

Los Modelos de Excelencia como Impulsores de la Profesionalización de la Función Pública: Caso República Dominicana

Ramón Ventura Camejo*

EXPLICA LA ADOPCIÓN DEL MODELO DE EXCELENCIA, MARCO COMÚN DE EVALUACIÓN, CAF, Y OTRAS HERRAMIENTAS COMO LAS CARTAS COMPROMISO AL CIUDADANO, EL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS, SASP, Y EL SISTEMA DE MONITOREO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, SISMAR, QUE HAN COADYUVADO A IMPULSAR LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN REPÚBLICA DOMINICANA, PRESENTANDO LOS IMPACTOS DE LA APLICACIÓN DEL MODELO DE EXCELENCIA A TRAVÉS DE LOS RESULTADOS DE MEDICIONES REALIZADAS ENTRE LOS USUARIOS DEL MODELO CAF EN EL SECTOR PÚBLICO Y LA REPERCUSIÓN DE ESTAS ESTRATEGIAS EN LA REGIÓN CENTROAMERICANA Y PANAMÁ.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; FUNCIÓN PÚBLICA; GESTIÓN DE LA CALIDAD; MODELOS; REPÚBLICA DOMINICANA

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; PUBLIC SERVICE; QUALITY MANAGEMENT; DOMINICAN REPUBLIC

Antecedentes

En el 2005 inicia una verdadera revolución en la Administración Pública dominicana, se impulsa la implementación del Modelo de Excelencia, Marco Común de Evaluación (CAF, por sus siglas en inglés), se desarrolla como estrategia el establecer la entrega del Premio Nacional a la Calidad y Reconoci-

miento a las Prácticas Promisorias para el sector público, donde las instituciones, en su afán de competir comienzan a centrar sus acciones en el ciudadano-cliente. Algunas instituciones toman la decisión de evaluarse con este modelo y se inicia un camino hacia la modernización y profesionalización de la administración pública.

Hay que recordar que desde 1991 existe la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa (14-91), la que fue reglamentada en 1994, aunque se hicieron grandes esfuerzos por profesionalizar esta ley presentaba falencias que impedían el

* **Ministro de Administración Pública, Ministerio de Administraciones Públicas de República Dominicana.**

Recibido: 31 de mayo del 2012.

Aceptado: 3 de agosto del 2012.

avance real de la profesionalización en el sector público.

Con la participación de las instituciones públicas en el Premio Nacional a la Calidad se produce un cambio en la cultura organizacional, ya que las instituciones comienzan a autoevaluarse con el Modelo de Excelencia y a compararse con esos esquemas y comportamientos de organizaciones de clase mundial, conocen una posible ruta para llegar a ser excelentes e inician el camino de la mejora continua. Además, conocen la importancia de ofrecer servicios de calidad poniendo como centro la satisfacción del ciudadano-cliente.

De la misma forma, las instituciones en su afán de obtener mejores posiciones al competir en el Premio a la Calidad, inician la planificación de sus acciones, de sus recursos humanos, identifican los procesos, los describen y documentan, definen sus manuales de funciones y cargos, evalúan el desempeño de sus empleados, comienzan a reclutar personal a través de concursos públicos y a documentar todas sus acciones. Todo ello contribuye positivamente al proceso de profesionalización de la función pública y a la incorporación de sus servidores a la Carrera Administrativa.

Con la implementación del Modelo de Excelencia se persigue el objetivo de impulsar las mejoras de los servicios públicos que se prestan a los ciudadanos, promover el

aprendizaje y la mejora de las organizaciones, contribuir a aumentar el rendimiento y profesionalizar sus recursos humanos.

El Presidente de la República, emite un primer Decreto, el No. 516-05, en el 2005, que crea el Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias en el sector público, fundamentado en el Modelo CAF, a ser utilizado en toda la administración pública dominicana y dispone que sea administrado por la Oficina Nacional de Administración Pública, ONAP, hoy Ministerio de Administración Pública, MAP. Más adelante emite el Decreto No. 211-10, que modifica y deroga el 516-05, en el que se establece, el carácter obligatorio de la autoevaluación anual de todas las organizaciones públicas dominicanas, su remisión al MAP, donde se les dará seguimiento para el establecimiento de los Planes de Mejora. Además, establece la creación de los comités de calidad institucionales como instancias de coordinación y apoyo a la gestión de calidad. De la misma forma se declara de carácter obligatorio la elaboración e implementación de las Cartas Compromiso al Ciudadano.

Desde los inicios de la promoción del Modelo CAF y a los fines del desarrollo del proceso de autoevaluación, se diseñó un instrumento que se denominó "Guía CAF para la Realización de la Autoevaluación", en el que se establecen las directrices a partir de los tres niveles del Modelo: criterios, subcriterios y

ejemplos, el propósito de este documento es facilitar la autoevaluación en las organizaciones del sector público dominicano que se inician en el uso de la herramienta CAF.

De acuerdo a la Carta Iberoamericana de la Calidad: “La adopción de estrategias de innovación, racionalización y mejora de la gestión pública, orientadas por la calidad, permitirá a las Administraciones Públicas iberoamericanas posicionarse favorablemente frente a la incertidumbre, reforzar su influencia en un entorno dinámico y complejo y acometer el necesario desarrollo organizativo para la gestión del cambio y la formulación de soluciones de mejora creativas, con el propósito de cumplir al máximo las expectativas de la ciudadanía, proporcionando un instrumento para lograr la coherencia en la dirección estratégica a seguir”.

La Carta Iberoamericana promueve el establecimiento de un enfoque común acerca de las nociones de calidad y de excelencia en la gestión pública, a partir del cual se adopte un conjunto de principios y orientaciones que sirvan de referencia a las diferentes Administraciones Públicas iberoamericanas en la formulación de sus políticas, planes, modelos y mecanismos que permitan la mejora continua de la calidad de su gestión pública. República Dominicana ha acogido los principios establecidos en la Carta.

¿Por qué utilizar un Modelo de Excelencia?

Los Modelos de Excelencia son utilizados por las organizaciones públicas porque no son prescriptivos: relaciona los resultados obtenidos con las finalidades de la organización, siendo aplicable a cualquier tipo de entidad por lo siguiente:

- Están basados en la suma de experiencias exitosas de gestión y herramientas ampliamente probadas.
- Tienen un sistema de evaluación de la gestión que permite detectar fortalezas y oportunidades de mejora y situar los niveles de gestión en una escala numérica de 1 a 1000 puntos.
- Se convierten así en una poderosa herramienta de planificación.
- Son sistémicos: contemplan un conjunto amplio de variables de análisis (criterios, subcriterios, áreas, elementos) relacionadas entre sí (no se sesga a favor de ningún indicador parcial).
- Están orientados a resultados.
- Para simplificar, para comparar resultados y para aprender del otro compartiendo un mismo lenguaje (*Benchmarking*).

El Modelo Marco Común de Evaluación, CAF

Este modelo se desarrolló específicamente para las administraciones públicas, ante la necesidad de buscar un modelo que se adecuara a los fines de las organizaciones públicas y se estableciera claramente el vínculo entre las organizaciones y los ciudadanos en términos de la responsabilidad del Estado como hacedor de políticas públicas que conduzcan al establecimiento del bien común.

El concepto de la calidad en el sector público se relaciona con la percepción de los ciudadanos de que deben ser tomados en consideración a la hora de elaborar las políticas y diseñar los servicios, de tal manera que éstos operen con altos estándares de eficacia y eficiencia.

El Modelo CAF se basa en la mejora de las organizaciones a través de la autoevaluación. Está inspirado en el Modelo de Excelencia de la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad, EFQM, y en el Modelo de la Universidad Alemana de Ciencias Administrativas de Speyer.

Este modelo tiene entre sus propósitos fundamentales:¹

- Introducir los principios de la gestión de la calidad total en la administración pública de forma progresiva y guiarla por medio de la autoevaluación, a través de la planificación y el desarrollo de actividades que completen el círculo de calidad, de Deming o PDCA: **Plan, Do, Check, Act**, (Planificar, Desarrollar, Comprobar y Actuar).
- Facilitar la autoevaluación de una organización pública con la finalidad de obtener un diagnóstico y definir acciones de mejora.
- Hacer de puente entre los diferentes modelos que se usan en la gestión de la calidad.
- Proporcionar el *Benchlearning* entre las organizaciones del sector público.

Los modelos de excelencia como es el caso del Modelo CAF, están orientados a los resultados. Buscan generar impacto y eficiencia en la administración de los recursos. No es prescriptivo, no nos pone una camisa de fuerza y no nos dice cómo hacer las cosas, sino que nos indica un camino por el cual transitar, encontrando puntos de apalancamiento para utilizar de mejor forma nuestra energía. Entrega fundamentalmente una mirada holística sobre la organi-

1. Ministerio de Administraciones Públicas. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios: *CAF. El Marco Común de Evaluación. Mejorar una Organización por medio de la Autoevaluación*. Madrid, 2007. p. 11.

zación y la alinea en torno a un objetivo final.

De los resultados de la autoevaluación en los puntos fuertes deben identificarse las mejores prácticas y difundirse a las demás organizaciones involucradas en el proceso para que puedan replicarlas y extraer de éstas buenas experiencias y conocimiento para abordar su proceso de mejora continua. Este aspecto es el que los promotores del modelo identifican como *Benchlearning* y se refiere a “aprender de los mejores”.

La experiencia dominicana

La implementación del Modelo CAF y del Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias en estos casi ocho años se han convertido en la principal política pública desplegada, con el objeto de mejorar la gestión de las entidades públicas dominicanas.

La gestión pública y la calidad en el sector público se desarrollan en unas condiciones únicas y especiales comparadas con el sector privado. Se les supone unas condiciones previas básicas, comunes a nuestra cultura administrativa y socio-política: legitimidad democrática, estado de derecho, un comportamiento ético basado en valores comunes y principios como transparencia, rendición de cuentas, participación, diversidad, igualdad,

justicia social, solidaridad, colaboración y partenariado.

La adopción del Modelo CAF y el Premio como estrategia, han sido decisivos en los avances que en términos de profesionalización de la función pública se ha logrado en República Dominicana.

Ambas acciones han contribuido a la aplicación de la Ley 41-08 de Función Pública, ya que las organizaciones que se trazan el camino de la mejora continua a través de la autoevaluación y los planes de mejora de manera sistemática, introducen cambios en la forma de administrar sus recursos humanos, contemplando aspectos como la evaluación del desempeño, las encuestas de clima laboral, la identificación, el mapeo y mejora de sus procesos, las mediciones, la planificación de los recursos humanos, los concursos de oposición, los manuales de descripciones de puestos y funciones, los manuales de cargos, los organigramas, las cartas compromiso al ciudadano, la capacitación y el desarrollo de las personas, la planificación estratégica y los planes operativos vinculados a los acuerdos de desempeño individual.

El Premio ha permitido a muchas de las organizaciones postulantes mejorar significativamente su gestión, llevando a algunas de ellas a niveles comparables con las mejores de la región iberoamericana, tal es el caso de la Oficina Nacional de Propiedad Industrial, ONAPI, y del Programa de Medicamentos Esen-

ciales/Central de Apoyo Logístico, PROMESE/CAL, ambas ganadoras del galardón PLATA del Premio Iberoamericano de la Calidad, de la Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad, FUNDIBEQ, en los años 2010 y 2011 respectivamente. Asimismo, con la iniciativa de Transformación Institucional, PROMESE/CAL obtuvo el primer lugar en el Premio de las Naciones Unidas al Servicio Público del 2011.

Otras estrategias desarrolladas

Otra estrategia que se ha adoptado y que ha ayudado en la implementación de la carrera administrativa lo constituye el Sistema de Administración de Servidores Públicos, SASP, cuyos objetivos son:

- Implementar un sistema de información para la Administración Pública que facilite una gestión humana proactiva y eficaz.
- Dotar al sector gubernamental de una herramienta administrativa que asegure un monitoreo directo del capital humano y la transparencia en la administración de la nómina pública.
- Conformar una base de datos consolidada, depurada y única de las instituciones del Gobierno Central; un sistema de nómina uniforme y flexible que

permita aplicar la normativa legal y las particularidades funcionales de las diferentes carreras existentes y futuras.

Al momento se cuenta con 217,000 expedientes de servidores públicos correspondientes a 71 instituciones públicas.

Otra estrategia impulsada en el Ministerio es el desarrollo de una plataforma informática que permita conocer el nivel en que se encuentran los indicadores contemplados por el barómetro latinoamericano de la función pública, además, de indicadores de la gestión de la calidad (que ha asumido el MAP), como las autoevaluaciones realizadas, cartas compromiso al ciudadano desarrolladas, comités de la calidad constituidos.

Esta herramienta que hemos denominado "Sistema de Monitoreo de la Administración Pública, SISMAP," posee un sistema de semáforo donde las organizaciones y la opinión pública en general, pueden fácilmente identificar el nivel de avance en estos indicadores que están directamente correlacionados con el cumplimiento de la Ley 41-08 de función pública y sus Reglamentos. Los ciudadanos tienen acceso al SISMAP a través de nuestra página *web* y de las publicaciones en periódicos de circulación nacional que se realiza. La responsabilidad de enviar las evidencias del cumplimiento con los indicadores contemplados es de las instituciones y la de actualizarlas corresponde a un equi-

po que se ha designado para tales fines en el MAP.

Impacto de la gestión de calidad en la administración pública

Estas estrategias han sido determinantes para los avances que hemos logrado en materia de Carrera Administrativa, hoy se cuenta con unos 56,000 servidores públicos incorporados al Sistema de Carrera Administrativa con 269,528 servidores evaluados en su desempeño, alrededor de 206 instituciones se han autoevaluado con el Modelo CAF.

La Ley 41-08 de Función Pública plantea la realización de Concursos Públicos como única vía de ingreso a los cargos de Carrera administrativa, en tal sentido desde el 2011 a la fecha se han realizado setenta y un procesos de concursos públicos correspondientes a 455 cargos vacantes, se han racionalizado 109 estructuras organizativas y se han elaborado veintiséis manuales de cargos del 2011 a la fecha. Se han conformado cuarenta y nueve Asociaciones de Servidores Públicos, las que se constituyen en garante de la aplicación de la Ley 41-08 y la protección de los derechos de los servidores de Carrera Administrativa.

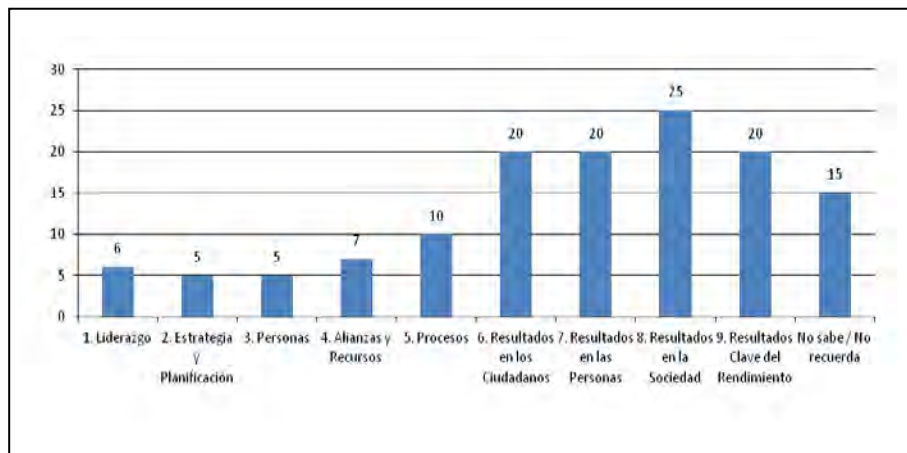
En las siete versiones del Premio han postulado 166 instituciones y han sido galardonadas 72 (4 gran Premio, 17 medallas de oro, 13 medallas de plata, 16 medallas de bronce y 22 reconocimientos a prácticas promisorias).

Se han definido doce cartas compromiso al ciudadano a partir de las cuales contamos con 164 servicios con estándares establecidos, doce instituciones con sistemas de quejas y sugerencias operando y con medidas de subsanación establecidas en casos de incumplimiento.

Los resultados del Segundo Barómetro de la Profesionalización del Empleo Público en Centroamérica y República Dominicana, presentados en abril del 2012 nos sitúan como el país que más avances logró, pasando de una valoración de 31 que habíamos alcanzado a su primera versión del año 2009 a una de 39, lo que significa que avanzamos 8 puntos, colocándonos en segundo lugar, correspondiendo el primero a Costa Rica con 54 puntos.

A continuación se presenta el resumen de los resultados de la aplicación de la "Encuesta CAF 2005-2011", Muestra: 68 instituciones con autoevaluación CAF; esta encuesta fue realizada por la Dirección de Innovación en la Gestión del Ministerio.

GRÁFICO No. 1
CRITERIOS DEL MODELO CAF Y DETECCIÓN DE ÁREAS DE MEJORA



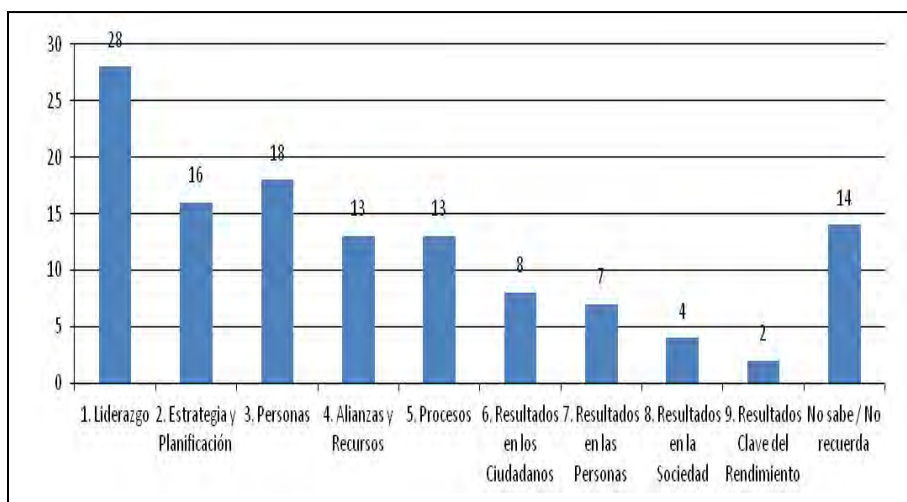
Fuente: Ministerio de Administración Pública, MAP.

En este caso la mayoría de las áreas de mejora identificadas se encuentran en los criterios de resultados, los que representan las fases del ciclo PDCA de “controlar y actuar”, de ahí se deduce que faltan mediciones y evaluaciones o la

ausencia de registros al respecto. Los criterios de resultados representan el efecto o consecuencia que se derivan de los criterios facilitadores y sirven de retroalimentación a los primeros.

GRÁFICO No. 2

CRITERIOS DEL MODELO CAF Y DETECCIÓN DE PUNTOS FUERTES

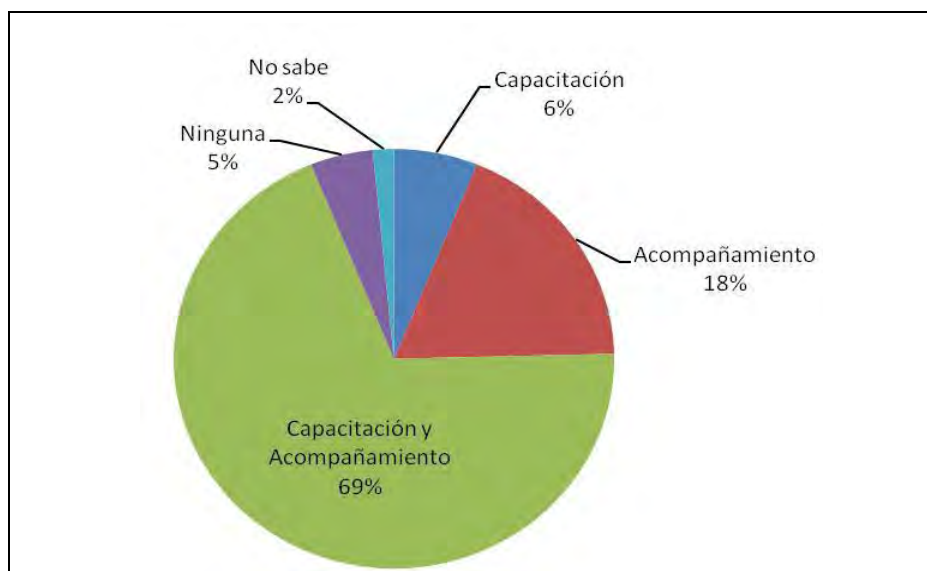


Fuente: Ministerio de Administración Pública, MAP.

Según las instituciones, la mayoría de sus puntos fuertes se encuentran en los criterios facilitadores. Según el ciclo PDCA (planificar, desarrollar, controlar y actuar) las

mayores fortalezas de las instituciones encuestadas se encuentran en las fases de planificación y desarrollo.

GRÁFICO No. 3
EL MAP Y LA COLABORACIÓN REQUERIDA
POR LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS DOMINICANAS

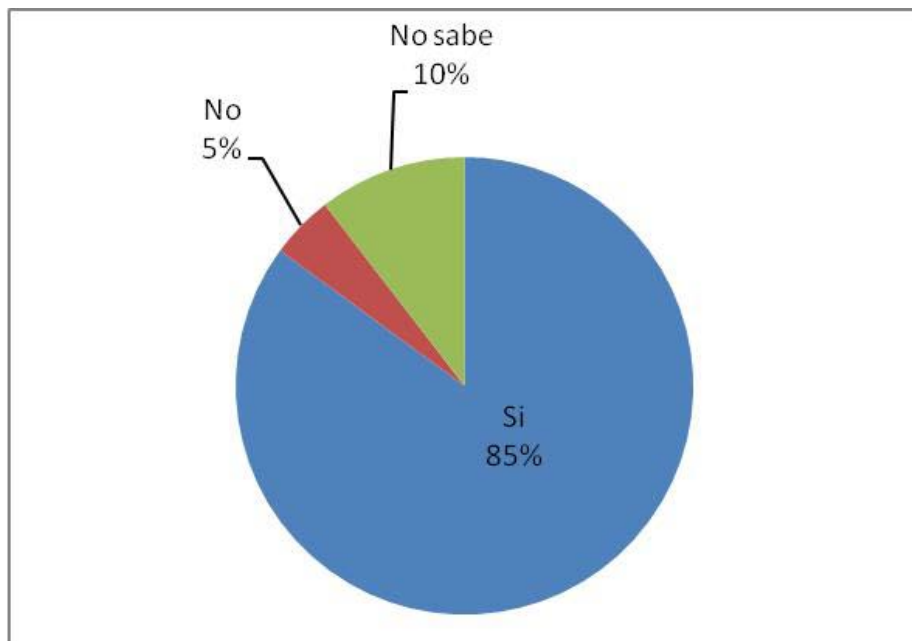


Fuente: Ministerio de Administración Pública, MAP.

Desde el 2005 hasta el 2008 el rol del MAP en la promoción del Modelo CAF se limitaba a capacita-

ción y organización de eventos masivos, todos vinculados al Premio Nacional a la Calidad.

GRÁFICO No. 4
PROYECCIÓN DE APLICACIÓN DEL MODELO CAF



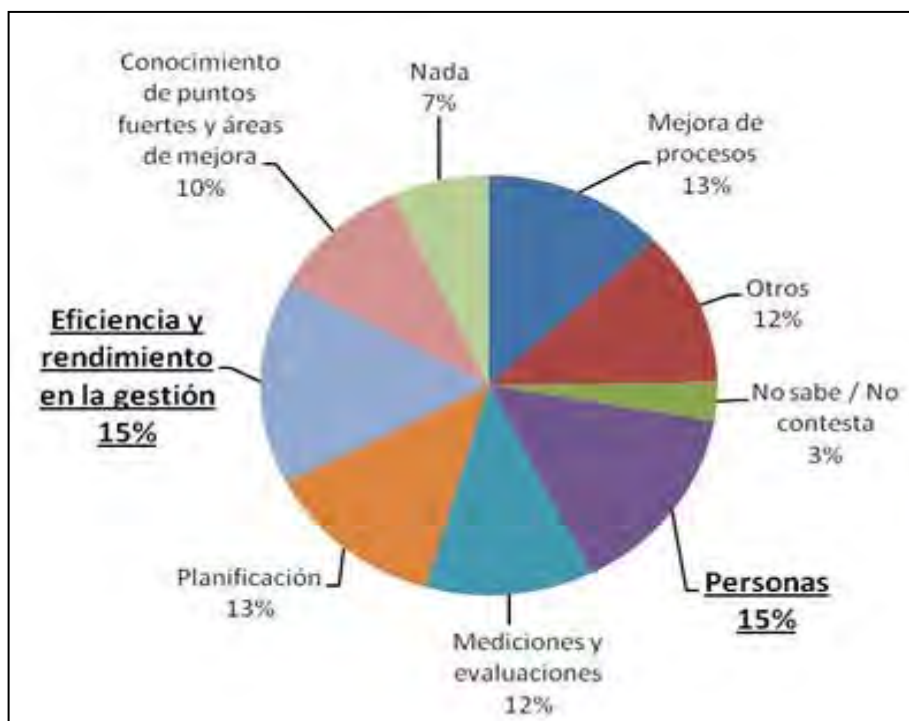
Fuente: Ministerio de Administración Pública, MAP.

Según las respuestas a este aspecto se deduce que la aplicación del Modelo CAF en las instituciones ha tenido un impacto positivo, lo

que queda demostrado cuando un 85% de la muestra indica que continuarán aplicando el CAF para autoevaluarse.

GRÁFICO No. 5

AVANCES EN LA GESTIÓN GRACIAS A LA APLICACIÓN DEL MODELO CAF



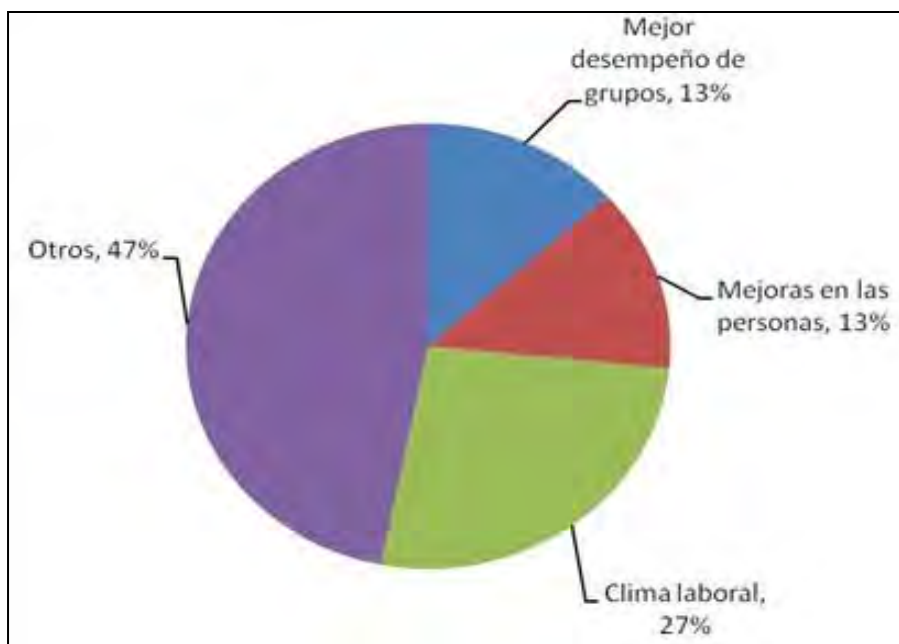
Fuente: Ministerio de Administración Pública, MAP.

Según las instituciones, gracias a la aplicación del Modelo CAF se han podido identificar algunas mejoras, entre las que se destacan: mayor eficiencia y rendimiento en la gestión, tanto a nivel interno como en la prestación del servicio a los usuarios, personas (temas relativos a la gestión de los recursos huma-

nos, mejora de procesos (no se identificaban, medían y controlaban los procesos) y planificación, ya que en muchos casos no existían planes que orientaran la gestión y las acciones a ser ejecutadas, todo esto ha sido mejorado al ser identificado en la autoevaluación CAF.

GRÁFICO No. 6

**AVANCES EN LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS
GRACIAS A LA APLICACIÓN DEL MODELO CAF**



Fuente: Ministerio de Administración Pública, MAP.

Al analizar de forma detenida los avances registrados por las instituciones en lo que respecta a la gestión de los recursos humanos por la aplicación del Modelo CAF, es importante mencionar aquellos temas

en los que se ha identificado mayor impacto: mejoras en el desempeño de los equipos de trabajo y en las personas de forma individual (esto como resultado de implementar las mejoras correspondientes a partir de

los resultados de la autoevaluación del Criterio 3. “Personas”), aplicación de encuestas al personal y mejora del clima laboral, presentándose avances a nivel de ambiente y condiciones de trabajo para los empleados. Otros temas valorados como positivos incluyen: mejoras en las relaciones humanas, mayor motivación del personal, reformas en los procesos de reclutamiento y selección de personal, entre otros, destacando en este sentido el rol del MAP como órgano rector del empleo público en República Dominicana.

Otros resultados

En el ámbito regional estamos sirviendo de referente para otros países que han decidido adoptar el Modelo CAF para la implantación de las autoevaluaciones y los planes de mejora en las instituciones del sector público y como base de sus premios nacionales a la calidad en la administración pública.

Tal es el caso de Guatemala que lanzó su “Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Mejores Prácticas en la Administración Pública de Guatemala”, en fecha 6 de mayo del 2011.

Este premio está fundamentado en el Modelo CAF y se le ha estado brindando asistencia técnica para su desarrollo, ofreciéndoles talleres de capacitación a los diferen-

tes actores del proceso del premio en cuanto al Modelo CAF y la dinámica del propio proceso del premio. Esta asistencia técnica incluyó la capacitación a los equipos de autoevaluación en el uso de la Guía preparada en el MAP para esos fines.

Otros países como Nicaragua y Panamá han manifestado su interés por implantar el Modelo Marco Común de Evaluación CAF en sus Administraciones Públicas.

Bibliografía

Alburquerque, M. (2011). Importancia de los premios a la gestión de la calidad como fuentes de buenas prácticas para la realización de *benchmarking*. V Seminario Compartiendo Buenas Prácticas hacia la Excelencia en la Gestión, Santo Domingo.

Carta Iberoamericana de la Calidad, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, El Salvador. Junio, 2006.

Decreto Presidencial No. 516-05 (2005) *que crea el Premio Nacional a la Calidad y el Reconocimiento a las Prácticas Promisorias en el Sector Público*. Santo Domingo.

_____ No. 211-10 (2010). Santo Domingo, 2010.

- Lugo, M. (2009). *“Incidencia del modelo de gestión de calidad, Marco Común de Evaluación (CAF), en el proceso de profesionalización de la administración pública en República Dominicana”*. Memoria de Grado, Máster en Alta Dirección Pública. FUNGLODE. República Dominicana.
- Ministerio de Administraciones Públicas (2003). Dirección General de Inspección, Simplificación y Calidad de los Servicios. *CAF. El Marco Común de Evaluación. Mejorar una Organización por medio de la Autoevaluación*. Madrid.
- Ministerio de Administraciones Públicas. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas públicas y la Calidad de los Servicios (2007). *CAF. El Marco Común de Evaluación. Mejorar una Organización por medio de la Autoevaluación*. Madrid.
- Saviñón, H. (2011). *“La autoevaluación, una estrategia para mejorar la calidad de los servicios públicos: El caso dominicano.”* XVI Congreso Internacional del CLAD. Paraguay ◇