

La FIIAPP es un instrumento de carácter fundacional para la Acción Exterior en el ámbito de la cooperación internacional para la gobernabilidad democrática y el fortalecimiento institucional, operando en el seno y al servicio del sector público, movilizándolo en el ámbito internacional el “saber hacer” de los funcionarios-empleados públicos y las buenas prácticas existentes en el conjunto de las Administraciones Públicas españolas.

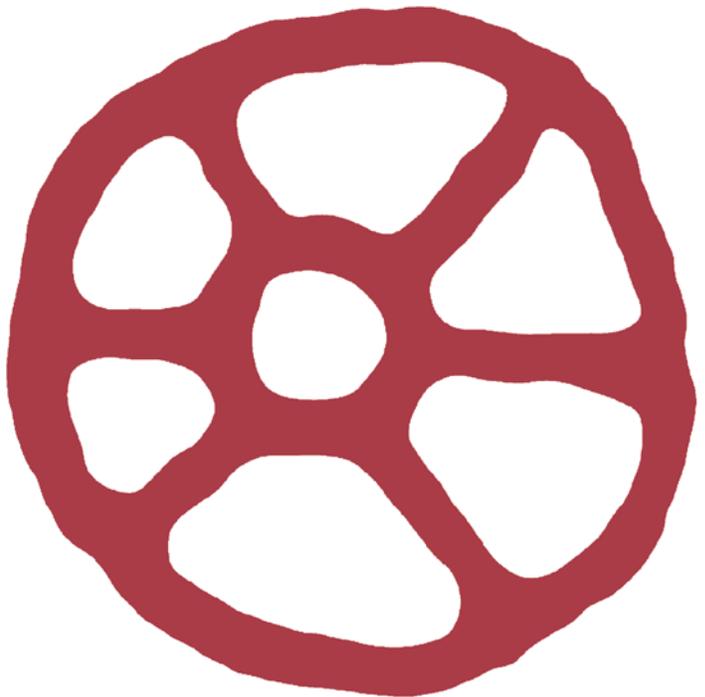
LA AUTOEVALUACIÓN COMO INSTRUMENTO DE MEJORA EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS

MIGUEL A. ALEMANY HARO

JOSÉ MARÍA MENESES CASTILLO

ROCÍO MONTAÑÉS FERNÁNDEZ

GUILLERMO YÁNEZ SÁNCHEZ



COLECCIÓN DOCUMENTOS DE TRABAJO
Herramientas para la mejora de la gestión pública

La implantación de los grupos de mejora en el sector público
Salvador Parrado Díez

La autoevaluación como instrumento de mejora en las organizaciones públicas
Miguel A. Alemany Haro, José María Meneses Castillo, Rocío Montañés Fernández y Guillermo Yáñez Sánchez

Análisis y mejora de procesos en organizaciones públicas
José Antonio Galiano Ibarra, Guillermo Yáñez Sánchez, Emilio Fernández Agüero

La utilización de los Indicadores estadísticos en la formulación de las políticas públicas

Coordinación de los trabajos: Salvador Parrado Díez y Departamento Técnico – FIIAPP

La autoevaluación como instrumento de mejora en las organizaciones públicas

© Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), 2007

© Miguel A. Alemany Haro, José María Meneses Castillo, Rocío Montañés Fernández
y Guillermo Yáñez Sánchez, 2007

ISBN: 978-84-8198-709-6
Depósito Legal: M-xxxxx

Edición a cargo de CYAN, Proyectos y Producciones Editoriales, S.A.

Prólogo	9
Introducción	11
1. Las características fundamentales del modelo	15
1. Razones para la utilización del modelo	15
2. Estructura del modelo	17
3. El sistema de puntuación	24
4. Presentación de los casos de aplicación del CAF	25
2. Razones para implantar el CAF y la cuestión del liderazgo	29
1. ¿Por qué se adopta el CAF?	29
2. El papel del liderazgo en la implantación del CAF	33
3. Organizándose para implantar el CAF	35
1. El equipo responsable de la implantación	35
2. Participación de asesores externos	40
3. Formación impartida a los miembros del equipo de autoevaluación	42
4. El papel del proceso de comunicación en la implantación de la herramienta	43
5. La adaptación de la herramienta a la organización	47
6. Cronograma de implantación del CAF. Duración y fases del proceso	47
4. El ejercicio de autoevaluación	53
1. Fase de autoevaluación	53
2. La puntuación en CAF	58
3. La identificación de los puntos fuertes y áreas de mejora de la organización	65
4. La reedición del ejercicio de autoevaluación	68

5. Análisis y plan de acción	71
1. Análisis	73
2. La priorización y la selección de objetivos de mejora	73
3. La selección de los objetivos de mejora	80
4. Elaboración del plan de mejora	85
5. Evaluación del plan de mejora	87
6. Valoración de la herramienta CAF	91
1. Indicadores de éxito	91
2. Beneficios obtenidos	92
3. Lecciones aprendidas y recomendaciones.	93
4. Principales obstáculos superados en la implantación del CAF	94
5. Costes del proceso	95
6. Buenas prácticas y <i>benchmarking / benchlearning</i>	96
7. Sostenibilidad del proceso y viabilidad. Aplicación del CAF en organizaciones de tamaño reducido	96
8. El CAF y el Cuadro de Mando Integral	97
9. La aplicación del CAF en otros países	99
Bibliografía	101
Anexos 103	
Anexo 1. Anexo 1. Programa del curso de formación del CAF impartido por el Ayuntamiento de Madrid	103
Anexo 2. Ejemplos de evidencias en las tres organizaciones	104
Anexo 3. Puntos fuertes y áreas de mejora identificados en las tres organizaciones	106
Índice de ilustraciones y tablas	117

La FIIAPP desarrolla desde hace años trabajos de investigación y análisis aplicado con el objeto de generar insumos que sirvan de referente para fortalecer las actuaciones de las instituciones públicas y la promoción de la gobernanza democrática en los países donde actúa la cooperación española.

En esta ocasión se ha querido presentar una nueva colección de trabajos realizada con el objeto de divulgar y hacer extensivas las experiencias de determinadas Administraciones Públicas en la utilización de herramientas de mejora de la gestión pública.

La colección está compuesta por cuatro documentos en los que se presentan las características generales del Marco Común de Autoevaluación (CAF), la implantación de los grupos de mejora, el análisis y simplificación de procesos y la utilización de indicadores estadísticos para la toma de decisiones.

En los documentos se analizan los elementos básicos de cada una de las herramientas seleccionadas y la forma en la que han sido aplicadas en Administraciones Públicas tan diversas como los ayuntamientos de Elche, Madrid, Santiago de Compostela, Talavera de la Reina, la Diputación Provincial de Soria y el Gobierno de Colombia.

Estos trabajos plantean una reflexión sobre las ventajas e inconvenientes que supone apartarse de los cánones establecidos por las distintas metodologías de los instrumentos para facilitar su aplicación en Administraciones y realidades concretas. De igual forma, analizan los diferentes aspectos que pueden incidir en la implantación de los instrumentos de mejora y, en especial, aquellos que determinan su éxito o fracaso.

El fortalecimiento, mejora y modernización de las Administraciones Públicas son retos que no sólo se limitan al conocimiento teórico de determinados instrumentos o a su aplicación mimética. Por el contrario, requieren la generación de un conocimiento progresivo del que se puedan extraer aquellas experiencias o prácticas que realmente contribuyen a la eficacia, eficiencia y calidad en la gestión pública.

En este sentido, esta colección representa una nueva aportación que la FIIAPP pone a disposición de todos los actores e instituciones de la Administración Pública española, así como de las personas interesadas en acceder al conocimiento público sobre las experiencias en el fortalecimiento, mejora y modernización de las Administraciones Públicas.

En el momento de afrontar la elaboración de esta guía nos surgen cuestiones y dudas que se asemejan a aquellas que nos aparecieron en el momento en que comenzamos a pensar en realizar un proceso de autoevaluación en las organizaciones en las que desarrollamos nuestro trabajo. Por ello resulta conveniente hacer una primera reflexión sobre este documento puesto que, sin perjuicio del rigor formal y académico con el que ha sido realizado, tiene también un componente de algo tan de moda en el sector televisivo como son los *reality show*, ya que el relato de las tres experiencias por sus protagonistas hace que el documento permita visualizar de primera mano la gestación, la realización y los resultados alcanzados en este viaje a la calidad.

Esta cercanía a la realidad de los procesos nos permite ofrecer una serie de elementos subjetivos que servirán de ayuda a aquellas personas que se encuentren en circunstancias similares, permitiéndoles adentrarse en los aspectos más íntimos del proceso, y ayudándoles, en consecuencia, a sortear todos los fantasmas que suelen acompañar en este tipo de proyectos.

Como primer elemento, adelantamos a todos los usuarios de este documento que la realización de una autoevaluación en una organización pública no está exenta de numerosos interrogantes, no solamente respecto al proceso formal en sí mismo, sino también por lo que se refiere a algo tan básico como su propia validez o eficacia.

Incluso aunque se cuente con el pleno convencimiento de que desde el exterior se os vea como pequeños extraterrestres que tratan de hacer cosas extrañas en una organización poco permeable a las novedades y muy dada a rutinas reglamentistas; aunque os asalten dudas de carácter básico o incluso primario sobre la validez de lo que estáis haciendo, no cejéis en vuestro empeño. No os quepa la menor duda de que el viaje merece la pena y se producirán resultados positivos en vuestras organizaciones.

Un viaje a la calidad es una experiencia con un alto grado de espiritualidad ya que comporta grandes dosis de reflexión, contrición y propósitos de enmienda que en términos

científicos llamaremos de otro modo, pero que, en definitiva, nos lleva a reflexionar sobre cómo actúan nuestras organizaciones, cuáles son sus elementos positivos, cuáles son aquéllos que no funcionan y, en consecuencia, debemos corregir, y todo ello orientado, única y exclusivamente, hacia el servicio a los demás, a los ciudadanos a los que se deben nuestras organizaciones.

No debemos perder en ningún momento esta perspectiva, ya que desde ella numerosos obstáculos o trabas que pueden surgir y hacer dudar del proceso pueden ser vencidos. No debéis olvidar que os encontraréis sumergidos en un proceso de reflexión, que en sí mismo es bueno. Por tanto, aunque los resultados esperados no se produzcan, el mero hecho de haberlo pasado habrá merecido la pena. Os habrá ayudado a adquirir unas competencias que os permitirán, sin lugar a dudas, conocer mejor vuestras organizaciones y conocer mejor vuestros roles. De esta forma se podrá desarrollar el trabajo de una manera más adecuada.

Por todo lo anterior, resulta aconsejable iniciar este viaje en cualquier caso, con independencia del grado de madurez de la organización, ya que siempre aportará elementos positivos para la organización en mayor o menor medida. Será el tipo de herramienta o vehículo a utilizar el que deberá estar ajustado al nivel de desarrollo organizativo en el que os encontréis.

Un segundo elemento es que hemos realizado la autoevaluación con la misma herramienta (CAF – Common Assessment Framework). Nuestras experiencias tienen en común la herramienta utilizada, lo que os permitirá conocer la misma desde distintas ópticas, en organizaciones de distintas características. Podréis comprobar, en consecuencia, la adecuación del sistema CAF como vehículo para viajar hacia la calidad con independencia del tamaño, de las peculiaridades o de las características de vuestras organizaciones, ya que su versatilidad hace que se adapte a todos los tipos de entidades públicas.

Nos encontramos ante una metodología pensada, creada y experimentada exclusivamente para el ámbito público, por lo que reúne las cualidades necesarias para satisfacer las necesidades de un proceso de autoevaluación en las Administraciones Públicas, especialmente cuando una organización inicia la senda de la calidad. Sin perjuicio de su terminología algo farragosa, al igual que las de otras metodologías, su simplicidad y dosis de sentido común hacen que se pueda manejar sin excesivas complejidades mediante una pequeña formación y el sorteo de los obstáculos psicológicos que a muchos de nosotros nos producirá el hecho de pensar en aplicar una herramienta de estas características.

En definitiva, con esta guía pretendemos haceros partícipes de nuestras experiencias en la implantación del sistema de autoevaluación CAF en nuestras organizaciones para que os animéis a iniciar un proceso similar.

Vaya pues nuestro ánimo para todos los que sintáis el deseo o la necesidad de embarcaros en un viaje de estas características, del que sin lugar a dudas, no llegaréis indiferentes, ya que os proporcionará una serie de vivencias y conocimientos para abordar la mejora continua en vuestras organizaciones.

1. Razones para la utilización del modelo

El modelo CAF (Common Assessment Framework) es una herramienta de análisis organizativo creada expresamente para las organizaciones públicas. Las Administraciones Públicas se mueven tradicionalmente alejadas de las realidades organizativas del sector privado por considerar que sus objetivos, fines, composición y procedimientos son considerablemente distintos. Este argumento se encuentra avalado por el hecho diferencial de no perseguir un fin lucrativo y por la inexistencia de una cuenta de pérdidas y ganancias. Esto lleva a obviar una gran parte de los instrumentos y las herramientas empleados por las empresas privadas.

El CAF, empleado sistemáticamente, permite a las organizaciones públicas iniciarse en un proceso de mejora continua que, sin duda, redundará en su beneficio y, en consecuencia, en los receptores de sus servicios. Su utilización permite, entre otras cuestiones, las siguientes:

- Conocer los puntos fuertes y las áreas de mejora de la organización.
- Conocer la percepción que de la propia organización tienen sus miembros.
- Conocer el grado de satisfacción de las personas que se relacionan con ella.
- Obtener una mayor implicación de todos los estamentos de la organización.
- Facilitar los procesos de cambio.
- Iniciar el viaje de la mejora continua.

Estos beneficios no son exclusivos de la herramienta CAF, al existir otros instrumentos que permiten obtener los mismos resultados. Por ello, se expondrán las causas por las que recomendamos el empleo del CAF a aquellas organizaciones públicas que quieran iniciar la andadura hacia la calidad:

- El instrumento está concebido para el sector público, por lo que se adapta a las características de las Administraciones Públicas.

- Bajos costes de ejecución. La utilización es gratuita al ser de dominio público. El desarrollo es relativamente sencillo, por lo que su puesta en marcha no necesita de asistencia externa a la organización.
- Los criterios empleados son de general aceptación en las Administraciones de los Estados democráticos.
- Se desarrolla mediante la evaluación de los datos propios de la organización.
- Válido para todo tipo de organizaciones.
- Puede ser utilizado en toda la organización o en partes de la misma.
- Permite conocer la evolución de la organización cuando se realiza de forma sistemática.
- Mediante la utilización de indicadores se puede comparar dentro de la propia organización y con otras organizaciones de características similares.
- Facilita destreza en los procesos de autoevaluación, de modo que la organización puede manejar otros instrumentos más complejos.

El CAF es una iniciativa europea que surge de la necesidad detectada en el seno de la Unión Europea de difundir y normalizar el empleo de estos instrumentos como elemento esencial para que las organizaciones públicas asuman el compromiso con la gestión de la calidad.

Durante la presidencia austriaca del segundo semestre del año 1998 se plasmó oficialmente la voluntad de acometer dicha iniciativa. El desarrollo, de lo que se dio en llamar Common Assessment Framework, fue encomendado al grupo de trabajo CAF bajo la supervisión de un grupo de coordinación compuesto por dieciséis representantes (quince nacionales y uno en representación de la Comisión Europea).

La ejecución de dichos trabajos se desarrolló bajo diversas presidencias europeas sobre la base de una serie de análisis desarrollados conjuntamente por EFQM (European Foundation for Quality Management), Academia Speyer (Instituto Alemán de Ciencias de la Administración) y EIPA (European Institute for Public Administration) y su versión final se presentó en el año 2000 durante el desarrollo de la Primera Conferencia de Calidad para las Administraciones Públicas de la Unión Europea, celebrada en el mes de mayo de dicho año en Lisboa.

Durante el año 2002 se procedió a una evaluación del modelo, según las experiencias desarrolladas mediante su utilización durante los años 2000 y 2001. De esta evaluación resultó una nueva versión, que introdujo una serie de modificaciones y que fue objeto de presentación durante la Segunda Conferencia de Calidad para las Administraciones Públicas de la Unión Europea que tuvo lugar en el mes de octubre en Dinamarca.

Con el fin de conjugar los hechos de facilitar la continuidad en el desarrollo de la calidad en aquellas organizaciones que ya la venían practicando y de facilitar a los principiantes su incorporación a la misma sin grandes dificultades, los autores del modelo

CAF establecieron una estructura similar, pero simplificada, a la del modelo EFQM, normalmente utilizado hasta el momento.

2. Estructura del modelo

El CAF se divide en nueve elementos, normalmente llamados “Criterios”, determinantes a la hora de realizar en profundidad un análisis organizativo.

Ilustración 1. Estructura del modelo CAF



Los cinco primeros criterios, llamados “Agentes Facilitadores”, se refieren a aquellos elementos que “facilitan” o permiten la consecución de los resultados. Estos criterios facilitadores son:

- El liderazgo.
- La estrategia y la planificación.
- Los recursos humanos.
- Las alianzas y los recursos.
- Los procesos y el cambio.

Inciden en el estudio de aspectos esenciales a toda organización, por cuanto que determinan su configuración, forma de actuación y, en definitiva, su identidad cultural entre las distintas opciones organizativas existentes.

Los cuatro criterios restantes se incluyen en el área de los “Resultados”:

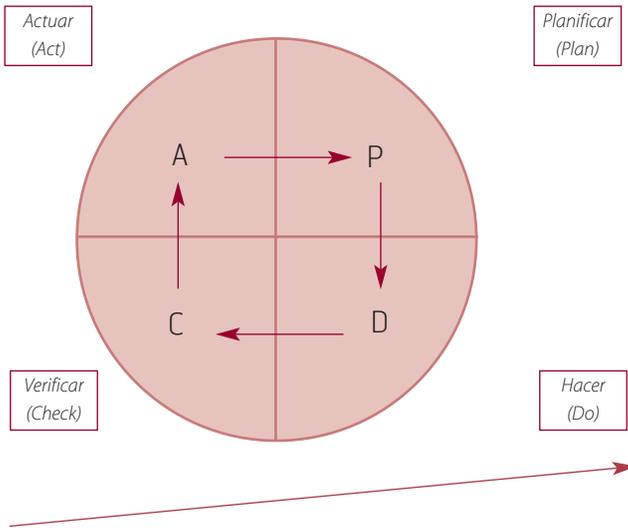
- En los ciudadanos.
- En las personas.
- En la sociedad.
- En el rendimiento.

Se refieren al estudio de los productos de las distintas acciones organizativas. Se puede, por tanto, comprobar en qué medida influyen los líderes, la estrategia, la planificación, los empleados, los aliados, los recursos y los procesos en los resultados obtenidos.

Para determinar el grado de asunción de determinados valores por parte de una organización, se procede a la identificación de las llamadas “Evidencias”, que consisten en aquellas acciones que son realizadas por la organización y que pueden ser valoradas por los criterios y los subcriterios.

Al tratarse de un sistema de evaluación por evidencias (datos de la realidad) (véase epígrafe 1.3.), el equipo de evaluación (grupo de personas encargadas de ejecutar el proceso) debe inventariar todas las actuaciones de la organización susceptibles de valoración conforme a los principios recogidos en los subcriterios, que a su vez sirven para definir los criterios.

Ilustración 2. EL ciclo PDCA



Para una correcta comprensión del CAF es necesario tener en cuenta el ciclo PDCA o rueda de Deming, ya que la autoevaluación por sí sola no permite conseguir una mejora de la organización. La autoevaluación ofrece un diagnóstico de cómo se encuentra la organización en cada uno de los elementos que componen el ciclo PDCA y permite, en consecuencia, dar una vuelta más a la rueda y avanzar de manera continua en procesos de mejora de la organización.

A continuación se expone de forma sucinta cada uno de los distintos criterios de agentes facilitadores y resultados.

Criterio 1. Liderazgo

Se entiende por liderazgo la forma en la que los directivos:

- Desarrollan y facilitan la consecución de la misión y la visión de una organización del sector público.
- Desarrollan los valores necesarios para alcanzar el éxito a largo plazo e implantan estos valores en la organización mediante las acciones y los comportamientos adecuados.
- Se implican personalmente en asegurar que el sistema de gestión de la organización se desarrolla e implanta.

Las organizaciones públicas deben distinguir entre el papel desempeñado por los políticos y el de sus directivos, ya que la autoevaluación debe referirse a la función gestora y su interacción con la función política.

El CAF no evalúa la “calidad” de las políticas públicas, sino la gestión directiva de una organización y el modo en que se planifica y documenta esa gestión en términos de análisis, exploración de perspectivas y planificación estratégica.

Los directivos de una organización pública deben normalmente trabajar para alcanzar objetivos orientados a los ciudadanos, sin olvidar los objetivos políticos o relacionados con otros grupos específicos de actores interesados.

Un elemento clave en la evaluación del liderazgo de la organización es que los líderes tienen que demostrar una clara comprensión de quiénes son sus distintos clientes, sus demandas y cómo conjugar dichas demandas con los imperativos políticos, manifestando un claro compromiso con los clientes/ciudadanos así como con otros interesados.

Los subcriterios del liderazgo son los siguientes:

1. Dar una orientación a la organización: desarrollar y comunicar la misión, la visión y los valores.

2. Desarrollar e implantar un sistema para gestionar la organización.
3. Motivar y apoyar a las personas de la organización y actuar como modelo.
4. Gestionar las relaciones con el nivel político y con otros interesados.

La misión es la razón de ser o finalidad de nuestra organización, el marco de referencia para la toma de decisiones al aportar los elementos necesarios para conocer qué hacemos, cómo lo hacemos, para quién lo hacemos y qué perseguimos con lo que hacemos. Cuando la misión es compartida y consensuada, se puede obtener el compromiso de todos los sectores interesados.

La visión es un elemento utópico al definir aquello que nos gustaría ser o en lo que nos gustaría transformar nuestra organización. Representa el futuro y por ello supone un elemento motivador para los componentes de la misma.

Los valores son los principios que guían las actuaciones tanto de la organización como de los distintos elementos individuales que la componen. Configuran el ideario que inspirará las actuaciones organizativas.

Criterio 2. Estrategia y planificación

Este segundo factor de la evaluación ayuda a comprobar cómo la organización implanta su misión y visión mediante una estrategia claramente centrada en todos los grupos de interés y apoyada por políticas, planes, objetivos, metas y procesos relevantes. Los subcriterios del criterio 2 son los siguientes:

1. Recoger información relativa a las necesidades presentes y futuras de los interesados.
2. Desarrollar, revisar y actualizar la estrategia y la planificación.
3. Implantar la estrategia y la planificación en toda la organización.

Analiza cómo la organización es capaz de transformar su visión y misión en planes de acción estratégicamente concebidos e involucrando a todos los interesados. Para que la estrategia sea efectiva deberá ser comunicada a toda la organización.

Criterio 3. Gestión de los recursos humanos

Examina la manera en la que la organización gestiona, desarrolla y se beneficia del potencial y de los conocimientos de las personas que forman parte de la misma, tanto a nivel individual, a nivel de equipos como a nivel de la propia organización considerada en su conjunto. Asimismo, examina cómo es capaz de organizar esas actividades en beneficio de su política, de su estrategia y de la eficacia del propio personal.

De este modo, las organizaciones pueden ser conscientes de todas las restricciones a su libertad de acción derivadas del marco legal aplicable (política salarial pública,

empleo público...) y de la necesidad de buscar elementos para lograr optimizar los potenciales de su personal en un marco de restricciones impuestas. Los subcriterios del criterio se señalan a continuación:

1. Planificar, gestionar y mejorar los recursos humanos en relación con la estrategia y la planificación general de la organización.
2. Identificar, desarrollar y aprovechar las capacidades de los empleados en consonancia con los objetivos y las metas individuales, de los equipos y de la organización.
3. Involucrar a los empleados por medio del diálogo y la asunción de responsabilidades.

Criterio 4. Alianzas y recursos

Estudia la manera en que los recursos internos (especialmente financieros) y las alianzas son gestionados por la organización para apoyar su estrategia y conseguir unos resultados eficaces en sus procesos.

En cuanto a las alianzas, las organizaciones públicas mantienen relaciones complejas con otras organizaciones públicas y privadas. Además, deben considerar también como asociados a los ciudadanos/clientes. La buena gestión de esas relaciones es un elemento esencial para la consecución de sus objetivos. Los subcriterios que integran el criterio 4 son los siguientes:

1. Desarrollar e implantar relaciones clave de asociación.
2. Desarrollar y establecer alianzas con los clientes/ciudadanos.
3. Gestionar el conocimiento.
4. Gestionar las finanzas.
5. Gestionar la tecnología.
6. Gestionar edificios y otros activos.

Criterio 5. Gestión de los procesos y del cambio

Estudia cómo la organización gestiona, mejora y desarrolla sus procesos con el fin de mantener y renovar su estrategia y planificación siempre dando entera satisfacción tanto a los clientes como a otros grupos de interés.

Los procesos en las organizaciones públicas presentan una gran diversidad, desde la regulación de actividades abstractas hasta actividades muy concretas, por lo que éstas deben de ser capaces de identificar los procesos clave para la obtención de los resultados esperados. En todo caso, en la identificación de estos procesos clave y su consecuente evaluación y mejora debe considerarse cómo contribuyen a que la organización cumpla con su misión. Los subcriterios que integran este criterio son los siguientes:

1. Identificar, diseñar, gestionar y mejorar los procesos.
2. Desarrollar y prestar servicios y productos con la participación de los clientes/ciudadanos.
3. Planificar y gestionar la modernización y la innovación.

Criterio 6. Resultados orientados a los clientes / ciudadanos

A partir del criterio 6 se analizan los resultados, es decir, los productos (*outputs*) y los impactos (*outcomes*) de la organización en el entorno. El criterio 6 analiza los resultados alcanzados por la organización en relación con el grado de satisfacción de sus clientes externos e internos con la imagen global de la organización, los productos y servicios que presta, la transparencia y las fórmulas de participación. Este criterio está formado por dos subcriterios:

1. Resultados de las mediciones de la satisfacción de los clientes/ciudadanos.
2. Indicadores utilizados para medir los resultados en los clientes/ciudadanos.

Criterio 7. Resultados en las personas

Analiza los resultados de la organización en relación con la satisfacción de las personas que la componen. Se deben tener en cuenta las siguientes cuestiones:

- Las personas de la organización son todos los empleados de la misma y aquellas otras que directa o indirectamente están al servicio de los clientes/ciudadanos.
- Debe referirse a la satisfacción de todas las personas de la organización y debe enlazarse con el criterio de gestión de recursos humanos.
- Las restricciones externas a menudo limitan la libertad de la organización en este ámbito. Por lo tanto, deberían exponerse claramente dichas restricciones y los esfuerzos de la organización para tratar de influir sobre ellas. Las mediciones deberán, pues, centrar su atención en las áreas sobre las cuales la organización tiene libertad para actuar.
- Es importante para todas las organizaciones públicas conocer directamente los resultados en las personas en cuestiones como las siguientes: la imagen que los empleados tienen de la organización, de su misión, de las condiciones ambientales de trabajo, de la dirección de la organización, de los sistemas de gestión y de los productos y servicios que presta la organización.
- Igualmente deberán conocerse los resultados relativos al desarrollo de la carrera profesional, y al desarrollo de las capacidades del personal.

Los dos subcriterios del criterio 7 son los siguientes:

1. Resultados de las mediciones de la satisfacción y la motivación de las personas.
2. Indicadores de los resultados en las personas

Criterio 8. Resultados en la sociedad

Se refiere a los resultados que la organización está alcanzando para satisfacer las expectativas de la comunidad. Igualmente se contemplan sus relaciones con las autoridades y otros órganos que afecten y regulen sus actividades. Este criterio mide el impacto de la organización en la sociedad al margen de su actividad principal o mandato legal. Los subcriterios se mencionan a continuación:

1. Resultados del rendimiento social.
2. Resultados del rendimiento medioambiental.

Criterio 9. Resultados clave del rendimiento

Analiza qué resultados está obteniendo la organización en relación con sus fines y objetivos específicos y con la satisfacción de las necesidades y expectativas de todos aquellos que tengan un interés en la organización.

Los resultados clave del rendimiento se refieren a todos aquellos logros que la organización haya determinado que son esenciales y necesarios para el éxito de la organización a corto y largo plazo. Los resultados clave del rendimiento son medidas de la eficacia y la eficiencia o de la prestación de servicios o productos, de los fines y de los objetivos, incluyendo las metas específicas políticamente determinadas. Estas medidas serán tanto de tipo financiero como no financiero, y muchas de ellas estarán estrechamente conectadas con la política y la estrategia y con los procesos críticos.

Los resultados se refieren a las mediciones del rendimiento de la organización con respecto a la consecución de los fines y los efectos de las actividades clave (eficacia) así como en relación con el funcionamiento interno de la organización. Asimismo, pueden incluir mediciones del rendimiento de la organización en cuanto al uso racional y económico que hace de sus recursos financieros y al uso eficiente de los mismos.

Sus subcriterios son los siguientes:

1. Consecución de los objetivos.
2. Rendimiento financiero.

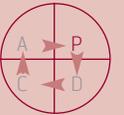
Durante el proceso de autoevaluación es fundamental reflexionar sobre todos los elementos existentes en la organización en relación con todos y cada uno de los subcriterios para lo que es aconsejable la recogida de datos objetivos (evidencia empírica) sobre las actividades y los resultados de la organización. Estas evidencias soportan la veracidad de los planteamientos y pueden ser obtenidas mediante pruebas documentales, observaciones o el consenso.

3. El sistema de puntuación

Una vez efectuado el proceso de autoevaluación e identificados las iniciativas, los indicadores, los puntos fuertes y los puntos débiles, el equipo debe atribuir una puntuación a cada subcriterio. Cada criterio tiene seis niveles de puntuación (0 a 5) que deben estar referidos al ciclo PDCA, pues la autoevaluación facilita un diagnóstico de cómo se encuentra la organización en cada uno de los elementos que componen el ciclo. La autoevaluación no constituye en sí misma un proceso de mejora continua. En el apartado 5.3.5 se explica en detalle cómo puntuar.

3.1. Agentes facilitadores

Ilustración 3. Panel de evaluación de agentes facilitadores

0		Sin evidencia o evidencia anecdótica de un enfoque
1		Se ha planificado un enfoque
2		Se ha planificado e implantado un enfoque
3		Se ha planificado, implantado y revisado un enfoque
4		Se ha planificado, implantado y revisado un enfoque según los datos de <i>benchmarking</i> (*) y se ha ajustado consecuentemente (*) Organizaciones de referencia para su buena gestión
5		Se ha planificado, implantado y revisado un enfoque según los datos de <i>benchmarking</i> y se ha ajustado e integrado plenamente en la organización. Proceso permanente

3.2. Resultados

Ilustración 4. Panel de evaluación de resultados

0	No se han medido resultados
1	Los resultados clave se han medido y muestran tendencias negativas o estacionarias
2	Los resultados muestran un progreso modesto
3	Los resultados muestran un progreso sustancial
4	Se han alcanzado excelentes resultados y se han hecho comparaciones positivas con los objetivos propios
5	Se han alcanzado excelentes resultados, se han hecho comparaciones positivas con los objetivos propios y con organizaciones de referencia (<i>benchmarking</i>)

4. Presentación de los casos de aplicación del CAF

El CAF es un instrumento válido para todo tipo de Administraciones Públicas y puede ser empleado para evaluar toda la organización o sólo una parte. Las distintas experiencias relacionadas en el presente trabajo tienen características distintas tanto en su concepción jurídica como en su tamaño:

- Ayuntamiento de Madrid, capital del Estado español, con una población próxima a los tres millones de habitantes, una estructura administrativa formada por cerca de treinta mil empleados y un presupuesto anual consolidado, para el año 2006, de 5.045.329.864 euros.
- Ayuntamiento de Santiago de Compostela, capital de la provincia de A Coruña y de la Comunidad Autónoma de Galicia, con una población de 93.903 habitantes, una estructura administrativa formada por 781 empleados y un presupuesto anual de 99.537.930.
- Diputación Provincial de Soria¹ con una población de más de 92.000 habitantes repartidos en más de 180 municipios, una estructura administrativa formada por más de 500 empleados y un presupuesto anual de más de 62.000.000 euros.

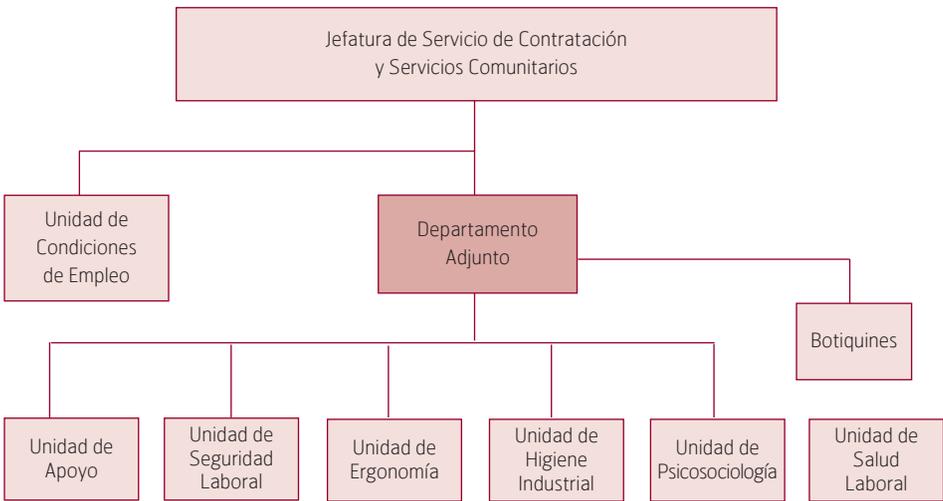
1. Las diputaciones son Administraciones competentes territorialmente sobre las provincias y sus acciones se dirigen básicamente a complementar la prestación de servicios públicos municipales en los pequeños ayuntamientos.

El CAF se aplicó exclusivamente en una parte del Ayuntamiento de Madrid, en el Servicio de Prevención. Esta unidad administrativa, con rango de Subdirección General, se integra en la Dirección General de Relaciones Laborales y es la responsable de la prevención de los riesgos laborales en el Ayuntamiento de Madrid y en sus Organismos Autónomos.

Dentro del Servicio de Prevención coexisten dos procesos estratégicos, un proceso de control de la salud de los trabajadores y otro de prevención de riesgos laborales. Anualmente se realizan más de 10.000 reconocimientos médicos y más de 150 evaluaciones e informes de los diferentes riesgos.

Su estructura organizativa responde a un criterio funcional, a partir de las diferentes especialidades preventivas que marca la legislación de prevención de riesgos laborales. En el año 2006 contaba con un presupuesto 4.764.882 euros y 106 trabajadores.

Ilustración 5. Organigrama de la Subdirección General de Prevención del Ayuntamiento de Madrid



La aplicación del CAF se realizó en un momento de importantes cambios en la Subdirección General y constituyó, en términos generales, su primera incursión en el mundo de la calidad, sin perjuicio de cierta experiencia en la aplicación de protocolos normalizados relacionados sobre todo con la salud laboral.

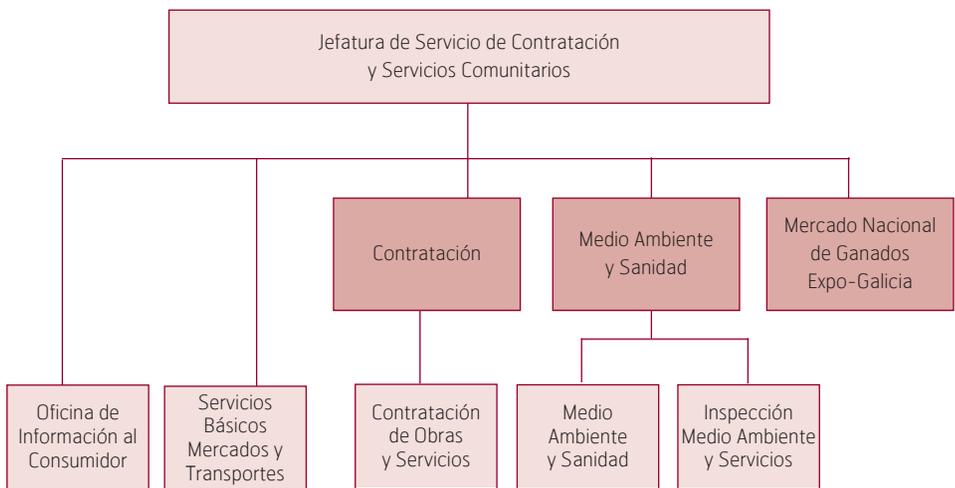
En el Ayuntamiento de Madrid, en el momento de la implantación del CAF existía una unidad específica generalista cuyos cometidos eran la gestión de la calidad y demás temas afines.

Santiago de Compostela, capital de la comunidad autónoma gallega, está situada a una altitud de 400 metros en el interior de la provincia de A Coruña. Esta ciudad constituye un nudo clave en la articulación del eje atlántico y en las relaciones costa-interior, toda vez que es la ciudad gallega con mayor índice de centralidad, lo que supone importantes ventajas competitivas en el desarrollo de funciones administrativas, universitarias, culturales y de servicios. El carácter de centro cultural, turístico y religioso internacional ha otorgado a esta ciudad de 223 km² unas oportunidades muy superiores a las que corresponden a su tamaño urbano.

El equipo de gobierno del Ayuntamiento de Santiago de Compostela decidió implantar un modelo de gestión de calidad, comenzando por el área de contratación y servicios comunitarios, que se consideró idóneo ya que en el concurren determinados elementos considerados como factores de éxito de la iniciativa.

Esta unidad estaba compuesta, en el momento de iniciarse el estudio, por 31 personas.

Ilustración 6. Organigrama del Servicio de Contratación del Ayuntamiento de Santiago



Por una parte, se trata de un departamento de carácter transversal dentro de la organización, que desarrolla una actividad competencial muy variada que afecta a un volumen importante de usuarios, y por otra, está integrado por un equipo de profesionales muy cohesionado y con un alto nivel de convicción de la necesidad de llevar a cabo un cambio de cultura en la organización.

Dentro de esta etapa de planificación, la Alcaldía creó el Comité de Calidad integrado por los concejales delegados de Infraestructuras, Medio Ambiente, Sanidad, Reforma Administrativa y el director del Proyecto CAF.

La evaluación, utilizando la herramienta CAF, se ha realizado únicamente en la Sección de Contratación y Patrimonio de la Diputación Provincial de Soria, como continuación a otras actuaciones de mejora que se han venido desarrollando desde el año 2001. La Diputación continúa siendo una Administración tradicional dominada por una forma de gestión burocrática y administrativa que no cuenta con una unidad interna encargada de la calidad y la modernización de sus sistemas de gestión.

Desde el año 2001 la Sección ha estado trabajando en modernizar su gestión. De una forma espontánea y voluntaria, motivada por el buen clima laboral existente, el personal de la Sección comenzó a estudiar los problemas que tenían a la hora de gestionar sus tareas y a buscar soluciones.

Durante ese periodo sus procesos de trabajo más demandados han sido mejorados, asegurándose en una primera instancia que los mismos cumplieran buena parte del procedimiento legalmente establecido. Mediante el uso de soluciones tecnológicas adecuadas para la gestión de procesos se ha conseguido tramitar más solicitudes y más rápidamente y actualmente, se puede facilitar con prontitud información apropiada, fiable y segura de expedientes de contratación desde el año 2002.

Determinadas soluciones desarrolladas en la Sección para la mejora de la gestión han sido implantadas con éxito en toda la organización y se consiguió el reconocimiento público y la buena reputación para la Diputación Provincial de Soria, obteniendo el premio a la mejor práctica desarrollada por la Sección en la Administración Local de Castilla y León en el año 2004.

1. ¿Por qué se adopta el CAF?

El informe 2005 de la EIPA sobre el uso del CAF nos indica que las principales razones que aducen las organizaciones que han implantado CAF son, entre otras, las siguientes:

- Para identificar las áreas de mejora y puntos fuertes de la organización.
- Para desarrollar una sensibilidad en temas de calidad.
- Para involucrar a las personas de la organización en la gestión y para motivarlas.
- Como diagnóstico previo al proceso de planificación estratégica.
- Para facilitar el intercambio de puntos de vista sobre la organización.

A continuación se exponen las razones que condujeron a las distintas organizaciones aquí analizadas a implantar el CAF.

La necesidad de mejorar determinados servicios prestados a los trabajadores, las relaciones con las organizaciones sindicales, el clima laboral de la organización y la percepción que los trabajadores tenían de la misma aconsejaron la necesidad de acometer un proceso de reflexión y mejora en el Servicio de Prevención del Ayuntamiento de Madrid. La decisión de elegir CAF se tomó a partir de una decisión del máximo nivel directivo, fundamentada en las siguientes ventajas de la herramienta:

- *Su simplicidad y facilidad de uso.* El ser comparativamente más simple que las otras alternativas, especialmente en lo que se refiere a la fase de puntuación, es un punto fuerte, debido a que ésta era la primera “aventura” de la organización en calidad. El modelo requiere además menos exigencias formativas del personal que va a tomar parte en el proceso.
- *Su reducido coste de implantación,* y en particular, el no tener que contratar una asesoría externa, facilitan la aplicación del modelo, por varias razones. En primer lugar porque se agiliza su aprobación por parte del nivel superior (político) de la organización (las inversiones en programas de calidad siempre tienen un riesgo elevado de que no sean aprobadas). En segundo lugar, porque el

empleo de recursos internos dota a todo el proceso de una mayor flexibilidad y eficacia, no siendo necesaria la tramitación previa de expedientes de contratación, ni la reserva de créditos presupuestarios con la antelación que requiere el presupuesto.

- *El apoyo del representante del CAF en España.* Este elemento fue muy importante también en la toma de la decisión. Este apoyo supuso, además de una reducción importante del coste de todo el proceso, un aseguramiento del éxito del mismo, mediante la resolución de cualquier duda que pudiera surgir en la aplicación del CAF.
- *Su adaptación al sector público.* El lenguaje empleado por CAF, a diferencia de lo que ocurre con otras herramientas de calidad, está adaptado a la realidad de nuestra organización.
- *La conexión con EFQM.* CAF puede ser empleado como puente para aplicar EFQM en un momento posterior.

La implantación del CAF se decidió en un momento en el que se estaban produciendo una serie de cambios trascendentales para la unidad. En concreto se había originado o se estaban originando cambios en los siguientes entornos:

- *Político.* Acababa de comenzar una nueva legislatura. La Corporación contaba con un nuevo equipo, que iba a introducir grandes cambios en un modelo de gestión que llevaba casi tres legislaturas sin modificarse.
- *Legal.* Se acababa de aprobar un nuevo acuerdo-convenio con importantes modificaciones en el campo de la prevención de riesgos laborales.
- *Tecnológico.* Se iniciaba el cambio de sistema con la implantación de SAP, sistema integrado de gestión que permite controlar todos los procesos que se llevan a cabo en una organización.
- *Físico.* Parte de los servicios de la Subdirección se trasladaban a un nuevo edificio.

CAF podía proporcionar el soporte necesario para poder gestionar mejor dichos cambios.

La razón de ser del Ayuntamiento de Santiago es su configuración como elemento dinamizador de la sociedad compostelana. Sus actuaciones persiguen la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y el desarrollo territorial equilibrado y sostenible. La asunción de estos compromisos exige que el ayuntamiento se acerque al ciudadano.

Este proceso de acercamiento propició la implantación de una serie de instrumentos entre los que podemos citar los siguientes: el establecimiento de procedimientos de personalización de servicios, la implantación de mecanismos que permitan el acceso *on-line* a la tramitación de expedientes, la adopción de acuerdos y compromisos

de nivel de servicio con sus destinatarios sobre la base de indicadores susceptibles de medición, el desarrollo de mejores infraestructuras de comunicación y de sistemas de análisis que permitan conocer las necesidades y las expectativas del ciudadano-cliente.

Para ello se crea una concejalía delegada denominada de “reforma administrativa”, lo cual, además de constituir un hecho novedoso con respecto a legislaturas anteriores, pone de manifiesto la voluntad de ejecutar lo que hasta el momento era un compromiso electoral.

En el año 2002 se sientan las bases de lo que serían las actuaciones posteriores en materia de modernización. En el mes de marzo de ese año, la empresa Arthur Andersen presenta el “Plan General de Modernización del Ayuntamiento de Santiago”. Como resultado del análisis efectuado por la consultora, se ponen de manifiesto los siguientes principios orientados a mejorar la atención al ciudadano en todos los ámbitos y servicios:

- Administración eficaz.
- Administración transparente.
- Administración comunicativa.
- Administración receptiva.
- Administración inmersa en la sociedad de la información y las nuevas tecnologías.

En el marco de estos principios y con el horizonte de fomentar la cultura del ciudadano como usuario legitimado para recibir unos servicios de máximo valor añadido, el equipo de gobierno del Ayuntamiento adoptó la decisión de implantar un modelo de gestión de calidad, comenzando por el Área de contratación y servicios comunitarios, que se consideró idóneo ya que en él concurren determinados elementos considerados como factores de éxito de la iniciativa. Entre las distintas opciones posibles se optó por la utilización del método CAF como resultado de consideraciones similares a las del Ayuntamiento de Madrid.

La Diputación Provincial, como cualquier otra entidad del sector público, debe prestar cada vez más servicios para satisfacer las necesidades y expectativas que los Ayuntamientos de la provincia y sus ciudadanos tienen. Para satisfacer dichas necesidades y expectativas, los diferentes servicios provinciales (Vías y obras, Deportes, Servicios Sociales, Asistencia Técnica a Municipios...) tienen que gestionar más actividades, bien directamente o bien a través de empresas del sector privado.

En dicho entorno, caracterizado por el continuo incremento de los servicios necesarios para satisfacer las nuevas demandas y las expectativas sociales y el necesario control del gasto público, la gestión de la contratación requiere un adecuado sistema de gestión.

El primer motivo para utilizar una herramienta de calidad para mejorar la gestión de la Sección es que, a pesar de los “éxitos” conseguidos, sigue siendo deficiente al:

- No poder comprometerse formalmente con unos plazos mínimos de tramitación de los procedimientos legales.
- No ser capaces de cumplir con el procedimiento legalmente establecido para contratar los bienes y servicios que otros servicios necesitan para llevar a cabo sus actividades.
- No ser capaces de coordinar a todas las partes que intervienen en los procesos de trabajo.
- Seguir duplicando el trabajo, la información y los documentos.
- No ser capaces de acceder a las ventajas que las nuevas tecnologías de la información y la comunicación ofrecen y de las que ya disfruta desde hace tiempo el sector privado, como el correo electrónico como medio de notificación o las compras electrónicas.

Otra razón para implantar un sistema de gestión de calidad es el dinamismo del proceso de compras que lleva a cabo la Sección. Este proceso debe ser muy dinámico y adaptable, ya que de su capacidad de adaptación depende el control del gasto público, la calidad y los plazos de la prestación de los servicios, los resultados de la organización y, en definitiva, la satisfacción de las necesidades y las expectativas de sus clientes.

Actualmente, la gestión de compras es una de las áreas más dinámicas de cualquier organización del sector público. En este sentido, una buena gestión del proceso de compras brinda, a corto y medio plazo, grandes oportunidades:

- Disminución de los precios de adquisición de las compras y, en consecuencia, ahorro del gasto público.
- Incremento de la publicidad de las licitaciones, lo que se traduce en una ampliación del número de proveedores potenciales.
- Más transparencia en las adjudicaciones.
- Disminución del tiempo de respuesta a las solicitudes de bienes y servicios.

Por último, una visión de nuestro entorno nos presenta un panorama de entidades que, de una u otra forma, han iniciado el camino hacia su modernización mediante la implantación de la calidad en sus hábitos de trabajo. Las entidades públicas, en sus diferentes ámbitos, están enfocando su gestión hacia la satisfacción de las necesidades y las expectativas de sus clientes y para ello están utilizando, entre otras herramientas de trabajo, los sistemas de gestión de calidad.

Para solucionar los problemas existentes e iniciar la modernización de la gestión, se decidió implantar CAF como sistema más adecuado para acometer la evaluación de la unidad administrativa e implantar un sistema de calidad.

2. El papel del liderazgo en la implantación del CAF

Uno de los elementos necesarios para el éxito en la implantación del CAF es el de lograr un compromiso inicial y sostenido por parte del personal directivo de la organización, lo que exige una implicación activa en el proceso y el aseguramiento de los recursos necesarios para su correcta ejecución.

El compromiso de la dirección se debe reflejar mediante el cumplimiento, como mínimo, de los siguientes aspectos:

- Otorgar al proyecto de implantación del CAF el carácter de elemento estratégico.
- Mentalizarse y sensibilizar a los miembros de la organización de que se trata de un proceso orientado al cliente, basado en la mejora continua.
- Ayudarse con el ejemplo de otras organizaciones que han logrado éxitos a partir de la implementación de dicha herramienta.

Para lograr el compromiso de la dirección, es conveniente realizar una propuesta que contenga, al menos, los siguientes elementos:

- *Objetivos de la autoevaluación:* los objetivos más comunes son introducir a la organización en un proceso de mejora continua, conocer los puntos fuertes y áreas de mejora de la organización, establecer indicadores para conocer el desempeño de unidades, de la organización y establecer comparaciones dentro de la misma organización o con otras organizaciones similares...).
- *Ámbito de aplicación:* debe dirimirse si se aplica a toda la organización o a parte de ella.
- *Recursos necesarios:* humanos y materiales para su ejecución
- *Metodología* a emplear: fases de aplicación del CAF, cronograma, duración del proceso.
- *Papel de los sujetos intervinientes* en el proceso. Equipo de autoevaluación, gestores intermedios...

Lógicamente, es imposible convencer a toda la organización, pero sin el apoyo total de las personas clave de la dirección, es extremadamente difícil que la aplicación del CAF sea exitosa.

En el caso del Ayuntamiento de Madrid, la iniciativa del proyecto surgió del máximo nivel directivo (director general de Relaciones Laborales), por lo que el proyecto ha tenido un fuerte apoyo sostenido durante todo el proceso. Ello ha permitido priorizar la implantación del CAF frente al día a día de la organización.

Dado el nivel de autonomía de la Dirección General en el Ayuntamiento de Madrid, el apoyo del nivel político no es tan necesario como el de la propia Dirección. Sin embargo,

sí es importante que exista un conocimiento y una aprobación formal al proyecto. Por ello, el proyecto se presentó al nivel político con anterioridad a su aplicación y se recibió la autorización formal a su implantación.

El liderazgo político de la iniciativa CAF corrió a cargo del alcalde en el Ayuntamiento de Santiago. Por ello, mediante resolución de la alcaldía, se creó el Comité de Calidad, integrado por los concejales delegados de Infraestructuras, Medio Ambiente, Sanidad, Reforma Administrativa y el director del Proyecto CAF. Se nombró como director del Proyecto a la Jefa del Servicio de Contratación y Servicios Comunitarios.

Este órgano, de composición eminentemente política, desempeña una función de control superior del desarrollo del proceso, decide sobre la provisión de los recursos necesarios para la realización de la autoevaluación y se responsabiliza de la adopción de las medidas necesarias para la implementación del plan de mejora que se derive de ésta.

En la determinación de sus miembros, se procuró la presencia de la totalidad de las concejalías con responsabilidades en el área de Contratación y Servicios Comunitarios así como del concejal de Reforma Administrativa para poner de manifiesto la voluntad común y el compromiso real de iniciar un proceso de mejora en la gestión.

En la Diputación Provincial de Soria, la gestión de la calidad se encuentra en estado embrionario. La gestación del cambio cultural de la organización está siendo lenta y de abajo a arriba, es decir, han sido funcionarios quienes voluntaria y espontáneamente han iniciado un proceso de mejora que ha culminado en la utilización del CAF después de 4 años.

Obviamente, si se ha llegado hasta aquí es porque la dirección política y la administrativa lo han permitido. Siempre se ha dado la formación necesaria para que los funcionarios adquiriesen los conocimientos para continuar con las acciones de mejora. No obstante, aún no se ha conseguido convencer a las instancias superiores, políticas y no políticas, de la necesidad y de las ventajas de la utilización de sistemas de gestión de calidad para dirigir la gestión a las necesidades y las expectativas de sus clientes.

Transmitir a las instancias superiores la necesidad de utilizar herramientas para la gestión y conseguir su apoyo “rememora sin duda la permanente odisea de reformar y modernizar la Administración, el inquietante viaje hacia la calidad, la aventura al filo de lo imposible que supone el cambio de cualquier burocracia administrativa”².

2. “Mejor práctica del Ayuntamiento de Alcobendas”. En *Calidad y Excelencia en las Administraciones Públicas. 3 mejores prácticas españolas*. 3ª Conferencia de Calidad en las Administraciones Públicas (Rotterdam 2004).

1. El equipo responsable de la implantación

El proceso de implantación del CAF en una organización requiere, como cualquier otro proyecto, la creación de unas unidades que sean responsables de la ejecución del mismo. Dichas unidades son de carácter temporal y permanecen en la medida que está en funcionamiento el CAF, sin perjuicio de que puedan ser empleadas para otros fines como la implantación de las mejoras identificadas, o su control.

En el caso del CAF, se distinguen dos unidades diferentes, una primera encargada de la gestión del proyecto y una segunda que tiene como fin la realización de la autoevaluación.

El grupo organizador o el director del proyecto CAF es el órgano responsable de la implantación del CAF y de gestionar todas las disposiciones prácticas que rodean el proceso de autoevaluación. Es responsable pues de:

- a) Seleccionar los miembros del equipo de autoevaluación.
- b) Gestionar y controlar el abastecimiento adecuado de todos los recursos necesarios para la realización de las autoevaluación:
 - Recursos humanos (tiempo de dedicación, formación, sustituciones... del equipo de autoevaluación).
 - Recursos técnicos, económicos (salas, material...).
 - Recursos informativos (reuniones, elaboración de informes, formación, gestión de los resultados de la autoevaluación...).
- c) Realizar el seguimiento de las acciones derivadas de la autoevaluación.

En función de la organización, este grupo puede estar constituido por una sola persona o por varios miembros. Normalmente el director del proyecto coincide con el moderador del equipo de autoevaluación.

La responsabilidad del proyecto puede ser asumida por personal de la unidad en que se va a implantar, por personal de la unidad especializada en calidad de la organización

o por un consultor externo, aunque es preferible que la responsabilidad del proyecto sea asumida por personal de la propia organización en que se va a implantar. El grupo organizador aprueba el cronograma de implantación del CAF y todos los documentos derivados de la autoevaluación.

El estudio realizado por EIPA (Instituto Europeo de Administración Pública) pone de relieve que la opción mayoritariamente empleada por las organizaciones (en un 60% de los casos) fue la de definir un equipo específico de la propia unidad como responsable del proceso de autoevaluación. En un 26% de los casos, la responsabilidad se asumió por miembros de la unidad de calidad de la organización y sólo en un 8% se asignó a consultores externos a la organización.

En las tres organizaciones objeto de estudio, el grupo organizador tuvo una dimensión acorde con la dimensión de la organización. Así en el caso del Ayuntamiento de Madrid se componía de cuatro personas, mientras que en los otros dos casos, estaba compuesto exclusivamente por el director de proyecto CAF.

En el Ayuntamiento de Madrid, la selección de los miembros del grupo organizador pretendió además reflejar el apoyo al proyecto de la dirección (mediante la inclusión del director general) y garantizar los recursos necesarios para su ejecución (fundamentalmente el tiempo de dedicación de los miembros del equipo de autoevaluación) ya que estaban representados también el máximo nivel jerárquico de la unidad en que se implantó, la subdirectora general, quien iba a conocer con antelación las reuniones del equipo y también la responsable de la contratación, para facilitar la adquisición de todos los recursos necesarios.

En los otros dos casos, Ayuntamiento de Santiago y Diputación de Soria, el director del proyecto CAF coincidió con el moderador del equipo de autoevaluación, siendo esta solución la recomendada en la mayor parte de las implantaciones.

El equipo de autoevaluación es un grupo de personas representativas de la organización que tienen como misión proporcionar un visión compartida de la organización, mediante la aplicación de la técnica de la autoevaluación, la identificación de una forma consensuada de los puntos fuertes y de las áreas de mejora y la asignación de una puntuación. El equipo de autoevaluación está compuesto por un moderador y por los agentes CAF.

El moderador es el responsable de conducir los procesos de autoevaluación y gestionar la obtención de conclusiones mediante la aplicación de la técnica del consenso. Suele coincidir con el director del proyecto CAF y así ocurrió en los casos de la Diputación de Soria y del Ayuntamiento de Santiago de Compostela. En caso de que no coincida, debe coordinar las relaciones del equipo de autoevaluación con el director o grupo organizador. El papel del moderador es esencial ya que debe gestionar la obtención del

consenso. Es importante que sea una persona con varias habilidades personales, como asertividad, creatividad, influencia, persuasión, dinamismo...

En el Ayuntamiento de Santiago de Compostela y en la Diputación de Soria se eligió como moderador al máximo responsable de la unidad en la que se aplicó la autoevaluación. Sin embargo, en el caso del Ayuntamiento de Madrid se optó por ubicar al máximo nivel de la unidad en el Comité Organizador, en vez de en el equipo de autoevaluación. Los motivos que sustentaron dicha decisión fueron garantizar a esta persona un control sobre la ejecución del proceso (puesto que se está evaluando la unidad que dirige el responsable), mediante su inclusión en el Comité Organizador, pero sin influir de forma negativa el propio proceso de autoevaluación. Se pensó que su participación en el equipo de autoevaluación podría limitar la libertad de expresión del resto de miembros del mismo. Su inclusión en el comité organizador le permite conocer de primera mano la evolución del propio proceso y los resultados que se obtienen y tener una sensación de control del mismo, para lograr su colaboración, como así ocurrió.

En cuanto a las dimensiones del equipo de autoevaluación, éste debe ser lo más pequeño y efectivo posible, pero, a la vez, proporcionar una precisa y detallada perspectiva interna de la organización. Su composición y dimensiones dependerán de varios factores:

- Dimensiones de la organización.
- Complejidad de la estructura orgánica y funcional.
- Dispersión geográfica de las unidades.
- Existencia de una unidad de calidad en la organización.
- Grado de implicación de la dirección.
- Disponibilidad de las personas.

La dimensión óptima del equipo es de 7 a 11 miembros. Es recomendable buscar un número impar para evitar empates en la toma de decisiones. En el Ayuntamiento de Madrid, el equipo estaba compuesto de 9 miembros; en el Ayuntamiento de Santiago de Compostela fue de 13 miembros y en la Diputación de Soria, de 4 miembros.

Para proporcionar una visión lo más amplia y plural posible es importante que provengan de diferentes niveles jerárquicos y que pertenezcan a diferentes unidades de la organización. En el Ayuntamiento de Madrid se seleccionó al menos un miembro por cada uno de los subprocesos que se desarrollan en la unidad (6 en total) y uno por cada nivel jerárquico y por tipo de puesto de trabajo (personal administrativo, técnico y sanitario). Igual se hizo en el Ayuntamiento de Santiago de Compostela, donde se entendió además que era importante que estuviesen representados los responsables de los servicios informáticos. En la Diputación de Soria se incluyó en el equipo de autoevaluación la totalidad del personal de la unidad en que se iba a aplicar. En los tres casos se logró una elevada cohesión y motivación del equipo.

En el siguiente cuadro se recoge la composición de los equipos de autoevaluación que se formaron en cada uno de los tres casos objeto de este estudio.

Tabla 1. Composición de los equipos de autoevaluación en las tres organizaciones

Ayuntamiento de Madrid. Composición del equipo de autoevaluación
<p>Moderador: Jefe de Servicio Adjunto</p> <p>Miembros del equipo:</p> <ul style="list-style-type: none">• ATS. Unidad Salud Laboral• Técnico. Unidad Seguridad Laboral• Médico Especialista. Unidad Salud Laboral• Asesor Técnico. Unidad de Higiene• Trabajadora Social Unidad Condiciones Empleo• Asesor Técnico. Unidad de Ergonomía• Auxiliar Administrativo. Unidad de Higiene Industrial• Auxiliar Administrativo Unidad de Salud Laboral <p>Secretario: Consejero Técnico</p>
Ayuntamiento de Santiago de Compostela. Composición del equipo de autoevaluación
<p>Moderador: Jefe del Servicio de Contratación y Servicios Comunitarios</p> <p>Miembros del equipo:</p> <ul style="list-style-type: none">• Jefe de Sección de Contratación• Jefe de Sección de Medio Ambiente y Sanidad• Jefe de Sección de Informática• Técnico de Medio Ambiente• Técnico de la OMIC• Inspector Técnico de Servicios• Jefe del Negociado de Servicios• Jefe del Negociado de Contratación• Tres administrativos del servicio• Dos auxiliares administrativos del servicio
Diputación de Soria. Composición del equipo de autoevaluación
<p>Moderador: Jefe de Sección de Contratación y Bienes</p> <p>Miembros del equipo:</p> <ul style="list-style-type: none">• Técnico de Administración General• Administrativo• Auxiliar administrativo

Por otro lado, son más importantes las habilidades personales de los miembros del equipo que las habilidades profesionales. En concreto debería seleccionarse personal con las siguientes habilidades:

- Capacidad de análisis y de síntesis.
- Flexibilidad para poder asumir nuevos puntos de vista.
- Rigor e imparcialidad en las evaluaciones que se realicen.

- Capacidad de trabajo en equipo.
- Motivación.

En el Ayuntamiento de Madrid, el curso de formación en CAF se empleó como método de selección de los miembros del equipo de autoevaluación. Para ello se impartió el curso a un grupo amplio de personas antes de designar a los miembros del equipo de autoevaluación. El desenvolvimiento de cada una de las personas que participaron en la realización del caso práctico se empleó como criterio para seleccionar a los más adecuados para formar parte del equipo.

El moderador del equipo de autoevaluación lideró el proceso de selección en los tres casos objeto de estudio. En el Ayuntamiento de Madrid, el grupo organizador revisó el nombramiento de los miembros del equipo de autoevaluación.

También existe la posibilidad de incluir en el equipo de autoevaluación a agentes externos. Se puede invitar a representantes de los interesados, con el fin de que aporten una perspectiva crítica externa. Su participación puede extenderse a todo el proceso o sólo a una parte del mismo. A pesar de que en ninguno de los tres casos objeto de estudio se incluyeron interesados externos, es recomendable su inclusión ya que éstos aportan una visión más integral y mayor realismo a la autoevaluación. Además sirven para comunicar a los interesados los esfuerzos de mejora de la organización. En el caso del Ayuntamiento de Madrid, se tiene pensado incluir agentes externos en la próxima edición del CAF para ampliar la perspectiva de la autoevaluación. No debe confundirse a los agentes externos, por ejemplo, los clientes de la organización, con la participación de asesores externos a la unidad, que se analizará en el próximo apartado.

Otra de las cuestiones a decidir es la participación de miembros de la unidad de calidad de la organización, en caso de que ésta exista. En el caso del Ayuntamiento de Madrid existía una unidad dedicada a la implantación de políticas de calidad en la organización. En un primer momento se pensó en que una persona de esta unidad moderase el equipo de autoevaluación. Sin embargo, finalmente se decidió que todo el personal del equipo, incluido el moderador, perteneciese a la dirección general. La decisión se tomó una vez finalizada la formación inicial, basándose en que la unidad contaba con personal formado adecuadamente para poder implantar el CAF con éxito, en que la unidad de calidad carecía de experiencia previa en CAF y, por último, en que se contaba con el asesoramiento permanente del responsable del CAF en España. La experiencia demostró que el aprendizaje de las personas de la organización derivado de la implantación de forma autónoma del método de calidad compensa el coste de su ejecución directa. Sin embargo, en determinadas organizaciones, no existe la posibilidad de realizar estas actuaciones sin la participación de las unidades de calidad.

En el caso del Ayuntamiento de Madrid, si no se hubiese contado con el apoyo del responsable del Ministerio de Administraciones Públicas, representante del CAF en

España, se hubiera acudido a la unidad de calidad de la organización, al menos para que ésta impartiera la formación a todos los miembros del equipo de autoevaluación.

2. Participación de asesores externos

CAF es un método de autoevaluación, cuya aplicación no requiere de la utilización de asesores externos en ninguna de las fases del proceso. Sin embargo, el estudio de EIPA revela que casi dos terceras partes de las organizaciones que implantaron CAF en 2005 utilizaron esta ayuda, al menos en alguna de las partes del proceso.

Los consultores externos pueden actuar en cualquier parte del proceso de la aplicación del CAF:

- En la fase inicial, el asesoramiento se centra en dar formación inicial a los miembros del equipo de autoevaluación. En la mayor parte de las ocasiones, esta formación es impartida por consultores pertenecientes a la Administración Pública.
- En la fase de realización de la autoevaluación, el asesoramiento externo puede apoyar el propio proceso de autoevaluación, la identificación de los puntos fuertes y las áreas de mejora o puede centrarse en la validación de los resultados obtenidos en el proceso. Sin embargo, uno de los pilares de la autoevaluación es el *empowerment*³, por lo que se recomienda, en la medida de lo posible, realizarla con personal de la propia organización. De hecho, en ninguno de los casos objeto de estudio se empleó asesores externos para la autoevaluación. La utilización de asesores externos fue muy similar en los tres estudios, aunque se plantearon ligeras diferencias entre ellos.

En la Diputación de Soria, la formación fue impartida gratuitamente por los expertos de la dirección general de Inspección, Evaluación y Calidad de los Servicios del Ministerio de Administraciones Públicas. Posteriormente, en la identificación de las áreas de mejora y los puntos fuertes así como durante el proceso de autoevaluación se contó con el apoyo y el impulso de los expertos del MAP.

De la misma forma, en el Ayuntamiento de Santiago de Compostela, la formación se obtuvo de los técnicos de la Dirección General de Inspección, Evaluación y Calidad de los Servicios del Ministerio de Administraciones Públicas, a quien se acudió para la resolución de las dudas que surgieron durante el desarrollo de las sesiones de autoevaluación y en la elaboración del plan de mejora.

3. *Empowerment* quiere decir potenciación mediante la delegación de poder y autoridad a los subordinados y de conferirles el sentimiento de que son dueños de su propio trabajo.

Finalmente, en el caso del Ayuntamiento de Madrid se recibió también un importante apoyo del personal de la Dirección General de Inspección, Evaluación y Calidad de los Servicios del Ministerio de Administraciones Públicas. Los asesores prestaron servicio en los siguientes momentos del proceso de implantación del CAF:

- *Durante la formación inicial.* Dos asesores externos impartieron íntegramente la jornada de formación inicial (se detalla en el apartado siguiente).
- *En la realización de la autoevaluación.* El responsable del CAF en España ofreció asistencia telefónica para resolver los puntos muertos que pudieran aparecer en la autoevaluación, aunque no fue necesaria su utilización, debido a que el proceso de autoevaluación no se bloqueó en ningún momento.
- *Una vez finalizada la autoevaluación y definidas las áreas de mejora y los puntos fuertes,* se contrastó la consistencia de los mismos en una sesión con el responsable CAF en España. Esta sesión fue de bastante utilidad, puesto que en ella se corrigieron algunas cuestiones, como por ejemplo el método empleado para redactar las áreas de mejora.

En todos los casos, la labor de asesoramiento prestada por los representantes del Ministerio de Administraciones Públicas fue gratuita por lo que respecta a los honorarios de los asesores, sin contraprestación alguna a cambio. En el caso de desplazamiento del asesor desde Madrid, se costeó el viaje y la manutención. En ninguno de los casos se planteó la posibilidad de solicitar el asesoramiento de consultores de empresas privadas, debido fundamentalmente a que el apoyo recibido de los asesores del Ministerio de Administraciones Públicas era suficiente.

Al no tener que contratar la asistencia, el proceso de implantación del CAF se hace muy flexible y rápido de ejecutar, ya que los créditos presupuestarios necesarios para acometer estas acciones deben ser previstos en la elaboración de los presupuestos, es decir, con un mínimo de 6 meses de antelación.

Por último se debe indicar que en determinadas organizaciones se puede plantear la posibilidad de contar con varios equipos de autoevaluación. En principio, el sistema está pensado para contar con un único equipo de autoevaluación. No obstante, en grandes organizaciones o en organizaciones muy descentralizadas puede ser necesario crear varios equipos, aunque es preciso luego refundir toda la información en un único documento, lo que no es sencillo.

En el estudio que realizó la EIPA en 2005, la práctica totalidad de las organizaciones que implantaron CAF crearon un único equipo de autoevaluación. En las tres organizaciones objeto de estudio se constituyó un único equipo de autoevaluación.

Tabla 2. Número de equipos de autoevaluación creados por las organizaciones que implantaron CAF

¿Cuántos equipos de autoevaluación se crearon?	
Equipos	%
1	79,0%
2	6,5%
3	2,4%
Más de 3	12,1%

Fuente: Estudio realizado por la EIPA en 2005, *Elipa Study on the use of CAF in European Public Administrations*.

3. Formación impartida a los miembros del equipo de autoevaluación

Una vez seleccionados los miembros del equipo de trabajo, es preciso que todos ellos conozcan el método de autoevaluación. La formación del equipo de autoevaluación es un elemento fundamental. Todos los miembros del equipo deben entender perfectamente el significado de los criterios, los subcriterios y los ejemplos, así como de los conceptos que subyacen. Además deben conocer el funcionamiento del modelo y del sistema de valoración.

Los elementos fundamentales que debe incluir tal formación son:

- La naturaleza y los propósitos del proceso de autoevaluación.
- Cómo utilizar los paneles de puntuación.
- La necesidad de respaldar las puntuaciones con evidencias.
- Terminología, criterios y subcriterios.

En todos los casos se realizó una formación previa, que fue impartida por asesores externos del Ministerio de Administraciones Públicas. En el caso de la Diputación de Soria, el moderador recibió una formación específica sobre CAF, sobre cómo gestionar reuniones de trabajo, cómo utilizar herramientas de análisis de problemas y propuestas de soluciones y cómo gestionar y negociar consensos. Posteriormente fue él quien impartió la formación recibida a los miembros del equipo de autoevaluación.

La formación, similar en las tres organizaciones, constaba de dos módulos. Un primer módulo era teórico y tenía como objetivos la necesidad de evaluar la actuación de la Administración Pública, promover el interés en la gestión de la calidad y presentar los componentes teóricos de la herramienta CAF como instrumento de evaluación de la acción pública. El segundo de los componentes era un ejercicio práctico sobre una Administración ficticia, en la que se evaluaba un criterio de cada tipo (uno de agentes facilitadores y otro de resultados). En todos los casos, la formación

tuvo una duración similar (15 horas), lo que equivale a dos jornadas de trabajo, aunque en la Diputación de Soria la mitad de este tiempo fue no presencial. En el Ayuntamiento de Madrid, el curso de formación se empleó también, como ya ha quedado indicado, para seleccionar la personal que iba a formar parte del equipo de autoevaluación.

La formación mostró ser un elemento esencial para la calidad de la autoevaluación. En los tres casos estudiados, la mayoría del personal que la recibió no tenía ningún tipo de formación previa en temas de calidad y la mayor parte de los conceptos eran nuevos. También fue imprescindible la realización de un caso práctico en este periodo formativo, por lo menos uno de cada tipo de criterio.

Al finalizar el periodo formativo, cada participante debe entender con claridad y precisión todos los extremos del modelo, no sólo en lo relativo a la parte operativa, si no también el significado de todos los términos que se emplean en él.

4. El papel del proceso de comunicación en la implantación de la herramienta

Uno de los elementos claves del éxito de la implantación del CAF es la estrategia de comunicación. La comunicación ayuda a eliminar las resistencias inherentes a todo proceso de evaluación. Recordemos que es esencial contar con la colaboración y la participación de los miembros de la organización.

Por esta razón, es conveniente la elaboración de un plan de comunicación que permita controlar el proceso de comunicación en todas las fases de implementación del CAF y contribuya a eliminar las resistencias que pudieran surgir en la aplicación del mismo, así como a lograr una elevada implicación de todos los miembros de la organización. El plan de comunicación sirve para enviar la información necesaria a los destinatarios adecuados y en el momento preciso.

El plan de comunicación se elabora en función de dos variables. La primera variable es la fase del proceso de implantación de la autoevaluación. Se pueden distinguir los siguientes objetivos de la comunicación en cada una de las fases:

En la fase inicial:

- Dar a conocer el modelo.
- Explicar cómo será implantado.
- Disminuir las resistencias.
- Obtener la máxima colaboración por parte de todos.

En la fase de autoevaluación:

- Mantener a los mandos intermedios informados de la evolución del proyecto.
- Lograr la colaboración de la organización para la obtención de las evidencias necesarias para el CAF.

En la fase de plan de mejora:

- Divulgar los resultados.
- Preparar a la organización para el cambio.
- Lograr la adhesión de todos para la ejecución del plan de mejora.

La segunda de las variables a tener en cuenta es el ámbito subjetivo, esto es, a qué actores nos tenemos que dirigir. Para ello nos puede ayudar la realización del siguiente análisis:

- ¿Qué actores están involucrados?
- ¿Qué papel desempeñan?
 - Dirección.
 - Mandos intermedios.
 - Empleados.
 - *Stakeholders* (intereses afectados).
- ¿Qué impacto tienen en el proceso?
 - Alto-medio-bajo.
- ¿Qué podemos esperar de ellos?
- ¿Cuál es nivel de implicación de cada uno de ellos?
 - Simple conocimiento.
 - Entender la necesidad.
 - Estar de acuerdo.
 - Actuar.
- Miedos, principales problemas y riesgos.

Una vez realizado este análisis, se redacta el plan de comunicación, que debe contener detalle de los soportes de comunicación que se emplean (reuniones, distribución de documentos por correo, correo electrónico, intranet de la organización, revista de comunicación interna, elaboración de folletos...).

En el informe del EIPA sobre el uso del CAF se indica que la mayor parte de las organizaciones que aplicaron CAF difundieron su plan de comunicación entre toda la plantilla, pero sólo una minoría se dirigió a los interesados externos (como clientes usuarios o ciudadanos). Al no incluir en el plan de comunicación a estas personas, la organización pierde una gran oportunidad para hacer patente el deseo de mejora ante sus clientes.

En el Ayuntamiento de Santiago y en la Diputación de Soria, la comunicación se dirigió exclusivamente a los miembros del equipo de autoevaluación; en el Ayuntamiento de Madrid, se informó a los interesados (todos los miembros del Comité de Seguridad y Salud, en el que están presentes representantes de los trabajadores y de todos los servicios del Ayuntamiento) y a todos los trabajadores de la Subdirección General. En próximas autoevaluaciones se realizará probablemente alguna comunicación al resto de trabajadores del Ayuntamiento de Madrid a través de la intranet, por ejemplo.

En el Ayuntamiento de Madrid, se realizaron las siguientes actuaciones:

1. *Fase inicial.* Comunicación al nivel político.

Canal empleado: Reunión.

Público objetivo: Nivel político de la organización.

Se mantuvo una reunión informativa, donde se explicó la naturaleza de la herramienta, los objetivos perseguidos, el cronograma de implantación y las implicaciones del proyecto, es decir qué impacto iba a tener en la organización.

2. *Fase inicial.* Reunión con el comité organizador.

Canal empleado: Acto de una duración de 2 horas.

Público objetivo: Miembros del Comité Organizador.

Una vez tomada la decisión de poner en marcha la autoevaluación, se llevó a cabo una reunión del Comité Organizador. Dicha reunión tenía como principales objetivos la constitución del citado órgano y además dar a conocer de forma detallada a todos sus miembros las características del proyecto, la ejecución temporal del mismo, así como la contribución esperada de ellos. Además era importante para remarcar el fuerte apoyo del Director General al proyecto.

Como se explicó en el apartado anterior, el máximo responsable de la unidad en la que se iba a aplicar la autoevaluación era miembro de este Comité. Por ello se hizo especial énfasis en advertir que no se trataba de una inspección de su unidad, sino de un primer paso en la implantación de un sistema de calidad. Además ayudó bastante a reforzar la visión positiva de la aplicación del CAF el hecho de que se tratase del primer servicio del Ayuntamiento en que se implantaba, puesto que reforzaba el carácter de pioneros y en cierta medida de estar, por el mero hecho de aplicar CAF, en una cierta posición de ventaja con respecto al resto de la organización.

Esta exposición se realizó mediante una reunión a la que asistieron todos los miembros del Comité que se desarrolló en cuatro fases:

1. Introducción a CAF (exposición del director general).
2. Fases del proceso de implantación. Costes del proyecto.
3. Agentes que participan y papel que desempeñan.
4. Ruegos y preguntas.

3. *Fase inicial.* Comunicación por carta a toda la Subdirección.

Canal empleado: Carta personalizada.

Población objetivo: Todo el personal de la Subdirección General.

La siguiente acción fue la elaboración una carta personal que se remitió a todo el personal de la Subdirección General.

Se emplearon dos modelos diferentes de carta, uno primero dirigido al personal que iba a participar en la sesión formativa y una segunda dirigida al resto del personal. Ambas cartas iban firmadas por el director general de Relaciones Laborales y se personalizaron para cada una de las aproximadamente 140 personas que prestaban servicio en la Subdirección General.

En ellas se informaba de la puesta en marcha de un proceso de calidad, como primer paso para el viaje a la calidad que se iniciaba en la Subdirección General, también se solicitaba la colaboración de todos y se explicaba brevemente la herramienta de autoevaluación. Además se indicaba a qué parte del personal se le requeriría una participación más directa en el proceso de autoevaluación.

En la carta para el personal que iba a recibir la formación específica, además de toda la información arriba indicada, se incluyó una invitación para asistir a una jornada de formación más específica sobre el método de autoevaluación.

Con un poco de perspectiva, en esta primera fase se podría haber realizado un pequeño acto de 45 minutos aproximados de duración, dirigido a todo el personal de la Dirección General y en el que se podría haber transmitido una información similar a la que se remitió por carta, pues habría dado la posibilidad a las personas que trabajan en la organización a realizar preguntas sobre el mismo, a la vez que hubiese reforzado el apoyo de la dirección al proyecto.

4. *Fase de implantación.* Comunicación al Comité de Seguridad y Salud.

Método empleado: Sesión del Comité. *Duración:* 1 hora.

Objetivo: Miembros del Comité de Seguridad y Salud.

Mediante esta acción se dio cuenta al Comité de Seguridad y Salud del Ayuntamiento del proceso que se iniciaba. En este Comité está representada gran parte de los agentes externos de la Subdirección (los representantes de todas las Áreas de Gobierno del Ayuntamiento y los delegados de prevención de los sindicatos). Se realizó mediante la inclusión de un punto en el orden del día, en el que se expuso de manera resumida el alcance del proyecto y la duración del mismo.

5. *Fase de implantación.* Sesión de formación en CAF.

Método empleado: Taller. *Duración:* 2 días (14 horas)

Objetivo: Empleados y representantes sindicales.

Esta acción consistió en la realización de unas jornadas de 2 días de duración, a las que se invitó a un total de 22 personas, 16 de ellas trabajadores de la Subdirección General, 6 delegados de prevención y 2 representantes de la Unidad responsable de la Calidad en el Ayuntamiento. El contenido y demás datos de estas jornadas se explican en detalle en el apartado correspondiente sobre formación del equipo de autoevaluación.

6. *Fase de implantación.* Reunión con el comité organizador y equipo de autoevaluación.

Canal empleado: Exposición. *Duración:* 2 horas.

Objetivo: Miembros del Comité Organizador y equipo de autoevaluación.

Una vez finalizada la autoevaluación y elaborado el plan de acción, éste se presentó, conjuntamente con las conclusiones de la implantación, al Comité Organizador y a todo el equipo de autoevaluación. Esta presentación se realizó en una sesión de 2 horas de duración.

En la Diputación de Soria y en el Ayuntamiento de Santiago se empleó una comunicación más informal dirigida a los integrantes del equipo de autoevaluación.

5. La adaptación de la herramienta a la organización

El CAF está previsto para la autoevaluación de una organización completa. En nuestro entorno, son muy pocas las entidades públicas que inician un proceso de modernización mediante la autoevaluación de toda la organización. Normalmente, los procesos de modernización se suelen abordar en departamentos concretos de las entidades, para ser utilizados como prueba piloto y en su caso ser exportados al resto de la organización. En este contexto, la utilización del CAF como herramienta de autoevaluación de la gestión no requirió ninguna adaptación especial en ninguna de las tres organizaciones objeto de este estudio.

6. Cronograma de implantación del CAF. Duración y fases del proceso

La duración del proceso de aplicación del CAF debe tenerse en cuenta antes de su inicio. La duración estándar del proceso se suele fijar entre dos y seis meses, aunque tres meses es la duración considerada ideal, incluyendo en la misma la preparación, la realización de la autoevaluación, la elaboración de las conclusiones y la redacción del plan de acción.

Lógicamente, este tiempo puede adaptarse a las características de la organización en que se vaya a implantar, especialmente en función de sus dimensiones y de la disponibilidad de tiempo de los miembros del equipo de autoevaluación.

No se recomienda prolongar el proceso por encima de los seis meses, puesto que en este periodo se pueden haber producido cambios de tal magnitud (en el entorno, en la organización...) que invaliden los resultados obtenidos en la autoevaluación.

En el Ayuntamiento de Madrid, el tiempo total del proceso fue de 8 meses, en el Ayuntamiento de Santiago de Compostela de 5 meses y en la Diputación de Soria de 7 meses.

En el Ayuntamiento de Madrid, el proceso se inició en el mes de abril de 2004 y finalizó a mediados del mes de diciembre del mismo año. En el mes de abril se realizó parte de la fase inicial. La dirección aprobó el proyecto, se presentó a toda la organización y se impartió la formación inicial. Todas estas actuaciones se realizaron en un lapso de tiempo de unas tres semanas.

Debido a motivos de agenda (la Dirección General estaba negociando el Acuerdo Convenio de más de veinticinco mil trabajadores para los siguientes cuatro años), se interrumpieron las actuaciones durante casi cinco meses, reanudándose los trabajos en el mes de octubre. En dicho mes se constituyeron el equipo organizador y el equipo de autoevaluación y se llevaron a cabo las actuaciones de la autoevaluación (recogida de evidencias, autoevaluación individual, autoevaluación conjunta) en un periodo de tres semanas. La sesión de autoevaluación conjunta tuvo una duración de diecisiete horas, distribuidas en tres días.

Una vez finalizado el proceso, toda la información obtenida se almacenó en una base de datos elaborada en Microsoft Access. Este proceso así como la elaboración del plan de mejora tuvieron una duración aproximada de quince días.

Por último, se realizó una presentación de los resultados y de las medidas incluidas en el plan de acción al equipo organizador el 15 de diciembre, es decir, tres meses después de que se constituyese el equipo de autoevaluación.

En el Ayuntamiento de Santiago de Compostela, el equipo de autoevaluación desarrolla el proceso de autoevaluación en el periodo comprendido entre el 3 y el 22 de junio. Para la celebración de la primera reunión de puesta en común del 3 de junio, la directora del proyecto convocó por escrito a los miembros del equipo de autoevaluación, con la indicación de los criterios que debían ser valorados individualmente. Para la evaluación individual se dio un plazo de una semana antes de su puesta en común. El informe completo de la autoevaluación con el consenso sobre los puntos fuertes y las áreas de mejora fue presentado al Comité de Calidad en el mes de octubre.

En la Diputación de Soria se inició el proceso de autoevaluación en el mes de junio de 2005; en el mes de julio se constituyó el equipo de autoevaluación; y en el mes de septiembre se realizó la autoevaluación. El plan de mejora se presentó y aprobó en el mes de diciembre del mismo año.

El informe de la EIPA 2005 muestra que la mayor parte de las organizaciones que aplicaron el CAF se ajustaron a los 3 meses de duración.

Una de las conclusiones del análisis del tiempo empleado es que su control es importante debido a que supone el principal factor de coste del CAF. Es especialmente relevante el tiempo dedicado por los integrantes del equipo de autoevaluación a la formación

previa, a la recogida de evidencias, a la evaluación individual y a la autoevaluación. Además, el tiempo es un factor a tener en cuenta para seleccionar las acciones de mejora. Seleccionar acciones con rápida implantación favorece la credibilidad en el proceso y ayuda a acortar el plazo de recuperación de la inversión realizada. También debe programarse correctamente la implantación para evitar interrupciones, como la ocurrida en el caso del Ayuntamiento de Madrid, que pueden afectar a la credibilidad del proceso.

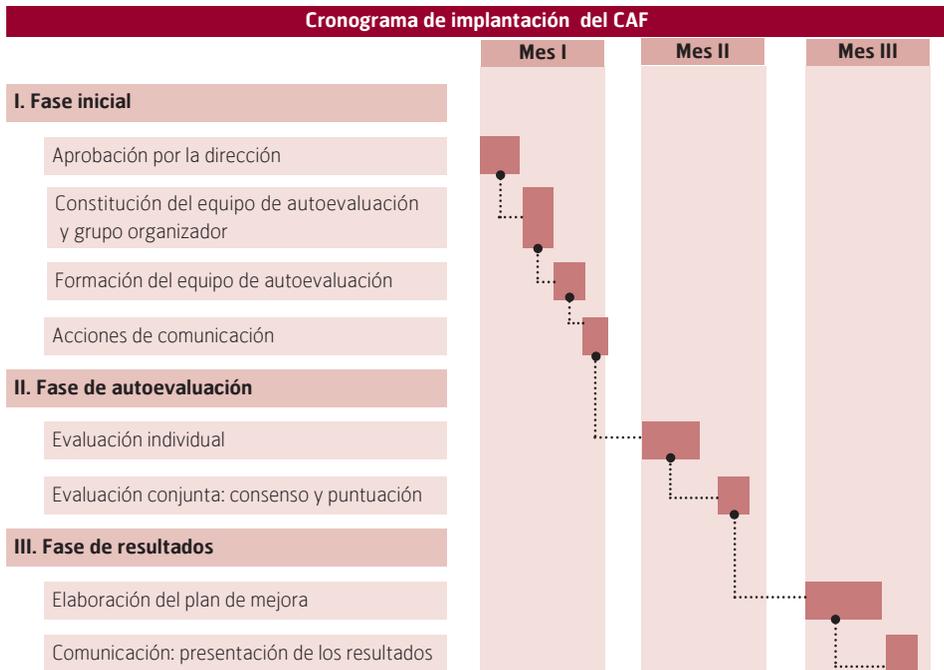
Tabla 3. Número de días que duró el proceso de autoevaluación en las organizaciones que implantaron CAF

Duración del ejercicio de autoevaluación	%
2-3 días	49,6%
4-5 días (una semana de trabajo)	20,7%
Entre 6 y 10 días (2 semanas de trabajo)	15,7%
Más de dos semanas de trabajo	14,0%

Fuente: Estudio realizado por la EIPA en 2005. *Eipa Study on the use of CAF in European Public Administrations.*

6.1. Fases de la implantación del CAF

Ilustración 7: Cronograma de implantación del CAF



El proceso de aplicación del CAF se puede subdividir en tres fases:

- *Fase inicial:* esta fase comprende todas las tareas preparatorias para la autoevaluación, la aprobación del proyecto por la dirección, la constitución del equipo de autoevaluación y del grupo organizador y la presentación del proyecto a la organización. La duración estimada de la misma suele ser de 3-4 semanas.
- *Fase de autoevaluación:* en esta fase se desarrollan todas las tareas propias de la autoevaluación, la recogida de evidencias, la evaluación individual y la conjunta. Suele tener una duración de 4-5 semanas. Dentro de esta fase se realiza el ejercicio de autoevaluación. Dicho ejercicio tiene una duración recomendada de 2-5 días. El informe de la EIPA 2005 muestra que 3 días es la duración media de la autoevaluación en las organizaciones que aplicaron CAF.
- *Fase de resultados:* esta fase, con una duración aproximada de 4-5 semanas, comprende el análisis de los resultados, la elaboración del plan de mejora y su difusión a la organización y demás interesados.

La distribución real del tiempo, en los casos del Ayuntamiento de Madrid Ayuntamiento de Santiago y de la Diputación de Soria, se puede observar en estos cuadros:

Ilustración 8. Cronograma del proceso de implantación del CAF en el Ayuntamiento de Madrid

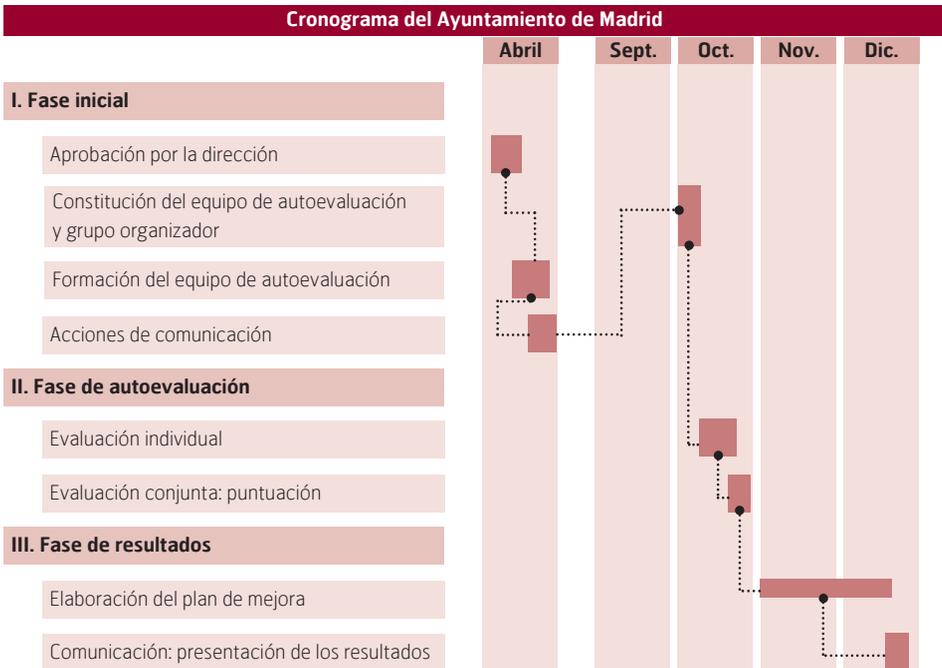


Ilustración 9. Cronograma del proceso de implantación del CAF en la Diputación de Soria

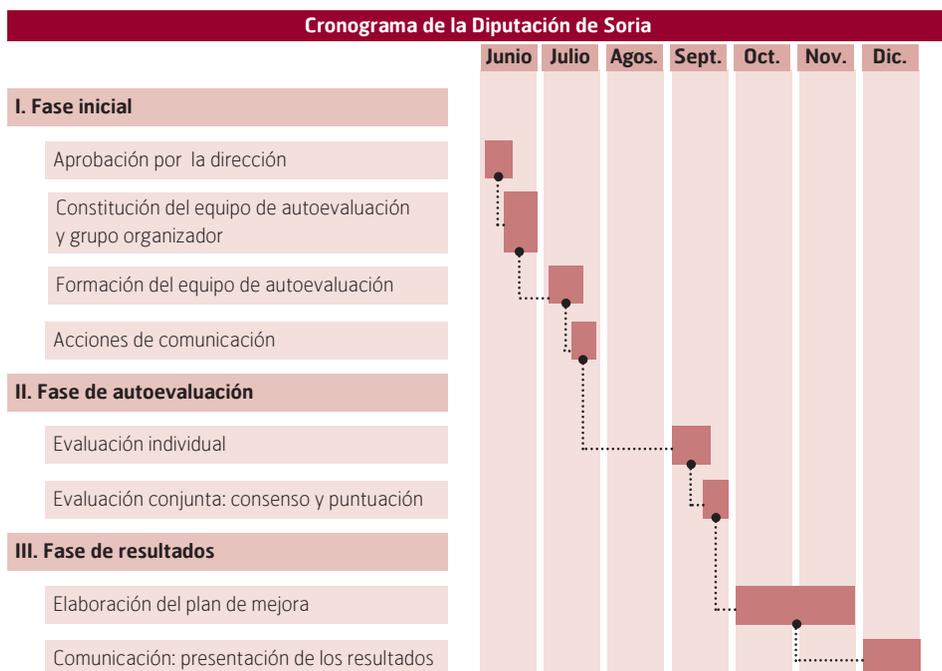
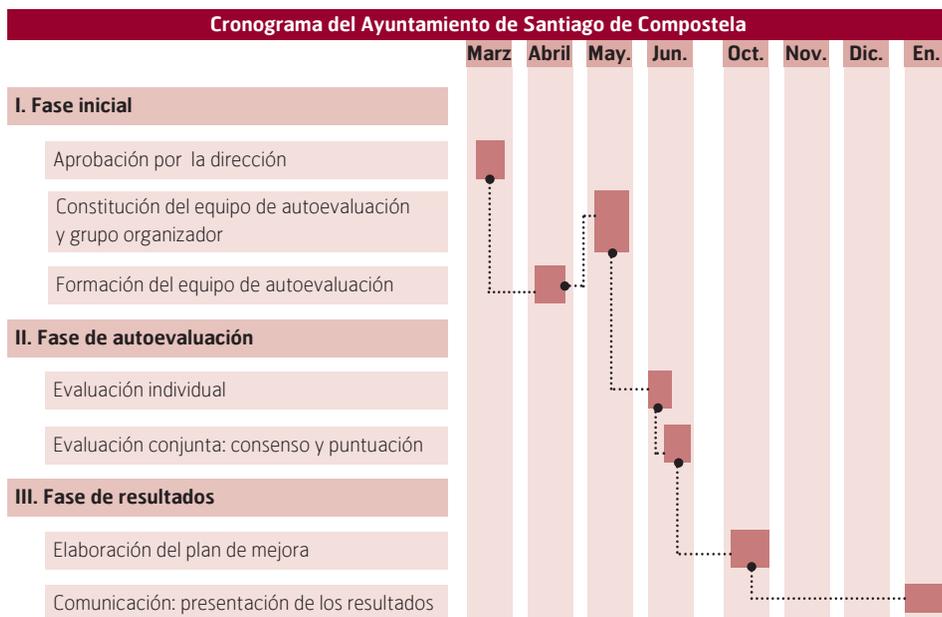


Ilustración 10. Cronograma del proceso de implantación del CAF en el Ayuntamiento de Santiago de Compostela



1. Fase de autoevaluación

La fase de autoevaluación se inicia una vez que ya está constituido un equipo de autoevaluación, y todos sus miembros han recibido la formación adecuada. Dentro del proceso de autoevaluación se pueden diferenciar dos momentos: uno primero de trabajo individual y otro de trabajo en equipo.

1.1. Proceso de evaluación individual

En esta fase se evalúan individualmente todos los criterios y los subcriterios del modelo CAF por todos los miembros del equipo de autoevaluación. Esta evaluación se puede realizar en unas hojas elaboradas a tal efecto. Para que esta fase se realice correctamente, todos los miembros del equipo de autoevaluación deben tener asegurados dos recursos:

- Tiempo disponible para realizar la autoevaluación individual.
- Acceso a la información para poder obtener las evidencias necesarias en que sustentar las evaluaciones.

El director del proyecto/grupo organizador es el responsable de garantizar que todos los miembros del equipo tengan el tiempo y el libre acceso a la información que necesiten para completar la evaluación. Cualquier problema, tanto en la disponibilidad del tiempo como en el acceso a la información, se debe reportar al moderador del equipo de autoevaluación o al grupo organizador para que sea subsanado.

En el caso del Ayuntamiento de Madrid, el grupo organizador se reunió con carácter previo y aprobó el cronograma, con lo que el máximo responsable de la unidad tuvo conocimiento anticipado de la dedicación de todos los miembros del equipo, así como de la necesidad de recoger información. En todos los casos, la evaluación individual se realizó durante el tiempo de trabajo y no hubo necesidad de realizar horas fuera de la jornada habitual.

El proceso de evaluación individual requiere un examen de la información existente. Cuando no se ha realizado nunca una evaluación de la gestión, conseguir la información y los datos necesarios suele ser un proceso largo y tedioso.

Por ejemplo, ¿cómo se sabe...

... el nivel formativo de las personas?

... el nivel de satisfacción de los clientes con la gestión actual?

... cuáles son los procesos clave?

... cómo se están tramitando los procedimientos legales correspondientes?

... cuánto tiempo se está invirtiendo en un determinado proceso?

Para ello, hay que contar el número de cursos que se han recibido, realizar encuestas de satisfacción, contar el número de expedientes, el número de trámites cumplimentados en cada expediente, el número de días invertidos en cada proceso...

Para abordar la autoevaluación se requiere un proceso de investigación, búsqueda de información y recuento de datos. Si esta información ya está debidamente almacenada, la evaluación será rápida; en caso contrario, la duración del proceso de autoevaluación dependerá de los recursos que se adscriban para su realización. El acceso a dicha información depende de los múltiples soportes (papel, diversos formatos informáticos, entrevistas...) en que se encuentre.

En la Diputación de Soria, la evaluación del criterio nº 5 relativo a los procesos resultó relativamente más sencilla pues los datos de gestión se encontraban desde 2002 en soporte informático, lo que facilitó y agilizó la extracción de datos y de información. En el Ayuntamiento de Madrid, se reunió el equipo de autoevaluación para compartir toda la información obtenida entre todos los miembros del equipo. El objetivo de esta reunión era comprobar que no existía ningún criterio que no pudiese valorarse por no tener suficiente información. En el Ayuntamiento de Santiago, la directora del proyecto remitió, con carácter previo a cada reunión del equipo, una comunicación a través de la cual se citaba a cada miembro. En la comunicación se indicaba el lugar, la fecha, la hora de la reunión, así como los criterios que iban a ser objeto de análisis, de los que se adjuntaban las hojas de autoevaluación. Todas las reuniones se realizaron en las oficinas del servicio y durante las dos últimas horas de jornada laboral. La citación se efectuaba con una antelación mínima de ocho días con la finalidad de que cada miembro tuviera el tiempo necesario para buscar la información que aún no tuviera, realizar una valoración propia y dedicar las dos horas de la reunión a la puesta en común.

Antes de proceder a la valoración individual es preciso fijar unas reglas del juego que regulen el funcionamiento y, en su caso, resuelvan los posibles problemas que puedan surgir durante el proceso de evaluación. En las tres organizaciones se plantearon las siguientes cuestiones:

- La primera se refiere a cómo evaluar aquellos criterios y subcriterios que se refieran a materias que no sean competencia de la unidad que se evalúa. Son fundamentalmente procesos que están centralizados y se gestionan en otra parte de la organización. En la Diputación de Soria se tomó la decisión de no evaluarlos. En el Ayuntamiento de Madrid y en el Ayuntamiento de Santiago, la opción que se tomó fue evaluar los aspectos de la gestión que de los mismos se realiza. Por ejemplo, la adquisición de recursos informáticos está centralizada en un instituto de informática, pero ¿cómo se gestiona la parte de la competencia que reside en la unidad?, ¿se controla la reposición?, ¿se pide al centro de informática que compre según las necesidades de la Dirección? Siempre reside una parte de la competencia en la unidad que se evalúa y sobre esa parcela es donde tenemos que realizar la autoevaluación.
- La segunda cuestión se refiere a las evidencias. Antes de comenzar el proceso de autoevaluación individual es preciso que exista un consenso entre todos los miembros del equipo de autoevaluación sobre qué se considera evidencia. Todas las valoraciones deben fundamentarse en pruebas o evidencias que deben recogerse por escrito. La seriedad en la sustentación de la puntuación a partir de pruebas objetivas es un elemento clave para que los resultados que se obtengan del CAF sean válidos. Las pruebas deben ser fundamentalmente documentales, aunque en ciertos casos se puede admitir como tales las obtenidas por la observación o el consenso. Los documentos que se empleen como prueba se deben incorporar como anexos a la autoevaluación. En los tres casos objeto de este estudio se explicó en detalle esta cuestión en sendas reuniones.

Una vez aclaradas todas estas cuestiones, cada miembro del equipo de autoevaluación debe cumplimentar las hojas de autoevaluación, cuya información se adjunta en la siguiente tabla.

1. *Denominación del subcriterio* que se va a evaluar y del criterio al que pertenece.
2. *Ejemplos*: los ejemplos nos ayudan a entender qué aspectos deben valorarse en cada uno de los subcriterios; no es necesario valorarlos todos. En las tres organizaciones se realizó una valoración de los ejemplos. También se pueden añadir nuevos ejemplos. Aunque no se realizó en ninguna organización, una sugerencia que ofrecemos a quienes inicien ahora la autoevaluación es decidir en una reunión previa los ejemplos que se valoran y cuáles no, para evitar que existan ejemplos que no han sido valorados por todo el equipo. Los ejemplos ayudan a entender los subcriterios.
3. *Evidencias*: para cada uno de los subcriterios los miembros del equipo deben asignar una puntuación, que surge de la identificación de las correspondientes acciones desarrolladas y los resultados obtenidos por la organización con respecto al subcriterio que se está evaluando.

4. *Áreas de mejora y puntos fuertes*: es necesario también describir las áreas de mejora o los puntos fuertes de la organización en los criterios que se están evaluando y que se deducirán de las evidencias recogidas en el punto anterior.
5. *Puntuación*: debe recogerse la puntuación que asignemos al subcriterio.

Ilustración 11. Ficha de autoevaluación del subcriterio 1.1.

1 Criterio 1: Liderazgo				
2 Subcriterio 1.1. Dar una orientación a la organización: desarrollar y comunicar con claridad la visión, la misión y los valores				
Ejemplos		3 Evidencias	Puntos fuertes	4 Áreas de mejora
a) Formular y desarrollar la visión (dónde queremos llegar) y la misión (cuáles son nuestros objetivos) de la organización				
b) Establecer un marco de valores y código de conducta				
c) Traducir la visión y la misión en objetivos estratégicos (a medio plazo), objetivos operativos (a corto plazo) y acciones concretas				
d) Incorporar las partes interesadas que sean relevantes en el desarrollo de la visión, la misión, el marco de valores, los objetivos estratégicos y los operativos (como por ejemplo empleados, clientes/ ciudadanos, representantes electos y proveedores)				
e) Ajustar la visión, la misión y los valores a cambios en el entorno				
f) Comunicar la visión, la misión, los valores y los objetivos estratégicos y operativos a los empleados de la organización y a otros interesados				
5 Puntuación				

1.2. La evaluación conjunta. La negociación y el consenso

Una vez finalizado el proceso de evaluación individual, se reúne el grupo de autoevaluación para asignar la puntuación a cada subcriterio. Este proceso se denomina consenso. El consenso se logra a través de la negociación entre todos los miembros del equipo de autoevaluación, dirigido por el moderador. Si esto no es posible, se puede recurrir a calcular la media aritmética de las puntuaciones dadas por cada miembro del equipo. Para alcanzar el consenso se puede utilizar el procedimiento en cuatro fases que se expone a continuación:

1. Presentar las distintas puntuaciones para cada subcriterio obtenidas en la evaluación de cada miembro del equipo así como su media aritmética.
2. Identificar los puntos más significativos de acuerdo y los de desacuerdo.
3. Discutir sobre aquellas puntuaciones en las que haya una diferencia significativa.
4. Tratar de alcanzar el consenso a través de una segunda vuelta evaluando determinados criterios.

En cuanto al orden de la exposición, se emplearon métodos ligeramente diferentes en los tres casos de estudio. En el Ayuntamiento de Madrid, las mesas se dispusieron en forma circular para lograr que todos los miembros del equipo partiesen en la negociación de una posición de igualdad. Además, se colocó a los miembros del equipo para que las intervenciones comenzasen por las personas más tímidas y finalizasen por aquellas menos influenciadas por las opiniones del resto del grupo. En el Ayuntamiento de Santiago, la directora del proyecto abría el turno de intervenciones trasladando la palabra a uno de los miembros al que seguían los demás de forma rotatoria. Expuestas las opiniones de todos los miembros, se desarrollaba el debate hasta alcanzar el consenso.

En el caso de la Diputación de Soria en cambio, los miembros del equipo se fueron turnando en la autoevaluación de cada subcriterio, iniciando de forma rotatoria la exposición, para potenciar la participación activa de todos los miembros del equipo de autoevaluación.

En las tres experiencias, los subcriterios se valoraron mediante el consenso y no hubo que recurrir a la media aritmética. El consenso como forma de puntuar y de identificar los puntos fuertes y las áreas de mejora refuerza la asunción de los resultados por todos los miembros de la organización.

Cada uno de los miembros exponía las evidencias que había encontrado así como los puntos fuertes y las áreas de mejora, respetando el orden de intervención que se indicó con anterioridad. En una segunda ronda, una vez alcanzado un acuerdo sobre las evidencias, los puntos fuertes y las áreas de mejora, se abordaba la puntuación.

También se constató que el tiempo para alcanzar el consenso en cada criterio se fue reduciendo conforme se avanzaba en la evaluación. Es importante reseñar que la práctica ausencia de encuestas y de indicadores hizo más rápida la valoración de los criterios de resultado y redujo el tiempo de todo el proceso de autoevaluación.

Según el informe de EIPA, el método de autoevaluación más comúnmente empleado por las organizaciones que aplicaron el CAF en 2005 es el consenso, seguido a bastante distancia de la media aritmética de las puntuaciones otorgadas

Tabla 4. Método empleado para alcanzar el consenso por las organizaciones que implantaron CAF

Forma de alcanzar el consenso en grupo	%
Discusiones de grupo intensas	57,5%
Media estadística de las puntuaciones	31,3%
Decisión por el moderador	8,8%
Otros	2,5%

Fuente: Estudio realizado por la EIPA en 2005. *Eipa Study on the use of CAF in European Public Administrations*.

2. La puntuación en CAF

Frente a otros modelos de gestión de la calidad como EFQM, con complejos sistemas de puntuación, CAF presenta un sistema de puntuación relativamente sencillo. La puntuación en CAF tiene un significado muy diferente al que se le otorga en EFQM. De hecho, todos los criterios tienen el mismo peso, y el peso relativo de los subcriterios depende de su número en cada criterio. La puntuación juega un papel importante, como se verá más adelante, en la selección de las acciones de mejora.

Es necesario asignar puntuación para cada uno de los 27 subcriterios del modelo. Todos los subcriterios tienen una valoración idéntica, que puede oscilar entre 0 y 5 puntos. La puntuación de los criterios se obtiene realizando la media aritmética de los subcriterios que estén integrados en él. La puntuación total de la organización será la suma de las puntuaciones de todos los criterios.

Para saber qué puntuación asignar, tenemos que fijarnos en un panel, en el que aparece indicado el criterio a puntuar. Existen dos paneles, uno para los agentes facilitadores y otro para los criterios de resultado. En la puntuación de un subcriterio se deben seguir los siguientes pasos:

- Seleccionar aquellos ejemplos que sean de aplicación más directa a nuestra organización. No es necesario seleccionar todos. Por ejemplo, en el caso del Ayuntamiento de Madrid se acordó por el grupo de autoevaluación no valorar, entre otros los siguientes ejemplos:
 - Subcriterio 3.2. ejemplo f. Promover la movilidad interna y externa de los empleados.
 - Subcriterio 3.2 ejemplo j. Controlar la proporción del gasto en nóminas que se dedica a las actividades formativas.
 - Subcriterio 4.6 ejemplo a. Equilibrar la eficiencia de los costes de los inmuebles con las necesidades y expectativas de los usuarios (por ejemplo, centralización *versus* descentralización de los edificios).

- Todos estos ejemplos no se evaluaron porque se referían a competencias sobre las que la organización que se autoevalúa no tiene capacidad de gestión ni posibilidad de influir directa o indirectamente sobre las mismas.
- Buscar evidencias sobre los ejemplos.
- A partir de las evidencias podemos dar una puntuación global del subcriterio o hacer la media de los ejemplos empleados.

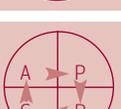
La puntuación puede ser en número absoluto o en tanto por ciento para reflejar el porcentaje del subcriterio que cumplimos.

El sistema de puntuación es una de las cuestiones objeto de debate en la revisión del modelo CAF. Existen dos posturas. Una primera postura es partidaria de un sistema de puntuación más complejo y más cercano al modelo EFQM, y una segunda prefiere mantener un sistema simple como el actual.

Los paneles de puntuación son los siguientes:

2.1. Panel de agentes facilitadores

Ilustración 12. Panel de evaluación de los agentes facilitadores

0		Sin evidencia o evidencia anecdótica de un enfoque
1		Se ha planificado un enfoque
2		Se ha planificado e implantado un enfoque
3		Se ha planificado, implantado y revisado un enfoque
4		Se ha planificado, implantado y revisado un enfoque según los datos de <i>benchmarking</i> (*) y se ha ajustado consecuentemente (*) Organizaciones de referencia para su buena gestión
5		Se ha planificado, implantado y revisado un enfoque según los datos de <i>benchmarking</i> y se ha ajustado e integrado plenamente en la organización. Proceso permanente

Una de las originalidades del método CAF se basa en emplear la rueda de Deming o ciclo PDCA en el panel de puntuación de los agentes facilitadores. El Ciclo PDCA básico se conoce comúnmente como el Círculo Deming. Este ciclo consiste en una serie de cuatro elementos que se llevan a cabo consecutivamente. El objetivo final de la aplicación del ciclo PDCA es valorar en qué fase se encuentra la organización:

- P: PLAN (PLANEAR): establecer los planes.
- D: DO (HACER): llevar a cabo los planes.
- C: CHECK (VERIFICAR): verificar si los resultados concuerdan con lo planeado.
- A: ACT (ACTUAR): actuar para corregir los problemas encontrados, prever posibles problemas, mantener y mejorar.

En el Ayuntamiento de Madrid, la aplicación de la rueda de Deming a los diferentes subcriterios fue una de las cuestiones que más costó a los miembros del equipo de autoevaluación. Sin embargo, se observó un importante beneficio derivado de su práctica reiterada: la interiorización de que las cosas están correctamente realizadas cuando se ejecutan de acuerdo con la rueda de Deming.

Los resultados obtenidos en la autoevaluación de los criterios de los agentes facilitadores fueron los siguientes:

Tabla 5. Puntuación obtenida en el panel de evaluación de “agentes facilitadores” por las tres organizaciones, detallada a nivel de subcriterio

	AM	ASC	DS
Criterio 1. Liderazgo	1,6	0,75	1
1.1 Dar una orientación a la organización: desarrollar y comunicar con claridad la visión, la misión y los valores	1,6	0	0,8
1.2 Desarrollar e implementar un sistema para gestionar la organización	1	0	0,6
1.3 Motivar y apoyar a las personas de la organización y actuar como modelo	1	2	0,9
1.4 Gestionar las relaciones con el nivel político y con otros interesados	3	1	0,3
	AM	ASC	DS
Criterio 2. Estrategia y planificación	1,5	0,33	1
2.1 Recoger información relativa a las necesidades presentes y futuras de los interesados	2,5	1	0,8
2.2 Desarrollar, revisar y actualizar la estrategia y la planificación	1,5	0	0,5
2.3 Implantar la estrategia y la planificación en toda la organización	0,5	0	0,5

	AM	ASC	DS
Criterio 3. Gestión de los recursos humanos	0,6	0	0,7
3.1 Planificar, gestionar y mejorar los RR HH en relación con la estrategia y la planificación	1	0	0,8
3.2 Identificar, desarrollar y aprovechar las capacidades de los empleados en consonancia con los objetivos y las metas individuales, de los equipos y de la organización	0,5	0	0,5
3.3 Involucrar a los empleados por medio del diálogo y la asunción de responsabilidades	0,5	0	0,5
	AM	ASC	DS
Criterio 4. Alianzas y recursos	1,6	1,33	1
4.1 Desarrollar e implantar relaciones clave de asociación	2	2	0,4
4.2 Desarrollar y establecer alianzas con los cliente-ciudadanos	2,5	2	0,0
4.3 Gestionar el conocimiento	1	1	0,7
4.4 Gestionar las finanzas	1,5	1	0,7
4.5 Gestionar la tecnología	1	1	0,9
4.6 Gestionar edificios y otros activos	2	1	0,2
	AM	ASC	DS
Criterio 5. Gestión de los procesos y del cambio	1,1	0,33	1,2
5.1 Identificar, diseñar, gestionar y manejar los procesos	2	1	0,9
5.2 Desarrollar y prestar servicios y productos con la participación de los clientes-ciudadanos	1,5	0	0,4
5.3 Planificar y gestionar la modernización e innovación	0	0	0,9

AM: Ayuntamiento de Madrid. ASC: Ayuntamiento de Santiago de Compostela. DS: Diputación de Soria.

De la puntuación obtenida en el Ayuntamiento de Madrid se puede observar con claridad que existía un sistema normalizado de gestionar la participación de los clientes y los interesados, mediante la existencia de foros y mesas constantes (casi semanales). En estas mesas y foros participan los representantes de los trabajadores y los responsables de todos los servicios del Ayuntamiento y en ellos se analiza y audita el resultado de los trabajos de la Subdirección General. Además se mantienen importantes relaciones con los interesados y con el nivel político. La organización tenía una buena red de alianzas, entre los stakeholders o interesados de la misma dentro y fuera de la organización. Esta red se había desarrollado gracias a la organización y la participación habitual en jornadas tanto nacionales como internacionales.

También ponía de manifiesto que la organización carecía de un método de planificación o de establecimiento de objetivos y de formulación de una estrategia y que necesitaba introducir mejoras en la gestión de recursos humanos y en el liderazgo. El carácter centralizado de los recursos humanos y la rigidez normativa determina que los directivos

de las unidades de línea consideren en muchas ocasiones que los recursos humanos no requieren gestión alguna. En el caso del Ayuntamiento, del análisis CAF se tomó conciencia en la necesidad de revisar y potenciar determinadas cuestiones, entre las que destacan las siguientes:

1. *Participación de los empleados*: la participación de los empleados era muy reducida. No existían canales de comunicación para poder recibir las sugerencias de mejora de las personas que trabajan en la organización.
2. *Información*: no existían canales formales para que los empleados puedan conocer los objetivos, la estrategia, la misión... Esta ausencia fomenta que el “rumor”, esto es, la información transmitida informalmente, ocupe el espacio que debía ocupar esta información, con las consecuencias que ello tiene en una organización tan jerarquizada como la Administración Pública (se suele estimar que un 40% de la información se pierde en cada nivel jerárquico).

En el caso del Ayuntamiento de Santiago, la autoevaluación reveló la carencia de planificación operativa y la ausencia de métodos de medición del rendimiento de la organización, así como la falta de comunicación entre el nivel político y los empleados.

Asimismo, del análisis se desprende el reconocimiento del esfuerzo realizado en la potenciación de la participación ciudadana en la toma de decisiones políticas a través de la creación de foros específicos de reunión periódica como son los Consejos Sectoriales.

2.2. Panel de resultados

La valoración de los criterios relativos a resultados se realiza utilizando el panel de resultados. En este caso se trata de conocer qué está consiguiendo la organización con los agentes facilitadores analizados con anterioridad. Estos resultados se dividen en cuatro subcriterios, con los que se analiza qué está consiguiendo la organización en relación con sus clientes y con las personas que trabajan en la organización, qué externalidades está produciendo en la sociedad y en el medio ambiente y, por último, qué resultados clave de rendimiento está obteniendo.

Para cada uno de estos subcriterios se analiza primero si se posee un sistema de medición de resultados tanto objetivos como subjetivos. Si no se tiene el sistema de medición, la puntuación es 0 y la acción de mejora es establecer un sistema que mida como mínimo aquellos aspectos que se recogen en los subcriterios. En segundo lugar, si se tiene un sistema de indicadores, se debe valorar su tendencia y su grado de excelencia. Por último hay que compararlos con los obtenidos por otras organizaciones excelentes.

Este panel es bastante más sencillo de utilizar que el de los agentes facilitadores y la valoración fue mucho más rápida de realizar puesto que se basa en datos.

Ilustración 13. Panel de evaluación de resultados

0	No se han medido resultados
1	Los resultados clave se han medido y muestran tendencias negativas o estacionarias
2	Los resultados muestran un progreso modesto
3	Los resultados muestran un progreso sustancial
4	Se han alcanzado excelentes resultados y se han hecho comparaciones positivas con los objetivos propios
5	Se han alcanzado excelentes resultados, se han hecho comparaciones positivas con los objetivos propios y con organizaciones de referencia (<i>benchmarking</i>)

Lograr una puntuación de 5 exige tener información del desempeño de otras organizaciones excelentes para así poder establecer comparaciones con nuestros resultados. Lógicamente para poder establecer estas comparaciones es preciso emplear unidades de medida homogéneas y por tanto realizar una identificación previa de los indicadores que se van a emplear.

En el Ayuntamiento de Madrid, por ejemplo, como consecuencia de la realización del CAF se entablaron contactos con dos organizaciones, una pública y otra privada, para poder comparar los resultados y realizar además *benchlearning* (proceso de aprendizaje de organizaciones excelentes).

Una de las acciones de mejora más características de las organizaciones que implantan CAF es el establecimiento de sistemas de medición de resultados a través de indicadores objetivos y subjetivos, no sólo sobre los clientes sino también sobre las personas que trabajan en la organización.

La puntuación obtenida por las tres organizaciones puso de manifiesto que éstas desconocen los resultados de su actuación. De todos los criterios relativos a resultados, en el caso del Ayuntamiento de Madrid, sólo se puntuó el subcriterio 6.1 (debido a que existía una encuesta para un determinado servicio de reconocimientos médicos) y el criterio de 9.2 de rendimiento financiero (debido a que existe un sistema de control financiero de ejecución presupuestaria). Pero, en el criterio 9.1

de los resultados clave de rendimiento, la puntuación obtenida fue de 0. La organización carecía de encuestas de satisfacción de empleados, de clientes y de otros indicadores. Ello conducía a la organización a la búsqueda de una eficacia aparente frente a una apariencia directiva, provocando, entre otros, los siguientes efectos negativos:

- Dificulta la asignación racional de los recursos y afecta de forma decisiva al proceso presupuestario. Ello se constataba a través de la gran cantidad de modificaciones de crédito que se debían realizar durante el ejercicio para adaptar los créditos a las necesidades reales de la organización.
- Impide la realización de una valoración objetiva del rendimiento de los diferentes integrantes de la organización.
- Dificulta la planificación, acentuando más los aspectos relativos a medios empleados, en vez de centrarse en los resultados, así como la conexión y el grado de cumplimiento de los objetivos establecidos en el nivel político.
- Dificulta el aprendizaje y el desarrollo de roles directivos por parte de los diferentes niveles de la organización.

Además, uno de los aspectos que más sorprendió al realizar la autoevaluación, fue el criterio 8, de resultados en la sociedad. En una Administración Pública, cuya finalidad es servir a la sociedad, puede parecer que este criterio es redundante. Sin embargo, el análisis más detallado del mismo lleva a considerar que existen determinadas cuestiones (fundamentalmente de impactos en el medio ambiente o sostenibilidad, o de efectos en la sociedad) que se deben tener en cuenta en la toma de decisiones y que proporcionan una visión mucho más completa de los resultados que logra una organización pública. Ni el Ayuntamiento de Madrid ni la Diputación de Soria realizaba medición alguna de este criterio.

Tabla 6. Puntuación obtenida sobre el panel de “resultados”, por las tres organizaciones, detallada por subcriterios

	AM	ASC	DS
Criterio 6. Resultados orientados a los clientes-ciudadanos	0,5	0	1
6.1 Resultados de las mediciones de la satisfacción de los clientes-ciudadanos	1	0	0
6.2 Indicadores utilizados para medir los resultados en los clientes-ciudadanos	0	0	2
	AM	ASC	DS
Criterio 7. Resultado en las personas	0	0,5	0,25
7.1 Resultados de las mediciones de la satisfacción y motivación de las personas	0	0	0
7.2 Indicadores de los resultados en las personas	0	1	0,5

	AM	ASC	DS
Criterio 8. Resultados en la sociedad	0	1	0
8.1 Resultados del rendimiento social	0	1	0
8.2 Resultados del rendimiento medioambiental	0	1	0
	AM	ASC	DS
Criterio 9. Resultados clave del rendimiento	0,5	0,5	1,5
9.1 Consecución de los objetivos	0	1	3
9.2 Rendimiento financiero	1	0	0

AM: Ayuntamiento de Madrid. ASC: Ayuntamiento de Santiago de Compostela. DS: Diputación de Soria.

En el caso del Ayuntamiento de Madrid, la puntuación fue validada en una reunión con el responsable del CAF en España, quien hizo apreciaciones sobre el criterio 9.2. A la vista de los datos se acordó la revisión al alza de la puntuación de este subcriterio.

3. La identificación de los puntos fuertes y áreas de mejora de la organización

La identificación de áreas de mejora y puntos fuertes consiste en localizar, para cada uno de los ejemplos de los distintos subcriterios, las prácticas que revelan el cumplimiento de los mismos o la falta de tales prácticas.

Los puntos fuertes y las mejores prácticas representan todas aquellas iniciativas que constituyen ejemplos de prácticas excelentes de la organización. Son prácticas que pueden servir como ejemplos para otras organizaciones. Las áreas de mejora representan todas aquellas situaciones que deben ser mejoradas o prácticas que deberían existir y no existen en la organización. En los criterios de resultados representan o bien la ausencia de medición de resultados o resultados insuficientes. Deben formularse siempre en términos de negación.

Es importante no confundir las áreas de mejora con las acciones de mejora, porque siempre existe la tendencia de tratar de indicar las soluciones a los problemas en esta fase de la autoevaluación. El objetivo de esta fase es exclusivamente identificar las áreas en las que la organización debe mejorar, no la forma en que se van a corregir los problemas.

También es importante remarcar que los puntos fuertes deben basarse siempre en evidencias. Como ejemplo de las evidencias que se han empleado en los diferentes criterios (algunas de ellas son las que se emplearon en las organizaciones objeto de estudio), tenemos las siguientes:

Tabla 7. Ejemplos de evidencias identificadas por las tres organizaciones, en los criterios correspondientes a los “agentes facilitadores”

Criterio 1. Liderazgo
<ul style="list-style-type: none">• Documento en el que se recoge la misión, visión y valores de la organización• Memoria anual de la organización• Actas de reuniones• Documentos para difundir la imagen de la organización, su misión, la visión y los valores• Documento con la política de calidad de la organización• Documentos que reflejen la participación en jornadas, etc.
Criterio 2. Estrategia y planificación
<ul style="list-style-type: none">• Plan estratégico de la organización, u otro documento en el que se definen los objetivos de la misma• Impresión de pantalla de la intranet• Actas de reuniones de los órganos de gobierno• Documento en el que se recojan los objetivos, los indicadores y las acciones de cada departamento• Documento en el que se recojan las conclusiones del DAFO
Criterio 3. Gestión de los recursos humanos
<ul style="list-style-type: none">• Plan de formación de las personas de la organización• Manual de acogida para el personal de nueva incorporación• Relación de puestos de trabajo y documento que recoja sus funciones• Actas de reuniones• Proceso de gestión de quejas y sugerencias para personas de la organización
Criterio 4. Alianzas y recursos
<ul style="list-style-type: none">• Acuerdo de colaboración con empresas• Informe de evolución de la relación con empresas colaboradoras• Buzón de quejas y sugerencias para clientes• Base de datos de gestión del conocimiento• Informes de ejecución presupuestaria y análisis de costes
Criterio 5. Gestión de los procesos y del cambio
<ul style="list-style-type: none">• Mapa de procesos• Manual de procedimientos• Relación de flujogramas• Encuestas a usuarios para rediseñar servicios• Actas de reuniones, diseño de servicios con personas de la organización

Tabla 8. Ejemplos de evidencias identificadas por las tres organizaciones, en los criterios correspondientes a “resultados”

Criterio 6. Resultados orientados a los clientes-ciudadanos
<ul style="list-style-type: none">• Resultados de las encuestas de satisfacción a los clientes y evolución• Número de quejas presentadas• Indicadores sobre el tiempo de tramitación de los principales servicios• Número de recursos planteados• Sugerencias recibidas
Criterio 7. Resultado en las personas
<ul style="list-style-type: none">• Resultados de las encuestas de satisfacción a las personas de la organización• Grado de absentismo por enfermedad• Índices de productividad• Número de quejas presentadas• Presupuesto por persona para actividades formativas
Criterio 8. Resultados en la sociedad
<ul style="list-style-type: none">• Artículos en revistas o periódicos• Documentos de difusión de las políticas de concienciación de ahorro energético• Informes de auditorías de emisión de radiaciones• Contratos de eliminación de residuos
Criterio 9. Resultados clave del rendimiento
<ul style="list-style-type: none">• Premios obtenidos• Informe del grado de consecución de objetivos• Informes de ejecución presupuestaria• Informes de cumplimiento de estándares de las cartas de servicio

Las evidencias determinan la puntuación a asignar. En el anexo 2 se incluyen ejemplos de evidencias empleadas por el Ayuntamiento de Madrid y por la Diputación de Soria, con la puntuación asignada al correspondiente subcriterio.

Los puntos fuertes y las áreas de mejora identificados de forma individual por cada uno de los integrantes del equipo de autoevaluación son la base para el debate y para la elaboración de un documento consensuado por todos los miembros del equipo. Este documento se emplea para la elaboración del plan de mejora. Por ello es importante designar a un responsable de su elaboración durante la sesión de autoevaluación. En el caso del Ayuntamiento de Madrid se incluyó una persona ajena al equipo de autoevaluación para tomar notas y proceder a su elaboración.

En los tres estudios de caso del CAF se identificaron una serie de puntos fuertes y de áreas de mejora, que se relacionan en los cuadros que se recogen en el anexo III.

Tal como se desprende de todo lo expuesto, la realización del CAF permite comparar organizaciones diferentes a partir de la homogeneización que aporta la clasificación en los criterios del modelo. También permite el intercambio de las mejores prácticas entre las organizaciones que lo aplican.

4. La reedición del ejercicio de autoevaluación

La repetición de la autoevaluación proporciona una información excelente sobre el resultado del plan de mejora. La amplitud de elementos incluidos en la autoevaluación ofrece un excelente cuadro de mando⁴ para las organizaciones. La mayor parte de las organizaciones que aplicaron CAF tienen programada su reedición en un periodo de tiempo igual o inferior a dos años.

En el Ayuntamiento de Madrid y en la Diputación de Soria se programó la realización de una segunda autoevaluación en el año siguiente a su implantación. Sin embargo, en ambos casos se ha decidido posponer la autoevaluación por dos años, para esperar a que estuviesen desplegadas las medidas incluidas en el plan de acción de la primera autoevaluación. En el Ayuntamiento de Madrid, además se decidió esperar para ampliar la ejecución de la autoevaluación en la totalidad de la Dirección General, es decir, autoevaluar sus tres Subdirecciones Generales.

En nuestra opinión, 24 meses es un plazo de tiempo razonable para poder reeditar CAF y apreciar la evolución de la organización a partir del despliegue de las medidas incluidas en el plan de acción y a partir también del aprendizaje de lo que debe ser una gestión aplicando los principios de la calidad. Realizar CAF en 12 meses puede ser conveniente si se asocia a ciertos procesos, como el proceso presupuestario y se emplea como ayuda para determinar qué medidas se incluyen en el plan de acción del ejercicio. Algunas organizaciones incluyen una autoevaluación periódica dentro de su planificación general y sus evaluaciones son programadas para informar el establecimiento anual de objetivos y las propuestas de recursos financieros.

El inconveniente de la edición anual se basa fundamentalmente en el coste derivado de su implantación. Una estrategia posible puede pasar por ejecutar CAF anualmente, rotando el personal incluido en el equipo de autoevaluación, para conseguir así que todas las personas que trabajan en la organización reciban la formación y el aprendizaje de conceptos y de una forma diferente de gestionar derivado de su realización.

4. Para Howard Rohm del Balanced Scorecard Institute de EE.UU., el Cuadro de Mando Integral es “un sistema de administración de desempeño que puede utilizarse en cualquier organización, grande o pequeña, para alinear la visión y la misión con los requerimientos del cliente, las tareas diarias, administrar las estrategias, controlar las mejoras en la eficiencia de las operaciones, crear capacidad organizacional comunicando los progresos a todo el personal”.

Tabla 9. Lapso de tiempo transcurrido entre la primera y la segunda aplicación del CAF

¿Cada cuánto tiempo tiene pensado aplicar CAF?	%
Cada 2 años	44,5%
Anualmente	33,3%
Cada 3 años	10,2%
Otros	11,0%
Cada cuatro años	1,0%

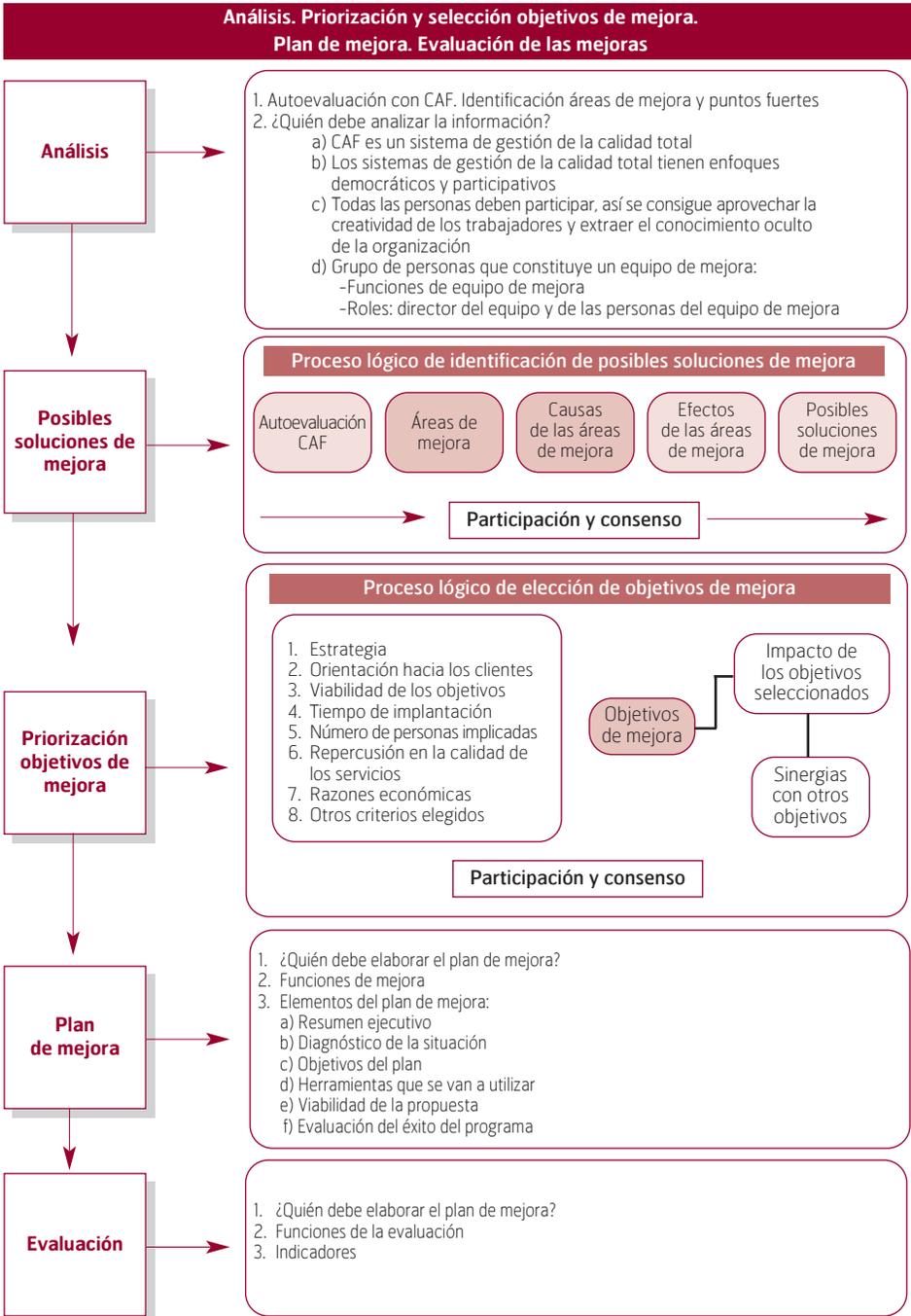
Fuente: Estudio realizado por la EIPA en 2005. *Eipa Study on the use of CAF in European Public Administrations.*

Los paneles de evaluación del modelo CAF son sencillos pero constituyen una poderosa herramienta para evaluar sobre la marcha el progreso del plan de mejora.

5. Análisis y plan de acción

Para facilitar al lector el seguimiento de la presente sección se ha confeccionado el siguiente cuadro, en el que se resumen aquellas ideas o conceptos fundamentales que se plantean desde la fase de análisis.

Ilustración 14. Fases del ciclo de mejora en la organización

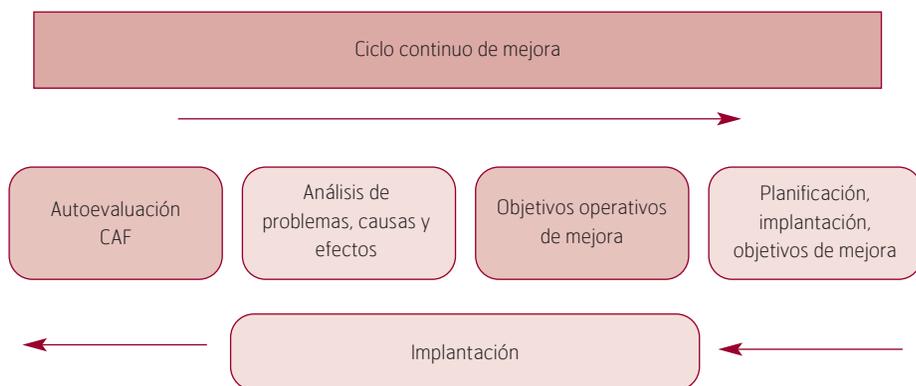


1. Análisis

El proceso de autoevaluación abordado con CAF permite realizar un examen global, sistemático y regular de las actividades y los resultados de la organización en comparación con ese modelo de excelencia. Con esta herramienta se identifican las áreas de mejora de la gestión y los puntos fuertes que se pueden utilizar para mejorarla.

No obstante, la utilización del CAF para la autoevaluación de una organización o unidad no mejora, por sí sola, su gestión. El conocimiento de los males que achacan la gestión de una organización o unidad es el primer paso que hay que dar en el camino hacia la mejora. Una vez evaluada la gestión, el ciclo de mejora continua supone el análisis de los problemas y sus causas, y la propuesta de objetivos de mejora y la planificación de la implantación de los objetivos de mejora. Una vez ejecutadas las actuaciones planificadas, será preciso volver a evaluar los resultados obtenidos, analizar la información, planificar y ejecutar, y así sucesivamente tal como se muestra en el gráfico.

Ilustración 15. Ciclo de mejora continua



2. La priorización y la selección de objetivos de mejora

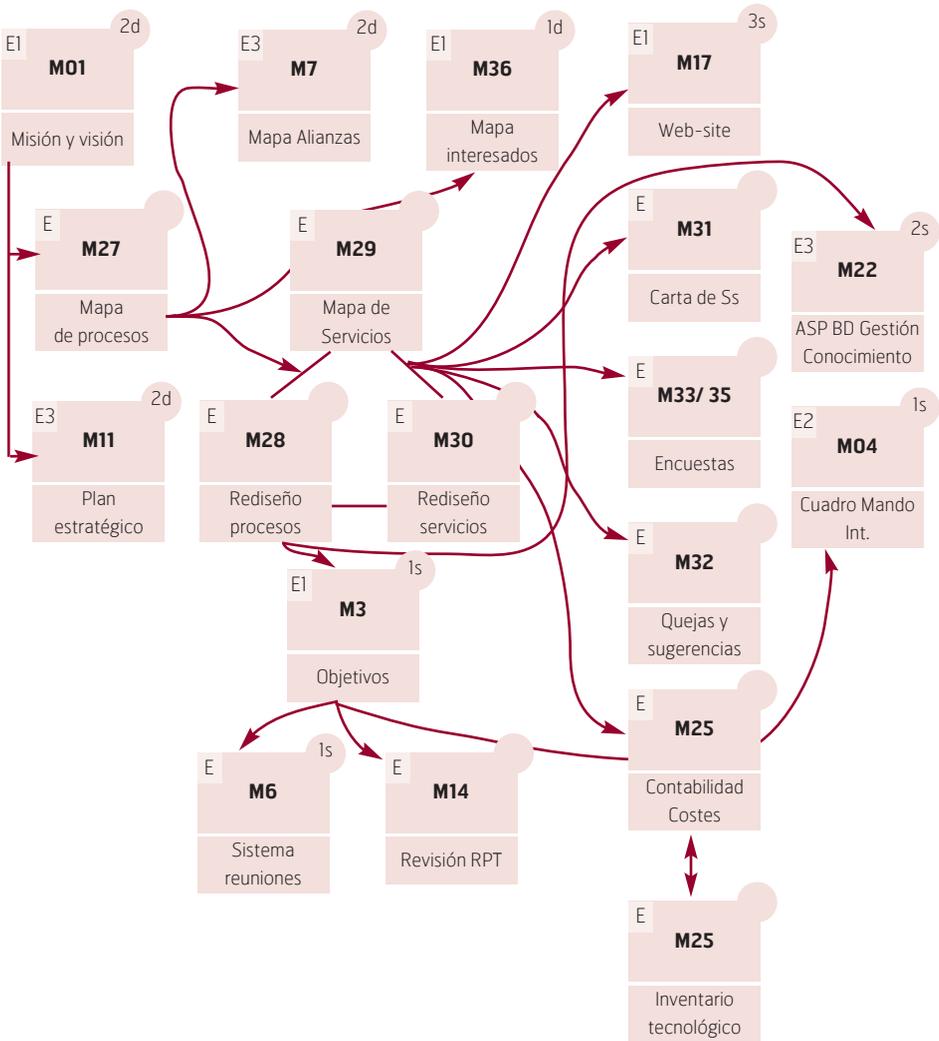
Obtenida la información mediante la autoevaluación es necesario reflexionar sobre qué se puede hacer para mejorar la gestión de la organización. Es normal, cuando se aplica el CAF, encontrar múltiples áreas de mejora en los agentes que facilitan la gestión y en los resultados que se estaban consiguiendo. Por ello, es necesario priorizar y seleccionar las áreas de mejoras “clave” sobre las que se va actuar en función del tiempo, los recursos y los apoyos disponibles.

En el caso del Ayuntamiento de Madrid, se formuló una acción de mejora para cada una de las áreas de mejora. Inicialmente se diseñó un completo plan que comprendía la totalidad de las acciones que surgieron para corregir las áreas de mejora detectadas en

la autoevaluación. Para una mejor ilustración de las mejoras se elaboró un cuadro que recogía de una manera interrelacionada la totalidad de estas acciones.

El siguiente cuadro detalla todas las áreas de mejora que se identificaron y los responsable de acometerlas mediante códigos (E1 era un equipo mixto entre trabajadores de la unidad en la que se aplicó y otro personal de la Dirección General, E2 era determinado personal de la unidad en que se aplicó...).

Ilustración 16. Acciones de mejora seleccionadas inicialmente por el Ayuntamiento de Madrid



Este cuadro inicial se modificó sustancialmente siguiendo los consejos del responsable del CAF en España, y se reemplazó por una relación mucho más reducida y simple de acciones de mejora. Ésta fue una de las enseñanzas de la implantación del CAF. Es preciso seleccionar un pequeño número de acciones de mejora que cumplan unos determinados requisitos y tratar de no acometer demasiadas acciones al mismo tiempo. La información que proporciona CAF es tan rica que existe una tendencia inicial a realizar planes amplios que incluyan una gran cantidad de acciones al mismo tiempo.

2.1. ¿Quién debería analizar la información obtenida y, en consecuencia, establecer los objetivos de mejora?

La autoevaluación se realiza en equipo. La creación del equipo de autoevaluación plantea algunas preguntas de relevancia: ¿deberían participar las personas en el análisis o sería una función reservada a la dirección? En su caso, ¿deberían ser las mismas personas que realizaron la autoevaluación quienes analicen la información obtenida?

Para contestar a todas estas preguntas hay que tener presente que CAF, al igual que otras herramientas de gestión como el Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión, ISO, EFQM o cualquier otra herramienta que se utilice para la mejora de la gestión son herramientas de “gestión de la calidad”.

Estas herramientas se caracterizan por tener un enfoque democrático y estar inspiradas en una filosofía participativa. Esta filosofía propugna la participación de todos los trabajadores de la organización en la búsqueda de la calidad. Sin embargo, la toma de decisiones es una opción irrenunciable de la dirección, por lo que la selección de las acciones de mejora y la elaboración del plan de acción deberían estar reservadas al nivel directivo de la organización.

La utilización de un sistema de gestión de la calidad presupone aceptar un enfoque de gestión democrático y participativo que pone especial énfasis en que todas las personas de la organización sean copartícipes de la calidad⁵.

Este nuevo enfoque implica prestar atención a nuevos elementos de la cultura organizacional, como la alta valoración de la innovación y la creatividad, la importancia secundaria del estatus frente al desempeño, el ejercicio del liderazgo en función de la acción y no de la posición, la delegación de responsabilidades y la dotación de los recursos necesarios para que se alcancen las metas propuestas. Todo ello permite concebir el control en forma de pirámide invertida. Los cuadros superiores y medios deben preocuparse más por los trabajadores de base, por sus sugerencias acerca del funcionamiento de la organización y cómo podría mejorarse⁶.

5. *Curso de gestión de calidad en la Administración Pública*. Joaquín Ruiz López. I.N.A.P. M.A.P, p. 41.

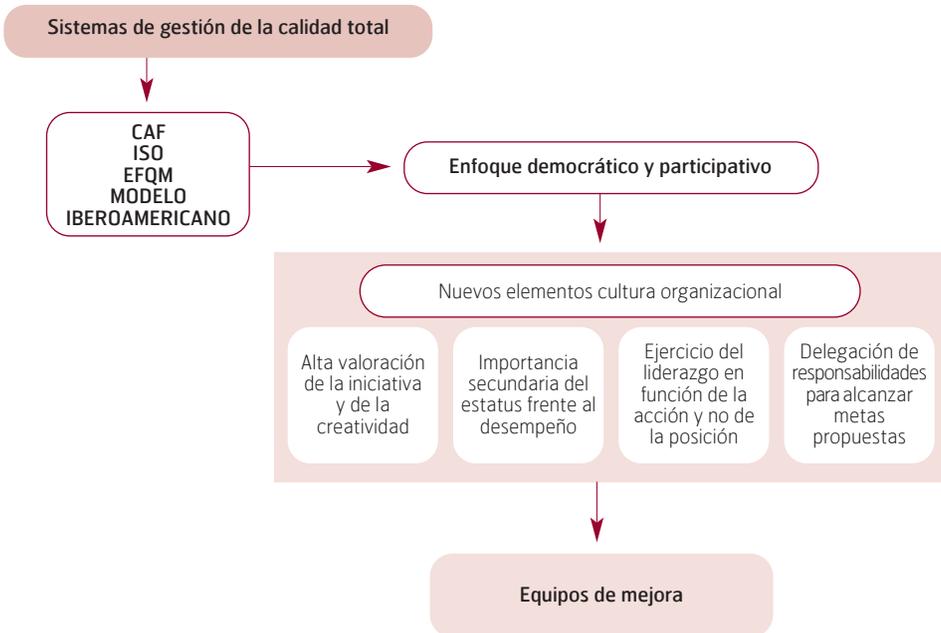
6. *Curso de gestión de calidad en la Administración Pública*. Joaquín Ruiz López. I.N.A.P. M.A.P, p. 52.

La razón de ser de este enfoque participativo, que los sistemas de gestión de la calidad defienden, es aprovechar la creatividad de los empleados, “intangibles”⁷ normalmente desperdiciado en las organizaciones. De esta forma se puede extraer el conocimiento oculto de la organización (Parrado 2007).

En el siguiente cuadro se resume, por su interés, la justificación de la necesidad de dar participación al personal y su correlativo en la constitución de equipos de mejora.

Es importante no confundir estos equipos de mejora con el equipo de autoevaluación. El equipo de autoevaluación se crea con el propósito de realizar la autoevaluación y su misión finaliza con ésta. El equipo de mejora se crea una vez finalizada la autoevaluación, con el objetivo de ayudar en la elaboración del plan de mejora y/o implantar una o varias de las acciones de mejora incluidas en éste. Sus miembros pueden o no coincidir con los del equipo de autoevaluación. En el caso del Ayuntamiento de Madrid, por ejemplo, para la definición de la misión, la visión y los valores se creó un equipo de mejora formado por el nivel directivo y los miembros del equipo de autoevaluación del CAF y los resultados fueron muy satisfactorios.

Ilustración 17. La calidad total y los equipos de mejora



7. El entrecorillado es nuestro.

En el equipo de mejora debería existir un responsable de los trabajos del equipo, con unos determinados “roles” personales:

- Buena formación para afrontar y llevar a cabo el proceso de análisis.
- Buen comunicador y tener permanente y suficientemente formados e informados a todas las personas.
- Excelente capacidad de diálogo y de negociación para fomentar consensos sobre los problemas, sus causas y las posibles soluciones.
- Tener y manifestar coherencia con objetivos y valores.
- Tener atribuidas competencias para delegar responsabilidades y, en su caso, recompensar esfuerzos individuales o de grupo.

En cuanto al resto de las personas integrantes del equipo, deberían estar representados todos los niveles de gestión y reunir los siguientes roles:

- Personas motivadas y que tengan iniciativa.
- Capacidad para analizar problemas y llegar a un consenso para proponer soluciones.
- Participar activamente en los esfuerzos de mejora.

No obstante, es necesario señalar que si bien las tres entidades autoevaluadas con CAF dieron participación al personal durante el proceso de autoevaluación, en todos los casos, el proceso de análisis de la información recabada y la propuesta de soluciones de mejora se realizó por el equipo directivo. La experiencia de las entidades ha demostrado que el uso de esta herramienta de gestión es algo paulatino, modulable o escalable.

La herramienta utilizada por las entidades del presente estudio, el CAF, es una herramienta de gestión de calidad “total” porque con ella se analiza toda la organización y sus resultados y porque deriva del EFQM que es una herramienta de gestión de calidad total, no obstante, en sus primeras aplicaciones la herramienta no ha sido utilizada en su totalidad.

En las tres organizaciones, la autoevaluación la ha realizado un grupo representativo ofreciendo como resultado un informe de los puntos fuertes y de las áreas de mejora de la gestión. Este informe sobre la gestión fue remitido a la Dirección de la organización, quien tomó la decisión de qué áreas de mejora priorizar.

De la experiencia acumulada se puede desprender que el CAF es una herramienta modulable o escalable, en el sentido de que la participación del personal debería ir incrementándose en las distintas fases del ciclo de mejora continua. En la primera utilización del CAF, el personal debe participar en la autoevaluación. En las sucesivas aplicaciones del CAF se debería ampliar el nivel de participación del personal y hacerlo extensivo al análisis de los problemas de gestión y de las posibles soluciones, así como la planificación de la implantación de las actuaciones de mejora.

Si la utilización de una herramienta de gestión, como es el CAF, es un indicador de madurez en cualquier organización, la correcta utilización del CAF necesita de un mayor nivel de madurez en la organización. Este nivel deseable de madurez se puede alcanzar utilizando el CAF o herramientas similares, que permitan mejorar y profesionalizar a su personal para permitirles participar en lo sucesivo en fases decisivas como el análisis y la planificación de actuaciones de mejora.

2.2. ¿Cómo se analiza la información?

Una vez se ha realizado la autoevaluación, se suele contar con una gran cantidad de información sobre el estado presente de la gestión. Esta información debería ser analizada de una forma participativa.

Los responsables de la elaboración del plan de mejora, como todo grupo de personas que persigue un fin común, necesita una metodología de actuación que incluya los aspectos formales de funcionamiento interno (sesiones, convocatorias, debates, acuerdos, actas, comunicaciones...) y los aspectos de fondo, un proceso lógico de análisis.

Formalmente se debería comunicar a la personas que forman parte del equipo con la debida antelación la celebración de una sesión de trabajo y poner a su disposición toda la información oportuna para que, en el momento de reunirse, las personas sepan qué se va a tratar y puedan manifestarse.

En sus sesiones de trabajo, el equipo encargado del análisis deberá reflexionar y discutir sobre cada área de mejora para llegar a un acuerdo sobre las posibles causas, los efectos y las soluciones. Una vez conseguidos los acuerdos, se deberá dejar constancia documental y comunicarlo a todos los implicados para asegurar su ejecución.

En las organizaciones objeto del estudio, los aspectos formales del funcionamiento fueron asumidos, dependiendo de la entidad, por el moderador o el director del equipo.

Además de los aspectos formales, se deben analizar los problemas detectados y proponer posibles alternativas de mejora que sean razonables, y por lo tanto, aceptables.

En algunos casos, puede ser necesario completar la información obtenida con la metodología CAF con la utilización de otras herramientas. Las organizaciones estudiadas completaron el examen realizado con CAF con una matriz DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades). Con esta matriz se visualiza la información por su origen interno y externo y por su sentido positivo o negativo para las actuaciones de mejora.

En la metodología de análisis, el proceso lógico que estas entidades han seguido según indicaciones de los técnicos de la Dirección General del Ministerio de Administraciones Públicas ha sido partir de las áreas de mejora identificadas con la metodología CAF para establecer:

1. Las causas de cada área de mejora.
2. Los efectos que están produciendo.
3. Las posibles soluciones.

Las soluciones que resulten más rentables, en función de determinados requisitos, serían los objetivos de mejora cuya implantación debería ser oportunamente planificada.

A continuación se ejemplifica un proceso de análisis, dentro del criterio 5 “gestión de procesos”, de las causas de las áreas de mejora identificadas, de sus efectos y de las posibles soluciones.

Tabla 10. Proceso de formulación de acciones de mejora a partir de áreas de mejora identificadas en CAF

Criterio 5. Gestión de procesos. Subcriterio 5. 1º (Identifica, diseña, gestiona y mejora los procesos)			
Áreas de mejora	Causa	Efectos	Soluciones
No están identificados los procesos	<ul style="list-style-type: none"> • No se considera necesario • No hay conocimiento de la necesidad de identificar los procesos 	<ul style="list-style-type: none"> • Se desconocen todos los procesos de trabajo • Falta de seguridad en el desempeño de las tareas 	<ul style="list-style-type: none"> • Acudir a una empresa • Formar en gestión de procesos • Identificar los procesos
No están diseñados y documentados los procesos	<ul style="list-style-type: none"> • No se considera necesario • No hay conocimiento de la forma de diseñar y documentar los procesos 	<ul style="list-style-type: none"> • No se conocen a todos los que intervienen en un proceso, todos los pasos, los tiempos de tramitación... • No se han documentado • No se puede conservar el conocimiento del proceso • No se puede transmitir y difundir el conocimiento 	<ul style="list-style-type: none"> • Acudir a una empresa • Formar en gestión de procesos • Diseñar y documentar los procesos
No se mejoran los procesos	<ul style="list-style-type: none"> • No se considera necesario • No hay conocimiento de la forma de mejorar los procesos 	<ul style="list-style-type: none"> • No se controlan y solucionan los fallos • No se reducen tiempos de tramitación • No se cumple la legalidad • No se pueden adquirir compromisos formales de calidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Adquirir una solución tecnológica • Que una empresa implante los procesos en una solución • Formación en gestión de procesos • Mejorar los procesos reduciendo plazos, trámites y haciéndolos más cómodos para quien interviene, y asegurando el cumplimiento de la legalidad

Para ayudar en la resolución de los conflictos que pueden surgir en la formulación de las acciones de mejora puede ser conveniente emplear herramientas creadas al efecto. Estas herramientas comunes de análisis y solución de problemas son aquellas que facilitan la iniciativa y la creatividad de las personas, y sirven para priorizar y analizar ideas, como por ejemplo, la “tormenta de ideas”, la matriz de priorización, la matriz de criterios, entre otros. Otras técnicas adicionales que se pueden emplear para el análisis de las causas y sus posibles soluciones son los diagramas de flujo, los histogramas, los diagramas de causa-efecto y el diagrama de Pareto. Todas estas herramientas se hallan explicadas en los manuales de gestión de la calidad.

3. La selección de los objetivos de mejora

Una vez realizada la autoevaluación con el modelo CAF, las entidades conocían con cierto detalle el estado presente de su gestión y tenían una idea del estado deseable. Ese estado de futuro se intenta alcanzar a través de los objetivos propuestos en el plan de mejora, que implicarán cambios y transformaciones para algunas áreas y estabilización o consolidación para otras (Parrado 2005). Dado que no se pueden abordar todos los objetivos de mejora, deben seleccionarse algunos. Para ello se deben establecer criterios para elegir a unas mejoras frente a otras.

La selección de las posibles alternativas de solución para las áreas de mejora claves y sobre las que es prioritario actuar se realizó en función de una serie de requerimientos que cada entidad se fijó: requerimientos como la estrategia de la organización, la satisfacción de las necesidades y expectativas de los clientes, la factibilidad de la acción de mejora, el tiempo de ejecución, el número de personas implicadas... o cualquier otro que cada organización considere en función de su estado presente. Estos criterios se detallan a continuación.

La estrategia de la organización. Las mejoras propuestas deberían estar alineadas con las *estrategias* de la dirección. Una vez que se conoce dónde nos encontramos, para alcanzar el estado que se desea se debe iniciar un camino interminable y plagado de obstáculos. Los políticos recelarán de la utilización de una herramienta de gestión cuya rentabilidad política se ubique en el largo plazo. La alta dirección administrativa rechazará ceder cuotas de poder y aceptar la participación del personal en la gestión. El personal, normalmente poco motivado, se opondrá a implantar cualquier actuación de mejora sin la oportuna compensación de los esfuerzos... Por todo ello, lo que pide la razón, la lógica, el sentido común, o cualquier manera ordenada de proceder, incluido el perogrullo, es que los líderes gestores, quienes decidan promover una mejora, como es la utilización del CAF, antes de hacer nada, piensen en todos estos aspectos y establezcan una estrategia en el largo plazo. Metafóricamente se podría decir que “si los administradores son artesanos, la

estrategia sería su arcilla”⁸. Diseñada la estrategia, los objetivos se deben alinear con la misma.

La satisfacción de las necesidades y expectativas de los clientes. La utilización de un sistema de gestión de la calidad, como es el CAF, significa asumir un cambio en el enfoque de la gestión dirigiéndola siempre a la *satisfacción de las necesidades y expectativas de los clientes de la organización o de la unidad*. Para detectar las necesidades y expectativas que los clientes de cada entidad tenían, se realizaron encuestas de satisfacción y de expectativas. El Ayuntamiento de Madrid dispuso adicionalmente un buzón de quejas y sugerencias con la finalidad de conocer qué querían y necesitaban los clientes y las personas que trabajan en la unidad. Se instalaron dos buzones físicos, en las dos dependencias de atención al ciudadano, así como un buzón de correo electrónico para recibir quejas y sugerencias.

Las encuestas de satisfacción y de expectativas aportaron información valiosa para empezar a perfilar la selección de las áreas de mejora. El resultado de las quejas y sugerencias recibidas se comunica a los empleados, a través de un informe que se publica en la intranet del Ayuntamiento. De esta forma se prueba a los empleados que se les escucha.

Las quejas sobre tiempos de tramitación muy largos, dificultad para cumplimentar trámites, desconocimiento del proceso..., fueron las apreciaciones que se extrajeron de la encuesta realizada y que sirvieron a la Diputación Provincial de Soria para fijarse como objetivo una mejora de sus procesos mediante soluciones tecnológicas que permitan tramitar con rapidez y facilidad las solicitudes de contratación de bienes y servicios recibidas.

La factibilidad de la acción de mejora. Obviamente es preciso abordar actuaciones que sean *viabiles*. Debe existir un equilibrio entre las actuaciones de mejora que se proyectan y la asignación de recursos y apoyos. Si bien una actuación de mejora puede conseguir ahorros económicos una vez que se haya implantado, es normal que la actuación de mejora tenga costes asociados. La asignación de recursos por los responsables políticos condiciona directamente la ambición de los objetivos que se establezcan.

En la Diputación Provincial de Soria se descartó la realización de auditorías, la creación de redes externas, la contratación administrativa electrónica, y muchas otras áreas de mejora por falta de recursos y de apoyos.

El tiempo de ejecución. El tiempo-ciclo de desarrollo e implantación del proyecto de mejora es también otro factor decisivo a la hora de elegir qué mejoras se implantarán. Es necesario tener presente el entorno en el que las organizaciones públicas se desenvuelven, caracterizado por la limitación temporal a la que se encuentran sujetos los máximos responsables políticos de las instituciones.

8. Trabajo sobre el capítulo “Destreza en la estrategia”, del libro *El Proceso Estratégico*, de H. Mintzberg y J. B. Quinn, Editorial Prentice Hall Hispanoamericana, México, 1993.

La implantación de ciertos objetivos como un sistema de gestión de calidad total, la reingeniería de procesos, la gestión del conocimiento, la dirección por objetivos, el cuadro de mando integral, un sistema de gestión por competencias son empeños a largo plazo. El largo plazo de implantación, mayor al de un mandato o legislatura (4 o 5 años), suele traducirse en la falta de interés y de compromiso de la dirección política en la continuidad que requiere un programa a largo plazo.

Cuando un responsable político asume la utilización de una herramienta de gestión de calidad, lo debe hacer porque con dicha decisión considera que es la mejor forma para satisfacer las necesidades y expectativas de los ciudadanos a los que debe gobernar. Es la legitimidad —o relegitimación— del sector público lo que se encuentra en la base de la adopción de un enfoque de la gestión de la calidad⁹.

No obstante, hay que tener presente que las actuaciones que inician los responsables políticos están condicionadas por la eventual rentabilidad a corto plazo de esos programas, motivo por el cual las tres entidades han combinado actuar sobre áreas de mejora que tengan una rápida velocidad de implantación con la finalidad de contribuir a aumentar la credibilidad del programa de mejora y reportar una inmediata recuperación de la inversión en tiempo y formación, con objetivos estratégicos a largo plazo (la dirección por objetivos, la gestión de procesos, la gestión de la calidad total).

Otros criterios. Además de los criterios señalados anteriormente, se pueden incorporar otros criterios como la implicación de las personas que integran la organización en el desarrollo del proyecto, la repercusión en la mejora de la calidad de la prestación del servicio, la reducción de costes económicos...

Cada organización es única, y único es su estado presente de gestión. Por ello, no existe una receta universal sobre los criterios que hay utilizar para seleccionar los objetivos más rentables para mejorar la gestión.

La elección de los proyectos de mejora se suele realizar mediante distintos métodos basados en puntuaciones. Por su carácter práctico se resumen las metodologías que sirvieron de base para alcanzar el consenso sobre las líneas de actuación a seguir en el caso del Ayuntamiento de Madrid.

“Método 1. Cruce del peso estratégico con la puntuación

1. Asignación por parte de la dirección de un peso estratégico para cada subcriterio, entre 0 y 5 puntos. Para ello se formula la siguiente pregunta a la dirección: ¿Qué subcriterio del CAF piensa que es más importante para que tu organización logre el mejor rendimiento? Esta pregunta debe hacerse sin conocer los resultados de la autoevaluación.

9. *Curso de gestión de calidad en la Administración Pública.* Joaquín Ruiz López. I.N.A.P. M.A.P., p. 43.

2. Seleccionar aquellos subcriterios que tengan:
 - Peso estratégico mayor o igual a 3.
 - Puntuación inferior a 3.
3. Hacer un *ranking* de las medidas en función de:
 - De menor a mayor puntuación.
 - De mayor a menor importancia estratégica.

Método 2. En función de la importancia estratégica y de la facilidad de implementación

El método sería el siguiente: organizar una reunión con el responsable del CAF y la Dirección. En dicha reunión se deben valorar los siguientes elementos:

I. *Identificación del peso estratégico*. Es el resultado de sumar: $IMS+IMR+V$.

- IMR, impacto en los resultados de la organización.
- IMS, el impacto en la satisfacción de los *stakeholders* (ciudadanos-empleados...).
- V, visibilidad.

Cada criterio se puntúa de 1 a 4 puntos. Siendo 1 menor - 4 mayor. La puntuación total oscila entre 3 puntos (menor valor estratégico) y 12 (gran importancia estratégica).

II. *Facilidad de implementación de la acción*. Se calcula sumando: $LD+RN+SR$.

- LD, nivel de dificultad de la acción (1 difícil - 4 fácil).
- RN, recursos necesarios para llevarlo a cabo (interno, externos, coste económico, recursos técnicos) (1 muchos - 4 pocos).
- SR, rapidez de realización (1-2 años, 2-1 año, 3-6 meses, 4-3 meses) (de 1 a 4 puntos, respectivamente).

Una vez calculados estos dos factores, se eligen los que mayor resultado hayan obtenido de la suma de ambos. Aquellas acciones que obtengan un valor igual o superior a 20 son acciones de puesta en marcha inmediata, ya que tienen un elevado impacto y facilidad de implementación.

Para seleccionar las medidas se propone seleccionar aquellas que obtengan una puntuación estratégica igual o superior a 9 puntos, y entre las que cumplan este requisito, seleccionar aquellas que correspondan a subcriterios que tengan una puntuación más baja en CAF.”

3.1. Impacto de los objetivos y las sinergias

Por último, antes de planificar la ejecución de un objetivo de mejora, es necesario analizar el impacto que las medidas que se proyecten tengan sobre los clientes.

Así en el Ayuntamiento de Madrid se había señalado como objetivo la orientación hacia los clientes mediante la instalación de buzones, materiales y electrónicos, para recoger sugerencias y quejas. Esta medida tiene un impacto directo pues se está poniendo a disposición de los clientes de la unidad un mecanismo para que puedan expresarse.

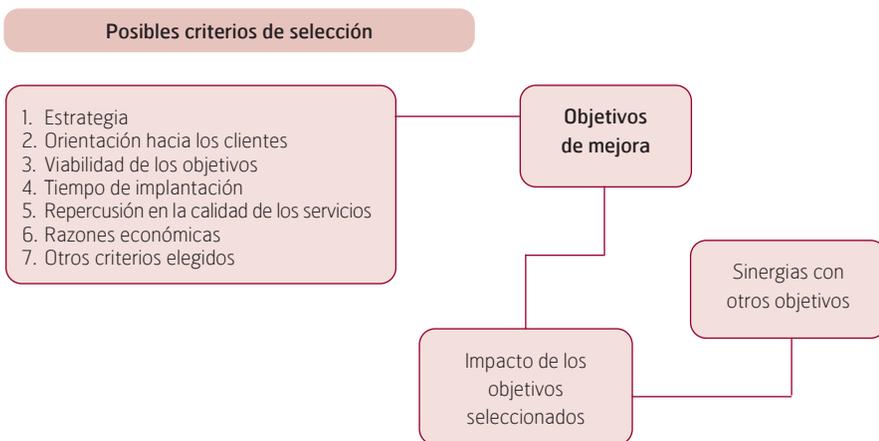
Igualmente en la Diputación Provincial de Soria, los clientes de la Sección de Contratación y Bienes habían manifestado su insatisfacción con los plazos de tramitación, con la falta de precisión y la dificultad que la gestión del proceso de compras supone. Por ello se señaló como objetivo mejorar los procesos de contratación más demandados intentando diseñar procesos que satisfagan los requerimientos que otras unidades tienen en términos de comodidad, facilidad, rapidez y precisión.

Determinados los objetivos de mejora y verificado su impacto, las entidades controlaron las sinergias que cada actuación puede tener con otras líneas de actuación planificadas, antes de pasar a la planificación de las actuaciones necesarias para alcanzar los objetivos.

Así en el Ayuntamiento de Santiago de Compostela se fijó como objetivo identificar y diseñar los procesos partiendo de las necesidades y las expectativas de los clientes. El criterio 5 (gestión de procesos) se relaciona con el criterio 2 (sistema de gestión de la calidad) y con el criterio 4.2 (gestión del conocimiento), pues los procesos diseñados satisfarán las necesidades de los clientes, y su diseño y documentación permitirá la conservación y la difusión del conocimiento adquirido.

El siguiente cuadro resume el proceso que se ha seguido, una vez identificadas alternativas de soluciones de mejora, para la selección de los objetivos de mejora que serían objeto de planificación.

Ilustración 18. Proceso de selección objetivos de mejora



Las organizaciones autoevaluadas con CAF fijaron objetivos estratégicos y objetivos operativos después del proceso descrito. Los objetivos estratégicos que las entidades han seleccionado en función del análisis realizado se identifican con los cinco agentes que facilitan la gestión y que el CAF establece.

Tabla 11. Objetivos estratégicos seleccionados por las tres organizaciones

	Liderazgo	La estrategia y la planificación	Los recursos humanos	Las alianzas y otros recursos	Los procesos
Ayuntamiento de Madrid	Misión y valores	Sistema de gestión de calidad	Dirección por objetivos	Gestionar tecnología y medios materiales	Gestión de los procesos
Ayuntamiento de Santiago Compostela		Sistema de gestión de calidad	Gestión de recursos humanos	Gestionar el conocimiento	Gestión de los procesos
Diputación Provincial de Soria		Sistema de gestión de calidad		Gestionar la tecnología	Gestión de los procesos

Los objetivos operativos se refieren a actuaciones más concretas ubicadas en el medio o corto plazo. No todos los objetivos que se refieren a una actuación concreta y en el corto plazo se pueden considerar como objetivos operativos. Para la elaboración de los objetivos operativos se suelen emplear las siglas SMART, que traduce las características de los objetivos: (E)specíficos, Medibles, Alcanzables, Realistas y Temporales.

4. Elaboración del plan de mejora

El plan es una propuesta de mejora de la gestión que debe partir de un análisis metodológico de la información recabada en la fase de evaluación, la selección de unos objetivos de mejora y la justificación de su viabilidad en función de los recursos humanos, tecnológicos, materiales y económicos y del plazo de ejecución.

En la redacción del plan de mejora se debería:

- Dar respuesta a las necesidades del destinatario(s) de los servicios.
- Adaptar el lenguaje y el tono del plan al nivel de los destinatarios. Algunos lectores tienen un conocimiento profundo del tema; otros pueden ser decisores sin conocimientos especializados o técnicos.
- Cuidar la presentación para dar una buena primera impresión¹⁰.

10. *Guía de elaboración de Planes de Mejora*, de Salvador Parrado Díez, 2005, p. 75, cuya lectura íntegra se recomienda.

Los elementos que debería contener el documento que recoja el plan de mejora son:

1. El resumen ejecutivo que sintetiza el problema que se aborda, sus causas y consecuencias, las soluciones planteadas y la viabilidad de la solución en términos de costes económicos, de personal y de tiempo.
2. El diagnóstico de la situación identificando los problemas, sus causas y sus consecuencias.
3. Objetivos del plan.
4. Herramientas que se van a utilizar.
5. Viabilidad de la propuesta.
6. Evaluación del éxito del programa.

Para implantar cada objetivo operativo es necesario planificar actuaciones concretas, el plazo de ejecución, los recursos asignados, la responsabilidad y los indicadores con los que se medirá el resultado. Lo normal es incluir una ficha de cada actuación que se planifica para la implantación de los objetivos de mejora y que reúna toda la información necesaria de una forma fácil y útil.

Tabla 12. Ficha modelo de seguimiento de un objetivo de mejora

Actuaciones	Inicio	Plazos	Responsable	Indicador de éxito	Recursos
Constituir el equipo de proceso y planificar la evaluación de procesos CAS y de suministros	Enero 2006	1 mes	Equipo procesos	Presentación del Plan evaluación de proceso en la última sesión del equipo de procesos de enero de 2006	Humanos Económicos: 0,00 euros

La prudencia aconseja ejecutar el mismo plan que se ha trazado y no cualquier otra ocurrencia que caiga del cielo. También es importante no tratar de hacer demasiadas acciones ni demasiadas a la vez y sobre todo tratar de no generar expectativas demasiado altas sin tener una adecuada capacidad de respuesta, porque pueden generar frustración y dificultar futuras acciones en esta materia. Si no se respeta este orden, si se prescinde de la autoevaluación y de la reflexión, si no se ponderan todos los beneficios y cada uno de los perjuicios, si no se disponen los medios necesarios, si faltan las ayudas indispensables y no se respeta el plan en la ejecución, es imposible que las cosas salgan bien.

Viene al caso aquel pensamiento recogido por Herodoto del triunfante estratega de Salamina, que decía: “Cuando los hombres forman planes razonables, por lo general suelen cumplirse; pero cuando no forman planes razonables, ni Dios suele favorecer las decisiones humanas”.

Llegados a este punto, ¿tenemos asegurado el éxito del proyecto de mejora? En teoría, los objetivos fijados después del proceso de autoevaluación y de análisis serían ideas triunfadoras y deberían asegurar una mejora del rendimiento. No obstante, ello no es siempre así, como se desprende del estudio sobre la aplicación del CAF del Instituto

Europeo de la Administración Pública (mayo de 2005), que resume las principales razones por las que las organizaciones no implantaron las acciones seleccionadas:

- Falta de tiempo.
- Ausencia de deseo real de cambio.
- Falta de recursos financieros.
- Falta de apoyo para dar continuidad.
- Los resultados de la autoevaluación no se concretaron suficientemente.
- Los resultados de la autoevaluación no reflejan adecuadamente la organización.
- No se involucró a los actores clave de la organización en la autoevaluación.

5. Evaluación del plan de mejora

Desde la perspectiva del ciclo de mejora continua, la excelencia se presenta como un proceso sin fin que implica una planificación adaptativa como consecuencia de la evaluación de los resultados obtenidos y de la introducción de los correspondientes ajustes en la planificación y la estrategia. De esta circunstancia se desprende el papel capital del seguimiento y el control de los proyectos y del cumplimiento de objetivos.

Una vez ejecutadas las acciones de mejora planificadas es necesario evaluar los resultados conseguidos, obtener retroalimentación de los clientes respecto a los resultados, revisar el plan para ver si es apropiado y extender las soluciones al resto de la organización.

La evaluación tiene cuatro fases fundamentales: la especificación de los criterios (se decide cómo se evaluará), la medición (se mide y se recogen datos), el análisis (se analizan datos) y la utilización de los resultados (se retroalimenta el plan o programa con los datos) (Parrado 2005).

Las organizaciones objeto de este estudio definieron baterías de indicadores con la finalidad de evaluar el alcance de las mejoras. Con los indicadores establecidos en el plan de mejora se pretende obtener información sobre:

- La coherencia entre los resultados obtenidos y el problema que se quería solucionar (eficacia).
- La coherencia entre los objetivos perseguidos y los medios humanos, económicos y materiales asignados a la intervención (eficiencia).
- Impacto o efectos de la intervención o cuáles han sido los resultados esperados y no esperados de la intervención.

En la primera experiencia con una herramienta de gestión de la calidad, como ha sido el caso en estas tres instituciones, es deseable que los indicadores que se establezcan para medir sean sencillos, fácilmente obtenibles y medibles y, sobre todo, relevantes para la gestión.

Remitiéndonos a lo anteriormente expuesto y recordando que el uso de esta herramienta de gestión de la calidad requiere institucionalizar la participación de forma permanente, la participación del personal debe concurrir en la evaluación de los resultados. En todo caso, deben comunicarse los resultados obtenidos en la evaluación para el conocimiento de los trabajadores de la organización.

En las tres organizaciones de este estudio, la evaluación de los resultados se realiza periódicamente por los propios responsables del proyecto. En el caso de proyectos con varios responsables, el jerárquicamente superior coordinará la evaluación. El proceso de seguimiento y control culmina con la presentación de los informes por los evaluadores al órgano de control (Comité de Calidad), que retroalimentará el proceso de mejora mediante la adopción de las medidas para mantener o corregir la tendencia apuntada por los controles.

En línea con la estrategia de su actuación, el Ayuntamiento de Santiago de Compostela planificó medir la “orientación al ciudadano”:

1. Número de atenciones presenciales realizadas al mes.
2. Número de atenciones telefónicas al mes.
3. Número de atenciones telemáticas al mes.
4. Nivel de desarrollo del plan de comunicación.
5. Porcentaje de usuarios satisfechos con los servicios prestados.
6. Tiempo medio invertido por los directivos en información y asesoramiento a los usuarios del servicio.
7. Nivel de conocimiento de los usuarios de los servicios que se prestan.
8. Número de sugerencias y reclamaciones analizadas.
9. Nivel de desarrollo en la elaboración base de datos de terceros.
10. Número de trámites que se pueden realizar vía Internet por los usuarios del servicio.
11. Nivel de actualización de los contenidos de la web.

A su vez, dentro de cada indicador se definió específicamente la forma de medir, así, por ejemplo, en cuanto al número de atenciones presenciales realizadas al mes se estableció:

Ejemplo de indicadores

Línea estratégica 1 (Orientación al ciudadano)

a.1. Número de atenciones telefónicas presenciales realizadas al mes.

- Forma de cálculo: número de solicitudes directas atendidas sobre el total de solicitudes de información.
- Objetivo: demanda real de información presencial.
- Comparativa: semestre anterior al no disponer de datos del año anterior.
- Mide: volumen de atención presencial de la unidad.

La información se suele recopilar en una ficha como la que se adjunta o similar.

Tabla 13. Ficha de control y seguimiento de las actuaciones incluidas en un plan de acción

Actuaciones	Medición	Indicador de éxito
Formación en Lotus notes personal Informática y DCYP	<ul style="list-style-type: none"> • Se medirá mediante ficha de seguimiento el inicio y finalización de la actividad, los recursos humanos y económicos utilizados. Causas de desviación • Encuesta de satisfacción y utilidad de la formación para el proceso de implantación 	<ul style="list-style-type: none"> • En abril de 2006 • Satisfacción de las personas con la formación recibida y utilidad de la misma para la implantación de procesos en la solución tecnológica
Adaptación solución tecnológica para la implantación de los procesos de CAS y de suministros	<ul style="list-style-type: none"> • Ficha seguimiento 	<ul style="list-style-type: none"> • En septiembre de 2006 deberá estar adaptada para la implantación de los 6 procedimientos de contratación administrativa de suministros y de CAS
Prueba formación SIC piloto	<ul style="list-style-type: none"> • Ficha seguimiento • Encuesta de satisfacción y utilidad de la formación para el proceso de implantación 	<ul style="list-style-type: none"> • En septiembre de 2006 • Satisfacción de las personas con la formación recibida en el proceso de implantación • Satisfacción de las personas con la claridad y sencillez del lenguaje utilizado
Prueba implantación SIC piloto	<ul style="list-style-type: none"> • Ficha seguimiento • Encuesta de satisfacción y utilidad de la solución para su gestión 	<ul style="list-style-type: none"> • En octubre de 2006 • Satisfacción de las personas del SIC piloto con el sistema de gestión diseñado • Satisfacción de las personas del SIC piloto con el proceso de implantación
Comunicación a los SIC e interesados	<ul style="list-style-type: none"> • Ficha seguimiento 	<ul style="list-style-type: none"> • A mediados de noviembre • Haber comunicado el proceso de implantación
1ª Expansión en 4 SIC	<ul style="list-style-type: none"> • Ficha seguimiento 	<ul style="list-style-type: none"> • A finales de noviembre de 2006 • Implantar el sistema de gestión en los 4 SIC
2ª Expansión en 4 SIC	<ul style="list-style-type: none"> • Ficha seguimiento 	<ul style="list-style-type: none"> • A finales de diciembre de 2006 • Implantar el sistema de gestión en los 4 SIC
3ª Expansión en 4 SIC	<ul style="list-style-type: none"> • Ficha seguimiento 	<ul style="list-style-type: none"> • A finales de enero de 2007 • Implantar el sistema de gestión en los 4 SIC
Implantación solución en Secretaría, Intervención y Tesorería	<ul style="list-style-type: none"> • Ficha seguimiento 	<ul style="list-style-type: none"> • A finales de enero de 2007 • Implantar el sistema de gestión en la Secretaría, Intervención y Tesorería

1. Indicadores de éxito

El indicador de éxito dependerá del objetivo que se fija la dirección cuando se decide la aplicación del CAF. Para cada objetivo es preciso seleccionar el indicador adecuado. Para el objetivo resumen, la obtención de una imagen fiel de la organización, un indicador útil es el documento que contiene la puntuación de todos los subcriterios, así como una identificación de las áreas de mejora y de los puntos fuertes. Este documento debe ser consistente y aceptado por los miembros de la organización.

En las tres organizaciones se emplearon indicadores de éxito diferentes. En el caso del Ayuntamiento de Madrid, el indicador de éxito fue un documento que valorase la totalidad de los criterios y subcriterios del modelo, que en un 100% de los criterios se ha obtenido un resultado consensuado y que recogiese un conjunto de acciones de mejora que se implantasen en su totalidad.

En el Ayuntamiento de Santiago se formularon una batería de indicadores para cada línea de actuación que, por un lado, aportaban información sobre el estado real de cada actuación ejecutada y, por otro, permitían hacer un juicio de valor sobre si el desempeño para dicha actuación estaba siendo o no el adecuado.

Por último, en el caso de la Diputación Provincial de Soria, el indicador de éxito de la utilización del CAF como herramienta de mejora fue la existencia de un documento escrito donde se encuentra la autoevaluación realizada, las áreas de mejora de la gestión y los puntos fuertes encontrados. La información fue sometida a un proceso lógico de análisis y se fijaron unos objetivos operativos de mejora específicos, medibles, alcanzables, realistas y temporales. La implantación de estos objetivos se planificó estratégicamente en función de los recursos disponibles.

2. Beneficios obtenidos

CAF es una herramienta que proporciona múltiples beneficios a las organizaciones en las que se implanta. Del informe elaborado por la EIPA en el año 2005, las principales ventajas obtenidas han sido, entre otras, las siguientes:

- Ver con claridad la necesidad de compartir información y mejorar la comunicación.
- Identificar claramente las áreas de mejora y los puntos fuertes de la organización.
- Ser capaces de identificar un número importante de acciones de mejora y de implementarlas.
- Mejorar la comprensión de los asuntos y problemas propios de la organización.
- Proporcionar una nueva forma de pensar y proponer nuevas ideas.
- Aumentar el interés de las personas de la organización por los temas de la calidad.

La principal ventaja derivada de la aplicación del CAF en las tres organizaciones objeto de estudio ha sido la profundización en el conocimiento de cada una de ellas en sus propias estructuras, procesos y resultados. En concreto, la aplicación del modelo presenta nuevas dimensiones de la organización en las que nunca antes se había fijado la atención, entre las que se pueden distinguir las siguientes:

- La organización reflexiona sobre sí misma, sobre la razón de su existencia, sobre su misión, sus clientes y sobre los resultados que está obteniendo.
- Se visualiza la necesidad de que la gestión no debe girar en torno a la propia organización, sino orientarse a la satisfacción de las necesidades y las expectativas de sus clientes.
- Se amplió el concepto de “resultado” de la organización, no centrándolo exclusivamente en un porcentaje de ejecución presupuestaria, ni solamente en la obtención de unos excelentes resultados principales. Es necesario tener en cuenta otros objetivos como la satisfacción de los clientes, el desarrollo de las personas que trabajan en la organización y el cuidado del medio ambiente.
- Las personas deberán estar debidamente formadas en sistemas de gestión de calidad y de gestión de procesos, deberán participar en los procesos de mejora y se les deberán delegar responsabilidades. Se deberá asegurar la motivación de las mismas.
- La única forma de alcanzar la eficiencia, de hacer más y con calidad, es utilizar eficientemente la tecnología.

Otras ventajas derivadas de la implantación son:

- Despierta un interés nuevo en el desarrollo de acciones de mejora para superar las deficiencias detectadas.
- Una de las principales ventajas de usar la rueda de Deming o ciclo PDCA como elemento de valoración para todos los subcriterios que corresponden a agentes facilitadores es que facilita la asunción de esa filosofía de gestión.

- Sirve de plataforma de acción común de trabajo entre el nivel político y el nivel de gestión.
- Permite a la organización ofrecer una visión más transparente de su gestión.
- Sienta las bases para una planificación de cambios necesarios en la actividad ordinaria de la Administración.

3. Lecciones aprendidas y recomendaciones

En este apartado se recogen recomendaciones de las tres organizaciones sobre cuestiones que, con el conocimiento y la experiencia que actualmente poseen, se habrían orientado de otra manera o sencillamente no se habrían realizado.

Lo primero que las tres organizaciones harían de otra manera es la formación. La formación, tanto de la persona encargada del desarrollo del proceso de autoevaluación como de las personas que integraron el equipo de autoevaluación debería haber sido más seria y profunda, quizá más práctica, para que las personas que han llevado a cabo estas actividades hubieran podido tener mayores probabilidades de éxito. Manejar la terminología que esta herramienta utiliza y saber qué hay detrás de cada concepto precisa de más de tiempo del inicialmente invertido.

Otras cuestiones apuntadas por alguna organización son las siguientes:

- No haber conseguido convencer a la dirección política y la dirección superior de la necesidad de iniciar actuaciones de mejora de la gestión y de la necesidad de utilizar herramientas de mejora, como puede ser el CAF.
- Rediseñar el plan de comunicación: la difusión es uno de los elementos fundamentales de la implantación del CAF. Se deben incluir a los clientes de la unidad, a toda la organización y al nivel político y no sólo al equipo de autoevaluación.
- No formular directamente las acciones de mejora: la formulación de las áreas de mejora se realizó, en algunas ocasiones, directamente como acción de mejora. Este extremo se tiene que explicar con claridad en la formación y se debe tener muy presente en la sesión de autoevaluación.
- Seleccionar pocas acciones para el plan de mejora: el nivel de información que se obtiene es tan abrumador, que existe una tendencia natural a tratar de arreglar todos los problemas mediante la elaboración de un plan de acción.

En cuanto a los factores que ayudaron al éxito de la autoevaluación las tres organizaciones coinciden en que la motivación del equipo fue muy elevada gracias al carácter voluntario de la participación, como en las propias características del modelo que se basa en el *empowerment*.

Desde la experiencia de las tres organizaciones, para que CAF sea un éxito, hay que acertar en cuatro extremos:

1. Lograr un compromiso de la dirección. Sin una dirección fuertemente involucrada en el proceso es muy difícil tener éxito.
2. Comunicar adecuadamente el proceso, el gasto en comunicación es una de las mejores inversiones que podemos realizar.
3. Seleccionar cuidadosamente al moderador y al resto de los miembros del equipo de autoevaluación y darles la formación necesaria.
4. Elegir acciones de mejora que sean factibles y tengan un elevado impacto en la organización.

4. Principales obstáculos superados en la implantación del CAF

En la implantación del CAF, como en todos los proyectos, surgen una serie de obstáculos que deben ser superados para lograr alcanzar el fin que la organización se propuso cuando decidió implantarlo.

Del informe elaborado por el EIPA, los principales obstáculos que se encuentran las organizaciones se pueden clasificar en cuatro grandes categorías:

- Dificultades derivadas del CAF (fundamentalmente por no entender los criterios, el sistema de puntuación o el significado de los términos empleados en él).
- Dificultades derivadas del nivel de madurez de la organización (debido a la falta de experiencia en compartir información, o al falseamiento de los datos, o al carácter obligatorio de su participación).
- Dificultades derivadas de la falta de apoyo y tiempo.
- Dificultades derivadas de la falta de información (bien porque no existan sistemas de medida, porque los participantes o tengan un visión global de la organización y no en detalle, o porque no se permita el libre acceso a la misma).

En las organizaciones objeto de estudio, los principales obstáculos detectados han sido:

- El lenguaje. Pese a contar con un glosario en la guía del CAF, es difícil interiorizar el sentido de los términos utilizados. Ello es especialmente importante en equipos sin experiencia en materia de calidad, por lo que el primer obstáculo al que se tuvo que enfrentar fue el relativo a la familiarización con la terminología propia de la materia.
- CAF está pensado para autoevaluar organizaciones completas. Cuando se procede a autoevaluar a una parte de la misma, surgen problemas con determinados criterios: Ej.: la planificación de recursos humanos o una política integral de

tecnologías suelen ser obligaciones de las unidades correspondientes de recursos humanos o de nuevas tecnologías o ¿debe cada unidad tener su propia planificación de sus recursos humanos y su propia política integral de nuevas tecnologías?

- La puesta en marcha de una herramienta de autoevaluación exige que determinadas personas tomen la iniciativa y realicen todas las tareas precisas para poner en funcionamiento la autoevaluación. Todas las personas implicadas deben encontrar huecos para dar cabida a la necesaria formación; a la búsqueda de datos y evidencias de la gestión; a la celebración de las sesiones de trabajo; a la preparación de la documentación de las sesiones y la formalización de las mismas...
- La comprensión de los criterios, de los ejemplos y del sistema de puntuación.

5. Costes del proceso

Una de las características del CAF es su bajo coste en relación con otros métodos de autoevaluación. Los principales costes que se han identificado en el proceso son los siguientes:

- *De contratación de consultoría:* la formación y la asistencia recibida por los expertos del MAP únicamente generaron los costes imputables a los desplazamientos y manutención de la formadora durante los días de formación.
- *De recursos humanos:* en este apartado se mide las personas dedicadas al proyecto y su rango jerárquico y el tiempo de dedicación. En el cómputo del tiempo del proceso de autoevaluación debe incluirse el análisis de la información y la planificación de la implantación de los objetivos de mejora así como el seguimiento, en su caso, de los objetivos implantados. El tiempo total invertido no está cuantificado pero es una evidencia que todo este proceso de trabajo requiere invertir tiempo, dentro y fuera del lugar del trabajo.
- *De adquisición de equipos e instalaciones:* en ninguna de las tres organizaciones se precisó adquirir equipo material para realizar la autoevaluación. Se dispusieron de los medios materiales suficientes para la autoevaluación: informáticos, impresoras, Internet, proyectores. En todos los casos se realizó la autoevaluación en instalaciones propias de la organización, sin coste directo.
- *De oportunidad:* dentro del ciclo político y de la política, el proceso de autoevaluación se ejecutó en los tres casos en un buen momento, a mitad del ciclo político, y en algún caso dio lugar a la planificación estratégica para el periodo 2006-2007.
- *Recursos informáticos:* el único aspecto que supone coste en este apartado es el tiempo dedicado en una de las organizaciones al desarrollo de una base de datos, puesto que las licencias necesarias ya se habían adquirido y se contaba con personal con los conocimientos necesarios para su desarrollo.

6. Buenas prácticas y ‘benchmarking’ / ‘benchlearning’

Una de las enseñanzas del CAF es el empleo de la técnica del *benchmarking*. El empleo de esta técnica permite a la organización comparar los resultados que consigue la organización con respecto a los factores claves de éxito, identificar la forma de alcanzar dichos objetivos y utilizar la información obtenida en los dos puntos anteriores como base para el establecimiento de objetivos para la organización.

A través del *benchmarking* se puede aprender de las organizaciones excelentes. En los tres casos objeto de estudio, como consecuencia de la aplicación del CAF, se establecieron contactos con otras organizaciones similares para conocer cómo estaban gestionando los mismos procesos y utilizar esta información en el diseño y mejora de los actuales procesos de la organización. En el caso del Ayuntamiento de Madrid, además se establecieron contactos con empresas privadas.

7. Sostenibilidad del proceso y viabilidad. Aplicación del CAF en organizaciones de tamaño reducido

Partiendo del hecho de que cada organización es un mundo y tiene unas circunstancias absolutamente únicas, incluso en un mismo sector de actividad, ¿es extrapolable la solución adoptada por la Diputación Provincial de Soria para la mejora de su gestión a otras organizaciones o unidades?, en otras palabras, ¿lo que ha servido para mejorar su gestión, puede ser útil para otros? Para contestar a esta pregunta es necesario ubicar el contexto de los hábitos de la gestión de la organización. En la Diputación Provincial de Soria no se ha aplicado el CAF en su totalidad por su falta de madurez. Esta falta de madurez se evidencia por la carencia de ciertos factores decisivos como el compromiso del nivel político y de la más alta dirección administrativa en la utilización de herramientas de gestión; por la inexistencia de una unidad o equipo de calidad dentro de la organización; por la falta de experiencia con otras herramientas de gestión...

Dentro de esta organización existe una unidad caracterizada, fundamentalmente, por la creatividad e iniciativa de sus personas que después de cuatro años realizando diversas actuaciones de mejora ha utilizado por primera vez CAF. Esta unidad, la Sección de Contratación y Bienes de la Diputación Provincial de Soria actúa, como no podía ser de otra forma, en un escenario caracterizado por su constante evolución. Cada año se incrementan el número y la diversidad de los servicios que la Diputación Provincial oferta para satisfacer las nuevas demandas y expectativas provinciales y cada año se recurre con más asiduidad a la contratación de bienes y servicios en el mercado.

En este contexto, el proceso de compras pasa a ser concebido como un área dinámica debido a que de su capacidad de adaptación depende el control del gasto público, la calidad y los plazos de la prestación de los servicios, los resultados de la organización

y, en definitiva, la satisfacción de las necesidades y expectativas de los que sean clientes de la organización.

En la Sección de Contratación y Bienes se tenía la certeza de que para conseguir proveer bienes y servicios en las mejores condiciones de precio y calidad, para hacerlo rápidamente, para implementar las nuevas tecnologías en la gestión del proceso de compras no eran suficientes la suerte o la intuición, decidiéndose, pese a la falta de apoyos, utilizar una herramienta de gestión, como el CAF, y hacerlo de una manera metodológica y constante.

Retornando a la cuestión planteada y recordando que no existen recetas que permitan generalizar soluciones únicas a problemas concretos, se recomienda a todas aquellas unidades u organizaciones que se vean reflejadas en el panorama descrito, la utilización del CAF o de herramientas de gestión similares, por los siguientes razonamientos:

- En la sociedad globalizada en la que se encuentran las organizaciones no es posible dirigir basándose en la intuición o la suerte, se necesitan herramientas de gestión.
- Si no existe suficiente nivel de madurez en la organización, salvo que se cuenten con los apoyos y recursos suficientes, la prudencia aconseja aplicar el modelo CAF de abajo a arriba y de lo simple a lo complejo, intentando no generar expectativas demasiado altas, para evitar generar frustración y dificultar futuras acciones de mejora.
- En este sentido, la Diputación Provincial de Soria se situaría dentro del grupo minoritario de organizaciones que aplicaron el CAF en una parte de su organización (29%) frente a la gran mayoría (71%) que lo aplicaron en la totalidad de la organización¹¹.
- La utilización del CAF ha servido para identificar los puntos fuertes y las áreas de mejora de la gestión de la Sección de Contratación y Bienes y para planificar actuaciones concretas de mejora.
- La Sección de Contratación y Bienes está dentro del alto porcentaje de organizaciones (85%) que han comenzado y están ejecutando acciones planificadas de mejora.

8. El CAF y el Cuadro de Mando Integral

CAF es una herramienta de autoevaluación, a través de la cual se obtiene información sobre organización, con una periodicidad anual o bianual, se comprueba el estado de salud de la misma y se identifican sus puntos fuertes y áreas de mejora. Como se ha

11. *Study on the use of the Common Assessment Framework in European Public Administrations*, May 2005.

indicado repetidamente, es una herramienta excelente para iniciar a la organización en un proceso de mejora continua. Si se elaboran planes de acción a partir de las áreas de mejora detectadas, se mejorará la calidad de la organización y, por tanto, sus resultados.

Sin embargo, una de las críticas que se puede realizar al modelo CAF es que no incluye una reflexión estructurada sobre la visión de la organización, sobre los objetivos estratégicos y sobre el despliegue de éstos en la organización a través de un conjunto de planes de acción alineados con la visión y la estrategia de la organización. Es decir, CAF no permite gestionar los diferentes aspectos que se recogen en sus criterios y sub-criterios.

Por ello, muchas organizaciones complementan la aplicación del CAF con otras herramientas de gestión, entre la que destaca el cuadro de mando integral (CMI). En el informe 2005 de la EIPA se pone de manifiesto que casi el 10% de las organizaciones que aplicaron CAF tenían pensado utilizar de forma complementaria el Cuadro de Mando Integral.

El Cuadro de Mando Integral es una herramienta de gestión que tiene en cuenta todos los aspectos que configuran una organización y que permitirá conseguir los objetivos y las metas marcados por la estrategia a través de un conjunto de indicadores. El CMI comprende todo el proceso de gestión estratégica, incluyendo la definición, el despliegue, el control y la revisión de la misma. Alinea los recursos de la organización hacia los objetivos estratégicos haciendo que toda la organización contribuya a la consecución de estos objetivos a través del despliegue de la estrategia vía indicadores, metas, e iniciativas de alineamiento personal.

CAF y CMI son complementarios y se pueden usar combinadamente, aprovechando las diferentes características de ambos, que se aprecian en el siguiente cuadro:

Tabla 14. Cuadro de Mando Integral versus CAF

	Cuadro de Mando Integral	Marco Común de Autoevaluación
Orígenes	<ul style="list-style-type: none"> Mide la actuación de la organización y su creación de valor 	<ul style="list-style-type: none"> Gestión de la Calidad Total
Objetivos y beneficios esperados	<ul style="list-style-type: none"> Mejora de la actuación de la organización Traducir la estrategia de una organización en términos fijados, operacionales y medibles Permite una actuación estratégica 	<ul style="list-style-type: none"> Mejora de la actuación de la organización Identificar las fortalezas y áreas de mejora a través de los procesos de una organización para fomentar las mejores prácticas de gestión Permitir la mejor práctica de gestión

Tabla 14. Cuadro de Mando Integral versus CAF (cont.)

	Cuadro de Mando Integral	Marco Común de Autoevaluación
Resultados	<ul style="list-style-type: none"> • Define un conjunto de resultados estratégicos lógicamente unidos con los indicadores y objetivos a través de 4 perspectivas • Conjunto de acciones alineadas con los resultados estratégicos y medidas 	<ul style="list-style-type: none"> • Una referencia y una evaluación relativa de la calidad de los procesos y resultados de una organización a través de la evaluación / puntuación según los 9 criterios del modelo • Fortalezas y debilidades relativas al proceso
Metodología	<ul style="list-style-type: none"> • Manejo de la estrategia, basado en talleres, iterativo, manejo de hipótesis, involucración del equipo de dirección, macrovisión y mirando al futuro • El conjunto de objetivos y medidas son únicos para todas las organizaciones • Cambio de escala en la actuación 	<ul style="list-style-type: none"> • Manejo de procesos, autoevaluación, recogida de evidencias y puntuación a través de las mismas • El conjunto de criterios y los sistemas de medida son los mismos para todas las organizaciones

El CMI proporciona al CAF la alineación con la misión, la visión y la estrategia de la organización. Si consideramos que el proceso estratégico de una organización tiene tres fases, CAF y CMI se alternarían de la siguiente manera:

- Planificación: se realiza a través del CAF.
- Despliegue: se realiza a través del CMI.
- Control (seguimiento y revisión): se realiza a través del CMI.
- Mejora: se realiza a través del CAF.

Todo ello sin dejar de cumplir uno de los requisitos que debe tener todo buen directivo, no dejarse llevar por las modas que nos ofrecen anualmente multitud de herramientas de gestión con la promesa de que resolverán todos los problemas de nuestra organización.

9. La aplicación del CAF en otros países

La concepción del CAF como herramienta de gestión permite su operatividad en otros países, más allá del ámbito europeo. La introducción en las organizaciones públicas de la cultura de la calidad y de la excelencia se presenta como un elemento indispensable para elevar el nivel de competitividad de las organizaciones mejorando sus productos y servicios y se integra en los objetivos de gestión de la práctica totalidad de las Administraciones Públicas de los países europeos y americanos.

En esta línea de acción resulta destacable el trabajo realizado por la Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad (FUNDIBEQ) poniendo a libre disposición

de las organizaciones iberoamericanas las experiencias de las organizaciones que han destacado por sus resultados exitosos para que sirvan de ejemplo y mejora de la competitividad.

Con estos objetivos como estrategia de gestión resulta evidente que el CAF, por sus propias características de orientación específica a las organizaciones públicas, implicación de todos los operadores intervinientes en la prestación de servicios y sencillez, resulta un instrumento idóneo para emplear por las Administraciones que se inician en la cultura de la calidad.

No obstante, deberían tenerse ciertas cautelas en la aplicación del CAF en las Administraciones Públicas de otros países. Dado que la filosofía del enfoque de gestión de la calidad promueve la participación de todos los trabajadores de la organización y esa participación va en contra de los principios de jerarquía, la introducción de la autoevaluación en entornos muy jerárquicos debería realizarse siempre que la dirección dé claras muestras que se quiere y se valora el juicio y la opinión de los trabajadores de rangos jerárquicos inferiores. Una vez superada esta barrera, el resto de los problemas de carácter más técnico pueden ser solucionados.

Direcção-Geral da Administração Pública. Ministério das Finanças e da Administração Pública (2005). *Manual de apoio para a aplicação da CAF*.

http://www.dgap.gov.pt/docs_down/caf_giq/estrutura_comum_avaliacao-CAF/Manual_CAF/manual_caf__home_2005.htm

Instituto Europeo de Administración Pública (EIPA) (2005). Estudio sobre el uso del Marco Común de Evaluación en las Administraciones Públicas Europeas.

http://www.eipa.nl/CAF/Articles/CAFpublication_2005_EN_V01_7dec05.pdf?submit=English

Instituto Nacional de la Seguridad Social. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. *Guía metodológica de benchmarking*.

http://www.seg-social.es/inicio/?Mlval=cw_usr_view_Folder&LANG=1&ID=28286#8287

Ministerio de Administraciones Públicas. *Guía de orientación para la realización de estudios de análisis de la demanda y de encuestas de satisfacción, incluyendo Anexo I Modelo de cuestionario*.

http://www.map.es/iniciativas/mejora_de_la_administracion_general_del_estado/servicios_publicos/evaluacion_calidad/calidad/programas_basicos/pg_analisis.html

Ministerio de Administraciones Públicas. *Guía para la gestión de quejas y sugerencias*.

http://www.map.es/iniciativas/mejora_de_la_administracion_general_del_estado/servicios_publicos/evaluacion_calidad/calidad/programas_basicos/pg_quejas.html

Ministerio de Administraciones Públicas (2002). CAF. El Marco Común de Evaluación, Madrid. <http://www.caf.map.es/archivos/caf2002.pdf>

Ministerio de Administraciones Públicas (2006). *Guía de Evaluación del Modelo EVAM*. Madrid. Documento en formato electrónico: www.map.es

Navarro Elola, Luis; Pastor Tejedor, Ana Clara; Solano Andrés, Rubén y Pastor Tejedor, Jesús. *Análisis de la complementariedad del CMI y el EFQM aplicado en hospitales públicos*.

http://www.acede.org/index_archivos/CDMurcia/Indice%20de%20Autores/documentos/IdP430.pdf

Parrado Díez, Salvador (2005). *Guía para la elaboración de planes de mejora en las Administraciones Públicas*. Madrid, INAP.

Parrado Díez, Salvador (2007). *La implantación de los grupos de mejora en el sector público*. Madrid, FIAPP.

SCKK, Centre for Development of Human Resources and Quality Management (2004). *KVIK manual. Danish Quality Tool for Developing Competence and Innovation*. http://www.eipa.nl/CAF/Brochure/Kvik/kvik-manual_gb_screen.pdf

Anexo I. Programa del curso de formación del CAF impartido por el Ayuntamiento de Madrid



EL MODELO CAF EL MARCO COMÚN DE EVALUACIÓN

Impartido por: Dirección General de Inspección, Simplificación, Calidad de los Servicios
Secretaría de Estado para la Administración Pública, Ministerio de Administraciones Públicas

Duración Total: 12 horas

Lugar: Escuela Municipal de Formación, C\ Alcalá 62, Madrid 28009

PRIMER DÍA

09,00 h - 09,15 h Presentación

09,15 h - 11,00 h Conceptos de Calidad y Calidad Total
Metodologías de Calidad

11,00 h - 11,30 h Pausa café

11,30 h - 13,00 h Modelo CAF

13,00 h - 14,00 h Trabajo en equipo. Caso práctico de autoevaluación con el Modelo CAF

14,00 h - 16,00 h Pausa comida

16,00 h - 18,00 h Trabajo en equipo. Caso práctico de autoevaluación con el Modelo CAF (continuación)

SEGUNDO DÍA

09,00 h - 11,00 h Trabajo en equipo. Caso práctico de autoevaluación con el Modelo CAF (continuación)

11,00 h - 11,30 h Pausa café

11,30 h - 14,00 h Trabajo en equipo. Caso práctico de autoevaluación con el Modelo CAF (continuación)
Puesta en común autoevaluación
La Mejora continua, y conclusiones

Anexo II. Ejemplos de evidencias en las tres organizaciones

Evidencia	Puntuación asignada
(1.1). Dar una orientación a la organización: desarrollar y comunicar con claridad la visión, la misión y los valores	
Existencia de un Plan Estratégico elaborado en 1996 y otro en 2004, donde se definen la misión y visión de la organización. Dicho plan tenía una difusión cercana a los 1.000 ejemplares (Ayuntamiento de Madrid)	1.6
(1.3) Motivar y apoyar a las personas de la organización y actuar como modelo	
Existencia de un sistema de reuniones internas periódicas entre los miembros de la organización para transmitir y recoger información y objetivos (Ayuntamiento de Madrid)	1
(1.4) Gestionar las relaciones con el nivel político y con otros interesados	
Existencia de un foro con periodicidad mensual, donde acuden los intereses afectados y los responsables del nivel político. En dichas reuniones se establecen objetivos, se revisan planes de acción, etc. (Ayuntamiento de Madrid)	3
(2.1) Recoger información relativa a las necesidades presentes y futuras de los interesados	
Existencia de una Comisión Mixta Permanente en la que están representados los interesados, se recogen necesidades de los interesados, revisa y hace propuestas sobre el plan estratégico de la unidad (Ayuntamiento de Madrid)	2.5
(2.3) Implantar la estrategia y la planificación en toda la organización	
En el ámbito de los procesos de contratación hay definida una estrategia de mejora y unos objetivos estratégicos (Diputación Provincial del Soria)	0.8
(3.1) Planificar, gestionar y mejorar los recursos humanos en relación con la estrategia y la planificación	
Modificaciones operadas en la relación de puestos de trabajo en los últimos años para adaptarse a las necesidades de la unidad (Ayuntamiento de Madrid)	1
(4.1) Desarrolla e implanta relaciones clave de asociación	
Alianza con el Departamento de Informática, necesaria para implementar las soluciones tecnológicas para conseguir una gestión eficiente de los procesos de trabajo (Diputación de Soria)	0.5
La alianza clave para la unidad está documentada y se realiza un control periódico de la misma, existiendo un responsable asignado para su control (Ayuntamiento de Madrid)	2
(4.2) Desarrolla y establece alianzas con los clientes/ciudadanos	
Publicación en la intranet municipal de gran cantidad de información para los clientes. Realización de más de 3 campañas anuales dirigidas a difundir actuaciones de la unidad entre los trabajadores (Ayuntamiento de Madrid)	2.5

Evidencia	Puntuación asignada
(5.1) Identifica, diseña, gestiona y mejora los procesos	
Existencia de protocolos aprobados para la realización de pruebas diagnósticas y en general para todo el proceso de salud laboral. Existencia de un procedimiento para la gestión de los planes de autoprotección (Ayuntamiento de Madrid)	2
(5.3) Planifica y gestiona la modernización y la innovación	
Los procesos clave han sido diseñados y mejorados tramitándose más rápidamente mediante el uso de las soluciones tecnológica (Diputación de Soria)	0,9
(6.1) Resultados de las mediciones de la satisfacción de los clientes/ciudadanos	
Existencia de una encuesta sobre reconocimientos médicos, pero sin datos para poder identificar una tendencia (Ayuntamiento de Madrid)	1
(9.1) Consecución de los objetivos	
Obtención de un reconocimiento público, mediante la concesión de un premio por parte de la Junta de Castilla y León, al proceso estratégico de la unidad (Diputación de Soria)	1
(9.2) Rendimiento financiero	
Existencia de un informe anual de seguimiento financiero sobre el grado de ejecución de los créditos (Ayuntamiento de Madrid)	3

Anexo III. Puntos fuertes y áreas de mejora identificados en las tres organizaciones

CRITERIO 1. LIDERAZGO

Puntos fuertes		Áreas de mejora			
Ayto. de Madrid	Ayto. de Santiago	Diputación de Soria	Ayto. de Madrid	Ayto. de Santiago	Diputación de Soria
Elaboración de un Plan estratégico en 1996 y otro en 2004, en los que se definen la visión y los objetivos que se detallan en la memoria anual. En la redacción de 2004 se incluyen las modificaciones de todo tipo (legales organizativas...) producidas desde entonces	Se aprobó un Plan de Modernización orientado a la definición de una nueva forma de gestión y hay apoyo político en la implantación del CAF	No se tiene en cuenta la opinión de los interesados, ni de los trabajadores, ni tampoco las experiencias de organizaciones similares a la nuestra para la redacción de la misión y la visión	No existe un compromiso de los dirigentes políticos (concejales delegados del área) para definir la misión y la visión	No hay formulada y desarrollada la misión, la visión y establecidos unos valores para alcanzarla	
Cotas relativamente altas de materialización de la visión y misión en objetivos operativos (a corto plazo) y acciones concretas	Los directivos del servicio facilitan la asunción de responsabilidades de las personas que lo integran	No se ha redactado un marco de valores y un código de conducta específico	No se ha fomentado una cultura de calidad		
Participación y suministro extenso de información al Comité de Seguridad y Salud y a la Comisión Permanente	Los directivos del servicio facilitan la asunción de responsabilidades de las personas que lo integran	No se han incluido en el Plan General de Prevención los plazos de ejecución de tareas y actividades y sus responsables	No existe un sistema formal de reconocimiento de los esfuerzos del personal del servicio de Contratación y Servicios		

CRITERIO 1 (Cont.)		Puntos fuertes	Áreas de mejora
Ayto. de Madrid	Ayto. de Santiago	Diputación de Soria	Ayto. de Santiago
<p>Contactos a nivel político con representantes de las distintas Administraciones Públicas, Diputados, Senadores, asociaciones de toda España</p> <p>Elevada participación en jornadas y congresos, tanto propios como ajenos</p>	<p>Existe una comunicación fluida entre los directivos del servicio y los concejales delegados del área</p>	<p>Se ha realizado una escasa difusión del Plan General de Prevención, en los trabajadores de la unidad</p>	<p>No se desarrolla una política de gestión de recursos humanos en la que se potencie la carrera administrativa</p>

CRITERIO 2. ESTRATEGIA Y PLANIFICACIÓN			
		Puntos fuertes	Áreas de mejora
Ayto. de Madrid	Ayto. de Santiago	Diputación de Soria	Ayto. de Santiago
<p>Identificación de los interesados relevantes (aunque no explícita)</p> <p>Clara integración de la Comisión, del Comité de Seguridad y Salud, de los sindicatos y de la mutua</p>	<p>Se elaboró el Plan de modernización de la organización y la Agenda 21 Local</p> <p>El servicio orienta su actividad a la satisfacción de las necesidades de los clientes/usuarios</p>	<p>No se involucra a los interesados ni a los trabajadores en la elaboración de la estrategia</p> <p>No existe un sistema de elaboración de la estrategia</p>	<p>La recogida de información sobre necesidades y expectativas de los usuarios no se realiza de forma sistemática</p> <p>No se ha definido la misión y la visión de la organización</p> <p>No hay un sistema de gestión que incluya la evaluación y la planificación, partiendo de las necesidades y expectativas de los interesados</p>

CRITERIO 2 (Cont.)				
Puntos fuertes		Áreas de mejora		
Ayto. de Madrid	Ayto. de Santiago	Ayto. de Madrid	Ayto. de Santiago	Diputación de Soria
Definición de objetivos a partir de la misión y de la visión		No se procede a evaluar la cantidad ni la calidad ni la forma en que es recogida la información	No se revisa el grado de ejecución de los planes aprobados	No hay definida una estrategia a largo plazo que prevea una estructura adecuada y marco temporal para su ejecución
		No existen canales internos para comunicar objetivos planes y tareas de la organización	No se efectúa una planificación operativa ni se miden los rendimientos de la organización	No se definen objetivos estratégicos de gestión
				No se establecen objetivos operativos temporales y medibles
				No hay participación de clientes e interesados
CRITERIO 3. GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS				
Puntos fuertes		Áreas de mejora		
Ayto. de Madrid	Ayto. de Santiago	Ayto. de Madrid	Ayto. de Santiago	Diputación de Soria
Existencia de medidas encaminadas a promover la conciliación de la vida familiar y laboral	Se establece un plan de formación partiendo de las necesidades del personal	No se revisa la relación de puestos de trabajo en función de las cargas de trabajo y de la planificación	No se comunica la política de recursos humanos	No se definen objetivos estratégicos en relación a los recursos humanos
	Personas formadas y motivadas con tendencia a la innovación			

CRITERIO 3 (Cont)

Puntos fuertes		Áreas de mejora	
Ayto. de Madrid	Ayto. de Santiago	Ayto. de Madrid	Ayto. de Santiago
Diputación de Soria	Diputación de Soria	Diputación de Soria	Diputación de Soria
<p>Cursos de formación <i>on line</i> en materia de prevención y en colaboración con la Escuela de Formación</p> <p>Se está iniciando un procedimiento de quejas y sugerencias</p>	<p>Dentro del servicio existe un diálogo abierto y no jerárquico entre trabajadores</p> <p>Se facilita la asistencia a cursos de formación</p>	<p>No se gestiona la formación del personal, ni para los directivos</p> <p>No se elaboran encuestas dirigidas a los empleados acerca de sus expectativas y necesidades de formación</p>	<p>No se identifican las capacidades de las personas ni se promueve la movilidad de las personas</p> <p>No se realizan encuestas de clima laboral</p> <p>No se involucra a los empleados en el diseño de planes y estrategias de recursos humanos</p>
			<p>No están definidas formalmente las tareas, las autoridades, la responsabilidad y las habilidades</p> <p>No se evalúan, analizan y mejoran la formación y la motivación del personal del Departamento. No hay suficiente formación</p>

CRITERIO 4. ALIANZAS Y RECURSOS				
Puntos fuertes		Áreas de mejora		
Ayto. de Madrid	Ayto. de Santiago	Diputación de Soria	Ayto. de Madrid	Ayto. de Santiago
Ayto. de Madrid	Ayto. de Santiago	Diputación de Soria	Ayto. de Madrid	Diputación de Soria
Se realiza un control y seguimiento de la alianza con la mutua	Se establecen convenios de colaboración con otras administraciones y entidades sin ánimo de lucro para la mejora de la prestación de servicios		No existe participación de clientes en los procesos de toma de decisiones	No se forma a los trabajadores para facilitar el trabajo con los aliados
Existencia de una red de la alianza extensa (con la mutua, con el Ministerio de Administraciones Públicas, con la D.G. de Patrimonio del Ayuntamiento, con otras Administraciones Públicas)	Se fomenta la participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones a través de los consejos sectoriales		No se tiene conocimiento del coste de los servicios prestados	No se asegura una política informativa sobre la gestión del servicio (cartas de servicio)
Elevada transparencia en la gestión (difusión de resultados a través de la intranet, de elaboración de memorias...)	Se desarrollan canales internos de difusión como Intranet		No existe un sistema para conservar el conocimiento de los empleados que abandonan el servicio	No se planifican actuaciones de mejora en función de los recursos de que se dispone y de la información analizada
Elaboración de una biblioteca con acceso para todos los trabajadores	Se promueve la transparencia en el control financiero a través de las propuestas de gasto previas a la realización de la retención de crédito		No se ha desarrollado un sistema de registro y archivo de todos nuestros documentos, por orden alfabético y por materias	No hay mecanismos de comunicación que permitan transmitir la información y el conocimiento

CRITERIO 4 (Cont)

Puntos fuertes

Áreas de mejora

Ayto. de Madrid	Ayto. de Santiago	Diputación de Soria	Ayto. de Madrid	Ayto. de Santiago	Diputación de Soria
Se ha iniciado un proceso para la implantación de un ERP (SAP) en la Subdirección	Se acondicionaron nuevos espacios de trabajo		No se ha inventariado el material tecnológico existente ni reemplazado el inexistente o inadecuado	No se han sistematizado mecanismos que faciliten la fiscalización de la gestión de los servicios	No se documenta el conocimiento adquirido utilizando un lenguaje claro y sencillo
			No se promueven cursos de formación para la aplicación eficaz de adecuadas tecnologías a la gestión de tareas y del conocimiento		No se almacena todo el conocimiento en soluciones tecnológicas eficaces
			Ausencia de una política de concienciación de ahorro energético		No se aplica todo el potencial de la tecnología disponible
					No hay un sistema que asegure una gestión eficaz, eficiente y económica del patrimonio

CRITERIO 5. GESTIÓN DE LOS PROCESOS DEL CAMBIO

Puntos fuertes

Áreas de Mejora

Ayto. de Madrid**Ayto. de Santiago****Diputación de Soria****Ayto. de Madrid****Ayto. de Santiago****Diputación de Soria**

Se han elaborado procedimientos y protocolos para determinados servicios

Identificados, descritos y documentados los procesos clave de contratación

Experiencia en gestión de procesos mediante la simplificación de procedimientos e implantación en soluciones tecnológicas

No se ha diseñado un mapa de procesos ni identificado los procesos clave. Sólo se han documentado los procesos parcialmente

No se efectúa una medición de eficacia y eficiencia de los procesos

No hay un sistema que permita evaluar, analizar y mejorar los procesos, basado en las necesidades y expectativas de los clientes

Se han designado a algunos empleados como responsables de desarrollar determinados procesos que se consideran relevantes

Se proporciona al ciudadano información fiable sobre la tramitación

No se involucra a trabajadores ni a clientes en el diseño de procesos

No se han fijado estándares de calidad de los servicios

Empleo de encuestas en determinados servicios prestados. (Mutua y reconocimientos médicos)

Se implantó en el departamento de contratación un sistema de seguimiento de expedientes (AUPAC)

No se emplea un lenguaje sencillo tanto en AYRE como en los procedimientos que se elaboran, así como en aquellas actuaciones en las que el perfil de los destinatarios lo precisen

No hay un proceso de retroalimentación con la información obtenida de los ciudadanos

Folleto explicativos de vacunaciones, jornadas, cursos de formación

No se personaliza la información

No se cuenta con indicadores que permitan priorizar las necesidades del cambio

CRITERIO 6. RESULTADOS ORIENTADOS A LOS CLIENTES-CIUDADANOS

Puntos fuertes		Áreas de mejora			
Ayto. de Madrid	Ayto. de Santiago	Diputación de Soria	Ayto. de Madrid	Ayto. de Santiago	Diputación de Soria
Utilización ocasional de encuestas para el servicio de reconocimientos médicos	Existe un buzón de quejas y sugerencias vía web y presencial y se realizó una encuesta de satisfacción a los usuarios del servicio		No se realizan encuestas que midan la satisfacción de los clientes, ni la satisfacción directa, ni la satisfacción en relación con la implicación, la accesibilidad, ni en relación con los productos o servicios (salvo la ya mencionada)	No se indican tendencias en relación con las quejas y sugerencias recibidas ni se miden los resultados de las encuestas de satisfacción realizadas	No hay un mecanismo para recoger información de clientes e interesados (buzón de quejas)
Está elaborándose un sistema de quejas y sugerencias	Se mide el número de quejas y sugerencias recibidas		No existen indicadores para medir los resultados de los clientes ciudadanos, ni con respecto a la imagen global de la organización, ni en relación con la participación ni en relación con los productos o servicios	No se han definido indicadores en relación con productos y servicios	

CRITERIO 7. RESULTADO EN LAS PERSONAS				
Puntos fuertes		Áreas de mejora		
Ayto. de Madrid	Ayto. de Santiago	Diputación de Soria	Ayto. de Madrid	Ayto. de Santiago
	Existen indicadores sobre el nivel de absentismo laboral y el grado de participación del personal en los cursos		No existen encuestas que midan la satisfacción del personal y su motivación	No se mide el grado de satisfacción del personal con la carrera profesional y las condiciones de trabajo
	Ha disminuido la conflictividad laboral con respecto al año pasado		No existen indicadores que midan resultados en relación con la satisfacción, el rendimiento, el desarrollo de capacidades y la implicación y motivación de las personas que trabajan en la organización	No se establecen indicadores de resultados en relación con el rendimiento del personal
				No se definen indicadores orientados a medir el nivel de motivación

CRITERIO 8. RESULTADOS EN LA SOCIEDAD

Puntos fuertes		Áreas de mejora	
Ayto. de Madrid	Ayto. de Santiago	Ayto. de Madrid	Ayto. de Santiago
Existe un procedimiento de gestión de residuos que se cumple estrictamente con auditorías periódicas	Tendencia a incrementar el peso específico de las acciones destinadas a preservar el medio ambiente	No existen indicadores para medir el rendimiento social	No se realizan campañas de optimización de recursos energéticos
	Elaboración de normativa de protección ambiental (ordenanza de protección del medio ambiente urbano, ordenanza forestal, ordenanza de tenencia de animales...)	No existen indicadores para medir el rendimiento medioambiental	No se controlan los vectores ambientales, especialmente los de actividades industriales
	Incorporación de criterios de sostenibilidad en el Plan General de Ordenación Urbana		Escaso nivel de atención, por parte de los concejales delegados del servicio a las acciones en materia de seguridad y salud

Índice de ilustraciones y tablas

Ilustraciones

Ilustración 1. Estructura del modelo CAF	7
Ilustración 2. El ciclo PDCA	8
Ilustración 3. Panel de evaluación de agentes facilitadores	24
Ilustración 4. Panel de evaluación de resultados	25
Ilustración 5. Organigrama de la Subdirección General de Prevención del Ayuntamiento de Madrid	26
Ilustración 6. Organigrama del Servicio de Contratación del Ayuntamiento de Santiago	27
Ilustración 7. Cronograma de implantación del CAF	49
Ilustración 8. Cronograma del proceso de implantación del CAF en el Ayuntamiento de Madrid	50
Ilustración 9. Cronograma del proceso de implantación del CAF en la Diputación de Soria	51
Ilustración 10. Cronograma del proceso de implantación del CAF en el Ayuntamiento de Santiago de Compostela	51
Ilustración 11. Ficha de autoevaluación del subcriterio 1.1.	56
Ilustración 12. Panel de evaluación de los agentes facilitadores	59
Ilustración 13. Panel de evaluación de resultados	63
Ilustración 14. Fases del ciclo de mejora en la organización	72
Ilustración 15. Ciclo de mejora continua	73
Ilustración 16. Acciones de mejora seleccionadas inicialmente por el Ayuntamiento de Madrid	74
Ilustración 17. La calidad total y los equipos de mejora	76
Ilustración 18. Proceso de selección objetivos de mejora	84

Tablas

Tabla 1. Composición de los equipos de autoevaluación en las tres organizaciones	38
Tabla 2. Número de equipos de autoevaluación creados por las organizaciones que implantaron CAF	42
Tabla 3. Número de días que duró el proceso de autoevaluación en las organizaciones que implantaron CAF	49
Tabla 4. Método empleado para alcanzar el consenso por las organizaciones que implantaron CAF	58
Tabla 5. Puntuación obtenida en el panel de evaluación de “agentes facilitadores” por las tres organizaciones, detallada a nivel de subcriterio	60
Tabla 6. Puntuación obtenida sobre el panel de “resultados”, por las tres organizaciones, detallada por subcriterios	64
Tabla 7. Ejemplos de evidencias identificadas por las tres organizaciones, en los criterios correspondientes a los “agentes facilitadores”	66
Tabla 8. Ejemplos de evidencias identificadas por las tres organizaciones, en los criterios correspondientes a “resultados”	67
Tabla 9. Lapso de tiempo transcurrido entre la primera y la segunda aplicación del CAF	69
Tabla 10. Proceso de formulación de acciones de mejora a partir de áreas de mejora identificadas en CAF	79
Tabla 11. Objetivos estratégicos seleccionados por las tres organizaciones ...	85
Tabla 12. Ficha modelo de seguimiento de un objetivo de mejora	86
Tabla 13. Ficha de control y seguimiento de las actuaciones incluidas en un plan de acción	89
Tabla 14. Cuadro de Mando Integral <i>versus</i> CAF	98