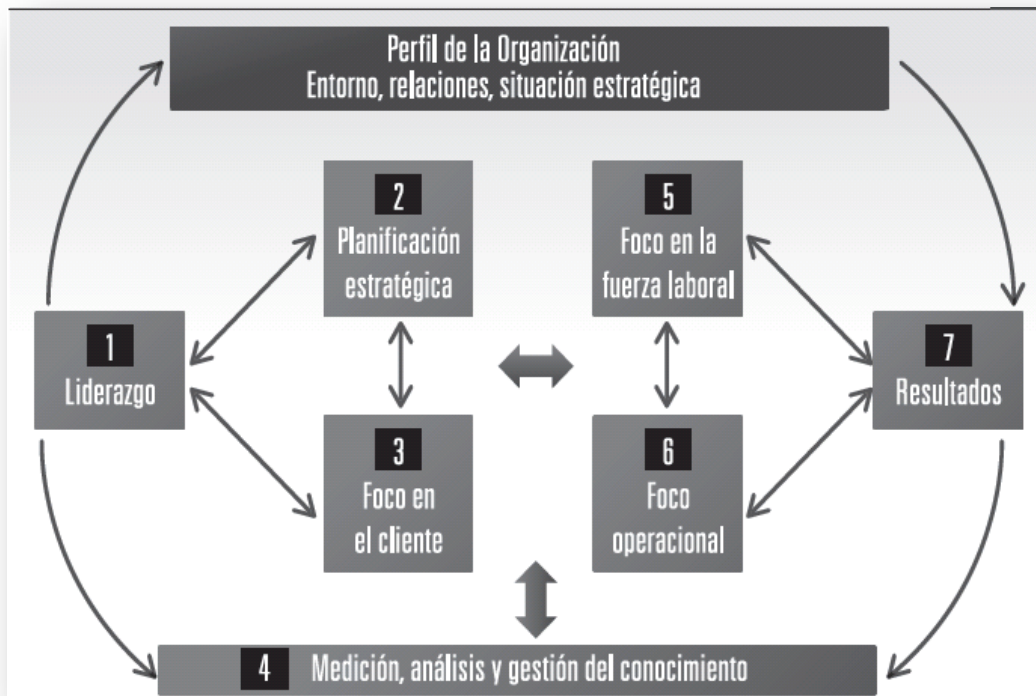


Figura 2. Marco de trabajo de los criterios para el premio Baldrige.

Fuente: (ASQ, 2014).

Como se puede observar en la Figura 3, los siete criterios forman un sistema de administración integrado. El paraguas sobre las siete categorías refleja el hecho de que las organizaciones deben entender su ambiente competitivo para manejar la estrategia y los planes de acción, como base para las decisiones claves. Como se ve en la figura, el componente de liderazgo forma una triada con la planificación estratégica y el enfoque hacia los clientes y el mercado, y enfatizan la necesidad de coordinar e integrar estas tres funciones. Finalmente, la medición, análisis y administración del conocimiento apoyan todo el marco de referencia porque permiten un sistema de mejora basado en los hechos

(Evans & Lindsay, 2008). A su vez, cada elemento se subdivide en varias áreas que reciben cierta puntuación para sumar 1000 puntos como máximo. La metodología utilizada para evaluar cada concepto se basa en tres aspectos: el enfoque, la implantación y los resultados (Cantú Delgado, 2011).

Cada criterio consta de varios elementos (numerados 1.1, 1.2, 2.1, etc.), que se enfocan en los principales requisitos que los negocios deben tomar en consideración. Adicionalmente, cada elemento está constituido por un número menor de áreas por atender (por ejemplo, 6.1a, 6.1b, etc.), que buscan información específica sobre los enfoques empleados para asegurar y mejorar el desempeño competitivo, el despliegue de estos enfoque y los resultados obtenidos de ellos.

Los criterios para el premio Baldrige constituyen un modelo para la excelencia en los negocios de cualquier organización, ya sea de manufactura o servicios, grande o pequeña. Las organizaciones usan los criterios para el premio Baldrige de distintas maneras: para la autoevaluación o en programas de reconocimiento internos, aun cuando no busquen necesariamente solicitar el premio. Entre algunos beneficios que se pueden mencionar que provienen del uso de los criterios para la autoevaluación están: la aceleración de los esfuerzos para mejora, inyectar mayor energía a los empleados y aprender de la retroalimentación, sobre todo si participan examinadores externos. El uso de los criterios para el premio como herramienta de autoevaluación ofrece un marco de referencia objetivo, establece normas elevadas y compara las unidades que tienen distintos sistemas u organizaciones (Evans & Lindsay, 2008).

Finalmente, los enfoques que se emplean para la autoevaluación varían. Éstos pueden incluir cuestionarios, bastante simples, elaborados a partir de los criterios, cuyas respuestas se recopilan y utilizan como base para un plan de mejora. También pueden usarse evaluaciones en las cuales los directivos clave de las empresas se reúnen para analizar su organización comparándola con los criterios y solicitudes completas por escrito, que son evaluadas por examinadores capacitados internos o externos (DeBaylo, 1999).

3.1.3.2 Modelo de Excelencia EFQM

El Premio de la Fundación Europea para la Calidad Total (EFQM), introducido en 1991, se base en el modelo de calidad total de la European Foundation for Quality Management, en el Premio Deming de Japón y Malcolm Baldrige de los Estados Unidos (Cantú Delgado, 2011). El premio fue diseñado para aumentar la conciencia en toda la Comunidad Europea, y en los negocios en particular, sobre la importancia cada vez mayor de la calidad para su competitividad en el mercado mundial y para sus estándares de vida (Evans & Lindsay, 2008).

Según la publicación oficial de la EFQM, ésta fomenta en Europa las alianzas a nivel nacional con organizaciones similares a ésta, a fin de promover la excelencia sostenida en las organizaciones europeas (EFQM, 2003). Adicionalmente, se señala que todas las organizaciones, que para finales del 2003 sumaban más de 800, colaboran en la elaboración de los conceptos fundamentales de la excelencia y promocionan el Modelo EFQM de Excelencia.

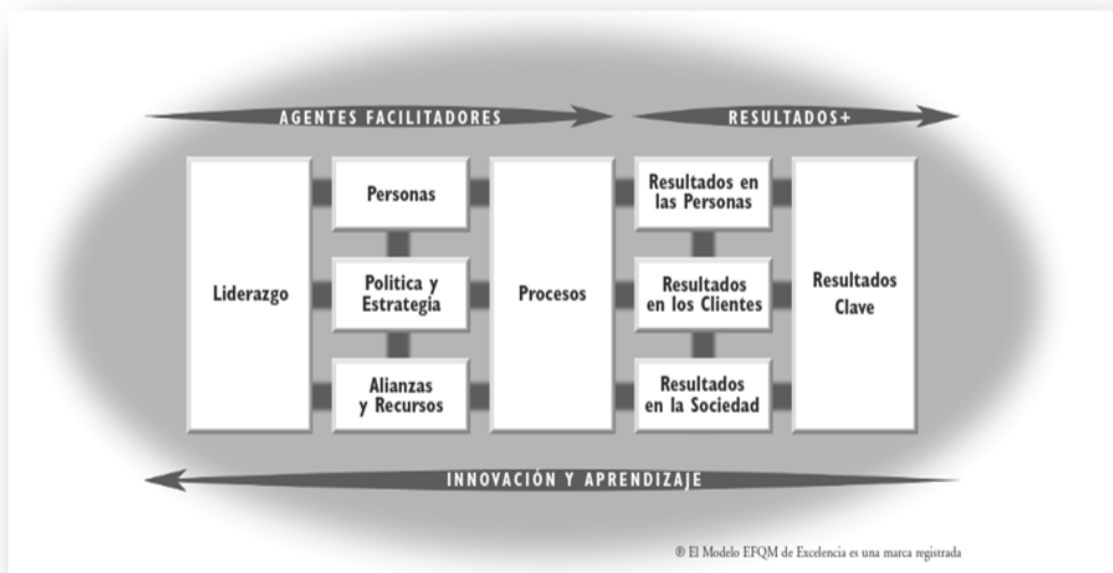


Figura3. Marco de Referencia del Modelo de Excelencia EFQM.

Fuente: (EFQM, 2003, pág. 5).

El Modelo EFQM de Excelencia es un modelo flexible que puede aplicarse a organizaciones grandes y pequeñas, del sector público o del sector privado. Este modelo cuenta con nueve criterios, que (serán descritos posteriormente) se representa de manera gráfica en la Figura 3. Este modelo busca posicionar a la organización en la consecución de excelentes resultados, esto requiere satisfacer al cliente y a los empleados a través del liderazgo que permita una administración eficiente de las personas, en busca de ejecutar políticas y estrategias para lograr alianzas y recursos estratégicos (Cantú Delgado, 2011).

Al igual que con el Modelo Baldrige, los resultados constituyen un alto porcentaje de la calificación total; estos resultados son impulsados por los facilitadores, los medios mediante los que una organización se enfoca en sus responsabilidades de negocios, y en base de innovación y aprendizaje (Evans & Lindsay, 2008). Lo que varía en comparación al Baldrige es que los criterios de los resultados de satisfacción de las personas y el cliente, el impacto en la sociedad y los resultados en los negocios son algo distintos (Nakhai & Neves, 1994).

El modelo EFQM de excelencia es un marco de trabajo no obligatorio, que se basa en nueve criterios, que se pueden usar para evaluar el progreso de una organización hacia la excelencia. Este modelo afirma que la excelencia sostenida en todos los resultados de una organización se puede lograr mediante distintos enfoques. Cito la premisa sobre la que se fundamente el modelo: “Los resultados excelentes en el Rendimiento general de una Organización, en sus Clientes, Personas y en la Sociedad en la que actúa, se logran mediante un Liderazgo que dirija e impulse la Política y Estrategia, que se hará realidad a través de las Personas, las Alianzas y Recursos, y los Procesos” (EFQM, 2003, pág. 6).

Los criterios se agrupan en dos categorías: agentes facilitadores y resultados. Los primeros analizan cómo se realiza la organización de actividades clave; los segundos se ocupan de los resultados que se están alcanzando. Adicionalmente, en los fundamentos del modelo se encuentra un esquema lógico denominado RADAR (inglés) REDER en español: Resultados, Enfoque, Despliegue, Evaluación y Revisión (EFQM, 2003).

3.1.3.2.1. *Criterios para la excelencia en el desempeño*

El Modelo de Excelencia EFQM permite a las personas entender la causa y efecto de las relaciones entre lo que las organizaciones hacen los Facilitadores, y los Resultados que logra (EFQM, 2012). Para alcanzar el éxito sostenido, una organización necesita un fuerte liderazgo y una clara dirección estratégica. Las organizaciones necesitan desarrollar y mejorar a su talento humano, socios y procesos para entregar productos y servicios con alto valor añadido a sus clientes. Si se usan acertadamente los enfoques correctos, las organizaciones alcanzarán los resultados que ellas y los *stakeholders* esperan. Los nueve criterios del Modelo EFQM de Excelencia se explican a continuación:

Los Criterios Facilitadores.- Existen cinco facilitadores, que se muestran en la Figura 3 en el lado izquierdo. Estas son las cosas que una organización necesita hacer para desarrollar e implementar su estrategia.

1. **Liderazgo.**- Las organizaciones de excelencia tienen líderes que dan forma al futuro y lo hacen posible, actúan como modelos de conducta por sus valores éticos e inspiran confianza en todo momento. Son flexibles, permitiendo a la organización anticiparse y reaccionar inmediatamente para asegurar el continuo éxito de la organización. Se evalúa la forma en que los ejecutivos dirigen y motivan el programa de mejoramiento continuo, en cuyo caso se requiere evidencia de seis aspectos: la participación evidente de la alta administración en la dirección del programa de calidad total, la existencia de una cultura de calidad coherente, el reconocimiento de los esfuerzos y el éxito de los individuos y equipos en calidad, el apoyo al programa mediante la asignación de recursos apropiados, la participación de los ejecutivos, tanto con clientes como proveedores, y la promoción activa de la calidad total fuera de la empresa.
2. **Política y Estrategia.**- Las organizaciones de excelencia implementan su misión y visión desarrollando y desplegando una estrategia enfocada en las partes interesadas (*stakeholders*). Las políticas, planes, objetivos y procesos son desarrollados y desplegados para hacer realidad la estrategia. Tanto la política como la estrategia constituyen la forma en que se pone en práctica la misión, los valores, la visión y la dirección estratégicos. En este aspecto se valora la forma en la que se reflejan las

políticas y estrategias en el sistema de calidad, además de cómo éstas se determinan, despliegan y revisan. Se requiere evidencia de que las políticas y estrategias se basen en conceptos de calidad total, se integren con apoyo de información relevante, sean la base del plan de negocios y se comuniquen apropiadamente, al mismo tiempo promoviendo su continua revisión y mejoramiento.

3. **Empleados.**- Las organizaciones de excelencia, según el EFQM, valoran a sus empleados y crean una cultura que permita el beneficio y los logros mutuos en términos personales y organizacionales. Este tipo de organizaciones desarrollan las capacidades de su gente y promueven la igualdad y la equidad entre ellos. Además, estas organizaciones se preocupan, comunican, premian y reconocen, en una forma motivacional para los empleados, construyen compromiso y permiten a las personas usar sus habilidades y conocimientos para el beneficio de la organización. En suma, consiste en la forma en la que la organización promueve el surgimiento de todo el potencial para el mejoramiento continuo. Es preciso, por lo tanto, contar con un plan de mejoramiento continuo para el personal, para asegurar que los empleados cuenten con las habilidades y conocimientos necesarios para desempeñarse con un nivel de excelencia, además de que se fijen las metas personales y grupales claramente, que se permita la toma de decisiones de parte de los empleados y, finalmente, que exista una comunicación efectiva entre todas las personas de la organización.
4. **Alianzas y Recursos.**- Las organizaciones de excelencia planifican y manejan las alianzas externas, proveedores y los recursos internos, con el fin de soportar una estrategia y las políticas organizacionales, y, finalmente, la efectiva operación de los procesos. Se centra en la forma en la que se despliegan los recursos de la empresa para apoyar la planificación estratégica. En este punto se suele solicitar evidencia de mejoramiento en la administración de las asociaciones y recursos financieros, de información, material y el uso de la tecnología.
5. **Procesos, Productos y Servicios.**- Las organizaciones de excelencia diseñan, gestionan, mejoran procesos para generar un incremento en el valor agregado para sus clientes y para otros *stakeholders*. Esto implica un trabajo para detectar y revisar los procesos para asegurar el mejoramiento continuo. En general se evalúan todas

las áreas y actividades que representan un valor agregado para la organización. Se juzga aquí la forma en la que se detectan los procesos críticos, la administración sistemática de los mismos, la medición del desempeño y la retroalimentación que reciben para su control y mejoramiento. Finalmente se toma en cuenta la forma en la que la organización fomenta la creatividad e innovación en este aspecto.

Los criterios de resultados.- Son cuatro los elementos o criterios, que en la figura del Modelo se muestran en el lado derecho. Estos demuestran los resultados que logra la organización, que van en línea con las metas estratégicas. En estas cuatro áreas se puede evidenciar que las organizaciones de excelencia (EFQM, 2012):

- Desarrollan una serie de indicadores claves de desempeño y resultados relacionados para determinar el despliegue exitoso de la estrategia, basado en las necesidades y expectativas de un grupo relevante de *stakeholders*.
- Establecen metas claras para sus resultados claves, basadas en las necesidades y expectativas de sus *stakeholders*, en línea con su estrategia.
- Segmentan los resultados para entender el rendimiento de áreas específicas de la organización y en base a la experiencia, necesidades y expectativas de sus *stakeholders*.
- Demuestran resultados del negocio, ya sean positivos o sostenidos por el lapso de por lo menos tres años seguidos.
- Entienden claramente las causas subyacentes y los motores de las tendencias observadas y el impacto que estos resultados tendrán en el resultado de los indicadores y productos o servicios finales obtenidos.
- Tienen confianza en su rendimiento futuro y se basan en los resultados para entender las causas y efectos de las relaciones establecidas.
- Entienden cómo sus resultados claves se comparan con organizaciones similares, y usan esta información, cuando sea relevante, para establecer metas.

6. **Satisfacción del cliente.-** Las organizaciones de excelencia logran y sostienen resultados sobresalientes para alcanzar o exceder las necesidades y expectativas de sus clientes. Por lo tanto, en este criterio se busca determinar cuál es la percepción que los clientes externos tienen acerca de los productos y servicios que proporciona

la organización. Se evalúa en base a evidencia sobre los parámetros claves que la organización utiliza para medir su desempeño e impulsarse hacia un estado de excelencia. Las empresas de excelencia deben medir su desempeño con los estándares y metas establecidas de los competidores, así como de las mejores organizaciones que sean similares.

7. **Satisfacción de los empleados.-** Las organizaciones de excelencia, según el EFQM, alcanzan y sostienen resultados sobresalientes para cumplir o exceder las expectativas y necesidades de sus empleados. Aquí se valoran los procedimientos que utiliza la organización para garantizar la satisfacción de necesidades y expectativas de su personal.
8. **Resultados y efectos en la sociedad.-** Las organizaciones de excelencia alcanzan y sostienen resultados sobresalientes que permiten cumplir o exceder las necesidades y expectativas de un grupo relevante de *stakeholders* en la sociedad. Para este criterio se mide la impresión que la comunidad tiene de la organización. Se busca evidencia sobre el enfoque utilizado por la organización para preservar y mejorar la calidad de vida de la sociedad, del ambiente y de los recursos naturales.
9. **Resultados del negocio.-** Las organizaciones de excelencia alcanzan y sostienen resultados sobresalientes que permiten cumplir o exceder las necesidades y expectativas de los *stakeholders* del negocio. En otras palabras, se evalúa qué obtiene la organización con su desempeño planeado. Se mide la continuidad del éxito alcanzado por la empresa en el logro de sus metas y objetivos, tanto financieros como no financieros, además de la satisfacción de todo aquel que tenga intereses en la organización. Un plan de negocios sólido es esencial en este criterio.

El Modelo de Excelencia EFQM puede ser usado para evaluar la situación actual y las capacidades de una organización. El resultado de una evaluación se presenta normalmente como un conjunto de fortalezas y oportunidades para mejorar el rendimiento. Identificar las fortalezas de una organización es importante, no solamente para mejorar sino para no parar de hacer las cosas en que se es bueno, además para poder identificar y dedicar más atención a los aspectos en donde existen debilidades.

Por definición, el cumplimiento de un estándar definido no se equipara a la excelencia. La excelencia significa ir más allá de lo que se espera. A diferencia de la auditoría, en la que se

compara la situación con un estándar, una autoevaluación brinda al equipo gerencial un número de oportunidades y opciones. Los puntos que ese equipo gerencial escoge para hacerles frente, y cómo piensan hacerlo, todo eso dependerá de las prioridades estratégicas (EFQM, 2003).

El EFQM está comprometido a ayudar a las organizaciones a impulsar el mejoramiento a través del Modelo de Excelencia, que es un marco de trabajo comprensivo usado por alrededor de 30 mil organizaciones en Europa solamente. Durante los últimos 20 años se han incorporado experiencias y aprendizajes de todas estas organizaciones para mejorar el Modelo de Excelencia⁷.

El Modelo de Excelencia del EFQM es revisado y actualizado cada tres años; para estas actualizaciones se utilizan las experiencias y conocimientos adquiridos y el involucramiento logrado con las organizaciones más prominentes. Busca ser una herramienta pragmática, que permita a las organizaciones tener una visión holística del nivel de excelencia que poseen en determinado momento, y eso les permita priorizar sus esfuerzos de mejoramiento para maximizar el impacto (EFQM, 2012).

3.1.3.3. Modelo Iberoamericano de Excelencia

Este modelo surge en el marco de la IX Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en 1999 en La Habana. Su objetivo es contribuir a distinguir, destacar, explicar y reconocer la calidad de las organizaciones premiadas en el ámbito iberoamericano e internacional (Cantú Delgado, 2011). El Modelo es promovido por la Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad (FUNDIBEQ). De acuerdo con Antonio Caetano (2002), esta institución se caracteriza por ser:

Una organización supranacional, sin ánimo de lucro, que está promoviendo y desarrollando la Gestión Global de la Calidad en el ámbito iberoamericano que integra la experiencia y “saber hacer” de otros países con los desarrollos actuales en la implantación de modelos y sistemas de excelencia para conseguir que sus miembros mejoren su competitividad y consoliden su posición internacional. Su visión es “Coordinar la promoción y el desarrollo de la Gestión Global de la Calidad y el logro de la Excelencia en organizaciones públicas y

⁷ Mayor información puede ser encontrada en el sitio web oficial de la EFQM: www.efqm.org.

privadas de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. (pág.3) (Caetano, 2002, pág. 3).

El Modelo Iberoamericano para la Excelencia está diseñado para aplicarse tanto en el sector público como en el privado. No es un simple modelo de gestión, sino un instrumento de evaluación que contempla aspectos organizacionales orientados a la calidad. “La utilidad del modelo es doble: por una parte sirve de instrumento de autoevaluación, diagnosticando cómo se encuentra la organización y, por otra, es también una herramienta de gestión que posibilita orientar las actividades de la organización con criterios de calidad y mejora continua” (Ruiz & Corces, 2005, pág. 11).

Según FUNDIBEQ, la creación del Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión tiene ciertas ventajas, por ejemplo:

- Ofrece la posibilidad de contar con un referente común a todos los países iberoamericanos, de manera que se facilite la coordinación de los esfuerzos en el área iberoamericana.
- Si un país iberoamericano no dispone de un modelo propio, puede adoptar éste como suyo.
- El Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión puede ser un nexo común entre organizaciones iberoamericanas.
- Propone a la autoevaluación como un método que, en poco tiempo y con menor costo, introduce a la organización a un sistema de mejora continua.
- Homogeniza las características y los niveles de desarrollo e implantación de las entidades evaluadoras de la conformidad y sistemas de premios y reconocimientos y centros de estudio, asociaciones, fundaciones, etc. (FUNDIBEQ, 2013).

Se manifiesta por FUNDIBEQ que la excelencia depende del equilibrio y la satisfacción de las necesidades de todos los grupos de interés relevantes para la organización, es decir, las personas, los clientes, los proveedores y la sociedad en general, así como todos los *stakeholders*.

El Modelo tiene una estructura de nueve criterios, considerados como factores críticos del funcionamiento de una organización. Estos nueve elementos están asociados en dos bloques:

1. El primero, denominado Procesos Facilitadores, incluye los aspectos relativos a la gestión, es decir, a lo que se está haciendo en la organización y cómo se lo está ejecutando.
2. El segundo bloque se llama de Resultados, se refiere a los logros que está alcanzando la organización, es decir, a los cuántos.



Figura 4. Marco de Referencia del Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión.

Fuente: (FUNDIBEQ, 2013, pág. 1)

Gráficamente se puede observar lo manifestado en la figura 4. Los criterios a su vez se desprenden en 28 sub-criterios para contribuir a un análisis más minucioso sobre el contenido de cada uno de los nueve criterios. Los criterios que conforman el bloque de Procesos Facilitadores están compuestos por cuatro sub-criterios; por su parte, cada uno de los cuatro criterios que integran el bloque de Resultados solamente tienen dos sub-criterios.

“Los criterios son los factores críticos en el funcionamiento de una organización. Los sub-criterios, son divisiones en que se ordenan los criterios. Los aspectos a considerar, son propuestas orientativas del enfoque de los sub-criterios. Para realizar una autoevaluación completa deben abordarse todos y cada uno de los 28 sub-criterios tal y como están formulados, que por ello son prescriptivos, mientras que los aspectos a considerar son orientativos, debiendo cada organización, a la hora de analizar el correspondiente sub-criterio, identificar qué aspectos son los adecuados a la naturaleza de sus actividades” (Ruiz & Corces, 2005, pág. 13).

3.1.3.3.1. Criterios para la excelencia en el desempeño

Procesos Facilitadores.- Según FUNDIBEQ existen cinco procesos denominados “Facilitadores”: 1) Liderazgo y Estilo de Gestión, 2) Estrategia, 3) Desarrollo de las Personas, 4) Recursos y Asociados; y, 5) Procesos y Clientes-Ciudadanos. Cada uno de los Procesos está dividido en cuatro sub-criterios. Es importante señalar que en los procedimientos de autoevaluación se debe analizar el enfoque, el desarrollo y la evaluación y revisión (FUNDIBEQ, 2013):

1. **Liderazgo y Estilo de Gestión.-** Analiza cómo se desarrollan y se ponen en práctica la cultura y los valores necesarios para el éxito a largo plazo, mediante adecuados comportamientos y acciones de todos los líderes. Estudia, además, cómo se desarrolla y se pone en práctica la estructura de la organización, el marco de los procesos y sus sistema de gestión, necesarios para la eficaz ejecución de la política y la estrategia. El liderazgo y estilo de gestión abarca diversos conceptos fundamentales que deben ser analizados y que están representados por los siguientes sub-criterios:
 - a. Los líderes demuestran visiblemente su compromiso con una cultura de excelencia.

- b. Los líderes establecen, revisan y mejoran los sistemas de gestión y los resultados de la organización.
 - c. Los líderes fomentan la cultura de la calidad y la excelencia entre las personas de su organización, para conseguir su implicación.
 - d. Los líderes conocen las necesidades y expectativas de los grupos de interés externos a la organización y se implican en los mismos.
2. **Estrategia.**- Analiza cómo la organización desarrolla su misión y su visión y las pone en práctica a través de una clara estrategia orientada hacia los distintos grupos de interés. Analiza cómo la estrategia se despliega y comunica eficazmente a todos los niveles de la organización. La estrategia abarca diversos conceptos que deben ser abordados, y que están representados en los siguientes sub-criterios:
- a. La estrategia está basada en las necesidades presentes y futuras y en las expectativas de los grupos de interés involucrados.
 - b. La estrategia está basada en información obtenida por mediciones de los resultados y por las actividades relacionadas con la innovación y la creatividad.
 - c. La estrategia se desarrolla, evalúa, revisa y mejora, tomando en consideración la información, los indicadores y las condiciones claves para el desarrollo del mismo.
 - d. Cómo se comunica y despliega eficazmente la estrategia a toda la organización.
3. **Desarrollo de las Personas.**- Analiza cómo la organización gestiona, desarrolla, conduce y hace aflorar el pleno potencial de las personas, de forma individual, en equipo o de la organización en su conjunto, con el fin de contribuir a su eficaz y eficiente gestión, así como para motivarlas e incrementar su compromiso con la organización. Este criterio abarca diversos conceptos que también deben ser considerados y analizados; los podemos observar en los sub-criterios:
- a. La gestión de las personas como apoyo a la estrategia de la organización.
 - b. Desarrollo de la capacidad, conocimiento y desempeño del personal.
 - c. Comunicación, participación y delegación en las personas.
 - d. Atención y reconocimiento a las personas.

4. **Recursos y Asociaciones.**- Analiza cómo la organización gestiona sus recursos internos, alianzas y proveedores, con el fin de apoyar el despliegue de su estrategia y la eficiente gestión de la misma, así como su impacto social y ambiental. Este criterio abarca diversos conceptos que deben ser analizados y que se representan en los siguientes sub-criterios:
 - a. Gestión de los recursos financieros.
 - b. Gestión de los recursos de información y conocimiento.
 - c. Gestión de los inmuebles, equipos, tecnología y materiales.
 - d. Gestión de las alianzas y los proveedores.
5. **Procesos y Clientes-Ciudadanos.**- Analiza cómo la organización gestiona su proceso, diseña, desarrolla, produce y suministra productos y servicios, y cómo gestiona las relaciones, con el fin de satisfacer plenamente las necesidades y expectativas de sus ciudadanos-usuarios-clientes actuales y futuros. Este criterio abarca conceptos que deben ser analizados y que se representan en los sub-criterios:
 - a. Se diseñan, gestionan y mejoran los procesos, de acuerdo con la estrategia establecida.
 - b. Se diseñan y desarrollan productos y servicios basados en las necesidades y expectativas de los clientes y en la estrategia.
 - c. Se producen, suministran y mantienen productos y servicios.
 - d. Se cultivan y mejoran las relaciones con los clientes.

Los Criterios de Resultados.- Tal como hemos visto en el Modelo EFQM, existen cuatro criterios denominados de resultados: 6) Resultados de Clientes-Ciudadanos, 7) Resultados del Desarrollo de las Personas, 8) Resultados de Sociedad; y, 9) Resultados Globales. Cada uno de estos criterios tiene dos sub-criterios.

6. **Resultados de Clientes-Ciudadanos.**- Lo que está consiguiendo la organización en relación con sus clientes-ciudadanos externos, siendo preciso definir un conjunto de indicadores, con sus objetivos correspondientes, para medir los parámetros clave alineados con la estrategia y con las necesidades y expectativas de los clientes-ciudadanos. Adicionalmente se deberá demostrar que los resultados de la organización son sostenidos y/o tienen tendencia positiva. Por otro lado deberá compararse con organizaciones similares en lo referido a los parámetros claves de

los clientes-ciudadanos, entendiendo las diferencias. Finalmente, se deberá segmentar los resultados de acuerdo a clientes-ciudadanos específicos. Los sub-criterios son los siguientes:

- a. Medidas de la percepción.- Se trata de medidas de las percepciones de los clientes-ciudadanos, que se pueden obtener a través de encuestas, grupos de discusión, niveles de preferencia, etc.
- b. Medidas del desempeño.- Son las medidas utilizadas internamente por la organización, con el fin de controlar, comprender, prevenir y mejorar el desempeño de la organización y la percepción de los clientes externos.

7. Resultados del Desarrollo de las Personas.- Se analiza lo que está consiguiendo la organización en relación con el desarrollo de las personas; se debe definir un conjunto de indicadores con sus objetivos correspondientes para medir los parámetros claves alineados con la estrategia y con las necesidades y expectativas de las personas. Adicionalmente se deberá demostrar que los resultados de la organización son sostenidos y/o tienen tendencia positiva. Por otro lado se deberá comparar con organizaciones similares en lo referido a los parámetros claves de las personas, entendiendo las diferencias. Finalmente se deberá segmentar los resultados de acuerdo a los grupos de personas específicas; así como tener en cuenta la percepción y la opinión de los empleados sobre el despliegue de la política de recursos humanos. Los sub-criterios son:

- a. Medidas de la percepción.- Son las percepciones del personal, que se pueden obtener, por ejemplo, a través de encuestas, discusiones, apreciaciones estructuradas, etc.
- b. Medidas de desempeño.- Son las medidas utilizadas internamente por la organización, con el fin de medir, comprender, prevenir y mejorar el desempeño del personal de la organización y sus percepciones.

8. Resultados de la Sociedad.- Se analiza lo que la organización está consiguiendo en cuanto a satisfacer las necesidades y expectativas de la sociedad local, regional, nacional e internacional, de acuerdo al caso, siendo necesario definir un conjunto de indicadores con sus objetivos correspondientes para medir los parámetros claves alineados con la estrategia y con las necesidades y expectativas sociales y

medioambientales. Adicionalmente, se deberá demostrar que los resultados de la organización son sostenidos y/o tienen tendencia positiva. Finalmente, deberán compararse con organizaciones similares en lo referido a los parámetros claves de la sociedad, entendiendo las diferencias. Los dos sub-criterios son:

- a. Medidas de la percepción.- Estas medidas son de las percepciones por parte de la sociedad, que se pueden obtener, por ejemplo, en encuestas, apariciones en medios de comunicación, informes, reuniones públicas, representantes públicos, ONGs y otros agentes sociales, autoridades de gobierno, etc.
- b. Medidas del desempeño.- Son las medidas utilizadas internamente por la organización, con el fin de controlar, comprender, prevenir y mejorar el desempeño de la organización y la percepción de la sociedad. Dependiendo de los fines de la organización, las medidas pueden incluir las relacionadas a los aspectos en el sub-criterio anterior.

9. **Resultados Globales.**- Se analiza lo que se está consiguiendo por la organización en relación con los objetivos establecidos, así como con los derechos, las necesidades y expectativas de cuantos tienen un interés en la misma, para lo que se debe definir un conjunto de indicadores con sus objetivos correspondientes para medir los parámetros claves alineados con la estrategia y con las necesidades y expectativas de la organización. Se deberá también demostrar que los resultados de la organización son sostenidos y/o tienen tendencia positiva. Por otro lado, se debe comparar con organizaciones similares en lo referido a los parámetros claves de la organización. Finalmente se deben segmentar los resultados de acuerdo a las áreas específicas de la organización. Los dos sub-criterios son:

- a. Resultados clave.- Son elementos económico-financieros y no económicos, y son los relativos a todos aquellos que tienen un interés en la organización; pueden ser: autoridades públicas, ministerios de adscripción, instituciones, organizaciones matrices o filiales, asociaciones o alianzas, proveedores y otros grupos de interés, etc.

- b. Indicadores de desempeño.- Son los de carácter económicos y operativo que utiliza la organización para controlar, comprender, prever y mejorar su desempeño.

Para llevar a cabo la evaluación, el Modelo establece el uso de cuadros; por ejemplo, uno para los procesos facilitadores y el otro para los resultados, los cuales se aplican de forma independiente a cada uno de los sub-criterios. Para ser muy sucintos no entraremos en detalles de la puntuación, pero se puede decir que para obtener la calificación de la organización se suman los puntos totales de los nueve criterios y el resultado que se obtenga se anota en una casilla denominada “puntuación total”, que se establece en una escala máxima de 100 puntos.

El procedimiento de evaluación demuestra que este Modelo de Excelencia es integral, ya que abarca los elementos claves de una organización. Además representa una de las alternativas para la evaluación de las organizaciones públicas, porque “el Modelo Iberoamericano sirve para mejorar la gestión de las organizaciones de las administraciones públicas y con ello mejorar sus resultados, alcanzando de forma estable una mayor satisfacción de los ciudadanos, de las empresas, funcionarios, dirigentes políticos y la sociedad en general” (Orbea, 2007, pág. 7).

No podemos dejar de mencionar, que en ocasiones este Modelo de Excelencia podría ser demasiado complejo para algunas organizaciones públicas, debido, principalmente, a su debilidad institucional.

3.1.3.4. Marco Común de Evaluación (CAF)

Las administraciones públicas, así como las empresas privadas, enfrentan retos cada vez más grandes y complicados. Se han realizado ingentes esfuerzos para implementar nuevas técnicas y metodologías que mejoren la eficiencia, eficacia y responsabilidad económica y social de las organizaciones públicas. Se han utilizado diferentes enfoques a través de todo tipo de organizaciones públicas y en todos los sectores de responsabilidad pública. En Europa, por ejemplo, se llevaron iniciativas a nivel de la Unión, así como estatal, regional, autonómico y local, consiguiendo resultados variados, tanto de éxito como de fracaso.

La Red Europea de Administraciones Públicas fue un lugar de encuentro de los funcionarios de los Estados miembros de la Unión Europea y evidenciaron las falencias en las instituciones públicas de su región, por lo que decidieron implementar una herramienta holística que permita a las instituciones de la administración pública avanzar en su búsqueda de la mejora continua. En el año 2000, el Marco Común de Evaluación (CAF) fue presentado como primera herramienta europea de gestión de la calidad, diseñado y desarrollado para el sector público. Se trata, nada más y nada menos que de un modelo general, sencillo, accesible y fácil de usar, ya que está dirigido a todo tipo de organizaciones en el sector público, y abarca casi todos los aspectos de la excelencia organizacional (AEVAL, 2013).

Desde la primera edición del Modelo CAF, más de 3000 organizaciones públicas se han registrado para usarlo, tanto dentro de Europa como fuera de la misma. Este Modelo tiene dos revisiones, la primera en el año 2002 y la segunda en el año 2006; posteriormente, en el año 2012 se volvió a revisar el Modelo en base a la experiencia de más de 400 usuarios del CAF. Finalmente se elaboró el Modelo CAF 2013, que busca apoyar al sector público a fortalecer el beneficio de los grupos de interés y en particular de la ciudadanía. Se han fortalecido e implementado conceptos como el de orientación al usuario, rendimiento público, la innovación, la ética, las alianzas eficientes con otras organizaciones y la responsabilidad social (AEVAL, 2013).

El Marco Común de Evaluación (CAF) es una herramienta de gestión de la calidad total, desarrollada por y para el sector público e inspirado en el Modelo de Excelencia de la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad (EFQM). Se basa en la premisa de que los resultados excelentes en el rendimiento de cualquier organización, en los ciudadanos-clientes, en las personas y en la sociedad se alcanzan por medio de un liderazgo que dirija una estrategia y planificación, las personas, las alianzas, los recursos y los procesos (AEVAL, 2013).

El CAF es de acceso público y gratuito y se presenta como una herramienta fácil de utilizar para ayudar a las organizaciones del sector público a utilizar técnicas de gestión de la calidad para mejorar sus rendimientos. El enfoque del CAF está dirigido a organizaciones europeas, pero eso no ha obstado para que sea usado en todo el mundo.

Cinco objetivos que tiene el CAF como catalizadores para un proceso de mejora en una organización:

1. Introducir a la administración pública en la cultura de la excelencia y de los principios del TQM.
2. Guiarla progresivamente hacia un auténtico ciclo PDCA (Planificar, Desarrollar, Controlar, Actuar).
3. Facilitar la autoevaluación de una organización pública, con el afán de obtener un diagnóstico y definir acciones de mejora.
4. Ser un puente entre los diferentes modelos que se usan en la gestión de la calidad, tanto en el sector público como el privado.
5. Facilitar el *benchleaning*, es decir, aprender de las mejores prácticas.

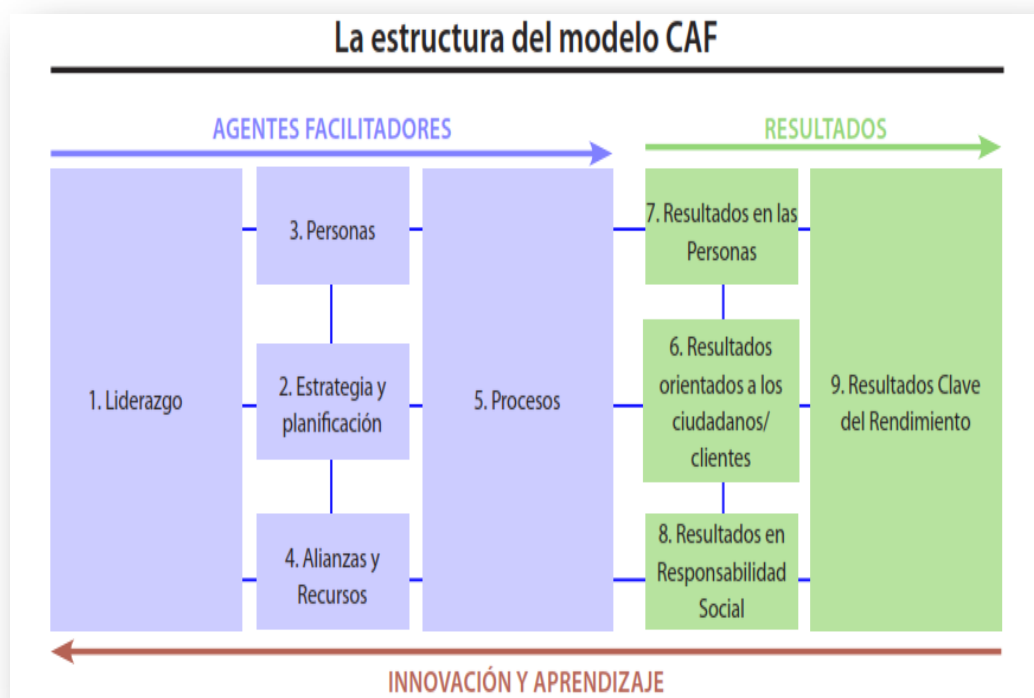


Figura 2. La Estructura del Modelo CAF.

Fuente: (AEVAL, 2013, pág. 9).

Las organizaciones que implementan el CAF tienen la intención de crecer hacia la excelencia en su rendimiento y quieren introducir la cultura de la excelencia en sus organizaciones. Como se puede apreciar en la figura 5, la estructura de 9 cajas identifica los principales aspectos que deben ser considerados en el análisis de cualquier organización. Por un lado podemos observar los criterios del 1 al 5, que se refieren a las prácticas de gestión de una organización, los “Agentes Facilitadores”, que son los que determinan lo que hace una organización y cómo enfoca ésta sus tareas para alcanzar los “Resultados” deseados. Por otro lado (criterios 6 al 9), los resultados alcanzados en las áreas de los ciudadanos/clientes, las personas, la sociedad, la responsabilidad social y las claves del rendimiento se miden por indicadores de percepción y de desempeño. Al igual que los demás modelos de excelencia, cada criterio se desglosa en sub-criterios. Existen un total de 28 sub-criterios que identifican los principales aspectos que se deben considerar para evaluar una organización (AEVAL, 2013).

Adicionalmente, la integración de las conclusiones de la evaluación de los agentes facilitadores y de los criterios de resultados en las prácticas de gestión constituye la denominada “innovación continua y el ciclo de aprendizaje”, que es la que acompaña a la organización hacia la excelencia, tal como se puede apreciar en la figura 5.

Es necesario recalcar la fuerte interconexión entre la parte izquierda y derecha del modelo, al igual que en los otros modelos, consisten en la relación causa efecto entre los agentes facilitadores (causas) y los resultados (efectos o impacto); de la misma manera en la retroalimentación de los últimos a los primeros. En el proceso de evaluación es necesario comprobar la existencia de una retroalimentación desde los resultados del lado derecho del modelo hasta los correspondientes criterios del lado izquierdo.

En este mismo orden de ideas, existen interconexiones entre los criterios y sub-criterios de los agentes facilitadores, esto se da de esta manera ya que la calidad de los resultados viene en gran medida determinada por el tipo e intensidad de las relaciones entre los agentes facilitadores, las mismas que deberán ser analizadas en el proceso de autoevaluación. Todo depende de la naturaleza de cada organización (AEVAL, 2013).

3.1.3.4.1. Principios de Excelencia

Se debe mencionar también que el Modelo CAF plantea 8 principios básicos de la excelencia; en este sentido, establece los conceptos fundamentales definidos por el EFQM y los traduce al contexto público, el objetivo es marcar la diferencia entre la tradicional organización burocrática y una orientada hacia la Calidad Total. En vista de que este modelo será profundizado más adelante en este trabajo investigativo ha merecido mayor atención que los anteriores mencionados, por lo tanto, a continuación, se resumen los principios de excelencia:

1. **Orientación a resultados.-** Cada organización se orienta hacia los resultados. Los resultados se alcanzan satisfaciendo a todos los grupos de interés de la organización, que pueden ser, en el caso de las instituciones públicas, las autoridades, ciudadanos, socios, servidores públicos, siempre y cuando se respeten los objetivos planteados.
2. **Orientación al ciudadano/cliente.-** Toda organización debe centrar sus esfuerzos en las necesidades de ambos, no solo los actuales sino también los potenciales clientes o ciudadanos. Por tanto, involucra a clientes y ciudadanos en el desarrollo de productos y servicios y en la mejora de su desempeño.
3. **Liderazgo y coherencia en los objetivos.-** Este principio conjuga el liderazgo con la capacidad de visión, además busca que sirva de inspiración en el resto, con la constancia en los objetivos en un entorno cambiante. Los líderes están obligados a fijar una misión clara, junto con una visión y valores, mantienen un ambiente interno en el que las personas puedan involucrarse plenamente en el cumplimiento de los objetivos de la organización.
4. **Gestión por procesos y hechos.-** El Modelo CAF señala que este principio guía a las organizaciones a poseer la perspectiva de que un resultado deseado se alcanza con mayor eficiencia; para ello es preciso que las actividades propuestas sean gestionadas como un proceso y que las decisiones estén basadas en el análisis de los datos y de la información disponible.
5. **Desarrollo e implicación de las personas.-** Como es lógico, en todos los niveles, las personas conforman la esencia misma de una organización y, por lo tanto, su involucramiento permite que se usen sus habilidades y destrezas en beneficio de la

misma organización. La contribución de los empleados o servidores públicos debe ser maximizada a través de su propio desarrollo y participación. Se deben promover conscientemente valores como la confianza, apertura, empoderamiento y reconocimiento.

6. **Aprendizaje continuo, innovación y mejora.-** Como hemos visto a lo largo de este trabajo investigativo, el modelo CAF coincide en que la Calidad Total consiste en diseñar el *status quo* y hacer realidad el cambio, para lo que se debe aprovechar el aprendizaje para generar innovación y oportunidades de mejora. La mejora continua debe ser siempre un objetivo en toda organización que busca la excelencia.
7. **Desarrollo de alianzas.-** De la misma manera que las organizaciones privadas, las organizaciones del sector público necesitan de otras para alcanzar sus metas; por lo tanto, deben desarrollar y mantener alianzas con valor añadido. Una organización y sus proveedores son interdependientes y una relación de mutuo beneficio aumenta las posibilidades de crear valor para ambas partes.
8. **Responsabilidad social.-** Este principio ha ganado más fuerza con los años. Es evidente que las organizaciones deben asumir su responsabilidad social, respetar la sostenibilidad ecológica e intentar alcanzar las mayores expectativas y exigencias de la comunidad local y global. Este principio, de alguna manera tiene más incidencia en las organizaciones de tipo públicas, su misión generalmente está destinada a servir y garantizar derechos consagrados en una estructura legal y política.

Para cada uno de estos principios el CAF propone cuatro niveles de madurez, que facilitan que la organización conozca cuál es su alcance de la excelencia (AEVAL, 2013).

3.1.3.4.2. Criterios para la excelencia en el desempeño

Agentes Facilitadores.- Como se manifestó anteriormente, los criterios del 1 al 5 tratan de las prácticas de gestión operadoras de una organización, conocidos como “Agentes Facilitadores”. Éstos determinan lo que hace la organización y cómo plantea sus tareas para alcanzar los resultados deseados. Por consiguiente, la evaluación que se realice en base a estos agentes debe basarse en el “Panel de Agentes Facilitadores”, que es un sistema de puntaje (AEVAL, 2013).

1. **Liderazgo.**- Es el primer criterio del Modelo CAF y supone que en un sistema democrático representativo los políticos electos definen sus estrategias y las metas que quieren alcanzar en las distintas áreas políticas. En este contexto, los líderes de las organizaciones del sector público deberán colaborar para que los políticos puedan formular las políticas públicas; cumplen un papel de asesoría en base a su experiencia y conocimientos. Los líderes en este tipo de organizaciones son responsables de la implantación y desarrollo de las políticas públicas. Por esto es importante señalar que el CAF distingue entre los roles de los líderes políticos y los líderes/directores de las organizaciones públicas. En este orden de ideas, se busca que exista una buena colaboración entre ambos actores para poder lograr mejores resultados de las políticas.

Este criterio se centra en el comportamiento de las personas a cargo de la organización, es decir, el liderazgo. Su trabajo es bastante complicado, como buenos líderes deben generar claridad y unidad alrededor del objetivo de la organización y las personas pueden destacar y aseguran el funcionamiento adecuado del mecanismo de dirección. Como agentes facilitadores respaldan a las personas de su organización y aseguran relaciones eficaces con todos los grupos de interés, en particular con la jerarquía política. Existen los siguientes sub-criterios:

- a. Dirigir a la organización desarrollando su misión, visión y valores.
 - b. Gestionar la organización, su rendimiento y su mejora continua.
 - c. Motivar y apoyar a las personas de la organización y actuar como modelo de referencia.
 - d. Gestionar relaciones eficaces con las autoridades políticas y otros grupos de interés.
2. **Estrategia y Planificación.**- Este criterio se basa en la idea de que implementar la misión y la visión de una organización pública demanda definir la “vía” que la organización quiere seguir, establecer los objetivos que tiene que conseguir y la manera con la que medirá los progresos. Por estos motivos requiere una estrategia clara. Para establecer objetivos estratégicos es necesario tomar decisiones, fijar prioridades basadas en las políticas públicas y sus objetivos y las necesidades de los demás grupos de interés, teniendo en cuenta los recursos disponibles. Entonces, la

estrategia define los *outputs* (productos y servicios) y los *outputs* (impacto) que se requieran obtener, teniendo en cuenta los factores críticos de éxito correspondientes. La estrategia tiene que plasmarse en planes, programas, objetivos operativos y medibles para ser ejecutada con éxito. La supervisión y la dirección son vitales en la planificación, ya que permitirán la implementación de la estrategia y además permite que la actualice y adapte cuando sea requerido. Los sub-criterio son:

- a. Reunir información sobre las necesidades presentes y futuras de los grupos de interés, así como información relevante para la gestión.
- b. Desarrollar la estrategia y la planificación, teniendo en cuenta la información recopilada.
- c. Comunicar e implementar la estrategia y la planificación en toda la organización y revisarla de forma periódica.
- d. Planificar, implementar y revisar la innovación y el cambio.

3. **Personas.**- En el mismo sentido que los Modelos Iberoamericano, EFQM y Baldrige, este Modelo CAF establece que las personas son el activo más importante de la organización. La organización gestiona, desarrolla y maximiza las competencias y el potencial de su gente a nivel individual y de toda la organización, con el fin de promover su estrategia, planificación y el funcionamiento eficaz de sus procesos. En momentos cambiantes, gestionar la organización y las personas resulta de un valor totalmente importante. Mejorar el liderazgo, la gestión del talento humano y la planificación estratégica de la fuerza de trabajo son elementos críticos, ya que la inversión que se realiza en las personas usualmente es la que mayores beneficios y retornos produce. En el contexto de la gestión de la Calidad Total, es importante tomar conciencia de que sólo personas satisfechas pueden llevar a la organización hacia clientes satisfechos. Los sub-criterios son:

- a. Planificar, gestionar y mejorar los recursos humanos, de acuerdo a la estrategia y planificación, de forma transparente.
- b. Identificar, desarrollar y aprovechar las capacidades de las personas en consonancia con los objetivos tanto individuales como de la organización.
- c. Involucrar a los empleados por medio del diálogo abierto y del empoderamiento, apoyando su bienestar.

4. **Alianzas y Recursos.**- Además de las personas que trabajan en las organizaciones, éstas, sobre todo en el sector público, necesitan diferentes tipos de recursos para alcanzar sus objetivos estratégicos y operativos. Los recursos deben estar alineados con su misión y visión. Pueden ser de tipo material o inmaterial, pero todos deberán ser gestionados cuidadosamente.

Los socios o colaboradores estimulan el enfoque externo de la organización y aportan conocimientos o experiencias necesarios. Por lo tanto, las alianzas claves, por ejemplo con los proveedores privados de servicios, otras organizaciones públicas, pero además con los ciudadanos/clientes, son recursos importantes para el correcto funcionamiento de una organización y deben ser construidos con cuidado y dedicación. La calidad de cada una de las alianzas tiene un impacto directo sobre los resultados de la cadena.

Además de las alianzas, las organizaciones deben gestionar de forma eficiente los recursos tradicionales, como las finanzas, las tecnologías o las instalaciones, con el fin de asegurar su funcionamiento eficaz y de tener el conocimiento necesario para lograr sus objetivos estratégicos. En el sector público existe la necesidad y obligación de que los recursos sean gestionados legítimamente y de forma transparente. Los sub-criterios son:

- a. Desarrollar y gestionar alianzas con organizaciones relevantes.
 - b. Desarrollar y establecer alianzas con los ciudadanos/clientes.
 - c. Gestionar las finanzas.
 - d. Gestionar la información y el conocimiento.
 - e. Gestionar las tecnologías.
 - f. Gestionar las instalaciones.
5. **Procesos.**- Este criterio, ya de cajón, también deberá ser recogido por cualquier Modelo de Excelencia; por este motivo, el CAF lo configura partiendo del concepto que explica que existen muchos procesos en una organización y cada proceso es una serie organizada de actividades interrelacionadas, que transforman los recursos o *inputs* en una vía eficaz hacia los servicios (*outputs*) y el impacto en la sociedad (*outcome*).

El CAF diferencia tres tipos de procesos: procesos nucleares, es decir, llevan a cabo la misión y estrategia de la institución y son críticos para la prestación de servicios o entrega de productos; procesos de gestión, sirven para dirigir la organización; y, proceso de soporte, es decir, facilitan los recursos necesarios. El CAF evalúa solamente los procesos claves.

Este quinto criterio se enfoca en los procesos nucleares, mientras que los criterios 1 y 2 lo hacen con los procesos de gestión, y los criterios 3 y 4 lo hacen con los procesos de soporte. Por ejemplo, para las unidades horizontales, como son las unidades de estrategia, recursos humanos o departamentos financieros, su gestión o sus actividades de soporte son, se entiende, parte de sus procesos nucleares.

Los principales factores en el desarrollo del proceso y la innovación son la necesidad de generar cada vez mayor valor para sus ciudadanos/clientes y otros grupos de interés y aumentar su eficiencia. La participación de los ciudadanos en la toma de decisiones permite mejorar de forma continua los procesos de las organizaciones. Los sub-criterios son:

- a. Identificar, diseñar, gestionar e innovar en los procesos de forma continua, involucrando a los grupos de interés.
- b. Desarrollar y prestar servicios y productos orientados a los ciudadanos/clientes.
- c. Coordinar los procesos en toda la organización y con otras organizaciones relevantes.

Resultados.- Como ya se indicó anteriormente, desde el criterio 6 en adelante, el foco de evaluación pasa de los Agentes Facilitadores a los Resultados. Los tres primeros criterios de Resultados miden la percepción, es decir, lo que opinan de la organización el personal, los ciudadanos/clientes y la sociedad. Por otro lado también se encuentran indicadores internos de rendimiento que sirven como base para saber en qué nivel se encuentra la organización en base a los objetivos que se ha fijado el impacto o *outcomes* (AEVAL, 2013).

6. **Resultados orientados a los Ciudadanos/Clientes.-** Es importante notar que el Modelo CAF, en vista de su intención de usar sus criterios en organizaciones del sector público, ha unificado el término ciudadano con cliente. Este término refleja

la relación compleja que existe entre este grupo de interés y la administración. La persona a la que un servicio se dirige debe ser considerada como un ciudadano, un miembro de una sociedad democrática, con derechos y obligaciones. La persona también tiene que ser considerada como un cliente, no solo en el contexto de la prestación de servicios, en el que adopta el papel de beneficiario directo del servicio, sino también en un contexto donde tiene que cumplir con sus deberes, por ejemplo pago de impuestos, multas, etc., y donde también tiene derecho a ser tratado con equidad y cortesía, sin dejar de lado los intereses de la organización. En vista de que estas dos situaciones no pueden ser separadas fácilmente, el CAF se referirá siempre con el término ciudadano/cliente, como una dualidad inseparable y necesaria.

Los ciudadanos/clientes son los receptores y beneficiarios de todas las actividades, productos y servicios de las organizaciones del sector público. Esto implica que no podemos hablar solamente de los usuarios primarios. Este criterio describe los resultados alcanzados por la organización en relación con la satisfacción de sus clientes/ciudadanos con la organización y con los productos y servicios prestados. Aquí es necesario notar que el CAF diferencia entre los resultados de percepción y desempeño. Trabajar para mejorar los resultados de los indicadores internos debe llevar a una mayor satisfacción de los clientes/ciudadanos. Los sub-criterios son:

- a. Mediciones de percepción.
- b. Mediciones de resultados.

7. **Resultados en las Personas.**- Como es lógico, los resultados en las personas son los resultados que la organización alcanza en relación con la competencia, motivación, satisfacción, percepción y desempeño de las personas contratadas. El CAF, en este criterio, distingue dos tipos de resultados en las personas: por un lado, las mediciones de percepción, en las que las personas son preguntadas directamente, ya sea a través de cuestionarios, encuestas, grupos focales, evaluaciones, entrevistas, consultas de los representantes del personal, etc.; y, por otro lado, mediciones de desempeño, utilizadas por la organización misma para monitorizar y

mejorar la satisfacción de las personas y los resultados de desempeño. Los sub-criterios son:

- a. Mediciones de percepción.
- b. Mediciones de desempeño.

8. **Resultados de Responsabilidad Social.**- El CAF considera que la misión principal de una organización pública es satisfacer una serie de necesidades y expectativas de la sociedad. Más allá de su misión, una organización pública debe adoptar un comportamiento responsable para contribuir al desarrollo sostenible en sus componentes económicos, sociales y medioambientales, en la comunidad local, nacional, regional, internacional. Por lo tanto, se debe incluir el enfoque y la contribución de la organización a la calidad de vida, la protección del medioambiente, la conservación de los recursos globales, la igualdad de oportunidades de trabajo, el comportamiento ético, la participación de las comunidades y la contribución al desarrollo local.

En este criterio se debe resaltar la importancia del criterio 2, ya que se busca integrar aspectos sociales y medioambientales a la hora de la toma de decisiones, y por otro lado el ser capaz de responder al impacto de sus decisiones y actividades en la sociedad y el medio ambiente.

Una organización que está trabajando su responsabilidad social debe:

- Mejorar su reputación e imagen frente a los ciudadanos.
- Mejorar sus relaciones con empresas, otras organizaciones públicas, medios de comunicación, proveedores, ciudadanos/clientes y la comunidad en la que existe.

Los sub-criterios son:

- a. Mediciones de percepción.
- b. Mediciones del rendimiento.

9. **Resultados Clave del Rendimiento.**- Este criterio se refiere a todo aquello que la organización haya determinado como logros esenciales y medibles para el éxito de la organización, a corto y a largo plazo. Representan la capacidad de las políticas y de los procesos para alcanzar los fines y objetivos, definidos en la misión, visión y

plan estratégico de la organización. Este criterio se centra en las capacidades de la organización de alcanzar estos resultados claves de rendimiento.

Estos resultados pueden dividirse en dos:

- Resultados externos.- Se refieren a los resultados (servicios y productos) e impacto a conseguir, es decir, centrándose en el vínculo entre la misión y la visión (criterio 1), la estrategia y la planificación (criterio 2), los procesos (criterio 5) y los resultados alcanzados de cara a los grupos de interés externos.
- Resultados internos.- Se refieren al nivel de eficacia, es decir, se centran en la relación entre las personas (criterio 3), las alianzas y recursos (criterio 4) y los procesos (criterio 5) y los resultados alcanzados para llevar a la organización hacia la excelencia. Los sub-criterios son:
 - a. Resultados externos, resultados e impactos a conseguir.
 - b. Resultados internos, nivel de eficiencia.

Como se explicó anteriormente, el Modelo CAF fue establecido en el año 2002 y ya son más de 14 años de su aplicación en más de 2000 organizaciones del sector público y, por lo tanto, se ha posicionado como una referencia en las herramientas de gestión de la calidad.

Se debe indicar también que la mayoría de las herramientas de gestión de la calidad tienen esquemas de reconocimiento para evaluar estudios que se han efectuado en la organización. El CAF no contaba con un sistema que permita este tipo de evaluación hasta el 2010, cuando un grupo de expertos voluntarios de Bélgica, Dinamarca, Italia, Eslovenia, EFQM y el Centro de Recursos CAF del EIPA, se ofrecieron para allanar el camino a la implementación de la Retroalimentación Externa en el CAF (Staes, Thijs, Stoffels, & Heidler, 2011).

Durante el proceso de Retroalimentación Externa CAF, un grupo de expertos visita la organización y recopila evidencia sobre cómo la institución ha preparado, implementado y seguido el proceso de autoevaluación CA. Después de este proceso la organización recibe una etiqueta “ECU”, que significa “usuario Efectivo del CAF por sus siglas en inglés, por un período de dos veces. Este procedimiento fue lanzado en el año 2010 y se lo ha venido aplicando desde entonces.

3.2. REFLEXIÓN SOBRE LA NECESIDAD DE LA APLICACIÓN DE LOS MODELOS DE EXCELENCIA

En este capítulo se han abordado los modelos más emblemáticos de excelencia, con un enfoque hacia las organizaciones del sector público; hemos visto la importancia del papel que juega la calidad total en el logro de la competitividad de una organización, ya sea esta privada, pública, grande o pequeña. No se puede negar que, actualmente, las organizaciones son exitosas solamente a través de la incorporación en su cultura organizacional de los principios de la calidad total.

La conceptualización y aplicación de una cultura propicia para lograr la competitividad se puede concretar mediante el diseño e implantación de un sistema administrativo que asegure de forma práctica la planeación, el control y el mejoramiento operativo, orientados a cumplir la misión de satisfacer las necesidades de los grupos de interés e influencia de la organización.

Las normas ISO 9000 son un conjunto de procedimientos que, siendo bien aplicados en una organización, permiten a ésta colocarse en una mejor posición para satisfacer los requerimientos del cliente. Por su parte los modelos de excelencia (Baldrige, EFQM, Iberoamericano, CAF) son muy similares y se abocan a evaluar el liderazgo, el enfoque en la satisfacción del cliente, el efecto en la sociedad, el uso y análisis de la información, la administración y satisfacción de los empleados, la administración y mejoramiento de los recursos, la planeación de la calidad y los efectos en el negocio como resultado de su aplicación.

Los modelos de excelencia manejados en los premios de calidad son una buena guía de inicio si se desea implantar un sistema de calidad, sin embargo cada organización deberá conocer sus propias circunstancias para hacer al modelo los ajustes pertinentes con la idea de que se potencia su utilidad. El uso de estos modelos ayuda a encontrar más rápidamente la dirección correcta hacia la competitividad y el incremento de bienestar de los individuos relacionados con los grupos de interés, ya sean accionistas, empleados, proveedores, clientes o la sociedad en general (Cantú Delgado, 2011).

4. ANÁLISIS SITUACIONAL DEL ECUADOR

4.1. CONTEXTO GENERAL

Como se analizó en el capítulo dos de este trabajo investigativo, en el sector público desde hace varios años se vienen implementando iniciativas que elevan el nivel de la calidad en la prestación de sus servicios, dirigidos a una ciudadanía (tal como ocurre con los bienes privados) cada vez más informada y exigente. Tal como lo establecen los preceptos de la nueva gerencia pública, en la actualidad los ciudadanos deben ser vistos como los clientes de la acción real del Estado, por lo que éste debe vigilar que a través de la administración pública se les proporcione programas, políticas, y servicios públicos de alta calidad, entendida como la diferencia positiva entre la percepción de los servicios recibidos y la expectativa previa a su consumo (Torres, 2011).

En Latinoamérica, siguiendo la senda trazada por otras naciones desarrolladas, como Japón, Estados Unidos, Inglaterra, España, etc., la incorporación de diversas herramientas para mejorar la calidad son una realidad. Se puede destacar el uso y la implementación de las cartas de servicio, así como los premios y modelos de calidad. En estos esfuerzos no se puede dejar de mencionar la aparición de la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, la cual representa el documento referencia en este campo (CLAD, 2008).

En el caso de Latinoamérica, a pesar de las diversas iniciativas para implementar filosofías de calidad al interior de las instituciones públicas, los rezagos y retos en materia de calidad de los servicios públicos son grandes, lo que se corrobora al observar la información contenida en la tabla 1. Se evidencia claramente que los ciudadanos latinoamericanos, en

general, se encuentran claramente insatisfechos con la calidad de los servicios ofertados por el Estado. En toda la región, un 48% percibe una satisfacción baja, un 25% una calidad media y sólo un 26% se manifiesta altamente satisfecho con los servicios gubernamentales. En vista de este panorama el desafío en la región es gigantesco.

Tabla 1

Porcentaje de satisfacción con los servicios públicos en América Latina en 2008.

| País | Satisfacción | | |
|----------------------|--------------|-------|-------|
| | Alta | Media | Baja |
| Uruguay | 44,00 | 27,00 | 29,00 |
| Colombia | 32,00 | 31,00 | 37,00 |
| Ecuador | 31,00 | 20,00 | 49,00 |
| El Salvador | 31,00 | 19,00 | 51,00 |
| Chile | 31,00 | 34,00 | 35,00 |
| Costa Rica | 30,00 | 21,00 | 49,00 |
| Guatemala | 29,00 | 25,00 | 46,00 |
| Argentina | 28,00 | 29,00 | 43,00 |
| Brasil | 28,00 | 26,00 | 46,00 |
| México | 27,00 | 30,00 | 43,00 |
| República Dominicana | 27,00 | 29,00 | 44,00 |
| Honduras | 26,00 | 27,00 | 48,00 |
| Bolivia | 23,00 | 25,00 | 52,00 |
| Venezuela | 22,00 | 22,00 | 56,00 |
| Nicaragua | 21,00 | 19,00 | 60,00 |
| Perú | 19,00 | 18,00 | 64,00 |
| Panamá | 18,00 | 26,00 | 56,00 |
| Paraguay | 8,00 | 24,00 | 67,00 |
| América Latina | 26,00 | 25,00 | 48,00 |

Fuente: (Corporación Latinobarómetro, 2008)

En el caso del Ecuador, la situación es la siguiente: satisfacción alta solamente el 31%, satisfacción media el 20% y satisfacción baja un 49%, los datos son preocupantes para nuestro país. Para otros, como Uruguay la situación es favorable y el país tiene la más alta calificación de la región, en cuanto al porcentaje de satisfacción de los servicios públicos

percibidos por la ciudadanía, con un 44% de personas calificando la satisfacción como alta. Existen casos dramáticos como el de Paraguay que registran un 8% de la población que califica a los servicios públicos gubernamentales con un alta satisfacción.

Por lo tanto, en base a los datos levantados y otras iniciativas, la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, que fue implementada con la finalidad de mejorar este panorama, plantea que:

La calidad en la gestión pública constituye una cultura transformadora que impulsa a la Administración Pública a su mejora permanente para satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de la ciudadanía con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos.

La concepción de la calidad ha ido evolucionando e incorporando nuevos aspectos hasta conformar una aproximación holística e integradora de la gestión, donde cobran especial importancia todas las partes interesadas en sus diferentes formas de relación, así como la sostenibilidad y la corresponsabilidad social

La calidad en la gestión pública puede y deber ser constantemente mejorada, buscando elevarla a niveles de excelencia, es decir, obtener resultados sostenibles, con tendencias crecientes de mejora, y que tales resultados se comparen favorablemente con los más destacados referentes nacionales internacionales. (CLAD, 2008, págs. 7-8)

Ahora bien, la complejidad no deja de ser alta, sobre todo considerando el punto de partida de los Estados y aparatos públicos latinoamericanos, los que se encuentran en una profunda crisis de ilegitimidad al no poder dar respuesta a las demandas de su población, en materia de empleo e ingreso, educación, seguridad pública, vivienda y salud (Torres, 2008 b).

Los años del hiper-presidencialismo, en que los presidentes eran crecientemente vistos como capaces de resolver los problemas de la gente, parecen estar en retroceso. Durante siete años desde 2002 al 2009 la aprobación del gobierno, en promedio, en la región, aumentó de 36% a 60% para los 18 presidentes. A partir del 2010 ésta comienza a bajar. En el año 2013 baja por cuarto año consecutivo alcanzando un 49%.

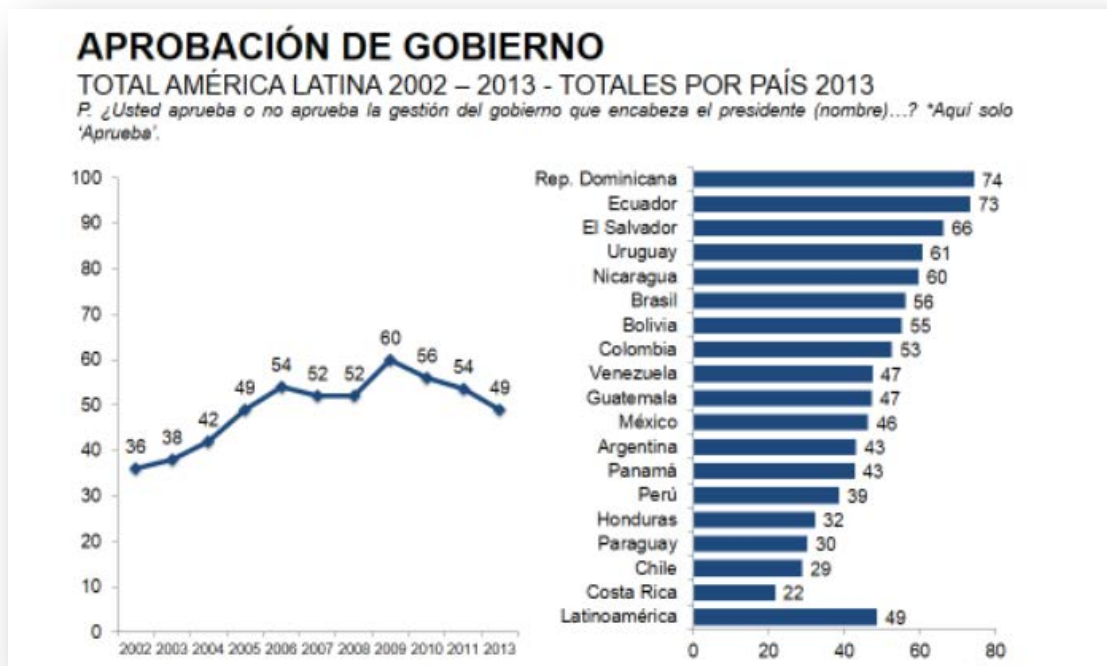


Figura 6. Aprobación de Gobierno

Fuente: (Corporación Latinobarómetro, 2013, pág. 37)

Como se puede apreciar en la figura 6, los presidentes de la región ya no son lo que eran antes. En la actualidad existen 10 gobiernos que tienen menos del 50% de aprobación. En el año 2009 había 12 gobiernos con más del 50% y ocho de ellos tenían aprobación del más del 60%. El caso de Ecuador, así como el de la República Dominicana son dignos de resaltar, mantienen los más altos índices de aceptación.

Cuando se analiza la serie de tiempo desde el año 2002 hasta el 2013, el Ecuador pasó de tener una aprobación del 30% en el 2002, en los años posteriores se redujo, hasta un 23 % en el 2006; a partir del año 2007 fue del 74% y ha fluctuado desde entonces con su punto más bajo en el 2010 con un 54% (Corporación Latinobarómetro, 2013).

Ahora bien, es preciso mencionar también el estancamiento de la competitividad en América Latina, lo que indica la necesidad de reformas estructurales e inversiones que aumenten la productividad. El Informe Global de Competitividad 2013-2014, difundido en

septiembre del 2013 señala que, a pesar del robusto crecimiento económico de años anteriores, América Latina sigue contando con bajas tasas de productividad. El Índice de Competitividad Global del informe señala un estancamiento generalizado de la competitividad en la región; por ejemplo, Chile en el puesto 34 sigue a la cabeza de la clasificación regional, aventajando a Panamá que se encuentra en el puesto 40, Costa Rica puesto 54 y México en el 55, que se han mantenido relativamente estables. Brasil ha perdido 8 puestos.

El informe señala que la región sigue afectada por un funcionamiento débil de las instituciones, infraestructura deficiente e ineficiencia en la asignación de factores de producción, como resultado de un nivel insuficiente de competencia y una brecha en materia de formación y capacitación, tecnología e innovación, que impiden a muchas compañías y nacionales avanzar hacia actividades de mayor valor añadido. A nivel mundial, un nivel de innovación excelente y entornos institucionales robustos influyen crecientemente sobre la competitividad de las economías (World Economic Forum, 2013).

4.1.1. El Ecuador en cifras

4.1.1.1. *Cifras macroeconómicas y socioeconómicas*

Según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, el perfil económico del Ecuador es el siguiente: El PIB anual a precios corrientes del año 2012 fue de 87 495 millones de dólares, el PIB per cápita para ese mismo año fue de 5639 dólares. La tasa de variación del PIB (crecimiento económico) para el año 2013 fue de alrededor del 4,5% y la participación en el PIB regional fue de apenas el 1,5% (CEPAL, 2014).

Como se puede apreciar en la figura 7, la participación de las actividades económicas en el PIB del año 2012 en el Ecuador demuestra una alta concentración en el sector servicios, ya sean estos de intermediación financiera, servicios personales y comunales; todos estos suman más del 30% del total del PIB. Le siguen la industria y el comercio, como los sectores más importantes. Estos datos concuerdan con los datos del Banco Central del Ecuador, que establecen que en el año 2013 el PIB por actividad económica tenía el mayor porcentaje (34%) en el sector servicios, seguido por la manufactura y el comercio con 11% cada uno (2014).

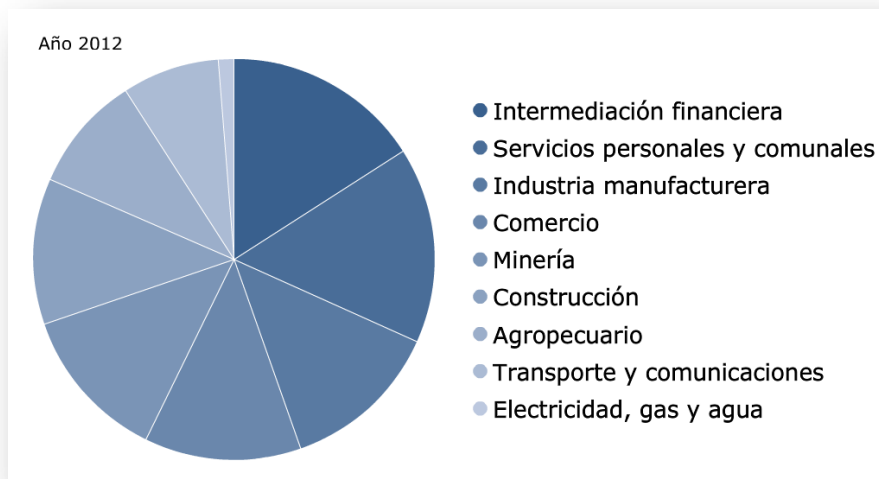


Figura 7. PIB por actividad económica a precios corrientes.

Fuente: (CEPAL, 2014).

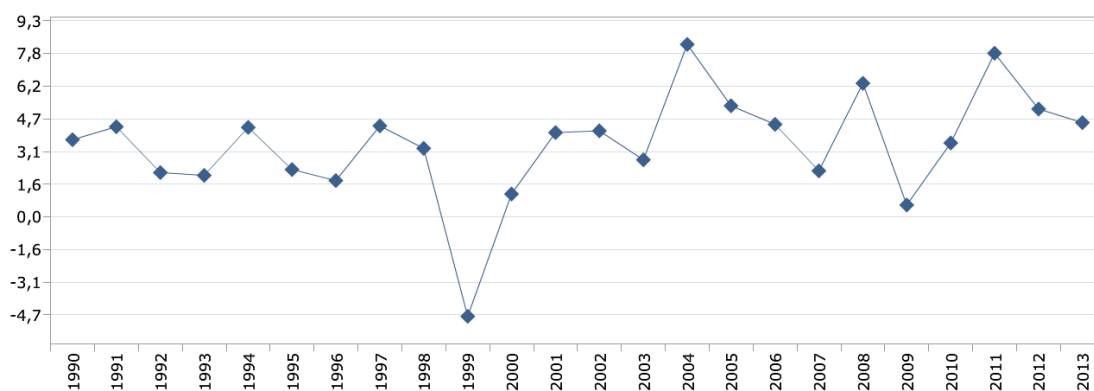


Figura 8. Tasa de variación anual del PIB total a precios constantes de 2005.

Fuente: (CEPAL, 2014).

Como se puede observar en la figura 8, la tasa de variación anual del PIB en el Ecuador, desde el año 1990 hasta el 2013, demuestra una recuperación, luego de la debacle económica del año 1999 en la que se produjo el feriado bancario y posteriormente en el año

2000 la dolarización de la economía ecuatoriana. Existe un salto enorme de un crecimiento negativo del -4,7 % en el año 1999 a uno cercano al 1,5% en el año 2000. No hay lugar a dudas que la dolarización permitió generar estabilidad y una mejor medida para las cuentas nacionales, ya que se trata de una moneda estable y fuerte. Posteriormente se alcanzó el pico del 8,2% de crecimiento en el año 2004, luego una caída brusca de tres años consecutivos hasta llegar a un crecimiento de apenas el 2,2% en el año 2007, en el año 2008 existe una recuperación alcanzando cerca del 6,7% de variación, que se debió principalmente al aumento de los precios internacionales del petróleo, del que el Ecuador se vio evidentemente beneficiado. Para el año 2009, luego de la crisis internacional del sistema financiero y la crisis de los grandes mercados de valores mundiales, se produjo otra caída hacia una variación del PIB en el Ecuador de 0,6%. A partir de ese año hacia el 2011 se produjo otro pico llegando al 7,8% y en los dos años subsiguientes el crecimiento ha sido desacelerado, llegando al 2013 a un crecimiento del 4,5%. No se puede negar la fuerte influencia de estas variaciones en los precios internacionales del petróleo, como lo podemos ver en la siguiente figura.

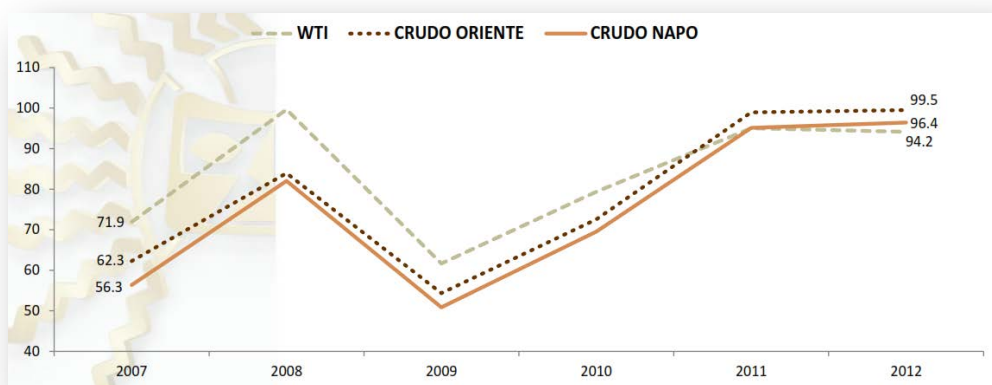


Figura 9. Precios de los crudos oriente, NAPO y WTI (USD por barril).

Fuente: (BCE, 2014, pág. 20).

Entre los años 2007 y 2012 se observa como el *West Texas Intermediate* (WTI) era un claro marcador de la tendencia de los crudos Oriente y Napo. Esta situación se revierte desde el

mes de abril de 2011, para el caso del crudo Oriente, y desde septiembre de 2011 para el crudo Napo, que también empieza a comercializarse a niveles superiores al del WTI.

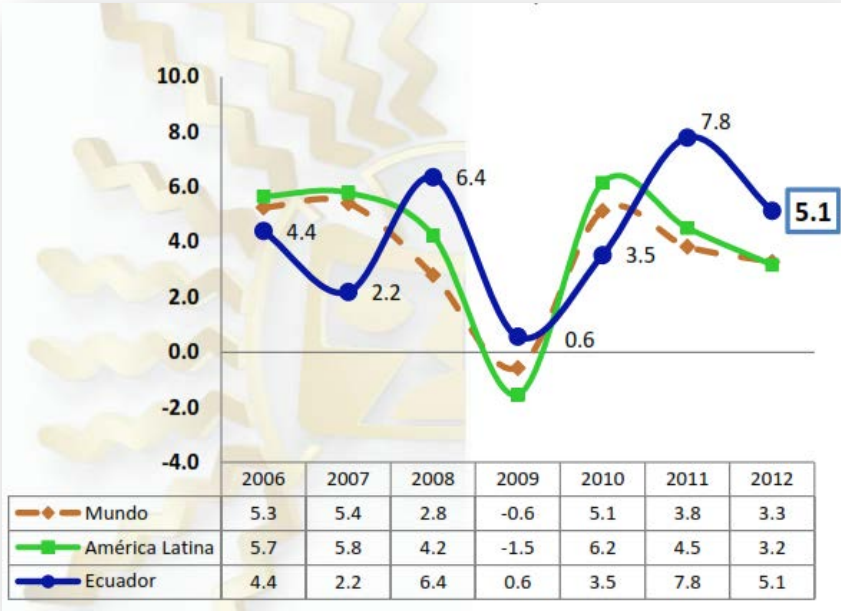


Figura 10. PIB Ecuador, América Latina y el Mundo (Tasas de variación anual, 2006-2012).

Fuente: (BCE, 2014, pág. 6).

Como se puede apreciar en la figura 10 la fluctuación del PIB en comparación con el resto del mundo y con América Latina ha sido destacada, sobre todo en los años 2011 y 2012. Se debe aclarar en este punto que la información entre la CEPAL y el Banco Central del Ecuador (BCE) difiere en vista de que la CEPAL analiza los datos con base a los precios corrientes del año 2005 y el BCE lo hace tomando como base precios corrientes del 2007, por eso se puede apreciar que la tasa de variación del PIB según el BCE es del 5,1% en el año 2012, mientras que para la CEPAL la misma tasa para el mismo año es del 4,9%. Sin embargo de eso, se muestra claramente una tendencia, tomando en cuenta que la tasa de

variación del PIB para el año 2012 para el resto del mundo fue del 3,3% y para América Latina del 3,2%, por lo que el Ecuador estuvo por encima del promedio en estos casos.

Es preciso indicar que los datos de las tasas de variación del PIB para el mundo y América Latina el BCE los toma del Fondo Monetario Internacional.

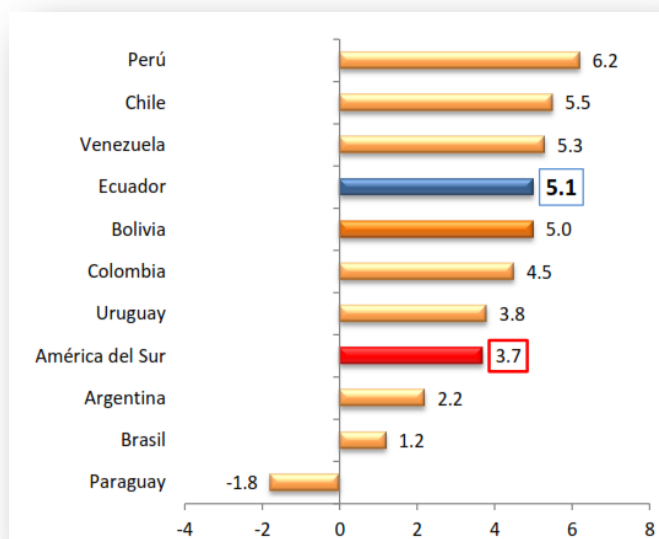


Figura 11. PIB de países de América del Sur (Tasas de variación anual, 2012).

Fuente: (BCE, 2014, pág. 6).

En la figura 11, el BCE toma datos de los distintos Bancos Centrales nacionales e institutos de estadística de los países de América del Sur. Podemos ver que el promedio de la región es del 3.2% , por lo que existen países que están por debajo de ese promedio: Argentina, Brasil y Paraguay con un preocupante indicador. Los países que sobresalen en la región son Perú y Chile, el caso de Venezuela se lo debe analizar más en profundidad porque no es un buen indicador en el contexto de esa economía. Ecuador se posiciona en cuarto lugar de un total de 11 países.

En la figura 12 se aprecia la tasa de variación del promedio del índice de precios al consumidor en el Ecuador, desde el año desde el año 1995 hasta el 2013. Es evidente que

en el año 2000 la tasa de variación fue del 106% a nivel subyacente y 96,1% a nivel general, ese pico se explica claramente por la debacle económica que sufrió el Ecuador hasta llegar a la dolarización de la economía en el año 2000. Posteriormente, a partir del año 2002 se puede observar una clara estabilidad hasta el año 2013, con un pequeño pico en el año 2008, llegando a finales del 2013 con un valor del 3,8% en los dos indicadores. Definitivamente la estabilidad económica se debe a la dolarización y a la estabilidad de los precios del petróleo, que han ido a la alza en este periodo del 2004 hasta el 2013.

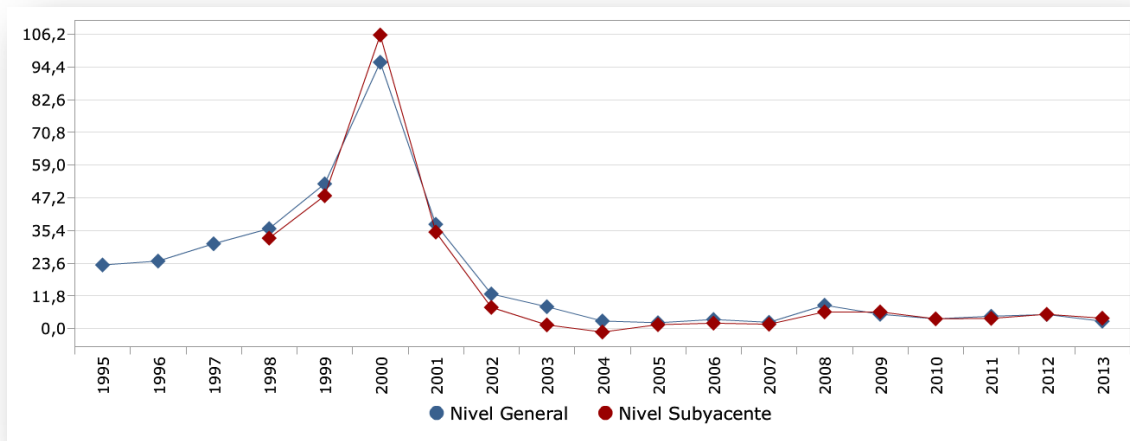


Figura 12. Promedio anual del índice de precios al consumidor (tasa de variación).

Fuente: (CEPAL, 2014).

Es importante realizar un análisis comparativo en la región y con los Estados Unidos, en vista de que usamos la moneda de ese país como unidad monetaria en el Ecuador, lo que implica que no poseemos política monetaria en la que podamos incidir y mucho dependemos de los mercados internacionales de divisas.

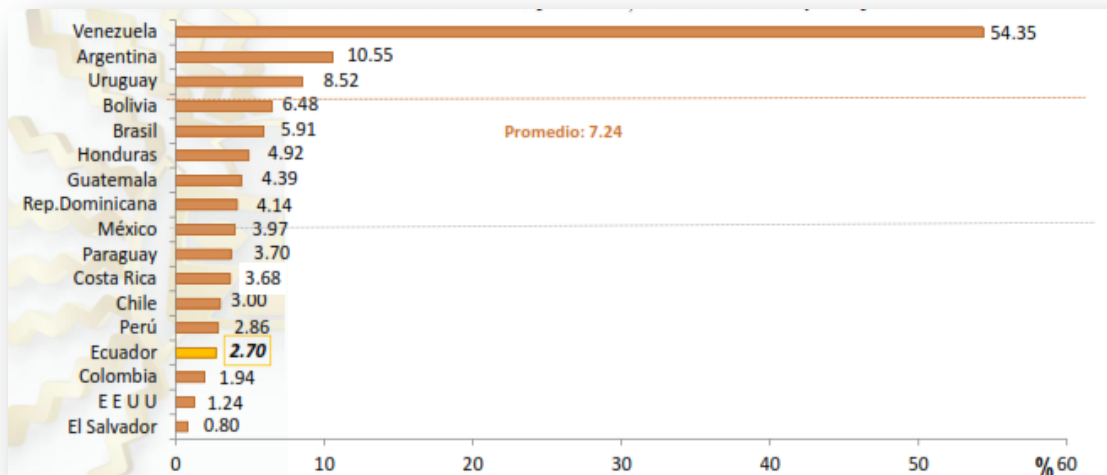


Figura 13. Inflación en América Latina y Estados Unidos (Porcentajes).

Fuente: (BCE, 2014, pág. 30).

El Ecuador, comparado a nivel regional y con los Estados Unidos, al final del año 2013 se encuentra entre los países con un menor índice inflacionario, con apenas el 2,7%; debemos tomar en cuenta que los Estados Unidos tiene apenas el 1,24 % de inflación y El Salvador el 0,80%; debemos considerar que estos tres países usan al dólar como su moneda nacional. Por lo tanto, la estabilidad en este indicador está directamente relacionada con la dolarización. Se debe destacar a países como Colombia, Perú y Chile, que se han mantenido en niveles inflacionarios bajos, a pesar de su crecimiento económico; han demostrado ser economías estables y fuertes en la región. El caso de Venezuela es lamentable en vista de un nivel desastroso del manejo de su economía a pesar de contar con abundantes recursos petroleros. El Ecuador se encuentra por debajo del promedio de los países listados; debemos indicar que el promedio ha sido afectado por el dato venezolano que hace que el promedio suba hasta un 7,24%, caso contrario sería cercano al 5%.

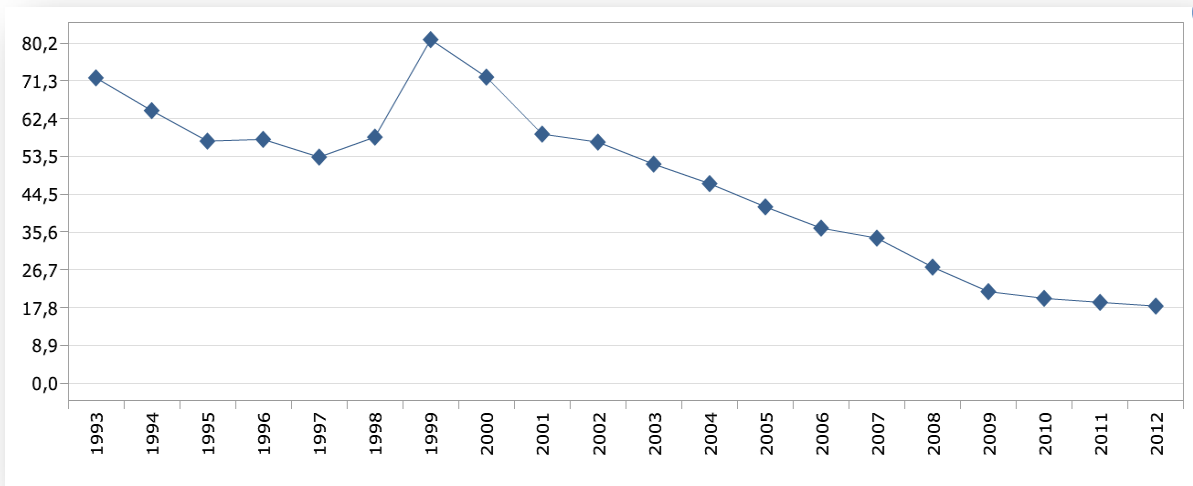


Figura 14. Deuda externa como porcentaje del PIB.

Fuente: (CEPAL, 2014).

Es también importante observar la figura 14 en la que se aprecia una sostenida y constante reducción de la deuda externa ecuatoriana como porcentaje del PIB, la misma que desde el año 1999, en la que tuvo su pico más alto con un 81%, desde ese año se ha reducido hasta un 18,18% en el año 2012.

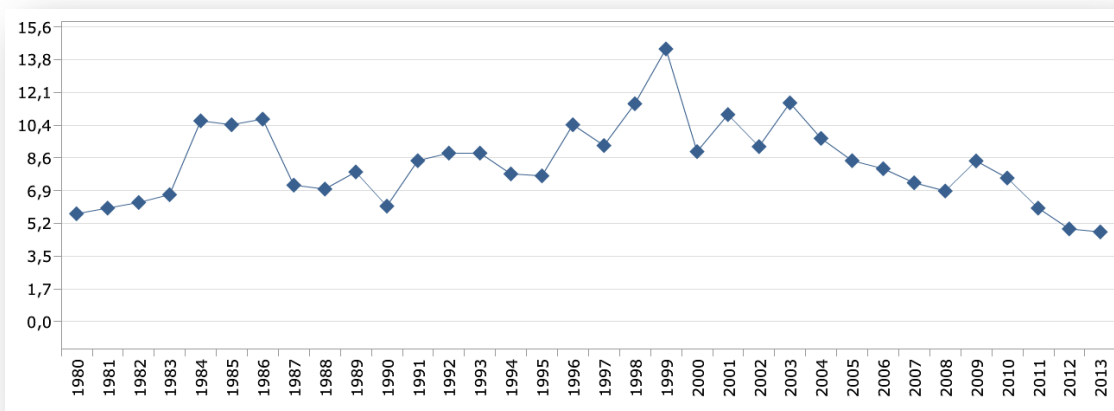


Figura 15. Tasa de desempleo.

Fuente: (CEPAL, 2014).

En la figura 15 podemos observar la tasa de desempleo del Ecuador desde el año 1990 hasta el 2013. Se observa claramente que a partir del año 2003 se produce una tendencia de reducción del desempleo hasta el año 2008, pasando de una tasa del 11,5% hasta el 6,9%. El año 2009 existe una subida repentina hasta un 8,5%, y posteriormente otra tendencia decreciente hasta llegar a un 4,7% en el 2013. Estos datos son alentadores para el país, ya que la reducción del desempleo demuestra que existen más posibilidades para los trabajadores y que la economía crece, permitiendo reducir la brecha de pobreza.

La figura 16 nos brinda un mejor panorama de la estructura de la ocupación de la PEA en el Ecuador, tanto en el año 2012 y 2013 como en las áreas rurales y urbanas. Existe claramente una diferencia entre la estructura urbana y rural. La estructura urbana está compuesta en su mayoría por asalariados con un 62% del total, mientras que los asalariados en el sector rural son el 46,1%. Si analizamos las ramas de actividad, como es de esperar, la administración pública, defensa y seguridad nacional (es decir, burocracia, policía y ejército) están acumuladas en más del doble en las zonas urbanas y rurales. Es interesante notar que en el año 2013, a nivel nacional, el 18,2% de personas está ocupada en la rama de comercio y reparación de vehículos y es la mayor concentración de las ramas representadas.

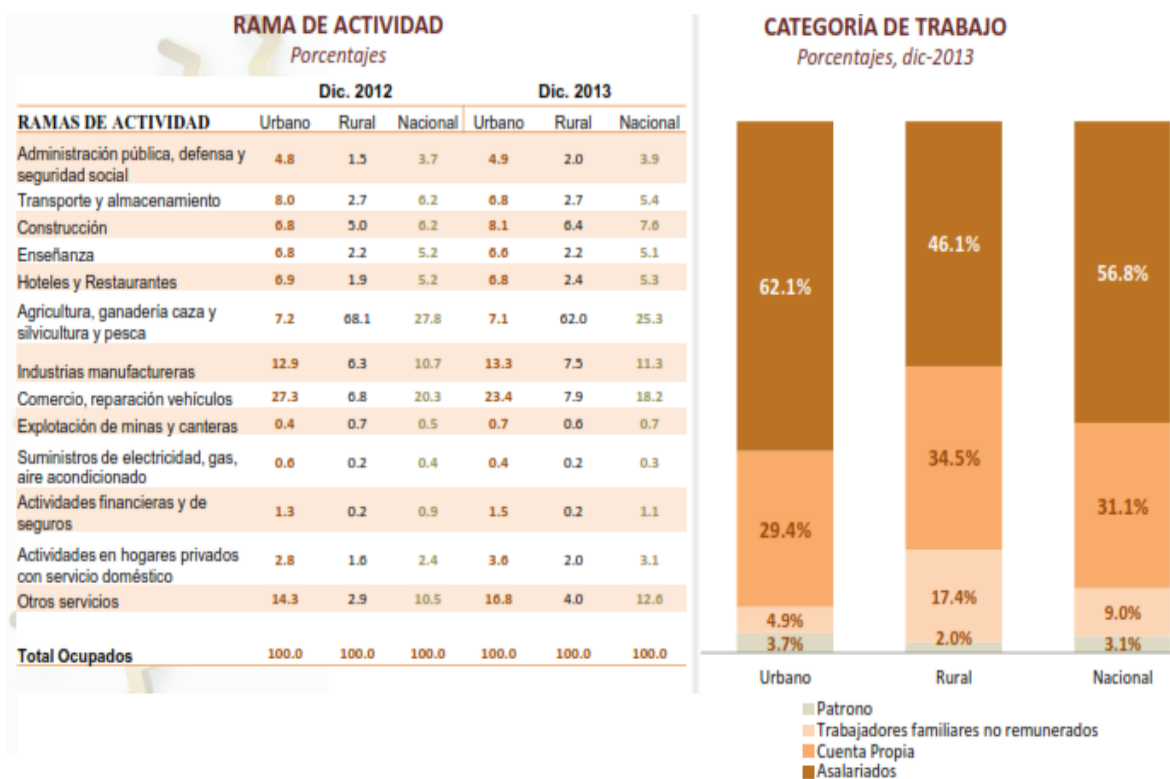


Figura 16. Estructura de la ocupación de la PEA.

Fuente: (BCE, 2014, pág. 33).

En este mismo orden de ideas es necesario analizar la estructura demográfica del Ecuador, para lo cual se puede apreciar claramente la distribución poblacional por edades. Debemos señalar que la población total del Ecuador para el año 2014 es de 16 millones de personas aproximadamente, el país ha tenido una tasa de crecimiento de la población del 1,6% a nivel urbano y 1,9% a nivel rural. Una tasa bruta de natalidad del 21,5%, una tasa bruta de mortalidad del 5,2%. La esperanza de vida para los hombres es de 73 años y para las mujeres de 78 años.

Es evidente, según se observa en la figura 17, que la población del Ecuador es en su mayoría joven y la distribución es bastante similar para los hombres y mujeres. La mayoría de la población está en el rango de la población económicamente activa (PEA). El 10,9% de hombres y el 10,4% de mujeres en el país tienen entre 0 y 4 años. Aproximadamente el 70% de hombres y mujeres en el Ecuador tienen menos de 40 años de edad. Aproximadamente el 40% de la población tiene menos de 20 años, eso suma un valor

absoluto aproximado de 6,4 millones de personas. Estos datos deben tomarse muy en cuenta a la hora de comprender la necesidad de servicios de esa población joven. La mayoría debería estar cursando sus estudios, así que requieren servicios de educación, salud, formación, etc. El país tiene que invertir fuertemente en estos grupos para lograr mejores condiciones de vida.

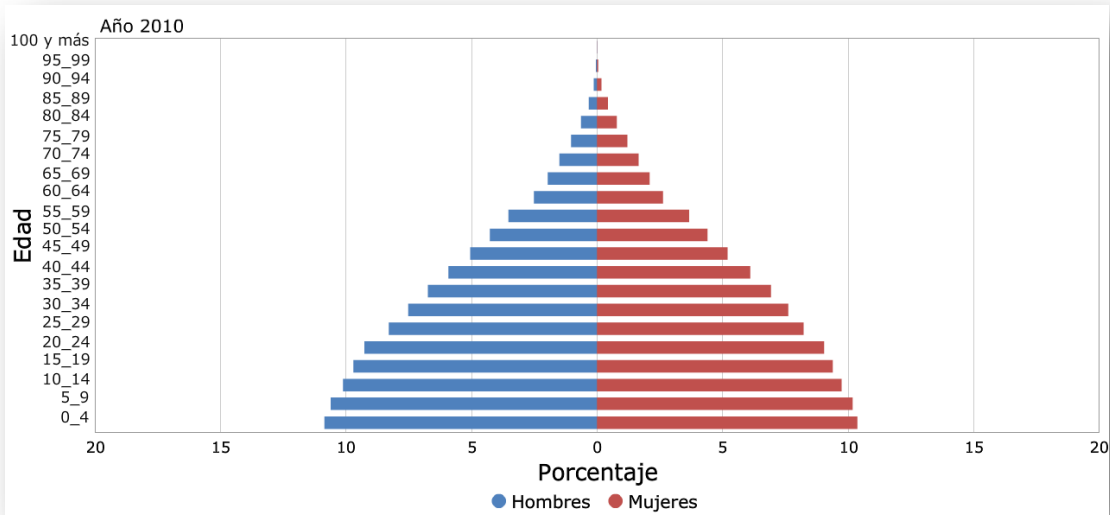


Figura 17. Distribución de la población por sexo y edad.

Fuente: (CEPAL, 2014).

Ahora bien, si analizamos los datos de pobreza, según la CEPAL, la tasa de pobreza urbana fue del 32,2% en el año 2012 y en el sector rural del 39%, con una tasa de pobreza nacional de 32.2%. La tasa de indigencia también es alta, a nivel urbano fue del 9,9% en el 2012 y de 18,9% a nivel rural. El coeficiente de Gini para el año 2012 fue de 0,47 (es preciso indicar que este valor si está más cercano más equitativa es la distribución de la variable). En este contexto el gasto público social como porcentaje del PIB para el año 2010 fue de apenas el 9,8%.

Como se puede apreciar en la figura 18 la tasa de pobreza e indigencia ha tenido un descenso sostenido desde el año 2000 hasta el año 2012. Pasó, en el caso de pobreza del 61,6% en el año 2000 al 32,2% para el año 2012. Es decir casi la mitad se ha reducido la

tasa de pobreza, lo que es un logro loable del país. Lo mismo sucede con el índice de indigencia que pasó del 31,8% en el año 2000 a un 12,9% en el 2012.

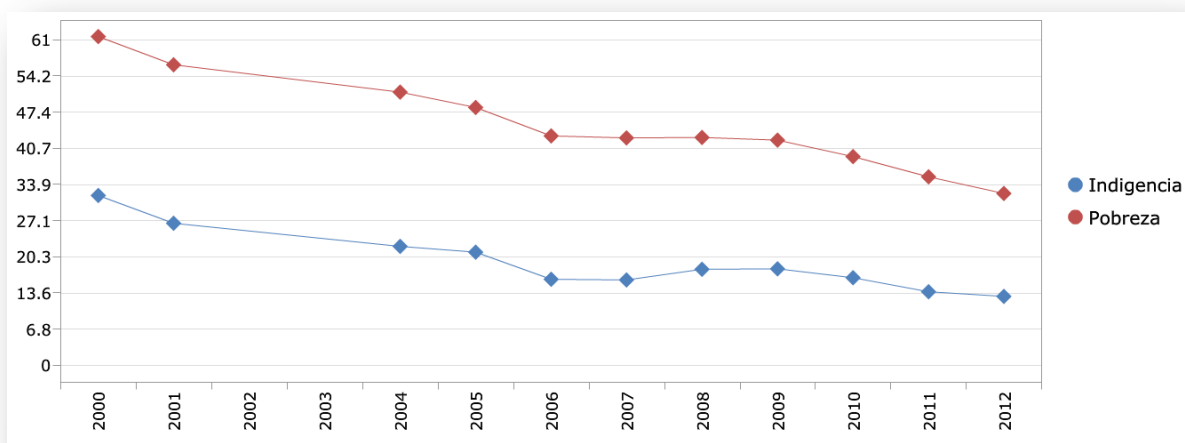


Figura 18. Tasa de pobreza e indigencia.

Fuente: (CEPAL, 2014).

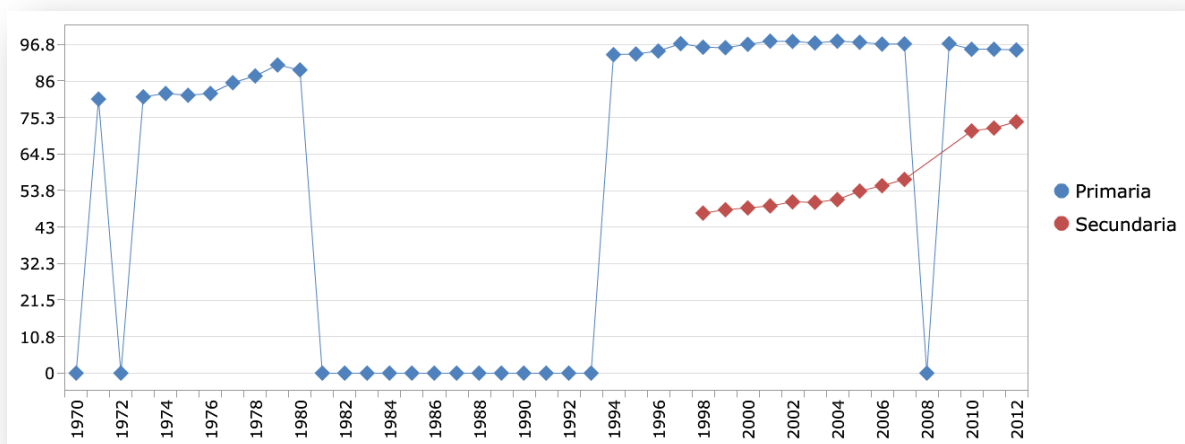


Figura 19. Tasa neta de matrícula de educación primaria y secundaria.

Fuente: (CEPAL, 2014).

Como se puede apreciar en la figura 19, Ecuador ha presentado, durante los últimos años, resultados favorables en materia de educación. El gasto público en educación como porcentaje del PIB asciende al 4.4% del producto para el año 2012, la tasa neta de matrícula de educación primaria se mantiene entre el 95% y 97%, la tasa de educación secundaria ha presentado un incremento explosivo desde el año 2007, pasando de un 57% a un 74% para el año 2012. Las positivas cifras anteriores han contribuido a mantener una tasa de alfabetismo de las personas entre 15 y 24 años en un 98.7%, presentándose de manera equitativa tanto en hombres como en mujeres.

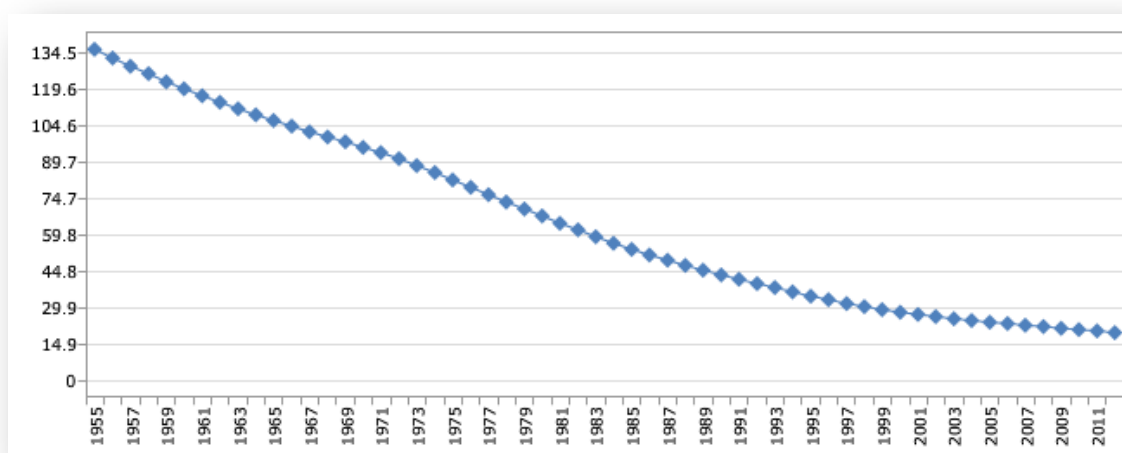


Figura 20. Tasa de mortalidad infantil.

Fuente: (CEPAL, 2014).

En materia de salud, el gasto público del país como porcentaje del PIB ha sido de un 7.3% para el año 2011. La tasa de mortalidad infantil ha pasado de 22.8 por cada mil recién nacidos a 19.8 por cada mil recién nacidos para el año 2012. Por su parte, la tasa de mortalidad materna es virtualmente nula, la proporción de niños de 1 año vacunados contra el sarampión es de un 98% (2011), la tasa de mortalidad asociada al paludismo es de 0% (2008) y la tasa de mortalidad asociada a la tuberculosis es de un 4.6% (2011). Además, la proporción de la población portadora del VIH con infección avanzada que cuenta con acceso a los medicamentos necesarios asciende al 68.1%, según cifras del año 2011.

Los datos sobre vivienda y servicios básicos también son alentadores, la proporción de la población que utiliza fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable a nivel nacional, para el año 2012, es del 86,4%. A nivel urbano es del 91,6% y a nivel rural del 75,2%. Adicionalmente, la proporción de la población que utiliza instalaciones de saneamiento a nivel nacional en el 2012 fue de 83,1%.

4.1.1. 1.1. Sector Público

Una vez que se han presentado los principales indicadores macroeconómicos y socioeconómicos, ya tenemos un mejor panorama de la situación del Ecuador, que definitivamente ha mejorado a los largo de los últimos cinco años. Sin embargo es importante analizar la información estadística referente al Sector Público.

La Constitución de la República, en sus artículos 294 y 295, establece que la Función Ejecutiva elabore cada año la proforma presupuestaria anual y la programación presupuestaria cuatrianual, las que deberán ser presentadas a la Asamblea Nacional para su aprobación. Adicionalmente, la Constitución, en sus artículos 280 y 293, establece que la programación y ejecución del Presupuesto del Estado y la inversión y asignación de recursos públicos se sujetarán al Plan Nacional de Desarrollo.

En concordancia con las disposiciones constitucionales, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, en su artículo 5 numeral 1, así como en otras disposiciones, reitera que en todas las fases del ciclo presupuestario los presupuestos públicos y todos los recursos públicos se sujetarán a los lineamientos de la planificación del desarrollo; de igual modo el artículo 100 del mencionado Código dispone que las proformas de las instituciones que conforman el Presupuesto General del Estado (PGE) deben elaborarse de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo, la programación fiscal y las directrices presupuestarias.

Adicionalmente, el artículo 101 del mencionado Código de Planificación y Finanzas Públicas dispone que en la formulación de las proformas presupuestarias del sector público, incluidas las empresas públicas, gobiernos autónomos descentralizados, banca pública y seguridad social, se observarán obligatoriamente las normas técnicas, directrices,

clasificadores y catálogos emitidos por el ente rector del Sistema Nacional de Finanzas e Inversión Pública (SINFINP).

En este contexto, es la SENPLADES el ente rector de la inversión pública y tiene la competencia de formular los planes de inversión del Presupuesto General del Estado.

La Constitución de la República, en su artículo 85, dispone que las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y que el Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos.

El Presupuesto General del Estado es el principal instrumento de la Política Fiscal con que cuenta el Gobierno ecuatoriano para influir en los agregados macroeconómicos, por lo tanto es necesario contar con un presupuesto sostenible en el mediano y largo plazo, al mismo tiempo que constituya un instrumento fundamental para lograr la equidad y el cumplimiento de los derechos ciudadanos y que responda a las necesidades diferenciadas de la población (Ministerio de Finanzas del Ecuador, 2012).

En la tabla 2 se puede observar el escenario fiscal para el período 2012-2015. Los datos son proyectados, pero lo que se puede decir al respecto de éstos es que han planteado un total de ingresos y financiamientos creciente desde el año 2012, en el que era de 21796 millones de dólares, hasta 25513 millones en el 2013. Los dos años siguientes; es decir, para 2014 el crecimiento es mucho menor, apenas 370 millones más y para el 2015 se espera una reducción con respecto al 2014 de 228 millones de dólares. Crece el financiamiento pero no los ingresos, sobre todo existe una clara reducción de los ingresos petroleros. Se ha proyectado incrementar los ingresos tributarios.

Ahora, si vemos en la tabla los datos relacionados con el total de gastos, amortizaciones y otros, éstos se proyectan en incrementos, del año 2012 al 2013 un crecimiento de 1717 millones de dólares, para el año 2014 con respecto al 2013 la proyección fue un crecimiento de 371 millones de dólares y para el 2015 se espera una reducción de 228 millones de dólares. Cuando analizamos los gastos permanentes podemos ver que son los que más

aumentan en relación a los demás. En Sueldos y Salarios para el 2015 se espera gastar 8457 millones de dólares, lo que implica un crecimiento aproximado del 14%.

Tabla 2.

Programación Fiscal Presupuesto General del Estado (en millones de USD).

| | 2012 Proy | 2013 Proy | 2014 Proy | 2015 Proy |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Total De Ingresos Y Financiamiento | 21,796 | 23,513 | 23,884 | 23,656 |
| Total De Ingresos | 17,905 | 19,239 | 19,207 | 19,262 |
| Ingresos Petroleros | 5,470 | 5,760 | 4,845 | 4,151 |
| Ingresos No Petroleros | 12,434 | 13,480 | 14,361 | 15,111 |
| Ingresos Tributarios | 10,732 | 11,737 | 12,541 | 13,246 |
| Impuesto A La Renta | 2,822 | 3,031 | 3,380 | 3,693 |
| IVA | 5,108 | 5,689 | 6,148 | 6,411 |
| Vehiculos | 338 | 375 | 417 | 463 |
| ICE | 714 | 781 | 837 | 866 |
| Salida De Divisas | 395 | 422 | 323 | 323 |
| Aranceles | 1,159 | 1,244 | 1,326 | 1,379 |
| Otros | 195 | 195 | 110 | 110 |
| No Tributarios | 1,417 | 1,443 | 1,505 | 1,540 |
| Transferencias | 286 | 300 | 315 | 326 |
| Total De Financiamiento | 3,891 | 4,274 | 4,677 | 4,394 |
| Desembolsos Internos | 872 | 740 | 1,164 | 1,520 |
| Desembolsos Externos | 2,985 | 3,289 | 2,957 | 2,357 |
| Disponibilidades Y Otros | - | 50 | 50 | 100 |
| Cuentas por Pagar | 34 | 194 | 393 | 417 |
| Otros | - | - | 113 | - |
| Total De Gastos, Amortizaciones Y Otros | 21,796 | 23,513 | 23,884 | 23,656 |
| Total De Gastos | 19,837 | 21,452 | 21,781 | 21,793 |
| Gastos Permanente | 12,139 | 13,118 | 13,576 | 13,825 |
| Sueldos Y Salarios | 7,293 | 8,007 | 8,362 | 8,457 |
| Bienes Y Servicios | 1,423 | 1,457 | 1,493 | 1,529 |
| Intereses | 883 | 1,004 | 1,083 | 1,155 |
| Transferencias | 2,540 | 2,650 | 2,639 | 2,684 |
| Gasto No Permanente | 7,698 | 8,334 | 8,205 | 7,968 |
| Amortizaciones | 1,465 | 1,712 | 2,102 | 1,862 |
| Deuda Interna | 173 | 391 | 869 | 381 |
| Deuda Externa | 1,293 | 1,321 | 1,233 | 1,481 |
| Otros Pasivos | 494 | 349 | - | - |
| PLAN ANUAL DE INVERSIONES | 4,714 | 4,706 | 4,498 | 4,191 |

Fuente: (Ministerio de Finanzas del Ecuador, 2012).

Es evidente el crecimiento del aparato estatal en burocracia administrativa pero también en servidores de la salud, educación y seguridad. En el caso de bienes y servicios la variación no es muy amplia, desde el 2012 hasta el 2015 se espera un aumento de 100 millones de dólares.

Ahora analicemos la ejecución del gasto e inversión pública; es preciso indicar que el Plan Anual de Inversiones (PAI) del año 2006 constaba de \$1717 millones de dólares y su ejecución fue del 80%. En el año 2006 el PAI contaba con 881 proyectos con un 8% de participación del PIB, la mayor concentración se encontraba en 34 proyectos con un total de \$1365 millones de dólares, que tuvieron al final de ese año una ejecución del 94%. Entre los principales proyectos ver la siguiente tabla (SENPLADES, 2013):

Tabla 3.

Principales proyectos año 2006, devengado en millones de dólares y ejecución presupuestaria.

| No. | Proyecto | Devengado -mm- | Ejecución |
|-----|---|-------------------|-----------|
| 1 | TRANSFERENCIAS Y DONACIONES DE CAPITAL | 846 | 100% |
| 2 | TRONCAL AMAZONICA | 57 | 87% |
| 3 | PROGRAMASISTEMA INTEGRADO DE ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN -SIAN- | 48 | 86% |
| 4 | AMPLIACION Y READECUACION PUENTE RAFAEL MENDOZA | 35 | 155% |
| 5 | UNIVERSALIZACION DE LA EDUCACION BASICA | 35 | 63% |
| 6 | FONDO DE DESARROLLO INFANTIL FODI | 30 | 80% |
| 7 | BIENES DE LARGA DURACION | | 100% |

| | | | |
|----|--|----|------|
| | | 28 | |
| 8 | CHONGON PROGRESO TRES TRAMOS | 27 | 95% |
| 9 | CAF PROYECTOS SECTORIALES DE TRANSPORTE | 19 | 96% |
| 10 | PROGRAMA DE EQUIPAMIENTO, INSUMOS Y MANTENIMIENTO HOSPITALARIO | 18 | 75% |
| 11 | PROGRAMA DE MATERNIDAD GRATUITA | 17 | 80% |
| 12 | CAF 2349 CORREDOR AUSTRAL / CORREDOR VIAL SUR | 17 | 114% |
| 13 | INVERSIONES FINANCIERAS | 14 | 100% |
| 14 | PROGRAMA DE DESARROLLO DE LA FRONTERA NORTE - USAID | 13 | 99% |
| 15 | PROGRAMA DE APOYO DE INVERSION SOCIAL DE EMERGENCIA | 12 | 86% |

Fuente: (SENPLADES, 2013, pág. 3).

Como se puede apreciar en la tabla, los montos devengados son altos, sin embargo el primer proyecto equivale a transferencias y donaciones de capital, por lo tanto no es un proyecto como tal, son 846 millones del total y equivale a todo tipo de transferencias como las realizadas a los gobiernos autónomos descentralizados, entre otros. Los demás proyectos son de infraestructura, podemos evidenciar la Troncal Amazónica y programas sociales como maternidad gratuita, salud, educación, etc.

En el PAI del año 2006 no existía todavía una ausencia de planificación nacional, tampoco institucional, de la misma forma no existía un sistema de compras públicas nacional, peor aún existía estandarización en la contratación de obras públicas. Para el año 2008, los artículos 280, 293 y 297 de la Constitución de la República establecen la obligatoriedad de

tener un Plan Nacional de Desarrollo y que el Presupuesto General del Estado esté atado al mismo con objetivos, metas y plazo determinados. Se emite también la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas, el Decreto 1011 que se crean unidades de Planificación en los ministerios y secretarías; el Decreto Ejecutivo 1479 crea INMOBILIAR para administrar bienes inmuebles del sector público crea el Instituto de Contratación de Obras para que gestione y construya la infraestructura de los sectores de justicia, salud, educación, deportes, interior, etc.

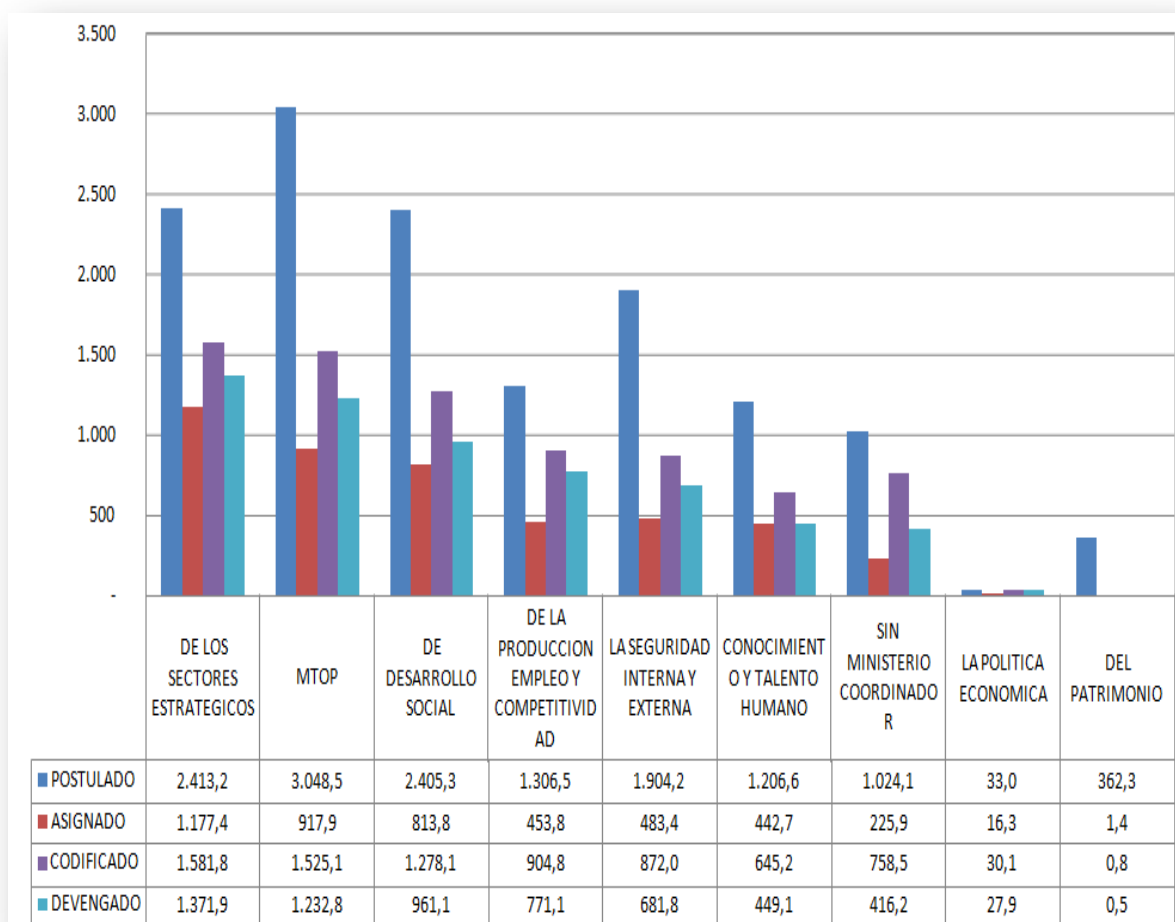


Figura 21. Distribución de la Inversión Pública por Ministerio Coordinador (2012- millones de dólares).

Fuente: (SENPLADES, 2013, pág. 6).

El SENPLADES, con fuente en el SIPeIP, presenta el Sistema Integrado de Planificación e Inversión Pública, y el Esigef, que es el Sistema de Gestión Financiera, que al 24 de septiembre de 2013 señalan los montos postulados, asignados, codificados y devengados por Ministerios Coordinadores. En los sectores estratégicos podemos observar proyectos por \$2400 millones aproximadamente, devengado \$1370 millones, lo que equivale a un 54% de nivel de ejecución, indicador de la baja eficiencia en la ejecución; son valores financieros, y no tenemos los valores de avances físicos o reales de los proyectos.

El Ministerio de Obras Públicas es el que más inversión ha postulado, \$3000 millones de dólares. La ejecución es cercana al 40%, lo que ratifica la ineficacia en la ejecución de los proyectos. La relación ejecución sobre asignación nos da una idea del rendimiento en la ejecución, pero significa que no se está cumpliendo la planificación adecuadamente.

En cuanto a la Política Económica es preciso señalar que no existe una inversión mayor en vista de que solamente consta del Ministerio de Finanzas y otras instituciones financieras que a nivel de proyectos de inversión no son intensivos, solamente existe un aproximado de 30 millones de dólares programados, de los cuales se ha devengado más del 90%, esto es en la adquisición de software informático. En el caso del sector Patrimonio la ejecución es bajísima, es menor al 1%, lo que indica lo abandonado que se encuentra el sector.

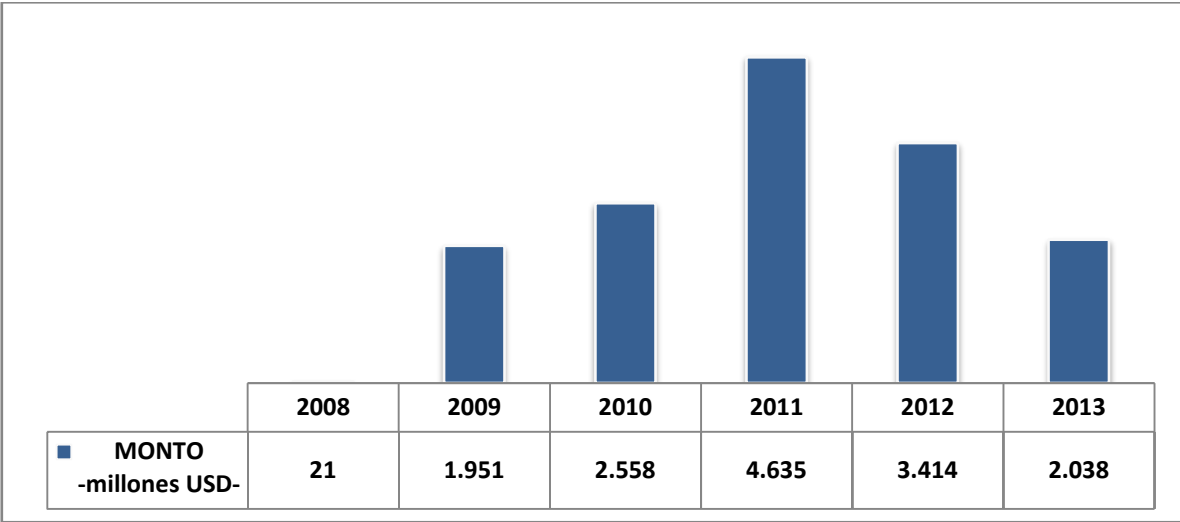


Figura 22. Gasto de contratación pública en régimen especial y declaratorias de emergencia en millones de dólares.

Fuente: (SENPLADES, 2013, pág. 7).

En la figura se puede ver claramente la evolución del gasto en la contratación pública, en los rubros de declaratoria de emergencia y régimen especial, que según SENPLADES representa el 41% del total de compras públicas. El monto desde el año 2008 al 2013 suma una total de \$14618 millones de dólares, con el pico más alto en el 2011 en el que el gasto fue de \$4635 millones de dólares. Es preciso indicar que estos datos significan que en muchos casos no se siguieron los procedimientos normales de contratación pública, y representan un alto porcentaje del total de compras por parte del Estado, a esto se debe añadir que los datos no contemplan convenios de pago, contratos complementarios y contratos extraterritoriales.

Adicionalmente, según datos de la SENPLADES, la concentración del gasto por rubros de régimen especial y declaratorias de emergencia para el periodo comprendido entre el 2008 y el 2013, el 80% se concentra en solamente 36 entidades (el 20% en 1796); en otras palabras, \$11655 millones de dólares han sido gastados solamente por 36 entidades, y el resto en la mayoría de entidades. Las entidades con mayor participación son empresas públicas; solamente Coca Sinclair EP tiene una participación de aproximadamente \$2000 millones de dólares, le sigue CELEC EP con \$1800 millones de dólares, la Caja Central de la FAE con \$ 977 millones de dólares, CNT EP con \$808 millones, Petroecuador EP con 626 millones de dólares, entre otras. Las empresas públicas y mixtas se llevan el 45% de participación del total de gasto (SENPLADES, 2013).

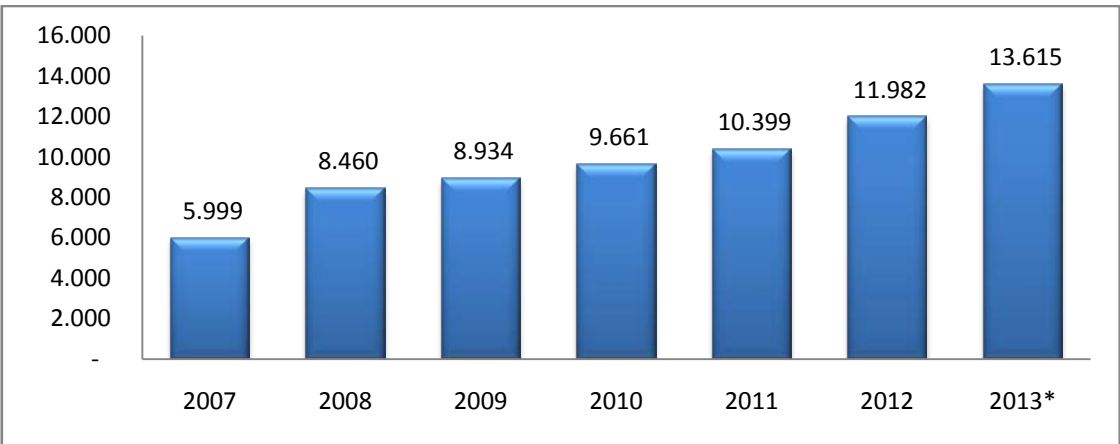


Figura 23. Evolución del Presupuesto General del Estado en gasto corriente en millones de dólares.

Fuente: (SENPLADES, 2013, pág. 10).

La figura nos da una clara idea de la evolución del gasto corriente en el Gobierno del Ecuador desde el año 2007 hasta el 2013. En el año 2007 el gasto corriente fue de \$5900 millones de dólares y para el año 2013 más que se duplicó, llegando a una cifra de \$13615 millones de dólares.

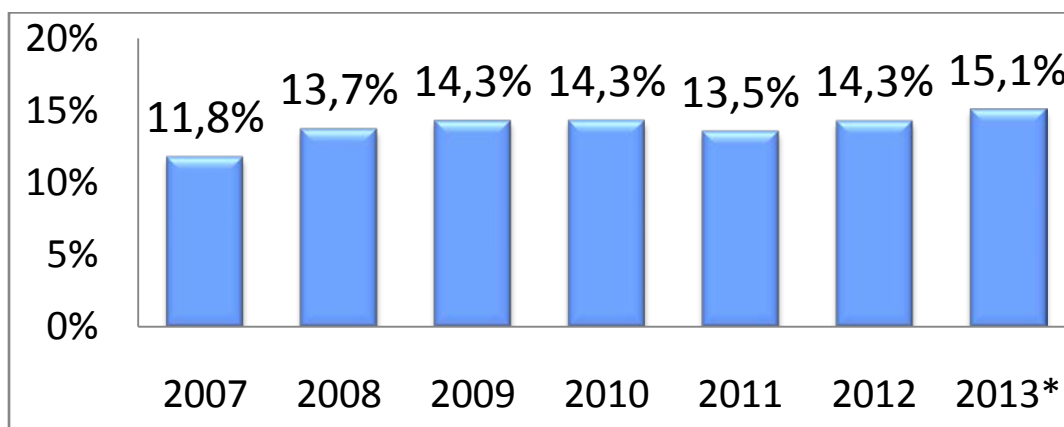


Figura 24. Gasto corriente como porcentaje del PIB.

Fuente: (SENPLADES, 2013, pág. 11).

En la figura claramente se observa que hubo un salto evidente en el año 2008 con respecto al 2007, casi dos puntos porcentuales del gasto público con relación al PIB. Es importante analizar estos datos con los de la figura 23, en vista de que si se leen indistintamente la imagen sería inadecuada en cierta medida. Si bien existe una evolución del gasto corriente por parte del Estado, se debe también a un aumento del PIB, que en gran parte es consecuencia de altos precios petroleros. Si bien el porcentaje de participación del gasto corriente con relación al PIB del año 2007 al 2013 subió en 3,3%, más evidente es el crecimiento absoluto en términos nominales, existe un crecimiento de más de \$6000 millones de dólares.

Adicionalmente, hay que completar este análisis señalando que el gasto corriente con respecto a ingresos tributarios, es decir el porcentaje de gasto con relación a los ingresos fiscales, ha ido en descenso desde el año 2007 hasta el 2013; según datos del Ministerio de Finanzas ha pasado del 126% al 99%. Por otro lado, cuando comparamos el porcentaje que representa el gasto corriente con respecto a los ingresos permanentes del Estado, los datos han sido disímiles y no demuestran una tendencia clara si analizamos anualmente desde el

2007 hasta el 2013. En el 2007 el porcentaje era del 89%, en el 2009 existe un pico del 98% y baja nuevamente en el año 2013 hasta un 89% (SENPLADES, 2013).

Tabla 4.

Desglose de rubros del gasto corriente en millones de dólares.

| Concepto | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013* |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|
| Sueldos y salarios | 2.914 | 3.929 | 4.708 | 6.017 | 6.466 | 7.353 | 8.026 |
| Bienes y servicios | 537 | 845 | 824 | 1.095 | 1.279 | 1.657 | 1.919 |
| Intereses | 915 | 772 | 474 | 552 | 673 | 829 | 1.145 |
| Transferencias corrientes | 800 | 1.880 | 1.962 | 1.155 | 998 | 1.243 | 1.373 |
| Transferencias corrientes correspondientes a Seguridad Social | 528 | 579 | 765 | 795 | 890 | 1.115 | 1.230 |
| Otras Transferencias | 833 | 1.035 | 966 | 843 | 983 | 900 | 1.153 |
| Transferencias relacionadas con el Bono de Desarrollo Humano | 389 | 432 | 490 | 546 | 706 | 738 | 1.034 |
| Total Gastos Corrientes | 5.999 | 8.460 | 8.934 | 9.661 | 10.399 | 11.982 | 13.615 |

Fuente: (SENPLADES, 2013, pág. 15).

En la tabla tenemos los rubros más importantes en los que se divide el gasto corriente del Estado ecuatoriano, desde el año 2007 hasta el 2013. Es evidente que el rubro con el mayor porcentaje de participación del total de gastos corrientes es el de sueldos y salarios, es decir

pago de remuneraciones a servidores públicos, tanto burocracia como policías, médicos, maestros, militares, etc. Existe una evidente evolución desde el año 2007, en el que se gastaba \$2914 millones de dólares hasta los \$8026 millones de dólares en el año 2013; es decir, se ha multiplicado el gasto en 2,75 veces. Algo similar ocurre en el rubro de bienes y servicios: pasó de \$537 millones de dólares en el 2007 a \$1919 millones de dólares en el año 2013; es decir, se multiplicó el gasto por 3,6 veces aproximadamente.

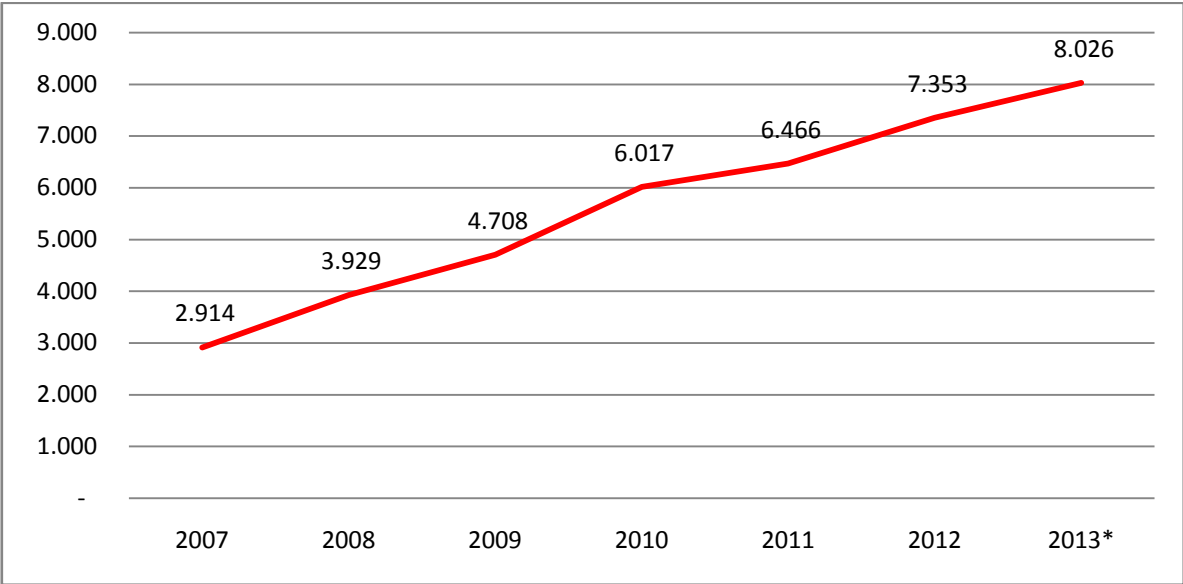


Figura 25. Evolución de gasto en sueldos y salarios en millones de dólares.

Fuente: (SENPLADES, 2013, pág. 17).

La figura nos muestra claramente la evolución del crecimiento constante y acelerado del gasto en sueldos y salarios, lo que implica que el sector público ha crecido indiscriminadamente. Ahora, la mayor cantidad de incidencia en este crecimiento se encuentra relacionada con el aumento del personal policial a nivel nacional, la homologación salarial de médicos y personal médico y el cambio de jornada laboral a 8 horas diarias, el aumento de profesores de educación básica y bachillerato y un porcentaje nada despreciable de aumento de burocracia administrativa (SENPLADES, 2013)

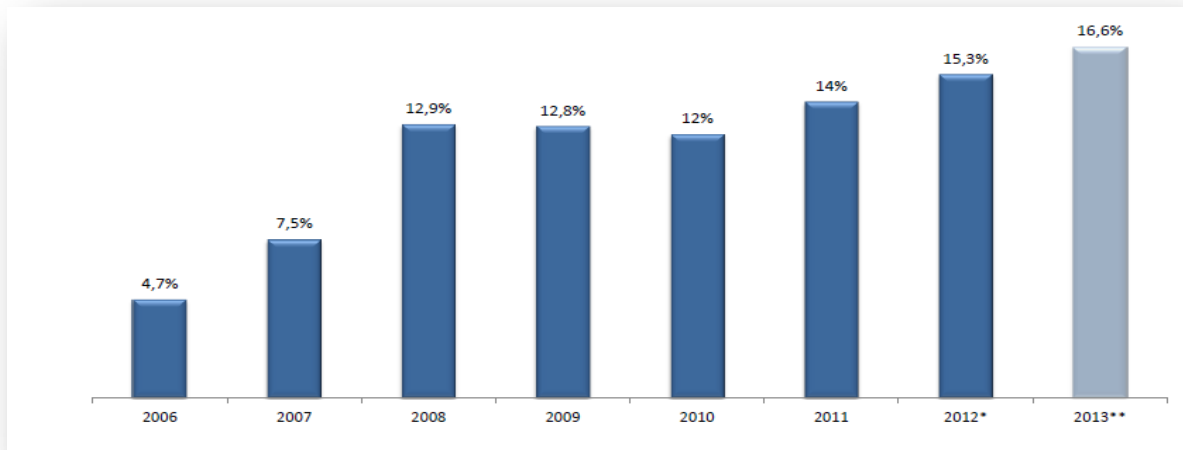


Figura 26. Inversión pública como porcentaje del PIB

Fuente: (SENPLADES, 2013, pág. 19)

En la figura se observa claramente cómo ha aumentado la inversión pública en relación al PIB: en el año 2007 apenas llegaba al 4,7%, para el año 2008, a pesar de la crisis internacional, la cifra era del 13% , luego se nota un pequeño decrecimiento y otro repunte en el año 2011 hasta llegar al 2013 con un 16,6% de inversión pública del total del PIB.

La evolución en términos nominales es mucho más evidente: entre el año 2006 y 2012 la inversión pública se multiplicó 5,7 veces, pasando de \$1943 millones de dólares a más de \$ 11000 millones de dólares.

En todo caso, la cantidad no necesariamente representa una eficiencia y optimización del gasto, pocos esfuerzos se han hecho en relación a la calidad del gasto e inversión pública. Según datos de la propia SENPLADES, no se ha negado prioridad a ningún proyecto de inversión presentado, es decir, se han aprobado el 100% de proyectos de inversión presentados, lo que a primera instancia nos deja la duda de si todos eran realmente necesarios o si efectivamente su planificación era la adecuada.

Muchos gastos corrientes usualmente se incluyen en los presupuestos de inversión: pago de sueldos y salarios, compra de medicamentos, indemnizaciones de desvinculación de servidores públicos, consultorías de todo tipo. Otros rubros pueden estar incluidos en los

proyectos de inversión, como pasajes al interior y al exterior, viáticos, servicios de capacitación, alimentos y bebidas, prendas de vestir, lubricantes y combustibles, repuestos y accesorios, servicios personales por contrato, difusión, información y publicidad, que para el año 2012, sumaron más de \$ 1100 millones de dólares del Presupuesto General del Estado. En este escenario existe un amplio margen para una política de austeridad, pero pocos son los intentos por implementar una estrategia seria de optimización del gasto e inversión pública (Ministerio de Finanzas, 2013).

El gasto gubernamental es el resultado de los recursos obtenidos de la población, ya sea a manera de recursos naturales o cobro de tributos. Y deben ser gestionados eficiente y transparentemente para cubrir las necesidades de la población, y optimizar cada dólar. La inversión debe realizarse donde genere mayor retorno, y no solamente eso sino que se debe invertir adecuadamente. Uno de los retos del actual Gobierno es atar el uso de los recursos a los resultados de la gestión, como herramienta para destinar más recursos a los programas y proyectos que cumplan sus objetivos de manera más eficiente (CEPAL , 2010).

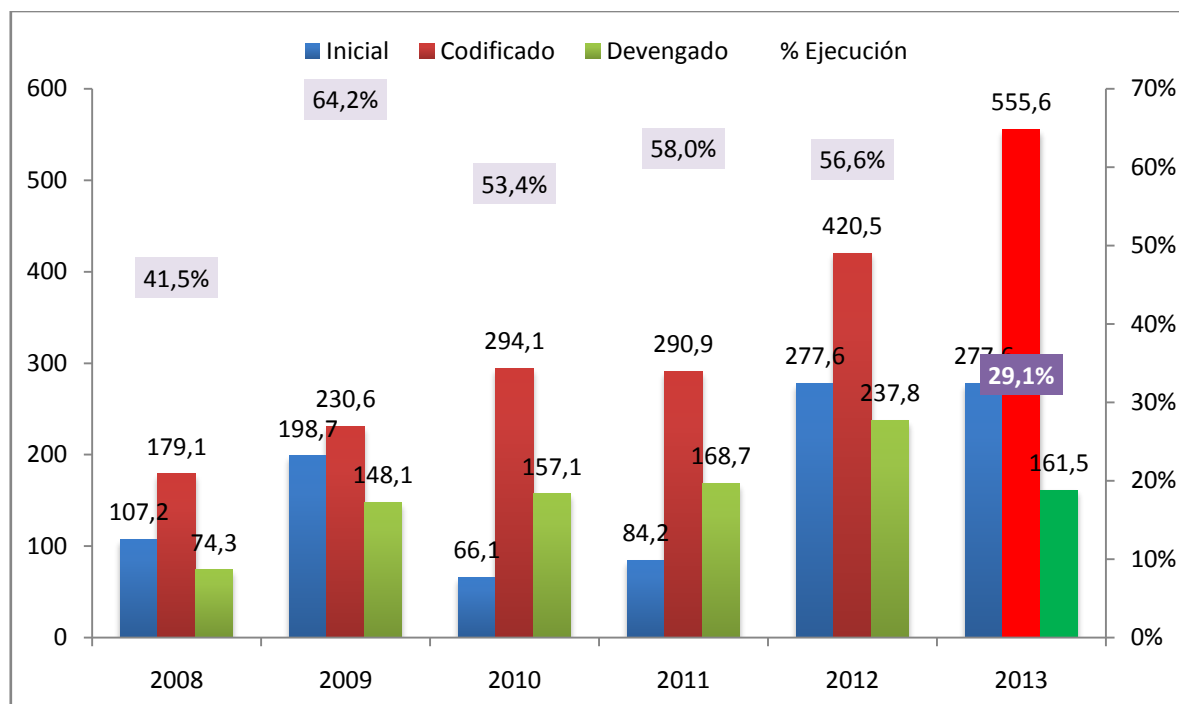


Figura 27. Evolución del presupuesto en consultorías y estudios en millones de dólares.

Fuente: (Ministerio de Finanzas, 2013, pág. 3).

La figura 27 es un claro ejemplo de la evolución del gasto, en este caso el rubro es consultorías y estudios, unificado tanto inversión como corriente. Podemos apreciar que el presupuesto codificado en el año 2008 es de \$ 179,1 millones de dólares, y se triplicó prácticamente para el 2013. El dato interesante es el porcentaje devengado y el de ejecución presupuestaria, que en todos los casos es bajo, eso demuestra una mala planificación y una gestión mediocre. Por ejemplo, en el año 2008 la ejecución presupuestaria fue solamente del 41,5%, el año con más alta ejecución fue el 2009 con un 64,2%, en el 2013 la situación es calamitosa con un 29,1%.

Según los datos del Ministerio de Finanzas, en el año 2013 la Procuraduría General del Estado tuvo un codificado de \$24,5 millones de dólares solamente para consultorías, por ejemplo; el Consejo Nacional Electoral, con una cifra de \$6,5 millones de dólares, es el segundo en la lista, esto es con dinero de gasto corriente. En el caso de la Procuraduría casi todo el presupuesto fue enviado para el pago de representación jurídica a nivel internacional, es decir pago de honorarios a abogados extranjeros. Ahora si analizamos el gasto con dinero de inversión pública, la Secretaría Nacional del Agua para el año 2013 tuvo un codificado de \$8,3 millones de dólares para el rubro de consultorías, le sigue el Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad con \$6,5 millones y en tercer lugar la SENESCYT con \$4 millones de dólares. Debemos indicar que solamente la primera institución puede generar un impacto en la economía del Ecuador, porque sus proyectos tienen que ver con la construcción de infraestructura para almacenamiento de agua, riego, etc. (Ministerio de Finanzas, 2013).

4.1.1.1.2. *Servicios Públicos*

Ya se explicó y se desarrollaron conceptos en el capítulo dos de este trabajo investigativo sobre el significado de los servicios. Resulta algo complejo, sin embargo, definir los servicios públicos, puesto que se entremezclan acepciones provenientes de distintas corrientes, por ejemplo, de parte del derecho público, de la economía, macroeconomía, sociología y la administración pública.

Una definición bastante general establece que los servicios públicos son aquellos que el Estado provee a los ciudadanos. De esta manera, a través de su provisión, se apunta a la

titularidad de los bienes públicos por parte de la ciudadanía. Ahora, se debe tomar en cuenta también que los bienes públicos son bienes económicos que se caracterizan por ser no rivales y no excluyentes en el consumo, desde la perspectiva económica, características que desincentivan su producción por parte del sector privado (Samuelson & Nordhaus, 2006).

En el Ecuador, durante los últimos 7 años del Gobierno del Presidente Rafael Correa, se ha trabajado para ampliar la cobertura de servicios públicos, recuperar el rol del Estado benefactor y garantista de una oferta de servicios que se provean con calidad y calidez. La promulgación de la Constitución en el año 2008 sustenta esta conceptualización de un Estado de derechos y garantías sociales. En resumen, un estado más grande y burocrático con la idea de tener un mayor alcance en la prestación de servicios.

Los ciudadanos en su condición de usuarios o clientes de los servicios públicos son los llamados a calificar la calidad de aquellos. En este sentido, en un intento de tener una línea base con la cual trabajar sobre la percepción de la calidad de servicios, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), en conjunto con el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) realizaron la Primera Encuesta de Calidad de los Servicios Públicos, en el mes de junio del 2008. Esta encuesta fue un módulo adjunto a la Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU). Se intentó obtener datos que permitan disponer de información sobre opiniones y actitudes ciudadanas respecto a la calidad de los servicios públicos, para tener una línea base e iniciar un ejercicio de monitoreo de los servicios.

Una de las conclusiones a las que llegaron la SENPLADES y el INEC fue que, luego de analizar los datos, los ciudadanos atribuyeron gran importancia a los servicios públicos, pero califican de mediocre el funcionamiento de las instituciones públicas. Por otro lado, las calificaciones de calidad para cada servicio público, en general, fueron intermedias (SENPLADES, 2009b).

Los servicios que fueron evaluados en esta encuesta fueron: 1) recaudación de impuestos a través del SRI; 2) educación pública básica y bachillerato; 3) educación superior; 4) salud pública; 5) inspectorías del trabajo; 6) seguridad ciudadana (Policía Nacional); 7)

matriculación vehicular; 8) documentación ciudadana; 9) servicios de salud del IESS; 10) servicios de pensiones jubilares y otras prestaciones del IESS; 11) transporte público; 12) créditos públicos; 13) carreteras y obras públicas; 14) subvenciones y ayudas, como los bonos de desarrollo humano, vivienda, etc.; y,15) Correos del Ecuador.

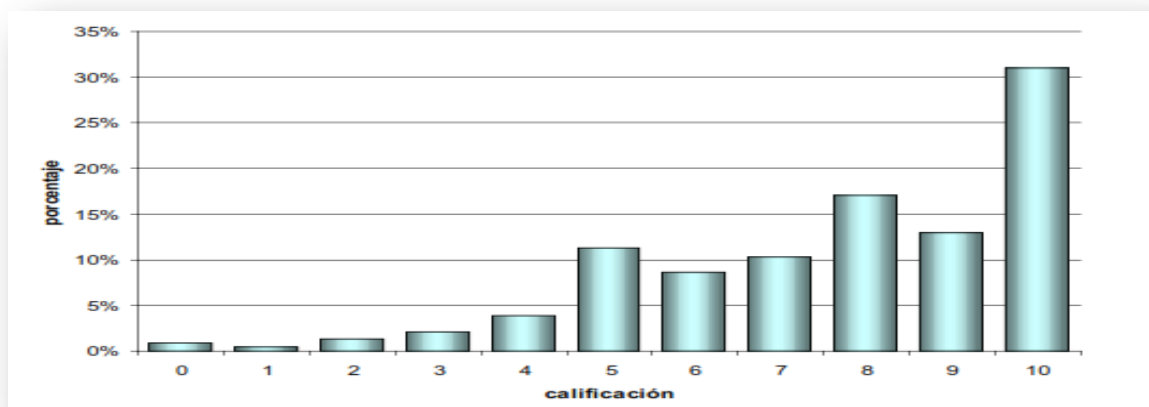


Figura 28. Grado de importancia de los servicios públicos.

Fuente (SENPLADES, 2009b, pág. 11).

Los ciudadanos conceden una gran importancia a los servicios públicos, en una escala del 0 al 10 la media es de 7,7 puntos y la mediana de 8 puntos. Se puede observar en la figura 28 que el 31%, aproximadamente, de los encuestados califican con 10, equivalente a “muy importantes”, el 17 % aproximadamente lo califican con 8 y el 13% con 9. Si se suman las calificaciones con 4 o menos no superan el 9%.

Según los datos por grupos de edad se ha dividido el total de encuestados en seis grupos, se puede notar de esos datos que, en promedio, las personas entre 18 y 24 años asignan mayor importancia a los servicios públicos que el resto de grupos de edad. Adicionalmente, las personas que usaron más servicios que otras los calificaron con una mayor importancia. Es decir, mientras más servicios se utilizan el grado de importancia otorgado es mayor. Las personas que usaron más de 10 servicios los califican con un promedio de 8,37, por lo que determinó, con una regresión simple, que la importancia de los servicios aumenta en 0,15 puntos por cada servicio adicional utilizado (SENPLADES, 2009b).

Finalmente, cuando el análisis se hace tomando en cuenta el área de los entrevistados, es decir si es rural o urbana, estos últimos califican la importancia de los servicios con un puntaje de 7,8 en la escala de 10, que es mayor que la que se asigna por las personas entrevistadas en las zonas rurales.

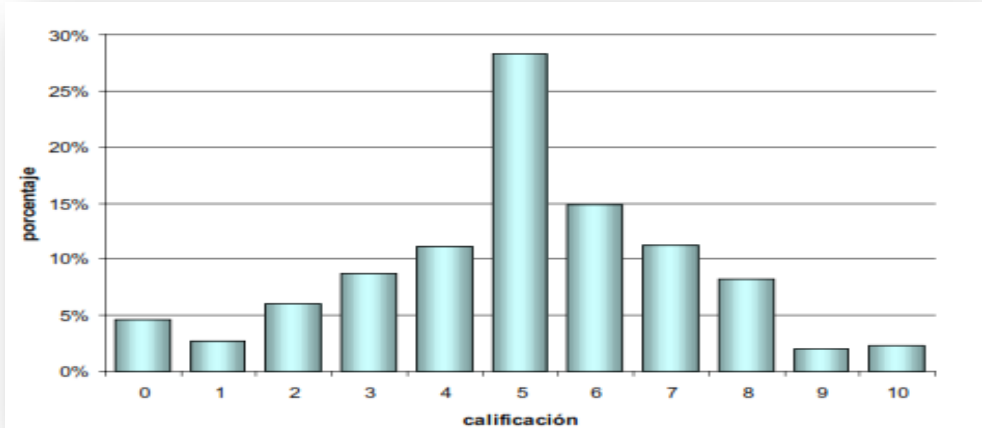


Figura 29. Calificación del funcionamiento de las instituciones que brindan servicios públicos.

Fuente (SENPLADES, 2009b, pág. 14).

No existen diferencias significativas en el análisis de los puntajes por género, etnia, grado de ocupación, frecuencia de uso ni área urbana o rural. Tal como se puede observar la gráfica de distribución, se puede decir que es normal; existe una pequeña distorsión en la cola izquierda con un 5% aproximadamente de encuestados, que calificó el funcionamiento de las instituciones que brindan servicios públicos con 0 puntos. Evidentemente la mayoría de personas calificaron con una media a las instituciones. La calificación por grupos de edad demostró que el grupo de entre 25 y 34 años calificó en promedio con la puntuación más baja (5,01 sobre 10) (SENPLADES, 2009b).

Tabla 5.

Calificación promedio de los servicios públicos (incluye usuarios y no usuarios de los servicios).

| | Servicio público | Promedio | Error Estándar |
|----|---|-------------|----------------|
| 1 | Educación pública primaria y secundaria | 6.14 | 0.0417 |
| 2 | Educación pública superior | 6.00 | 0.0463 |
| 3 | BDH, bono de la vivienda, etc. | 5.80 | 0.0538 |
| 4 | Salud pública | 5.60 | 0.0430 |
| 5 | Registro Civil | 5.50 | 0.0387 |
| 6 | SRI | 5.38 | 0.0426 |
| 7 | Transporte público | 5.08 | 0.0416 |
| 8 | Carreteras y obras públicas | 4.77 | 0.0483 |
| 9 | Policía | 4.69 | 0.0413 |
| 10 | IESS Salud | 4.60 | 0.0452 |
| 11 | Correos | 4.58 | 0.0464 |
| 12 | Matriculación Vehicular | 4.58 | 0.0428 |
| 13 | Créditos públicos | 4.48 | 0.0424 |
| 14 | IESS pensiones jubilares | 4.46 | 0.0442 |
| 15 | Inspectores de trabajo | 4.42 | 0.0416 |
| | Promedio | 5.07 | |

Fuente: (SENPLADES, 2009b, pág. 15)

En la tabla 5 se puede observar que existe una alta concentración de calificaciones en un rango de 4 a 6 puntos, 8 de los 15 servicios obtienen calificaciones que están por debajo del promedio, siendo las Inspectorías del Trabajo las de menor puntuación, y el servicio de educación pública primaria y secundaria el mejor puntuado. Tienen calificaciones superiores al promedio los siguientes servicios: SRI, Registro Civil, salud pública, subvenciones y ayudas, educación superior y educación pública básica y secundaria.

Tabla 6.

Calificación promedio de los servicios (usuarios).

| | Servicio público | media | Error std. |
|----|--|-------|------------|
| 1 | BDH, bono de la vivienda, etc. | 7.35 | 0.0843 |
| 2 | Educación pública superior | 6.67 | 0.0563 |
| 3 | Educación pública, primaria y secundaria | 6.38 | 0.0407 |
| 4 | SRI | 6.29 | 0.0581 |
| 5 | Salud pública | 5.81 | 0.0442 |
| 6 | Correos | 5.68 | 0.0766 |
| 7 | Registro Civil | 5.60 | 0.0393 |
| 8 | Créditos públicos | 5.20 | 0.0821 |
| 9 | IESS Salud | 5.15 | 0.0689 |
| 10 | Transporte público | 5.15 | 0.0425 |
| 11 | IESS pensiones jubilares | 5.14 | 0.0852 |
| 12 | Inspectores de trabajo | 5.13 | 0.0984 |
| 13 | Matriculación Vehicular | 5.13 | 0.0628 |
| 14 | Policía | 5.00 | 0.0547 |
| 15 | Carreteras y obras públicas | 4.81 | 0.0537 |
| | Promedio | 5.63 | |

Fuente: (SENPLADES, 2009b, pág. 18).

Si comparamos los resultados de las tablas 5 y 6, podemos observar claramente que los usuarios califican mejor a los servicios e instituciones que cuando se incluye en el análisis a los no usuarios de los servicios. En todos los casos, excepto en las carreteras y obras públicas se encontraron diferencias estadísticamente significativas.

En la tabla 7 se puede apreciar la mayoría de encuestados reporta como primera alternativa de problemas más frecuentes a la corrupción y a la lentitud para resolver trámites. Como segunda alternativa de problemas más frecuentes se hallan la lentitud para resolver trámites. Como tercera alternativa, se hallan las largas filas y la grosería de los funcionarios. Un dato a tomarse en cuenta y que sustentaría una hipótesis de trato diferenciado según estrato económico del usuario es que la mayoría de los encuestados (58,09%) respondió “no” a la pregunta de si en las oficinas de las instituciones públicas la atención es igual

independientemente del estatus socioeconómico. Sin embargo, al desagregar los resultados de esta pregunta por quintiles de ingresos, no se observa una diferencia estadísticamente significativa, lo que refleja que esta es una percepción común a todos los entrevistados (SENPLADES, 2009b).

Tabla 7.

Problemas que perciben los encuestados al momento de hacer sus trámites (% promedio).

| Opciones | Alternativa 1 | Alternativa 2 | Alternativa 3 |
|-------------------------------------|---------------|---------------|---------------|
| Corrupción | 64.0% | 5.2% | 3.7% |
| Lentitud para resolver los trámites | 16.2% | 29.6% | 5.2% |
| Excesiva burocracia | 5.5% | 14.8% | 12.0% |
| Funcionarios groseros | 4.1% | 16.0% | 21.9% |
| Filas / colas muy largas | 3.8% | 6.8% | 28.2% |
| Funcionarios poco preparados | 2.4% | 13.1% | 9.9% |
| Las instrucciones no son claras | 1.6% | 5.2% | 3.8% |
| Problemas de acceso a las oficinas | 0.9% | 3.1% | 3.1% |
| Horarios inconvenientes | 0.8% | 4.2% | 4.1% |
| Escasez de servicio por internet | 0.2% | 0.9% | 1.2% |
| Instalaciones incómodas | 0.2% | 0.5% | 3.9% |
| Dificultad de comunicación | 0.2% | 0.3% | 1.5% |
| NC | 0.2% | 0.4% | 1.7% |
| TOTAL | 100% | 100% | 100% |

Fuente: (SENPLADES, 2009b, pág. 22).

Cuando se habla de servicios públicos, la evaluación de los mismos resulta indispensable. Las calificaciones que se obtuvieron en la encuesta realizada por el INEC responden a realidades concretas sobre la calidad de la provisión de los servicios y a la percepción que la ciudadanía tiene.

Las calificaciones que los servicios recibieron llevan una carga de valor que se expresa en un juego binario de adjetivos. Por ejemplo, se habla de pares de palabras como eficaz/ineficaz, lento/rápido, etc. La calidad se puede medir graduando puntuaciones entre dos polos de un continuo: un servicio puede ser eficaz, ineficaz o estar en algún punto medio siempre con la posibilidad de mejorar o empeorar con el paso del tiempo.

La encuesta realizada por el INEC tomó para su análisis siete juegos binarios de calificativos: 1) ineficaces, eficaces; 2) lentas/rápidas; 3) despreocupadas por mejorar el servicio, preocupadas por mejorar el servicio; 4) no participativas, participativas; 5) corruptas, transparentes; 6) rígidas, flexibles; 7) no dan confianza, dan confianza. Estas duplas fueron usadas para describir las instituciones públicas o su accionar. “A continuación voy a mencionar una serie de adjetivos que pueden ser utilizados para describir a las instituciones públicas... Sitúese en una escala de 0 a 10”, escala en la que el valor 0 corresponde a los adjetivos negativos y 10 a los positivos, por ejemplo 0 es ineficaz, 10 es eficaz, 5 es medio entre ambos (SENPLADES, 2009b).

Con respecto a la eficacia, la puntuación media fue de 4,4, es decir las personas consideran que las instituciones públicas son más ineficaces que eficaces. En este mismo sentido se otorgó una puntuación media de 4,1 a la lentitud/rapidez para atender a los ciudadanos. En esta misma tendencia, con un promedio de 4,3, la preocupación de las instituciones públicas por mejorar el servicio evidencia la percepción de que hay despreocupación en las instituciones por mejorar la provisión de los servicios. Finalmente, la percepción sobre la corrupción es preocupante, con una puntuación media de 3,96 en la escala de 0 a 10 los ecuatorianos consideran que las instituciones públicas son más corruptas que transparentes (SENPLADES, 2009b).

4.1.2. Reflexiones

Si bien hay muchas maneras para impactar el crecimiento económico a través de reformas de corto plazo o de más largo plazo, el gobierno tiene un rol que cumplir toda vez que las políticas públicas, en su mayoría, son diseñadas e implementadas desde el sector público. En este sentido, políticas públicas de calidad se traducen en mejoras para los ciudadanos. Y la calidad de las políticas públicas depende entre otras cosas de las personas que trabajan en

el sector público. Por ello, la capacidad de gestión y el hecho de poder tener instituciones de excelencia es un factor relevante para poder avanzar a mayores niveles de desarrollo económico.

Un ejemplo de lo anterior son los resultados sociales que ha mostrado el Ecuador en los últimos años. Una forma de medirlo es el índice de desarrollo humano (IDH) elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el cual se basa en un indicador social estadístico compuesto por tres parámetros: vida larga y saludable, educación y nivel de vida digno. Si en el año 2007 dicho indicador era de 0,688 en el año 2012 dicha cifra ascendió a 0,724, ubicando a Ecuador en términos relativos en posiciones superiores a las mostradas hace cinco años atrás.

Para continuar avanzando hacia el desarrollo, con un crecimiento económico sostenido que se traduzca también en un crecimiento inclusivo a nivel país, se hace necesario generar reformas que permitan al Estado mejorar la efectividad y eficiencia de su gestión con procesos que no se vean interrumpidos por la sucesión de gobiernos. Las reformas a ser implementadas deben estar orientadas hacia el largo plazo, sin desmedro de las necesidades actuales del país, y contar con un reporte significativo de dividendos para las instituciones y sus ciudadanos. Estos dividendos no sólo deben centrarse en el aspecto financiero, sino también en el aspecto económico y social.

A su vez, una mejor gestión del Estado tiene efectos directos en la equidad, en la superación de la pobreza y en la protección social. Un Estado más eficiente y efectivo tiene consecuencias directas en la calidad y cantidad de las políticas públicas implementadas, siendo factores claves para cerrar la brecha existente entre los estándares de nuestras instituciones con las observadas en países desarrollados. Asimismo, un Estado que tiene claridad en sus objetivos y posee una estructura coordinada y orientada hacia la consecución de estos logra sacar el mayor provecho posible a la restricción, tanto presupuestaria como temporal, a la que debe hacer frente.

Es así como en los últimos años Ecuador a través de la transformación de sus políticas públicas ha logrado mejorar la calidad de vida de la ciudadanía, y se lo puede apreciar en los distintos indicadores analizados.

Sin embargo de lo cual se deberán tomar medidas más agresivas para la reducción del gasto corriente; por ejemplo: reducción de estructuras de mandos superiores de las dependencias y entidades, y de las áreas administrativas de cada sector. Además, se deberá reducir las estructuras y gasto administrativo de las oficinas y representaciones de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades en el territorio, así como las que se encuentran en el extranjero.

La operación de las entidades públicas debe ser más eficiente y se deberán reorientar los ahorros a los programas y proyectos prioritarios. Se deberá llevar a cabo una reducción regulatoria, que implica realizar una reforma de base cero, es decir con el objetivo que solamente subsistan los trámites estrictamente necesarios y que éstos se realicen en el menor tiempo posible, de manera ágil, en beneficio de la actividad económica (CEPAL , 2010).

5. HACIA UN MODELO DE EXCELENCIA PARA LAS ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL, INSTITUCIONAL Y DEPENDIENTE DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA

5.1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL, INSTITUCIONAL Y DEPENDIENTE DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA

La Constitución del Ecuador del año 2008, en actual vigencia, en su artículo 225 establece lo que comprende el sector público; en el primer numeral señala que son parte del sector público los organismos dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social. En el segundo numeral se menciona a las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado, es decir gobiernos municipales, provinciales, juntas parroquiales. El numeral tres incluye a los organismos y entidades creadas por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado; en este sentido se incluyen, por ejemplo, la Contraloría, Procuraduría, Banco Central, IESS, empresas públicas, entidades financieras entre otras. Finalmente, el numeral cuarto señala que son parte del sector pública las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos; se hace una diferencia con respecto a las empresas públicas y se refiere a las empresas públicas municipales o provinciales o entes adscritos (Asamblea Constituyente , 2008).

No entraremos a mayores disquisiciones del tipo jurídico-políticas sobre la estructura del Estado, pero sí precisaremos lo relacionado con la Función Ejecutiva, puesto que es el interés de este trabajo investigativo circunscribir el modelo de excelencia en las entidades y organismos de la administración pública central, institucional y dependiente de la Función Ejecutiva.

La Constitución vigente en su artículo 141 señala que el Presidente de la República es quien ejerce la Función Ejecutiva, por lo tanto para la ciencia política y jurídica representa tanto funciones de Jefe de Estado como de Gobierno; por lo tanto, es el responsable de la administración pública.

Adicionalmente, el segundo inciso del mencionado artículo establece que la Función Ejecutiva está integrada por la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los Ministerios de Estado y los demás organismos e instituciones necesarios para cumplir, en el ámbito de su competencia, las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y planes que se creen para ejecutarlas (Asamblea Constituyente , 2008).

En concordancia con lo mencionado, el artículo 147 de la Constitución establece las atribuciones y deberes del Presidente de la República, además de los que se puedan determinar en la ley. Entre las relevantes, dentro del ámbito de la administración pública, se puede mencionar que el Presidente debe definir y dirigir las políticas públicas de la Función Ejecutiva y además presentará al Consejo Nacional de Planificación la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo para su aprobación.

Asimismo, el Presidente dirige la administración pública en forma desconcentrada y expide los decretos que sean necesarios para su integración, organización, regulación y control. En este sentido, puede modificar y suprimir los ministerios, entidades e instancias de coordinación. Por otro lado, la función del Presidente es la de enviar la Proforma del Presupuesto General del Estado para la aprobación de la Asamblea Nacional. (Asamblea Constituyente , 2008).

Por su parte, la Ley de Modernización del Estado, publicada mediante Registro Oficial número 349 de 31 de diciembre de 1993 y modificada el 27 de febrero del 2009, establece, en lo pertinente, en el artículo 40, el régimen administrativo del Ejecutivo, todo dentro de los límites constitucionales, la competencia exclusiva del Ejecutivo para la regulación de la estructura, funcionamiento y procedimientos de todas sus dependencias y órganos administrativos. En esta ley se establece que el Ejecutivo emitirá el nuevo Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, el mismo que tiene rango de decreto

ejecutivo y por lo tanto podrá ser modificado por el Presidente sin mediar otra función del Estado (Congreso Nacional, 1993).

En este orden de ideas, el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE), promulgado mediante Decreto Ejecutivo número 2428 y publicado en el Registro Oficial número 536 de 18 de marzo del 2002, y con última modificación con fecha 09 de junio del 2014 en su artículo 1, señala que este estatuto instituye principalmente la estructura general, el funcionamiento, el procedimiento administrativo común y las normas sobre responsabilidad de los órganos y entidades que integran la Administración Pública Central e Institucional, y que dependen de la Función Ejecutiva (Presidencia de la República, 2002).

El ERJAFE, en su artículo dos determina lo que comprende la Función Ejecutiva, para lo cual señala:

- a) La Presidencia y la Vicepresidencia de la República y los órganos dependientes o adscritos a ellas;
- b) Los Ministerios de Estado y los órganos dependientes o adscritos a ellos;
- c) Las personas jurídicas del sector público adscritas a la Presidencia de la República, a la Vicepresidencia de la República o a los ministerios de Estado; y,
- d) Las personas jurídicas del sector público autónomas cuyos órganos de dirección estén integrados en la mitad o más por los delegados o representantes de organismos, autoridades, funcionarios o servidores que integran la Administración Pública Central.

Los órganos comprendidos en los literales a) y b) conforman la Administración Pública Central y las personas jurídicas del sector público señaladas en los demás literales conforman la Administración Pública Institucional de la Función Ejecutiva.

La organización, funcionamiento y procedimiento de las otras administraciones públicas; de las Funciones Legislativa, Judicial y Electoral; y, en general de aquellas entidades y órganos que no integran ni dependen de la Función Ejecutiva se regulan por sus leyes y reglamentos especiales.

En cualquier caso en aquellas materias no reguladas por leyes y reglamentos especiales, las personas jurídicas del sector público autónomas cuyos órganos de dirección estén

integrados por delegados o representantes de la Función Ejecutiva, podrán aplicar, de forma supletoria las disposiciones del presente estatuto. (Presidencia de la República, 2002)

El artículo es bastante claro al señalar lo que abarca la Función Ejecutiva, esto incluye, aunque no lo diga expresamente, a las empresas públicas en las que el directorio esté conformado por representantes del Ejecutivo, a esto se debe añadir que las empresas públicas también son creadas o por ley o decreto.

Al respecto la Ley Orgánica de Empresas Públicas (LOEP), publicada en el Suplemento del Registro Oficial número 48 de 16 de octubre del 2009, con última modificación el 14 de octubre del 2013, en su artículo 4 define que las empresas públicas son entidades que pertenecen al Estado en los términos que establece la Constitución, son personas jurídicas de derecho público, con patrimonio propio, dotadas de autonomía presupuestaria, financiera y económica, administrativa y de gestión. Estarán destinadas a los sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y en general al desarrollo de actividades económicas que corresponden al Estado (Asamblea Nacional, 2009).

En concordancia con lo señalado, el artículo 5 de la LOEP señala que las empresas públicas se podrán crear por decreto ejecutivo, en el caso de las que son constituidas por la Función Ejecutiva y por ordenanza o acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados.

En este orden de ideas, los artículos 6, 7 y 8 establecen la organización empresarial, tendrán un directorio y una gerencia general y los directorios estarán conformados, por los Ministros del ramo correspondiente, el titular o delegado del organismo de planificación y un miembro designado por la Presidencia. Esrán presididos por el Ministro del ramo.

La administración la hará el gerente general, según el artículo 10 de la LOEP, y por lo tanto es éste quien ostentará la representación legal, judicial y extrajudicial de la empresa, y por lo tanto es el responsable de la gestión empresarial, administrativa, económica, financiera, comercial, técnica y operativa (Asamblea Nacional, 2009).

A manera de colofón, se puede señalar que la Función Ejecutiva la ejerce el Presidente de la República quien representa al Estado en forma extrajudicial, ejerce la potestad

reglamentaria y tiene a su cargo la dirección de toda la Administración Pública Central e Institucional ya sea directa o indirectamente a través de sus Ministros o delegados. Para el cumplimiento de estos propósitos el Presidente de la República goza de potestad jerárquica, reglamentaria y del ejercicio de la autoridad y decisión con poder de mando.

La administración pública es la actividad racional, técnica, jurídica y permanente ejecutada por el Estado, que tiene por objeto planificar, organizar, dirigir, coordinar, controlar y evaluar el funcionamiento de los servicios públicos. El fin de la administración es prestar servicios eficientes y eficaces para satisfacer necesidades generales y lograr el desarrollo económico, social y cultural del país. Para obtener estos resultados la administración tiene que formular objetivos, trazar políticas, elegir procedimientos, decidir correctamente, ejecutar las resoluciones y controlar las acciones de los servidores (Jaramillo, 2008).

Constituyen la Administración Pública Central, Institucional y Dependiente de la Función Ejecutiva la Presidencia, Vicepresidencia, Ministerios Sectoriales, Ministerios Coordinadores, Secretarías Nacionales, Secretarías Técnicas, entidades adscritas, las empresas públicas y otras en las que la representación del Ejecutivo sea mayoritaria. Con respecto a las empresas públicas existe una controversia, sobre todo con relación a la expedición de la LOEP en el año 2009, en la que asumen cierta independencia con relación a lo que se establece en el ERJAFE. La práctica administrativa actual las excluye del tratamiento dentro de la administración pública central, institucional y dependiente de la Función Ejecutiva, en los temas propios de la empresa pública y su giro de negocio y se aplican las disposiciones de manera complementaria a las propias que tengan las empresas públicas.

Existen otras entidades como son las financieras, las creadas por ley, el IESS, Contraloría, Procuraduría, etc., que no entran en el régimen de la Función Ejecutiva. Por lo tanto éstas quedan excluidas del tratamiento y análisis de este trabajo investigativo, lo mismo se aplica para las empresas públicas, señalando que serán coadyuvantes solamente las disposiciones que emanen y sean dirigidas para la Administración Pública Central, Institucional y Dependiente de la Función Ejecutiva, que desde hoy en adelante la denominaremos con las siguientes siglas APCIDFE.

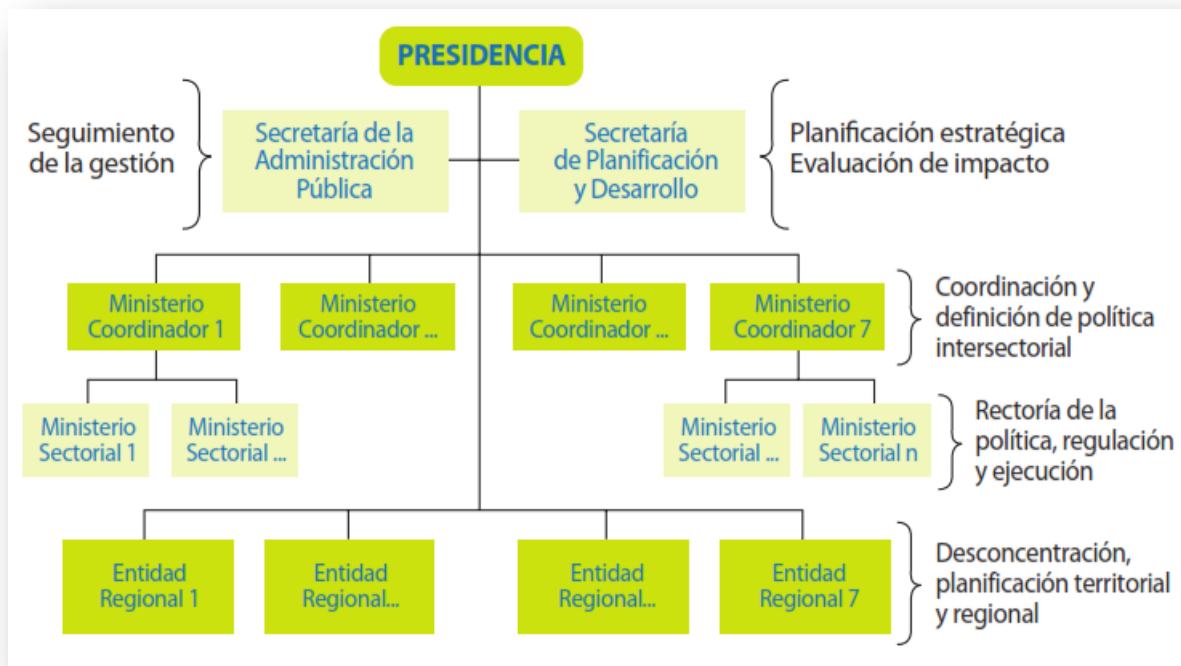


Figura 30. Estructura funcional de la Función Ejecutiva.

Fuente (SENPLADES, 2009, pág. 19).

El esquema funcional de la Función Ejecutiva, como se aprecia en la figura, tiene la intención de fortalecer la planificación, la gestión y su seguimiento, la coordinación entre las entidades, la rectoría de la política pública, la regulación de las acciones políticas y la ejecución descentralizada y desconcentrada. En este orden de ideas los Ministerios tienen la rectoría, las Secretarías Nacionales la planificación, los Ministerios Coordinadores, obviamente, la Coordinación de sus sectores: sector social, sector productivo, sector seguridad, sectores estratégicos, etc. Las Secretarías tienen el control técnico, los Institutos la ejecución; también se establecen entidades de regulación y control, etc.

En la siguiente figura se aprecia un organigrama resumido de la Función Ejecutiva, lo que permite apreciar de mejor manera su conformación.

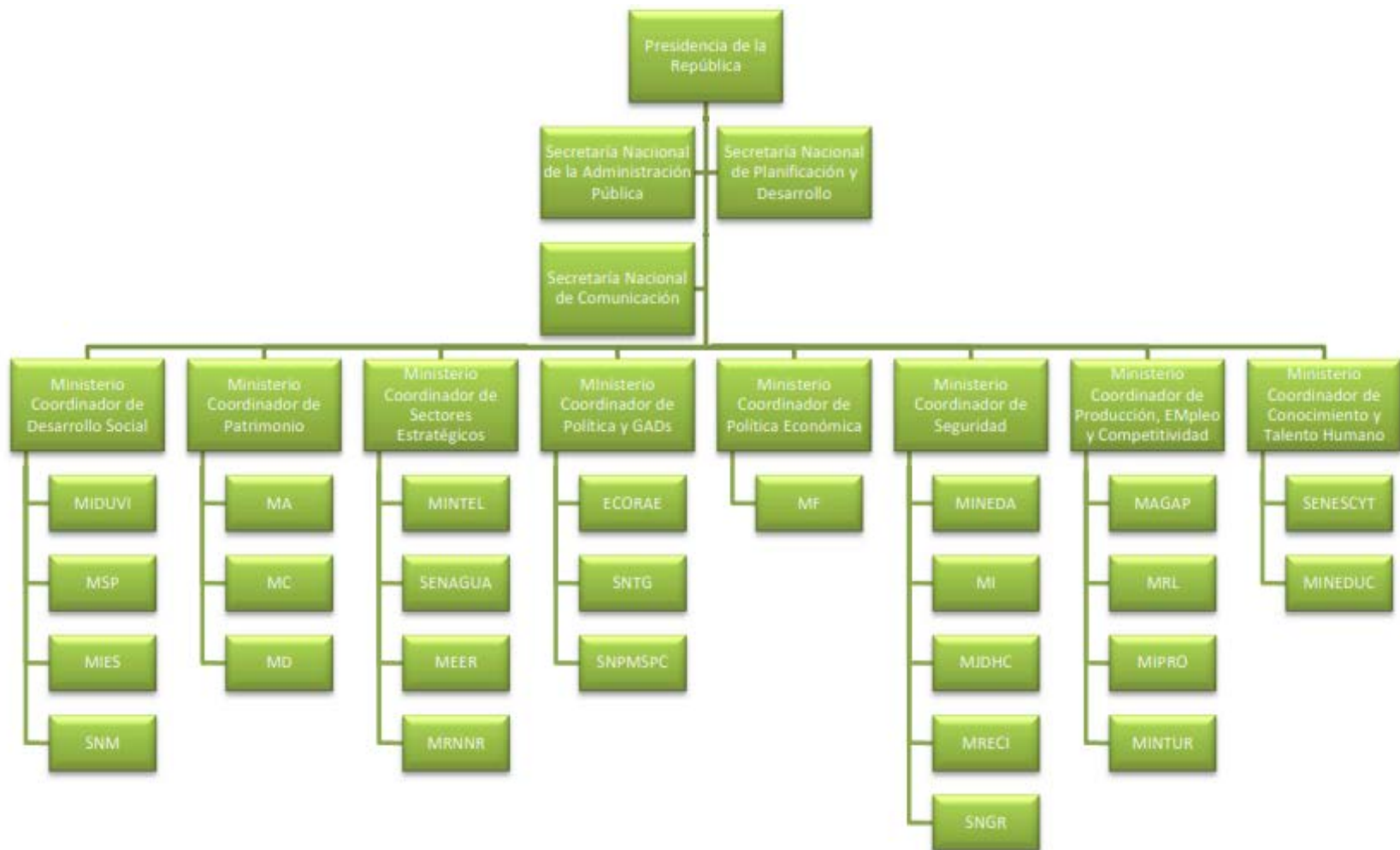


Figura 31. Estructura funcional de la Función Ejecutiva.

Fuente: (SENPLADES, 2013b). Elaboración propia.

5.2. EL PLAN NACIONAL PARA BUEN VIVIR

A la fecha existe un nuevo Plan Nacional de Desarrollo al que el presente Gobierno ha dado el nombre de “Plan Nacional del Buen Vivir 2013–2017”. Este plan es el tercero a escala nacional. Está nutrido de la experiencia de los dos planes anteriores y da continuidad a los objetivos del plan anterior; además representa una postura política muy definida y constituye la guía de gobierno que el país aspira tener y aplicar en los próximos cuatro años.

A lo largo del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2014 se menciona innumerables veces la palabra calidad, referida sobre todo a la calidad de prestación de servicios públicos, tanto de salud, como educación, desarrollo social y todo el espectro de servicios que permiten lograr una mejora en la calidad de vida de los ciudadanos.

De manera relevante, la Constitución consagra el rol del Estado como proveedor de servicios públicos y como garante de que su provisión, pública o privada, responda a los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad (art. 314).

De conformidad al Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, en su objetivo 3, el Estado busca: “Mejorar la calidad de vida de la población”, y en la política 3.1 habla de: “Promover el mejoramiento de la calidad en la prestación de servicios de atención que componen el Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social” (Consejo Nacional de Planificación, 2013). Para estos efectos, el Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social es el “conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos establecidos en la Constitución” (art. 340).

Esto implica la normalización, regulación y control de la calidad de los servicios de educación, salud, atención y cuidado diario, protección especial, rehabilitación social y demás servicios del Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social, en sus diferentes niveles, modalidades, tipologías y prestadores de servicios. Esto además implica la implementación de sistemas de calidad con estándares normalizados que faciliten la

regulación, el control y la auditoría de los servicios. Además, implica promover la certificación, acreditación, el licenciamiento y/o autorización, según corresponda, de la prestación de servicios.

Actualmente, distintos ministerios poseen una nueva planificación y organización institucional de prestación de servicios a nivel de distritos y circuitos, lo que busca brindar la atención de manera equitativa a todos los territorios. Este proceso ha implicado la reorganización integral de la oferta actual de los servicios que presta cada sector y la definición de tipologías de establecimientos, de estándares de cobertura y calidad, y de criterios para la optimización de los recursos existentes. Sin embargo de la teoría, la práctica demuestra que mucho queda por hacer.

5.3. HACIA UN MODELO DE EXCELENCIA PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL, INSTITUCIONAL Y DEPENDIENTE DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA (APCIDFE)

5.3.1. Marco normativo de la calidad para la APCIDFE

De conformidad a los artículos 52 y 53 de la Constitución de la República, las personas tienen derecho a disponer de bienes y servicios de óptima calidad, a elegirlos con libertad, así como obtener a una información precisa y no engañosa sobre su contenido y características; además, es deber de las empresas, instituciones y organismos que prestan servicios públicos, incorporar sistemas de medición de satisfacción de las personas usuarias y consumidoras, así como poner en práctica sistemas de atención y reparación;

Adicionalmente, el numeral 25 del artículo 66 de la Constitución de la República reconoce el derecho de las personas a acceder a bienes y servicios públicos y privados de calidad, con eficiencia, eficacia y buen trato, así como a recibir información adecuada y veraz sobre su contenido y características (Asamblea Constituyente , 2008).

La Constitución de la República en su artículo 227 establece que la administración pública constituye un servicio a la colectividad y se rige por los principios de eficacia, eficiencia,

calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación (Asamblea Constituyente , 2008).

En concordancia con lo señalado, el artículo 51 de la Ley Orgánica del Servicio Público, publicada en el Registro Oficial Suplemento número 294, de 06 de noviembre de 2010, dispone que la Secretaría Nacional de la Administración Pública deberá establecer las políticas, metodologías de administración institucional y las herramientas que aseguren una administración y mejoramiento continuo de la eficiencia de las instituciones que comprenden la APCIDFE.

El Reglamento a la Ley Orgánica del Servicio Público, promulgado mediante Decreto Presidencial número 710, publicado en el Registro Oficial número 418 del 01 de mayo del 2011, en su Art. 282 establece que el Ministerio de Relaciones Laborales, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo y la Secretaría Nacional de la Administración Pública integrarán el Comité Nacional de la Calidad de Servicio Público, y sus facultades se establecerán en la norma técnica respectiva (Presidencia de la República, 2011b).

En este contexto se emite el Decreto Ejecutivo número 555 (noviembre 2010), dirigido al Proyecto Gobierno por Resultados, que persigue: i) obtener una gestión pública de calidad, orientada a resultados, centrada en el ciudadano, a quien se debe brindar productos, servicios y resultados; ii) mejorar la calidad de los servicios a la ciudadanía y el desarrollo del servidor público; y, iii) focalizarse en el cliente externo e interno, para que se comprenda sus necesidades actuales, satisfaga sus requerimientos y se esfuere por exceder sus expectativas (Presidencia de la República, 2010).

Por otro lado, el Decreto Ejecutivo No.3 del 30 de mayo de 2013, en su Artículo 1, sustituye el inciso primero del artículo 13 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva sobre la Secretaría Nacional de la Administración Pública, por el siguiente: “Artículo 13. La Secretaría Nacional de la Administración Pública es una entidad de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, dotada de autonomía presupuestaria, financiera, económica y administrativa” (Presidencia de la República, 2002). Constituyendo a esta entidad, conforme al mismo artículo, en una entidad orientada a establecer las políticas, metodologías de gestión e innovación institucional y herramientas necesarias para el mejoramiento de la eficiencia y eficacia de la administración pública

central, institucional y dependiente; imagen gubernamental; y calidad de la gestión en las entidades y organismos de la Función Ejecutiva, con quienes coordinará las acciones que sean necesarias para la correcta ejecución de dichos fines. Así también, realizará el control, seguimiento y evaluación de la gestión de los planes, programas, proyectos y procesos de las entidades y organismos de la Función Ejecutiva que se encuentran en ejecución, así como el control, seguimiento y evaluación de la calidad en la gestión de los mismos.

En el Decreto Ejecutivo No.106, promulgado el 11 de Septiembre de 2013 y publicado el 30 de septiembre del 2013, en el Registro Oficial Suplemento 106, se establece en su Artículo 1 que la Secretaría Nacional de la Administración Pública, además de las competencias señaladas en el Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, ejercerá la rectoría en materia de calidad de servicio y excelencia, denuncias y quejas en la prestación de los servicios público, atención al usuario; estatutos orgánicos y estructuras institucionales en la Administración Pública Central, Institucional y dependiente de la Función Ejecutiva.

En este precitado Decreto se dispone reformar, entre otros, los Artículos 112 y 282 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público de la siguiente manera:

1. El Artículo 112:

1. En el título del Artículo 112, luego de las palabras “Del Ministerio de Relaciones Laborales” incorpórese las palabras “y la Secretaría Nacional de la Administración Pública”.
2. En la letra h del Artículo 112 inclúyase el siguiente inciso:

“Las normas técnicas referentes a la Administración Pública Central Institucional y que dependen de la Función Ejecutiva, observarán las políticas establecidas por la Secretaría Nacional de la Administración Pública”
3. Agréguese un inciso final que diga:

“La Secretaría Nacional de la Administración Pública, ejercerá la rectoría en materia de: calidad de servicio y excelencia, denuncias y quejas en la prestación de los servicios públicos; atención al usuario, estatutos orgánicos y estructuras institucionales, en la Administración Pública Central, Institucional y dependiente de la Función Ejecutiva.”
- d. Al final del primer inciso del Artículo 282 inclúyase la siguiente frase:

“El Comité será presidido por la Secretaría Nacional de la Administración Pública. (Presidencia de la República, 2013b)”

El Estatuto Orgánico por Procesos de la Secretaría Nacional de la Administración Pública, publicado con fecha 2 de Agosto de 2013, establece que son atribuciones del Secretario Nacional de la Administración Pública, entre otras:

- b) Ejercer la rectoría en políticas públicas de mejora de eficiencia, calidad e innovación del Estado;
- e) Diseñar, promover e impulsar proyectos de mejora de la gestión institucional de las entidades de la Administración Pública Central, Institucional y dependencias de la Función Ejecutiva;
- f) Fomentar una cultura de calidad en las Instituciones de la Administración Pública, tanto en productos como en servicios públicos;
- h) Generar metodologías para mejora de la gestión pública en general, tales como proyectos, procesos, trámites y servicios al ciudadano;
- i) Impulsar proyectos de estandarización en procesos, calidad y tecnologías de la información y comunicación (SNAP, 2013).

Adicionalmente el Decreto Ejecutivo 726 del 8 de abril de 2011, publicada en el Registro Oficial número 433 de 25 de abril del 2011, con una última modificación del 06 de junio del 2014, señala en su Artículo 4 que las coordinaciones generales de gestión estratégica son competentes para ejecutar los proyectos, procesos, planes de mejora de eficiencia, eficacia, calidad, tecnologías de la información y comunicación, cultura organizacional, desarrollo institucional e innovación del Estado en las entidades, de acuerdo a las políticas y herramientas emitidas por la Secretaría Nacional de la Administración Pública (Presidencia de la República, 2011).

Por su parte, la Carta Iberoamericana de Calidad en la Administración Pública establece la administración por procesos como uno de los ejes u orientaciones estratégicas para lograr una Administración Pública de calidad centrada en el ciudadano.

Esta Carta Iberoamericana de Calidad en la Administración Pública, en su Artículo 66 considera importante que, en los procesos de mejora, la evaluación de la calidad abarque la evaluación de la gestión, del servicio y de la calidad institucional o del buen gobierno de las Administraciones Públicas. Adicionalmente, se vincula la calidad en la gestión pública con dos propósitos fundamentales de un buen gobierno democrático:

1. Toda gestión pública debe estar referenciada a la satisfacción del ciudadano, ya sea como usuario o beneficiario de servicios y programas públicos, o como legítimo participante en el proceso de formulación, ejecución y control de las políticas públicas bajo el principio de corresponsabilidad social;
2. La gestión pública tiene que orientarse a resultados, por lo que debe sujetarse a diversos controles sobre sus acciones, responsabilidad de la autoridad pública a través del control social y rendición periódica de cuentas (CLAD, 2008).

Es preciso señalar que la Carta constituye un marco referencial para las naciones suscribientes de la misma, entre ellas, obviamente el Ecuador, que posibilita el desarrollo de proceso de reforma y racionalización en la Administración Pública, mediante el uso de técnicas y herramientas de gestión de calidad en el sector público.

5.3.2. Hacia la excelencia en los servicios de la APCIDFE

La Secretaría Nacional de la Administración Pública (SNAP) tiene como visión mejorar la eficiencia de las instituciones de las entidades y organismos de la APCIDFE, a través de políticas y procesos que optimicen la calidad, la transparencia y la calidez del servicio público, y pretende que hasta el año 2017 la Función Ejecutiva sea un referente regional de eficiencia en la gestión, a través de políticas, procesos y sistemas de calidad, gobierno electrónico, desarrollo de talento humano y mejoramiento de los índices de transparencia (SNAP, 2013).

La intención de esta investigación es integrar los esfuerzos que se han venido realizando en consideración a la realidad del Ecuador, para pensar en su adaptabilidad, diseñando una estrategia de acuerdo a las condiciones y capacidades existentes para promover al máximo la excelencia y calidad en los servicios que prestan las organizaciones y entidades de la

APCIDFE, para lo cual es necesario establecer niveles de certificación y un premio nacional de la calidad. Así los niveles de excelencia, en principio, estarán orientados por un modelo de excelencia ecuatoriano, basado en el modelo CAF, y según éste se atribuirá la remuneración variable, conforme lo previsto para lograr los objetivos por parte de las organizaciones públicas hasta el año 2017, como incentivo al desarrollo organizacional.

Se analizará también la propuesta de Norma Técnica para la Certificación de la Calidad de los Servicios, que tiene como objeto establecer los lineamientos generales para la implementación del Programa Nacional de la Excelencia (PROEXE) para los organismos y entidades de la APCIDFE, basados en el modelo CAF que es el Marco Común de Evaluación. Finalmente se propondrá un Premio basado en el Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión, con el fin de mejorar la calidad del servicio público y lograr la excelencia en la gestión institucional centrada en el ciudadano, acorde a los principios de la administración pública contenidos en la Constitución de la República.

La forma de ver a la administración pública ha variado notablemente en los últimos años. Varios factores han dado lugar a cambios significativos en su forma de gestión y responsabilidades, resaltando el reconocimiento de la necesidad de potenciar la eficiencia en las instituciones públicas y en las organizaciones, además de la competitividad en la economía interna e internacional, calidad de los servicios públicos, y mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos.

Tal como hemos visto a la largo de este trabajo investigativo, la prioridad debe ser la aplicación de modelos de gestión de calidad y excelencia para promover el rendimiento de las organizaciones públicas en la medida que los retos derivados de la desaceleración económica y los complejos cambios externos de alto grado de incertidumbre contribuyan a la eficacia y eficiencia para satisfacer la creciente demanda de los diversos grupos de interés, y de esa manera buscar promover la sostenibilidad socioeconómica.

A manera de referencia se puede señalar al mismo tiempo que los avances realizados por el país en materia de excelencia y modernización del Estado se han definido los lineamientos generales del denominado Modelo de Reestructura del Estado (Modelo R), para la mejora continua de su eficiencia, eficacia y calidad, con un enfoque centrado en el ciudadano.

El Modelo R, cuya Norma Técnica de Reestructuración de Gestión Pública Institucional se emitió mediante resolución del Comité de Gestión Pública Interinstitucional, número 996, de 15 de diciembre de 2011, publicada en el Registro Oficial número 599 de 19 de diciembre del 2011, define como:

Art. 1.- Modelo de Reestructuración.- Es el conjunto de procesos, actividades y herramientas interrelacionadas en un sistema de gestión institucional fundamentado en políticas, mediante el cual se busca consolidar e innovar a las instituciones de la Administración Pública Central, Institucional y Dependiente de la Función Ejecutiva bajo los principios constitucionales que regulan la Administración Pública y optimizar con eficiencia la gestión de la misma, los recursos del Estado, la mejora en la calidad de los servicios a la ciudadanía y el desarrollo del servicio público.

El Modelo de Reestructuración se adapta a cada institución, es decir: aprovecha los avances; acelera su ejecución e incorpora nuevas estrategias de gestión a beneficio del País. (Comité de Gestión Pública Interinstitucional, 2011, págs. 1-2) .

Este primer intento definitivamente ha permitido que el Ecuador entre en la tendencia de modernización de la administración pública con enfoque en la calidad y en la excelencia.



Figura 32. Programa de reestructura, Modelo R.

Fuente: (SNAP, 2013b, pág. 16).

Las estrategias de implementación del Modelo de Reestructura tenían distintas aristas, por ejemplo: 1) el ordenamiento institucional a través de una nueva estructura de la Función Ejecutiva, matriz de competencias, modelos de gestión, estatutos orgánicos, Gobierno por Resultados; 2) el tamaño justo, es decir, esto implica trabajar en la integración de procesos, manual de puestos, carga de trabajo, dimensionamiento, estructuras óptimas y asignación presupuestaria; 3) Perfiles adecuados, es decir, significa evaluar al personal, optimizar el talento humano, seleccionar por méritos y tener un plan de capacitación y desarrollo; 4) una cultura de excelencia, que implica una gestión del cambio en procesos, proyectos y tecnologías de la información y comunicación, clima laboral y cultura organizacional, código de ética, comunicación, buenas prácticas ambientales, responsabilidad social, entre otras estrategias.

En términos generales, el Modelo de Reestructuración se encuentra en implementación en todas las instituciones públicas. La creación del Comité de Gestión Pública Interinstitucional ha consolidado la voluntad política y la incorporación de equipos técnicos para la dinamización del proceso.

Hasta fines del año 2012, el 89% de las instituciones que conforman la función ejecutiva (Ministerios Sectoriales, Secretarías Nacionales, Ministerios Coordinadores, Entidades Adscritas y Autónomas) han estructurado sus matrices de competencias y modelos de gestión en base a los lineamientos del Programa de Rediseño de la Función Ejecutiva. Por otra parte, de acuerdo al Informe de Avance del Proceso de Reestructuración de la Presidencia de la República (Compromiso Presidencial n° 13805), hasta diciembre del 2012 la Optimización del Talento Humano (sobre todo desvinculaciones) había sido lograda en un 100% de las instituciones, la Institucionalidad de los Ministerios Coordinadores había sido alcanzada en un 66%, el Sistema de Remuneración Variable del Nivel Jerárquico Superior en un 100% y se habían realizado un avance del 65% en la Reestructuración (Modelo R) de Instituciones Priorizadas⁸. Adicionalmente, 33 Instituciones habían terminado el proceso de despliegue del GPR⁹ pero sin Plan Anual Comprometido firmado y 111 Instituciones con Plan Anual Comprometido¹⁰.

Por otra parte, la mayoría de las metas institucionales se encuentran alineadas a las metas estratégicas del Plan Nacional del Buen Vivir, en virtud de la aplicación de la herramienta de Gobierno por Resultados (GPR), o están en proceso de hacerlo¹¹. Las instituciones han

⁸ Las instituciones priorizadas son las siguientes: Ministerios de Salud Pública, Educación, Recursos Naturales no Renovables, Interior y Policía Nacional, Finanzas, Relaciones Laborales, Justicia, Derechos Humanos y Cultos, Transporte y Obras Públicas, Agricultura, Acuicultura y Pesca, Desarrollo Urbano y Vivienda, más la Agencia de Regulación y Control Minero y la de Regulación y Control Hidrocarburífero, y el Registro Civil.

⁹El proceso de despliegue consta de varios talleres: Sesión de Pre-planificación, Sesión Ejecutiva con la máxima autoridad, Sesiones Ejecutivas con Autoridades de segundo nivel (Subsecretarios), y Talleres GPR 1, GPR 2, GPR 3 y GPR 4 donde se desarrolla la metodología y se capacita en el uso de la herramienta informática, sesiones de calidad y sesiones de trabajo. El despliegue termina con la firma del Plan Anual Comprometido.

¹⁰ El Plan Anual Comprometido es un documento que contienen los planes estratégicos y operativos de la institución, con sus respectivos objetivos, estrategias, indicadores, metas –para el año en curso- y proyectos. Cada Plan tiene una firma de compromiso de las autoridades responsables, firma simbólica que implica el compromiso de cumplir con lo planificado.

¹¹ Aun cuando no siempre existen indicadores explícitos, las instituciones públicas, por su naturaleza, contribuyen de manera transversal al cumplimiento de todo el plan. Por ejemplo, en el caso de Ministerio de Finanzas, los indicadores de los objetivos estratégicos institucionales señalados en la herramienta GPR,

identificado nuevos objetivos estratégicos y metas institucionales encaminados a contribuir con el Plan Nacional del Buen Vivir y su respectivo desglose operativo.

Finalmente, el avance en la interoperabilidad del sistema de Inversión Pública con el de Administración Financiera, tenderá a reducir el tiempo entre la solicitud de modificación presupuestaria y su asignación (Banco Interamericano de Desarrollo, 2013) .

A continuación presento un cuadro en el que se puede observar los esfuerzos realizados por la APCIDFE, que deben ser considerados al momento de adaptar el Modelo CAF a la realidad del Ecuador:

Tabla 8.

Iniciativas de la Administración Pública Central, Institucional y Dependiente de la Función Ejecutiva en búsqueda de la excelencia.

| INICIATIVA | OBJETIVO | PRODUCTO | INSTITUCIONES ACTORAS | FECHA DE INICIO |
|---|---|---|------------------------------|-----------------|
| Implantación de las Coordinaciones Generales de Gestión Estratégica | Impulsar, bajo mejores prácticas y en forma estratégica la Gestión Institucional para el mejoramiento de la eficiencia en la Función Ejecutiva. | Coordinaciones Generales de Gestión Estratégica en las Instituciones de la Función Ejecutiva. | SNAP, MRL, MINFIN, SENPLADES | 2011 |
| Modelo de Reestructura | Consolidar e innovar a las instituciones de la función ejecutiva bajo los principios constitucionales que regulan a la administración pública | Implementación del Modelo R en 11 instituciones priorizadas | SNAP, SENPLADES, MRL | 2012 |

alineados con la agenda sectorial de Política Económica evidencian la existencia de coordinación y sostenibilidad fiscal, así como también la eficacia, eficiencia y transparencia en la gestión de ingresos, gastos y financiamiento del sector público.

| | | | | |
|--|---|---|---|-------------|
| <p>Gobierno por Resultados</p> | <p>Uno de los proyectos más ambiciosos de la administración pública, mediante Decreto Ejecutivo 555 con el objetivo de mejorar la eficiencia del Estado, el GPR es un conjunto de conceptos, metodologías y herramientas necesarios para orientar las acciones del gobierno y sus instituciones al cumplimiento de objetivos y de resultados esperados en el marco de mejores prácticas de gestión.</p> | <p>La norma técnica de GPR, el sistema operativo y las metodologías. La aplicación del GPR busca una gestión eficiente de los planes estratégicos, planes operativos, riesgos, proyectos y procesos institucionales en los distintos niveles organizacionales, a través de un seguimiento y control de los elementos, así como de los resultados obtenidos.</p> | <p>SNAP y todas las instituciones de la Función Ejecutiva</p> | <p>2010</p> |
| <p>Plan Nacional de Gobierno Electrónico</p> | <p>Ofrecer a los ciudadanos, empresas e instituciones públicas servicios de calidad, administrando correctamente las tecnologías de la información y comunicación, incrementando la eficacia, eficiencia y buscando un gobierno abierto que permita la participación de los ciudadanos y demás actores.</p> | <p>Documento del Plan Nacional de Gobierno Electrónico que sirve para articular los esfuerzos en la administración de las tecnologías de la información y comunicación para implementar un Gobierno electrónico eficaz, eficiente y abierto.</p> | <p>SNAP</p> | <p>2014</p> |

| | | | | |
|--|---|---|--------|------|
| Sistema de Gestión Financiera Integrador | Procurar que las finanzas públicas del país sean administradas por los entes financieros y el ente rector a través de un único y moderno sistema de información que garantice en términos de oportunidad, confiabilidad, disponibilidad y transparencia la generación de información y estadísticas fiscales para la toma de decisiones y la rendición de cuentas a la sociedad. | E-Sigef III, que es el sistema operativo que permite gestionar las finanzas públicas. | MINFIN | 2011 |
| Oficina Virtual de Trámites | Mejorar la gestión de trámites y servicios en las instituciones de la Administración Pública Central, Institucional y Dependiente de la Función Ejecutiva, mediante el levantamiento, estandarización y simplificación de los trámites a través de un portal único o ventanilla única virtual de información y gestión de trámites y servicios considerando las mejores prácticas de proyectos similares en otros países. | Ventanilla Única Virtual | SNAP | 2014 |
| Optimización, Estandarización y Automatización de los procesos adjetivos y sustantivos | Fortalecer el modelo de gestión de las entidades donde se intervenga para asegurar una revisión completa de los ciclos de los procesos operativos institucionales, mediante la implementación de una metodología de gestión por procesos y automatización. | Procesos optimizados y automatizados | SNAP | 2012 |

| | | | | |
|--|--|--|--|------|
| Gobierno Digital | Promover el uso intensivo de las TIC's en la sociedad de la información, en lo referente al acercamiento de los servicios de Gobierno a través de canales electrónicos hasta el ciudadano, la empresa y hasta otras entidades públicas. | Generación de una línea base para futuros proyectos de estudio, ahorro de un 20% anual de inversión en tecnología. | MINTEL | 2012 |
| Instituto Nacional de la Meritocracia | Aplicar un sistema de méritos y oportunidades que tenga como objetivo mejorar la competitividad y excelencia de los servidores públicos del país, a través del desarrollo de sus competencias, habilidades, capacidades y destrezas, bajo un marco de transparencia, igualdad, oportunidades, de acceso libre y no discriminación. | Instituto Nacional de la Meritocracia | MRL-INM | 2011 |
| Registro Nacional de Datos Públicos | Integrar los registros de datos públicos de diferentes entres registrales utilizando tecnologías de información y comunicación, con base en la homogenización y validación de datos. | Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos- INFODIGITAL- | DINARDAP-MINTEL | 2012 |
| Programa de Formación de Servidores Públicos | Garantizar la efectiva implementación de los proyectos emprendidos por la SNAP para la Función Ejecutiva con los funcionarios públicos capacitados. | Funcionarios certificados del IAEN | SNAP-IAEN | 2012 |
| Levantamiento de cartas de servicios institucionales | Levantamiento de portafolio de servicios, priorización de servicios, arquitectura de servicios, fichas de servicios registradas en el sistema GPR, carta de servicios disponible al ciudadano, módulo de gestión de servicios. | Cartas de servicios levantadas | SNAP-instituciones de la Función Ejecutiva | 2013 |

| | | | | |
|---------------------------------------|--|--|------|------|
| Estrategia de Contacto Ciudadano-CRM- | La estrategia de contacto ciudadano se basa en el customer relationship management, es decir, busca integrar los puntos de contacto entre el ciudadano y las instituciones públicas, para mejorar la calidad de los servicios, además de generar información que permita tomar decisiones a través de encuestas de percepción y satisfacción, campañas informativas, mailing masivo, redes sociales, sms, call center, etc.. | CRM, sistemas integrados de preguntas, quejas sugerencias, contact center y botón de preguntas del ciudadano en páginas web homologadas. | SNAP | 2011 |
|---------------------------------------|--|--|------|------|

Fuente: elaboración propia.

5.3.2.1. El modelo de implementación para la excelencia

Como ya se manifestó anteriormente, se ha elegido el Modelo CAF por ser un modelo desarrollado específicamente para el sector público, además éste se ha aplicado ya por más de 10 años en distintas naciones y administraciones públicas. Otro de los factores relevantes del modelo CAF es que no representa costos de licenciamiento para su utilización, por lo tanto permite una mayor autonomía para su utilización, desde el punto de vista de la Administración Pública del Ecuador.

El modelo CAF busca proveer a sus colaboradores la posibilidad de que sean éstos los que encuentren nuevas formas de mejorar la prestación de servicios, ya que el conocimiento de su área específica les permite ver los aspectos de mejora, por lo tanto con el uso de la experiencia específica se busca reducir costos que generalmente serían destinados a pagar consultores externos e inclusive internacionales. Ser parte del cambio permite a los servidores públicos ecuatorianos motivarse y generar un proceso continuo de mejoramiento.



Figura 33. Nueva Visión de la Administración Pública.

Fuente: (SNAP, 2014, pág. 3).

Como se puede apreciar, la Secretaría Nacional de la Administración Pública tiene una nueva visión, que se basa, según lo analizado en el capítulo segundo, en la nueva tendencia de administración pública, que deja en el pasado la institución burocrática, pasa por la institución basada en el “Gobierno por resultados” y llega a una institución inteligente.

La información no compartida, el pensamiento individual y las estructuras funcionales se sigue practicando en el país. El Ecuador busca mejorar la administración de proyectos, procesos, la desconcentración. Están en ciernes el pago por resultados, o una transversalidad de la información. Se han realizado esfuerzos sobre gestión del cambio, información de fácil acceso, etc.

La aplicación de Modelo de Excelencia logra un mejor diagnóstico de las organizaciones, permite identificar oportunidades de mejora y establecer un plan de acción que promueva a las organizaciones públicas a un nivel superior de madurez. Se parte de un modelo teórico, de conceptos básicos para llegar a una aplicación adaptada a la realidad institucional de la Función Ejecutiva, que deberá ser implantada integralmente en todas las organizaciones pertenecientes a la APCIDFE.

Son factores claves de éxito el patrocinio de alto nivel de dirección, el compromiso político, la gestión intermedia y el involucramiento de todos los colaboradores; en este los roles de los departamentos de comunicación y de tecnologías de la información son relevantes.

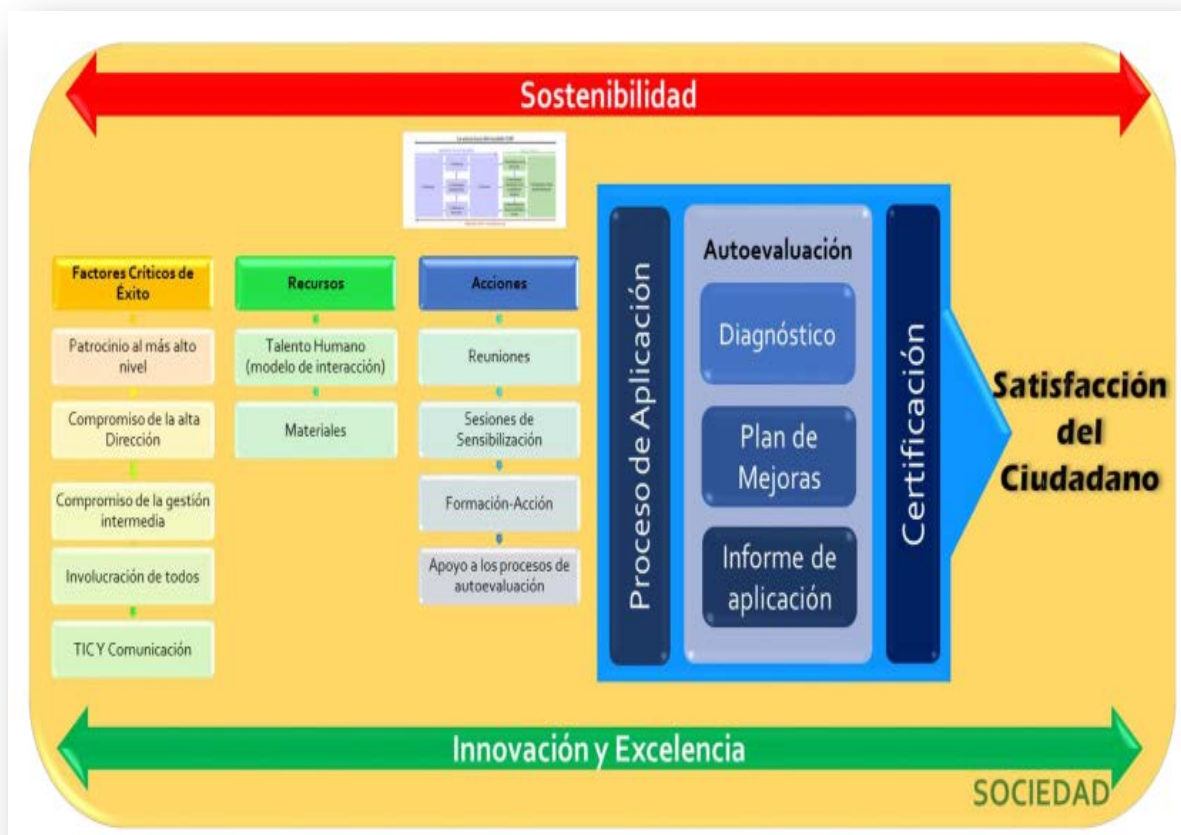


Figura 34. El modelo de implementación.

Fuente: Elaboración propia adaptada de (SNAP, 2014b, pág. 49).

En la figura se puede evidenciar el modelo que se plantea implantar en la APCIDFE, que como se aprecia claramente ha sido adaptado del Modelo CAF; debemos recordar que ésta también deviene de una adaptación del Modelo EFQM.

Este modelo se basa en los recursos humanos y materiales, a la par con la realización de acciones y orientación de los procesos de auto-evaluación, además genera como outputs la identificación de acciones de mejora, plan de acciones, concienciación para la gestión de la calidad, una dinámica global de la orientación para el futuro, teniendo como objetivo la satisfacción de las necesidades de las partes interesadas, como son: clientes, colaboradores, alianzas y la sociedad en su conjunto.

5.3.2.1.1. *Los factores críticos de éxito*

Del modelo planteado, son cinco los factores críticos de éxito (FCE):

1. **Patrocinio al más alto nivel.-** Es evidente que todo tipo de programa de cambio están condicionados por la necesidad de expresar el patrocinio al más alto nivel de la organización. En el caso de las instituciones públicas existe siempre una voluntad política; en este caso, la Función Ejecutiva a través del Presidente de la República, y demás altas autoridades deberán promover y tener la convicción para que el modelo funcione y además destinar todos los recursos para que sus componentes sean factibles.
2. **Compromiso de la alta dirección.-** El compromiso expreso de la alta dirección debe estar presente para apoyar la implementación de la autoevaluación de conformidad con un modelo de iniciativas estratégicas de cambio para la mejora del servicio. Esto prácticamente supone que las máximas autoridades de las instituciones, como ministros, directores ejecutivos, gerentes generales, etc.
3. **Compromiso de la gestión intermedia.-** El compromiso de la gestión intermedia es vital para la implementación de la autoevaluación de conformidad con un modelo de iniciativas estratégicas de cambio para la mejora del servicio. Para los coordinadores generales, subsecretarios, directores y gerentes institucionales, así como asesores de las organizaciones públicas que conforman la APCIDFE supone tener clara la estrategia de implementación y el compromiso de realizar el trabajo de

impulsar el trabajo de sus equipos de talento humano, para concretar las acciones necesarias que permitan la consolidación del modelo.

4. **Involucramiento de todos los servidores públicos.**- Este modelo depende en gran medida del compromiso del personal, en este caso todos los servidores públicos que conforman los equipos de trabajo en todas las áreas de las instituciones deben promover el cambio efectivo de la gente para la gente, la motivación del personal debe ser elevado a su nivel más alto. A manera de cascada, desde el más alto nivel hasta llegar al servidor público común; el nivel de compromiso e involucramiento en el cambio y la búsqueda de la excelencia deber estar alineada.
5. **Las tecnologías de la información y comunicación.**- En este orden de ideas, es necesario que las actividades de comunicación deban realizarse en todas las etapas claves de la implementación del modelo de excelencia. Las tecnologías son una forma rentable de difundir mensajes, desde el básico correo electrónico, páginas web, redes sociales, boletines de noticias y demás actividades que fomenten los valores y principios que busca la APCIDFE.

5.3.2.1.2. Talento Humano

Las personas son en sí mismas, en la actualidad, los elementos de la organización que más crean y más destruyen valor de una compañía, las que facilitan, entorpecen o impiden el logro y la concreción de una estrategia organizacional. Por este motivo, siendo el desempeño humano tan importante, también lo es su gestión. Las personas, en el modelo planteado son los protagonistas del cambio, y el camino hacia la excelencia; esto lleva a provocar en las organizaciones mayores reflexiones, innovaciones, presupuestos, y por supuesto, preocupaciones (Becker & Husiled, 2001).

En todo tipo de institución u organización, independientemente si se trata del sector público o privado, a lo largo de los años se ha requerido capacitar al personal, dirigirlo, motivarlo, comprometerlo y también otorgarle una remuneración de acuerdo a sus actividades y responsabilidades. Durante los últimos años se ha promovido la capacitación de los servidores públicos, se ha cambiado la imagen del “típico burócrata”, se ha inyectado juventud y compromiso, esto conjuntamente con sueldos y salarios adecuados en comparación al promedio nacional; así por ejemplo, una personas profesional que se inserta

al mercado laboral tiene un sueldo inicial de aproximadamente 800 dólares más beneficios de ley, la escala salarial de 20 grados para analistas y funcionarios definitivamente resulta atractiva para un gran segmento de la población.

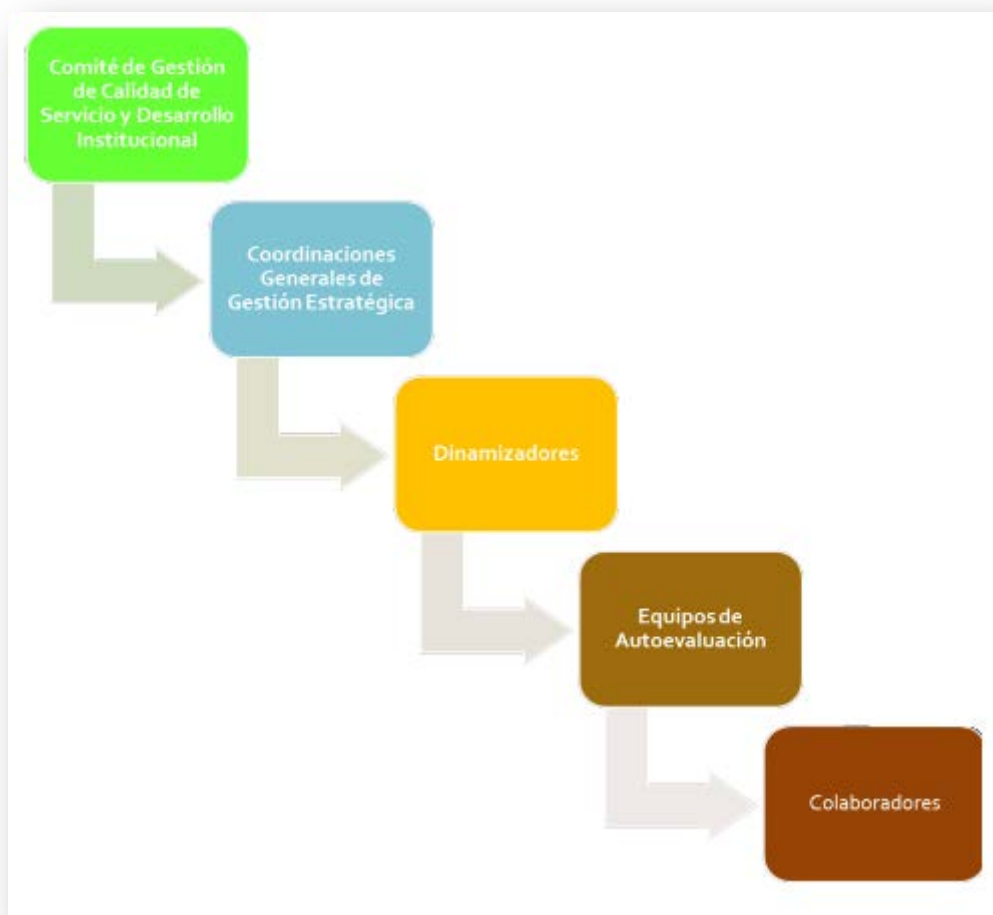


Figura 35. Interacción del Talento Humano en la APCIDFE.

Fuente: Elaboración propia adaptada de (SNAP, 2014b, pág. 51).

El modelo presenta una metodología macro de implementación en cascada, por lo tanto las instituciones también deberán acogerse a esta metodología para su implementación. La figura nos muestra claramente que en la cima de la cascada se encuentra el Comité de

Gestión de Calidad de Servicio y Desarrollo Institucional, que se desarrolla en el borrador de Norma Técnica de Calidad, como se aprecia en la siguiente tabla.

Tabla 9.

De los actores y responsabilidades del Comité de Gestión de Calidad de Servicio y Desarrollo Institucional.

| Rol | Actores y Responsabilidades |
|--|--|
| <p>Comité de Gestión de Calidad de Servicio y Desarrollo Institucional.</p> | <p>El Comité actuará como el Dinamizador en la institución, para la implementación de esta normativa y del Programa Nacional de Excelencia (PROEXE) en articulación con la Secretaría Nacional de la Administración Pública.</p> <p>Los miembros del comité serán responsable de:</p> <p>Promover el desarrollo de las autoevaluaciones de la institución, de acuerdo a los lineamientos establecidos en la guía metodológica de implementación de esta normativa, y a la planificación de la autoevaluación desarrollada por la Coordinación General de Gestión Estratégica.</p> <p>Analizar los resultados de las autoevaluaciones, y difundirlos en toda la institución.</p> <p>Colaborar con los evaluadores externos durante los procesos de evaluación.</p> <p>Promover y colaborar en la implementación de los proyectos de mejora (acciones de mejora), producto de la identificación de las áreas de mejora y del resultado de sus autoevaluaciones, y según los criterios de selección, aprobación y fechas límites de ejecución, establecidos en esta norma.</p> <p>Conocer el informe de retroalimentación enviado por la SNAP y colaborar en la implementación de las recomendaciones, en caso de que existan.</p> |

Fuente: (Comité de Gestión Pública Interinstitucional, 2014, pág. 9)

Las Coordinaciones Generales de Gestión Estratégica son estructuras que fueron creadas en los ministerios y demás entidades para llevar a cabo la mejora de procesos, el cambio del clima organizacional, gestionar las tecnologías de la información y comunicación, etc. Los equipos dinamizadores tienen un rol importante dentro de cada área de trabajo institucional,

lo que lleva a la conformación de los equipos de autoevaluación, y finalmente llega a permear a todos los colaboradores de las organizaciones que forman parte de la APCIDFE.

5.3.2.1.2.1. Modelo de Interacción del Talento Humano

La SNAP es la responsable de gestionar el esquema de certificación de la Administración Pública y emitir los lineamientos generales para su implementación y operación, así como para la identificación, seguimiento y ejecución de proyectos de mejora en las instituciones de la APCIDFE. Adicionalmente, la SNAP tendría la atribución y competencia por la gestión del Premio Ecuatoriano de la Excelencia en la Gestión Pública y en el Servicio al Ciudadano (Comité de Gestión Pública Interinstitucional, 2014).

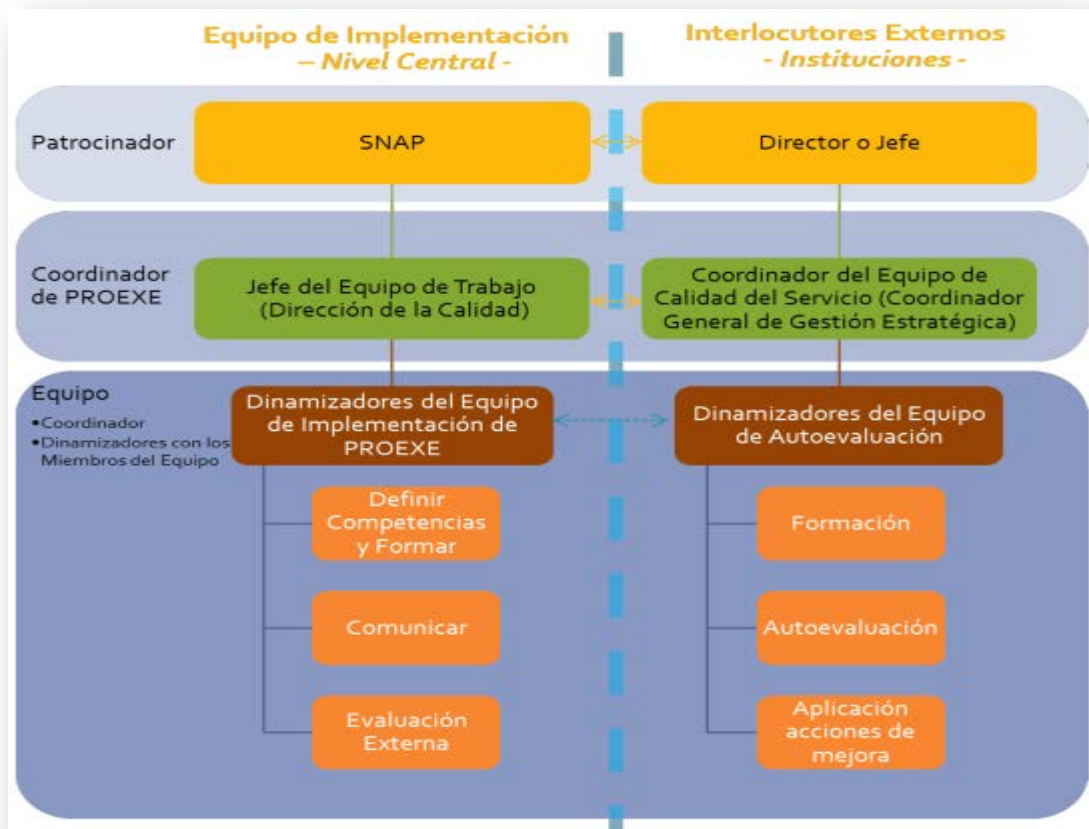


Figura 36. Modelo de interacción del Talento Humano.

Fuente: (SNAP, 2014b, pág. 52).

En la figura se puede observar que existe, por un lado, un equipo de implementación a nivel central; y, por otro, unos interlocutores eternos a nivel institucional. En el primero debe existir un patrocinador, que es la SNAP, y en el segundo un director o jefe. En tercer lugar, el coordinador del Programa de Excelencia, a nivel central, debe ser el jefe del equipo de trabajo, que podría ser el Director de la Calidad; por el lado de las instituciones deberá coordinar el Programa de Excelencia el Coordinador del Equipo de Calidad del Servicio, que podría ser, naturalmente, el Coordinador General de Gestión Estratégica.

A nivel de equipos se encuentran los dinamizadores de la implementación del Programa de Excelencia, y por otro lado los dinamizadores del equipo de autoevaluación de cada institución. Las áreas en las que se desempeñan tienen que ver con la formación, la autoevaluación y aplicación de mejoras.

5.3.2.1.2.2. Los actores del modelo de interacción de talento humano

Como ya analizamos anteriormente, el rol del Comité de Gestión de Calidad del Servicio y Desarrollo Institucional es el de interlocutor entre la SNAP y las instituciones, y por lo tanto también es el responsable para la gestión de la calidad y excelencia. Tal como se puede analizar en la tabla 7, el Comité deberá promover el desarrollo de las autoevaluaciones de las instituciones y la implementación de las acciones de la mejora, todo esto, de conformidad con la guía metodológica de implementación que se plantea en el Borrador de la Norma Técnica para la Certificación de Calidad del Servicio y además conforme a la planificación desarrollada por la Coordinación General de Gestión Estratégica de cada institución (Comité de Gestión Pública Interinstitucional, 2014).

La conformación del Comité será la siguiente: la máxima autoridad de la institución o su delegado, el Coordinador General de Gestión Estratégica institucional, el titular de la unidad de administración de servicios, procesos y calidad; el responsable de los macroprocesos; el representante de la unidad de talento humano; y, otros interesados que determina la máxima autoridad de la organización (Comité de Gestión Pública Interinstitucional, 2014).

El Coordinador General de Gestión Estratégica será el secretario natural del Comité, y por lo tanto el responsable de la gestión de la calidad y excelencia institucional. Por lo que será

responsable de gestionar la implementación del modelo de excelencia, tomando como referencia los lineamientos y orientaciones que la Norma Técnica para la Certificación de Calidad del Servicio y su metodología señalen. Deberá, además, planificar las autoevaluaciones y difundirlas a los miembros del Comité de Gestión de Calidad del Servicio y Desarrollo Institucional. Conducir la autoevaluación y presentar los resultados, identificar oportunidades de mejora, etc. (Comité de Gestión Pública Interinstitucional, 2014).

En cuanto al equipo de evaluación es importante señalar que la estructura de éste debe ser constituida y formalizada por el patrocinador general de la institución, que a la sazón es la máxima autoridad, de una terna que proponga el Coordinador General de Gestión Estratégica de la institución.

Es importante que estos miembros del equipo de autoevaluación sean seleccionados en base a los conocimientos que tengan de la institución, y además por la capacitación y habilidades personales, como son las de una buena comunicación y una buena capacidad de análisis. La capacitación y formación en el Modelo CAF de la excelencia es primordial. El equipo deberá tener un coordinador para la autoevaluación y será quien lleve el liderazgo del equipo de personas, que se sugiere tenga un mínimo de tres integrantes, con un ideal de 5 personas y de preferencia en un número impar.

Como se habló anteriormente, lo esencial es que este equipo tenga capacidad para tomar decisiones, por lo que se debe garantizar que su conformación tenga representatividad de servidores públicos de distintos niveles jerárquicos y de distintos departamentos institucionales. Que los altos directivos conformen este equipo depende mucho de la cultura organizacional de cada institución, lo importante es su compromiso e involucramiento que permitirá una mejor implementación de las acciones de mejora que se puedan identificar. En las instituciones grandes es recomendable que se conforme más de un equipo si se considera necesario (Comité de Gestión Pública Interinstitucional, 2014).

5.3.2.1.3. *Materiales e instrumentos necesarios para el modelo de excelencia*

Los materiales e instrumentos pueden ser de distinta naturaleza, por ejemplo: manuales didácticos para el aprendizaje de competencias de la calidad y excelencia y otros necesarios

para la autoevaluación, como son formularios, encuestas, cuestionarios e informes, necesarios para la formación, autoevaluación, certificación y resultados de la satisfacción de los clientes, colaboradores, ciudadanos.



Figura 37. Materiales e Instrumentos.

Fuente: Elaboración propia.

Todos estos materiales, herramientas, formularios, documentos y guías se deben desarrollar a la medida de las necesidades que plantea el modelo. En esta parte se sugiere usar los siguientes materiales: manual de formación en excelencia, cuestionario, plan integrado de mejoras, hojas de acciones de mejora, líneas de orientación para informes, informe de aplicación de primer nivel, informes de retorno, etc.

Es importante mencionar en este punto la iniciativa de la SNAP en la implementación de las denominadas “Encuestas de Percepción Ciudadana”, cuyo insumo servirá para la toma de decisiones por parte de las entidades rectoras de los servicios; se pone especial énfasis en el levantamiento de información en territorio.



Figura 38. Esquema para el levantamiento estratégico de información de encuestas de percepción ciudadana.

Fuente: (SNAP, 2014b, pág. 59).

Tal como se puede apreciar en la figura, existe inicialmente un ejercicio de priorización en la selección de unidades prestadoras de servicios, ya sean éstos centros de salud primaria, unidades policiales ciudadanas (UPC), centros integrales para el buen vivir (CIVB), unidades educativas del milenio, etc. Esto implica que la SNAP en conjunto con los entes rectores del servicio y las unidades prestadoras trabajen en la construcción de las encuestas de percepción, lo que finalmente permite realizar una evaluación de los servicios para determinar situaciones de mejora.

5.3.2.1.4. Acciones

Las acciones dentro del modelo de implementación corresponden un factor importante para lograr el más alto nivel directivo, pasando por los niveles medios y todos los colaboradores de cada una de las instituciones. El esquema que se plantea a continuación resalta las fases que se deben seguir para el éxito de la implementación:



Figura 39. Acciones para el levantamiento estratégico de información.

Fuente: Elaboración propia.

5.3.2.1.5. Proceso de aplicación de la autoevaluación en base al modelo CAF

Las organizaciones pueden adaptar la implementación del modelo a sus necesidades específicas y a las circunstancias de su contexto; el CAF recomienda se usen los 9 criterios y 28 sub-criterios, además de apoyarse en uno de los paneles de evaluación y además implementar el proceso siguiendo la guía de uso para la implementación del CAF (AEVAL, 2013).

Sabemos que utilizar el Modelo CAF es un proceso de aprendizaje para cada organización, por esta misma razón, las experiencias aprendidas por parte de la implementación de más

de 10 años del CAF son útiles. Existe un plan de 10 pasos que facilita el uso eficiente y efectivo del modelo, incluyendo los consejos de los expertos nacionales CAF.



Figura 40. Diez pasos para mejorar las organizaciones con el modelo CAF.

Fuente: (AEVAL, 2013, pág. 13).

Como se puede apreciar en la figura, la fase de punto de partida tiene dos pasos: el primer paso para alcanzar el éxito del proceso de autoevaluación es crucial: conseguir un alto nivel de compromiso y responsabilidad compartida entre la alta dirección y los empleados de la organización. Adicionalmente, una vez tomada la decisión de llevar a cabo la autoevaluación, puede comenzar el proceso de planificación. Uno de los primeros elementos a considerar, y que podrá haber sido incluido en la toma de decisiones por la dirección, es la definición del alcance y enfoque de la autoevaluación, es decir, si abarca toda o solamente una o varias partes de la misma. Asimismo se deberá elegir el sistema de puntuación, todo depende del tiempo que se quiera invertir en la puntuación y de la experiencia y madurez de la organización (AEVAL, 2013).

El paso dos tiene que ver con la comunicación al proyecto de autoevaluación, una vez que se haya definido el enfoque del proyecto; por lo tanto es importante esbozar un plan de comunicación, que incluya actividades dirigidas a todos los grupos de interés, con especial atención a los mandos intermedios y a los funcionarios de la organización. Comunicando desde el inicio se consigue estimular el interés de servidores públicos y directivos para formar parte del equipo de autoevaluación. Lo ideal es involucrarles mediante motivación personal. La política de comunicación debe enfocarse en los efectos beneficiosos para todos los grupos de interés, los servidores públicos y los ciudadanos/clientes (AEVAL, 2013).

El proceso de aplicación implica la metodología que deberán llevar a cabo las instituciones, partiendo desde la comunicación interna, construcción de equipos, formación y la planificación de la autoevaluación, componente importante para lograr los niveles sucesivos de desarrollo o madurez encaminados a la excelencia.

La autoevaluación supone la capacidad del equipo para juzgar los logros del servicio respecto de los procesos facilitadores y sus resultados, en conformidad con el modelo de excelencia CAF. Significa describir cómo se alcanzaron los logros, cuándo y cómo. La autoevaluación permite identificar el propio trabajo frente al de los demás, y además permite identificar los riesgos. De la misma manera, propone qué es lo que se puede hacer para mejorar, identificando oportunidades de mejora. La autoevaluación es parte del proceso de evaluación general, además de ser un elemento que permite producir aprendizajes.

5.3.2.1.5.1. Esquema de implementación y puesta en marcha del modelo de excelencia CAF

En esta parte identificaremos el cómo se procederá con la implantación del modelo de excelencia y del proceso de evaluación; a continuación el proceso de aplicación de la autoevaluación:

- a) Punto de partida:
 - i. Comunicar internamente que se iniciará una intervención.
 - ii. Conformar el equipo técnico institucional.
 - iii. Atender la formación.

- iv. Organizar y planificar la autoevaluación.
- b) Proceso de autoevaluación:
- i. Recoger información y evidencias para las reuniones.
 - ii. Realizar reuniones e identificar oportunidades de mejora.
 - iii. Redactar el cuestionario de autoevaluación.
 - iv. Redactar el plan de mejora y priorizar las acciones del mismo.
- c) Priorización de acciones y mejora continua:
- i. Redactar el informe de aplicación con los resultados de la autoevaluación.
 - ii. Comunicar y difundir el plan de mejora.
 - iii. Implementación del plan de mejora (se calcula un lapso de 6 meses hasta un año aproximadamente).
 - iv. Planificar la siguiente autoevaluación.



Figura 41. Metodología del proceso de aplicación de la autoevaluación.

Fuente: Elaboración propia adaptada de (SNAP, 2014b, pág. 61).

La autoevaluación y la mejora de las organizaciones públicas son muy complicadas si no se cuenta con información fiable sobre las diferentes funciones de la organización. El Modelo CAF impulsa a las organizaciones del sector público a recopilar y utilizar esta información. Es preciso notar que durante la primera autoevaluación esta información no suele estar al alcance de la mano. Por lo tanto, se debe tener en cuenta que el CAF es una medición de base cero, y el modelo indica las áreas en las que es esencial empezar a medir. A medida que una organización avanza y progresa hacia una administración adalid de la mejora continua más sistemática y progresivamente estará recogiendo y gestionando la información, tanto interna como externamente (AEVAL, 2013).

La autoevaluación tiene algunas ventajas, entre las cuales se pueden mencionar: que se trata de una forma estructurada y rigurosa de gestionar procesos de mejora, lo que permite impulsar la gestión del cambio mediante la motivación de las personas; además, es realizada por las personas que conocen y trabajan en la institución; aumentan la motivación y sentido de pertenencia de las personas quienes sienten que contribuyen a la mejora de su institución y sus servicios; se basa en evidencias y pruebas y no en percepciones; es una excelente herramienta de diagnóstico; es un proceso dinámico que se desarrolla voluntariamente con el pasar del tiempo; integra las iniciativas de mejora de la calidad en la gestión actual de la organización; permite el reconocimiento del progreso alcanzado; permite el benchmarking interno y externo y reconocer niveles de rendimiento (AEVAL, 2013).

Posteriormente, la identificación de las acciones de mejora deben estar relacionadas con los resultados de las autoevaluaciones, cuyos componentes evaluados estarán basados en el modelo de excelencia. Por lo tanto las instituciones deberán plantear proyectos que contribuyan a la mejora integral del componente que se haya identificado como crítico, luego de los resultados que se hayan obtenido de la autoevaluación.

5.3.2.1.5.2. Plan de acciones de mejora

El proceso de autoevaluación debe ir más allá de la mera redacción de un informe y completar la implantación del CAF con la propuesta de acciones para mejorar el rendimiento de la organización. El plan de mejora, definitivamente, es uno de los

principales objetivos de la autoevaluación con CAF y un medio de proporcionar información relevante para la planificación estratégica de la organización. Debe hacer realidad un plan integrado para toda la organización, para mejorar su funcionamiento como un todo (AEVAL, 2013).

En el sector público ecuatoriano, más específicamente en la Administración Pública Central, Institucional y Dependiente de la Función Ejecutiva, los planes o proyectos definidos por las instituciones serán considerados como insumos para el proceso de autoevaluación y evaluación del nivel de madurez. Todos estos proyectos, ya sean de inversión o gasto corriente, deben acogerse obligatoriamente a la Norma Técnica de Gobierno por Resultados (GPR) y su Guía Metodológica para su implementación y operación y a todas las normas vigentes emitidas por la SNAP.

En cada institución, las Coordinaciones Generales de Gestión Estratégica, o quien hiciere sus veces, serán quienes sean responsables de realizar el seguimiento a la implementación de sus proyectos de mejora a través de la herramienta GPR, y actuarán como contraparte ante la SNAP. Los planes de mejora corresponden a los proyectos integrados que van a tener como objetivo mejorar los niveles de madurez.

Existen algunos instrumentos que deben seguir las instituciones para finalizar el proceso de aplicación de esta metodología, previo a la certificación de los niveles de madurez. Por ejemplo, en el caso del diagnóstico: redactar cuestionarios de autoevaluación, tabla de puntuaciones, identificar puntos fuertes, flacos, amenazas y oportunidades de mejora en los procesos facilitadores; evaluar los resultados y tendencias; definir puntuaciones por criterio y sub-criterio; calcular la Puntuación.

Por otro lado, en el caso de planes de mejoras, los instrumentos pueden ser: hojas de acciones de mejora, redacción de plan de mejoras, identificación de acciones de mejora, objetivos, metas, fechas, importancia de los servicios y grado de aplicación; establecer prioridades de las acciones de mejora; priorizar acciones de mejora, desarrollar los planes de acción; e implementar acciones y monitorear el progreso.

En el aspecto específico del informe de aplicación, los instrumentos pueden ser: redacción del informe de aplicación; diagnóstico organizacional, análisis del contexto; análisis de los

recursos humanos y presupuestarios; propuesta de acciones de mejora; clasificación de la madurez del servicio; clasificación de sus principales servicios hacia el ciudadano y principios del proceso; impacto y priorización de las acciones de mejora, etc.

5.3.2.1.5.3. Modelos de Brechas de la calidad del servicio

Como se había manifestado en el capítulo del marco teórico, el modelo de las deficiencias, brechas o *gaps*, propuesto por Parasuraman, Zeithaml y Berry, trata de identificar las causas de un servicio deficiente, de la misma manera se puede identificar la diferencia entre las expectativas y percepciones del servicio recibido por los clientes a partir de 4 posibles brechas. En el caso de los servicios brindados por las instituciones públicas, es preciso que se aplique este modelo servicio a servicio para poder diferenciar precisamente las brechas y poder tomar acciones para cerrarlas. A continuación el modelo de brechas:

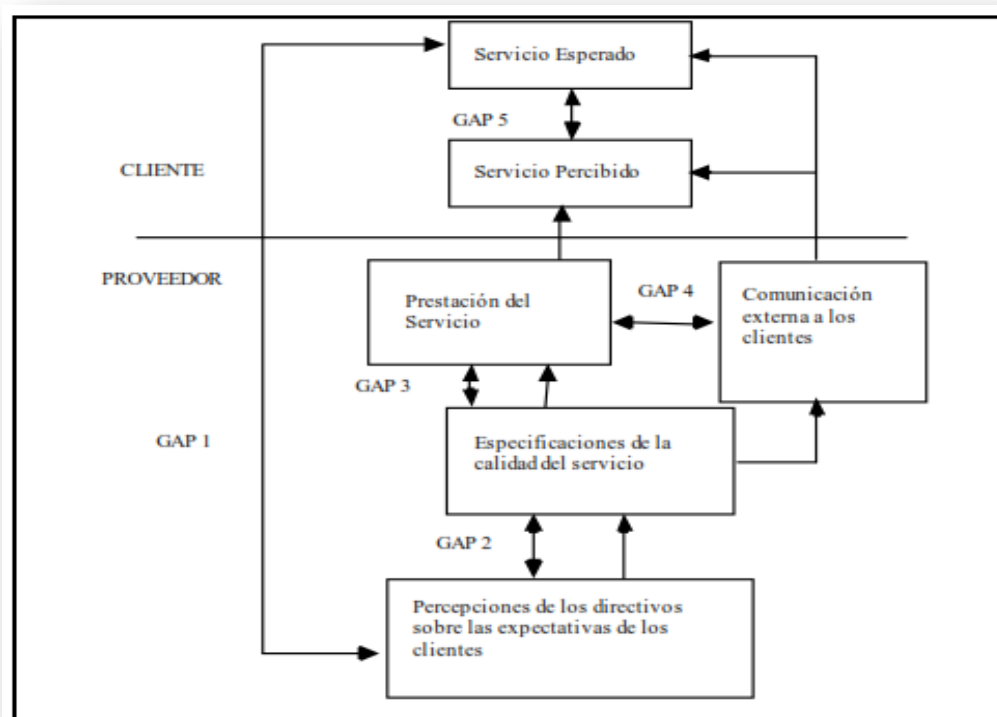


Figura 42. Modelo de brechas

Fuente: (Parasuraman, Zeithaml, & Berry, 1985, pág. 45)

Como se puede apreciar en la figura, la primera brecha hace referencia a la manera en que los clientes se forman una opinión sobre la calidad de los servicios recibidos. La segunda brecha demuestra las deficiencias que se pueden producir en las organizaciones, lo que provoca una falta de calidad en el suministro a los clientes.

Para el sector público se debe considerar lo siguiente en relación con las brechas, o denominadas *gaps* del modelo (Parasuraman, Zeithaml, & Berry, 1985):

Sobre la brecha 1.- Se deberá tomar en cuenta la diferencia entre las expectativas del ciudadano/cliente y las percepciones de la gestión de esas expectativas. Por lo tanto se deberá evaluar las diferencias entre las expectativas del ciudadano y la percepción de los servidores públicos (podría ser el director del área o el responsable del área de servicios) tengan sobre este. Esto es importante puesto que generalmente este grado de insatisfacción o satisfacción del ciudadano/cliente se puede determinar a partir de las quejas recibidas. Es preciso que se evalúe directamente con los servidores públicos que están relacionándose directamente con los ciudadanos/clientes.

En segundo lugar, la brecha 2.- Se debe medir la diferencia entre la percepción de la gestión y las especificaciones de calidad del servicio. Es decir, medir lo que la institución tiene como expectativas de lo que el ciudadano/cliente tiene como expectativa. Podría sonar como un trabalenguas pero no lo es.

La brecha 3.- Es la diferencia entre las especificaciones de calidad del servicio y el servicio entregado efectivamente. Es preciso señalar en este punto que la institución pública deberá haber definido inicialmente cartas de servicio o acuerdos de niveles de servicio para determinar qué estándares pueden esperar los ciudadanos de un servicio.

La brecha 4.- Es la diferencia entre el servicio entregado y el servicio percibido. Esta brecha representa la diferencia entre las expectativas que se generan los ciudadanos antes de acceder al servicio y la percepción que tienen del mismo una vez que lo reciben. Esta es de vital importancia para medir las ineficiencias en la prestación de los servicios.

La brecha 5.- Es sumamente importante que ya permite determinar los niveles de satisfacción de los ciudadanos/clientes. Esta brecha 5 es la suma de las brechas anteriores

tomando como relación la percepción del servicio recibido y el servicio esperado (Parasuraman, Zeithaml, & Berry, 1985).

Por lo tanto, dentro del Modelo de Excelencia, es primordial, para lograr una excelente reputación de calidad del servicio y satisfacer o exceder los deseos de servicio del ciudadano/cliente, que se reduzcan o se cierren esas brechas. Cada institución deberá trabajar para cerrar las brechas en cada uno de los servicios que presta, para el efecto deberá ser la Secretaría Nacional de la Administración Pública la entidad que ejerza la rectoría estableciendo la aplicación del modelo de brechas para mejorar la calidad de los servicios.

5.3.2.1.6. *Certificación y Premio a la Excelencia*

La certificación es el proceso mediante el cual una tercera parte da garantía de que un producto, proceso o servicio está conforme con los requisitos específicos a dichos productos, procesos o servicios. Dentro del proceso de certificación, que se debe implementar en todas las instituciones de la Administración Pública Central, Institucional y Dependiente de la Función Ejecutiva, se debe recalcar que la autoevaluación será validada con personal externo y en conformidad con los lineamientos establecidos. para aplicación de la Norma Técnica para la Certificación de Calidad del Servicio se considera que la certificación es el proceso de Reconocimiento que se concede a la institución, de acuerdo al nivel de madurez en que se encuentre, sinónimo de un reconocimiento de compromiso a la excelencia (Comité de Gestión Pública Interinstitucional, 2014).

En el borrador de la Norma Técnica para la Certificación de Calidad del Servicio se propone que sea la SNAP la entidad competente para emitir los certificados de calidad del servicio público, de conformidad con los niveles de madurez institucional que se definen en la misma norma.

La certificación se otorga a nivel nacional y será de carácter obligatorio, lo que permite la comparación entre todos los organismos públicos pertenecientes a la APCIDFE. Además, la certificación promueve la retroalimentación sobre la autoevaluación y sus efectos en la organización. La retroalimentación para organizaciones más maduras, es decir que obtengan más de 350 puntos, será proporcionada por expertos externos. Finalmente, el

procedimiento conduce al Certificado de conformidad con el nivel de madurez, que se propone que sea válido por lo menos por un lapso de dos años.

La norma define lineamientos generales para la evaluación de la gestión de los servicios, y comprende los siguientes ámbitos: evaluación de la gestión institucional, bajo los criterios del modelo CAF; la evaluación de la satisfacción de los usuarios y/o ciudadanos beneficiarios, para lo que deberá la SNAP determinar los mecanismos; finalmente, el Premio Ecuatoriano de Excelencia en la Gestión Pública, que estará basado en el Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión.

Los niveles propuestos en la Norma Técnica para la Certificación de Calidad del Servicio se pueden observar en la siguiente figura:



Figura 43. Niveles para la certificación de conformidad al grado de madurez institucional.

Fuente: Elaboración propia adaptada de (Comité de Gestión Pública Interinstitucional, 2014, págs. 17-20).

En el primer nivel se solicita el cumplimiento del 80% de los requisitos mínimos; el segundo nivel de madurez es el organizado, para lo cual se solicitan 201-300 puntos; el consiguiente nivel es el desarrollado, y se requiere un puntaje de 301-400 puntos; y, finalmente el nivel 4 de excelente requiere tener por lo menos 401 puntos en adelante.

En el primer proceso de autoevaluación las instituciones deberán obtener más de 101 puntos en adelante, según la puntuación indicada, con el fin de que puedan acceder al primer Certificado de Calidad o reconocimiento del nivel de madurez, mientras que las instituciones que hayan obtenido un certificado de nivel de madurez superior al Nivel 1 inicial establecido deberán continuar con el proceso respectivo para incrementar sus niveles de madurez; y, siguiendo los mismos criterios indicados anteriormente, podrán mantenerse en el mismo nivel de madurez hasta el siguiente proceso de autoevaluación y evaluación.

Es preciso indicar que se ha planteado en el borrador de la Norma que el período de cumplimiento para obtener las certificaciones o reconocimientos del nivel de madurez estarán asociados al Pago de la Remuneración Variable y su respectiva norma técnica.

Posteriormente las instituciones que alcancen el nivel de madurez de Excelencia podrán postularse al Premio Ecuatoriano en la Gestión Pública y en el Servicio Ciudadano que estará basado en el Modelo Iberoamericano de Calidad, lo que permite que puedan postularse posteriormente para éste premio en una perspectiva de aprendizaje y reconocimiento internacional.

5.3.2.1.7. Atribuciones de la SNAP y otros actores para la implementación de la Excelencia en las instituciones de la APCIDFE

La SNAP debe ser la responsable de gestionar el esquema de Certificación de la Administración Pública y emitir los lineamientos generales para su implementación y operación. Además deberá definir los lineamientos para la identificación, seguimiento y ejecución de proyectos de mejora en las instituciones. En este orden de ideas la SNAP deberá ser la responsable de la gestión del Premio Ecuatoriano de Excelencia en la Gestión Pública y en el Servicio al Cliente.

El borrador de Norma Técnica para la Certificación de Calidad del Servicio propone las siguientes atribuciones a la SNAP:

1. Emitir los procedimientos, instrumentos y herramientas de aplicación para las autoevaluaciones institucionales y la evaluación de la gestión de la calidad y excelencia en el servicio público.

2. Asesorar a las instituciones sobre la implementación de la norma técnica vigente y sus instrumentos de implementación.
3. Definir los procedimientos necesarios para las evaluaciones de las instituciones de la Administración Pública Central y dependiente de la Función Ejecutiva, y para la creación y gestión de una bolsa de evaluadores internos de la Administración Pública.
4. Receptar los informes de resultados de las autoevaluaciones institucionales.
5. Analizar los informes de autoevaluaciones basado en las evidencias y realizar evaluaciones in situ, siempre que se justifique.
6. Creación y gestión de una bolsa de evaluadores internos en la Administración Pública.
7. Establecer el código de ética para los evaluadores.
8. Definir los mecanismos de medición de satisfacción de los usuarios y/o ciudadanos beneficiarios.
9. Otorgar la certificación de la calidad de servicio a las instituciones públicas, entendiéndose como certificación para esta normativa a los reconocimientos de excelencia de acuerdo a niveles de madurez institucional.
10. Establecer las bases, directrices, instrumentos y procedimientos relativos al *Premio Ecuatoriano de Excelencia en la Gestión y en el Servicio al Ciudadano* (Comité de Gestión Pública Interinstitucional, 2014, pág. 7).

Adicionalmente, es importante señalar que debe existir un auditor externo, quien debe analizar la implementación del modelo ecuatoriano de excelencia y del Iberoamericano también para el premio; asimismo, debe analizar los informes de aplicación, evidencias de la autoevaluación, acciones de mejora; verificar que la organización esté aplicando los principios y valores de gestión de la calidad total; apoyar e impulsar el entusiasmo en la organización para desarrollar la calidad; proponer niveles de madurez verificados en la auditoría; finalmente, deberán proponer a las organizaciones que podrían ser merecedoras del Premio Ecuatoriano de Excelencia.

Para realizar estas tareas, las competencias del auditor externo: conocer los modelos ecuatoriano e Iberoamericano, tanto las diferencias como los puntos en común; disponer de experiencia práctica en la utilización y auditoría del modelo Iberoamericano; comprender los principios de la calidad total y de excelencia; demostrar amplio conocimiento de las diferentes organizaciones del sector público y sus distintas demandas y necesidades;

capacidad de trabajar en equipo; comunicación eficaz y actitudes adecuadas en interacción con las personas; respetar el código de conducta que se fije para el efecto, entre otras.

Se debe aclarar que un Código de Conducta es un elemento importante a tomarse en cuenta dentro del proceso de Certificación, ya que a él deben acogerse los involucrados en la implementación, en la autoevaluación institucional y en las evaluaciones externas.

5.3.3. Componentes del esquema de intervención para la línea base



Figura 44. Estructura del esquema de evaluación CAF adaptado a las iniciativas de la APCIDFE.

Fuente: Elaboración propia.

1. **Liderazgo.-** Con este criterio, se deberá generar claridad y unidad sobre el objetivo de la organización. Es preciso que el liderazgo permita dirigir la organización desarrollando su misión, visión y valores. Los líderes deberán gestionar la organización, su rendimiento y su mejora continua, además deberán motivar y apoyar a las personas de la organización y actuar como modelo de referencia. El liderazgo significa gestionar relaciones eficaces con las autoridades políticas y otros grupos de interés.

La Secretaría Nacional de la Administración Pública está formulando un proyecto con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo para generar líderes como agentes del cambio; este esfuerzo supone, en primer lugar, determinar qué perfil requiere una persona para que sea considerada como líder. Existen algunos conceptos que se piensan tomar en cuenta, como son: rasgos físicos, intelectuales, de efectividad, personalidad, creatividad, de orientación a las personas, etc.

El objetivo de esta selección de personas que reúnan las características ideales es obtener líderes que incrementen la probabilidad de tener éxito en las iniciativas y emprendimientos. En otras palabras, que el líder sea capaz de manejar el cambio, tenga una habilidad de convencer a otras personas para que busquen con entusiasmo el logro de objetivos definidos.

Existe en estos conceptos una alta influencia de la administración del talento humano, que considera líder no solamente a quien está en una posición directiva, sino a cada persona en el ámbito de sus actividades. Se ha planificado trabajar con las Unidades de Administración del Talento Humano de las instituciones de la APCIDFE, así como con las Direcciones de Gestión del Cambio, o Direcciones de Cambio y Cultura Organizacional, que forman parte de las Coordinaciones Generales de Gestión Estratégica en las instituciones de la APCIDFE.

La dificultad en el sector público radica en identificar a los potenciales líderes, y brindarles los incentivos necesarios para que puedan desarrollar sus destrezas y

habilidades. A diferencia del sector privado, el sector público tiene estructuras más rígidas en cuanto a la administración del talento humano, tanto en temas remunerativos como en capacitación y demás incentivos, incluso existen escalas salariales rígidas que se adaptan a criterios como el tiempo de años de servicio u otros que no necesariamente garantizan la aptitud de un servidor para el trabajo que ha sido encomendado.

Poder identificar a los agentes del cambio es una tarea primordial. En el sector público además se necesita una vocación de servicio, puesto que el fin de lucro no es el motor impulsor de las actividades, precisamente; como su nombre lo indica, existe una prioridad en servir a los demás ciudadanos, para lo cual se necesita tener condiciones especiales como seres humanos.

De mi propia experiencia de trabajo en distintas organizaciones e instituciones del sector público puedo señalar que los procesos de selección y evaluación del personal debe ser más riguroso, pero sobre todo debe existir un acompañamiento a lo largo de los años para proveer herramientas y capacitación a los funcionarios, para que puedan adaptar su conducta y esfuerzo a cumplir la misión para la cual han adquirido una obligación.

- 2. Estrategia y Planificación.**-En relación a este criterio, se debe definir la vía, es decir, la estrategia clara, tanto en objetivos como en medición. Por lo tanto se debe reunir la información sobre las necesidades presentes y futuras de los grupos de interés, así como la información relevante para la gestión. Por otro lado se debe desarrollar la estrategia y la planificación teniendo en cuenta la información recopilada. Posteriormente se deberá comunicar e interpretar la estrategia y la planificación en cada una de las organizaciones, y revisarla periódicamente. Todo se resume en planificar, implementar y revisar la innovación y el cambio.

En el caso de la APCIDFE, uno de los instrumentos de planificación es la descentralización, que comprende la transferencia de competencias, atribuciones, funciones y responsabilidades, además de recursos, desde los órganos de la

Administración Pública Central a favor de las entidades de Derecho Público de la Administración Pública Institucional o de los Gobiernos Autónomos Descentralizados; esta definición está en conformidad a lo establecido en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Asamblea Nacional, 2010).

Al respecto, la SENPLADES ha desarrollado un modelo territorializado e intersectorial de prestación de servicios públicos a la ciudadanía, basado en los principios de integralidad, universalidad, correspondencia, complementariedad y flexibilidad (SENPLADES, 2013b).

Adicionalmente, es preciso indicar que esto supone la creación de una estructura con Zonas, Distritos y Circuitos. Las zonas están conformadas por más de una provincia (generalmente tres), con excepción de las zonas administrativas en el cantón Quito y el cantón Guayaquil, sumando 9 zonas a nivel nacional. Los distritos son la acumulación o unión de varios circuitos, que son los niveles más pequeños territorialmente hablando y son conformados por uno o más parroquias.

Según la SENPLADES este proceso de desconcentración busca desencadenar un nuevo proceso de desconcentración y descentralización que elimine la superposición de funciones en el territorio, así como permitirá pensar en un nuevo nivel intermedio de gobierno para facilitar la articulación entre las instancias centrales y locales. Se busca construir unidades territoriales inteligentes con mayores posibilidades de planificación, desarrollo e integración territorial (SENPLADES, 2013b).

Esto permitirá llegar con los servicios al territorio, por ejemplo, determinar el grado de necesidad de servicios básicos de salud, educación, seguridad, entre otros, que permita a las entidades rectoras planificar la manera en la que se deba prestar el servicio de su competencia a nivel desconcentrado; en este sentido se han construido Unidades de Policía Comunitaria, Unidades Educativas del Milenio y otro tipo de infraestructura como Centros y Sub-centros de Salud, además de

otorgar la capacidad de gestión administrativa y financiera a nivel zonal para evitar el centralismo. Con estas estrategias se busca mejorar la cobertura de los servicios, y llevar el Estado a donde se encuentra el ciudadano, y no viceversa.

En este sentido, se debe señalar que se creó en la APCIDFE un Comité de Desconcentración, conformado por la SENPLADES, Ministerio de Relaciones Laborales y el Ministerio de Finanzas, que se ha encargado de priorizar a seis instituciones que son: Ministerio de Salud Pública, Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, Ministerio de Educación y Ministerio de Inclusión Económica y Social, sobre los cuales se comenzó a implementar la desconcentración administrativa con la creación de las Coordinaciones Zonales.

Las herramientas para el proceso de desconcentración que han sido usadas son las matrices de competencias, que son instrumentos metodológicos cuya finalidad consiste en delimitar las competencias y atribuciones de las instituciones y clarificar el rol de la entidad, con un enfoque territorial y sectorial, esto de conformidad con la Norma Técnica de Desconcentración de las entidades de la Función Ejecutiva, artículo 18 (SENPLADES, 2013c) . Estas matrices de competencias eran llenadas y elaboradas en base a las directrices de SENPLADES, por las instituciones rectoras, es decir, Ministerios de Estado, en base a las cuales se medían niveles de desconcentración posibles.

Por otro lado, existen otros instrumentos denominados modelos de gestión institucional, que son herramientas técnicas que permiten desarrollar los mecanismos mediante los cuales la institución ejercerá las competencias que constituyen su razón de ser. Estos modelos de gestión permiten desarrollar la propuesta de organización o reorganización institucional que tendrá la entidad, expresando de forma sucinta la ruta a seguir y las estrategias para alcanzar el deber ser institucional. En la actualidad la SNAP está a cargo de la revisión y aprobación de estos modelos de gestión, de conformidad con el Decreto Ejecutivo 106.

Conjuntamente con las herramientas anteriores, el Ministerio de Relaciones Laborales está a cargo de la aprobación de los estatutos orgánicos de todas las instituciones de la APCIDFE. Estos son instrumentos que actualmente se les conoce con el nombre de estatutos de gestión organizacional por procesos. Son herramientas técnicas que permiten organizar la estructura institucional y posicional, tanto a nivel central como desconcentrado, que permite articular la misión, los procesos, productos y servicios dirigidos al cumplimiento de las competencias y objetivos institucionales, esto de conformidad con el artículo 26 de la Norma Técnica de Desconcentración (SENPLADES, 2013c).

De manera resumida, el proceso de construcción de estos estatutos toman en cuenta los siguientes pasos: a) antecedentes, como el marco constitucional, marco legal y reglamentación jurídica; b) direccionamiento estratégico, es decir, misión, visión, valores, objetivos institucionales y estratégicos, así como las cadenas de valor; c) macro-procesos e inter-relacionamiento con los actores, para lo cual es preciso identificar los procesos adjetivos y los sustantivos; d) la estructura actual y la propuesta; e) la gestión por procesos y servicios: atribuciones, responsabilidades, productos y servicios, es decir, si son de asesoría, apoyo, agregadores de valor o servicios en sí mismos; f) identificación de actores, por niveles, es decir, nivel de decisión, gestión, operativos, coordinación, etc.; y, g) el relacionamiento institucional por macro-procesos: existen algunos tipos de inter-relacionamiento como : cooperación con otras instituciones, cooperación con otros entes no gubernamentales, cooperación público-privada, y cooperación con grupos regionales.

En este sentido se ha intentado tener una manera organizada de diseñar y desarrollar las organizaciones, para lo cual también se han dictado Decretos Ejecutivos, como el número 195 sobre estructuras institucionales homologadas, en búsqueda de la optimización de recursos; en estos instrumentos se determina que todas las instituciones deben tener, por ejemplo, una Coordinación Jurídica y una

Coordinación Administrativa y Financiera, con el afán de evitar la construcción de estructuras organizacionales ineficientes y demasiado grandes. La SNAP es la encargada de implementar estructuras óptimas, que garanticen calidad y eficiencia en la gestión y que ahorren gastos al Estado.

Otra herramienta de planificación importante es la denominada Gobierno por Resultados. En el Decreto Ejecutivo número 555 se dispone la implementación del GPR en todas las instituciones de la Administración Pública Central, Institucional y Dependiente de la Función Ejecutiva, se señala que su implementación es de carácter obligatorio. A la SNAP se le otorga la atribución de establecer los lineamientos generales mediante los cuales se implementa GPR. Es de responsabilidades de las instituciones la gestión de planes con el uso y metodología de Gobierno por Resultados (Presidencia de la República, 2010).



Figura 45. Ejes de control de la gestión pública de GPR.

Fuente: (SNAP, 2014, pág. 32).

Como se aprecia en la figura 44, la GPR busca medir la gestión estratégica operativa a través de objetivos, indicadores, metas y planificación de riesgos. También medir la gestión de proyectos, a través de su avance físico, cumplimiento presupuestario, indicadores, riesgos y problemas. El objetivo ulterior de estos dos ejes de control es la consecución de la calidad en la gestión pública.

La gestión de planes, programas y proyectos es un paso esencial para garantizar la eficiencia, eficacia y uso óptimos de recursos públicos. La metodología GPR define un proyecto como un esfuerzo temporal emprendido para crear un producto o servicio único, tienen una fecha de inicio y fin claramente identificados. Los proyectos pueden ser: tecnologías, comerciales, procesos, organización, de infraestructura, etc. (SNAP, 2011).

La Norma Técnica de Implementación de Gobierno por Resultados, emitida por la SNAP, señala que un proyecto se puede medir de distintas formas: a) se mide de conformidad al presupuesto devengado versus el codificado; b) se mide de acuerdo al tiempo transcurrido versus el tiempo total de finalización del proyecto; y, c) se mide de acuerdo al cumplimiento de los hitos de gestión (SNAP, 2011).

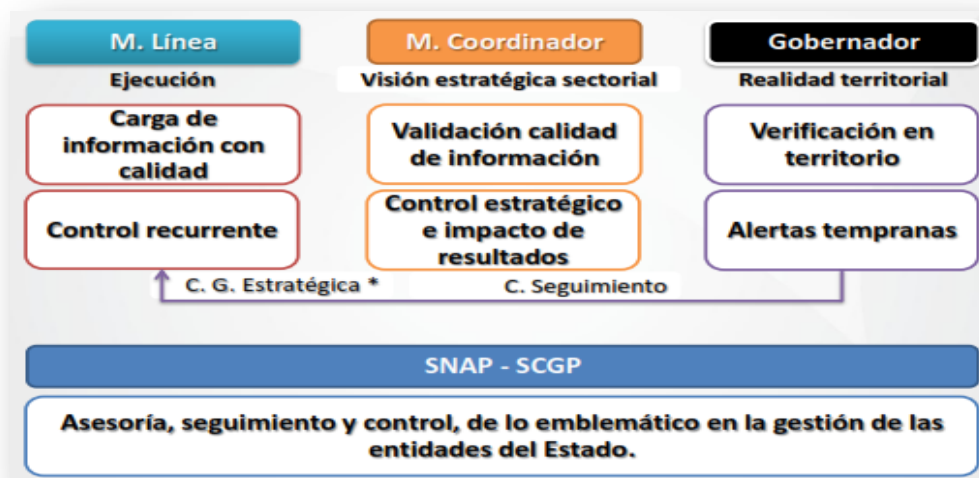


Figura 46. Seguimiento a programas y proyectos en GPR.

Fuente: (SNAP, 2014, pág. 37).

La figura 45 permite comprender de manera gráfica cómo se articula el seguimiento, tanto a nivel del ministerio de línea o sectorial como a nivel de visión estratégica, es decir de ministerio coordinador, y cómo se llega a la realidad territorial con el seguimiento en el sitio por parte de los gobernadores. La SNAP a través de la Subsecretaría de Calidad de la Gestión Pública realiza un proceso de asesoría, seguimiento y control de los temas emblemáticos en la gestión de las entidades del Estado.

Ahora bien, con relación a los programas, la metodología GPR los define como un conjunto de proyectos seleccionados, planificados y administrados de manera coordinada para lograr objetivos comunes y estratégicos. Por lo tanto, su tamaño, normalmente, es grande; su enfoque es en uno o más objetivos comunes y no en entregables individuales por proyecto. Su alcance es horizontal e involucra múltiples divisiones o grupos a través de fronteras organizacionales. Su administración es del portafolio de proyectos y no de proyectos individuales, y su duración normalmente es plurianual (SNAP, 2011).

- 3. Personas.-** En este criterio debemos considerar que la organización gestiona, desarrolla y maximiza las competencias y el potencial de su gente a nivel individual y de toda la organización. Solamente las personas que se encuentren satisfechas, pueden llevar a cualquier organización hacia clientes-ciudadanos satisfechos.

Por consiguiente, se debe planificar, gestionar y mejorar los recursos humanos de acuerdo a la estrategia y planificación, que debe ser realizada de manera transparente. Se debe identificar, desarrollar y aprovechar las capacidades de las personas en consonancia con los objetivos, tanto individuales como de la organización. Además, se debe involucrar a los servidores públicos a través de mecanismos de diálogo abierto y del empoderamiento de sus acciones, permitiendo además tener un ambiente laboral de bienestar.

La administración o gestión del talento humano supone un conjunto de procedimientos y herramientas integrados para ordenar, desarrollar, potencializar, comprometer y motivar al talento humano, de acuerdo a la estrategia institucional, fomentando el desarrollo de las capacidades, habilidades y destrezas del servidor público (SNAP, 2014). En este sentido, de conformidad con la Ley Orgánica de Servicio Público y su Reglamento General, el Ministerio de Relaciones Laborales debe emitir las normas técnicas correspondientes para garantizar el bienestar de los servidores públicos. La optimización del talento humano debe entenderse en este contexto como los procesos de ingreso por méritos, movimientos, trasposos, traslados y desvinculaciones del personal, en las distintas instituciones públicas.

Existen dos pilares fundamentales para la gestión y desarrollo del talento humano:

- a) Formación, que se refiere a los estudios de carreras y especializaciones de nivel superior que otorga una titulación a las y los servidores públicos. La formación se desarrolla a través de una red de formación para el servicio público, que debe estar alineada a la normativa legal vigente para la educación superior.
- b) Capacitación es un proceso de adquisición y actualización de conocimientos en los que se desarrollan técnicas, habilidades y valores para el desempeño de las funciones del servicio público. Este pilar se desarrollará también a través de una red de capacitación para el servicio público (SNAP, 2014).

En este punto es preciso señalar la importancia de la gestión del cambio, entendida como el conjunto de procesos que se emplean para asegurar que los cambios significativos se lleven a cabo de manera ordenada, controlada y sistemática para lograr un cambio en la organización. Esta gestión en las entidades e instituciones de la APCIDFE está a cargo de las Direcciones de Gestión del Cambio de Cultura Organizacional, en los ministerios y entidades que tuvieran esta dirección, y en los demás en los departamentos de talento humano. Se debe buscar renovar la actitud de los servidores públicos a nivel central y desconcentrado, se debe buscar una mejora en la actitud y en las aptitudes de los servidores para generar una cultura de excelencia.

En este orden de ideas es importante reconocer al servidor público como el eje principal del cambio, además se requiere un compromiso de las autoridades y de todos los servidores. Se deberá entender la situación actual de cada institución para poder proponer las estrategias del cambio, identificar brechas para llegar a una situación deseada, se deberán identificar también la resistencia al cambio para poder proponer un plan de acción y de esa manera cerrar las brechas. También es esencial mantener el cambio a través de programas de comunicación, que permitan involucrar y hacer que el servidor público participe activa y continuamente durante todo el proceso.

Una herramienta útil para entender la situación de los servidores públicos en relación con su institución es la medición del clima laboral. Uno de los elementos del Modelo de Reestructuración es precisamente utilizar esta medida para saber la percepción que tiene el servidor hacia su ambiente de trabajo. Es la forma de percibir algunos aspectos de la vida organizacional y un buen predictor del desempeño laboral. Por su parte, la cultura organizacional podría definirse como un conjunto de valores, costumbre, creencias, normas y procedimientos aplicados en cada institución pública (Comité de Gestión Pública Interinstitucional, 2011).

Actualmente existen iniciativas, como la del Código de Ética institucional, en base a las directrices que emite la SNAP en su área de transparencia de la gestión pública. Estos códigos deberán establecerse en cada una de las instituciones y deberán estar amparados en los principios y valores éticos de la Función Ejecutiva, como son: integridad, transparencia, calidez, solidaridad, etc.

- 4. Alianzas y Recursos.-** Sobre este criterio se debe señalar que muchas veces se lo ha tomado con alguna ligereza; sin embargo, es tan importante como los demás. Es necesario desarrollar y gestionar alianzas con todas las organizaciones relevantes, tanto nacionales como internacionales, otros Gobiernos, entidades internacionales, el sector productivo, la academia, etc. Se deben desarrollar y establecer alianzas con

los ciudadanos/clientes, es decir, permitir que ellos se sientan involucrados y que puedan tomar decisiones, participar de la gestión pública. Por otro lado se deben gestionar de manera adecuada las finanzas, la información y el conocimiento; esto tiene una relevancia grande. En el Ecuador sí han existido avances importantes en el ámbito de la gestión de recursos financiero, sobre todo con la automatización de pagos de nómina, sistemas de gestión financiera sobre la gestión del conocimiento se ha realizado muy poco, existe aquí un campo de mejora bastante amplio, lo mismo con la información, en este punto, por ejemplo, se deben mejorar los canales de interoperabilidad de las bases de datos, los mismos lenguajes de las bases y eliminar el infundado celo de la información, que es un tema cultural en los servidores públicos, quienes tienen la falsa creencia que la información que manejan es propiedad privada de ellos, cuando es pública o le pertenece a un ciudadano en específico, dependiendo del caso.

Adicionalmente, también debe hablarse de una gestión de los proveedores, que son los contratistas del Estado, sean estos consultores, comercializadores de productos normalizados, constructores, etc. Existe el Sistema Nacional de Compras Públicas, que tiene una función de transparentar la información sobre los procesos de contratación pública; sin embargo, no existe una evaluación de los proveedores. Se ha otorgado un Registro Único de Proveedores, conocido como RUP, que es un habilitante bastante genérico que solamente se podrá revocar por incumplimiento de suscribir un contrato o por incumplimiento de contrato en sí mismo, y por lo tanto no puede contratar con el Estado por un lapso que determina la ley. Más allá de eso, se podría trabajar adecuadamente en la calificación de estándares de calidad de proveedores de manera más estricta, para de esa manera garantizar que provean productos y servicios de calidad.

La gestión de las tecnologías ha tomado un nuevo rumbo, definitivamente, con la emisión del Decreto Ejecutivo 149 en el que se eleva al Gobierno Electrónico como política pública, y se implementa la simplificación de trámites ciudadanos (Presidencia de la República, 2013); se dispuso además la publicación del Plan

Nacional de Gobierno Electrónico , el mismo que fue hecho público el 26 de mayo del 2014, y es el instrumento rector que busca articular todos los esfuerzos de las entidades de la Función Ejecutiva para administrar los recursos tecnológicos adecuada y eficientemente, para garantizar un Estado cercano al ciudadano, que cumpla sus expectativas y que le permita interactuar y participar conjuntamente en la gestión pública (SNAP, 2013c).

Sobre la gestión de los demás recursos, como son las instalaciones, los automóviles, los archivos, los bienes muebles e inmuebles se ha avanzado de manera evidente, se ha creado institucionalidad, como la Secretaría de Gestión Inmobiliaria más conocida como INMOBILIAR, que es el ente que se encarga de optimizar el uso de los bienes inmuebles del sector público. Adicionalmente, la Dirección de Archivo de la Administración Pública se encuentra en un proceso de depuración y expurgo documental, así como ha dispuesto la digitalización de los documentos que se encuentran en archivos físicos, lo que busca mejorar la gestión documental de la Función Ejecutiva. Por otro lado, la SNAP ha emitido normativa relacionada con el uso de los espacios públicos para eventos oficiales, regula las comisiones al exterior de los funcionarios públicos, así como ha emitido normativa para el uso de vehículos oficiales y de ascensores.

Es importante comprender que los socios o colaboradores estimulan el enfoque externo de las organizaciones y aportan conocimientos o experiencias necesarias. Desarrollar y gestionar alianzas con organizaciones relevantes no es una tarea fácil. Lograr vínculos de cooperación con otras organizaciones que se alineen a los objetivos estratégicos y que permitan generar relaciones ganar-ganar implica un esfuerzo ordenado que se fundamente en estrategias pragmáticas. La administración pública debe entonces promover espacios de cooperación, de diálogo, de inversión, tanto con socios privados, no gubernamentales o públicos, nacionales e internacionales.

El rol de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, tales como municipios y consejos provinciales, para articular la prestación de servicios públicos, para dotar de bienes públicos a los ciudadanos, implica conocer y estar conscientes de las realidades locales, que son peculiares y a veces incomparables unas con otras. En este sentido, por ejemplo, la interacción del ciudadano/usuario de los servicios con las entidades del Estado, no se circunscribe solamente a las entidades de la Función Ejecutiva, sino que, en mucho, recae sobre la acción de sus municipios, juntas parroquiales y consejos provinciales. El ejercicio de actividades económicas se encuentra regulado en la esfera local, tanto permisos de funcionamiento, licencias de actividades económicas, el pago de tributos sub-nacionales, como la patente, etc., suponen una responsabilidad no directamente relacionada con el Gobierno Central, pero que en algunos puntos se interconecta y puede ser mejorada, en asuntos como permisos ambientales o de turismo, permisos de bomberos, permisos sanitarios, que todavía dependen del Gobierno Central, y deben, por lo tanto, generarse alianzas de cooperación que permitan a los ciudadanos percibir una mejora en la entrega de estos servicios.

Las alianzas de distinto tipo, tanto con proveedores de servicios y productos, servicios externalizados, colaboraciones estrechas deben estar encaminadas a un objetivo común. La colaboración con otras administraciones públicas, por ejemplo, de otros países sirve mucho para transferir conocimiento, aprender de las mejores prácticas y casos de éxito. La cooperación a nivel regional permite tener una visión de una realidad más cercana a la del país; el intercambio de expertos, los congresos internacionales, los talleres en temas específicos, los proyectos multinacionales son espacios en los que se consolidan las alianzas más allá de la firma de convenios de cooperación o memorandos de entendimiento. El Ecuador, a través de la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI), tiene un fuerte trabajo que realizar para direccionar la cooperación que viene de afuera y hacer que se efectivice su aplicación en los casos en los que sean más provechosos para el país. El Ministerio de Comercio Exterior e Integración, por ejemplo, tiene un rol importantísimo en la negociación de tratados y convenios comerciales internacionales, y trabaja

conjuntamente, con los sectores privados productivos, exportadores e importadores del país, para lograr acuerdos provechosos. Muchos son los casos que se pueden mencionar, pero es preciso señalar que a nivel nacional no existe una directriz clara sobre los principios de cooperación y creación de alianzas.

Por ejemplo, la Universidad Yachay está avocada a la consecución de alianzas estratégicas poderosas con la industria para poder generar investigación y capacitación en áreas sensibles que sean catalogadas como prioritarias en post de conseguir un cambio de la matriz productiva ecuatoriana. Como comentario, en este sentido puedo señalar que se ha demostrado inexperiencia y se ha pagado la novatada en cuanto a este tipo de emprendimientos. Sabemos que las grandes universidades a nivel internacional le deben mucho de su éxito y prestigio, precisamente a las alianzas con sectores tanto privados como públicos que generan investigación, desarrollo y talento humano capaz.

El desarrollo de alianzas y la consolidación de las mismas con los ciudadanos/clientes suponen un ejercicio de retroalimentación, mediante mecanismos que permitan la colaboración y participación de los ciudadanos en la toma de decisiones y en el ejercicio de sus derechos. El Estado debe proveer de puntos de contacto, que permitan que el ciudadano presente sus quejas, sugerencias, preguntas, e incluso sus felicitaciones en relación a los servicios que recibe de parte de la administración pública. Con esta retroalimentación se pueden generar mejoras en los servicios y productos que se entregan. Es un mecanismo para escuchar las necesidades y expectativas de los ciudadanos frente a la administración pública. Los ciudadanos/clientes se enfocan como co-diseñadores, co-productores, co-evaluadores del accionar de la APCIDFE.

En este aspecto encontramos importante señalar la participación ciudadana y control social, la transparencia en la gestión pública y nuevos mecanismos de interacción, como botones de consulta ciudadana a través de redes sociales, páginas web oficiales y Customer Relationship Management.

Los mecanismos de participación ciudadana a través de los defensores del cliente, los defensores de los clientes de servicios financieros, veedurías ciudadanas, todos contemplados en la nueva Función del Estado que se creó con la promulgación de la Constitución de Montecristi del 2008, que se sustenta en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social y su Reglamento General, nos dan a entender que una democracia va más allá que los simples procesos electorales.

El acceso a la información pública y la transparencia de la gestión pública se amparan en la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública y su Reglamento General, ha permitido que las instituciones realicen las conocidas rendiciones de cuenta cada año, además de transparentar sus actuaciones en de temas administrativos, financieros, jurídicos, de talento humano, planificación, inversión pública, cumplimiento de objetivos y ejecución, tanto presupuestaria como física. En este sentido la homologación de sitios web a través de la SNAP logró que exista una uniformidad de la forma en la que se difunde la información pública, así como ha facilitado la uniformidad de las páginas web de las entidades de la APCIDFE.

El Portal de Contacto Ciudadano, conocido como PTC, creado por la SNAP, busca consolidarse en un mecanismo de Customer Relationship Management; actualmente se está contratando la construcción de un portal para preguntas, quejas, sugerencias y felicitaciones, en el que los ciudadanos puedan enviar sus respectivas solicitudes, centralizadas, para posteriormente ser enviadas a las entidades competentes y realizar un seguimiento hasta su terminación. Esto además, está acompañado del Call Center del Estado, que la SNAP está trabajando con la CNT-EP, para tener una línea denominada 311, que permita a los ciudadanos acceder a información, así como presentar sus quejas, sugerencias, preguntas y felicitaciones a nivel nacional.

El uso de las redes sociales, la creación de redes sociales propias de la Función Ejecutiva, como la denominada “YoGobierno”, buscan permitir un contacto directo

con los ciudadanos. El uso de las tecnologías de la comunicación e información, por ejemplo, para comunicarse con las personas que se encuentran en las zonas más alejadas de nuestro país, a través de la entrega de celulares a bajos costos, se comenzó con el programa, conjuntamente con el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) y la CNT-EP, para dotar de teléfonos básicos a las personas que reciben el Bono de Desarrollo Humano, lo que permite hacer un seguimiento a sus obligaciones, como son revisiones médicas, sugerencias nutricionales, seguimiento de programas educativos, etc.

En este contexto, la Ventanilla Única Virtual, que la SNAP está construyendo, es una oficina única virtual, que busca centralizar la oferta de productos y servicios que las entidades de la Función Ejecutiva prestan y publicarlas de manera informativa, pero además busca que se gestionen muchos de estos trámites en línea, que se puedan obtener certificados, realizar inscripciones a servicios, pagos inclusive por medio de esta ventanilla única virtual. Al ciudadano se le dotará de una cuenta única para que su perfil se ajuste a sus necesidades, dependiendo de su edad, condición económica, de educación, salud, etc. Para lograr el éxito de esta herramienta de simplificación de trámites se necesita trabajar fuertemente en el front-office y en el back-office, en los procesos de cada trámite y servicio, el levantamiento de cartas de servicios, y la interoperabilidad de las distintas bases de datos a nivel nacional, la seguridad de la información, la arquitectura tecnológica. y No podemos olvidarnos de que la brecha tecnológica en nuestro país es alta todavía y que estas opciones están destinadas a un nicho de la sociedad que maneja adecuadamente las herramientas tecnológicas y tiene acceso a internet.

La Secretaría Nacional de Aduanas (SENAE) se ha dado un paso al contratar la construcción de la Ventanilla Única de Trámites para el Comercio Exterior, en la que se han interconectado agencias como ARCSA para emitir los permisos sanitarios a los productos que entran al país, que son para consumo humano. Aunque, es preciso indicar, que este último caso señalado no es el mejor ejemplo, por los problemas que ha generado, en vista de su incompatibilidad en el uso de

lenguajes de comunicación computacionales, la dificultad para el usuario, entre otros aspectos, que en todo caso servirán para aprender de esta experiencia y no cometer los mismos errores conceptuales y de diseño.

En la actualidad el sistema Gobierno por Resultados tiene un observatorio para las Gobernaciones, que permite ver el avance de los proyectos en cada provincia. Los reportes de avances físicos y financieros son presentados al Gabinete Presidencial en los distintos Gabinetes Itinerantes que se realizan en los distintos cantones a nivel nacional. En estos Gabinetes también existen espacios para que los ciudadanos puedan presentar sus quejas y solicitudes directamente a las máximas autoridades: Presidente, Vicepresidente, Secretarios de Estado y Ministros sectoriales. En la actualidad la SNAP está trabajando en un nuevo módulo para los denominados “Visores Ciudadanos”, para que sean los ciudadanos, sin intermediación alguna, quienes puedan ver el avance de obras, proyectos y gestión institucional de la Función Ejecutiva. Por otro lado, en la actualidad la SENPLADES, a través del Sistema Nacional de Información (SNI), permite ver, en tiempo real, a través de cámaras colocadas en los grandes proyectos de construcción, el avance real de las obras públicas.

Ahora bien, en lo relacionado con la gestión de recursos, por ejemplo financieros, las instituciones públicas tienen cierta limitación en su propia constitución, para generar recursos financieros, así como existen mayores restricciones de tipo legal para su uso. La mayoría de instituciones de la APCIDFE reciben asignaciones directas del Presupuesto General del Estado, pocas de ellas generan ingresos por sus servicios, algunas tasas sí se cobran pero en general son gratuitos, lo que supone que la administración de los fondos asignados debe estar alineada al Plan Nacional de Desarrollo y demás planes y objetivos estratégicos. El control del gasto público, tanto en temas de eficiencia, como de legalidad, para evitar el cometimiento de delitos como el peculado, enriquecimiento ilícito, así como para evitar sanciones administrativas y civiles por la malversación de fondos públicos, implica controles *ex ante* y *ex post*, tanto por entidades como Contraloría como por las Unidades de

Auditoría Interna de cada Institución. La SNAP tiene la competencia y atribución de generar políticas y directrices para el mejor uso de los recursos.

El Ministerio de Finanzas y el Ministerio Coordinador de Política Económica, en base a los principios constitucionales, así como tomando en cuenta las disposiciones del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, son los encargados de la presentación del presupuesto nacional, que finalmente será aprobada por la Asamblea Nacional. Se debe dar paso a una gestión financiera rentable, desde el punto de vista social, para lo cual se deben generar mecanismos de medición del impacto de la inversión y gasto públicos. Además, la gestión financiera debe ser sostenible y capaz de rendir cuentas. La sostenibilidad debe garantizarse con la previsibilidad de los ingresos permanentes que recibe el Estado, por ejemplo a través de rentas petroleras y demás. El monitoreo de la gestión financiera es necesario e indispensable, por lo que se requiere contar con sistemas contables, de control interno y externo.

En la actualidad, el Ministerio de Finanzas ha puesto a disposición de las entidades públicas el denominado “eSigef”, que es el sistema de gestión financiera, para pagos y asignaciones presupuestarias. Por un lado permite la gestión contable, por otro es un instrumento para contar con información estadística, y como mecanismo para realizar pagos, transferencias y gestionar las finanzas públicas. Existen módulos como el denominado “Sipren” para el pago de roles de talento humano, que han facilitado en mucho la vida de los financieros institucionales. Los pagos se hacen mucho más rápidos y su control también es mucho mejor.

Finalmente, dentro de este criterio es importante señalar el uso de sistemas de gestión documental. El denominado “Quipux” es el sistema electrónico de gestión de documentos, que ha permitido que en la Función Ejecutiva el uso de la firma electrónica haya aumentado a un promedio mensual de 430 mil documentos suscritos electrónicamente. En la actualidad existen 286 instituciones que usan el sistema de gestión documental Quipux y se cuenta con una base de 125 mil

usuarios, hasta febrero del 2014 (SNAP, 2014c). Esto sin duda ha generado un ahorro en términos de uso de papel e impresoras, mensajeros y gastos en archivos de documentos físicos. Mejora también los tiempos de respuesta y el seguimiento de los trámites, lo que permite medir eficiencia y gestión en la tramitación de los distintos documentos; esto permite administrar también los recursos de información y conocimiento, compartir información y conocimiento.

La gestión del conocimiento y la información, en temas actuales como el *Big Data* o el *Cloud Computing*, permiten que las instituciones, tanto públicas como privadas, puedan almacenar y procesar información de manera centralizada. Actualmente la SNAP en conjunto con el Ministerio de Telecomunicaciones y la CNT-EP realizan un esfuerzo para que haya optimización en el uso de las tecnologías de la información; la CNT-EP se encuentra construyendo los dos *Data Centers* más grandes del país, lo que permitirá brindar mejores servicios a todas las instituciones públicas y privados. Esto significa que cada institución ya no tiene la necesidad de comprar y gestionar sus propios centros de datos, sino que los puede externalizar con CNT, e inclusive la gestión de sistemas en la Nube permite ahorrar a las instituciones comprar capacidad de procesamiento de datos (SNAP, 2013c).

Otros aspectos del día a día son, por ejemplo, la renovación de la imagen y espacios institucionales, como resultado de la implementación del Modelo de Reestructuración, lo que permite redistribuir los espacios físicos de manera racional, ordenada y respetando los programas de higiene y seguridad ocupacional, para garantizar un perfecto equilibrio y armonía, a fin de brindar un mejor clima laboral, una óptima atención a los ciudadanos y finalmente generar un sentido de pertenencia (SNAP, 2012).

Sobre la responsabilidad social y ambiental, podemos señalar que es la capacidad, habilidad y compromiso de las instituciones públicas, para asumir sus responsabilidades internas y externas sobre el entorno ambiental a mediano y largo plazo, que permita contribuir con el desarrollo y bienestar de la sociedad. De

conformidad al Acuerdo Ministerial número 131, emitido por el Ministerio del Ambiente (MAE), los planes internos de responsabilidad social y ambiental en las instituciones públicas son parte imprescindible de la actuación pública (Ministerio del Ambiente del Ecuador, 2010).

Las buenas prácticas ambientales en las oficinas públicas son una iniciativa y política pública promovida por el MAE, tiene por objeto reducir los consumos de los recursos y apoyar a reducir la contaminación ambiental. Además, es obligatoria para toda la APCIDFE y voluntaria para el resto de instituciones públicas del Estado y privadas. Busca evaluar la gestión de los desechos de papel, medir el ahorro y uso eficiente del agua, energía, transporte y las compras responsables. Se ha instituido un reconocimiento ambiental denominado “Punto Verde”, que se otorga a la entidad que demuestre una reducción del porcentaje de contaminación a través de la aplicación de buenas prácticas, al efecto se realizan evaluaciones, se hace un seguimiento en las instituciones y finalmente se premia a los ganadores. Es importante señalar que el MAE como la autoridad ambiental está en la potestad de sancionar a las entidades que no acataren el Acuerdo Ministerial 131.

, El proceso consta de los siguientes pasos: 1) Levantamiento de información base a través de mecanismos de autoevaluación; 2) Se aplica un programa de buenas prácticas ambientales en la institución; 3) Se implementan las medidas del programa; 4) Se capacita al personal; 5) Se realiza un informe anual comparativo; y, 6) Finalmente se realiza la evaluación por parte del MAE (Ministerio del Ambiente del Ecuador, 2010).

Este reconocimiento ecuatoriano, conocido como “Punto Verde”, es un incentivo moral, que permite que las personas y entidades se comprometan con el medio ambiente y con el resto de la sociedad. La mejor implementación de los programas se premió y se presenta al país por los medios que dispone la administración pública. Además existe un beneficio económico para la institución por el ahorro de recursos. En la actualidad, las instituciones que han sido acreedoras son: la Empresa

Eléctrica Quito, el Ministerio de Finanzas y la Cámara de Industrias y Producción (Ministerio del Ambiente del Ecuador, 2013).

- 5. Procesos.-** El Criterio de Procesos evalúa, según el Modelo CAF, únicamente los procesos claves, los que contribuyen al cumplimiento de la misión y de la estrategia de las instituciones. En este criterio es importante identificar, diseñar, gestionar e innovar los procesos de forma continua, involucrando a los distintos grupos de interés. Se debe, además, desarrollar y prestar servicios y productos orientados a los ciudadanos/clientes y coordinar los procesos en toda la organización y con otras organizaciones relevantes (AEVAL, 2013).

La Secretaría Nacional de la Administración Pública emitió el Acuerdo Ministerial Número 1580, publicado en el Registro Oficial Suplemento número 895 de 20 de febrero de 2013, con el objeto de establecer los lineamientos generales para la administración por procesos en las instituciones de la APCIDFE. La administración por procesos tiene como fin mejorar la eficiencia de la operación de las instituciones para asegurar la provisión de servicios y productos de calidad centrados en lo que el ciudadano debe recibir. Se señala, además, que otros conceptos, herramientas y metodologías se emitirán por la SNAP, mediante guías, normas técnicas etc. (SNAP, 2013d).

Adicionalmente, es importante recalcar que la SNAP está trabajando en la Norma Técnica de Servicios, la misma que ya cuenta con un borrador aprobado por algunos niveles de autoridad; está próxima su expedición. El objetivo de esta norma es establecer los lineamientos generales de la gestión de los servicios, impulsando la mejora permanente de las instituciones de la APCIDFE, con el propósito de asegurar la satisfacción de las necesidades y expectativas de la ciudadanía con eficacia y eficiencia, orientado a la calidad, calidez y transparencia de los servicios (SNAP, 2014d).

En este borrador de la Norma Técnica de Servicios se definen términos como: beneficiario, canal para la prestación del servicio, carta de servicio, casos de

servicio, catálogo del servicio, estrategia, ficha de servicio, innovación de servicios, portafolio de servicios, portal de servicios, servicio, trámite, taxonomía, entre muchos otros conceptos. Adicionalmente, se establece en este borrador que las instituciones deben asegurar que los servicios garanticen los derechos o faciliten el cumplimiento de obligaciones constitucionales, satisfagan necesidades y expectativas de los usuarios o beneficiarios del servicio (SNAP, 2014d).



Figura 47. Esquema del levantamiento de cartas de servicios.

Fuente: (SNAP, 2013b, pág. 19).

Es preciso señalar que se han planteado cinco fases, en la institución; la fase 1 supone la estrategia institucional de servicios. La fase dos implica el diseño del servicio. La fase tres, la implementación del servicio. La fase cuatro, la operación del servicio. Finalmente, la fase cinco supone la fase de mejora continua del servicio.

En la figura se puede observar que las cartas del servicio son el resultado necesario para proceder con la gestión del servicio. El borrador de la norma define a la carta del servicio como “Documento de acceso público a través del cual la

Administración Pública informa a la ciudadanía sobre los compromisos de los servicios públicos que se prestan” (SNAP, 2014d, pág. 5). En este sentido, con la carta del servicio, el ciudadano sabe qué recibirá de la institución. Es el compromiso de prestación del servicio dentro de algunos parámetros, como el tiempo de entrega, requisitos, etc. Actualmente la Secretaría Nacional de la Administración Pública se encuentra, apenas, en la primera fase, que implica el levantamiento del portafolio de servicios, que se realiza con cada una de las instituciones.

La metodología que sigue actualmente la APCIDFE sobre los hitos del servicio van desde el compromiso de la autoridad, prosigue con la identificación de los servicios, la elaboración de fichas y portafolio de servicios, luego la priorización de los servicios con las diferentes instituciones, posteriormente al plano del servicio, la mejora y la carta y catálogo de servicios.

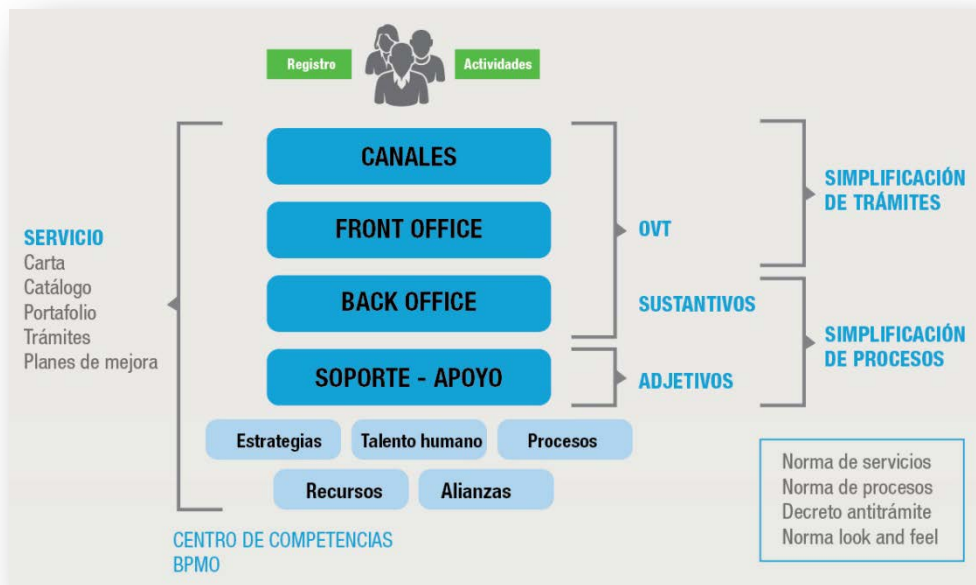


Figura 48. Esquema del mejoramiento de servicios.

Fuente: (SNAP, 2013b, pág. 26).

En la figura se puede observar el planteamiento que realiza la SNAP para mejorar los servicios; dentro de este esquema tenemos temas específicos como la oficina virtual de trámites o ventanilla única virtual, los procesos sustantivos y adjetivos, lo que implica simplificación, y lo mismo en la trámites administrativos, en el contexto de las normas existentes, como son la norma de implementación de GPR, la norma técnica de procesos, el Decreto de simplificación de trámites, que es el Decreto 149, y se está planeando la elaboración de la norma de *look and feel*; ya se encuentra lista el borrador de la norma de servicios.

Finalmente, de conformidad a la Norma Técnica de Administración de Procesos, en el siguiente cuadro podemos observar cómo nos podría servir esto para la autoevaluación.

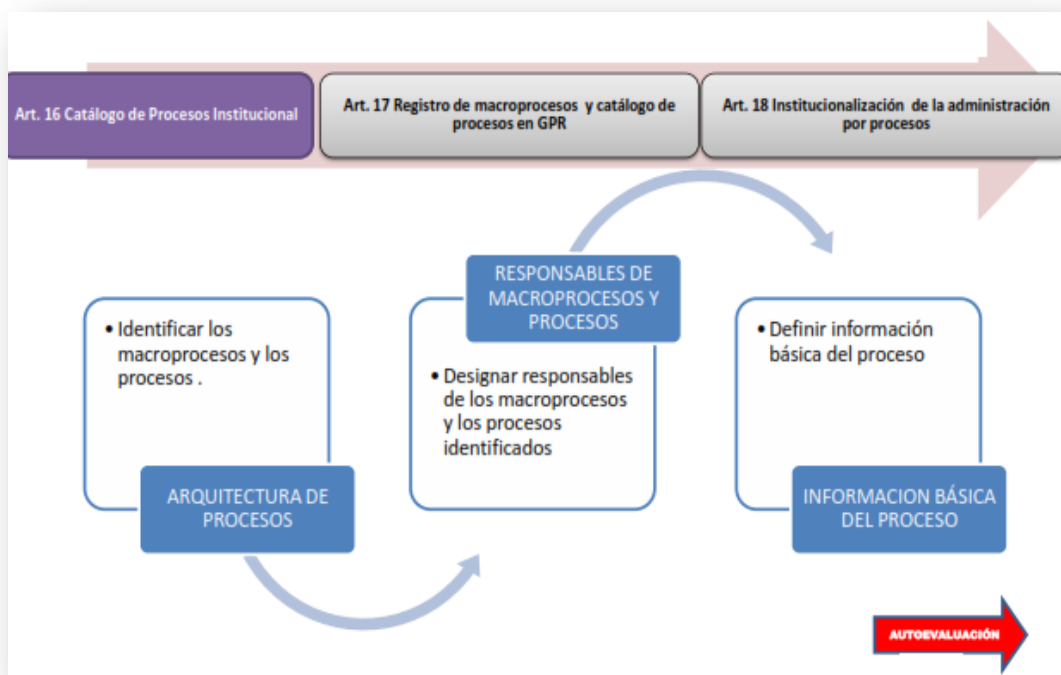


Figura 49. Esquema de la gestión de procesos según la norma técnica.

Fuente: elaboración propia.

Una vez que se tengan identificados los macroprocesos y los procesos, según la norma técnica, se tendrá una arquitectura de los mismos; se pasará, luego a asignar responsabilidades sobre los macroprocesos y procesos identificados y finalmente se definirá la información básica del proceso, que servirá para tener información para la autoevaluación dentro del esquema CAF.

- 6. Resultados orientados a los ciudadanos/clientes.-** En este criterio es importante tomar en cuenta que, por un lado, existen las mediciones de la percepción que se realiza a través de preguntas directas a los ciudadanos sobre los servicios que reciben, lo que permite tener una retroalimentación directa de ellos.

Por otro lado, se encuentran las mediciones de resultados sobre la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos/clientes, que puede ser medida a través de indicadores internos de cada institución. Los ciudadanos/clientes son los receptores o beneficiarios de las actividades, productos o servicios de las organizaciones del sector público, con quienes existe una relación compleja, desde el punto de vista de la administración pública.

Las mediciones de la percepción son mediciones directas de la satisfacción o percepción de los ciudadanos/clientes. A éstos se les pregunta directamente para obtener retroalimentación directa y contar con información lo más cercana a ser objetiva. En la mayoría de los casos se deberán realizar mediante encuestas a clientes o ciudadanos, o herramientas complementarias, como grupos focales o paneles de consumidores. En realidad, en el país todavía no se han realizado esfuerzos enfocados en servicios determinados, solamente hubo la evaluación de la ENEMDU, que la hizo el INEC y la SENPLADES pudo analizar, como se revisó en el capítulo anterior, en donde se preguntó a los ciudadanos sobre la percepción de 15 servicios; pudimos apreciar que en promedio, en una escala del 1 al 10, la calificación general fue de 7,5, lo que no es un mal resultado, pero se debe profundizar en este tema.

La SNAP está preparando una consultoría internacional para evaluar la percepción de los servicios en tres distritos priorizados lo que, posteriormente, se replicará en las demás unidades prestadoras de servicios, a nivel nacional. Todavía no existen datos levantados, se están trabajando los formatos de encuestas y modalidades medición de la percepción. Por lo tanto se debe trabajar en este aspecto a profundidad puesto que los datos que se obtengan, definitivamente, sirven para tomar decisiones y mejorar los servicios.

Por su lado, la medición de resultados busca medir los servicios prestados a los ciudadanos/clientes, mediante indicadores de medición de resultados de la gestión interna, con el fin de cumplir necesidades y expectativas. En vista de estas mediciones se extraen enseñanzas de calidad en prestación de servicio dando una visión general. En este aspecto mucho se debe hacer todavía. Actualmente no existe una cultura de medición de resultados, tampoco existen líneas bases de prestación de servicios, tiempos mínimos, etc. Por lo tanto se pueden desarrollar estrategias y mecanismos. En la actualidad, a través de Gobierno por Resultados, se mide la gestión pública inclusive de las unidades prestadoras de los servicios, pero en general están más enfocados en las áreas administrativas y de soporte. Falta todavía medir la gestión de prestación de servicios y trámites. En la actualidad la SNAP está trabajando con una consultoría para modificar la norma técnica de implementación de Gobierno por Resultados, así como la interfaz gráfica del sistema GPR, que permita tener mediciones de prestación de servicios.

- 7. Resultados en las personas.-** En el criterio 7 del Modelo CAF se establece la determinación y autoevaluación de los resultados de las personas. En las mediciones de percepción, el personal es preguntado directamente cómo percibe a la organización como lugar de trabajo, si es atractivo o no, y si están motivados para hacer su trabajo. Adicionalmente, las mediciones del desempeño permiten monitorizar y mejorar la satisfacción de las personas y los resultados de desempeño, a través de indicadores de rendimiento internos relacionados con los servidores públicos. Los resultados que se alcancen en relación con la competencia,

motivación, satisfacción percepción y desempeño se deben tomar en cuenta al momento de aplicar la autoevaluación.

En la actualidad, en los organismos de la APCIDFE del Ecuador, cada Unidad de Administración del Talento Humano, en virtud de lo establecido en la Ley Orgánica del Servicio Público y su Reglamento General, deben tomar las medidas para medir el clima laboral y la percepción del servidor con su institución. En este sentido se hacen esfuerzos aislados, dependiendo de cada institución. Por otro lado, según la mencionada ley y reglamento se realizan mediciones del desempeño al terminar el año, en las que se llenan formularios estandarizados sobre el cumplimiento de las actividades, las capacidades demostradas, etc. Éstos sirven para determinar el desempeño de los servidores. De la misma manera, mediante el Gobierno por Resultados se evalúa el cumplimiento de la gestión y objetivos de cada dirección operativa, y se ata este cumplimiento para el pago de una remuneración adicional por eficiencia, con periodicidad de 6 meses.

8. Resultados de la responsabilidad social.- En vista de lo que establece el modelo CAF, la medición de la percepción de la comunidad sobre la actuación de la organización a nivel local, nacional o internacional es uno de los elementos claves; se puede medir, por ejemplo, el nivel de aceptación de los ciudadanos; tal como se vio en el capítulo anterior, existen inclusive organismos internacionales o no gubernamentales que han realizado este tipo de evaluaciones. Cada institución debe realizarse este tipo de mediciones para poder identificar la tendencia. De la misma manera hay mediciones de confianza, de transparencia y de percepción de corrupción; en la actualidad son entidades privadas las que evalúan a los gobiernos, pero esto también debe ser medido por las propias entidades públicas.

Por otro lado, las mediciones del rendimiento se centran en las medidas utilizadas por la organización para monitorear, entender, predecir y mejorar su rendimiento de responsabilidad social. El único ejemplo que se tiene actualmente sobre este tema es el programa denominado “Punto Verde”, del Ministerio del Ambiente, como vimos en apartados anteriores, miden la reducción de impacto ambiental, mediante

mecanismos como la denominada “huella ecológica”, que implica saber cuánto desperdicio genera cada servidor público en su trabajo diario.

- 9. Clave del Rendimiento.-** Según este criterio, los resultados claves del rendimiento se refieren a todo aquello que la organización haya determinado, como logros esenciales y medibles para el éxito a corto y largo plazo (AEVAL, 2013).

Por un lado, los resultados externos, que son los impactos a conseguir. Aquí debemos vincular los criterios 1, 2 y 5. Es decir, vinculando los criterios de Liderazgo, Estrategia y Planificación y Procesos, se permite visualizar y medir la eficacia de la estrategia de la organización en cuanto a su capacidad de satisfacer las expectativas de sus grupos de interés externos.

Por otro lado, los resultados internos, que son los niveles de eficiencia, relacionan los criterios 3, 4 y 5. Es decir, cuando se vinculan los resultados de los criterios de las personas, alianzas y recursos y procesos, podremos relacionarlos con la eficiencia y eficacia de los procesos internos y las mediciones económicas del funcionamiento de la organización.

Desde mi punto de vista, para poder medir las claves del rendimiento, tanto a nivel interno como externo, se deben construir las bases para los demás criterios y autoevaluarlos para tener una línea base. Actualmente Gobierno por Resultados es el mejor intento que ha tenido la APCIDFE para medir estos elementos claves. Cada institución, con la dirección de entidades como SNAP, SENPLADES, Ministerio de Finanzas, deberán guiarse con metodología y herramientas adecuadas para que los ministerios y demás instituciones de la APCIDFE puedan tomar decisiones en base a resultados claves del rendimiento.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1. Conclusiones

Hemos llegado al momento culminante de este trabajo investigativo, A continuación expondré los resultados de la investigación, en relación a los objetivos planteados y a la hipótesis inicial. Tal como la metodología de la investigación lo estipula, no se incorporará en esta sección ningún elemento que no se haya tratado en el transcurso de los anteriores capítulos. En razón de que los asuntos han sido tratados con profundidad en el cuerpo de esta tesis, estas conclusiones se presentarán de forma sucinta y concreta:

- El problema principal del que nace la investigación se planteaba mediante la pregunta sobre un modelo de excelencia adecuado para garantizar que la APCIDFE brinde servicios de calidad a la ciudadanía. A lo largo de la investigación se establece que, por adecuarse a las instituciones del sector público, el Modelo CAF de Excelencia se acomoda a las necesidades de la APCIDFE. En este sentido se acogió este modelo y se aplicaron sus nueve criterios, sobre los cuales se profundizó en el último capítulo. A través de la mejora en cada uno de los componentes del modelo se puede lograr que las instituciones mejoren sus resultados y, por lo tanto, se conviertan en organismos de excelencia.
- Respondiendo las demás preguntas de la sistematización del problema se puede decir que las experiencias en otros países han sido de larga data: en Japón se inició con las teorías y metodologías de la calidad, la gerencia de la calidad total, el Premio Deming de la Calidad; posteriormente, en los Estados Unidos el Estado Federal promovió la implementación de sistemas de la calidad total, y se estableció el Modelo Malcolm Baldrige de Calidad, sobre el cual se generó un sistema de premiación a las organizaciones que demostraban mejor desempeño en base a los

criterios planteados. En Europa se introdujeron mecanismos de gerencia de la calidad total; tenemos las normas ISO 9000, la ISO 9001 sobre implementación de la calidad total en organizaciones. Adicionalmente, en el mismo continente se ha introducido, con especial éxito, el Modelo EFQM de Excelencia y su sistema de Premios, el que ha calado de manera profunda en las organizaciones, sobre todo privadas, del viejo continente. El Modelo de Excelencia CAF por más de 10 años se ha venido implementando de manera exitosa en las entidades del sector público, en distintas administraciones públicas. Está basado en el Modelo EFQM y tiene ventajas, como por ejemplo que es de uso gratuito y no requiere del pago de licencias para su uso, certificación, y tampoco para el sistema de premiación. Finalmente, a nivel Iberoamericano se ha creado el Modelo Iberoamericano de Excelencia, el que últimamente ha sido implementado en países iberoamericanos, con un sistema de premios también exitoso. Todos estos modelos, que son los más relevantes, puesto que existen muchos más, han fomentado la cultura de la calidad total en las instituciones, demostrando que su uso permite identificar, de mejor manera, oportunidades de mejoría en las organizaciones, y las empuja a brindar productos y servicios de calidad.

- El objetivo general planteaba la de implementación de un modelo de excelencia enfocado en la calidad, que se adecúe y permita el mejoramiento de las instituciones de la APCIDFE, y que por lo tanto en sus productos y servicios se refleje una mejoría en la calidad de los mismos. Queda claro que no se puede esperar mejorar los servicios si no se mejoran las instituciones en su conjunto.
- Los criterios que establece el Modelo CAF de Excelencia son nueve y se dividen en facilitadores y de resultados: Los cinco primeros son facilitadores: 1) Liderazgo, 2) Estrategia y Planificación, 3) Personas, 4) Alianzas y Recursos; y Procesos. Los restantes cuatro son de resultados: 6) Resultados orientados en el ciudadano/usuario, 7) Resultados en las personas, 8) Resultados en responsabilidad social; y 9) Resultados claves de desempeño. Éstos se aplican correctamente a la realidad de la APCIDFE del Ecuador; se estableció en este trabajo investigativo la línea base para su implementación. Es decir, se han realizado esfuerzos, entre los que resaltan: Modelo de Reestructuración, Gobierno por Resultados, Norma Técnica de Procesos,

Acuerdo Ministerial sobre Buenas Prácticas Ambientales, otras iniciativas, tales como borrador de Norma Técnica de Certificación de la Calidad de los Servicios, Norma Técnica de Servicios, Plan Nacional de Gobierno Electrónico; así c también otras iniciativas, como el Sistema Integrado de Gestión Financiera, Ventanilla Única Virtual, Simplificación de Trámites, Costumer Relationship Management para la APCIDFE, encuestas de percepción de los servicios, medición de la gestión de los servidores públicos, Sistema Nacional de Contratación Pública, entre otros.

- Si bien es cierto, la calidad no es un concepto nuevo, sino que ha sido objeto de búsqueda, con mayor énfasis en las sociedades actuales, por la complejidad de las relaciones humanas comerciales y de gobierno, la calidad ha dejado de ser un tema meramente técnico y se ha convertido en el fundamento clave de la estrategia empresarial y de la estrategia de las administraciones públicas frente a los ciudadanos; el Ecuador no es la excepción en esta tendencia.
- El sector público está tomando las mejores prácticas y los casos de éxito, en temas de calidad y excelencia, para aplicarlos a la realidad de sus organizaciones. En la investigación se evidenció que el mayor impulso siempre vino del sector privado, y que posteriormente el sector público lo ha adaptado y ha promovido para que sus metodologías y estrategias se usen en las organizaciones públicas.
- Los modelos de gestión por la calidad total, que promueven los premios de calidad, son conocidos también como modelos de excelencia. Éstos se han convertido en herramientas que permiten acelerar el proceso de cambio cultural en las organizaciones y constituyen una guía para lograr su mejoramiento continuo. La excelencia es la gestión excepcional en las organizaciones y la obtención de resultados sus principales objetivos.
- El Modelo CAF de excelencia aplicado a las organizaciones de la APCIDFE es una buena guía de inicio si se desea implantar un sistema de calidad total; sin embargo, cada entidad que conforma la APCIDFE deberá conocer sus propias circunstancias para hacer al modelo los ajustes pertinentes, con la idea de que se potencia su utilidad en vista de la autoevaluación; si bien es cierto que la SNAP establecerá los lineamientos generales, es obligación de cada una de las entidades usar las herramientas que le son dadas y las que pueda generar. El uso de estos modelos

ayuda a encontrar más rápidamente la dirección correcta hacia la competitividad y el incremento de bienestar de los individuos relacionados con los grupos de interés, ya sean accionistas, servidores públicos, proveedores, clientes o la sociedad en general, sobre todo cuando la mejora de los resultados de la organización se demuestra en los resultados de la satisfacción de los ciudadanos/usuarios.

- Lograr la innovación y el aprendizaje con los planes de mejora, una vez que se hayan realizado las evaluaciones, es una tarea adicional, que deberá medirse una vez se hayan implementado las autoevaluaciones basadas en el Modelo CAF.
- Hasta el momento los esfuerzos realizados por la APCIDFE son avances que no se habían visto en nuestro país a lo largo de la historia republicana, o por lo menos desde los inicios de la democracia. Los datos analizados en el capítulo cuatro demuestran claramente que el Ecuador ha mejorado en sus indicadores de salud, educación, pobreza, inflación, desempleo, crecimiento económico; también ha incrementado la inversión y el gasto público, y en estos aspectos se puede mejorar la eficiencia y eficacia a través de mecanismos como los Modelos de Excelencia, que permitan enfocar y optimizar los recursos del Estado para obtener mejores resultados. Si bien, en base a la percepción de los servicios medida en el año 2008 por el INEC, en los 15 casos analizados, los valores eran medianamente altos, según el análisis de esta investigación, los ciudadanos también han aumentado sus expectativas y su visión de lo que deben recibir; entonces se debe trabajar mucho más para tener una buena medición de lo que los usuarios finales de los servicios perciben, y usar esa retroalimentación para gestionar y proporcionar mejores servicios públicos, garantizando calidad.
- Si bien hay muchas maneras para impactar el crecimiento económico a través de reformas de corto plazo o de más largo plazo, el gobierno tiene un rol que cumplir toda vez que las políticas públicas, en su mayoría, son diseñadas e implementadas desde el sector público. En este sentido, políticas públicas de calidad se traducen en mejoras para los ciudadanos. Y la calidad de las políticas públicas depende entre otras cosas de las personas que trabajan en el sector público. Por ello, la capacidad de gestión y el hecho de poder tener instituciones de excelencia son factores relevante para poder avanzar a mayores niveles de desarrollo económico.

- Existen factores claves para el éxito, los cuales fueron determinados en la investigación; la importancia en el sector público del compromiso de las más altas autoridades tiene un efecto importante, tanto para la asignación de recursos como para la emisión de normativas y el empuje en cascada, logrando el involucramiento de todos los que conforman el sector público. Los servidores públicos tienen un rol vital, porque son quienes hacen de las instituciones lo que son; obviamente la mejora en los procesos internos influye mucho en la eficiencia y eficacia. El cambio de la cultura organizacional y del clima laboral seguramente influyen directamente en mejores resultados. Las relaciones con los ciudadanos/usuarios también es relevante, puesto que son éstos que lo, a fin de término, podrán percibir la mejora o no de los servicios. El involucramiento de los ciudadanos, como socios indispensables del cambio de cultura, implica tener una sociedad activa, participativa y que promueva el cumplimiento de sus derechos, pero que cumpla cabalmente con sus obligaciones.
- Finalmente, es preciso señalar que la hipótesis de trabajo suponía que el modelo de excelencia que se aplique en las organizaciones de la APCIDFE deberá estar alineado a los objetivos nacionales, para garantizar la eficiencia y eficacia, y, una vez que se hayan mejorado las organizaciones, la prestación de servicios de calidad será una realidad. Esto también depende de la adaptación del Modelo CAF de excelencia y de un sistema de premiación, usando el Modelo Iberoamericano de Excelencia en la gestión pública, precisamente para permitir a las organizaciones del sector público del Ecuador participar a nivel internacional.

6.2. Recomendaciones

Una vez que ha concluido este trabajo investigativo, en vista de mi experiencia en el sector público y mi visión de usuario de servicios públicos, puedo recomendar lo siguiente:

- Se deben consolidar esfuerzos en la APCIDFE, porque existen muchos esfuerzos y recursos aislados. En este sentido, el rol de entidades rectoras, como la SNAP, es relevante para direccionar los grandes objetivos del Gobierno, basados en la Constitución y el Plan Nacional para el Buen Vivir. Esto requiere que en los

mandos directivos, así como en los cargos de analistas y especialistas, se cuente con el mejor talento humano, con conocimientos específicos y experiencia. No se puede improvisar, puesto que esto le cuesta al Estado, y en fin de término a los ciudadanos, muchos recursos. Un trabajo articulado es indispensable para lograr grandes objetivos. Una visión clara del camino a seguirse evita repetir esfuerzos.

- En el caso del Ecuador, se llevan varios años con ideas que no han aterrizado. Existe un Plan Nacional de Excelencia que todavía no se ha puesto en vigencia; se está trabajando desde las partes y no desde la visión global. El uso de un Modelo de Excelencia, cualquiera que este sea, permite adaptarlo a nuestra realidad. Por lo tanto, la decisión de las máximas autoridades implica tomar un modelo y aplicarlo, no esperar más, cada día que pasa nos cuesta como Estado. El Ecuador es un pequeño país con recursos limitados, no podemos darnos el lujo de perder uno de los activos más importantes de toda organización: el tiempo.
- Recomiendo que la APCIDFE priorice los recursos y no tome a estas iniciativas de implementar gerencia de la calidad total, o modelos de excelencia, como una novelería o como un bien suntuario, sino como una necesidad y un punto de partida; no es algo que se hace cuando sobran los recursos, sino que permite un efecto contrario, es decir, una inversión inicial que traerá reducción de costos muertos al mediano y largo plazo.
- Se debe promover una cultura de evaluación y mejora continua en toda la ciudadanía. Se debe buscar la innovación a través de la gestión del cambio, incrementando los mecanismos de comunicación y las alianzas estratégicas. El uso del *benchmarking* ha probado ser una excelente estrategia para implementar mejores prácticas y adaptar casos de éxito a nivel internacional.
- Sugiero que el método de implementación del Modelo de Excelencia CAF en el Ecuador se lo realice a manera de cascada; es decir, desarrollar un efecto multiplicador desde las instituciones matrices hacia las zonales, que se evidencie en las unidades prestadoras de servicios, que son las que tienen contacto directo con la ciudadanía. Se deben articular todos los sectores e instituciones de la APCIDFE; sería interesante que pudieran integrarse las demás funciones del Estado, así como las administraciones descentralizadas como municipios y consejos provinciales,

porque en el servicio público, independientemente de quién lo provee, el último beneficiario o perjudicado es el ciudadano/usuario.

- En la actualidad existen proyectos que deben ser priorizados: el de implementación del Modelo de Excelencia CAF, posteriormente los sistemas de Gestión de la Calidad, como es el ISO 9001 en las unidades prestadoras de servicio, que deberá ser certificado. Deberán iniciar un proceso de normalización de los servicios, para que éstos sean certificables. Por el impacto, se sugiere que se dé prioridad a las instituciones de la APCIDFE con mayor número de servicios o que brinden servicios de vital importancia, como son: Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Educación, Ministerio del Interior, Ministerio de Inclusión Económica y la Secretaría de Gestión de Riesgos. La Presidencia de la República, la Vicepresidencia, las Secretarías Nacionales, los Ministerios Coordinadores tienen un rol importante de promoción y seguimiento a los Ministerios sectoriales y demás entidades. Se deben excluir las Fuerzas Armadas, las Empresas Públicas y la Banca Pública, por consideraciones legales y porque responden a otra dinámica; cada una de las instituciones u organizaciones que correspondan a estos sectores tienen la capacidad de generar sus propias mejoras con mayor facilidad, puesto que en algunos casos están compitiendo permanentemente con organizaciones similares, y eso impulsa un cambio mucho más flexible.
- Se debe implementar un modelo de brechas en la calidad en el servicio, es decir, plantear un mecanismo que permita medir las diferencias entre el servicio que se quiere prestar y lo que efectivamente se está prestando. Es decir, se deberá analizar en la planificación del diseño del servicio los estándares del mismo orientados hacia el ciudadano y posteriormente medir las percepciones de la compañía sobre las expectativas del ciudadano/cliente. De la misma manera, una vez que se haga la entrega del servicio se deberá analizar lo que el ciudadano/cliente espera del servicio, aquí se deberán tomar en cuenta múltiples factores, como son: la comunicación, las expectativas, las necesidades personales, las experiencias anteriores, incluso el estado de ánimo del ciudadano/cliente. Se deberá implementar mecanismos de evaluación y medición que no sean tendenciosos para los ciudadanos/clientes, es decir, no deberán estar direccionadas las preguntas y las

respuestas limitadas a determinadas opciones que propicien un sesgo en la evaluación. El modelo debe ser adaptado a cada servicio según su singularidad.

Trabajos citados

AEVAL. (2013). *El Marco Común de Evaluación (CAF 2013)*. Madrid: Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.

American Society for Quality Control. (1989). *Quality: Executive Priority of Afterthought?* Milwaukee : ASQC.

ANSI/ASQC. (1978). *Quality Systems Terminology*. Milwaukee, WI: American Society for Quality Control.

Asamblea Constituyente . (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador.

Asamblea Nacional. (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Quito: Lexis .

Asamblea Nacional. (2009). *Ley Orgánica de Empresas Públicas*. Quito: Lexis.

ASQ. (2014). *Malcolm Baldrige National Quality Award*. Recuperado el 12 de junio de 2014, de <http://asq.org/learn-about-quality/malcolm-baldrige-award/overview/overview.html>

Banco Interamericano de Desarrollo. (2013). *Evaluaciones Intermedias al Programa de Reforma Institucional de la Gestión Pública*. Quito: BID.

BCE. (2014). *Estadísticas Macroeconómicas Presentación Coyuntural*. Dirección de Estadísticas Económicas. Quito: Banco Central del Ecuador.

Becker, B., & Husiled, M. (2001). *El Cuadro de mando de RRHH en la empresa*. Barcelona: Gestión 2000.

Caetano, A. (2002). Un Modelo de Gestión para las Administraciones Públicas. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* (págs. 1-18). Lisboa, Portugal.: CLAD.

Cantú Delgado, H. (2011). *Desarrollo de una cultura de calidad*. México: McGrawHill.

CEPAL . (2010). *Presupuesto y Gestión Pública en México* . Méxido D.F.: Subsecretaría de Egresos Gobierno Federal de México.

CEPAL. (2014). *CEPALSTAT Base de Datos y Publicaciones Estadísticas*. Recuperado el junio de 10 de 2014, de http://interwp.cepal.org/cepalstat/WEB_cepstat/Perfil_nacional_economico.asp?Pais=ECU&idoma=e

CLAD. (2008). *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*. Recuperado el 14 de abril de 2014, de Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo:
<http://www.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-calidad-en-la-gestion-publica/view>

CLAD. (2008). *Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública*. San Salvador: CLAD.

Cleary, E. (2010). *El Benchmarking (BM) desde el sector privado al sector público*. Recuperado el 12 de julio de 2014, de SIPAL: www.top.org.ar

Collier, D. (1987). The Customer Service and Quality Challenge. *The Services Industries Journal*, 7, num.1 , 79.

Comité de Gestión Pública Interinstitucional. (2014). *Borrador de Norma Técnica para la Certificación de Calidad de Servicio*. Quito: SNAP.

Comité de Gestión Pública Interinstitucional. (2011). *Norma Técnica de Reestructuración de Gestión Pública Institucional*. Quito: Lexis.

Congreso Nacional. (1993). *Ley de Modernización del Estado*. Quito: Lexis.

Consejo Nacional de Planificación. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo/Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*. Quito: SENPLADES.

Corporación Ecuatoriana de la Calidad Total. (2008). *Modelo de autoevaluación empresarial en busca de la Competitividad*. Quito: CECT.

Corporación Latinobarómetro. (2013). *Informe 2013*. Santiago: Corporación Latinobarómetro.

Corporación Latinobarómetro. (2008). *Informe Latinobarómetro*. Recuperado el 14 de abril de 2014, de <http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos.jsp>

Cronin, J., & Taylor, S. (1994). SERVPERF versus SERVQUAL: Reconciling performance-based and perceptions minus expectations measurements of service quality. *Journal of Marketing* , 125-131.

Crosby, P. (1997). *Quality* . Estados Unidos: Philip Crosby Associates Inc.

DeBaylo, P. (enero de 1999). Ten Reasons Why the Baldrige Model Works. *The Journal for Quality and Participation* , 1-5.

Dimock, M. E. (1937). ¿Qué es la Administración Pública? *American Political Science Review* , XXX (1), 15-35.

Druker, P. (1974). *Management: Tasks, Responsibilities, Practices*. New York: Harper & Row.

EE.UU, O. d. (1989). *Monthly Labor Review*. Washington DC: U.S Statistical Abstract .

EFQM. (2012). *An Overview of the EFQM Excellence Model*. Recuperado el 28 de julio de 2014, de EFQM: <http://www.efqm.org/the-efqm-excellence-model>

EFQM. (2003). *Introducción a la Excelencia*. Bruselas: Fundación Europea para la Gestión de Calidad.

Espín, R. (2011). *Gestión Estratégica en ORganizaciones del Sector Público*. Quito: Editorial IAEN.

Evans, J., & Lindsay, W. (2008). *Administración y control de la calidad*. México: CENGAGE Learning.

Feigebaum, A. (1991). *Total Quality Control*. Nueva York: McGraw-Hill.

Fisher, L., & Navarro, V. (1994). *Introducción a la investigación de mercado* (3ra edición ed.). México: McGraw-Hill.

FUNDIBEQ. (2013). *Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión, Para Administraciones Públicas V.2013*. Madrid: Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad.

Garvin, D. (1993). What does product quality really mean? *Sloan Management Review*, 26 num 1 , 25.

George, C. (1972). *The history of Management Thought*. Englewood Cliffs NJ: Prentice Hall.

Gronroos, C. (1984). A service quality model and its marketing implications. *European Journal of Marketing* , 18.

Guinart, J. (28-31 de Octubre de 2003). Indicadores de gestión para las entidades públicas. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública* . Panamá, Panamá: CLAD.

Hoos, J., Janei, G., & Vass, L. (2003). Public Administration and Public Management: Approaches and Reforms. *NISPAcee* , 100-140.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. (2014). *ISO*. Recuperado el 10 de julio de 2014, de <http://www.iso.org/iso/home.html>

InternationalOrganizationforStandardization-ISO. (2005). *Norma ISO 9000 Sistemas de Gestión de la Calidad-Fundamentos y vocabulario*. Ginebra: Secretaría General de ISO.

Jaramillo, H. (04 de abril de 2008). *La Administración Pública*. Recuperado el 25 de julio de 2014, de Derecho Ecuador: <http://www.derechoecuador.com/articulos/detalle/archive/doctrinas/derechoadministrativo/2005/11/24/la-administracion-publica>

Juran, J. (1951). *Quality Control Handbook*. Nueva York: McGraw-Hill.

Kaplan, R., & Norton, D. (2008). *The Execution Premium. Integrando la estrategia y las operaciones para lograr ventajas competitivas*. Barcelona: Ediciones Deusto.

Katsamunskaja, P. (2012). Classical and Modern Approaches to Public Administration. *Economic Alternatives*, issue 1, 74-81.

Kotler, P. (1997). *Mercadotecnia*. México D.F.: Prentice Hall.

Lehtinen, J., & Lehtinen, O. (1982). *Service quality: a study of quality dimensions*. Helsinki: Service Management Institute.

Lovelock, C. (1983). Classifying services to gain strategic marketing insights. *Journal of Marketing*, 9-20.

Merchán, M. (2011). *Gestión por Procesos en la Administración Pública* (Primera ed.). Quito: Editorial IAEN.

Ministerio de Administraciones Públicas. (2006). *Modelos de Excelencia en el Ámbito de la Administración Local*. Madrid: FARESO S.A.

Ministerio de Finanzas. (2013). *Análisis de Gasto e Inversión Pública*. Quito: MINFIN.

Ministerio de Finanzas del Ecuador. (2012). *Directrices para la Proforma del Presupuesto General del Estado 2012 y la Programación Presupuestaria Cuatrianual 2012-2015*. Quito: MCPE-MINFIN.

Ministerio del Ambiente del Ecuador. (2010). *Acuerdo Ministerial 131*. Quito: MAE.

Ministerio del Ambiente del Ecuador. (15 de enero de 2013). *Ministerio del Ambiente del Ecuador*. Recuperado el 20 de agosto de 2014, de <http://www.ambiente.gob.ec/punto-verde/>

Mosher, F., & Cimmino, S. (1961). *Ciencia de la Administración*. Madrid: RIALP.

Muñoz, A. (1999). *La gestión de la calidad total en la administración pública*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos.

Nakhai, B., & Neves, J. (1994). The Deming, Baldrige, and European Quality Awards. *Quality Progress*, 33-37.

Nigro, F. A. (1981). *Administración Pública Moderna*. Madrid: INAP.

NIST. (25 de marzo de 2010). *Baldrige Performance Excellence Program*. Recuperado el 3 de mayo de 2014, de <http://www.nist.gov/baldrige/>

Omachonu, V., & Ross, J. (1995). *Principios de la Calidad Total*. México D.F: DIANA.

Orbea, T. (2007). El Modelo Iberoamericano de Excelencia. *Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en Calidad en la Administración Pública*, 1-7.

- Parasuraman, A., Zeithaml, V., & Berry, L. (1985). A conceptual model of service quality and its implications for future research. *Journal of Marketing* , 41-50.
- Parsuraman, A., Zeithaml, V., & Berry, L. (1988). SERVQUAL: a multiple-item scale for measuring consumer perceptions of services quality. *Journal of Retailing* , 12-40.
- Peter, B. G. (2001). *The future of Governing* (2nd ed.). Kansas City, Kansas, Estados Unidos: The University Press of Kansas.
- Peters, T. (1991). Total Quality Leadership. Let´s Get it Right. *Journal for Quality and Participation* , 10-15.
- Phillips-Donaldson, D. (enero 2006). Good News-If you´re Ready. *Quality Progress* , 37-43.
- Porter, M. (1985). *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance* . New York: The Free Press.
- Presidencia de la República. (2013b). *Decreto 106*. Quito: Lexis.
- Presidencia de la República. (2011). *Decreto 726*. Quito: Lexis.
- Presidencia de la República. (2013). *Decreto Ejecutivo 149*. Quito: Lexis.
- Presidencia de la República. (2010). *Decreto Ejecutivo para la Implementación del Proyecto Gobierno por Resultados-GPR*. Quito: CEGE.
- Presidencia de la República. (2002). *Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva*. Quito: Lexis.
- Presidencia de la República. *Reglamento a*. Lexis.
- Presidencia de la República. (2011b). *Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público*. Quito: Ediciones Legales.
- Procter & Gamble. (1992). *Report to the Total Quality Leadership Steering Committee and Working Councils*. Cincinnati, OH: Procter & Gamble.
- RAE. (2001). *Diccionario*. Recuperado el 13 de junio de 2014, de Real Academia de la Lengua Española : <http://lema.rae.es/drae/?val=calidad>
- Reiker, W. (1983). Integrating the Pieces for Total Quality Control. *The Journal for Quality and Participation* , 14-20.
- Ruiz, J., & Corces, A. (2005). Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión aplicado a la Administración Pública. *Documentos de Trabajo Fundación CEDDET* , 1-68.
- Samuelson, P., & Nordhaus, W. (2006). *Economía* (18ava edición ed.). México D.F.: McGraw Hill.

- Sánchez, J. J. (2001). *La Administración Pública como Ciencia su objeto y estudio*. México: Plaza y Valdés S.A.
- SENPLADES. (2009b). *Aproximación y Análisis: Calidad de los Servicios Públicos*. Quito: SENPLADES.
- SENPLADES. (2013). *Ejecución Presupuestaria, análisis por año y por ministerio coordinador*. Quito: SENPLADES.
- SENPLADES. (2013b). *Estructura Orgánica del Estado*. Quito: SENPLADES.
- SENPLADES. (2013c). *Norma Técnica de Desconcentración de entidades de la Función Ejecutiva*. Quito: Lexis.
- SENPLADES. (2009). *Reforma Democrática del Estado*. Quito: SENPLADES.
- Silverman, L., & Propst, A. (febrero 1999). Quality Today. *Quality Progress* , 53-60.
- SNAP. (2014d). *Borador de Norma Técnica de Servicios*. Quito, Pichincha: SNAP.
- SNAP. (2014). *Capacitación Programa Nacional de Excelencia*. Quito: SNAP.
- SNAP. (2013). *Estatuto Orgánico por Procesos*. Quito: SNAP.
- SNAP. (2012). *Informe sobre el Modelo R*. Quito: SNAP.
- SNAP. (2014c). *Informe sobre uso de Quipux*. Quito: SNAP.
- SNAP. (2011). *Norma de Implementación y Operación de Gobierno por Resultados*. Quito: Lexis.
- SNAP. (2013d). *Norma Técnica de Gestión por Procesos* . Quito: Lexis.
- SNAP. (2013c). *Plan Nacional de Gobierno Electrónico*. Quito: SNAP.
- SNAP. (2013b). *Programa Nacional de Excelencia*. Quito: SNAP.
- SNAP. (2014b). *Programa Nacional de Excelencia*. Quito: SNAP.
- Staes, P., Thijs, N., Stoffels, A., & Heidler, L. (2011). A 10 años del Marco Común de Evaluación, CAF. *ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública* , 59-73.
- Superintendencia de Bancos y Seguros. (2014). *Entorno Macroeconómico del Ecuador*. Recuperado el 12 de junio de 2014, de http://www.google.com.ec/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=9&ved=0CFAQFjAI&url=http%3A%2F%2Fwww.cfn.fin.ec%2Findex.php%3Foption%3Dcom_docman%26task%3Ddoc_download%26gid%3D947%26Itemid%3D&ei=wIHEU_-MKpSsyAT794DwCw&usg=AFQjCNEbGD2WxddFW-14iDPYaqwVvd-PJ

Tamimi, N., & Sebastianelli, R. (1996). How Firms Define and Measure Quality. *Production and Inventory Management Journal* 37, num 3 , 34-39.

Torres, J. (2008 b). Marco conceptual de la gerencia pública para América Latina. *Revista Ciencia Administrativa* , 11-18.

Torres, J. (2011). Posibilidades, logros y desafíos en la implementación de modelos de calidad en los gobiernos latinoamericanos. *Estudios Gerenciales* , 33-57.

Universidad Autónoma de Madrid. (2006). *Guías de Apoyo a la Calidad en la Administración Pública. Guía 6: La Gestión por procesos en la Administración Local. Orientación al Servicio Público y a la Ciudadanía*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.

World Economic Forum. (2013). *The Global Competitiveness Report 2013-2014* (Full Data Edition ed.). (K. Schwab, Ed.) Geneva: World Economic Forum.

Zavala, V., & Zabala, J. (2013). ¿Qué es la Gestión pública? Una revisión estructural de los principales elementos que envuelven su concepto. En C. EKOS, *Mejores Prácticas en Gestión Pública* (págs. 12-19). Quito: Grafitext .