



INSTITUTO GLOBAL DE ALTOS ESTUDIOS EN CIENCIAS SOCIALES (IGLOBAL)
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN ORTEGA Y GASSET (IUIOG)

Análisis de las Acciones Desarrolladas por el Ministerio de Administración Pública
para Mejorar la Calidad de los Servicios en el Sector Público Dominicano Durante el
Período 2005-2011

Tesis para optar por el título de
MÁSTER EN ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA

Proponente

Johana Guerrero Carrero

Asesora de contenido

Dra. Patria De Lancer Julnes

Asesor de metodología

Lic. Pedro Ortega

15 de febrero de 2012

Santo Domingo, República Dominicana

Agradecimientos

- A mis padres, por la comprensión y el ánimo que siempre me dan para seguir adelante.
- A mis hermanos, por el auxilio que me ofrecieron con los impresos y el uso de las computadoras.
- Al Ministerio de Administración Pública, por contribuir en mi crecimiento profesional a través de la capacitación.
- A mi equipo de la Dirección de Innovación, por sus comentarios y sugerencias para la propuesta que aquí se incluye.
- A mis compañeros del Máster, por toda la ayuda, el apoyo que me han brindado, el intercambio y los buenos momentos que vivimos durante las clases, especialmente a Maira y a Teresa por sus “asesorías” gratuitas ante mis dudas con los últimos módulos y la tesina.
- A los asesores de esta tesina, por su colaboración y respuesta oportuna ante todas mis inquietudes. Ellos son: Dra. Patria De Lancer Julnes y el Lic. Pedro Ortega. Muchas gracias!!

Índice

Introducción.....	4
Capítulo 1. Diseño de la Investigación	6
1.1.Antecedentes	6
1.2.Planteamiento del problema.....	8
1.3.Objetivos.....	9
1.4.Justificación	9
1.5.Marco de referencia.....	10
1.6.Método.....	11
Capítulo 2. Acciones desarrolladas por el Ministerio de Administración Pública para mejorar la calidad de los servicios en el sector público dominicano, periodo 2005-2011	14
2.1.El Ministerio de Administración Pública	14
2.2.Normativas asociadas	15
2.3.Acciones desarrolladas en gestión de la calidad y principales resultados obtenidos	16
2.3.1.Modelo CAF (Common Assessment Framework) – Marco Común de Evaluación.....	16
2.3.2.Premio nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias..	22
2.3.3.Programa Carta Compromiso al Ciudadano	25
Capítulo 3. Resultados obtenidos por la implementación del Modelo CAF en las instituciones públicas.	29
Capítulo 4. Análisis de los resultados obtenidos por el MAP	33
4.1. Puntos fuertes y áreas de mejora según los resultados.....	33
4.1.1 Puntos fuertes.....	33
4.1.2. Áreas de mejora.....	35
Capítulo 5. Recomendaciones	38
Referencias	46
Anexos	i

Introducción

Desde finales de la década de los 90s, la República Dominicana ha estado inmersa en un amplio proceso de reforma y modernización. En este sentido se destacan los esfuerzos por incluir a todos los poderes del Estado y fundamentar los cambios a nivel de las correspondientes legislaciones.

En nuestro país, como parte de las estrategias definidas no podía faltar la gestión de la calidad, entendiendo que hacía falta trabajar hacia la mejora del servicio y lograr un mayor acercamiento con el ciudadano. Las continuas quejas, inconformidades, denuncias de corrupción y falta de transparencia creaban desconfianza y mala imagen sobre el desempeño de las instituciones.

También es importante mencionar que ha surgido una nueva conciencia en el ciudadano sobre sus derechos como receptor de servicios públicos y tal como lo plantea el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo en la Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública (2008): “los ciudadanos podrán participar en el ciclo de diseño y mejora del servicio, así como presentar propuestas de transformación e innovación del servicio” (p. 12). No es de extrañar que por esta corriente hayan surgido herramientas de gestión especialmente creadas para la administración pública, tal es el caso los modelos de excelencia EFQM e Iberoamericano, ambos con versiones adaptadas a lo público, y la creación en el año 2000 del Marco Común de Evaluación – CAF.

La institución llamada a generar el cambio necesario hacia la mejora del servicio fue la Oficina Nacional de Administración y Personal – ONAP, que con el paso del tiempo se convertiría en el Ministerio de Administración Pública – MAP, quedando esto de manifiesto en la Ley 41-08 de Función Pública, en la que se le otorgan nuevas atribuciones y se amplía su rectoría en temas de recursos humanos y evaluación del desempeño a todo el sector público, incluyendo, además del Poder Ejecutivo, instituciones descentralizadas y ayuntamientos.

Desde el año 2005 el MAP ha estado promoviendo la adopción de un modelo de autoevaluación conocido como “Marco Común de Evaluación” o “Common Assessment Framework” (CAF) a fin de que sea utilizado por las instituciones como instrumento de mejora continua. Posteriormente se han sumado otras herramientas y en la actualidad se habla de “promover una cultura de calidad en todo el sector público”, lo cual implica, no solo la utilización de este modelo, sino, que ofrezca resultados visibles para las propias instituciones y para los ciudadanos que reciben sus servicios. Esta labor ha requerido una gran inversión en recursos físicos y humanos, y al cabo de 7 años se

hace imprescindible realizar un análisis de la misma, a fin de conocer sus puntos fuertes y los aspectos en los que todavía hace falta mejorar.

Lo anteriormente expuesto ha motivado la elaboración de este trabajo en el que se aborda un análisis de las acciones desarrolladas por el Ministerio de Administración Pública para mejorar la calidad de los servicios en el sector público dominicano durante el período 2005-2011.

De manera específica, se busca dar respuesta a la pregunta sobre ¿Cuáles acciones se están desarrollando y qué resultados se han obtenido?, incluyendo una identificación de sus principales fortalezas y debilidades.

Para dar respuesta a estas interrogantes se llevó a cabo un análisis documental y se utilizó como marco de referencia, tanto las atribuciones y funciones que le confieren diversas normativas al MAP, como los resultados alcanzados mediante una revisión de sus estadísticas. De este modo se obtuvo una comparación entre “lo que debe hacer el MAP” y “lo que en realidad está haciendo”. Los resultados de este estudio se presentan en este documento.

El documento se ha estructurado de la siguiente forma: Diseño de la investigación, compuesto por antecedentes, planteamiento del problema, objetivos, justificación, marco referencial y el método empleado para la realización del trabajo; un capítulo en el que se exponen las acciones desarrolladas por el MAP para mejorar la calidad de los servicios públicos, conteniendo un marco general sobre el MAP como órgano rector, las normativas asociadas y las acciones que se definieron con sus correspondientes resultados; análisis de los resultados obtenidos por el MAP, en donde se identifican puntos fuertes (fortalezas) y áreas de mejora (debilidades) de los resultados frente a las atribuciones legales; y finalmente una propuesta, que surge a partir de las áreas de mejora o debilidades detectadas en el análisis y cuyo objetivo es ofrecer algunas recomendaciones a ser consideradas para una nueva estrategia.

Capítulo 1. Diseño de la Investigación

1.1. Antecedentes

Aunque en República Dominicana no existen antecedentes sobre estudios similares a lo que se plantea en esta tesina, podemos encontrar en América Latina varias experiencias relacionadas al menos en los tópicos principales que aquí se presentan. Por tal razón, incluimos un resumen sobre publicaciones y estudios acerca de: estrategias abordadas por otros países para modernizar el Estado, resultados de la aplicación de modelos de excelencia y evaluaciones.

En el caso de Perú, el Centro de Desarrollo Industrial, es responsable de organizar el Premio Nacional a la Calidad, el cual se encuentra fundamentado en el Modelo de Excelencia en la Gestión¹, cuyos propósitos principales son: llevar a cabo procesos de autoevaluación, postular al Premio y retroalimentar a los postulantes (Centro de Desarrollo Industrial, 2011). Esta experiencia indica que la promoción y aplicación del Modelo se circunscribe al Premio Nacional a la Calidad, no se promueve per se como una herramienta de mejora continua. En este sentido, el centro también promueve proyectos como el “OPTIMISO”, que mediante las normas ISO se aborda de forma directa la mejora de procesos y la implementación de sistemas de gestión de la calidad.

Otra experiencia relativa a premiación la encontramos en Colombia, donde la Corporación Calidad dirige el Premio Colombiano a la Calidad, y se encarga de ofrecer capacitación, asesoría y acompañamiento en la aplicación de herramientas de gestión específicas, tanto a nivel de las estrategias como de la mejora de procesos, destacando en este sentido la aplicación de las normas ISO, las 5's, entre otras. Vale mencionar la adopción de la gestión por procesos y formulación de los manuales de procesos y procedimientos (Decreto 1537 de 2001). Al igual que en el caso peruano, cuentan con un modelo de excelencia para las instituciones que desean autoevaluarse y postular al premio. (Corporación Calidad, 2011).

Pasando al uso de los modelos de autoevaluación, se consultó un estudio sobre la aplicación del Modelo de Excelencia en gestión Pública en 8 hospitales de la red estadual del Ceará, Brasil, en el año 2009. Para este estudio se utilizó el Modelo de Excelencia en Gestión Pública². Las lecciones aprendidas con esta experiencia indicaron que: es necesaria la creación de un plan de mejora con metas e indicadores para superar las debilidades detectadas, este plan debe ser monitoreado, lo cual

¹ Modelo de excelencia desarrollado por el Centro de Desarrollo Industrial de Peru, es una adaptacion del Modelo Malcom Baldrige.

² Modelo de autoevaluación desarrollado por la Fundación Nacional de la Calidad de Brasil. Se fundamenta en 11 criterios definidos como la base de una buena gestión.

va a determinar la mejora o no de la gestión. Según sus autores, Coelho, Kataoka, De Sousa y Amorim (2009): “mediante el monitoreo del proceso por GESPÚBLICA³ fue posible observar que el mejor desempeño en la ejecución de los Planes de Mejora fue alcanzado por los hospitales con mayor compromiso de la alta administración” (p. 22).

En México, Jaime Torres Fragoso (2008), llevó a cabo un proceso de autoevaluación de 7 ayuntamientos fundamentado en el Modelo Iberoamericano, y cuyo objetivo era lograr la mejora de la calidad de los servicios municipales del Istmo Oaxaqueño. Torres destaca que la aplicación de este modelo implica cierta dificultad de comprensión y manejo, sobre todo para organismos pequeños, a pesar de poseer un enfoque holístico e integral. También considera, que mas allá de los resultados, es “preciso analizar las debilidades detectadas en la autoevaluación para poder conocer sus causas y posteriormente definir las acciones a ejecutarse para mejorar” (p. 10).

En Argentina, según un artículo publicado por Cristian Asinelli (2006), el Proyecto de Modernización del Estado 1999-2006, incluía el diseño de un Plan Nacional de Gobierno Electrónico, la creación de instrumentos de sistemas de monitoreo y evaluación y la creación del “Programa Carta Compromiso con el Ciudadano”. Al finalizar la ejecución de este proyecto se identificaron algunos desafíos sobre los cuales se iban a definir nuevas acciones, Asinelli explica que: “estos desafíos estaban relacionados a las transferencias de conocimientos y herramientas elaboradas en las primeras fases del proyecto a las áreas e instituciones responsables de su puesta en funcionamiento” (p. 11). Para tales fines se puntualizaron nuevas líneas estratégicas fundamentadas en los resultados obtenidos, la primera hacía referencia a priorizar y monitorear las metas de gobierno plasmadas en los programas y proyectos estratégicos, la segunda a fortalecer la coordinación entre la jefatura de gabinete como rector en estos temas y los organismos ejecutores, y la tercera a la transferencia de los instrumentos transversales de modernización a las distintas jurisdicciones del gobierno.

Lo anterior contribuye a esta investigación a partir de una serie de premisas que presentamos a continuación:

- Las estrategias deben revisarse y evaluarse, punto focal para su mejora.
- La aplicación de los modelos de excelencia, si bien ofrece una visión holística y sistémica de la organización, también implica ciertas dificultades para su comprensión y uso adecuado, y en la

³ Programa Nacional de Gestión Pública y Desburocratización de Brasil.

mayoría de los casos se centran en la autoevaluación para fines de postulación a premios a la calidad, utilizándose otras herramientas específicas para alcanzar la mejora.

- El rol de los órganos rectores es fundamental para el seguimiento de cualquier proyecto de modernización, tanto en las fases de implementación como en las etapas de monitoreo y evaluación.

1.2. Planteamiento del problema

En la Republica Dominicana no es común relacionar los servicios públicos con el término “calidad”. Aunque desde 1998 se han estado haciendo intentos por cambiar la cultura organizacional y enfocarla a satisfacer las necesidades de los ciudadanos, aun falta mucho camino por andar.

El Ministerio de Administración Pública fue designado como responsable de llevar a cabo este cambio en las instituciones y aunque dispone de un conjunto de normativas en las que se enuncian sus funciones y las herramientas de gestión a ser aplicadas, en la actualidad se percibe desconocimiento sobre cuáles son las acciones específicas que está desarrollando y los resultados que derivan de las mismas, a lo cual se suma el incumplimiento de las instituciones a estos mandatos legales.

Otro aspecto importante a tomar en cuenta es que no se trata únicamente de ejecutar una serie de acciones, sino que las mismas puedan ofrecer mejoras tangibles en la calidad de los servicios públicos y hacer realidad lo que instituye el Decreto 528-09 “Reglamento Orgánico del Ministerio de Administración Pública”, acerca de contribuir “a la mejora continua y a la eficientización de los servicios que se ofrecen al ciudadano”: (p. 33).

Visto lo anterior, surgen las siguientes interrogantes:

- 1- ¿Cuáles acciones está desarrollando el Ministerio de Administración Pública para mejorar la calidad de los servicios públicos en República Dominicana y qué resultados se han obtenido?
- 2- ¿Cuáles son las principales fortalezas y debilidades de estas acciones y de los resultados obtenidos?

1.3. Objetivos

De forma general en este estudio se pretende “comprobar si las acciones desarrolladas por el Ministerio de Administración Pública han contribuido a mejorar la calidad de los servicios en el sector público dominicano”.

Adicional a este objetivo general, se han establecido los siguientes objetivos específicos:

- Analizar las acciones que está desarrollando el Ministerio de Administración Pública para mejorar la calidad de los servicios públicos en República Dominicana y los resultados obtenidos.
- Identificar fortalezas y debilidades en las acciones desarrolladas y en los resultados obtenidos, utilizando como referencia las normativas asociadas al MAP.

1.4. Justificación

Tal como plantea el Ciclo Deming, solo se llega a la mejora cuando ha existido una fase previa de evaluación. Por lo tanto, al realizar un análisis que incluya normativas y acciones desarrolladas por el Ministerio de Administración Pública para mejorar la calidad de los servicios, frente a los resultados obtenidos, se podrán conocer las fortalezas y debilidades de dichas acciones y a partir de ahí ofrecer las recomendaciones de lugar.

Hasta el momento este tipo de ejercicio no se ha realizado, ni por el MAP ni por un ente externo, y al cabo de 7 años resulta necesario pasar balance sobre lo positivo y negativo que esto ha generado.

Finalmente, los resultados de este análisis y las recomendaciones correspondientes, servirán de apoyo a la creación del nuevo Plan Estratégico en Calidad 2012-2016 del Ministerio de Administración Pública, requisito de la Unión Europea para continuar la colaboración económica que existe desde el 2010 mediante el Programa de Apoyo a la Reforma del Estado y de la Administración Pública – PARAP, con vigencia hasta el 2014.

1.5. Marco de referencia

Las líneas generales sobre las que versará esta tesina hacen referencia a la gestión de la calidad enfocada al ámbito de los servicios y de manera específica a la importancia de la aplicación de herramientas que contribuyan a mejorar la gestión en el entorno público.

Para definir el concepto “calidad”, nos remitimos a lo que plantea la Norma ISO-9000: “grado en el que un conjunto de características inherentes cumple con los requisitos” (Norma ISO-9000:2005, p. 8). Sin embargo, este concepto ha ido evolucionando hasta incluir al cliente/ciudadano como el punto focal, entendiendo que para el sostenimiento de cualquier empresa es preciso mantenerlo satisfecho con los servicios y productos que recibe. Ampliando esta definición, nos encontramos con la “calidad total”, en la que no solo se focalizan esfuerzos en el cliente/ciudadano, sino en incluir la calidad en todas las fases de prestación del producto o servicio y en involucrar a toda la organización, según la guía “Marco Común de Evaluación, mejorar una organización por medio de la autoevaluación” de la Agencia Estatal de Evaluación de España (2009), calidad total es: “una filosofía de gestión centrada en el cliente que busca la mejora continua de los procesos, utilizando herramientas analíticas y equipos de trabajo donde participan todos los empleados” (p. 11).

Según la Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública (2008):

La calidad en la gestión pública constituye una cultura transformadora que impulsa a la Administración Pública a su mejora permanente para satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de la ciudadanía con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos (p. 7).

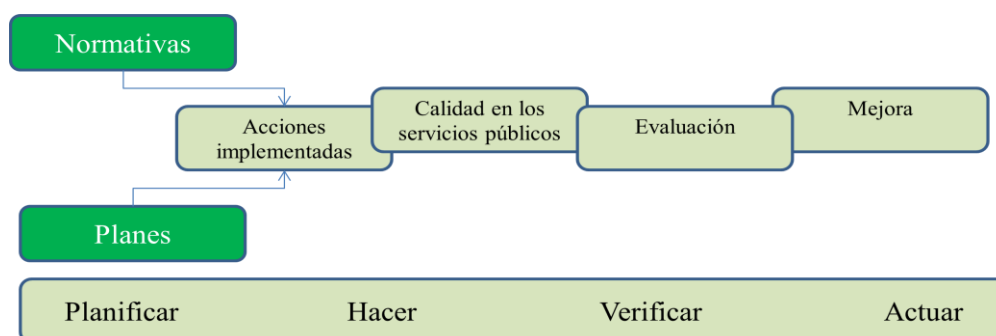
La calidad total como filosofía necesita apoyarse en herramientas concretas para llegar a la realidad, estas herramientas están representadas por los Modelos de Excelencia, los cuales recogen en su estructura todas las áreas relevantes de una organización y plantean para cada una los niveles de excelencia, que según parámetros internacionales, se deberían alcanzar. No puede dejar de mencionarse el ciclo Deming o ciclo PDCA: planificar (fase de proyecto), desarrollar (fase de ejecución), controlar (fase de revisión) y actuar (fase de acción), sobre el que se fundamentan los modelos de excelencia, y que representa la esencia de la mejora continua, básico en toda gestión de calidad.

Un punto importante en esta discusión corresponde a diferenciar lo público de lo privado, ya que, aun utilizando el mismo concepto “calidad”, su aplicación en el sector público varía considerablemente por características específicas que mencionamos a continuación:

Múltiples individuos y sectores involucrados en el proceso de gestión, interacción compleja entre estos actores, marcada pluralidad de objetivos, interrupción en el ciclo político y ciclos de gestión a corto plazo, la preeminencia de valores de equidad frente a la consecución de resultados, el sometimiento al derecho, lo que trae consigo un sistema formal y reglamentista complejo y la visibilidad extrema de los asuntos públicos. (Instituto Nacional de Administración Pública, 2010. p. 1)

Tomando en cuenta que para esta tesina se realizará un análisis de acciones encaminadas a mejorar la calidad de los servicios en las instituciones públicas, estos conceptos podrían vincularse de la siguiente forma:

Esquema 1. Relación de conceptos aplicados en la tesina



Fuente: Elaboración propia

1.6. Método

Este trabajo se realizó mediante un análisis de todos los documentos relacionados al MAP de los cuales se desprendía algún tipo de mandato, función o actividad planificada para desarrollarse en pos de mejorar la calidad de los servicios públicos, a fin de establecer un vínculo con las variables a través de las cuales sería posible su medición. Este vínculo puede graficarse de la siguiente manera:

Esquema 2. Análisis de la información



Fuente: Elaboración propia

- **Normativas:** representadas por los decretos en donde aparecen las funciones o mandatos legales conferidos al MAP. Estos decretos son: Decreto 516-05 que crea el Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Practicas Promisorias, Decreto 528-09 que establece el Reglamento Orgánico del Ministerio de Administración Pública y describe el objetivo de la Dirección de Innovación en la Gestión (área responsable de la gestión de la calidad en el sector publico dominicano) y el Decreto 211-10 que da carácter obligatorio a la aplicación del Modelo CAF y las Cartas Compromiso, además ratifica al MAP como responsable de organizar el Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Practicas Promisorias, deroga el Decreto 516-05.
- **Acciones desarrolladas:** constituidos por las acciones definidas por el MAP a ser implementadas durante los períodos 2004-2008 y 2009-2012 para dar cumplimiento a lo descrito en el párrafo anterior. Estas acciones son: Instituciones capacitadas en el Modelo CAF, instituciones con Comités de Calidad constituidos, instituciones con autoevaluación según Modelo CAF, buenas prácticas sectoriales compartidas, instituciones que postulan al PNC, instituciones ganadoras en el PNC, buenas prácticas compartidas en Semanas de la Calidad y Seminarios de Benchmarking, capacitaciones en metodología de elaboración de las Cartas Compromiso al Ciudadano, Cartas Compromiso aprobadas y Cartas Compromiso evaluadas.
- **Variables:** Se identificaron un conjunto de variables presentes en las estadísticas del MAP, seleccionadas como las más representativas para la medición de las acciones implementadas. Estas variables en algunos casos son comunes y abarcan las fechas de ejecución (años), la cantidad de instituciones que participan según sea la actividad, las ciudades a las que corresponden las instituciones y la cantidad de capacitaciones o eventos realizados.
- **Resultados:** La información relativa a los resultados dependerá de la comparación que se realice entre las normativas y lo obtenido con las acciones desarrolladas.

La relación se estableció para los tres grandes proyectos que ejecuta el MAP: La implementación del Modelo CAF, el Premio Nacional a la Calidad y la implementación de las Cartas Compromiso al Ciudadano.

Modelo CAF			
Normativa	Acciones desarrolladas	Variables	Resultados
Decreto 516-05	Instituciones capacitadas en el Modelo CAF	No. de instituciones	Esto ha contribuido a la mejora continua y a la eficientización de los servicios públicos?
		No. de capacitaciones	
		Ciudades a las que pertenecen las instituciones	
		Años de las capacitaciones	
Decreto 528-09	Instituciones con Comités de Calidad constituidos	No. de instituciones	
		Años de las constituciones de los Comités	
Decreto 211-10	Instituciones con autoevaluación según Modelo CAF	No. de instituciones	
		Años de las autoevaluaciones	
	Buenas prácticas sectoriales compartidas	No. de eventos realizados	
		Años de los eventos	

Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias			
Normativa	Acciones desarrolladas	Variables	Resultados
Decreto 516-05	Instituciones que postulan	No. de instituciones	Esto ha contribuido a la mejora continua y a la eficientización de los servicios públicos?
		Años de las postulaciones	
Decreto 528-09	Instituciones ganadoras	No. de instituciones	
		Años	
Decreto 211-10	Buenas prácticas compartidas en Semanas de la Calidad y Seminarios de Benchmarking	No. de eventos realizados	
		Años de los eventos	

Carta Compromiso al Ciudadano			
Normativa	Acciones desarrolladas	Variables	Resultados
Decreto 528-09	Capacitaciones en metodología de elaboración de las Cartas Compromiso al Ciudadano	No. de instituciones	Esto ha contribuido a la mejora continua y a la eficientización de los servicios públicos?
		Años de las capacitaciones	
		No. de instituciones	
Decreto 211-10	Cartas Compromiso aprobadas	Años de las aprobaciones	
		No. de instituciones	
	Cartas Compromiso evaluadas	Años de las evaluaciones	

Capítulo 2. Acciones desarrolladas por el Ministerio de Administración Pública para mejorar la calidad de los servicios en el sector público dominicano, periodo 2005-2011

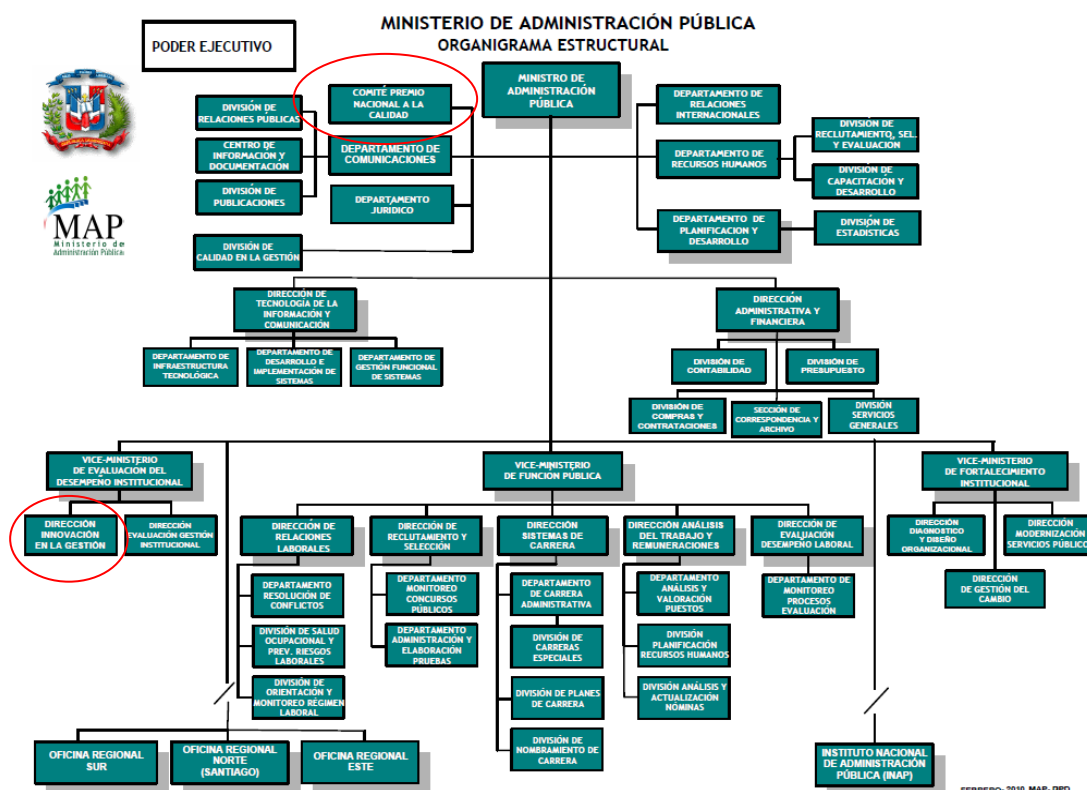
2.1. El Ministerio de Administración Pública

El Ministerio de Administración Pública (MAP), fue creado en 1965 como Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), bajo la dependencia del Secretariado Técnico de la Presidencia. Pasó a ser una Secretaría de Estado en enero del 2008 gracias a la promulgación de la Ley 41-08 de Función Pública. Según esta ley:

La Secretaría de Estado de Administración Pública, SEAP, es el órgano rector del empleo público y de los distintos sistemas y regímenes previstos por la Ley de Función Pública, del fortalecimiento institucional de la Administración Pública, y de los procesos de evaluación de la gestión institucional (p. 5).

Se convirtió en Ministerio en el año 2010, mediante el Decreto 56-10.

Gráfico 3. Organigrama del MAP



Fuente: Ministerio de Administración Pública, 2011

La Dirección de Innovación en la Gestión, es el área sobre la que recae de manera específica la responsabilidad de implementar las acciones definidas para mejorar la calidad de los servicios públicos. Según el Decreto 528-09 Reglamento Orgánico del Ministerio de Administración Pública, debe: “Entablar acciones que promuevan la implementación de modelos de gestión de calidad y excelencia en el sector público, los cuales contribuyan a la mejora continua y a la eficientización de los servicios que se ofrecen al ciudadano”. (p. 33)

También es importante destacar el rol que desempeña el Comité Organizador del Premio. Este comité es responsable de gestionar todo lo relativo al PNC, incluyendo la formación de evaluadores, coordinación del jurado, acto de premiación y retroalimentación a las instituciones acerca de los resultados de sus postulaciones. Así mismo, coordina eventos nacionales e internacionales donde se comparten buenas prácticas. Estos eventos son: Seminarios de Benchmarking y las Semanas de la Calidad.

2.2. Normativas asociadas

- Decreto 516-05, del 20 de septiembre del 2005, crea el Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias en el Sector Público, con el objetivo de promover la mejora de la calidad en el servicio público y de destacar a las organizaciones que muestren prácticas promisorias y avances importantes en el servicio al ciudadano. En el mismo, se responsabiliza a la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) de la organización y desarrollo de dicho premio, establecía al Modelo CAF como la herramienta para las autoevaluaciones de las instituciones que deseaban postular (derogado con el Decreto 211-10).
- Ley 41-08 de Función Pública. En esta ley no se hace referencia al tema de la calidad, lo cual impide la existencia de un reglamento de aplicación, como ocurre con los demás subsistemas en los que el MAP es rector
- Decreto 528-09 Reglamento Orgánico del Ministerio de Administración Pública, da la siguiente función a la Dirección de Innovación en la Gestión: “Entablar acciones que promuevan la implementación de modelos de gestión de calidad y excelencia en el sector público, los cuales contribuyan a la mejora continua y a la eficientización de los servicios que se ofrecen al ciudadano”. (Decreto 528-09, p. 33).
- Decreto 211-10. Declara lo siguiente:

- Del Modelo CAF. Artículo 1. Declara de carácter obligatorio la aplicación del Modelo CAF, con el objetivo de completar en las instituciones el ciclo “Planificar, Desarrollar, Controlar y Actuar (PDCA), Artículo 2. Construcción de planes de mejora, Artículo 4. Creación de los comités de calidad.
- Del Premio Nacional a la Calidad. Artículo 5. “Las instituciones públicas cuando hayan realizado su autoevaluación en el marco del proceso y plazos establecidos podrán postular al Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Practicas Promisorias del Sector Publico, previa presentación de una memoria y en base a las condiciones de participación” (Decreto 211-10, p. 3).
- De las Cartas Compromiso al Ciudadano. “Se declara de carácter obligatorio la elaboración e implementación de las Cartas Compromiso al Ciudadano en las instituciones de la Administración Pública” (Op. Cit., p. 4). Las cartas serán aprobadas mediante Resolución del MAP y se evaluarán una vez al año.

2.3. Acciones desarrolladas en gestión de la calidad y principales resultados obtenidos

Las acciones desarrolladas por el Ministerio de Administración Pública, comprenden dos períodos. El primer período se desarrolla dentro del cuatrienio 2005-2008 y el segundo en el 2009-2012. En ambos periodos la estrategia que se definió ha estado muy enfocada a una amplia labor de difusión y motivación para que las instituciones adopten las herramientas de calidad que se impulsan a través del MAP, y en especial el Modelo CAF.

Para tener una idea general del trabajo que ha desarrollado el MAP, podemos decir que la estrategia ha estado compuesta por tres grandes proyectos: **1- La implementación del Modelo CAF**, iniciando en el 2005, y **2- Creación del PNC**, iniciando en el 2005 y **3- Implementación de las Cartas Compromiso al Ciudadano**, iniciando en el 2009. A continuación se presentan cada uno de estos proyectos con sus respetivos productos, resultados e inversión estimada:

2.3.1. Modelo CAF (Common Assessment Framework) – Marco Común de Evaluación. A partir del 2005

El Modelo CAF, por sus siglas en ingles, Common Assessment Framework, se define como una “metodología de evaluación de la calidad en organizaciones del sector público” (Ministerio de

Administraciones Públicas, 2007. p. 9). Además, facilita el benchlearning⁴ y sirve de herramienta introductoria a la gestión de la calidad, ya que su nivel de exigencia no es tan alto como en otros modelos.

Al igual que otros modelos, se fundamenta en el ciclo de la mejora continua o ciclo Deming, en donde aparecen representadas las fases: planificar, hacer, verificar y actuar para cada uno de los criterios que lo forman. El modelo divide sus criterios en facilitadores y de resultados. Los primeros hacen referencia a las etapas en que se planifican y ejecutan las actividades, y los segundos a las evaluaciones y mediciones que se llevan a cabo para determinar si se ha logrado lo planificado y qué acciones deben implementarse para poder mejorar dichos resultados.

Gráfico 4. Modelo CAF



Fuente: Ministerio de Administración Pública, 2011, (p. 14)

El modelo está estructurado en 9 criterios, 28 subcriterios y más de 100 ejemplos. Para llevar a cabo una autoevaluación la institución debe realizar una comparación entre cada uno de los ejemplos del modelo contra su situación actual. De este modo se desarrolla un proceso crítico y objetivo que le permitirá identificar **puntos fuertes** o fortalezas y **áreas de mejora** o debilidades, partiendo de estas informaciones se definen e implementan acciones de mejora. (Ver anexo 1).

Para mayor comprensión del Modelo CAF, incluimos una breve explicación de cada criterio.

⁴ Benchlearning: intercambio de conocimientos entre instituciones.

1. **Liderazgo.** Describe cómo los líderes dirigen la organización para desarrollar su misión, visión y valores, la motivación al personal y la forma en que gestionan las relaciones con políticos y otros grupos de interés.
2. **Estrategia y planificación.** Describe en sentido general cómo la organización define su estrategia, si en la misma se da participación a todos los grupos de interés, si lo planificado se despliega a toda la organización y si es revisado y readecuado según los cambios del entorno.
3. **Personas.** La gestión de los recursos humanos, aspectos como empowerment, capacitación, motivación y sobre todo llevar esto a cabo con transparencia.
4. **Alianzas y recursos.** Las alianzas que establece la organización con otros actores, ya sean ciudadanos, proveedores y otras instituciones, tanto para la toma de decisiones como para el desarrollo proyectos conjuntos. La gestión de los diversos recursos con los que opera, ya sean económicos, físicos o tecnológicos.
5. **Procesos.** Si la organización tiene identificados y documentados sus procesos. Si estos procesos se evalúan y si los mismos son revisados y mejorados tomando en cuenta la opinión de los grupos de interés.
6. **Resultados en los ciudadanos/clientes.** Mediciones relativas a la percepción del los ciudadanos/clientes con relación al servicio que están recibiendo.
7. **Resultados en las personas.** Aquí se recogen las opiniones de los empleados respecto a sus niveles de satisfacción con la institución y también se incluyen una serie de mediciones que contribuyen a evaluar lo que se había definido en el criterio 3.
8. **Resultados en la sociedad.** Mide la percepción que se tiene de la institución dentro del entorno en que se desempeña. Esto abarca las opiniones en diversos medios de comunicación y también indicadores internos sobre ayudas y proyectos que la institución haya definido a favor de grupos necesitados, el medio ambiente, entre otros.
9. **Resultados clave del rendimiento.** Mediciones globales sobre el desempeño de la institución en un periodo determinado, relativo al logro de los objetivos definidos y la ejecución presupuestaria.

El proceso de implementación del CAF requiere una etapa de capacitación, la realización de la autoevaluación y finalmente la definición, si la institución lo desea, de un plan de mejora. La autoevaluación debe repetirse al cabo de 1 ó 2 años para evaluar los resultados.

2.3.1.1. Acciones desarrolladas para la implementación del Modelo CAF

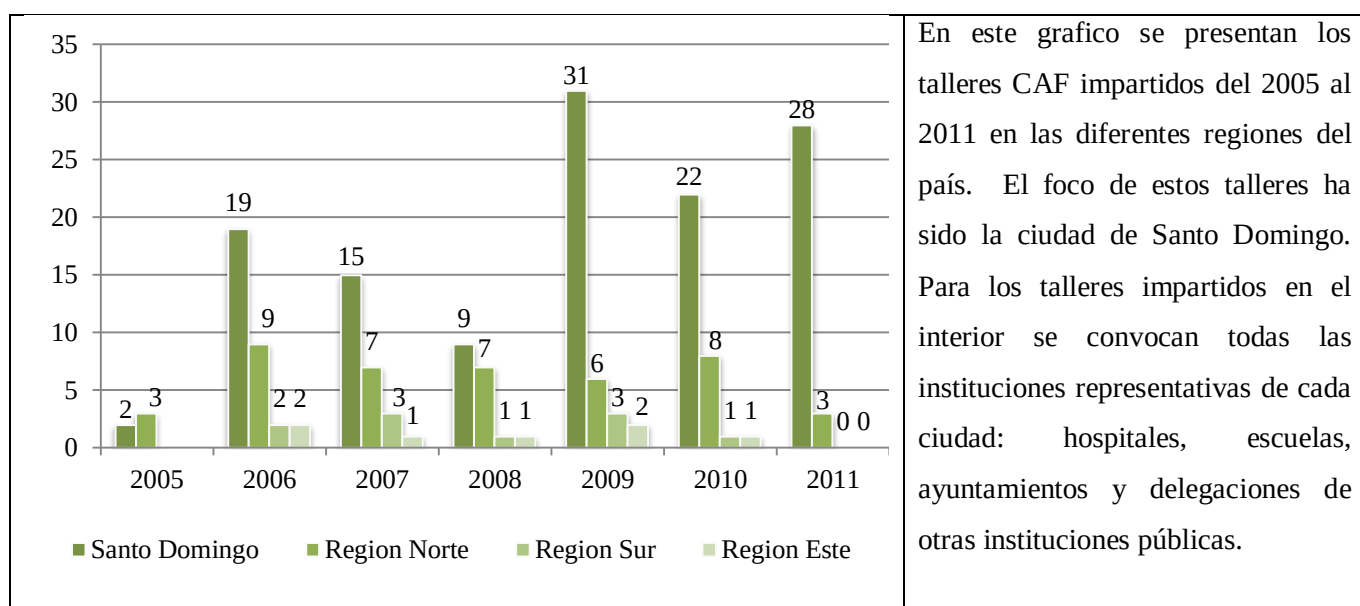
- a) **Instituciones públicas con comités de calidad constituidos.** El objetivo de estos equipos es que sean los responsables de llevar a cabo las autoevaluaciones con el Modelo CAF y que actúen como contraparte del MAP en todos los temas de calidad. Para estos fines se coordinan reuniones con las instituciones en donde se les presentan las funciones de este comité, los perfiles requeridos para sus miembros y las ventajas que derivan de sus funciones. La constitución de estos comités queda formalizada mediante actos de juramentación que se organizan a lo largo de cada año y con la entrega de los respectivos certificados a cada uno de sus miembros. En este caso no hay evidencia de la continuidad de estos comités, especialmente si fueron constituidos hace dos o más años.
- b) **Servidores Públicos capacitados en la aplicación del Modelo CAF.** Para estos fines se imparten talleres de capacitación a los servidores públicos sobre la metodología CAF. El taller tiene una duración de 8 horas, incluyendo teoría y práctica. Hasta el 2011 no se había definido ningún mecanismo para clasificar y seleccionar a las instituciones que debían participar en estas capacitaciones, simplemente se incluían aquellas que con anterioridad no habían participado. Desde el 2011 las capacitaciones empezaron a ser más selectivas: se organizaba reunión previa con las máximas autoridades, se les explicaba el proceso y posteriormente eran convocados a los talleres. Otro aspecto que se tomó en cuenta, fue que para el Programa de Apoyo a la Reforma de la Administración Pública, iniciado en 2010, se priorizaron todos los Ministerios para la implementación de los diversos subsistemas en los que el MAP es rector, lo cual también abarcaba al Modelo CAF.
- c) **Instituciones certificadas como usuarias del Modelo CAF.** A través de estas certificaciones se esperaba formalizar y motivar a las instituciones a aplicar el modelo CAF como instrumento de mejora continua. Para recibir el certificado las instituciones debían demostrar el cumplimiento de todas las fases de implementación del Modelo CAF, a saber: capacitaciones, comité de calidad constituido, autoevaluación realizada (con una antigüedad máxima de dos años), y un plan de mejora implementado, cuyos resultados reflejaran avances en la gestión. El proyecto no llegó a materializarse, porque aunque no requería una gran inversión económica, no se disponían de los recursos humanos suficientes para su promoción y seguimiento en las instituciones. Las prioridades políticas y estratégicas se enfocaron en capacitaciones y difusión del Modelo CAF.

d) Buenas prácticas sectoriales e institucionales compartidas. Con este producto se pretende reunir instituciones de un mismo sector para que intercambien conocimientos y experiencias relativos a las buenas prácticas de gestión que hayan identificado. Hasta el momento solo se han celebrado los eventos, no hay evidencia de que las buenas prácticas presentadas se hayan replicado.

2.3.1.2. Resultados obtenidos - implementación del Modelo CAF

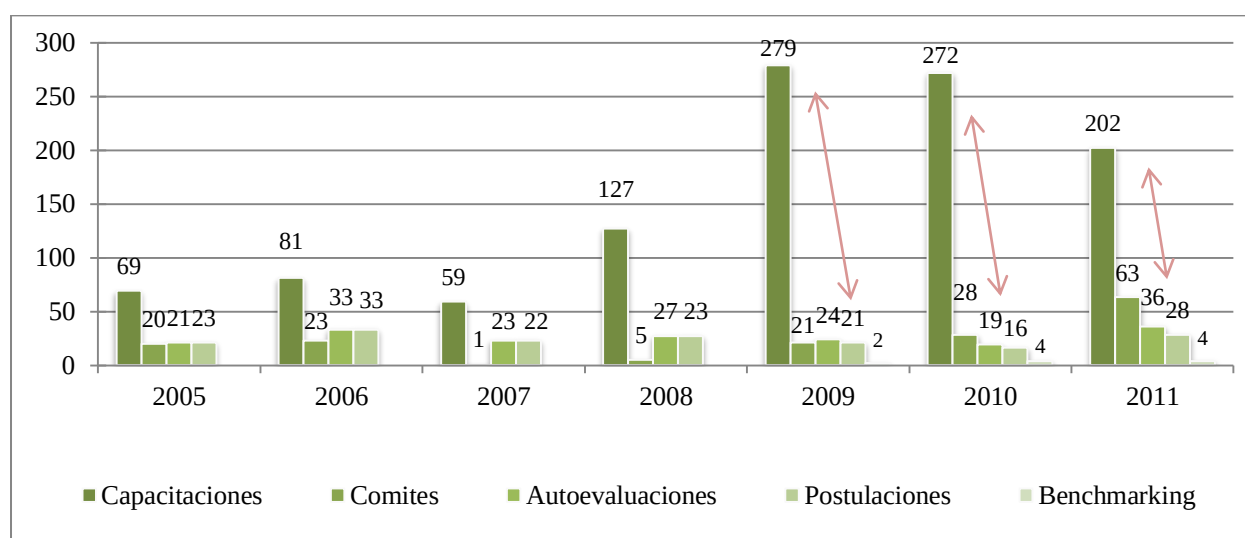
Modelo CAF			
Normativa	Acciones desarrolladas	Variables	Resultados
Decreto 516-05	Instituciones capacitadas en el Modelo CAF	No. de instituciones: 578	De las 578 instituciones capacitadas en el Modelo CAF, 114 se han autoevaluado, representando el 20% en promedio. (Art. 1 y 2, Decreto 211-10)
		Ciudades a las que pertenecen las instituciones: norte, sur, este y Distrito Nacional	
		No. de capacitaciones: 186	
		Años de las capacitaciones: 2005-2011	
Decreto 528-09	Instituciones con Comités de Calidad constituidos	No. de instituciones: 91	De las 578 instituciones capacitadas en el Modelo CAF, 91 han constituido comités de calidad, representando el 16% en promedio. (Art. 4, Decreto 211-10)
		Años de las constituciones de los Comités: 2005-2011	
	Instituciones con autoevaluación según Modelo CAF	No. de instituciones: 114	No hay evidencias de que se haya completado el ciclo PDCA en la fase de “actuar” (Art. 1 y 2, Decreto 211-10)
		Años de las autoevaluaciones: 2005-2011	
Decreto 211-10	Buenas prácticas compartidas	No. de eventos realizados: 10, sectores: agua, salud, educación, superintendencias, agropecuario, justicia región norte, justicia región este, construcción, transporte e instituciones descentralizadas	Se han celebrado 10 eventos de benchmarking (Art. 1, Decreto 211-10) Se presentan algunas evidencias en mejoras de servicios de instituciones ganadoras del PNC, este valor representa anualmente un 10% en promedio del total que ha sido capacitado en el Modelo CAF. Por el momento no se está llevando registro de estas mejoras. (Art. 20, Decreto 528-09)
		Años de los eventos: 2009-2011	

Gráfico 5. Talleres CAF Impartidos por Región



Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas 2005-2011 del Ministerio de Administración Pública.

Gráfico 6. Implementación Modelo CAF 2005-2011



Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas 2005-2011 del Ministerio de Administración Pública.

En el gráfico 6 se compilan todos los resultados obtenidos con relación al Modelo CAF: capacitaciones, comités de calidad constituidos, autoevaluaciones realizadas, benchmarking y postulaciones al PNC. Destaca la proporción de instituciones que se han capacitado en comparación con los demás aspectos considerados en el gráfico, lo cual implica una gran labor de difusión por medio de los talleres de capacitación, sin embargo, los resultados respecto a la aplicación de estos conocimientos, mediante la constitución de comités de calidad y las autoevaluaciones para identificar sus fortalezas y debilidades, oscila entre 8% y 30% del total.

Por otro lado, al comparar el total de instituciones que han postulado al Premio con las que se han autoevaluado, se observan valores similares, excepto a partir del 2009. Esto denota dependencia entre la aplicación del CAF y las postulaciones.

Otro punto interesante se refiere a la poca variación que sufren las postulaciones independientemente de la cantidad de instituciones que se capaciten en el Modelo CAF, lo cual indica que no hay relación directa entre estas variables.

Podemos decir que este grafico refleja la misma situación de otros países de latinoamericanos, (presentada en los antecedentes), respecto al uso de los modelos de excelencia o autoevaluación, ya que los mismos son aplicados para fines de postulación a premios a la calidad, de ahí la similitud entre los valores de las autoevaluaciones y las postulaciones.

2.3.2. Premio nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias. Desde el 2005.

El objetivo del Premio es reconocer las buenas prácticas de gestión de la calidad y mejora en el servicio público, motivando a las instituciones a un cambio de cultura. Como base para las evaluaciones de instituciones que postulan al PNC se adoptó el Modelo CAF – Marco Común de Evaluación. El proceso que se debe seguir para postular es el siguiente:

- 1- Las instituciones se autoevalúan con el Modelo CAF e identifican puntos fuertes y áreas de mejora, redactan memoria de postulación y la remiten al MAP.
- 2- Los evaluadores externos del MAP analizan el documento y visitan la institución para recabar evidencias sobre los puntos fuertes.
- 3- Los evaluadores externos redactan informe de retorno con los resultados de la evaluación.
- 4- El jurado del PNC recibe informes de retorno y memorias y realizan sesiones de deliberación para seleccionar instituciones ganadoras
- 5- Acto de ceremonia del PNC y entrega de reconocimientos (existen 4 categorías: reconocimiento a practica promisoria, medalla de bronce, medalla de plata, medalla de oro y Gran Premio)
- 6- Entrega de los informes de retorno a las instituciones que postularon

2.3.2.1 Acciones desarrolladas en el Premio Nacional a la Calidad

- a) **La Premiación.** La difusión del PNC entre las instituciones públicas se lleva a cabo en las capacitaciones sobre el Modelo CAF, también se coordinan presentaciones especiales para motivar la participación en el mismo y la ceremonia de premiación se da a conocer a través de diversos medios de comunicación. Los premios que se otorgan están clasificados en 5 categorías, según la escala de puntuación del Modelo CAF, que va de 0 a 1000 puntos. Estas categorías son: Gran Premio (otorgado a instituciones cuya puntuación al ser evaluadas alcance los 601 puntos o más), medalla de oro, (501-600), medalla de plata (401-500), medalla de bronce (350-400), y reconocimiento a prácticas promisorias (por algún resultado puntual que haya impactado positivamente la gestión, ya sea a nivel de un proceso o un servicio).

- b) **“Seminarios de Benchmarking – Compartiendo Buenas Prácticas hacia la Excelencia en la Gestión”**, en donde las instituciones ganadoras en el PNC presentan sus buenas prácticas y avances. Para estos eventos se convocan expertos internacionales en gestión de la calidad e instituciones de otros países que hayan sido identificadas como modelo de referencia en el tema. El fin de estos encuentros es dar a conocer las mejores prácticas en gestión para que sean multiplicadas y contribuyan a la mejora continua.

- c) **“Semana de la Calidad”**, evento organizado en la misma semana de entrega del PNC, en el que participan expertos internacionales en temas de calidad e instituciones de países galardonados en premio internacionales. A diferencia de los “Seminarios de Benchmarking”, las semanas de la calidad cuentan con un programa de actividades más extenso, en el que no solamente se tocan temas acerca de la gestión de la calidad, sino también sobre función pública, gobierno electrónico, entre otros tópicos considerados de interés para el sector público en general.

2.3.2.2. Resultados obtenidos – Premio Nacional a la Calidad

Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias			
Normativa	Acciones desarrolladas	Variables	Resultados
Decreto 516-05	Instituciones que postulan	No. de instituciones: 138	Alrededor del 40% de las postulaciones recibe reconocimiento en alguna de las categorías del PNC (Art. 5, Decreto 211-10)
		Años de las postulaciones: 2005-2011	
Decreto 528-09	Instituciones ganadoras	No. de instituciones: 51	Las instituciones ganadoras en el PNC participan en los Seminarios de Benchmarking y en las Semanas de la Calidad (Art. 5, Decreto 211-10)
		Años: 2005-2011	
Decreto 211-10	Buenas prácticas compartidas en Semanas de la Calidad y Seminarios de Benchmarking	No. de eventos realizados: 3 Semanas de la Calidad 6 Seminarios de Benchmarking “Compartiendo Buenas Prácticas hacia la Excelencia en la Gestión”	Se presentan algunas evidencias en mejoras de servicios de instituciones ganadoras del PNC, este valor representa anualmente un 10% en promedio del total que ha sido capacitado en el Modelo CAF. Por el momento no se está llevando registro de estas mejoras. (Art. 20, Decreto 528-09)
		Años de los eventos: Benchmarking 2006-2011 Semana de la Calidad 2008-2011	
			La Oficina Nacional de Propiedad Industrial y el Programa de Medicamentos Esenciales han participado y ganado en el Premio Iberoamericano en categoría plata (Art. 10, Decreto 211-10)

Según el libro “*Estrategias para Desarrollar la Calidad en los Servicios Públicos en República Dominicana*” a ser publicado por el MAP en febrero 2012, mediante un ejercicio de “Grupo Focal” realizado en septiembre 2010, se obtuvo la opinión de las instituciones acerca de los efectos positivos que habían identificado por causa de participar y ganar en el PNC. Esta actividad estuvo a cargo del Comité Organizador del Premio Nacional a la Calidad y contó con la participación de representantes de 14 instituciones que en alguna de las 5 versiones del PNC habían resultado ganadoras. Los aspectos más relevantes se presentan a continuación:

- En los usuarios.** Generando rapidez en los servicios, mejoras en la atención y el acceso. La aplicación de encuestas de satisfacción de usuarios. Enfocarse en la satisfacción de los usuarios.
- Reconocimiento público.** Provocando un incremento en la demanda de los servicios, reconocimiento por ofrecer servicios de calidad.
- Colaboración de organismos internacionales.** Por la recepción de contribuciones tanto económicas como de apoyo técnico.

- d) **Capacitación del personal a nacional e internacional**, a través de los seminarios de benchmarking, las convenciones de compartir buenas prácticas, participación en maestrías y diplomados gestionados por el MAP, entre otros.
- e) **Mayor motivación**. Impulsando un cambio de cultura y una mayor autoestima colectiva, compromiso, motivación e identificación con la calidad. El Premio motiva y fortalece el compromiso e involucramiento de todo el personal.
- f) **Implementación de mejoras**. Utilizando como base el Informe de retorno se evalúan las áreas de mejora para su posterior implementación, lo cual dinamiza las acciones para cerrar brechas en el desempeño.
- g) **Compromiso**. Mayor compromiso, ya que actualmente es preciso mantener el nivel alcanzado (en el caso de las instituciones ganadoras).
- h) **Recursos Humanos gestionados con transparencia**. Se ha minimizado el clientelismo, en los concursos de oposición puede participar cualquiera ciudadano independientemente de su afiliación política.
- i) **Las Cartas Compromiso**. El Premio también ha servido de estímulo para que las instituciones elaboren y publiquen sus cartas compromiso al ciudadano.
- j) **Certificaciones**. Motivación a que las instituciones se certifiquen bajo estándares internacionales como la Norma ISO 9000. (Ministerio de Administración Pública, 2012)

2.3.3. Programa Carta Compromiso al Ciudadano

El Programa Carta Compromiso al Ciudadano fue creado en el año 2009, para estos fines se contó con la asesoría de un experto argentino y del análisis de experiencias previas en México, España y Brasil, para posteriormente realizar las adaptaciones de lugar.

Este proyecto surgió por la necesidad de implementar una herramienta enfocada específicamente a mejorar los servicios y cuyos resultados pudieran percibirse a corto plazo, generando un impacto directo y notorio en el ciudadano.

En el caso de la República Dominicana, las Cartas Compromiso pueden definirse como “documentos a través de los cuales las instituciones públicas informan al ciudadano / cliente sobre los servicios que gestionan, como acceder y obtener esos servicios y los compromisos de calidad establecidos para su prestación” (Ministerio de Administración Pública, 2012, p. 65)

Los objetivos del programa son:

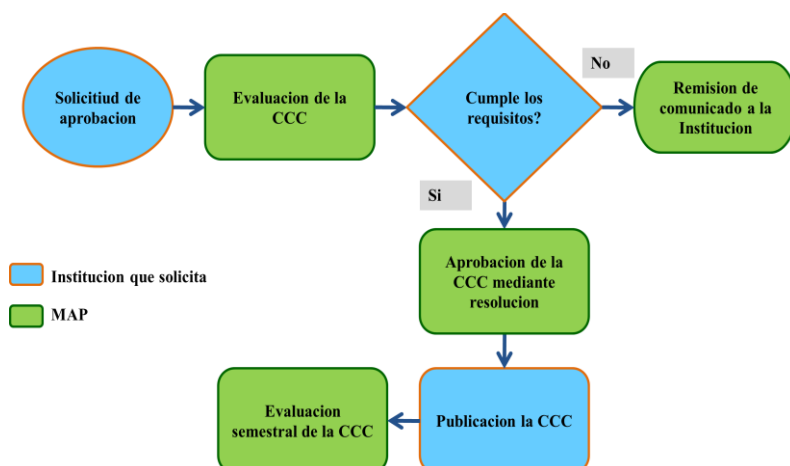
- a) Facilitar a los ciudadanos el ejercicio efectivo de sus derechos, proporcionándoles una influencia más directa sobre los servicios que reciben y permitiéndoles comparar lo que pueden esperar con lo que reciben realmente.
- b) Promover la mejora continua de la calidad, dando a las instituciones la oportunidad de conocer –de forma consciente, realista y objetiva- cómo son utilizados los recursos y el nivel de calidad que pueden alcanzar.
- c) Responsabilizar a las instituciones públicas con relación a la satisfacción de los usuarios y ante las instancias superiores del Estado. (Op. Cit. p. 65)

La Carta Compromiso debe contener los siguientes apartados:

- 1- Información de carácter general y legal
- 2- Compromisos de calidad
- 3- Quejas, sugerencias y medidas de subsanación
- 4- Información complementaria

Todas las Cartas Compromiso incluidas en el Programa deben ser aprobadas por el MAP mediante Resolución. Así mismo, anualmente el MAP realiza una evaluación externa para asegurar que la institución está cumpliendo lo estipulado en el documento y que se está dando seguimiento a los estándares definidos y comprometidos ante el ciudadano.

Gráfico 7. Proceso de aprobación de una Carta Compromiso



Fuente: Ministerio de Administración Pública, 2011

2.3.3.1. Acciones desarrolladas para implementar el Programa Carta Compromiso al Ciudadano

La difusión del Programa Carta Compromiso se dirigió a instituciones que ofrecían un servicio directo al ciudadano y de alta demanda. Esto se desarrolla a través de presentaciones y reuniones con los comités de calidad de las instituciones.

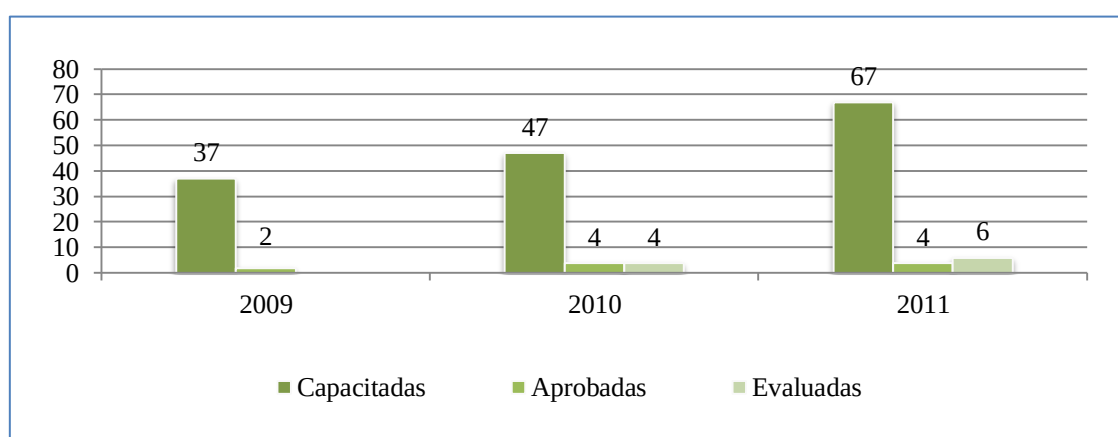
La elaboración del documento queda a cargo de la institución que se incorpora al Programa y cuenta con la asesoría permanente del Ministerio de Administración Pública. El período de elaboración de la carta depende de los avances que tenga la institución en cuanto a la gestión por procesos y la medición de los mismos, por lo general no debe superar los 3 meses.

Las evaluaciones tienen como punto de partida las instituciones con carta publicada. Una vez al año todas las cartas son evaluadas y las instituciones reciben un informe en el que se detallan los puntos fuertes, áreas de mejora, observaciones y recomendaciones que fueron identificados.

2.3.3.2. Resultados obtenidos - Programa Carta Compromiso al Ciudadano

Carta Compromiso al Ciudadano			
Normativa	Acciones desarrolladas	Variables	Resultados
Decreto 528-09	Presentaciones sobre metodología de elaboración de las Cartas Compromiso al Ciudadano	No. de instituciones: 120	Más de 100 servicios con estándares definidos e informados a los ciudadanos, en 10 instituciones (Art. 11, Decreto 211-10)
		Años de las presentaciones: 2009-2011	
Decreto 211-10	Cartas Compromiso aprobadas	No. de instituciones: 10	Sistemas de quejas y sugerencias creados y tiempos de respuesta definidos en 10 instituciones (Art. 11, Decreto 211-10)
		Años de la aprobaciones: 2009-2011	
	Cartas Compromiso evaluadas	No. de instituciones: 6	
		Años de las evaluaciones: 2010-2011	

Gráfico 8. Cartas Compromiso al Ciudadano: Instituciones Capacitadas Vs. Cartas Aprobadas y Evaluadas

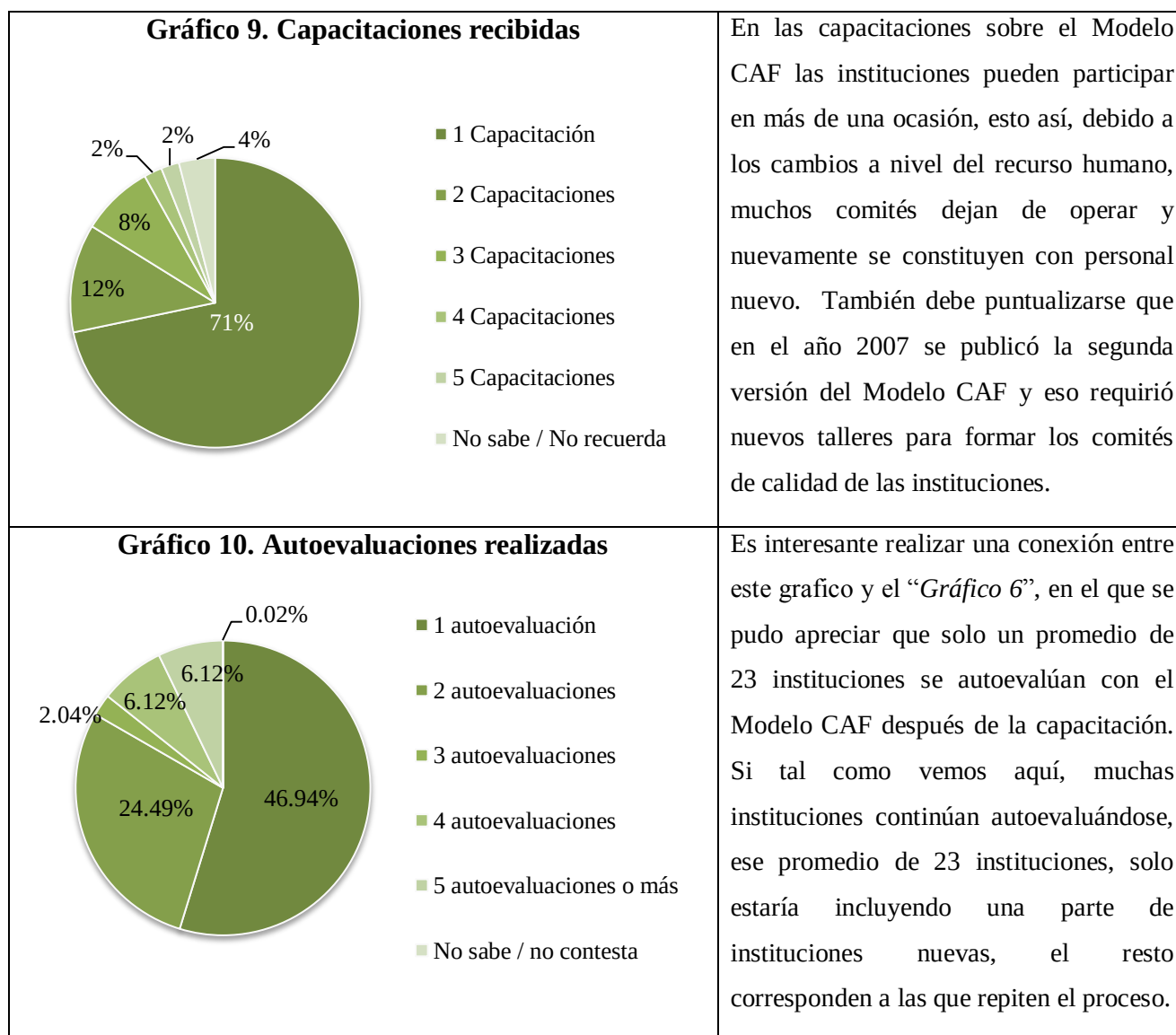


Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas 2009-2011 del Ministerio de Administración Pública.

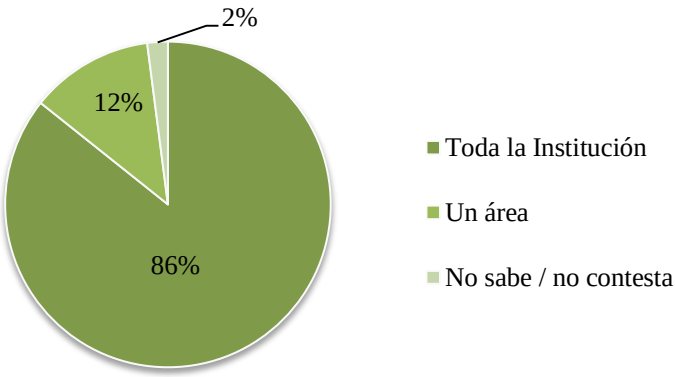
Según el “Gráfico 8”, alrededor del 8% de las instituciones que participan en las capacitaciones sobre la metodología de Cartas Compromiso finalmente las elabora y publica. El lanzamiento del Programa Carta Compromiso se realizó en marzo del 2009, en ese momento no se disponía de mandato legal para su implementación en las instituciones, hasta que fue promulgado el Decreto 211-10, el 15 de abril del 2010. En el caso de las evaluaciones, el valor se incrementa porque todas las cartas deben ser evaluadas una vez al año como requisito para poder permanecer dentro del Programa, con lo cual veremos que se repiten las mismas instituciones.

Capítulo 3. Resultados obtenidos por la implementación del Modelo CAF en las instituciones públicas.

Los resultados que se presentan en este capítulo se fundamentan en una encuesta que el Ministerio de Administración Pública realizó en el 2009 y fue aplicada a 49 instituciones (58% de las instituciones que se han autoevaluado). Aunque, como ya se dijo en el capítulo anterior, solo 23 instituciones en promedio de las que son capacitadas en el Modelo realizan la autoevaluación, se consideró de vital importancia poder conocer en ese grupo sus opiniones acerca del modelo, su utilidad, los aportes que habían recibido por su aplicación (en caso de que existieran) y determinar qué tipo de colaboración requerían del MAP para la implementación exitosa del mismo. En los siguientes gráficos se recoge esta información.



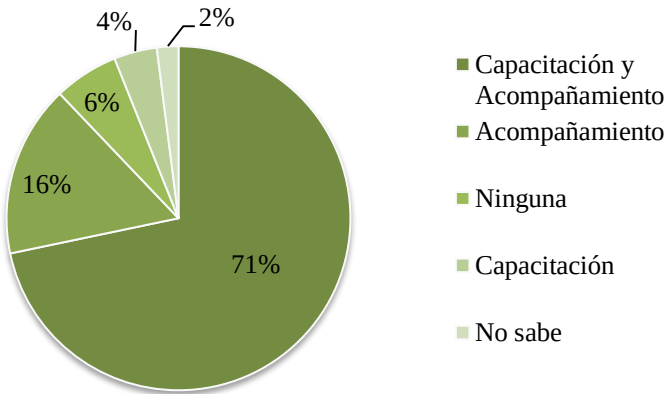
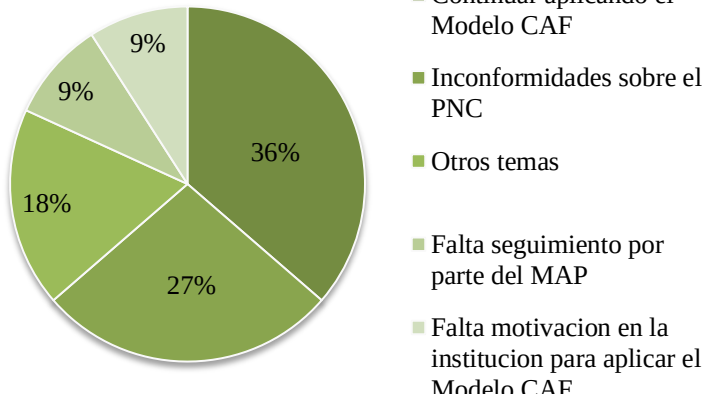
Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta CAF 2005-2009 del Ministerio de Administración Pública.

Gráfico 11. Alcance de la autoevaluación  <table border="1"> <thead> <tr> <th>Categoría</th> <th>Porcentaje</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Toda la Institución</td> <td>86%</td> </tr> <tr> <td>Un área</td> <td>12%</td> </tr> <tr> <td>No sabe / no contesta</td> <td>2%</td> </tr> </tbody> </table>	Categoría	Porcentaje	Toda la Institución	86%	Un área	12%	No sabe / no contesta	2%	El MAP promueve la aplicación del Modelo CAF de forma integral y sistemática, sin embargo, esto no impide que las instituciones si así lo desean puedan autoevaluar solo algún área específica. Tal como apreciamos en el gráfico, el 86% ha aplicado el Modelo para autoevaluar toda la institución, quedando solo un 12% que lo realiza de forma individual (departamentos, direcciones, entre otras).														
Categoría	Porcentaje																						
Toda la Institución	86%																						
Un área	12%																						
No sabe / no contesta	2%																						
Gráfico 12. Criterios del Modelo CAF con más puntos fuertes  <table border="1"> <thead> <tr> <th>Criterio</th> <th>Porcentaje</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1. Liderazgo</td> <td>23%</td> </tr> <tr> <td>2. Estrategia y Planificación</td> <td>13%</td> </tr> <tr> <td>3. Personas</td> <td>14%</td> </tr> <tr> <td>4. Alianzas y Recursos</td> <td>8%</td> </tr> <tr> <td>5. Procesos</td> <td>14%</td> </tr> <tr> <td>6. Resultados en los Ciudadanos</td> <td>2%</td> </tr> <tr> <td>7. Resultados en las Personas</td> <td>22%</td> </tr> <tr> <td>8. Resultados en la Sociedad</td> <td>3%</td> </tr> <tr> <td>9. Resultados Clave del Rendimiento</td> <td>0%</td> </tr> <tr> <td>No recuerda</td> <td>2%</td> </tr> </tbody> </table>	Criterio	Porcentaje	1. Liderazgo	23%	2. Estrategia y Planificación	13%	3. Personas	14%	4. Alianzas y Recursos	8%	5. Procesos	14%	6. Resultados en los Ciudadanos	2%	7. Resultados en las Personas	22%	8. Resultados en la Sociedad	3%	9. Resultados Clave del Rendimiento	0%	No recuerda	2%	Según las instituciones, la mayoría de sus puntos fuertes se encuentran en los criterios facilitadores. Remitiéndonos a las páginas 16 y 17, veremos que según el ciclo PDCA (planificar, desarrollar, controlar y actuar) las mayores fortalezas de las instituciones encuestadas se encuentran en las fases de planificación y desarrollo.
Criterio	Porcentaje																						
1. Liderazgo	23%																						
2. Estrategia y Planificación	13%																						
3. Personas	14%																						
4. Alianzas y Recursos	8%																						
5. Procesos	14%																						
6. Resultados en los Ciudadanos	2%																						
7. Resultados en las Personas	22%																						
8. Resultados en la Sociedad	3%																						
9. Resultados Clave del Rendimiento	0%																						
No recuerda	2%																						
Gráfico 13. Criterios del Modelo CAF con más áreas de mejora  <table border="1"> <thead> <tr> <th>Criterio</th> <th>Porcentaje</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1. Liderazgo</td> <td>4%</td> </tr> <tr> <td>2. Estrategia y Planificación</td> <td>3%</td> </tr> <tr> <td>3. Personas</td> <td>3%</td> </tr> <tr> <td>4. Alianzas y Recursos</td> <td>8%</td> </tr> <tr> <td>5. Procesos</td> <td>8%</td> </tr> <tr> <td>6. Resultados en los Ciudadanos</td> <td>13%</td> </tr> <tr> <td>7. Resultados en las Personas</td> <td>13%</td> </tr> <tr> <td>8. Resultados en la Sociedad</td> <td>15%</td> </tr> <tr> <td>9. Resultados Clave del Rendimiento</td> <td>17%</td> </tr> <tr> <td>No recuerda</td> <td>16%</td> </tr> </tbody> </table>	Criterio	Porcentaje	1. Liderazgo	4%	2. Estrategia y Planificación	3%	3. Personas	3%	4. Alianzas y Recursos	8%	5. Procesos	8%	6. Resultados en los Ciudadanos	13%	7. Resultados en las Personas	13%	8. Resultados en la Sociedad	15%	9. Resultados Clave del Rendimiento	17%	No recuerda	16%	En este caso la mayoría de las áreas de mejora identificadas se encuentran en los criterios de resultados, los cuales representan las fases del ciclo PDCA de “controlar y actuar”, de ahí se deduce que faltan mediciones y evaluaciones o la ausencia de registros al respecto. Los criterios de resultados representan el efecto o consecuencia que deriva de los criterios facilitadores y sirven de retroalimentación a los primeros.
Criterio	Porcentaje																						
1. Liderazgo	4%																						
2. Estrategia y Planificación	3%																						
3. Personas	3%																						
4. Alianzas y Recursos	8%																						
5. Procesos	8%																						
6. Resultados en los Ciudadanos	13%																						
7. Resultados en las Personas	13%																						
8. Resultados en la Sociedad	15%																						
9. Resultados Clave del Rendimiento	17%																						
No recuerda	16%																						

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta CAF 2005-2009 del Ministerio de Administración Pública.

Gráfico 14. Postulaciones al PNC ■ Una vez ■ Dos veces ■ Tres veces ■ Cuatro veces ■ Ninguna ■ No sabe / no contesta	Otro tema de interés se encuentra en las postulaciones al Premio Nacional a la Calidad. La mayoría de las instituciones postula una sola vez, sin embargo, alrededor de un 34% lo hace entre dos a cuatro ocasiones, esto se permite siempre y cuando no hayan sido galardonadas con el “<i>Gran Premio</i>”, ya que en ese caso deben permanecer sin postular por un período mínimo de 2 años.
Gráfico 15. Comprensión del Modelo CAF ■ Claridad del lenguaje ■ Facilidad de comprensión ■ Adaptación a la gestión pública dominicana ■ No sabe / No contesta	Debido a que el Modelo CAF fue creado en Europa y posteriormente traducido al castellano y adaptado para su aplicación en República Dominicana, existía la inquietud de conocer si realmente era comprendido por los usuarios. Es preciso destacar que la “<i>Adaptación del Modelo a la gestión pública dominicana</i>” alcanzó un 82%, siendo éste el más bajo de los 3 aspectos considerados en el gráfico.
Gráfico 16. Principales avances en la gestión por la aplicación del Modelo CAF ■ Mejora de procesos ■ Otros ■ No sabe ■ Personas ■ Mediciones - documentación ■ Nada ■ Planificación estratégica	Según las instituciones, gracias a la aplicación del Modelo CAF se han podido mejorar algunas áreas de gestión, entre las que se destacan: la mejora de procesos (no se identificaban, median y controlaban los procesos), personas (temas relativos a la gestión de los recursos humanos), y mediciones – documentación (falta de registros, procedimientos y evidencias de las acciones que se ejecutan día a día).

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta CAF 2005-2009 del Ministerio de Administración Pública.

Gráfico 17. Colaboración que necesitan del MAP  <table border="1"> <thead> <tr> <th>Categoría</th> <th>Porcentaje</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Capacitación y Acompañamiento</td> <td>71%</td> </tr> <tr> <td>Acompañamiento</td> <td>16%</td> </tr> <tr> <td>Ninguna</td> <td>6%</td> </tr> <tr> <td>Capacitación</td> <td>4%</td> </tr> <tr> <td>No sabe</td> <td>2%</td> </tr> </tbody> </table>	Categoría	Porcentaje	Capacitación y Acompañamiento	71%	Acompañamiento	16%	Ninguna	6%	Capacitación	4%	No sabe	2%	Desde el año 2005 hasta el 2008 el rol del MAP en la promoción del Modelo CAF se limitaba a capacitación y organización de eventos masivos, todos vinculados al Premio Nacional a la Calidad. Las respuestas a esta pregunta indican que las instituciones requieren además de las capacitaciones mayor acompañamiento y asesoría de parte del MAP (87% requiere capacitación y acompañamiento).
Categoría	Porcentaje												
Capacitación y Acompañamiento	71%												
Acompañamiento	16%												
Ninguna	6%												
Capacitación	4%												
No sabe	2%												
Gráfico 18. Observaciones / recomendaciones al MAP  <table border="1"> <thead> <tr> <th>Categoría</th> <th>Porcentaje</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Continuar aplicando el Modelo CAF</td> <td>36%</td> </tr> <tr> <td>Inconformidades sobre el PNC</td> <td>27%</td> </tr> <tr> <td>Otros temas</td> <td>18%</td> </tr> <tr> <td>Falta seguimiento por parte del MAP</td> <td>9%</td> </tr> <tr> <td>Falta motivación en la institución para aplicar el Modelo CAF</td> <td>9%</td> </tr> </tbody> </table>	Categoría	Porcentaje	Continuar aplicando el Modelo CAF	36%	Inconformidades sobre el PNC	27%	Otros temas	18%	Falta seguimiento por parte del MAP	9%	Falta motivación en la institución para aplicar el Modelo CAF	9%	La mayor parte de las “Observaciones y recomendaciones” que las instituciones ofrecieron al MAP se concentran en “Continuar aplicando el Modelo CAF”, al entender que es una herramienta que les permite identificar sus fortalezas y debilidades y en “Inconformidades sobre el PNC”, ya sea por las decisiones del Jurado respecto a las instituciones ganadoras o al desempeño de los evaluadores externos.
Categoría	Porcentaje												
Continuar aplicando el Modelo CAF	36%												
Inconformidades sobre el PNC	27%												
Otros temas	18%												
Falta seguimiento por parte del MAP	9%												
Falta motivación en la institución para aplicar el Modelo CAF	9%												

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta CAF 2005-2009 del Ministerio de Administración Pública.

Estos resultados mantienen coherencia con los presentados en el capítulo anterior y corroboran algunos puntos importantes: la dependencia del Modelo CAF y el Premio Nacional a la Calidad, la necesidad de un mayor acompañamiento y trabajo focalizado por parte del MAP con las instituciones y aunque en un porcentaje reducido, las instituciones que han aplicado el modelo y completado todas las fases requeridas para su implementación, han logrado mejoras a nivel de procesos, mediciones, documentación y planificación estratégica.

Con estas informaciones se da respuesta a la primera pregunta planteada para este estudio, ya que se han presentado las acciones desarrolladas por el MAP para mejorar la calidad de los servicios públicos y los resultados que ha obtenido desde el 2005 al 2011.

Capítulo 4. Análisis de los resultados obtenidos por el MAP

A partir de ahora trataremos de dar respuesta a la segunda pregunta de investigación: la identificación de fortalezas y debilidades en las acciones implementadas y sus correspondientes resultados. Para llevar a cabo esto, se tomó como referencia:

- 1- Lo que establece el Decreto 528-09 acerca de las funciones de la Dirección de Innovación: “Entablar acciones que promueven la implementación de Modelos de Gestión de la Calidad y excelencia en el Sector Público, los cuales contribuyan a la **mejora continua y a la eficientización de los servicios que se ofrecen al ciudadano**” (p. 33).
- 2- Decreto 211-10, sobre la necesidad de “consolidar una cultura que priorice la eficiencia y efectividad de los procesos y **prestación de servicios de calidad que permitan la mejora continua de la gestión pública**” (p. 1), incluyendo, como se mencionó anteriormente, el carácter obligatorio de la aplicación del Modelo CAF y las Cartas Compromiso.
- 3- Las acciones desarrolladas por el MAP del 2005 al 2011.

4.1. Puntos fuertes y áreas de mejora según los resultados

4.1.1 Puntos fuertes

El desarrollo de una intensa labor de difusión sobre los proyectos en gestión de la calidad, pero especialmente sobre el Modelo CAF. Desde el año 2005 se han implementado programas de capacitación abarcando todo el territorio nacional y todos los poderes del Estado. Tal como se presento en el “*Gráfico 5*”, el promedio anual de talleres supera los 20.

El Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias, sigue constituyendo el mayor estímulo para las instituciones en la aplicación del Modelo CAF. El PNC se ha mantenido constante desde el año 2005 con una participación promedio de 20 instituciones por año.

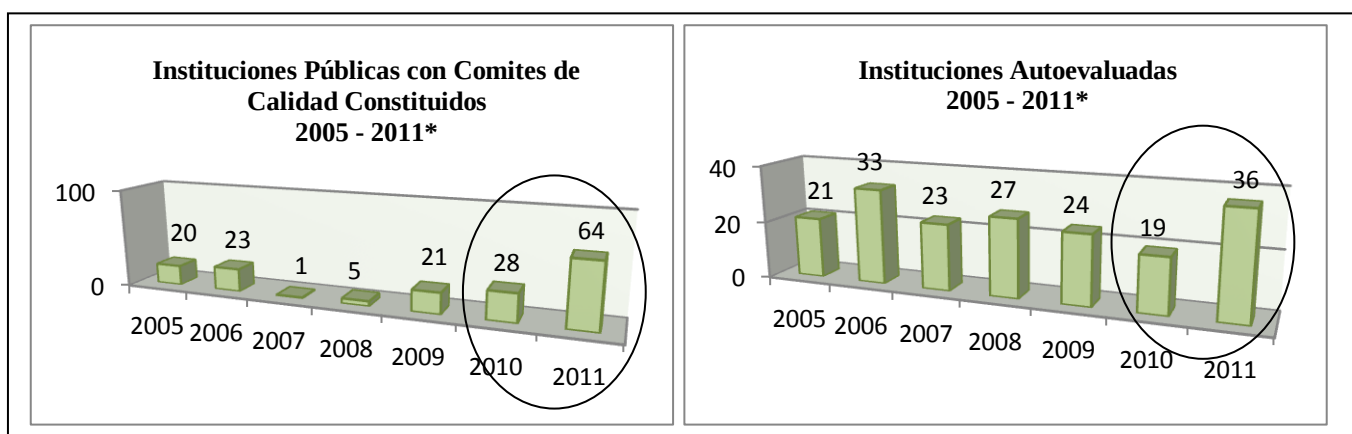
Según se plantea en el libro “*Estrategias para Desarrollar la Calidad en los Servicios Públicos en República Dominicana*” del Ministerio de Administración Pública (2012), se evidencia: “Un liderazgo comprometido por parte del Ministro de Administración Pública con estos proyectos. Hay participación activa en todas las actividades que se realizan y un marcado interés por llevar

estos temas a todos los puntos del país” (p. 20), lo cual pudimos apreciar en los resultados que se presentaron en los capítulos 2 y 3.

Las relaciones internacionales establecidas por el MAP a través de su Ministro, han contribuido a obtener colaboración técnica y económica para desarrollar estas acciones, tanto para la creación del PNC como para compartir buenas prácticas y la creación de nuevas herramientas. Es preciso mencionar el Programa de Apoyo a la Reforma de la Administración Pública – PARAP, financiado por la Unión Europea, colaboraciones de Chile-calidad, Gobierno de Perú, España (AEVAL, INAP) y Acción Social de Colombia.

Con la creación del Sistema de Monitoreo de la Administración Pública – SISMAP - en el 2009 y presentado a la ciudadanía en el 2010, se da un paso importante para que las instituciones cumplan con las disposiciones de la Ley 41-08 y el Decreto 211-10. Con este sistema se presenta vía web el organigrama general del Estado y el nivel de avance de cada institución respecto a los indicadores gestionados por el MAP. En el caso de la gestión de la calidad, se presentan 4 indicadores: instituciones capacitadas en el modelo CAF, instituciones con comités de calidad constituidos, instituciones que se han autoevaluado e instituciones con carta compromiso. De este modo, se muestra a la luz pública la situación real de las instituciones. Esta estrategia ha generado una gran movilización e interés por cumplir con lo establecido en la Ley. Destacamos en el “Gráfico 19” que para el 2011, por el impacto que ha generado el SISMAP, hubo un incremento en las instituciones que constituyen comités de calidad y que se autoevalúan.

Gráfico 19. Mejora de los resultados por la creación del SISMAP



Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas 2005-2011 del Ministerio de Administración Pública.

*La misma institución puede estar contabilizada en varios años.

El Programa Carta Compromiso al Ciudadano ha contribuido a mejorar el servicio de las instituciones participantes en el programa frente a los ciudadanos. Es conocida la importancia de la opinión pública para el nivel político, y el poder contar con una herramienta que de publicidad a las instituciones, que exprese un acercamiento y un compromiso respecto a los servicios que se ofrecen, resulta muy útil. En las Cartas Compromiso se establecen estándares de servicio y se explica cómo se gestionan las quejas y sugerencias, lo cual no existía con anterioridad a la carta, estas mejoras se evidencian en las 10 instituciones que han publicado sus cartas compromiso.

En los últimos dos años se ha estado haciendo un intento por focalizar el trabajo que se desarrolla en las instituciones. Las convocatorias a talleres de capacitación requieren un proceso previo de contacto con la institución a los fines de: motivar y obtener apoyo por parte de las máximas autoridades, definir los comités de calidad y consensuar un plan de trabajo. Con esta medida se ha logrado avanzar en la implementación del Modelo y esto ha contribuido, conjuntamente con el SISMAP, a incrementar el número de instituciones que se autoevalúan y constituyen comités de calidad.

Las jornadas de benchmarking que se han realizado, entre las que se pueden mencionar: las semanas de la calidad, seminarios de benchmarking, benchmarking sectoriales y otros eventos con expertos internacionales. Con esta iniciativa se promueve el intercambio entre instituciones y países. De ahí surgieron las participaciones al Premio Iberoamericano de dos instituciones dominicanas, ganadoras en la categoría plata: Oficina Nacional de Propiedad Industrial – ONAPI y el Programa de Medicamentos Esenciales / Central de Apoyo Logístico – PROMESE/CAL.

4.1.2. Áreas de mejora

La labor de difusión del Modelo CAF y las capacitaciones ofrecidas a las instituciones han abarcado la mayor parte del trabajo que se realiza y han impedido que se focalicen los proyectos en grupos de instituciones en donde puedan desarrollarse y completarse los mismos. Si comparamos la cantidad de instituciones que se han capacitado en el CAF vs. las que se han autoevaluado notaremos la diferencia. Solo un 20% de las instituciones se autoevalúa después de la capacitación, representando este un porcentaje muy bajo en comparación con todo el trabajo de difusión.

Se ha adoptado un modelo de “excelencia” creado en Europa, cuya realidad en la administración pública es muy distinta a la de países iberoamericanos y sobre todo del nuestro. Al modelo CAF se le han hecho adaptaciones, pero esto no ha sido suficiente y todavía se presentan

confusiones entre las instituciones acerca de lo que aparece en algunos subcriterios y ejemplos del modelo.

Otro punto importante vinculado a lo anterior es el nivel de exigencia que tiene el Modelo CAF. Aunque se explica que se encuentra a un nivel inferior al de otros modelos de excelencia, sigue resultado exigente para las instituciones públicas dominicanas. Esto se pone de relieve en las matrices de puntuación que se utilizan para cada criterio (ver anexo 2a y 2b), en donde las puntuaciones más altas se obtienen cuando la institución presenta evidencias fuertes en cada acción implementada y cuando se ha comparado con otras instituciones. Lo cual, al nivel en que se encuentran las instituciones dominicanas es muy difícil de encontrar.

Los primeros años de la estrategia, 2005-2008, estuvieron dirigidos a capacitación en la aplicación del Modelo CAF para fines de postulación al Premio. De este modo, las instituciones relacionan de manera dependiente al Modelo CAF con el PNC, y hasta el 2009 todas las instituciones que se autoevaluaban lo hacían para fines de postulación, no con el objetivo de mejorar la gestión, esto puede visualizarse en el “Gráfico 6, en donde las autoevaluaciones y postulaciones al PNC corresponden a las mismas instituciones.

Tal como se explicó en el “Capítulo 2”, técnicamente hablando, el modelo CAF requiere de un mediano plazo para su implementación y un tiempo mayor para que se perciban los resultados. Si tomamos en cuenta la rotación del personal en el sector público, la necesidad de ir viendo resultados y que todo esto se lleva a cabo a voluntad de las instituciones, muchas veces se detiene y no llega a su fin.

En los primeros 5 años del desarrollo de estas acciones, solo se contaba con el Decreto 516-05 que creaba el Premio Nacional a la Calidad, sin embargo, al tema no se le daba carácter obligatorio hasta la promulgación del Decreto 211-10. De hecho, aún con el Decreto, las instituciones no cumplen con lo estipulado y no existen mecanismos que les obliguen a ello, de modo que todavía las instituciones actúan según consideren. A esto se suma que la Ley 41-08 no menciona el tema de la calidad, y por lo tanto no existe reglamento de aplicación para estos fines, en comparación con otros subsistemas de recursos humanos que gestiona el MAP.

No se percibe un respaldo real por parte del Presidente de la República. Durante dos años consecutivos no ha estado presente en las entregas del Premio y en su discurso falta incluir estos temas, lo cual, de una u otra forma le resta importancia y prioridad a la estrategia.

En el MAP se definieron unas acciones a ser implementadas, sin embargo, no se tomó en cuenta la estructura necesaria para poder hacer frente a la misma. La Dirección de Innovación, como responsable de estos temas, está compuesta por 4 analistas y 1 director, lo cual, combinado a la intensa labor de difusión que se realiza, impide dar seguimiento y acompañamiento a las instituciones de una forma permanente, algo que el 87% de las instituciones plantearon, según los resultados de la encuesta (71% de las instituciones requieren capacitación y acompañamiento, 16% sólo acompañamiento).

En el caso específico del Modelo CAF, solo en algunos casos puntuales se presentan evidencias sobre la mejora de servicios y procesos debido a su aplicación. Aunque se ha promovido como una herramienta de mejora, el mayor uso que se le ha dado ha sido para autoevaluaciones con fines de postular al Premio.

La rotación del personal en el sector público afecta negativamente estos proyectos. Cuando cambia el personal en las instituciones se ven afectados los comités de calidad y es preciso empezar desde cero con las capacitaciones, esa situación retrasa el trabajo, que en muchos casos no llega a concluir de manera efectiva. Tal caso podría ocurrir para el 2012, año en el que se van a celebrar elecciones presidenciales.

Capítulo 5. Recomendaciones

El Ministerio de Administración Pública (MAP), es el órgano rector para la gestión de la calidad en el sector público dominicano. Estas atribuciones le vienen conferidas por la Ley 41-08 de Función Pública y el Decreto 211-10 que da carácter obligatorio a la aplicación del Modelo CAF y de la Carta Compromiso al Ciudadano.

La estrategia definida en gestión de la calidad surgió por la necesidad de mejorar los servicios públicos del país. Su ejecución empezó en el año 2005 y ha estado compuesta por tres grandes proyectos: **1- La implementación del Modelo CAF**, iniciando en el 2005, **2- el Premio Nacional a la Calidad**, creado en el 2005 y **3- Implementación de las Cartas Compromiso al Ciudadano**, iniciando en el 2009. Las acciones a implementarse se han plasmado en los planes estratégicos desarrollados desde el 2005, dentro de los cuales se han definido objetivos estratégicos y sus correspondientes productos.

Puede mencionarse como principal fortaleza de la estrategia, la creación del Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias, como estímulo para las instituciones en la aplicación del Modelo CAF. Destaca en este sentido, la estabilidad del PNC en sus 6 años de organización y la participación de instituciones que posteriormente han sido galardonadas en premios internacionales como es el caso del Premio Iberoamericano, en donde la Oficina Nacional de Propiedad Industrial – ONAPI y el Programa de Medicamentos Esenciales –PROMESE/CAL, recibieron reconocimientos en categoría plata.

El liderazgo del Ministro de Administración Pública, ya que es a partir de su gestión, iniciada en el año 2004, cuando empezó la promoción del tema “calidad” dentro del sector público y fue creado el primer Premio Nacional a la Calidad de la República Dominicana.

También destaca la gran labor de difusión de las herramientas definidas por el MAP para ser promovidas entre las instituciones, básicamente por los talleres impartidos sobre el Modelo CAF.

La publicación de la herramienta “Sistema de Monitoreo de la Administración Pública - SISMAP” ha impactado de manera positiva los resultados, ya que al ser presentados ante la luz pública los avances de cada institución con relación al cumplimiento de lo que manda la Ley 41-08, ha incrementado la participación e involucramiento de las mismas.

En cuanto a las debilidades, los resultados indican que sin dejar de lado la difusión y capacitación, al no desarrollar los proyectos de principio a fin en las instituciones, no se ha logrado la conclusión exitosa de los mismos. Las instituciones requieren acompañamiento y asesoría posterior a las capacitaciones, y esta parte ha quedado relegada. Se evidencian productos a nivel de capacitaciones y autoevaluaciones, sin embargo, hay pocas evidencias acerca de mejoras en los servicios.

Los recursos humanos responsables de ejecutar lo planificado no son suficientes. Las labores de capacitación y organización de eventos con las instituciones absorben la mayor parte del tiempo e impiden dar seguimiento y acompañamiento a las instituciones de una forma permanente para temas de autoevaluación y definición de planes de mejora.

Con el objetivo de mejorar los resultados del MAP respecto a la mejora de los servicios que brindan las instituciones, se ha elaborado una propuesta en la que se incluye una etapa de diagnóstico para identificar los avances que tienen las instituciones en temas puntuales sobre la gestión de la calidad, una clasificación de 3 niveles según los resultados, la definición de las herramientas que se deben aplicar en cada nivel, la ejecución de las mismas, donde se contempla el establecimiento de acuerdos entre el MAP y las instituciones y finalmente la evaluación y mejora de lo ejecutado.

A fin de fortalecer la propuesta es imprescindible la creación de un sistema de consecuencias para las instituciones por la aplicación o no de estas herramientas y contar con el apoyo político necesario para que las instituciones perciban esta iniciativa como una decisión de Estado.

Para la elaboración de esta propuesta se tomó como referencia, además de las funciones plasmadas en el Reglamento 528-09 y el Decreto 211-10, lo siguiente:

- a) La Constitución de la República Dominicana, proclamada el 26 de enero de 2010, hace referencia a que el “Estado garantiza el acceso a **servicios públicos de calidad**” (p. 75).
- b) La Estrategia Nacional de Desarrollo – END (2009), plantea en el Eje No. 1, Objetivo No. 1, línea de acción No. 6: “Establecer un modelo de gestión de la calidad que **garantice procedimientos funcionales y ágiles en la provisión de servicios públicos**” (p. 9).

- c) Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública (2008): “La transformación y mejora de la calidad en la gestión pública deben abordarse siguiendo un proceso bien estructurado a corto, mediano y largo plazo, teniendo en cuenta que los cambios sustanciales y sostenibles se lograrán en el largo plazo” (p. 25).
- d) Política de calidad del MAP, elaborada en el 2011 para fines de certificación con la Norma ISO-9000 y alineada tanto con los planes estratégicos como con sus responsabilidades legales. Esta política expresa lo siguiente:

El MAP está comprometido con la eficiencia y la eficacia de las instituciones públicas **para que brinden un mejor servicio a los ciudadanos**, a través de la profesionalización de sus servidores, aplicando e impulsando la mejora continua, mediante la implantación de modelos de excelencia en la Administración Pública. (MAP, 2011)

Partiendo de lo anterior, se ha elaborado una propuesta para la creación de un “Programa de Mejora”, dividido en 5 etapas:

1. **Diagnóstico.** Aunque se tiene una idea general sobre la situación de cada institución, es preciso recopilar información real sobre los avances que tienen en relación a la calidad. Para estos fines se ha diseñado un cuestionario de 9 preguntas en donde se recogen los aspectos más relevantes para definir una estrategia. Existen 3 tipos de respuestas y cada una tendrá un valor asignado. Se tomará una muestra que abarcará los 20 ministerios, 10 instituciones descentralizadas y 10 ayuntamientos. Instituciones sin planes estratégicos no pueden ser intervenidas, sino remitidas al Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. Ver anexo 3
2. **Clasificación.** Se han definido 3 niveles para las instituciones según los valores obtenidos en el cuestionario: Nivel 1: Puntuación entre 0 – 33 pts., este grupo será considerado prioritario y cuyas instituciones requieren intervención a corto plazo, nivel 2: Puntuación entre 34 – 66 pts., integrado por instituciones con algunos avances y cuya intervención podría realizarse a mediano plazo, Nivel 3: Puntuación entre 67 – 100 pts., compuesto por instituciones con avances en los temas fundamentales de la calidad y que no requieren acompañamiento del MAP de inmediato.

3. **Definir herramientas para cada nivel.** Se han precisado una serie de herramientas según las necesidades de las instituciones. Estas herramientas se corresponden con los niveles definidos. Para el nivel 1 se propone trabajar con la identificación y documentación de procesos, estandarizar las actividades y a partir de ahí poder identificar problemas y reducir tramites y tiempos de respuesta en la prestación del servicio. En este sentido se recomienda continuar la implementación de las Cartas Compromiso al Ciudadano. Para el nivel 2 se pretende ampliar lo que abarca el nivel 1 con la implementación de sistemas de gestión de la calidad. Para el nivel 3, se incluye la aplicación de otras herramientas de la calidad y de Modelos de Excelencia como el CAF, a partir de los cuales la institución pueda autoevaluarse de forma integral para completar el ciclo de la mejora continua, aquí también se incluye promover la participación en premios a la calidad nacionales e internacionales.
4. **Implementación.** En esta etapa es necesario el establecimiento de acuerdos entre las instituciones y el MAP en donde las máximas autoridades expresen su compromiso con el proyecto. Debe elaborarse un plan de trabajo en donde figuren los plazos establecidos, responsables, recursos y forma de medición, así mismo, es necesaria la existencia de un comité contraparte que, guiado por el MAP, ejecute en la institución las acciones contempladas en el plan de trabajo. Dados los recursos con los que cuenta la Dirección de Innovación, se recomienda abordar un máximo de 15 instituciones durante 1 año.
5. **Evaluación y mejora.** Todas las acciones implementadas deben ser evaluadas como mínimo una vez al año por el MAP. El objetivo de estas evaluaciones es medir el avance y cumplimiento de lo establecido en los planes de trabajo de las instituciones. También se propone que estos resultados sean publicados a medida que las instituciones vayan pasando de un nivel a otro, dando a conocer las mejoras evidenciadas

Para todos los niveles definidos, las acciones a implementarse tendrán el mismo orden, variando en cada una el contenido, de acuerdo a las necesidades de la institución.

- Establecimiento de acuerdos entre las instituciones y el MAP. Las instituciones que decidan participar en el “Programa de Mejora” asumen el compromiso de ejecutar y dar seguimiento al plan de trabajo, pudiendo ser retiradas por incumplimiento.
- Constitución del comité de calidad (o equipo contraparte)
- Capacitación, según sea el caso

- Desarrollo del plan de trabajo
- Evaluación

Esquema 20. Fases de la propuesta “Programa de Mejora”

1. Diagnóstico		Aplicación de cuestionario a: - 20 ministerios - 10 instituciones descentralizadas - 10 ayuntamientos
2. Clasificación		- Nivel 1: Puntuación entre 0 – 33 pts. Prioridad, intervención a corto plazo - Nivel 2: Puntuación entre 34 – 66 pts. Intervención a mediano plazo - Nivel 3: Puntuación entre 67 – 100 pts. Intervención a largo plazo
3. Definir herramientas para cada nivel		- Nivel 1: Identificación y documentación de procesos, reducción de trámites, creación de indicadores para evaluar la gestión (Cartas Compromiso al Ciudadano). - Nivel 2: Implementación de Sistemas de Gestión de la Calidad. - Nivel 3: Aplicación de herramientas de la calidad y de Modelos de Excelencia (CAF). Participación en Premios a la Calidad Nacionales e Internacionales.
4. Implementación		- Establecer acuerdos institucionales para la implementación de las herramientas. - Elaboración plan de trabajo Institución / MAP - Desarrollo
5. Evaluación y mejora		- Evaluación anual comparativa de los resultados obtenidos. - Publicación anual de los resultados

Marco lógico “Programa de Mejora”

Supuestos	Recursos	Actividades	Productos	Resultados intermedios	Resultados finales
- Con la aplicación de herramientas para la mejora continua se contribuye a mejorar la calidad del servicio y la satisfacción del ciudadano. - Ofreciendo asesoría y capacitación a las instituciones públicas en temas de gestión de la calidad se contribuye a mejorar los servicios públicos - Incorporando a las instituciones en programas específicos de calidad se incrementa la posibilidad de concluir exitosamente	- Técnicos asesores para las instituciones - Presupuesto - Información/datos sobre las instituciones a ser incorporadas al Programa - Material de apoyo (guías y documentos para las instituciones)	- Contratación del personal técnico - Realización de diagnostico para clasificar las instituciones según los niveles definidos e identificación de las herramientas a ser aplicadas - Firmas de acuerdos entre las instituciones y el MAP - Elaboración del Plan de Trabajo - Gestionar la adquisición de los materiales y documentos para las instituciones. - Aplicación de las herramientas de mejora en las instituciones según el nivel correspondiente - Evaluación anual de los resultados - Publicación de los resultados	- Personal técnico contratado y capacitado. - Instituciones clasificadas y con herramientas de mejora a ser aplicadas definidas. - Acuerdos firmados entre las instituciones y el MAP - Plan de trabajo con la institución elaborado - Materiales y documentos de apoyo para las instituciones entregados - Herramientas de mejora aplicadas en las instituciones según el nivel que corresponda a cada una - Instituciones del “Programa de Mejora” evaluadas - Resultados publicados al final del período	- Incremento del número de instituciones con procesos identificados y documentados. - Reducción de trámites y burocracia en la prestación del servicio - Mayor conocimiento de las necesidades y expectativas de los ciudadanos - Reducción de inconformidades con el servicio - Incremento del número de instituciones que aplican Modelos de Excelencia (CAF) y participan en Premios a la Calidad Nacionales e internacionales	- Incremento de la satisfacción de los ciudadanos con relación a los servicios públicos. - Mayor participación ciudadana y consenso respecto a la prestación de los servicios públicos. - Mayor transparencia en la gestión de las instituciones. - Incremento de la eficiencia administrativa en las instituciones - Reducción del gasto por errores y reprocesos en el servicio. - Mayor proyección internacional del país en temas de calidad

Ministerio de Administración Pública
Programa de Mejora
Propuesta de Ejecución para el año 2013

Actividades	Mes 1	Mes 2	Mes 3	Mes 4	Mes 5	Mes 6	Mes 7	Mes 8	Mes 9	Mes 10	Mes 11	Mes 12
Diagnóstico	■	■	■									
Clasificación		■	■									
Definición de herramientas		■	■	■								
Firma de acuerdos			■	■	■							
Elaboración plan de trabajo Institución / MAP				■	■	■	■	■	■	■	■	■
Implementación primer grupo (16)				■	■	■	■	■	■	■	■	■
Implementación segundo grupo (16)									■	■	■	■
Evaluación anual primer grupo											■	■
Publicación anual de resultados												■

5.1.Otras aspectos a ser considerados dentro de la propuesta

- 1- **Eventos de Benchmarking.** Dar continuidad a la celebración de eventos para compartir buenas prácticas (semanas de la calidad, seminarios de benchmarking, benchmarking sectoriales, entre otros), ya que representan espacios para el aprendizaje y el intercambio de conocimientos y experiencias tanto a nivel nacional como internacional.
- 2- **Sistema de consecuencias.** Además de dar carácter obligatorio a la aplicación de las herramientas que promueve el MAP en gestión de la calidad, es preciso que esto se vincule a un sistema de consecuencias, ya sea a nivel presupuestario o a través de bonificaciones. También sería interesante relacionar el tema a las incorporaciones a carrera administrativa, de modo que una cosa dependa de la otra, sin la aplicación de herramientas en gestión de la calidad no se permita el ingreso a carrera y viceversa.
- 3- **Respaldo político.** Lograr un mayor apoyo por parte del Presidente de la República, más participación en los eventos de calidad que organiza el MAP. Asistir a las entregas del Premio Nacional a la Calidad.
- 4- **Dotación de recursos.** Se necesita una estructura en la Dirección de Innovación que permita un trabajo personalizado con las instituciones. La estructura propuesta para la ejecución del plan estratégico 2009-2012 era de 10 analistas, 1 secretaria y 1 director, en la actualidad hay 4 analistas y 1 director. Esto es indispensable para cualquier estrategia que se quiera implementar.
- 5- **Flexibilidad en la aplicación del Modelo CAF.** Al revisar las experiencias de otros países, se observa (excepto en Europa), que la aplicación de modelos de excelencia se circunscribe a las postulaciones en premios a la calidad. En tal sentido, se propone que la utilización del CAF no sea obligatoria para las instituciones, pero que permanezca como instrumento de autoevaluación para las instituciones que desean postular al Premio o cuyo nivel de avance les permita aplicar el mismo, quedando en este caso, para instituciones que se encuentren en el nivel 3.

Referencias

- Anteproyecto de Ley Estrategia Nacional de Desarrollo de la República Dominicana 2010-2030. (2009, 20 de noviembre).
- Asinelli, C. (2006, noviembre). *La modernización del Estado y la gestión por resultados en Argentina: experiencia y desafíos del proyecto de modernización del Estado*. XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Centro de Desarrollo Industrial de Perú – CDI (2011). APA style: Electronic references. Recuperado 5 de diciembre, 2011, de <http://www.cdi.org.pe>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2008), *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*. San Salvador, El Salvador.
- Coelho, M., Kataoka, S., De Sousa, P., Amorim, L. (2009, octubre). *Aplicação do Modelo de Excelência em Gestão Pública em hospitais da rede estadual do Ceará*. XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. San Salvador de Bahía, Brasil.
- Constitución de la Republica Dominicana (2010, 26 de enero). *Gaceta Oficial de la Republica*, 10561. Enero 26, 2010.
- Corporación Calidad de Colombia (2011). APA style: Electronic references. Recuperado 20 de diciembre, 2011, de <http://www.ccalidad.org>
- Decreto que establece de carácter obligatorio el Modelo CAF-Marco Común de Evaluación- en la Administración Pública (2010, 15 de abril). *Gaceta Oficial de la República*, 10572. Abril 15, 2010.
- Decreto Reglamento Orgánico del Ministerio de Administración Pública (2009, 21 de julio). *Gaceta Oficial de la República*. Julio 21, 2009.
- Instituto Nacional de Administración Pública (2010). *Módulo II [Apuntes]*. Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública: Curso de Dirección Pública.
- Ley de Función Pública y crea la Secretaria de Estado de Administración Pública (2008, 16 de enero). *Gaceta Oficial de la República*, 10458. 16 de enero, 2008.
- Ministerio de Administración Pública (2009, marzo). *Carta Compromiso al Ciudadano*. Lanzamiento Programa Carta Compromiso al Ciudadano en la República Dominicana. Santo Domingo, República Dominicana (<http://seap.gob.do/contentmanager/Archivos/Documentos/Cartas%20compromiso%20RD.pdf>)

- Ministerio de Administración Pública (2012). *Estrategias para Desarrollar la Calidad en los Servicios Públicos en República Dominicana*. Santo Domingo, República Dominicana: en imprenta.
- Ministerio de Administraciones Públicas (2007). *El Marco Común de Evaluación, Mejorar una Organización por medio de la Autoevaluación*. Madrid: Autor.
- Ministerio de Administración Pública – MAP (2012). APA style: Electronic references. Recuperado 15 de diciembre, 2011, de <http://www.map.gob.do>
- Oficina Nacional de Administración y Personal. (2005). *Plan Estratégico Institucional 2005 – 2008*, República Dominicana, 2008.
- Organización Internacional de Estándares (2005), Norma Internacional. ISO-9000:2005. Ginebra: Autor.
- Secretaría de Estado de Administración Pública. (2009). *Plan Estratégico Institucional 2009 – 2012*, República Dominicana, 2009.
- Torres, J. (2008, noviembre). *Del CEDDET al PROMEP: evaluación y mejora de la calidad en la prestación de los servicios públicos municipales en la región del Istmo Oaxaqueño*. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Buenos Aires, Argentina.

Anexos

Anexo 1. Guía de Autoevaluación Modelo CAF – Ejemplo Subcriterio 1.1.

CRITERIOS FACILITADORES

CRITERIO 1: LIDERAZGO

Considerar las evidencias de lo que hacen los líderes de la organización para:

SUBCRITERIO 1.1. Dirigir la organización desarrollando su misión visión y valores.



Ejemplos	Puntos Fuertes (Detallar Evidencias)	Áreas de Mejora
a) Formular y desarrollar la misión (cuales son nuestros objetivos) y la visión (dónde queremos llegar) de la organización implicando a los grupos de interés relevantes y a los empleados. b) Traducir la misión y la visión en objetivos estratégicos (largo y medio plazo) y operativos (concretos y a corto plazo) y en acciones concretas. c) Establecer un marco de valores que incluya la transparencia, la ética y el servicio a los ciudadanos, así como un código de conducta, con la participación de los grupos de interés. d) Fortalecer la confianza y el respeto mutuo entre los líderes/directivos y los empleados (por ejemplo, definiendo normas de buen liderazgo). e) Crear las condiciones adecuadas para el desarrollo de una comunicación efectiva. Asegurar que la misión, visión, valores, objetivos estratégicos y operativos se comunican a todos los empleados de la organización y a otros grupos de interés.		

Anexo 2a. Matriz de puntuación – Criterios Facilitadores Modelo CAF

	ESCALA	0-10	11-30	31-50	51-70	71-90	91-100	
FASE	EVIDENCIA	Sin evidencias o solo algunos ejemplos	Alguna evidencia débil relativa a alguna área	Algunas buenas evidencias relativas a áreas relevantes	Fuertes evidencias relativas a la mayoría de las áreas	Evidencias muy fuertes relativas a todas las áreas	Evidencias excelentes, comparadas con otras organizaciones, relativas a todas las áreas	
PLANIFICAR	La planificación está basada en las necesidades y expectativas de los grupos de interés. La planificación está desplegada en todas las áreas relevantes de la organización.							
	Puntuación							
DESARROLLAR	El desarrollo de la actividad se gestiona mediante procesos y responsabilidades definidos y se despliega en todas las áreas relevantes de la organización de forma sistemática							
	Puntuación							
CONTROLAR	Los procesos definidos se controlan con indicadores relevantes y se revisan en todas las áreas relevantes de la organización de forma sistemática							
	Puntuación							
ACTUAR	Se realizan acciones correctoras y de mejora a partir de los resultados de la revisión en todas las áreas relevantes de la organización de forma sistemática							
	Puntuación							
							TOTAL/400	
							PUNTUACION/ 100	

Anexo 2b. Matriz de puntuación – Criterios de Resultados Modelo CAF

ESCALA	0-10	11-30	31-50	51-70	71-90	91-100	
TENDENCIAS	No hay mediciones	Tendencias negativas	Tendencias estacionarias o progreso mínimo	Progreso sostenido	Progreso sustancial	Comparaciones positivas para todos los resultados relevantes	
Puntuación							
OBJETIVOS	No hay información o ésta es anecdótica	Los resultados no alcanzan los objetivos	Se alcanzan pocos objetivos	Se alcanzan algunos objetivos relevantes	Se alcanzan la mayoría de los objetivos relevantes	Se alcanzan todos los objetivos	
Puntuación							
						TOTAL/200	
						PUNTUACION/100	

Anexo 3. Estructura documento “Carta Compromiso al Ciudadano”

	ESTRUCTURA DE CARTA COMPROMISO	FO -DIG-0029
		Versión: 01

Contenido de la Carta Compromiso - cuadernillo

Prologo

1. Información de Carácter General y Legal

- 1.1. Datos identificativos y fines de la institución
- 1.2. Normativa reguladora de cada uno de los servicios que se prestan
- 1.3. Relación de servicios que se ofrecen
- 1.4. Derechos y deberes de los ciudadanos en relación con los servicios
- 1.5. Formas de comunicación/participación ciudadana

2. Compromisos de calidad ofrecidos

- 2.1. Atributos de calidad para los servicios que se prestan
- 2.2 Mapa de Producción
- 2.3. Estándares e indicadores de calidad establecidos
- 2.4. Compromisos de mejora
- 2.5. Formas de acceso a los servicios atendiendo la diversidad e igualdad de género
- 2.6. Sistemas normalizados de gestión de calidad, medio ambiente y prevención de riesgos laborales

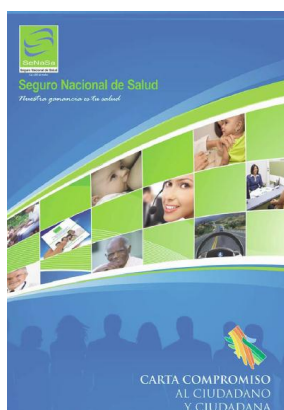
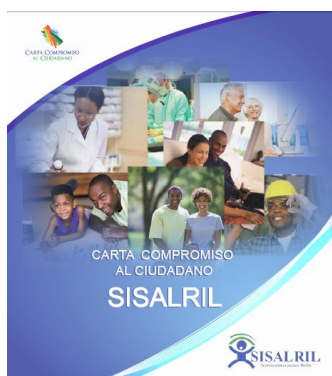
3. Quejas, sugerencia-as y medidas de subsanación

- 3.1. Formas de presentación de quejas y sugerencias
- 3.2. Especificación de las medidas de subsanación cuando el servicio no ha sido prestado adecuadamente

4. Información complementaria

- 4.1. Otros datos de interés sobre la institución y sus servicios
- 4.2. Datos de contacto
- 4.3. Identificación y forma de contacto con el área de la Institución responsable de la Carta Compromiso
- 4.4. Medios de acceso y transporte hacia la Institución

Anexo 4. Cartas Compromiso al Ciudadano publicadas



Anexo 5. Cuestionario diagnóstico “Programa de Mejora”

Preguntas	Si	Comentarios	1/2	Comentarios	No	Comentarios
La institución posee misión, visión y valores?*						
Existe un plan estratégico con sus correspondientes planes operativos?*						
Se miden los resultados de la gestión? En caso afirmativo, mencionar de qué forma se realiza.						
Existen procesos y procedimientos documentados? En caso afirmativo, explicar de qué forma lo hacen.						
Se gestionan las quejas y sugerencias de los ciudadanos/clientes? En caso afirmativo, explicar el mecanismo que utilizan.						
Evalúan la satisfacción del ciudadano/cliente? En caso afirmativo, mencionar las herramientas que aplican.						
Han implementado algún modelo o sistema de gestión de la calidad? En caso afirmativo, describirlo.						
Aplican herramientas de la calidad? En caso afirmativo, mencionarlas.						