

Estudio y validación de la generación de herramientas de evaluación, control y mejora de los programas de empleo e inserción laboral del Ayuntamiento de Gijón

**Nazario García Fernández¹, Isabel Fernández Quesada¹,
María Mitre Aranda¹, Manuel Menéndez Artime²**

¹ Área Organización de Empresas. E.P.S. Ingeniería de Gijón. Universidad de Oviedo. Campus Viesques s/n 33204 Gijón. ngarcia@correo.uniovi.es; bel@etsiig.uniovi.es; mitremaria@uniovi.es

² Área Organización de Empresas. E.P.S. Ingeniería de Gijón. Universidad de Oviedo. Campus Viesques s/n 33204 Gijón. martime@econo.uniovi.es

Resumen

El presente trabajo se enmarca en el desarrollo de un proyecto llevado a cabo por el Grupo de Ingeniería de Organización de Gijón, para la Agencia Local de Promoción Económica y Empleo de Gijón. Los objetivos perseguidos en él son: establecer un modelo propio de evaluación, control y mejora de los programas de empleo e inserción laboral del Ayuntamiento de Gijón; definir los Factores Clave de Éxito del modelo anterior; mejorar la metodología de medición de resultados y coherencia con los objetivos así como los propios resultados de los indicadores establecidos y por último, definir un Indicador Único de Empleabilidad que sirva de fiel reflejo de la bondad de las políticas citadas.

La metodología propuesta para la consecución de estos objetivos ha pretendido demostrar que la aplicación secuencial en una unidad administrativa del Ayuntamiento de Gijón de las herramientas EFQM y BSC corrige las carencias derivadas de la utilización individual de cada una de ellas en este contexto.

Palabras clave: Cuadro de Mando Integral, EFQM, Herramientas de mejora.

1. Antecedentes

La Agencia Local de Promoción Económica y Empleo de Gijón (en adelante ALPEE) es una estructura que surge a partir de un núcleo de gestión basado en el Servicio de Formación y Desarrollo Local. Esta estructura aglutina una serie de organismos y programas que responden al objetivo general de promover el desarrollo local, fomentar la creación de empleo y mejorar la cualificación de los trabajadores, actuando de forma prioritaria sobre aquellos colectivos que cuentan con mayores dificultades para su integración en el mercado de trabajo.

Entre los planes de acción de la ALPEE se encuentra la puesta en marcha de los denominados Planes de Empleo en los que la concertación social ha tenido un papel relevante.

La ALPEE constituye un marco estratégico indispensable para el diseño, coordinación, evaluación e integración de los diferentes servicios y recursos de formación y empleo disponibles en el ámbito local de Gijón y cuyos contenidos han sido concretados con la firma del denominado Pacto Gijón por el Empleo. Los ejes estratégicos que conforman el Pacto, de los que se desprenden las funciones fundamentales de la ALPEE, son los que a continuación se relacionan:

- a) Plan Local de Formación.
- b) Plan de Empleo Local.
- c) Plan de Innovación y desarrollo tecnológico.
- d) Acciones complementarias de apoyo a la industria local.

1.1. Estructura orgánica de la ALPEE

La ALPEE ejerce las funciones de coordinación y seguimiento continuo de las siguientes áreas municipales:

- a) El Servicio de Formación y Desarrollo Local.
- b) El Centro Municipal de Empresas, con carácter de Sociedad Anónima Municipal.
- c) El Parque Científico - Tecnológico de Gijón, que integra el Área Tecnológica.
- d) La Sociedad Mixta de Turismo.

La gestión que se lleva a cabo desde la ALPEE se caracteriza por una relación habitual de concertación social y colaboración con los empresarios, sindicatos, organizaciones políticas, Universidad de Oviedo, Administraciones Públicas, expertos de diversos campos, asociaciones de profesionales, agrupaciones cívicas de jóvenes y mujeres, etc.

Todas las prestaciones que ofrece la ALPEE están orientadas al ciudadano, el cual puede beneficiarse de ellas a través de una atención directa y personalizada que busca ofrecer a los usuarios el mayor nivel de calidad posible.

1.2. Política de calidad de la ALPEE

La ALPEE ha diseñado e implantado un Sistema de Gestión de la Calidad de acuerdo a la norma UNE-EN-ISO 9001:2000. Este sistema ha sido auditado y certificado por la Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR).

En cuanto a su Política de Calidad (Muñiz, 2002), el Ayuntamiento de Gijón, a través de la ALPEE, tiene como objetivo primordial la mejora de las condiciones socioeconómicas y laborales de los habitantes de la ciudad, para lo que se compromete a:

- Desarrollar sus funciones procurando alcanzar la mayor satisfacción posible de sus clientes;
- Involucrar a todos los niveles organizativos, tanto las concejalías delegadas como toda la estructura directiva en los valores de la Calidad Total;
- Transmitir esa visión a todos los trabajadores de la ALPEE, para que se aplique adecuadamente y redunde en una mayor calidad en la atención a los usuarios, y en la mejora de los procesos mediante las aportaciones que el personal pueda realizar;
- Establecer cauces permanentes de diálogo con los agentes sociales y los ciudadanos, integrando sus aportaciones y sugerencias en los distintos programas ejecutados desde la ALPEE. En este sentido, se adopta consciente y responsablemente un compromiso de orientar su cultura organizativa hacia la satisfacción de todos los ciudadanos a los que sirve, para lo cual le parece indispensable integrar la filosofía y la acción de calidad en sus actuaciones.
- Por todo ello, se compromete firmemente con el desarrollo e implantación de un Sistema de la Calidad que, tras alcanzar unos estándares adecuados a las expectativas de los gijoneses, continúe inmerso en procesos de mejora continua hacia la Calidad Total.

2. Objetivos del trabajo

En enero de 2003, el Ayuntamiento de Gijón, a través de la ALPEE, acordó la realización del presente trabajo con el Área de Organización de Empresas, del Departamento de Administración de Empresas y Contabilidad de la Universidad de Oviedo, sita en la Escuela Politécnica Superior de Gijón. Los principales objetivos del citado trabajo son los siguientes:

- A corto plazo, establecer un modelo propio de evaluación, control y mejora de los programas de empleo e inserción laboral del Ayuntamiento de Gijón.
- A corto plazo, definir los Factores Clave de Éxito (FCE) del modelo anterior.
- A medio plazo, mejora de la metodología de medición de resultados y coherencia con los objetivos.
- A medio plazo, mejorar los resultados de los indicadores establecidos.
- A largo plazo, definir un Indicador Único de Empleabilidad (IUE), que sirva de fiel reflejo de la bondad de las políticas citadas.

Adicionalmente, el presente trabajo también pretende demostrar que existen herramientas suficientemente contrastadas como el Cuadro de Mando Integral “Balanced Score Card” (Kaplan y Norton, 2000), (Vivas y Mora, 2002) o el Modelo Europeo de Excelencia de la European Foundation for Quality Management (EFQM) (Trullenque y Liqueste, 2002) que se complementan mutuamente, minimizando las carencias existentes en ambas, en el caso de ser utilizadas individualmente.

3. Planificación

La puesta en práctica en la ALPEE de los conceptos teóricos presentados más arriba se desarrolló durante un periodo de 25 semanas (6 meses), distribuidas en las fases que aparecen recogidas en el cronograma de la Figura 1.

| FASES | SEMANAS | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---------|---|---|---|---|---|---|---|---|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|---|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | 21 | 22 | 23 | 24 | 25 | |
| Organización proyecto. Responsabilidades y metodología | ■ | ■ | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Presentación proyecto a ALPEE | | ■ | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Revisión autoevaluaciones EFQM ya realizadas | | | ■ | ■ | ■ | ■ | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Elaboración informe resumen autoevaluaciones EFQM | | | | | | | ■ | ■ | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Formación / Información proyecto. Seminarios debate | | | | | | | | ■ | ■ | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Revisión indicadores y factores clave. Selección. | | | | | | | | | ■ | ■ | ■ | | | | | | | | | | | | | | | |
| Primer cálculo valores CMI | | | | | | | | | | ■ | ■ | ■ | | | | | | | | | | | | | | |
| Benchmarking e identificación de buenas prácticas | | | | | | | | | | | ■ | ■ | ■ | | | | | | | | | | | | | |
| Informe de Diagnóstico y elaboración Plan de Mejora a 1 año | | | | | | | | | | | | ■ | ■ | ■ | ■ | | | | | | | | | | | |
| Comienzo implantación Plan de Mejora | | | | | | | | | | | | | | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | | | | | |
| Segundo cálculo valores CMI | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | ■ | ■ | | | |
| Elaboración informe final | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | ■ | ■ | ■ | |
| Presentación informe final y FCE del modelo de gestión | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | ■ |

Figura 1. Cronograma de implantación

4. Metodología utilizada

Como ya se ha indicado, uno de los objetivos de la presente trabajo es demostrar que la utilización secuencial de las herramientas EFQM y BSC corrige las carencias derivadas de la utilización individual de cada una de ellas. A continuación se realiza una somera presentación de ambas herramientas, incluyendo los factores que pueden ser mejorados a través de su

utilización conjunta. Finalmente se describe estrictamente la metodología mixta utilizada en este trabajo.

4.1. La herramienta EFQM

4.1.1. Fundamentos teóricos

En 1.988 se creó esta herramienta como instrumento práctico que ayuda a las organizaciones a medir en qué punto se encuentran dentro del camino hacia la Excelencia y a analizar las diferencias y lagunas que pueden existir dentro de la organización para alcanzarla. El Modelo, a su vez, estimula la búsqueda de soluciones.

Los aspectos clave que el Modelo considera son los siguientes:

- Calidad orientada al cliente
- Dirección basada en el Liderazgo y la Comunicación
- Visión estratégica de la Gestión
- Gestión preventiva de la Mejora Continua
- Participación de todas las personas
- Importancia de los “hechos y datos” en la Gestión
- Formación continua y extensiva
- Flexibilidad y capacidad de cambio en personas y procesos
- Comparación sistemática con las mejores referencias
- Enfoques de gestión sistemáticos y revisados para mejorarlos

El Modelo se estructura en 9 criterios que a su vez se subdividen en distintos subcriterios (un total de 32). Son los siguientes (Ver Figura 2):

1. Liderazgo
2. Política y Estrategia
3. Personas
4. Alianzas y Recursos
5. Procesos
6. Resultados en los Clientes
7. Resultados en las Personas
8. Resultados en la Sociedad
9. Resultados Clave



Figura 2. Criterios del modelo EFQM

La adaptación del sistema de gestión de cualquier organización a los principios del Modelo EFQM pasa por la realización de una AUTOEVALUACIÓN, como herramienta básica, para la implantación de un estilo de gestión basado en la excelencia y en los principios de mejora continua. La autoevaluación no es un fin en si mismo, sino una herramienta para determinar las áreas de mejora y, a través de la elaboración posterior de un PLAN DE MEJORA, poder priorizarlas e implantarlas.

Partiendo de una experiencia anterior de implantación de un Sistema de Calidad en base a las normas ISO 9000, como es el caso de la ALPEE, se considera conveniente comenzar por integrar la “Revisión del Sistema “con la autoevaluación.

4.1.2. Carencias detectadas

Básicamente, las carencias de la herramienta EFQM son las derivadas de la metodología de autoevaluación. En concreto:

- El procedimiento utilizado posee un componente subjetivo, y su resultado depende en gran medida de la experiencia y ecuanimidad de los miembros del equipo evaluador.
- Las citadas puntuaciones se obtienen por consenso, y no a través de una media aritmética, por lo que siempre estarán sujetas a la capacidad de persuasión de cada evaluador hacia el resto.
- Las puntuaciones no representan variables del proceso ni siquiera combinaciones de las mismas, por lo que son empíricamente discutibles.

4.2. La herramienta BSC

4.2.1. Fundamentos teóricos

El Cuadro de Mando Integral o Balanced Score Card (BSC) (Niven, 2003) complementa los indicadores financieros de la actuación pasada con medidas de los inductores de actuación futura. Los objetivos e indicadores del BSC se derivan de la visión y estrategia de una Organización (Viñepla, 1998), y contemplan la actuación de la Organización desde cuatro perspectivas:

- Perspectiva financiera
- Perspectiva del cliente
- Perspectiva del proceso interno
- Perspectiva de la formación y el crecimiento

Estas cuatro perspectivas proporcionan la estructura necesaria para el BSC. Esta herramienta expande el conjunto de objetivos de las unidades operativas más allá de los indicadores financieros. Los directivos pueden de esta forma medir como sus unidades operativas crean valor para sus clientes presentes y futuros, y la forma en que deben potenciar las capacidades internas y las inversiones en personal, sistemas y procedimientos que son necesarios para mejorar su acción futura.

El BSC captura las actividades críticas de creación de valor, creadas por expertos y empleados de la Organización. Mientras sigue reteniendo, por medio de la perspectiva financiera, un interés en la actuación a corto plazo, el BSC revela claramente los inductores de valor para una actuación financiera y competitiva de categoría superior a largo plazo. En definitiva, esta herramienta es capaz de convertir una estrategia en líneas de operación, tal y como se aprecia en la Figura 3.

4.2.2. Carencias detectadas

Básicamente, las carencias detectadas en la herramienta BSC se derivan de su difícil adaptación a sectores como el que nos ocupa, de Administración Pública y/o Servicios

Sociales, en los que la perspectiva financiera pierde su razón de ser. Además, se pueden enumerar los siguientes puntos débiles:

- Mezcla indicadores estratégicos y operativos
- Carece del enfoque de Dirección por Procesos
- No suministra una metodología para el despliegue desde indicadores estratégicos a operativos
- No se consideran de forma sistemática variables externas como el entorno y el impacto en la sociedad.

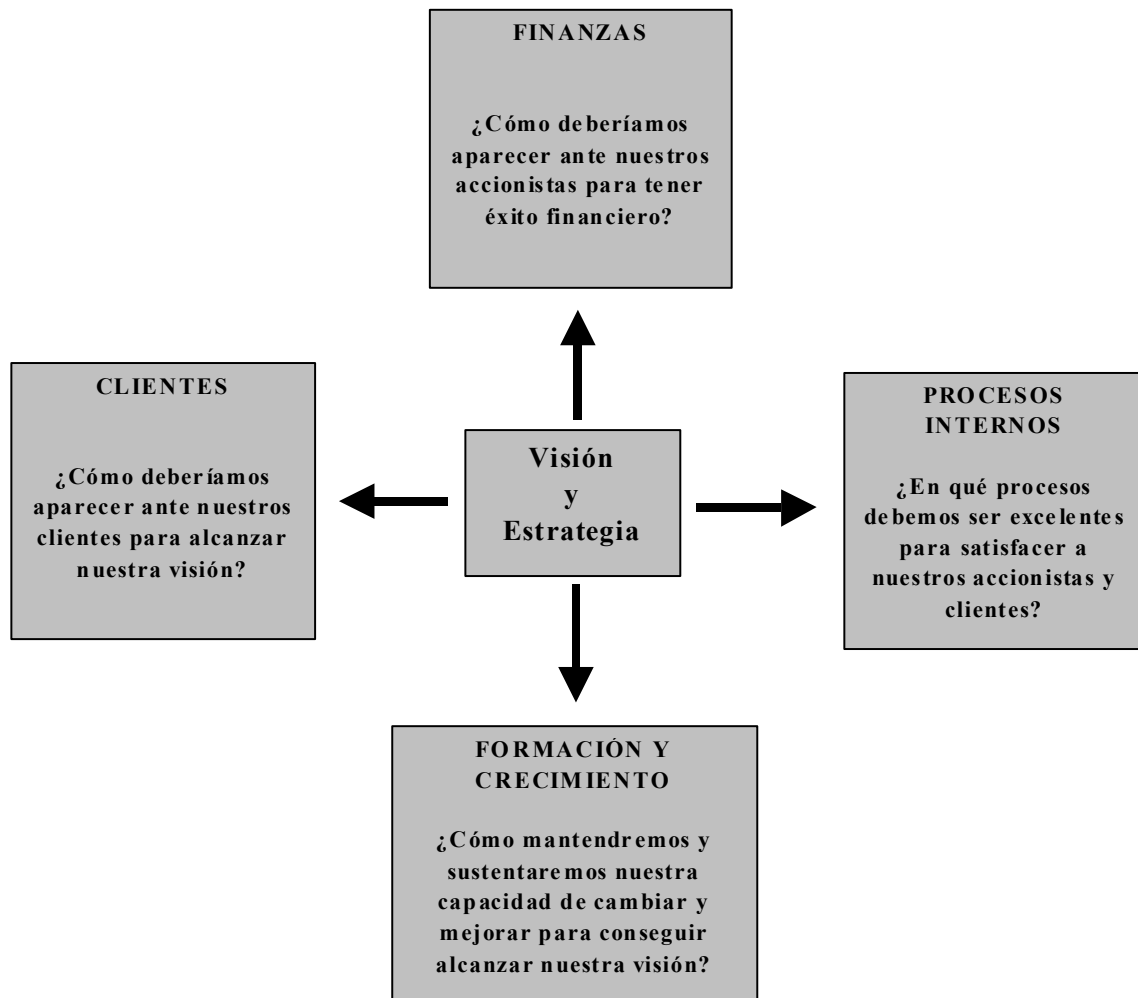


Figura 3. Actividades en el BSC

Como se indica más arriba, el presente trabajo postula la teoría de que de la utilización de la herramienta EFQM (autoevaluación), seguida del establecimiento de una estructura BSC resultan dos acciones perfectamente complementarias, hasta el punto de minimizar los puntos débiles que supone la utilización de ambas herramientas por separado.

Aún más:

- La metodología EFQM permite seleccionar con mayor criterio los indicadores más adecuados para los procesos que se entiendan como críticos. La herramienta BSC por sí misma ejercita un criterio voluntarista de selección de indicadores, agrupando escasamente los mismos en las cuatro perspectivas indicadas, pero no estableciendo pautas de selección individual de cada indicador.

- Las áreas de mejora detectadas en la evaluación EFQM deberán coincidir, en gran medida, con aquellos indicadores que arrojen peores valores respecto a los objetivos establecidos para cada uno de ellos.
- Los indicadores establecidos de esta forma resultan consistentes y permiten, una vez ponderados, establecer un INDICADOR ÚNICO.

En el caso que nos ocupa, el proceso que se ha seguido ha sido el siguiente:

- Elaborar el Mapa de Procesos de las actividades de inserción laboral y empleo de la ALPEE.
- Establecer los objetivos estratégicos.
- Elaborar el Mapa Estratégico, agrupando los objetivos estratégicos según los cuatro criterios de resultado del Modelo EFQM o las cuatro perspectivas del BSC: Sociedad, Clientes, Personas y Financiera.
- Relacionar y priorizar los elementos del Mapa Estratégico
- Determinar los indicadores estratégicos asociados.
- Desplegar los objetivos.
- Determinar los indicadores operativos.
- Efectuar las mediciones de cada indicador (estratégico u operativo).
- Realizar Planes de Mejora.

Esta secuencia es cíclica, adaptándose en gran medida al ciclo de mejora continua de Deming (Plan-Do-Check-Act).

A continuación, y a modo de ejemplo, se presenta el Mapa Estratégico en el que aparecen recogidos los diferentes objetivos estratégicos distribuidos en cada una de las cuatro perspectivas citadas. Estas perspectivas, a su vez, están priorizadas de manera que la que ocupa la posición superior es la que, a juicio de la ALPEE y en función de su estrategia, es la que resulta prioritaria (en este caso la perspectiva de sociedad). Evidentemente, la perspectiva financiera ocupa en este caso el lugar menos relevante:

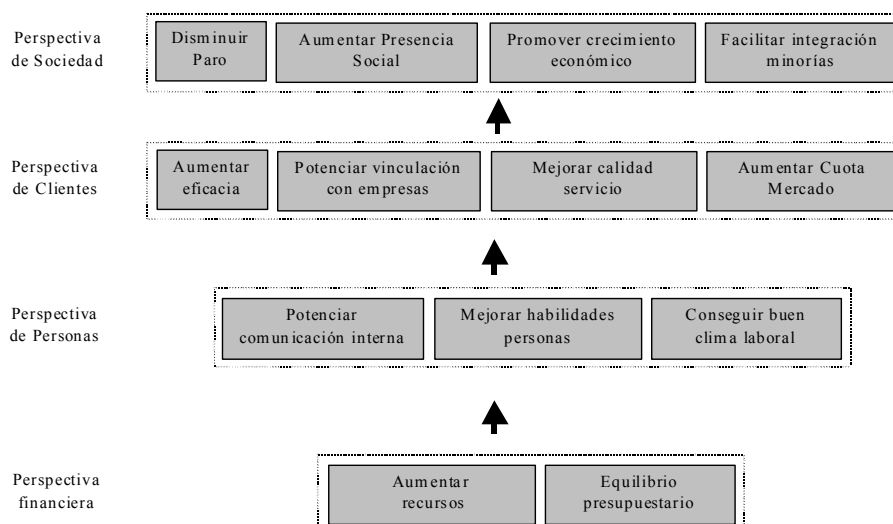


Figura 4. Mapa de Objetivos Estratégicos

5. Conclusiones

A través de la elaboración del trabajo descrito se ha pretendido demostrar que la aplicación secuencial en una unidad administrativa del Ayuntamiento de Gijón de las herramientas EFQM y BSC corrige las carencias derivadas de la utilización individual de cada una de ellas en este contexto. Por otra parte, la utilización de la metodología aquí presentada puede desembocar en la elaboración de un indicador único, que en este caso sería la EMPLEABILIDAD. Este indicador puede resultar de gran utilidad de cara a sintetizar los esfuerzos estratégicos y operativos que está llevando a cabo la ALPEE en su ámbito de influencia.

Referencias

- Kaplan, R. S., Norton D. P. (2000). *El Cuadro de Mando Integral*. Ediciones Gestión 2000.
- Muñiz. L.(2002) *Como implantar un sistema de control de gestión en la práctica*. Ediciones Gestión 2000.
- Niven P.R.(2003) *El cuadro de mando integral paso a paso*. Ediciones Gestión 2000.
- Trullenque F., Liqueste J. (2002) *Modelo Integrado EFQM & BSC: transformando estrategia en acción excelente*. Harvard Deusto Finanzas y Contabilidad.
- Viñegla A. L. (1998) *El Cuadro de Mando Integral y los sistemas de información para la gestión empresarial. Posibilidad de tratamiento hipermedia*. Monografía AECA.
- Vivas C.U., Mora A.J.C. (2002) *Nuevas Herramientas de gestión pública. El Cuadro de Mando Integral*. Monografía AECA.