

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

ANÁLISIS Y MEJORA DE PROCESOS EN ORGANIZACIONES PÚBLICAS

JOSÉ ANTONIO GALIANO IBARRA

GUILLERMO YÁNEZ SÁNCHEZ

EMILIO FERNÁNDEZ AGÜERO



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

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

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

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

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

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

Análisis y mejora de procesos en organizaciones públicas

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

© José Antonio Galiano Ibarra, Guillermo Yanez Sánchez y Emilio Fernández Agüero, 2007

ISBN: 978-84-8198-708-9
Depósito Legal: M-xxxxx

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

Prólogo	7
Introducción	9
1. El análisis y la simplificación de procesos	11
1. ¿Qué se entiende por proceso?	12
2. Mejora continua y reingeniería de procesos	15
3. Representación de los procesos	16
4. Diferencia entre “proceso” y “procedimiento”. Los procedimientos legales .	21
5. Los procesos y los sistemas de gestión de calidad	24
6. La simplificación de procesos en las Administraciones Públicas. Las nuevas tecnologías	27
2. Experiencia comparada: el análisis y la simplificación del proceso de gestión de compras en tres entidades locales	29
1. El proceso de gestión de compras	31
2. Metodología del trabajo	32
3. Los recursos necesarios para la mejora y su posible externalización	79
4. Valoraciones de las tres experiencias	85
Bibliografía	89
Anexos	
Anexo 1. Fase de evaluación. Consultar a los participantes y determinar sus requerimientos de compras. Diputación Provincial de Soria.	91
Anexo 2. Cronología de la mejora del proceso de compras. Ayuntamiento de Elche.	95
Índice de ilustraciones y recuadros	99

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

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

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

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

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

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

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

Los grupos de personas y las organizaciones se constituyen generalmente con un propósito común. Cuando este propósito es temporal, único, y tiene inicio y fin, se habla de proyecto. Cuando el propósito es cíclico, repetible y predecible, se está haciendo referencia al concepto de proceso. El análisis y la simplificación de los procesos es una idea que acompaña a la condición organizativa en la mayoría de los casos. Aplicar el concepto de simplificación y mejora al análisis de los procesos, más que una moda, se convierte en una cuestión de supervivencia.

En el documento se plantea un esquema de referencia de cómo distintas Administraciones Públicas locales han mejorado y simplificado la forma de hacer las cosas, ya no por razones de supervivencia en sentido estricto, sino por el convencimiento de que incrementando el nivel de eficiencia en el modo de hacer se alcanza una mayor satisfacción de los usuarios, del personal de la organización y, en definitiva, de la sociedad.

Si bien el concepto de mejora de procesos y simplificación administrativa llega con fuerza a las entidades públicas en la década de los años noventa de la mano de la filosofía de la gestión de la calidad, que convierte a los ciudadanos en la razón de ser de la función pública, se trata de un elemento que vertebra a las distintas teorías organizativas. En este sentido, el modo en que las organizaciones han establecido su “modo de hacer”, influye en su capacidad de transformar los recursos en resultados de un modo más o menos eficiente.

El catálogo de técnicas vinculadas a la mejora de procesos conforma el conjunto de las denominadas “herramientas básicas de la calidad”: los histogramas, el ciclo PDCA ((Plan), Hacer (Do), Comprobar (Check), Actuar (Act)), la tormenta de ideas, los diagramas causa efecto o diagramas de Ishikawa, el diagrama de Pareto, los gráficos de control y los diagramas de flujo. El conocimiento de su existencia y la mayor o menor conveniencia de aplicar unas u otras dependerá, según los casos, de la decisión del responsable o responsables en acometer el análisis. No obstante, como disciplina de gestión, la voluntad de cambio y la orientación hacia la mejora convierten a la familia de técnicas para la simplificación de procesos en una fórmula totalmente válida para el incremento de la productividad, de los niveles de eficiencia y de la satisfacción de los

ciudadanos con los servicios públicos. Estas técnicas son utilizadas generalmente en la aplicación y la implantación de los distintos enfoques de gestión de la calidad.

El ámbito de actuación sobre el que incide el texto es el de las Administraciones Públicas de ámbito local por dos razones fundamentalmente. En primer lugar, los autores del documento prestan sus servicios en distintas áreas de la Administración local. El segundo motivo es el protagonismo que asume en la actualidad la Administración local, al producirse una paulatina y creciente descentralización desde otros ámbitos competenciales como son la Administración del Estado y la Administración de las circunscripciones regionales en los sistemas político-administrativos contemporáneos.

De este modo, los objetivos del presente documento se pueden concretar fundamentalmente en dos. El primero, esencial, de exposición, información y orientación a terceros, para que la experiencia adquirida por los autores pueda ser utilizada por responsables de otras organizaciones que decidan acometer mejoras en este campo. En segundo lugar, el objetivo de aplicación práctica, pues no se debe pasar por alto que la mejora es un camino continuo. Respecto a los fines específicos del texto cabe destacar los siguientes:

1. Introducir a las entidades públicas en el concepto de proceso.
2. Dirigir la gestión de las entidades públicas hacia la evaluación, el diseño y la mejora de los procesos, como estrategia para conseguir ser más eficaces y eficientes.
3. Mostrar las experiencias de tres entidades locales en la mejora del proceso de gestión de compras.
4. Exponer las dificultades encontradas en el análisis y la simplificación de procesos.
5. Identificar los requisitos y los recursos que se precisan para afrontar el análisis y la simplificación de procesos.
6. Manifestar la necesidad de mejorar los procesos antes de utilizar el potencial de las tecnologías de la información y la comunicación.

Estos aspectos se irán exponiendo en los distintos puntos en los que se estructura el texto. Tras un primer apartado conceptual, se presenta el proceso de compras en el marco de las Administraciones objeto de estudio, detallando qué pasos concretos y técnicas de análisis y simplificación de procesos se han utilizado en cada caso. En este sentido, la gestión de las compras se plantea como una actividad común a la mayoría de organizaciones e instituciones en las que participan uno o varios departamentos y en el que interactúan tanto proveedores ajenos a la organización como unidades internas con competencias asignadas en la compra. Para finalizar, se realiza un balance común por parte de las tres Administraciones, con las valoraciones de lo que ha significado la utilización de esta herramienta de gestión. A lo largo del texto, cuando los autores utilizan la expresión “mejora de procesos” están refiriéndose concretamente al “análisis y simplificación de procesos”.

El análisis y la simplificación de procesos

Con el análisis y la simplificación de procesos se dispone de una herramienta eminentemente práctica para afrontar el cambio en las organizaciones. Ello implica el establecimiento de planes de mejora que permiten obtener resultados en el corto plazo según la naturaleza del proyecto acometido. En las siguientes líneas se establece un marco teórico para situar tanto el concepto de proceso, al que se va a hacer referencia a lo largo del documento, como sus principales características.

A diferencia de otras estrategias de cambio más globales que afectan a la totalidad de la organización y que requieren de una planificación a largo plazo, como pueda ser la implantación de un Sistema de Calidad basado en normas internacionales o en modelos de autoevaluación (Malcolm Baldrige, Modelo Europeo de Excelencia Empresarial, Premio Deming o el Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión), la puesta en marcha de planes de mejora basados en el análisis y la simplificación de procesos permite alcanzar resultados tangibles en un área concreta y definida, mediante una formación específica a los miembros del grupo de trabajo, buscando el mínimo coste de la solución a desarrollar y, lo que es de suma importancia, obteniendo resultados en el corto plazo.

No obstante, la mejora de los procesos y los sistemas de gestión de la calidad no son técnicas incompatibles entre sí. En diferentes ámbitos se están utilizando modelos de gestión de la calidad para realizar un diagnóstico del estado general de la gestión, para identificar las áreas de mejora y los puntos fuertes con los que se cuenta para mejorar, y para evaluar, analizar y planificar la gestión de los procesos.

El análisis y la simplificación de procesos es una de las técnicas de referencia utilizadas por el sector privado, incorporadas en primer lugar en empresas industriales y extendidas posteriormente al sector de los servicios. Los círculos de calidad nacidos en Japón introducen el análisis de los procesos como herramienta para la solución de problemas. Durante la década de los años ochenta, con la complicidad de las nuevas tecnologías de la información, los análisis de procesos contribuyeron a la reconversión del sector bancario. Empresas como Ford, Xerox, IBM y Motorola agregaron la mejora de

procesos en su estrategia de innovación. Durante la década de los años noventa se extiende su utilización a las Administraciones Públicas.

Las Administraciones Públicas, ya sean territoriales o institucionales, tienen por definición una naturaleza de prestación de servicios con el objeto de satisfacer necesidades de interés general. Para ello, los gobiernos toman medidas políticas que, mediante las correspondientes unidades administrativas, las estructuras y los recursos, se materializan en servicios o productos que son puestos a disposición de sus destinatarios (ciudadanos/clientes) mediante la superación de distintas fases o etapas, que se configuran en procedimiento, o, en sentido más amplio, en procesos: su mejora implicará directamente un incremento en los niveles de bienestar de la población.

1. ¿Qué se entiende por proceso?

El concepto de proceso utilizado a lo largo del presente documento hace referencia a la *serie coordinada de actividades o tareas que proporcionan un resultado útil para un cliente interno o externo de la organización* (usuario interno o ciudadano). Esta serie de actividades ha de ser definible, repetible y medible de modo que permita, de manera estable y predecible, la transformación de elementos de entrada en elementos de salida.

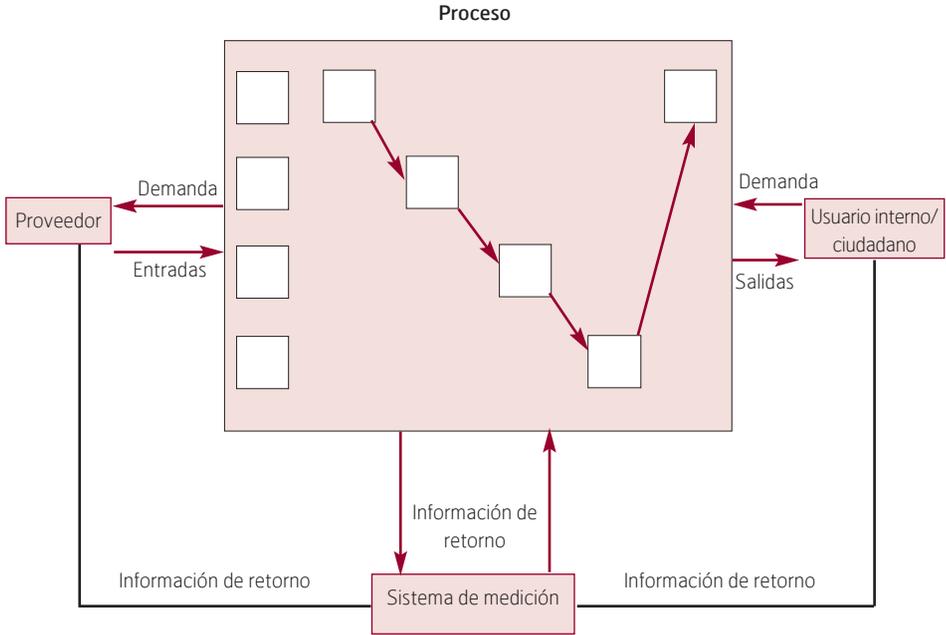
Entre las características anteriormente apuntadas de proceso, debe destacarse que los procesos pueden y deben ser documentados, de modo que se puedan identificar los insumos y los recursos tanto materiales como humanos que se requieren para generar el producto o servicio esperado. Asimismo, el proceso es una serie coordinada de tareas repetibles. La frecuencia de reiteración depende de su mayor o menor demanda por parte de los beneficiarios del proceso. Por último, los procesos han de ser predecibles, de modo que permitan alcanzar un nivel de estabilidad que asegure que, si se siguen consistentemente las actividades del proceso, se alcanzarán los resultados deseados.

Hay que diferenciar por tanto entre proceso y proyecto, al tratarse este último de la combinación de recursos (humanos, técnicos y económicos), reunidos temporalmente para conseguir un propósito determinado. La principal diferencia entre ambos conceptos es que el proyecto hace referencia a un trabajo no repetitivo que se ha de planificar y realizar según especificaciones, recursos y plazos predeterminados. La creación de una nueva unidad administrativa en una organización pública se debe enfocar bajo la óptica de los proyectos, mientras que el establecimiento de las actividades a realizar por dicha unidad responde a la gestión de procesos.

Si bien la imagen asociada al concepto de proceso que se acompaña en la literatura viene representada por una secuencia lineal donde el proveedor genera la entrada al proceso y a partir de éste se genera una salida al cliente, bien sea usuario interno o

ciudadano, es apropiado completar el esquema con la introducción de sistemas de medición, de modo que permita conocer si el proceso está bajo control.

Ilustración 1. Representación general de un proceso



Fuente: Elaborado a partir de material formativo de IBM.

Una vez analizados y simplificados los procesos, es fundamental el establecimiento de sistemas de información que permitan la paulatina mejora de los procesos a medida que se producen nuevos avances tecnológicos en los recursos utilizados, en la ejecución del proceso o cambios en las necesidades del cliente. De este modo, se define la gestión por procesos como el modelo de gestión orientado a satisfacer las expectativas de los clientes bien internos o externos. Se considera que este modelo conduce a la máxima rentabilidad de la entidad en la medida en que la gestión implica una mejora continua de los procesos¹.

La gestión por procesos implica analizar las organizaciones desde el punto de vista funcional, entendiéndolas como un conjunto de procesos vinculados entre sí que trazan una malla transversal en la organización, superando la imagen departamental que ofrecen los organigramas. De este modo, las distintas unidades de la organización participan como proveedores y como clientes de los distintos procesos.

1. "Procesos de Mejora Continua" en la Sección Técnica de Procesos de Mejora y Sistemas de Medición de la Comisión de Modernización y Calidad de la FEMP. Septiembre de 2003.

Un primer paso para la mejora de los procesos es su identificación y el establecimiento de las interrelaciones entre los mismos, de forma que permita proceder a su representación, bien individualmente o generando el mapa de procesos de la organización. El propósito de este documento es analizar y simplificar un único proceso, la gestión de compras y no la identificación de todos los procesos de cada una de las entidades en las que se realiza el estudio. Una de las metodologías más extendidas para la identificación de procesos es el estándar de la familia IDEFØ que permite representar de manera estructurada y jerárquica las actividades que conforman una organización y los objetos o datos que soportan la interacción de esas actividades. Para más información sobre la aplicación de esta técnica en organizaciones públicas, el lector puede acudir al documento disponible en Internet, *Gestión de procesos en la Administración local*².

La utilización de IDEFØ permite establecer unos criterios para clasificar los procesos de las organizaciones atendiendo a una jerarquía por niveles de importancia:

- *Procesos estratégicos*. Son los procesos responsables de analizar las necesidades y condicionantes de la sociedad, del entorno y de las necesidades ciudadanas. El análisis y el conocimiento de los recursos disponibles permiten establecer las referencias y las guías para los procesos de niveles inferiores de manera que se facilite el despliegue de los planes y las políticas de la organización. Algunos ejemplos de procesos estratégicos son la planificación y el control financiero, la definición de políticas generales de la organización y el desarrollo de la política del equipo humano.
- *Procesos clave*. Estos procesos componen el saber hacer de la organización y afectan de modo directo a la prestación de los servicios y la satisfacción del usuario externo. Son los procesos que tienen contacto directo con el cliente, es decir, el ciudadano. La atención ciudadana en oficinas públicas, los sistemas de quejas y sugerencias, así como la prestación de cualquier servicio directo son ejemplos de procesos clave para la organización.
- *Procesos de soporte o apoyo*. Son los responsables de proveer a la organización de todos los recursos necesarios, tanto humanos, técnicos y materiales, a partir de los cuales es posible generar el valor añadido deseado por los usuarios. La gestión documental, los sistemas de información, la gestión de compras y la gestión del conocimiento son considerados generalmente como procesos de apoyo de las organizaciones.

La gestión por procesos implica entender a la organización como un conjunto de procesos vinculados entre sí para alcanzar resultados. El proceso de la gestión de compras, tratado en este documento, es considerado como un proceso de soporte o apoyo. Su análisis permitirá identificar al mismo tiempo los distintos subprocesos en los que se divide.

2. Diputación de Barcelona. <http://www.diba.es/pdfs/gest-pr.pdf>. Página visitada el 21 de julio de 2006.

2. Mejora continua y reingeniería de procesos

A la hora de acometer el cambio en las organizaciones desde la óptica de la mejora de procesos se pueden distinguir dos estrategias. La primera de ellas es conocida como *kaizen* y responde a la idea de mejora continua, donde se consiguen aportaciones incrementales logradas con la participación de todo el personal, con una orientación al proceso, motivado por un reto de superación permanente. Para su puesta en marcha son utilizados el ciclo PDCA (Plan, Do, Check, Act) y las siete herramientas básicas de la calidad.

La segunda estrategia se apoya en la innovación o el cambio radical, también conocido como *kairyo*, y hace referencia a aportaciones radicales o grandes cambios realizados esporádicamente por especialistas, generalmente externos. La reingeniería de procesos es una forma de acometer el cambio a partir de grandes innovaciones que suponen una ruptura con la *forma anterior de hacer* y la generación de mejoras sustanciales en el desempeño de las organizaciones. Con la reingeniería se persigue³:

- La búsqueda de mejoras radicales en los procesos administrativos mediante la explotación de las tecnologías de la información.
- La ruptura con las formas y los procesos anticuados de la burocracia pública para comenzar nuevamente desde cero.
- La revisión de los principales procesos administrativos desde una perspectiva multifuncional.
- El cuestionamiento tanto de la necesidad de los procesos como de lo que se busca con ellos.
- La búsqueda sistemática de cambios que hagan más eficaces y eficientes a los procesos para que agreguen valor al servicio.
- El reemplazo de procesos secuenciales por procesos paralelos, para concentrar la prestación del servicio en un solo punto, reducir el número de transferencias y eliminar los “cuellos de botella” y los “tiempos muertos”.
- La realineación de los procesos para ofrecer a los clientes un único contacto, a través del cual recibirán el servicio requerido.

A la hora de encuadrar las actuaciones seguidas por cada una de las Administraciones objeto de estudio, se observa una combinación en la utilización de ambas estrategias, es decir, la aplicación de una de ellas no tiene por qué significar la exclusión de la anterior. Tanto la experiencia de los Ayuntamientos de Talavera de la Reina y Elche como la de la Diputación de Soria se apoyan en las ventajas derivadas de la introducción de cambios tecnológicos pero alertan de los costes que llevan implícitos. Sirvan como referencia las aportaciones realizadas por uno de los participantes en las sesiones:

3. “Organizaciones Públicas”, página 21, en *Papers de Formació Municipal*, nº 84. Diputació de Barcelona. Documento disponible en la dirección de Internet <http://www.diba.es/fl/fitxers/pfm084.pdf> (añadir fecha de consulta; por ejemplo: página consultada el 21-09-2006).

Me parece apropiado lo que ahora estáis planteando para el proceso de compras. Si el ayuntamiento me da la oportunidad de ir aportando soluciones a problemas que se me plantean a diario y no se tarda tanto en implantarlas como hasta ahora, reduciremos antes los tiempos de espera y saldremos ganando todos... Lo que no puede ser es que me digáis continuamente que no hay presupuesto para pagar los cambios en la aplicación... Además, es mejor que contéis con nosotros desde el principio, la última vez que nos cambiasteis el programa informático, estuvimos más de dos meses paralizados, nadie nos había explicado nada.

Acometer un cambio radical en los procesos lleva aparejado el disponer de recursos económicos. Pero la ausencia de estos recursos no debe significar la paralización de los proyectos de cambio. En el caso del Ayuntamiento de Elche, una de las “reglas del juego” que se establece en los distintos equipos de mejora constituidos para el análisis y la simplificación de los procesos es plantear al equipo la siguiente idea: “*cómo podemos hacer las cosas mejor, sin gastar más*”.

La práctica de las tres entidades revela que no existe un camino único para la mejora. Si bien se presentan experiencias en la mejora de procesos próximas al concepto de reingeniería, como el estudio de las actividades vinculadas al impuesto de plusvalía en uno de los ayuntamientos, donde la ruptura con el proceso anterior implica un cambio radical basado fundamentalmente en las nuevas tecnologías, también se han acometido cambios más cercanos al concepto de mejora continua (*kaizen*), como fue la revisión del proceso del impuesto de vehículos, donde el personal que desarrolla todas las actividades del proceso identificó e implantó un número significativo de pequeñas mejoras que contribuyeron a la mejora global del proceso.

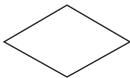
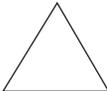
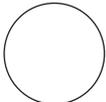
3. Representación de los procesos

Uno de los elementos que mayor interés despierta entre los participantes de los equipos constituidos para la mejora de procesos es la representación gráfica de los mismos. La tradición normativa de las Administraciones Públicas con sus formulaciones escritas es sustituida por un formato gráfico y visual que facilita la comprensión del proceso. La locución “una imagen vale más que mil palabras” alcanza todo su significado tanto para las personas que participan en el proceso como para aquéllas que no tienen relación alguna con el mismo. Existen varias herramientas para representar los procesos, aunque con elementos comunes. A continuación y de modo resumido se introducen las principales.

- *Diagrama de flujo.* Es la representación visual de los pasos de un proceso. Facilita la identificación de los puntos críticos y las áreas de oportunidad, mostrando

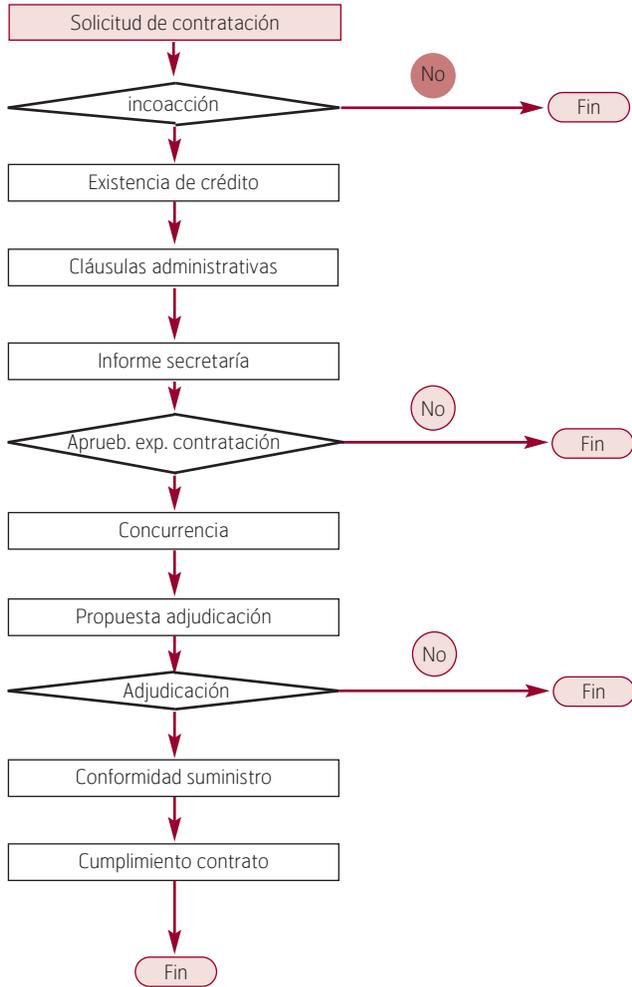
la serie de actividades que lo constituyen. Los diagramas de flujo son especialmente útiles para visualizar las operaciones y facilitan la planificación y la coordinación de responsabilidades en diferentes áreas o procesos. Hay varias formas de desarrollarlo a través de dibujos, símbolos de ingeniería o figuras geométricas que deben poder ser interpretados por cualquier persona. En el recuadro 1 se recogen los principales símbolos comúnmente utilizados⁴.

Recuadro 1. Símbolos para la construcción de diagramas de flujo

	Inicio o final de diagrama		Realización de una actividad
	Análisis de situación y toma de decisión		Actividad de archivo
	Documentación		Bases de datos
	Conexión o relación entre partes de un diagrama		Conexión entre páginas. Entrada / salida a otra página
	Proceso predefinido		Indicación del flujo del proceso

4. Para conocer más sobre la creación y desarrollo de diagramas de flujo, el lector puede acceder a la página de la FUNDIBEQ http://www.fundibeq.org/metodologias/herramientas/diagrama_de_flujo.pdf (visitada el 21 de julio de 2006).

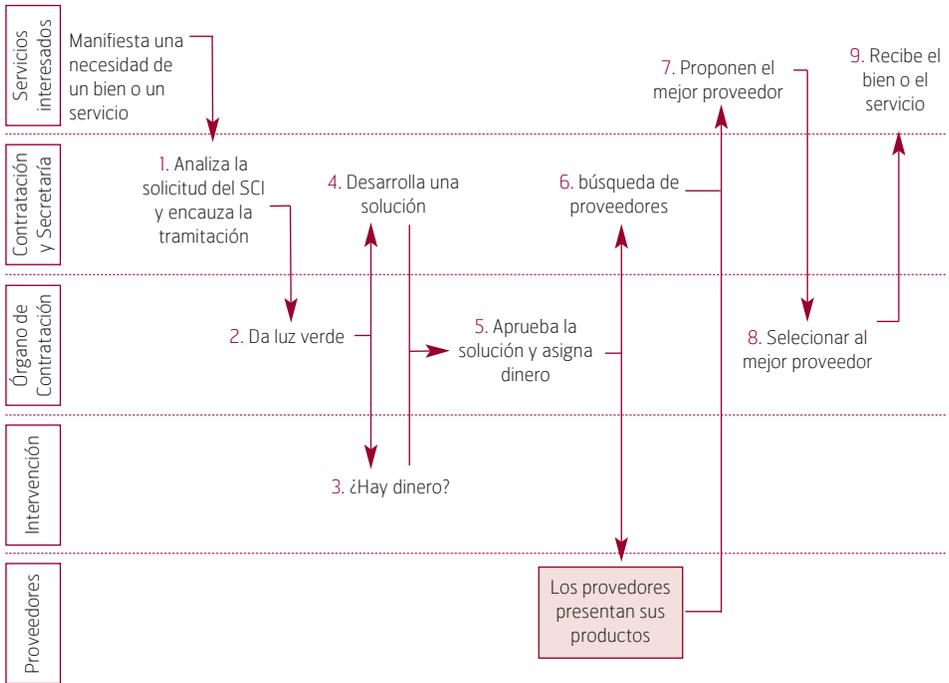
**Ilustración 2. Diagrama de flujo del procedimiento menor de suministros.
Diputación Provincial de Soria**



- *Mapa de proceso simple.* Al igual que el diagrama de flujo, el mapa es una representación del proceso. En este caso, se identifican tanto las personas participantes como las actividades que cada una de ellas desempeña en la ejecución del proceso. Su utilización permite evaluar cómo se entrelazan las distintas tareas que se requieren para completar el trabajo, observando si son paralelas (simultáneas) o secuenciales (una tarea no puede iniciarse hasta tanto otra se haya completado). La simbología empleada para su elaboración se simplifica considerablemente. Solamente se emplea la figura correspondiente a “realización de actividad” del diagrama de flujo (véase el recuadro 1). Para su creación, el primer paso es consignar el nombre de todos los participantes involucrados en una columna vertical. A continuación se identifican las acciones de cada participante y se van

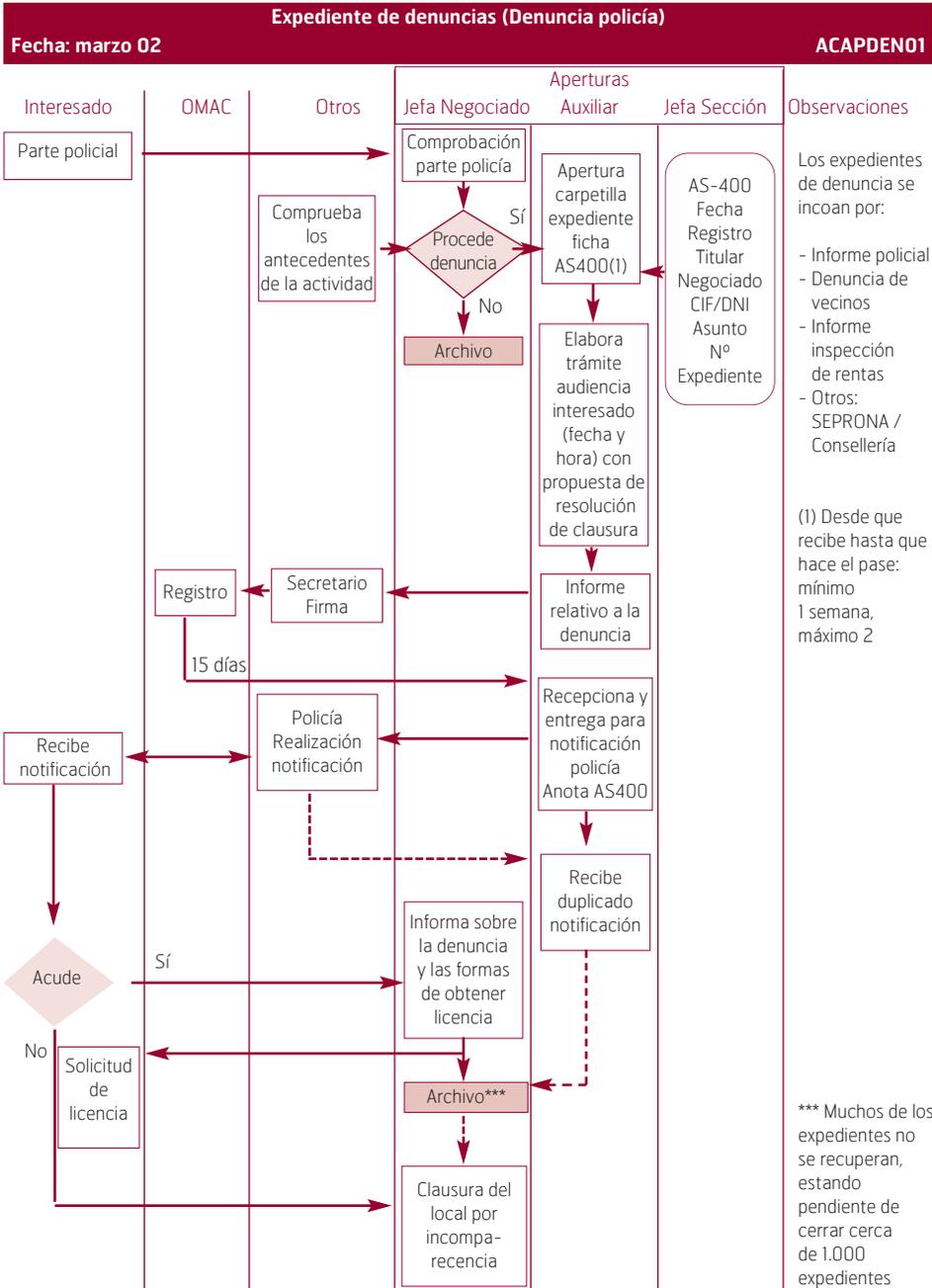
escribiendo en la fila correspondiente hasta completar el esquema de representación. La Ilustración 3 es un ejemplo de los mapas de proceso simples.

**Ilustración 3. Mapa preliminar del proceso de contratación.
Diputación Provincial de Soria**



- Mapa de proceso.* Resulta de la combinación de los dos anteriores y facilita la interpretación de los datos al asociar rápidamente el responsable de cada fase del proceso y el tipo de tarea que desempeña. A diferencia del mapa de proceso simplificado que presenta la secuencia de las actividades en horizontal, el mapa de proceso cruzado se elabora en formato vertical, identificando en la primera fila los participantes en el proceso y reflejando las actividades ejecutadas por cada uno de ellos mediante la utilización de la simbología de diagrama de flujos y el enlace de su recorrido.

Ilustración 4. Mapa de proceso: expediente de denuncia policial en actividades. Ayuntamiento de Elche



Normalmente, las organizaciones, a medida que se adentran en el análisis y la simplificación de procesos, van enriqueciendo sus mapas de proceso con la introducción de elementos que faciliten la interpretación. La introducción de una columna de observaciones en la parte lateral del mapa, con llamadas a las actividades que puedan presentar complejidad o dudas para el lector, la utilización de líneas continuas o discontinuas para representar el recorrido físico de los documentos y el recorrido informatizado de los mismos son algunos aspectos que han ido perfeccionando los mapas y aportando una información más completa sobre la forma de hacer en las distintas entidades.

Para aquellas entidades que inicien el análisis de procesos, el formato más sencillo de aplicar es el segundo. No obstante, las experiencias de los Ayuntamientos de Elche y Talavera de la Reina y la Diputación de Soria muestran que se trata de un proceso evolutivo en el que, paso a paso, los mapas de proceso van tomando una estructura cada vez más compleja. En el caso concreto de Elche, los mapas que presentan la situación inicial son más esquemáticos y reducidos que aquellos resultantes tras el proceso de análisis y simplificación de las tareas, al incluir desarrollos informáticos que no eran considerados previamente.

Por último, es necesario advertir que si bien existen aplicaciones informáticas en el mercado orientadas exclusivamente a la confección de mapas de proceso, no es necesario disponer de las mismas para iniciar el análisis y la representación de procesos. Las ilustraciones que han servido de ejemplo en este subapartado han sido desarrolladas a partir de las posibilidades que ofrece una hoja de cálculo, un procesador de textos convencional o una aplicación de presentaciones.

4. Diferencia entre ‘proceso’ y ‘procedimiento’.

Los procedimientos legales

Tras la introducción del concepto de proceso como la secuencia de actividades que transforman una entrada (una solicitud de un bien o un servicio) en una salida (la entrega del bien o el servicio) añadiéndole un valor añadido (mejores condiciones calidad/precio, rapidez, facilidad, comodidad, etc.), es preciso establecer las diferencias con el término procedimiento y especialmente con el procedimiento legal de actuación.

Por procedimiento se entiende la forma específica de llevar a cabo una actividad, expresándose en documentos que contienen el objeto y el campo de aplicación de una actividad, qué debe hacerse y quién debe hacerlo, cuándo, dónde y cómo se debe llevar a cabo, qué materiales, equipos y documentos deben utilizarse, y cómo debe controlarse y registrarse. Dicho de otro modo, el procedimiento establece las instrucciones concretas de cómo ejecutar el proceso.

La diferencia entre ambos conceptos puede parecer imperceptible, pero el análisis y la simplificación de procesos tienen por objeto la sustitución de un procedimiento previo por uno mejorado. En definitiva el proceso dice QUÉ hace la organización y para QUIÉN lo hace; el procedimiento establece el CÓMO.

Por ejemplo, para un mismo proceso de gestión de compras se presenta un procedimiento distinto en cada una de las organizaciones estudiadas. Es decir, para la secuencia de actividades asociadas a la compra se presentan tres conjuntos detallados de instrucciones para llevar a cabo esa sucesión de actividades que integran el proceso y, atendiendo en este caso, a las mismas normas legales.

El establecimiento de estas instrucciones, el modo de hacer, ha de adaptarse al entorno y a la naturaleza de las entidades. Es por ello que, en un Estado social y democrático de derecho, las Administraciones Públicas de cualquier nivel territorial (local, regional, estatal) deben cumplir sus objetivos y satisfacer las necesidades de interés general de acuerdo al procedimiento legalmente establecido. Las Administraciones Públicas deben ajustarse en su actuación al procedimiento legalmente establecido.

Lo propio de cualquier Estado de derecho es aceptar y respetar que el proceso de gobierno y la toma de decisiones sigan normas jurídicas. En este escenario, las Administraciones Públicas deben hacer lo que dichas normas establecen. Para conseguir cumplir con su misión, las normas han otorgado a las Administraciones Públicas prerrogativas excepcionales y recursos económicos. Como contrapunto necesario, los ciudadanos e interesados ostentan derechos que deberán ser respetados cuando las Administraciones actúen, pudiendo, en caso de vulneración, interponer los recursos oportunos.

El principio de legalidad, base de todo Estado de derecho, se materializa, en consecuencia, en la existencia de múltiples normas que regulan qué se debe hacer y cómo. En la gestión de compras, el principio de legalidad se ha traducido en la regulación de cuándo debe comprar la Administración y cómo debe comprar en función de las preguntas siguientes:

- ¿Siempre puede comprar una Administración?
- ¿Puede un Ayuntamiento contratar la redacción de un proyecto de obras, cuando cuenta en su plantilla con arquitectos o ingenieros?
- ¿Es necesario comprar un automóvil o se debe reparar el que se tiene?
- ¿Quién decide, en su caso, qué tipo de bien comprar?
- ¿Qué se prima más el precio u otras características como la calidad, la garantía o el mantenimiento?
- ¿Se compra una gran fotocopiadora para todos los servicios o se compran fotocopiadoras más sencillas para cada departamento?
- Una vez decidida la compra, ¿cómo se seleccionan a las empresas y cómo se elige al proveedor?

Son, por tanto, muchas las cuestiones que surgen a la hora de realizar una compra por parte de la Administración, y muchas de las respuestas hay que buscarlas en la norma jurídica. El legislador ha considerado que es necesario garantizar que la Administración sólo gaste cuando sea necesario, que gaste lo mínimo posible, que se compren los mejores bienes posibles, y que las empresas puedan acceder a las licitaciones en condiciones de igualdad y objetividad. El celo puesto por el legislador en la regulación de esta actividad se ha traducido en múltiples normas e instrucciones concretas dirigidas a todos los actores participantes en la gestión del proceso de compras.

Si se toma como ejemplo una compra normal (vehículo de más de 12.000 euros que se adjudique a quien ofrece prestaciones de seguridad, comodidad, garantía) y sin ánimo de ser exhaustivos, el procedimiento legalmente establecido supone que participen cerca de 10 actores en su gestión, cumplimentando unos 72 pasos desde su inicio hasta su terminación, mediante la realización de 41 documentos que requieren más de 47 firmas.

¿Cuánto tiempo le lleva a la Administración comprar el vehículo? ¿Qué plazo se necesita para cumplir con los trámites que las normas jurídicas establecen? El legislador ha establecido ciertos plazos (se debe publicar la licitación durante 15 días, las notificaciones e informes se deben emitir en 10 días). A estos plazos legales fijos, habría que añadir todo el tiempo preciso y sin cuantificar necesario para recabar la información, materializarla en documentos, autentificarlos con las firmas competentes y trasladarlos a sus destinatarios.

Estimativamente se podría decir que el plazo no sería inferior a dos meses desde que se inicia hasta que se firma el contrato. Por ello, no es de extrañar que surjan preguntas como las siguientes:

- ¿Se puede considerar que la compra de un vehículo que se realice en 60 días es eficaz?
- ¿Es posible cumplir todos los trámites necesarios en un plazo razonable?
- ¿Todos los trámites aportan valor al proceso?
- ¿Es incompatible la legalidad con la eficacia?

No siendo posible elegir entre legalidad y eficacia, los autores de la presente guía están convencidos de que el camino para que la Administración sea más eficaz cumpliendo con el procedimiento legalmente establecido pasa por la utilización de herramientas de gestión, la organización y la coordinación de todas las fases que intervienen en los procesos de trabajo, el análisis y la mejora de los procesos suprimiendo pasos que no aporten valor añadido, la eliminación de errores, la reducción de ciclos y la incorporación de las nuevas tecnologías (*workflows* —soluciones tecnológicas adecuadas para la gestión de los procesos documentales de trabajo—, certificados y firmas digitales, Internet, etc.).

En consecuencia, en el proceso de gestión de compras analizado, el procedimiento que regula las actividades necesarias para transformar las solicitudes de bienes y servicios de los diferentes departamentos municipales para terminar con la recepción de los servicios solicitados se debe regir, según las instrucciones establecidas, por normas legales. Entre los requisitos que la Administración ha de cumplir ante los proveedores para establecer las denominadas “reglas legales del juego”, se ha de atender a:

- El respeto al principio de igualdad de los licitadores, de modo que ninguno de los potenciales proveedores parta con ventaja.
- La concurrencia pública para promover la máxima competencia, partiendo del principio de que cuanto mayor es el nivel de competencia, se presentan mejores condiciones en la contratación.
- La publicidad de las licitaciones.
- La transparencia en todo el proceso y, sobre todo, en las adjudicaciones, siendo conveniente el establecimiento de criterios claros, objetivos y perfectamente medibles de valoración de ofertas.

Estos principios generales que deben ser respetados en la gestión del proceso de compras, se traducen, entre otros, en procedimientos legales que regulan:

- Qué entidades deben respetar dichas instrucciones.
- Quién puede contratar con la Administración.
- Cómo se deben hacer los pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas.
- Cuándo se perfecciona el contrato y cómo se formaliza.
- Qué prerrogativas tiene la Administración.
- Cómo se adjudica un contrato.
- Cómo se resuelven las incidencias que surgen en la ejecución del contrato.

5. Los procesos y los sistemas de gestión de calidad

Los distintos enfoques de gestión de la calidad, tanto los orientados a la autoevaluación como los que certifican sus sistemas de gestión según las normas internacionales de la familia ISO, consideran los procesos como un factor clave de éxito en las organizaciones.

El Modelo Europeo de la Gestión de la Calidad⁵ (EFQM), en su punto número 5 dedicado a los procesos, establece los criterios que servirán de referencia para evaluar el “cómo la organización diseña, gestiona, y mejora sus procesos con objeto de apoyar su

5. “Autoevaluación: Directrices para el sector público”. Fundación Europea para la Gestión de la Calidad Total.

política y su estrategia, y para generar valor de forma creciente para sus clientes y sus otros actores”. Para ello, la organización ha de valorar cómo se llevan a cabo: el diseño y la gestión sistemática de los procesos; la mejora de sus procesos, innovando en lo que sea necesario para satisfacer plenamente las necesidades de los clientes y de los otros actores, y para generar valor de forma creciente para ellos; el diseño y desarrollo de productos y servicios, basándose en las necesidades y expectativas de los clientes; la producción, la distribución y el servicio post-venta de productos y servicios; y, la gestión de las relaciones con los clientes, y su intensificación y mejora. No en vano, el criterio asociado a los procesos en el modelo EFQM es el que tiene asignada mayor puntuación entre los agentes facilitadores (140 puntos, el 14% de la puntuación total del sistema de evaluación).

El Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión de 2005 Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad⁶ (FUNDIBEQ) establece cinco procesos facilitadores. Dentro del primer proceso, *Liderazgo y Estilo de Gestión*, en su punto 1 d) dispone que “los procesos se gestionan y se mejoran sistemáticamente”, y para ello enumera una serie de actuaciones similares a las relacionadas para el modelo europeo. En este modelo hay que destacar el protagonismo asignado al personal, al advertirse que es necesario “entrenar al personal antes de la aplicación” de los procesos.

El Modelo CAF, *Common Assessment Framework*, adaptación del enfoque de la EFQM para su aplicación en las Administraciones Públicas europeas, incorpora en su quinto criterio, *Gestión de procesos y del cambio*, los elementos para evaluar “cómo la organización gestiona, mejora, y desarrolla sus procesos para introducir innovaciones, apoyar su política y estrategia y satisfacer plenamente a sus clientes y otros grupos de interés, generando cada vez más valor” (véase el documento sobre CAF en esta colección y MAP: 2002).

En cuanto a las organizaciones que implantan normas internacionales, la ISO 9001:2000⁷ promueve la adopción de un enfoque basado en procesos. En concreto, en los requisitos generales del “Sistema de Gestión de Calidad” se indica que la empresa debe establecer, documentar, implementar y mantener un sistema de gestión de la calidad, a la vez que debe mejorarlo continuamente según los requisitos establecidos en la norma. En esta línea, la organización debe:

- a) Definir los procesos necesarios para el sistema de gestión de calidad y su aplicación.
- b) Definir la secuencia y la interrelación de estos procesos.
- c) Definir los criterios y los elementos necesarios para asegurar que tanto la operación como el control de estos procesos sea eficaz.

6. <http://www.fundibeq.org>

7. Norma ISO 9001:2000. Organización Internacional para la Estandarización.

- d) Confirmar la disponibilidad de recursos y la información para asegurar la operación y seguimiento de estos procesos.
- e) Realizar el seguimiento, la medición y el análisis de estos procesos.
- f) Implantar las acciones necesarias para conseguir los resultados establecidos y la mejora continua de estos procesos.

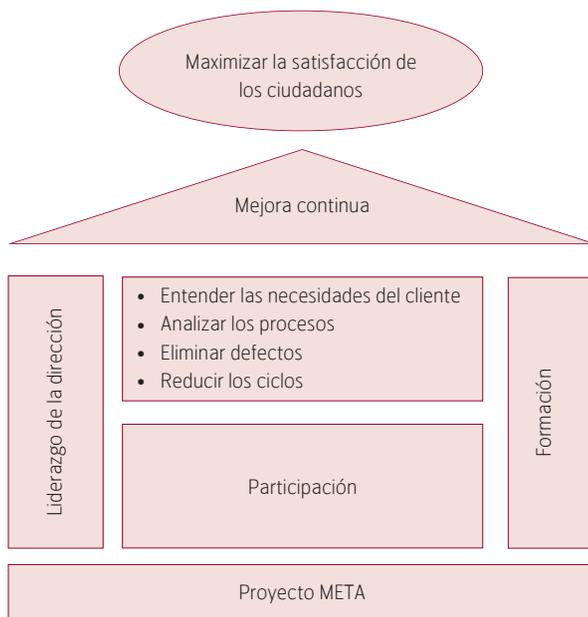
En el criterio *Realización del producto* se establece un apartado específico para las compras. Respecto al *Proceso de compras* se indica que la empresa debe asegurarse de que el producto adquirido cumple los requisitos de compra especificados.

Si bien los modelos de gestión de calidad citados incorporan a los procesos en sus modelos, ello no implica que aquellas organizaciones que no basen su gestión en cualquiera de estos modelos no puedan acometer actuaciones tendentes al incremento de la productividad y la eficacia, realizando un análisis en profundidad tanto de sus recursos como de los procesos que desarrolla.

En este sentido, de las tres entidades comparadas en este estudio, tan sólo la Sección de Contratación y Bienes de la Diputación de Soria ha complementado el análisis de procesos con la utilización del CAF. Por su parte, el Ayuntamiento de Talavera de la Reina, sin seguir ningún modelo específico, inició el análisis y la simplificación de procesos con la finalidad de buscar soluciones a los problemas existentes de ineficacia, con una orientación hacia la mejora y la modernización. En el caso del Ayuntamiento de Elche, se consideró que la certificación basada en normas internacionales no era prioritaria y que el modelo EFQM era demasiado ambicioso para la situación de la organización en el año 1999.

No obstante, la Corporación, consciente de la necesidad de cambio, impulsó un Plan de Modernización (Proyecto META, Mejora del Entorno de Trabajo del Ayuntamiento) que convirtió el análisis y la simplificación de los procesos en uno de los ejes estratégicos de la entidad, junto al liderazgo de los responsables tanto políticos como directivos, la participación y la formación de los empleados, con el objetivo de dar respuesta a las necesidades ciudadanas.

Ilustración 5. Esquema del Proyecto META. Ayuntamiento de Elche



6. La simplificación de procesos en las Administraciones Públicas. Las nuevas tecnologías

En los últimos años, se viene observando en distintos ámbitos de la Unión Europea y de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), una especial atención a las distintas vertientes de la simplificación administrativa, de forma que se ha convertido en un asunto habitual de la denominada agenda política.

La convicción en la necesidad de simplificar y hacer más eficiente el aparato administrativo tiene como origen y causa primordial la toma de conciencia acerca de un hecho relevante: la actividad de las Administraciones Públicas tiene una incidencia inmediata en las actividades privadas, y por lo tanto, en el crecimiento económico y en la generación de empleo, siendo además esa incidencia evaluable en términos monetarios. Por otra parte, la simplificación administrativa ha venido a convertirse en el correlato indispensable de las medidas de liberalización económica y de fomento de la iniciativa privada y la libre competencia. La simplificación administrativa tiene como objetivo estratégico incrementar el crecimiento económico mediante la reducción de las cargas y barreras burocráticas y el correlativo aumento de la productividad y la competencia en la economía⁸.

8. "Propuesta de Indicadores Básicos de Gestión de Servicios Públicos Locales". Meritxell Batet, Josep Maria Carreras, Antoni Mora, Joan Ramón Pastor. Fundació Carles Pi i Sunyer.

El inicio de cualquier proceso de modernización debe pasar, obligatoriamente, por invertir en políticas de simplificación administrativa que tengan por objetivos:

- Garantizar a los ciudadanos una información pública de fácil acceso y trámites más sencillos y cómodos.
- Una mayor eficacia, transparencia y calidad en los servicios.
- Un acceso electrónico generalizado a los principales servicios públicos.

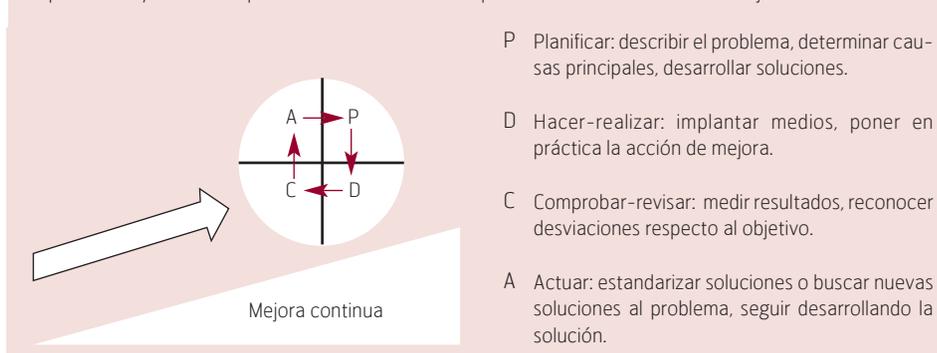
Es en este contexto de mejora administrativa, en el que las entidades públicas han de cumplir con los principios de economía, eficacia y eficiencia, adaptando sus sistemas e incorporando las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, la utilización de los correos electrónicos, los registros telemáticos, la firma electrónica y, en general, las aplicaciones informatizadas, han de ser consideradas al analizar y simplificar los procesos administrativos.

Experiencia comparada: el análisis y la simplificación del proceso de gestión de compras en tres entidades locales

En este apartado se presenta cómo las entidades locales estudiadas están acometiendo la mejora del proceso de compras en cada una de sus organizaciones. Actualmente, la filosofía de actuación es común y responde al ciclo PDCA de mejora continua (recuadro 2), con la aplicación secuencial de la evaluación, el análisis y la mejora.

Recuadro 2. Ciclo PDCA de mejora continua

El ciclo Planificar (Plan), Hacer (Do), Comprobar (Check), Actuar (Act) es un método de resolución de problemas con un enfoque prueba-error y es conocido también como ciclo de Shewhart. Se utiliza para la resolución de problemas y es un enfoque a considerar cuando se quieren acometer acciones de mejora continua.



Con la evaluación se establece un punto de partida. Se elige el proceso sobre el que hay que actuar, se establece la misión del proceso, se identifican las partes que intervienen, el orden en el que lo hacen, lo que cada uno de ellos necesita para realizar sus tareas y lo que de ellos se espera, se toman datos internos de rendimiento y se evalúa el proceso para medir en sucesivas evaluaciones los resultados obtenidos con las actuaciones de mejora.

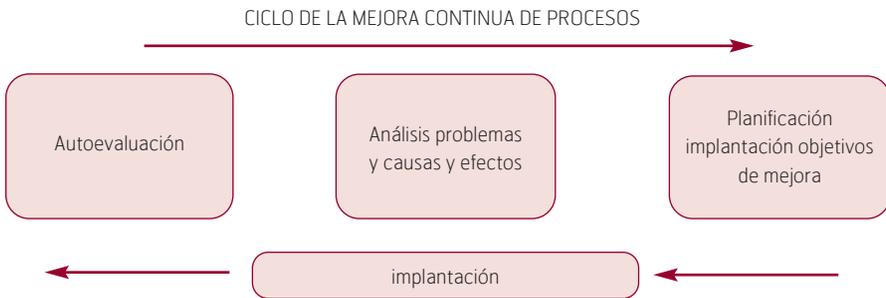
Con el análisis, una vez obtenido un diagnóstico preciso y cierto de la situación inicial, se investigan las áreas de mejora, sus causas y los efectos que producen en el funcionamiento del proceso. Con el concurso de los participantes en el proceso se establecen

soluciones de mejora, en función de los recursos y los apoyos disponibles, y se planifica su implantación.

Obtenidos los datos y una vez cumplida la tarea de reflexionar, se ejecutan las actuaciones de mejora planificadas y se evalúan los resultados obtenidos, comparándolos con la situación inicial y verificando que se cumplen todas las especificaciones planificadas.

Esta metodología ha sido la utilizada por las tres entidades locales, actuando sobre un mismo proceso, pero estableciendo cada una de ellas los objetivos de mejora en las fases o subprocesos que han considerado convenientes en función de los recursos, tanto humanos como materiales, disponibles.

Ilustración 6. Ciclo de la mejora continua



Las tres entidades, la Diputación de Soria y los Ayuntamientos de Talavera de la Reina y Elche, difieren en la identificación de su público objetivo. Mientras que en el caso de los ayuntamientos el destinatario de los servicios es el ciudadano, la Diputación ha de satisfacer las necesidades y demandas de los propios municipios y ayuntamientos de la provincia de Soria. Los datos del recuadro 3 aportan información socioeconómica que permiten situar la realidad de cada una de las entidades.

Recuadro 3. Información socioeconómica de las entidades analizadas

	Ayuntamiento Talavera de la Reina	Diputación Provincial de Soria	Ayuntamiento de Elche
Presupuesto 2006	76.260.387,62 €	65.316.898 €	253.998.919,12 €
Usuarios potenciales			
Nº habitantes	92.975	92.773	215.137
Nº municipios	1	219	1
Empleados	717	515	1.521
Dirección política 1999-2005	Alternancia	Estabilidad	Estabilidad

Salvando las diferencias de dimensión entre las entidades, todas ellas tienen incorporado el proceso de compras, identificado como proceso de soporte de la organización.

1. El proceso de gestión de compras

Actualmente, la gestión de compras es una de las áreas más dinámicas de cualquier organización tanto del sector público como del privado. En el ámbito público, el continuo incremento de los servicios necesarios para satisfacer las nuevas demandas y las expectativas sociales y el necesario control del gasto público requieren de una adecuada actualización y adaptación en su gestión a las nuevas tecnologías.

En este sentido, una buena gestión del proceso de compras brinda, a corto y medio plazo, grandes oportunidades:

- a) Para la propia *Administración* que lleva a término la provisión de los bienes o servicios en las mejores condiciones de calidad, tiempo y gasto público.
- b) Para los *ciudadanos*, pues se les entrega y se pone a su disposición los bienes o servicios que han obtenido la mejor puntuación en el proceso de adquisición disminuyendo, tras su normalización y mejora, los plazos de entrega.
- c) Para los *proveedores*, en la medida que conocen las “reglas del juego” en igualdad de condiciones para poder participar en las distintas convocatorias de suministro de bienes o la prestación de servicios a las Administraciones Públicas, permitiendo el establecimiento de alianzas y acuerdos entre el sector público y el privado.

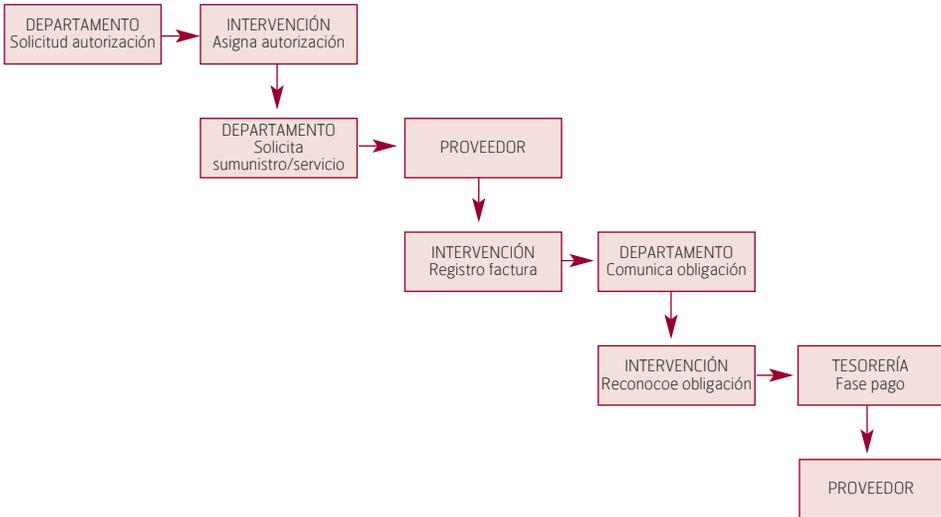
Entre las características del proceso de gestión de compras cabe destacar que:

- a) Es un *proceso universal*. Todas las entidades públicas de cualquier ámbito territorial (local, regional, estatal o supraestatal) deben satisfacer sus necesidades internas de bienes y servicios.
- b) Es un *proceso complejo*. En el proceso de gestión de compras participan casi todos los servicios verticales y transversales de la entidad. De ahí la necesidad de poner en marcha mecanismos de organización, coordinación, análisis y simplificación del proceso de compras.
- c) Es un *proceso dinámico*. Las entidades públicas deben satisfacer nuevas demandas y expectativas sociales. Para ello y cada vez en más casos, se acude a la contratación de bienes y servicios en el mercado. El proceso de compras es un área dinámica debido a que de su capacidad de adaptación depende el control del gasto público, la calidad y los plazos de la prestación de los servicios, los resultados de la organización y, en definitiva, la satisfacción de las necesidades y las expectativas de los clientes de la Administración en cada momento.

El análisis y la simplificación del proceso de compras ha de partir del estudio de la secuencia de fases y actividades que transforman, por medio de los recursos disponibles de la organización, una solicitud de un bien o servicio que realiza un departamento en la provisión del bien o la prestación del servicio solicitado, por parte del proveedor, habiéndose incorporado en cada fase un valor añadido como las mejores condiciones de calidad y precio, rapidez, comodidad y simplicidad para todos los participantes en el mismo, y el cumplimiento del procedimiento legalmente establecido.

Es preciso, no obstante, clarificar que no se trata únicamente de un proceso de adquisición de materiales. El término “compras” hay que entenderlo en su acepción amplia, como aquella acción de adquirir todo tipo de bienes, servicios o suministros que sean necesarios para una Administración. Por tanto, el concepto “compras” no debe limitarse exclusivamente a una tipología de contratos, los de suministro, pues en las referencias al proceso de gestión de compras se engloba todo aquello que una organización pública solicita al mercado por no tener capacidad de producirlo o prestarlo con sus propios medios.

Ilustración 7. Ejemplo de secuencia departamental en el proceso de compras. Ayuntamiento de Elche



2. Metodología del trabajo

Con el análisis y la mejora de los procesos de trabajo se persigue que las tareas a desarrollar por la organización alcancen un nivel superior de eficiencia respecto a la situación previa. Como se ha apuntado al inicio del apartado 4, las etapas acometidas por las entidades locales han sido las siguientes:

- 1) La evaluación del proceso.
- 2) El análisis de los problemas y sus causas. Posteriormente, el diseño y la planificación de la implantación de soluciones que mejoren el proceso.
- 3) La mejora del proceso mediante la implantación de los objetivos de mejora planificados y la evaluación de los resultados obtenidos.

Partiendo de que todas las etapas son importantes, la evaluación o diagnóstico cobra una relevancia especial en la medida en que determina la evolución de las siguientes fases. En muchas ocasiones se pasa directamente al análisis de los problemas y la búsqueda de soluciones que finalmente pueden quedar en la papelera al no haber iniciado correctamente el proceso de mejora. Ha de evitarse en la medida de lo posible el dejar al margen de la mejora a personas con capacidad de influir en la toma final de decisiones y ello debe considerarse en la fase de evaluación.

2.1. Evaluación de la gestión del proceso

La evaluación es la primera etapa del proceso de mejora continua que, como se ha establecido, parte de examinar el funcionamiento del proceso e identificar qué áreas son susceptibles de mejora, de reflexionar sobre el diagnóstico realizado, de establecer actuaciones concretas de mejora, de planificar su implantación disponiendo de los recursos y apoyos necesarios y de evaluar los resultados obtenidos. La etapa inicial de evaluación tiene como finalidad realizar un diagnóstico del proceso y evaluar su rendimiento. Es preciso determinar con datos y evidencias:

- 1) Cómo está organizado el proceso.
- 2) Cuál es el funcionamiento del proceso.
- 3) Qué problemas se identifican.
- 4) Cómo debería funcionar.

Para ello se siguen los siguientes pasos:

- 1) Organizar un equipo de trabajo.
- 2) Fijar la visión general del proceso.
- 3) Seleccionar la parte o las partes de los procesos a evaluar.
- 4) Recoger datos internos del funcionamiento.
- 5) Hablar con los usuarios y los participantes y determinar sus requerimientos.
- 6) Dibujar la información obtenida (mapas, diagramas...).
- 7) Calificar el proceso.

Estos pasos son orientativos y la presencia o ausencia de alguno de ellos depende de la ambición del proyecto de mejora y de los recursos y los apoyos disponibles. Asimismo, el orden secuencial también puede variar. En la Diputación Provincial de Soria, en la primera experiencia acometida de análisis y simplificación no se dio participación a los

interesados ni se procedió a calificar su funcionamiento. La evaluación se limitó a recoger datos del funcionamiento interno y a realizar los correspondientes mapas y diagramas ya que la madurez de la organización no era propicia para realizar otros pasos. En el caso del Ayuntamiento de Elche, la fase de selección de los procesos suele anteponerse a la de organización del equipo de trabajo, al disponer de una unidad administrativa de *staff* responsable de la revisión y mejora de los procesos.



En los siguientes párrafos se desarrollan estas fases al tiempo que se intercalan ejemplos que ilustran las experiencias de las entidades locales seleccionadas.

2.1.1. Organizar el equipo de trabajo

Mejorar un proceso supone evaluar su funcionamiento actual, determinar qué es lo que los clientes de cada proceso quieren o les gustaría, encontrar los problemas y sus causas, diseñar posibles soluciones, elaborar un plan de acción, implantar las soluciones y evaluar los resultados. Todas estas tareas deberán ser llevadas a cabo por un equipo de personas, ya que, el problema a resolver, la mejora de un proceso, suele afectar transversalmente a una organización —máxime en el proceso de gestión de compras— y porque mediante la concurrencia de diversas personas se aprovecha la creatividad e iniciativa de éstas, el principal bien con el que cuentan las organizaciones y que frecuentemente es minusvalorado.

El equipo de personas se suele denominar equipo de procesos y puede contar con:

- 1) El responsable del funcionamiento del equipo.
- 2) El responsable del proceso que se pretende mejorar.
- 3) Personas que intervienen en el proceso.

Además, por encima del equipo de mejora de los procesos es recomendable la existencia de un órgano, colegiado o personal, perteneciente al nivel directivo de la organización que debe prestar un apoyo total y explícito al proyecto.

El director del equipo de procesos

El director del equipo de mejora de procesos será la persona que organizará, coordinará y, en su caso, llevará a cabo las actuaciones necesarias para evaluar, analizar y mejorar la gestión de los procesos.

Esta persona debería tener los suficientes conocimientos y la experiencia para llevar a cabo las fases del ciclo de mejora continua de los procesos. Además, debería conocer

metodologías para la gestión de los mismos, herramientas de gestión de calidad que dirijan la gestión hacia los resultados y hacia la satisfacción de las necesidades de los clientes, de trabajo en equipo y de negociación, de productividad, herramientas de análisis de problemas y de soluciones (tormenta de ideas, matriz de prioridades, matriz de criterios, diagrama de Pareto, etc.).

El propietario del proceso

El propietario del proceso debe tener:

- 1) Conocimiento profundo del proceso.
- 2) Responsabilidad sobre los resultados.
- 3) Autoridad para tomar decisiones que afecten al proceso.

Dentro del equipo de mejora, el propietario debe contribuir a identificar los procesos y subprocesos vinculados y participar en la mejora. No obstante, puede plantearse la no inclusión del propietario en el equipo del proceso por dos razones:

- 1) “El propietario del proceso, por su ubicación en el organigrama, es una persona que difícilmente tendrá el tiempo para atender a todas las reuniones del grupo de mejora y no podrá involucrarse en el trabajo cotidiano que el equipo requiere.
- 2) El propietario del proceso tendrá la última decisión sobre la alternativa a implantar, por ello, si el propietario del proceso se encuentra en el día a día del grupo tenderá a influir en sus componentes en una dirección determinada, hacia una decisión que ya tenga pensada. De esta forma, estando presente en las reuniones, es difícil que los empleados puedan desarrollar un mínimo de creatividad en otra dirección”⁹.

Restantes personas del equipo de procesos

Las personas que formen parte del equipo de mejora del proceso deben pertenecer a los diversos ámbitos y categorías que participen en el proceso. En el equipo deben estar representados todos los departamentos que intervienen en su ejecución. Dichos sujetos deben estar involucrados en las actividades diarias del proceso y participar activamente en los esfuerzos de mejora. Cuanto mayor sea la participación del personal, menor será la resistencia al cambio y mayores las adhesiones y el compromiso.

La aplicación de estas recomendaciones se complica a la hora de iniciar la mejora de la gestión de un proceso, pues no existe una receta fija respecto a la formación de los equipos. Cada equipo se crea y se adapta a las necesidades y las limitaciones de su organización.

9. *La implantación de los grupos de mejora en el sector público*, de Salvador Parrado Díez. Dpto. Ciencia Política y de la Administración. UNED. 2005, p. 11.

Recuadro 4. Comparativa de los equipos constituidos

	Ayuntamiento Talavera de la Reina	Diputación Provincial de Soria	Ayuntamiento de Elche
Constitución formal equipo de mejora	No	Sí	Sí
Participación del propietario	Sí	Sí	Sí
Promotor del análisis	Equipo directivo	Departamento responsable	Unidad de Staff (Organización y Calidad)
Número de participantes en el análisis y la simplificación	Estable 3 personas	Estable 5 personas	Variable 4-8 personas
Existencia de un plan de mejora global para la entidad	No	No	Sí

En las tres entidades locales analizadas se han constituido equipos de mejora presentando diferencias en su composición y funcionamiento. En la Diputación Provincial de Soria, el equipo de trabajo ha sido impulsado desde la Sección de Contratación y Bienes. El director del equipo de procesos fue y es el propietario del proceso de compras (Jefe de Sección). Su exclusión del equipo de procesos hubiera requerido de un marco organizativo distinto al existente. Todas las personas que integran la Sección han participado en las actuaciones de mejora y se ha contado con la activa participación del Departamento de Informática.

De la experiencia del Ayuntamiento de Talavera de la Reina no se puede decir que se hayan constituido equipos formales de trabajo, más bien han sido officiosos, auspiciados por los tres directivos con mayor autoridad de la organización, el Secretario, el Interventor y el Tesorero. Se contó también con la participación del responsable de la Jefatura del Servicio de Contratación, que actúa como coordinador de todos ellos y como receptor de las distintas sugerencias generadas por los usuarios del sistema. En este caso, el equipo se constituye ante la necesidad de dar respuesta a unos problemas previamente identificados y que afectaban al proceso de compras.

En el Ayuntamiento de Elche, la constitución del equipo para el análisis y la simplificación de procesos fue impulsada por los técnicos del órgano de *staff* (Sección de Organización y Calidad) que detectaron oportunidades de mejora en la gestión de las compras, tras las sugerencias de los usuarios, y presentaron una propuesta de actuación a los responsables y los propietarios del proceso. La pertinencia del proyecto y la estrategia de cambio organizativo que se extiende a toda la organización, amparada en el citado Plan META, facilitan el desarrollo y la participación de los actores involucrados. De la constitución del equipo de procesos hay que destacar que se estructura en dos niveles, miembros fijos y variables. Los miembros fijos son los responsables del área económica y el técnico de organización, y los variables, los usuarios o los supervisores de los distintos subprocesos vinculados al proceso de

compras. Paralelamente, los resultados del equipo de procesos son presentados a los responsables de organización en unas sesiones constituidas a modo de comité de calidad.

2.1.2. Visión general del proceso de gestión de compras

Como ya se ha indicado, la gestión de compras es considerada como proceso de soporte, vinculado al proceso clave gestionar recursos, según la metodología IDEFØ expuesta más arriba, que se ramifica en distintos procesos. Si bien cada una de las entidades establece su propio proceso de compras, se presentan una serie de elementos comunes.

La primera actuación de las personas que afrontan la mejora de un proceso es llegar a un acuerdo sobre la visión general del mismo. Esta visión incluye una aproximación al objetivo del proceso y a su organización previa. De los trabajos realizados se ha fijado la siguiente visión general del proceso de compras.

- *Objetivo del proceso de compras:* el proceso de compras tiene como objetivo satisfacer las necesidades de bienes y servicios que tienen otros departamentos de una organización. Esos bienes, servicios o suministros pueden tener dos usuarios finales:
 - a) Los ciudadanos. En este caso, la Administración consigue esas necesidades. Por ejemplo, cuando un Ayuntamiento adquiere bancos, papeleras o todo tipo de mobiliario urbano para las calles o un parque público, o cuando un Ayuntamiento contrata la ejecución de una obra de urbanización de una avenida o de una piscina, las cuales serán después entregadas para el uso y el disfrute de los vecinos.
 - b) La propia Administración. En determinadas ocasiones, los bienes, los servicios o los suministros que se adquieren van a ir destinados a satisfacer las necesidades de la entidad local, por ejemplo cuando se contrata la adquisición de ordenadores para los servicios municipales, o los servicios de una empresa de apoyo en tareas administrativas por escasez de medios o recursos personales en la Administración.
- *Inicio del proceso:* el proceso de compras se inicia mediante una solicitud de un departamento o unidad interesada en la provisión de un bien o un servicio. Este departamento conoce las necesidades y/o las expectativas de los ciudadanos o de la propia organización, y debe satisfacerlas.
- *Desarrollo del proceso:* la solicitud es canalizada por el departamento responsable de la compra. En este sentido, se ha de distinguir entre aquellas organizaciones con un único departamento responsable de la gestión de compras y aquellas entidades que tienen descentralizada dicha función. En cualquiera de los casos, el departamento

especializado en la materia es quien desarrolla una solución para satisfacer esa necesidad de un bien o un servicio, busca potenciales proveedores y contribuye a la selección de la mejor oferta. Una fórmula que se está convirtiendo en habitual en las Administraciones Públicas españolas, con el fin de proporcionar mayor agilidad a su gestión, es la creación de organismos autónomos (entidades que gestionan un servicio público, se financian con presupuesto público, tienen personalidad jurídica propia y ajustan sus actividades al derecho privado).

- *Final del proceso*: el proceso de compras concluye con la entrega del bien o el servicio por el proveedor y la satisfacción de la necesidad del departamento que inició el proceso. En lógica correspondencia, la Administración efectúa el pago del precio convenido al proveedor.

La visión general debe ser consensuada, en términos generales, por todos los participantes en el proceso de compras, de modo que se identifique su naturaleza y funcionamiento. Los resultados de un proceso de mejora de su gestión dependerán, en buena medida, de la participación de las personas.

Con la participación de las personas que intervienen en la gestión de compras, comenzará a aflorar el conocimiento oculto que hay acerca del proceso, obteniéndose información útil relativa a la misión del proceso, su recorrido o las partes que intervienen y los trámites o las actuaciones que cada uno de ellos realiza.

A modo de ejemplo, el recuadro 5 recoge los distintos participantes y los trámites realizados en la gestión del proceso de compras. Esta información se obtuvo mediante la participación de las personas que se integraron en el equipo de procesos de la Sección de Contratación y Bienes de la Diputación de Soria.

Una vez recabada la información del proceso, es posible trazar su recorrido y representar un mapa preliminar, cuya figura se adelantaba en la ilustración 7, donde de forma gráfica se muestran los participantes en el proceso, las fases o las actividades secuenciales, de modo que se indica quién proporciona una entrada (inputs) y quién recibe la salida (outputs) de cada paso.

De la experiencia de la unidad de *staff* del Ayuntamiento de Elche, la representación de procesos, en colaboración con los responsables y participantes, es una de las tareas que se realizan en primer lugar a la hora de emprender un nuevo análisis y simplificación de los procesos.

Recuadro 5. Participantes y trámites vinculados al proceso de compras. Diputación de Soria

Propietario:	Jefatura del Órgano de gestión de compras	
proceso:		
Clientes:	Servicios que necesitan un bien o un servicio (Urbanismo, Vías y Obras, Deportes, Informática...)	
	Nombre	Productos o trámites posibles
	1. Servicios interesado en la contratación (Urbanismo, Servicios Sociales, Deportes, Medio Ambiente...)	1. Solicitud de contratación 2. Pliego de Prescripciones Técnicas 3. Informes selección / adjudicación
	2. Órgano de Gestión de Compras	4. Pliego cláusulas administrativas particulares 5. Informe Secretaría 6. Publicidad licitaciones 7. Selección empresas 8. Selección ofertas 9. Formalización contratos 10. Incidencias ejecución contratos
	3. Órganos Gestión Económica	11. Certificado existencia crédito 12. Fiscalización 13. Pagos proveedores
	4. Órgano de Contratación	14. Incoación y aprobación expediente 15. Adjudicación contrato
	5. Proveedores	16. Bienes o servicios

2.1.3. Seleccionar la fase o fases a evaluar del proceso

Una vez que el trabajo ha sido organizado y se ha constituido el equipo de procesos, hay que decidir sobre qué parte o partes del proceso se va a incidir. ¿Se va a actuar sobre todo el proceso de compras o se va a intervenir en determinados subprocesos del mismo?

El equipo de procesos o las personas encargadas de mejorar su gestión deberán delimitar el ámbito de actuación o fijar unas líneas de trabajo. Se puede afirmar que las posibles alternativas de actuación parten de las demandas de los interesados, la puesta en práctica de ideas propias o, por último, de la observación de mejores prácticas, bien en la misma organización o en el seno de otras entidades.

En el Ayuntamiento de Elche, el departamento de *staff* responsable del análisis y la simplificación de procesos, acomete sus actuaciones a demanda de las solicitudes que

otros departamentos realizan. En el caso concreto del proceso de compras, se planteó la creación del equipo de procesos para mejorar la gestión en las fases de tramitación interna de los documentos de pago a demanda de los usuarios del proceso. Posteriormente se introdujo la mejora en la comunicación a los proveedores sobre el estado del pago de sus facturas, a iniciativa de los departamentos de organización e informática y con la aceptación del departamento destinatario de la mejora.

En el Ayuntamiento de Talavera de la Reina, las líneas de actuación se seleccionaron a raíz de sugerencias generadas por los usuarios del sistema. Se encaminaron las actuaciones de mejora a diferentes subprocesos vinculados a la gestión de compras:

1. Constitución de garantías.
2. Normalización de pliegos.
3. Selección de contratistas.
4. Ejecución y control.
5. Factura y pago.

A diferencia de los casos anteriores, en la Diputación Provincial de Soria, la decisión de mejorar no parte de requerimientos o demandas de los clientes o de los participantes en el proceso de compras. La decisión de mejorar se basa en la iniciativa de las personas que integran la Sección de Contratación y Bienes y en el conocimiento de otras actuaciones de mejora basadas en los procesos. Es decir, la mejora de procesos surge de la puesta en práctica de ideas propias y de la observación de buenas prácticas. Tomada la decisión de mejorar los procesos, el sistema que se siguió para seleccionar la fase o las fases sobre las que actuar se realizó con la siguiente metodología:

1. Identificar los procesos de trabajo a partir de los procedimientos legales que los regulan. Dentro de las compras hay diferentes tipos de contratos (suministros, obras, consultorías, servicios) que se pueden tramitar por diferentes procedimientos (contrato menor, procedimiento abierto, procedimiento negociado sin publicidad).
2. Evaluar el número de procedimientos legales tramitados para determinar su importancia y dirigir la actuación de mejora sobre los servicios más demandados al departamento. El recuadro 6 refleja el número de expedientes tramitados por la Sección de Contratación de la Diputación Provincial de Soria por orden decreciente en función de las solicitudes formuladas.

Recuadro 6. Número de expedientes tramitados, 2003-2005.

Diputación Provincial de Soria

Expedientes	2003	2004	2005	2006
Consultoría asistencia y servicios	120	121	115	115
Suministros	54	53	48	46
Privados	6	3	4	5
Convenios	2	2	2	2
Obras	4	1	4	6
Gestión de servicios públicos	0	2	2	2
Administrativos especiales	1	0	0	0

Fuente: Sección de Contratación y Patrimonio de la Diputación Provincial de Soria.

3. Grado de simplicidad en su diseño. Partir de la evaluación, el análisis y la mejora de los procedimientos legales más simples hasta el diseño de los más complicados. En la gestión de compras se iría del contrato menor al procedimiento abierto. El 3 recoge el volumen de trabajo en la Diputación Provincial de Soria, que muestra la evolución de la tramitación del contrato menor, procedimiento legal más simple para gestionar la provisión de un bien o un servicio.

Recuadro 7. Evolución del volumen de contratos menores sobre el total de contratos

Año	Contratos menores	Total contratos	% Contratos menores
2001	69	92	75
2002	77	91	85
2003	145	174	83
2004	149	174	86
Media de los cuatro años en %			82

Fuente: Departamento de Contratación y Patrimonio de la Diputación Provincial de Soria.

4. Las actuaciones de mejora abarcarían el proceso desde su inicio, es decir, desde que un departamento tiene la necesidad de un bien o un servicio hasta que el contratista presenta la factura una vez prestado el servicio.

Siguiendo esta dinámica de selección, la Sección de Contratación de la Diputación Provincial de Soria inició la mejora de los procesos por el siguiente orden:

- 1) Contrato de consultoría, asistencia y servicios - contrato menor.
- 2) Contrato de suministros - contrato menor.
- 3) Contrato de consultoría, asistencia y servicios - procedimiento abierto.
- 4) Contrato de suministros - procedimiento abierto.
- 5) Contrato de consultoría, asistencia y servicios - procedimiento negociado sin publicidad.
- 6) Contrato de suministros - procedimiento negociado sin publicidad.

Al igual que ocurre con los integrantes del equipo de proceso, tampoco hay una receta que muestre las ventajas o los inconvenientes de actuar sobre un proceso íntegro o sobre diversos subprocesos. ¿Qué estrategia se puede seguir?

A la hora de acometer el análisis y la simplificación de procesos, y considerando que las propuestas planteadas están más próximas al concepto de *kaizen* o mejora continua que a la reingeniería planteada en el subapartado 3.2, las experiencias desarrolladas se han centrado en fijar prioridades de actuación. Es decir, tras la identificación de todas las fases y actividades vinculadas al proceso de gestión de compras, el equipo fija la prioridad de análisis. De este modo, la mejora del proceso es entendida como un ensamblaje evolutivo de los cambios realizados, lo que requiere una correcta planificación y asignación de responsabilidades de las acciones a acometer.

No obstante, emprender el análisis y la simplificación de procesos bajo esta óptica implica asumir importantes riesgos pues tras el establecimiento de las prioridades y la resolución de aquellos problemas más acuciantes, puede abandonarse el proyecto global de cambio, convirtiéndose en una mera declaración de intenciones el plan de trabajo definido por el equipo. Comentarios del tipo “... ¿ahora te das cuenta de eso?... ¡Si me hubieran hecho caso hace años!” son comunes en las organizaciones que son conscientes de los problemas existentes pero no asignan los medios, los recursos y las técnicas necesarias para su resolución.

Impulsar proyectos globales de reingeniería para el proceso de compras (gestión íntegra con una solución tecnológica, reducción del ciclo de tramitación, cumplimiento del procedimiento legalmente establecido, utilización del correo electrónico, introducción de certificados digitales, subastas electrónicas, etc.), es una tarea encomiable que ninguna entidad que aborde sus primeros pasos en el análisis y la mejora de procesos puede acometer. Además de la necesidad de contar con una gran cantidad de recursos y de un apoyo constante y explícito, la reingeniería del proceso de compras puede suponer la interpretación por parte de los empleados de que el trabajo se duplica, la sustitución del sistema anterior por el nuevo no es inmediata y en ocasiones requiere mantener ambos sistemas en paralelo. Estas situaciones se presentan con asiduidad en proyectos globales de mejora de procesos.

Ahora tengo el doble de trabajo. Antes sólo tenía que escribir en las fichas y cumplimentaba los impresos correspondientes. Ahora tengo que seguir haciendo eso y además teclear en el ordenador la misma información.

Respecto al plazo temporal, acometer la mejora de forma secuenciada tiene la ventaja de que se van obteniendo resultados en el corto plazo, pero no de forma generalizada, sino en aquellas fases en las que se ha emprendido la simplificación. Impulsar el cambio de forma global supone renunciar a los resultados en el corto plazo si bien implica la generalización de las mejoras a todas las fases del proceso. Optar por una mejora global

o una secuencial depende de los recursos con los que cuente la organización y la voluntad, el apoyo y el convencimiento de los máximos responsables de la entidad.

En esta línea de trabajo, la Sección de Contratación de la Diputación Provincial de Soria mejoró globalmente el proceso de gestión de compras centrando los avances en una primera etapa en la Sección de Contratación. Se normalizaron los procedimientos más demandados, se implementaron en una solución tecnológica para la gestión de procesos documentales de trabajo y se aseguró el cumplimiento formal de la legalidad. Una vez implantada la solución en la gestión de la Sección de Contratación, ésta se ha ido extendiendo, siempre por orden de sencillez, a la Mesa de Contratación (órgano técnico colegiado de asistencia en la contratación), al presidente de la Corporación (órgano de contratación) y a la Intervención.

Actualmente se trabaja para incluir a los departamentos —clientes de la Sección— en el proceso de mejora. Si bien teóricamente, deberían haber sido los primeros en ser atendidos por las actuaciones de mejora, la complejidad y la falta de apoyos y recursos ha obligado a retrasar su inclusión en el proceso de mejora de la gestión de compras.

Siempre que sea posible, debe incluirse a los departamentos finalistas —clientes de la Sección o la Unidad de Contratación— al principio del proyecto de análisis y simplificación de procesos. Si no participan estos departamentos en la parte correspondiente del proceso, al menos deben ser consultados para saber cuáles son sus prioridades a la hora de abordar las mejoras. La consulta a los clientes es la base de las medidas que se proponen en cualquier plan de mejora.

En el Ayuntamiento de Elche, tras el diagnóstico de la situación inicial, se emprendió un proyecto de revisión de procesos de modo secuencial, centrando la mejora en aquellos subprocesos que mayores oportunidades presentaban. En esta actuación se pueden distinguir tres momentos: la mejora de la gestión interna, la mejora de comunicación a los proveedores y la “industrialización” de la mejora de la gestión interna en otros procedimientos similares.

El Ayuntamiento de Talavera de la Reina también acometió el cambio de forma escalonada e impulsó el análisis en aquellas fases donde se observaban ineficiencias que afectan al recorrido de todo el proceso. Estas disfunciones fueron detectadas en primer lugar en el subproceso de constitución de garantías, subproceso en el que se aportan los documentos necesarios y se someten a la supervisión en los distintos departamentos.

2.1.4. Recoger datos internos del funcionamiento del proceso

El físico matemático William Thomson (Lord Kelvin) fue quien propuso en 1891 el famoso aforismo físico-matemático que establece:

- *Lo que no se define, no se puede medir.*
- *Lo que no se mide, no se puede mejorar.*
- *Lo que no se mejora, se degrada siempre.*

La medición es un concepto intrínseco al análisis y la mejora de cualquier proceso. Bajo este principio, es fundamental conocer datos básicos referidos al proceso. En los procesos de mejora continua, la introducción de sistemas de medida o cuadros de mando que permitan conocer la situación y la evolución del proceso es un elemento fundamental. De la experiencia comparada de las tres entidades se pueden señalar los principales problemas encontrados a la hora de recopilar datos internos del funcionamiento del proceso:

1. Las tareas del día a día impiden que este seguimiento se realice de manera habitual y sistemática.
2. Se han detectado casos donde aparentemente no existen datos para el análisis, cuando realmente lo que no existía eran los sistemas de medida.
3. En otros casos, los departamentos que requerían los datos para el análisis no tenían acceso a los mismos (problema del “poder de la información”).
4. Cuando se realiza por primera vez una evaluación de un proceso, la información de la gestión que se posee suele ser muy escasa y la obtención de datos, normalmente gestionados de una forma primaria (en hojas de control, en archivos de procesadores de texto) es una labor larga y tediosa.

El análisis y la simplificación de los procesos deben contribuir a romper estas resistencias y barreras al cambio que frecuentemente se presentan en las organizaciones.

Las mediciones habituales que se suelen utilizar para medir el funcionamiento interno de los procesos hacen referencia a valores cuantitativos, como son los plazos de tramitación, el volumen de trabajo o el número de usuarios o proveedores. Asimismo, suelen establecerse indicadores del estilo verdadero-falso o de carácter cualitativo (por ejemplo, la observancia sobre el nivel de cumplimiento de la legalidad). El lector dispone de varios documentos de referencia en Internet para la construcción de un sistema de indicadores, entre los que cabe destacar “Propuesta de Indicadores Básicos de Gestión de Servicios Públicos Locales”¹⁰ y “Cuadro de Mando Integral para los Ayuntamientos de menos de 50.000 habitantes”¹¹.

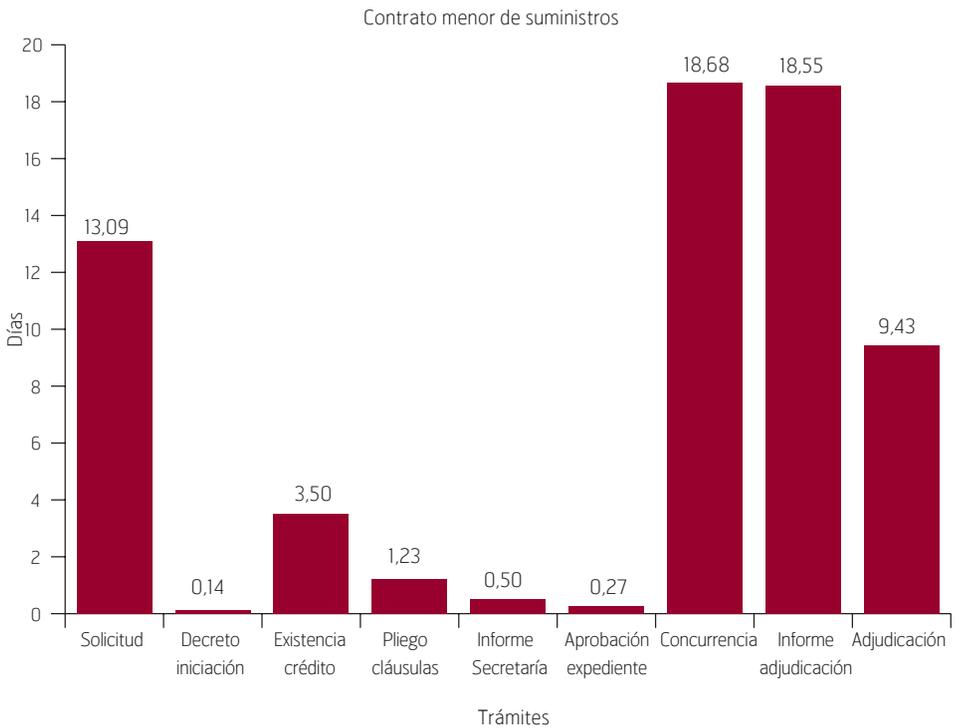
10. “Propuesta de Indicadores Básicos de Gestión de Servicios Públicos Locales”. Meritxell Batet, Josep Maria Carreras, Antoni Mora, Joan Ramon Pastor. Fundació Carles Pi i Sunyer. <http://www.pisunyer.org/pdf/Documents%2023.pdf> (página visitada el 5 de agosto de 2006).

11. “Cuadro de Mando Integral para los Ayuntamientos de menos de 50.000 habitantes”. Consejería de Gobernación. Dirección General de Administración local. Junta de Andalucía.

Para establecer el rendimiento de la gestión del proceso de compras, el equipo de procesos de la Diputación Provincial de Soria midió, en relación con los procedimientos seleccionados para su evaluación, análisis y mejora, los siguientes indicadores:

1. El tiempo de espera de las solicitudes antes de iniciarse su tramitación.
2. El tiempo que va desde el inicio hasta que se entrega el bien o servicio

Ilustración 8. Evaluación del tiempo de cumplimentación de los trámites del procedimiento legal de contrato menor. Diputación Provincial de Soria



- El cumplimiento de los trámites establecidos en el procedimiento legal de contratación.

Recuadro 8. Cumplimiento de los trámites establecidos en el procedimiento legal de contratación. Diputación Provincial de Soria

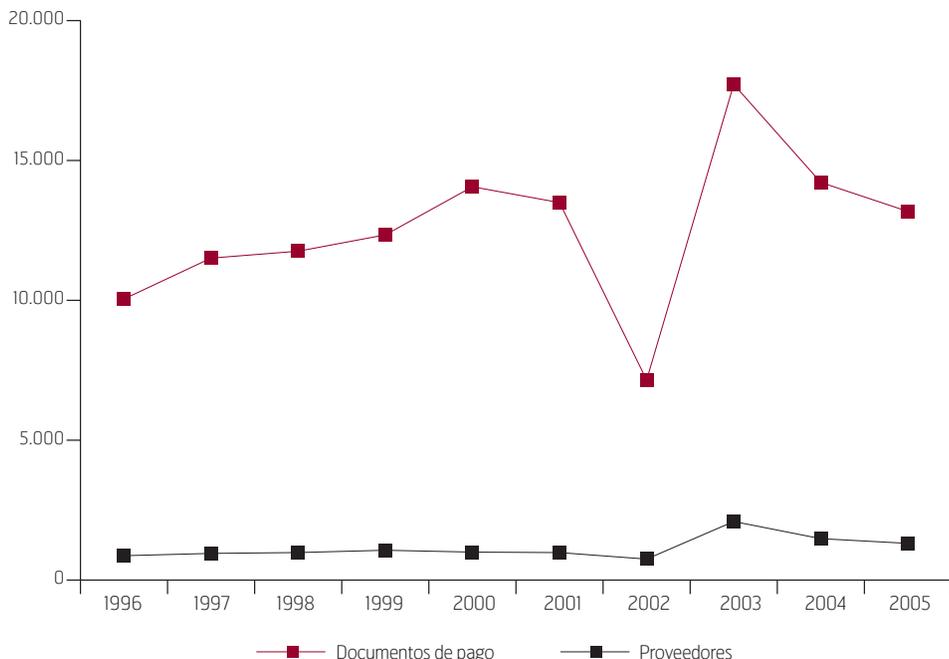
Pasos	Trámite	Precepto legal	Se cumple
Manifiesta una necesidad de un bien o un servicio	Solicitud de contratación	Art. 51 y 52 TRLCAP	Sí
	Prescripciones técnicas	Art 68 y 69 RD 1098/2001	
Da luz verde	Decreto de incoación Notificar decreto	Art. 69 LRJAP y PAC Art. 165 del ROF	Sí
Hay dinero	Certificado de existencia de crédito	Art. 11 y 67 del TRLCAP Art. 67 y 138 del RD 1098/2001	Sí
Desarrolla una solución	Pliego de cláusulas administrativas	Art. 48 y 49 del TRLCAP	Sí
	Informe de secretaría	Art. 67 del RD 1098/2001	
Aprueba la solución y asigna dinero	Decreto aprobando el expediente de contratación, el gasto y disponiendo el procedimiento de adjudicación	Art. 67 y 69 del TRLCAP	Sí
	Notificaciones de decreto	Art. 184 y 185 TRLRHL	
Búsqueda de proveedores	Remisión de invitaciones	Art. 11.1, 73 y 92 del TRLCAP	Sí
Propuesta del mejor proveedor	Informe de adjudicación	Art. 81, 82 y 89 del TRLCAP	Sí
Cumplimiento de obligaciones tributarias y de seguridad social	Certificado de agencia tributaria	Art. 20 TRLCAP	No
	Certificado de TGSS	Art. 13 y 14 RD 1098/2001	
Selecciona al mejor proveedor	Decreto de adjudicación	Art. 53 y 93 del TRLCAP	Sí
	Notificaciones de adjudicación	Art. 34k y f de la LBRL Art. 185 TRLRHL	
Recibe el bien o el servicio	Conformidad al bien o al servicio	Art. 110 y 185 del TRLCAP Art. 72 g) del RD 1098/2001	Sí
	Diligencia remitiendo factura a intervención para su pago	Art. 99 y 186 del TRLCAP Art. 186 del TRLRHL	
Archivo expediente	Diligencia archivo de expediente contratación	Art. 179 del ROF	Sí
TOTAL TRÁMITES	18		
NIVEL DE CUMPLIMIENTO	88,89%		

Dirección General de Administración local. Junta de Andalucía.

En el Ayuntamiento de Elche recogieron los datos internos del proceso en su recorrido, no atendiendo a datos significativos sobre magnitudes. Los participantes en el equipo de análisis, principalmente los responsables del proceso, manifestaron la necesidad de incrementar el conocimiento no sobre el volumen tramitado de expedientes, sino sobre la cuantificación económica de las facturas y las peticiones en trámite, con el objeto de poder anticipar el flujo de trabajo y las disponibilidades de tesorería. No obstante, los datos disponibles previos a la mejora mostraban la necesidad de acometer

cambios en el proceso, ante las duplicidades que se producían en el recorrido del proceso, principalmente en la transcripción y el mecanografiado de documentos y el número de desplazamientos entre departamentos que experimentaba el papel.

Ilustración 9. Evolución en el número de documentos de pago y proveedores en el periodo 1996-2005 Ayuntamiento de Elche



La recopilación de estos datos está directamente relacionada con los procesos vinculados a la gestión de compras seleccionados por el Ayuntamiento de Elche: la tramitación interna y la información a los proveedores sobre la situación de sus documentos de pago.

2.1.5. Hablar con los participantes y determinar sus requerimientos en el proceso de compras

En esta fase se pretende que, una vez recopilados los datos del funcionamiento interno de los procesos, el equipo de procesos o las personas responsables de la mejora hablen con los clientes y participantes del proceso de gestión de compras y escuchen sus necesidades y expectativas en relación con el funcionamiento del mismo.

En este sentido cabe recordar que los sistemas de gestión de calidad, por ejemplo CAF, recomiendan, para asegurar la excelencia en la gestión de los procesos, que se “involucre a los empleados y a los interesados externos en el diseño y el desarrollo

de procesos clave” (criterio 5, subcriterio 1) y que “los servicios y los productos que se desarrollan y prestan lo sean con la participación de los clientes / ciudadanos” (criterio 5, subcriterio 2).

Dentro del esquema metodológico apuntado, esta fase puede ser pospuesta a la etapa de análisis y establecimiento de soluciones o bien ser obviada si todos los participantes forman parte del equipo de trabajo. No obstante, es altamente recomendable que se consulte a los clientes del proceso ya desde el momento de la identificación de los problemas. En el caso de posponer esta fase a la etapa de análisis y propuesta de soluciones una vez que el plan de mejora ha sido elaborado, los miembros del equipo deben asegurarse con los participantes del proceso que los cambios propuestos cumplen con sus requisitos. Se trata de una fase de negociación que depende de la cultura organizativa de la entidad. El inconveniente de posponer esta fase es que el equipo de mejora desarrolle propuestas de cambio que diverjan o, incluso, sean contrarias a los requerimientos de los usuarios y los participantes.

Hablar con los clientes y los participantes del proceso de compras facilitará información valiosa al equipo de mejora para comprender el funcionamiento del proceso. Respecto al modo de entablar la comunicación con usuarios y participantes se pueden utilizar distintas técnicas: encuestas normalizadas por correo electrónico o tradicional, entrevistas personales, entrevistas telefónicas o grupos de discusión.

El recuadro 9 muestra los recursos personales que destina cada una de estas entidades locales a la gestión del proceso de compras. Éste es el grupo de los participantes en el proceso.

Recuadro 9. Recursos personales destinados por cada entidad local

	Diputación Provincial de Soria	Ayuntamiento de Talavera de la Reina	Ayuntamiento de Elche
Deportes	1	2	2
Servicios sociales	6 centrales y 23 periféricos	2	4
Urbanismo	2/3	3	4
Medio ambiente	2	2	2
Coordinación residencias	1 central y 6 periféricos	-	-
Informática	2/3	1	1
Vías y obras	1	1	3
Área económica		3	8
Administración general		3	7
Total	Entre 44 y 46	17	31

En el Ayuntamiento de Elche, la propuesta inicial es planteada por los técnicos de organización y calidad, que esbozan una posible solución a los responsables del proceso y posteriormente a los participantes. Esta propuesta inicial se fue adaptando a los requerimientos de los distintos agentes participantes tras el establecimiento de reuniones de

trabajo que, por regla general, se constituían con carácter semanal y de aproximadamente una hora de duración.

La participación de los usuarios en el Ayuntamiento de Elche se ha llevado a cabo en dos momentos: durante la fase de evaluación, con la participación de algún representante de los usuarios finales, y durante la fase de implantación de la mejora, con la participación de todos los usuarios finales en sesiones que conjugaban el carácter formativo con la detección de posibles mejoras a la aplicación informática propuesta.

En la Diputación Provincial de Soria, la primera fase de mejora del proceso de compras se hizo por la Sección de Contratación y Bienes. Su personal evaluó los procesos, analizó los problemas y diseñó soluciones que fueron implantadas con la participación del Departamento de Informática. En la segunda fase de mejora de la gestión del proceso de compras se consultará a los participantes y se escuchará sus requerimientos, como paso previo al diseño de nuevas soluciones de mejora.

En el Ayuntamiento de Talavera de la Reina, la participación de los usuarios se limitó en un principio al sistema de sugerencias de los usuarios sobre el proceso analizado, pero no se lleva a cabo una retroalimentación en forma de reuniones que permitieran cotejar que las soluciones propuestas y los cambios introducidos estaban alineadas con las sugerencias recibidas.

A modo de ejemplo, en la Diputación Provincial de Soria, los miembros del equipo han hablado con los siguientes participantes en el proceso:

1. Servicios que necesitan bienes o servicios (servicios sociales, vías y obras, medio ambiente, urbanismo, deportes, informática, etc.).
2. Sección de Contratación y Bienes.
3. Órganos de gestión económica: intervención-tesorería.
4. Secretaría general.

En una fase posterior, se mantendrán conversaciones con el órgano de contratación y con los proveedores. Para este diálogo se hizo uso de encuestas personales que el director del equipo de procesos realizó individualmente a cada participante.

Las preguntas formuladas, preguntas que se consideran genéricas para investigar cualquier proceso de trabajo, y los ejemplos de la información facilitada por los clientes del proceso de compras se presentan en el Anexo I. La información que se requiere para investigar la organización y el funcionamiento de un proceso hace referencia a:

1. Las actividades que se llevan a cabo en cada paso.
2. Los departamentos que llevan a cabo las actividades de cada paso.
3. Las personas que trabajan para llevar a cabo las actividades.
4. Las aportaciones que se necesitan para completar cada paso.

5. Los departamentos que proporcionan estas aportaciones.
6. Los trámites que proporciona este paso.
7. Los departamentos que reciben los trámites.
8. La forma de medir las aportaciones, las actividades y los productos.
9. Los sistemas que se utilizan para llevar a cabo estos pasos.
10. Los sistemas de control que existen.
11. Los problemas típicos de los sistemas de control.
11. Posibles sugerencias para mejorar el rendimiento de los sistemas de control.

De la experiencia en las tres entidades locales se desprende que no hay un modo único de afrontar las conversaciones con los usuarios y los clientes para determinar los requerimientos y las necesidades de cada uno de ellos. En la Diputación Provincial de Soria, el responsable de llevar a cabo esta fase es el propio director del equipo de procesos, mediante una encuesta individual y atendiendo a los doce puntos anteriores. En el Ayuntamiento de Elche, dichas cuestiones se tratan conjuntamente y no de forma sistemática con los participantes en sesiones de trabajo, trasladando las distintas observaciones al mapa de procesos resultante.

En la medida de lo posible se recomienda consultar a los participantes y los clientes del proceso desde el momento en que se identifican los problemas. A estos actores también habría que incluirlos en las propuestas de mejora. En cualquier caso, es altamente recomendable que se retroalimente a los consultados con información acerca de cuál ha sido el resultado de la consulta, qué se ha incluido en la mejora y qué no se ha incorporado. Este proceso de retroalimentación imprime mayor credibilidad al proceso de consulta.

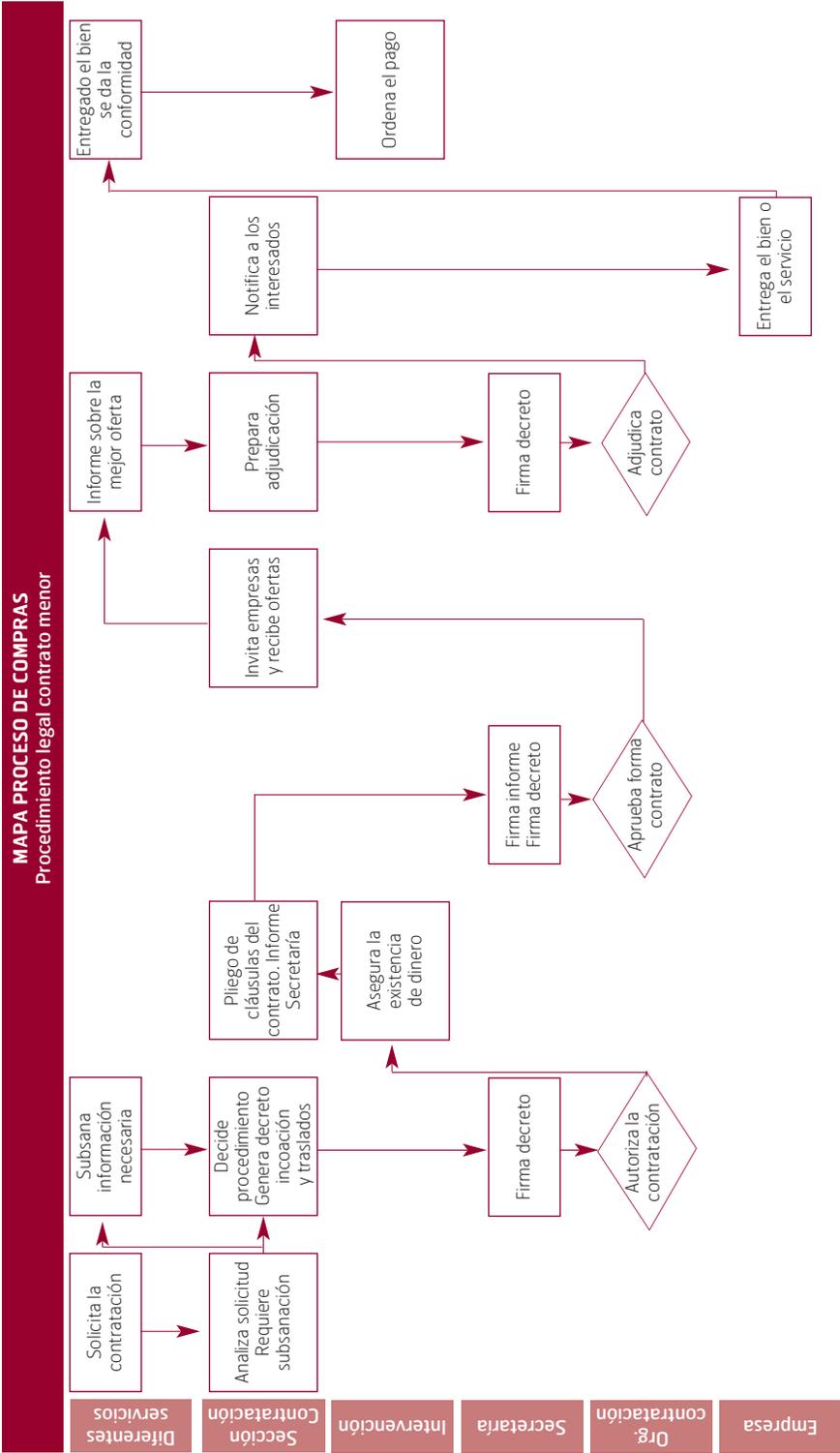
2.1.6. Trazar los mapas de cada proceso y los diagramas de flujo

Después de recabar la información del funcionamiento real del proceso, el equipo de mejora debe trazar un mapa del mismo en el que, de una manera gráfica, se refleje cómo funciona el proceso. Si bien se trata de una fase constructiva y creativa, el plasmar de forma sintética las ideas y las aportaciones surgidas de las fases anteriores, se convierte en una tarea minuciosa y que requiere capacidad de concentración y síntesis de la persona que asuma esta labor.

Sin menoscabo de las fases antecedentes y de la recopilación de información llevada a cabo, trazar los mapas de proceso supone, para aquellas entidades que no han acometido con anterioridad el análisis y la simplificación, un primer y novedoso logro, al integrar en un documento resumido el conocimiento de toda una organización respecto a la forma de hacer las cosas y la secuencia de actividades.

El mapa del proceso trazado inicialmente para definir la visión general del proceso puede ser completado aportando la información que se ha obtenido relativa a los pasos, las partes que intervienen, las actividades que realizan, etc.

Ilustración 10. Procedimiento legal contrato menor. Diputación Provincial de Soria



Una vez que se ha recogido toda la información, se pueden empezar a trazar los diagramas de flujo para describir el recorrido actual del proceso. Dentro de cada paso o pasos, el diagrama de flujo nos muestra de una forma secuencial el movimiento de la información.

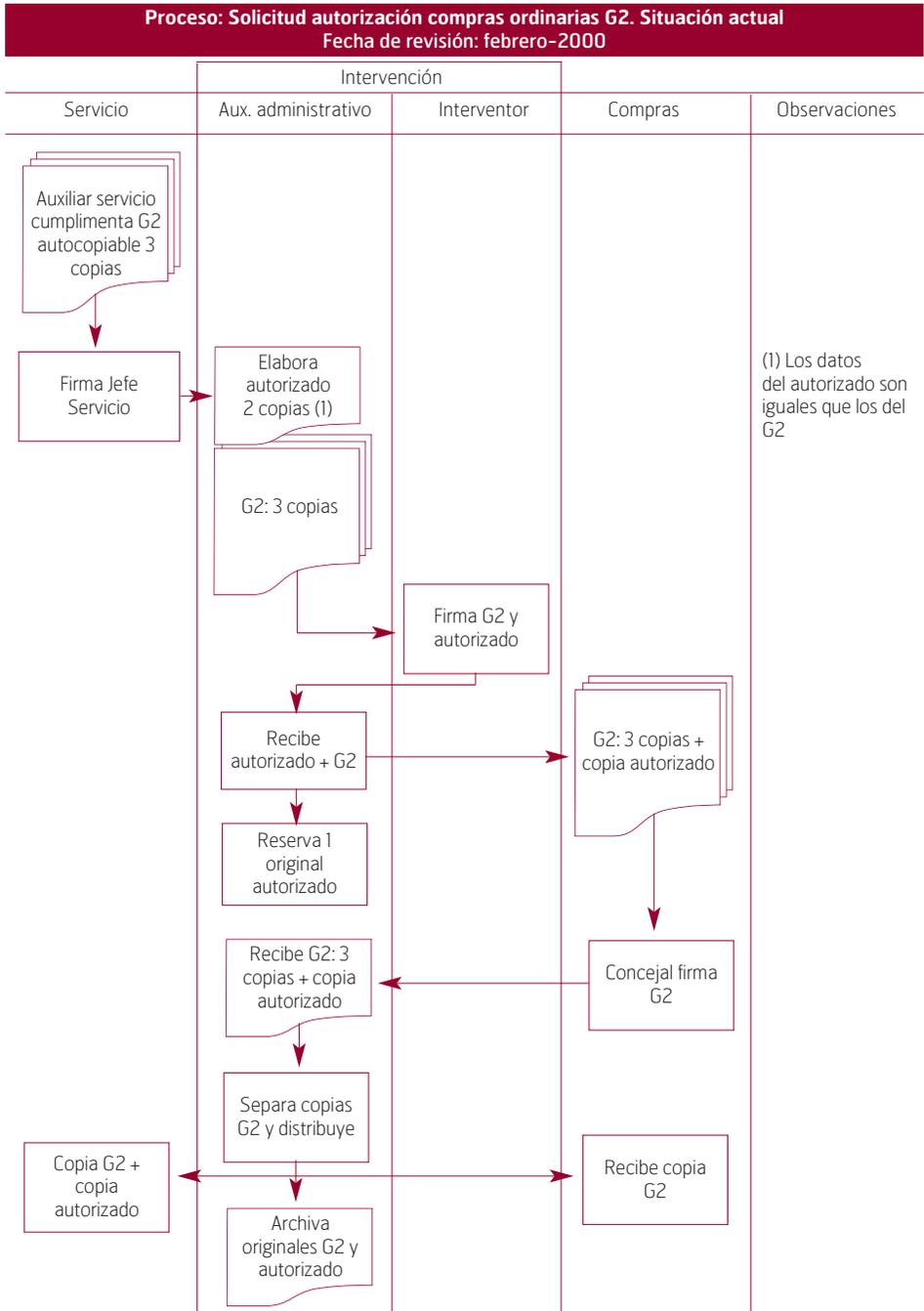
En la Diputación Provincial de Soria, como resultado del proceso de evaluación, se trazó el mapa del proceso de compras en el procedimiento legal de contrato menor recogido en la Ilustración 10. Partiendo del mapa preliminar acordado, la visión general del proceso se completó con la información obtenida sobre los pasos, las actividades y los trámites por paso.

En el Ayuntamiento de Elche, la elaboración de los mapas de procesos se convierte en una de las fases más significativas. Esta tarea fue asumida básicamente por los técnicos de la unidad de *staff* responsable de la organización, una vez recabada la información necesaria facilitada por los distintos responsables y participantes del proceso. Esta representación se realiza de forma incremental, es decir, la primera representación suele ser muy simple y esquemática, sin entrar al detalle de los distintos pasos (ver ilustración 7). Una vez confirmada por el resto de participantes del equipo que la imagen responde a la realidad, se profundiza en cada uno de los distintos pasos. Es decir, la primera representación establece el orden secuencial de los distintos subprocesos que conforman el proceso general. Las representaciones siguientes recorren los distintos subprocesos, de forma que ello contribuya a identificar problemas y a corroborar progresivamente dónde se encuentran los principales estrangulamientos del proceso.

Las siglas G2, G3, que aparecen en las ilustraciones y recuadros referidos al Ayuntamiento de Elche, hacen referencia al documento en papel autocopiativo a partir del cual se iniciaba la solicitud de compras ordinarias (aquellas por un importe máximo establecido) y que era cumplimentado manualmente o mecanografiado en máquina de escribir. El principal problema asociado a los distintos subprocesos eran las duplicidades en el mecanografiado de documentos y los excesivos movimientos de papel de un departamento a otro del Ayuntamiento. Cada mapa recoge el nombre del subproceso al que hace referencia, los distintos participantes, la fecha de revisión del proceso, el carácter del proceso (situación actual, en este caso, o situación propuesta, en el momento de realizar el plan de mejora) y un apartado de notas para destacar las observaciones respecto a los pasos representados.

Los mapas del subproceso de constitución de las garantías del Ayuntamiento de Talavera de la Reina se presentan más abajo en la ilustración 13 e ilustración 14.

Ilustración 11. Situación previa del subproceso autorización compras ordinarias G2. Ayuntamiento de Elche



Notas: El sistema actual presenta oportunidades de mejora en cuanto a: evitar duplicidades en la elaboración de documentos y movimientos de papel.

Cada entidad ha representado de una forma distinta la información obtenida, manifestándose en los tres casos como recomendable que los mapas de proceso vayan acompañados por otros documentos explicativos. La representación no es, por tanto, única, pero todos los ejemplos siguen unas pautas comunes, introducidas anteriormente. Respecto a la documentación complementaria, en las tres entidades analizadas se acompañan los mapas de proceso de una tabla resumen explicativa de los distintos documentos necesarios para su tramitación, la información que precisan para realizar su trabajo, los sistemas operativos que están usando, los problemas relativos al paso, etcétera.

Recuadro 10. Extracto de convocatoria de reunión. Ayuntamiento de Elche

Organización y Recursos Humanos	
Fecha reunión:	13/06/2000
Asistentes:	<ul style="list-style-type: none"> • Área Económica • Compras • Organización, RR.HH. y Calidad
Objetivos:	<ul style="list-style-type: none"> • Revisar procedimientos actuales: <ul style="list-style-type: none"> - G2 Solicitud de autorización para compras ordinarias de tramitación simplificada - G3 Propuesta DOP/Op • Disminuir el volumen de papel trasladado entre departamentos • Evitar duplicidades en la elaboración de documentos • Seguimiento de expedientes en línea

2.1.7. Calificar el proceso

Una vez el equipo ha trazado el mapa del proceso y los diagramas de flujo y se tienen todos los datos de su desarrollo, se pasa a la fase de calificar el proceso. Si bien es el objetivo de la presente guía orientar sobre la gestión de los procesos, mostrando todas y cada una de las fases que implicaría la secuencia racional de mejora de un proceso, hay que decir que no todas estas fases han sido puestas en práctica por las entidades objeto del estudio.

Es normal, cuando se realiza por primera vez una evaluación de un proceso de trabajo, calificar la gestión de un proceso de trabajo como crítico. La descoordinación, la falta de organización de las partes que intervienen en él o la falta de medios adecuados para su gestión suelen originar duplicidades, errores, tiempos de tramitación inaceptables, deficiente nivel de cumplimiento del procedimiento legal, desconocimiento y dificultad en la cumplimentación de trámites. La metodología de mejora de procesos prescribe que sean los clientes del proceso de compras los que manifiesten cuáles serían las características ideales del proceso, qué características son las más importantes y cómo valoran el nivel actual de rendimiento.

En la Diputación Provincial de Soria se está iniciando un nuevo análisis y simplificación de la gestión del proceso de compras. Para ello, se ha desarrollado una tormenta de ideas entre clientes seleccionados por la Sección de Contratación y Bienes, de modo que aporten su visión ideal del proceso y sus principales características. Las principales aportaciones realizadas son las siguientes:

1. Puntual, que tenga un plazo más reducido y se cumpla.
2. Fácil de tramitar.
3. Con pocos papeles.
4. Que se pueda acceder a la información.
5. Que la información que se facilite sea relevante para la gestión.
6. Que se cumpla la ley.
7. Que se consigan los mejores bienes al mejor precio.
8. Que sea fácil de hacer.

De estas ideas, el equipo de procesos acordó que las principales características que debía cumplir el proceso de gestión de compras eran su puntualidad, el cumplimiento de la legalidad, el ser eficaz mejorando la relación calidad/precio y, por último, su comodidad, entendida como la facilidad de uso para sus destinatarios. La selección de las mejoras prioritarias puede seguir numerosos sistemas establecidos en los manuales de gestión de la calidad como matrices de prioridades o similares. En muchos casos, los participantes del equipo de mejora votan sobre la importancia de las mejoras.

Obtenidas las posibles características, serían los clientes quienes deberían priorizar qué aspectos son los más importantes, establecer los indicadores para medir su rendimiento y calificar su nivel actual de funcionamiento. El equipo de procesos debería hablar con los participantes y facilitarles los datos de la evaluación de una forma clara y sencilla para que puedan valorar la gestión del proceso. Se acompaña la ficha de evaluación de un proceso:

Recuadro 11. Ficha de evaluación del proceso de compras. Diputación Provincial de Soria

Evaluación participantes				
Proceso Procedimiento legal Participante	Compras Contrato menor			
Características	Medición	Importancia	Rendimiento	Prioridad mejora
Puntualidad	Tiempo tramitación			
Legalidad	Nº trámites legales			
Facilidad y comodidad	Nº solicitudes subsanación			
Información precisa	Nº solicitudes información			
Promedio				

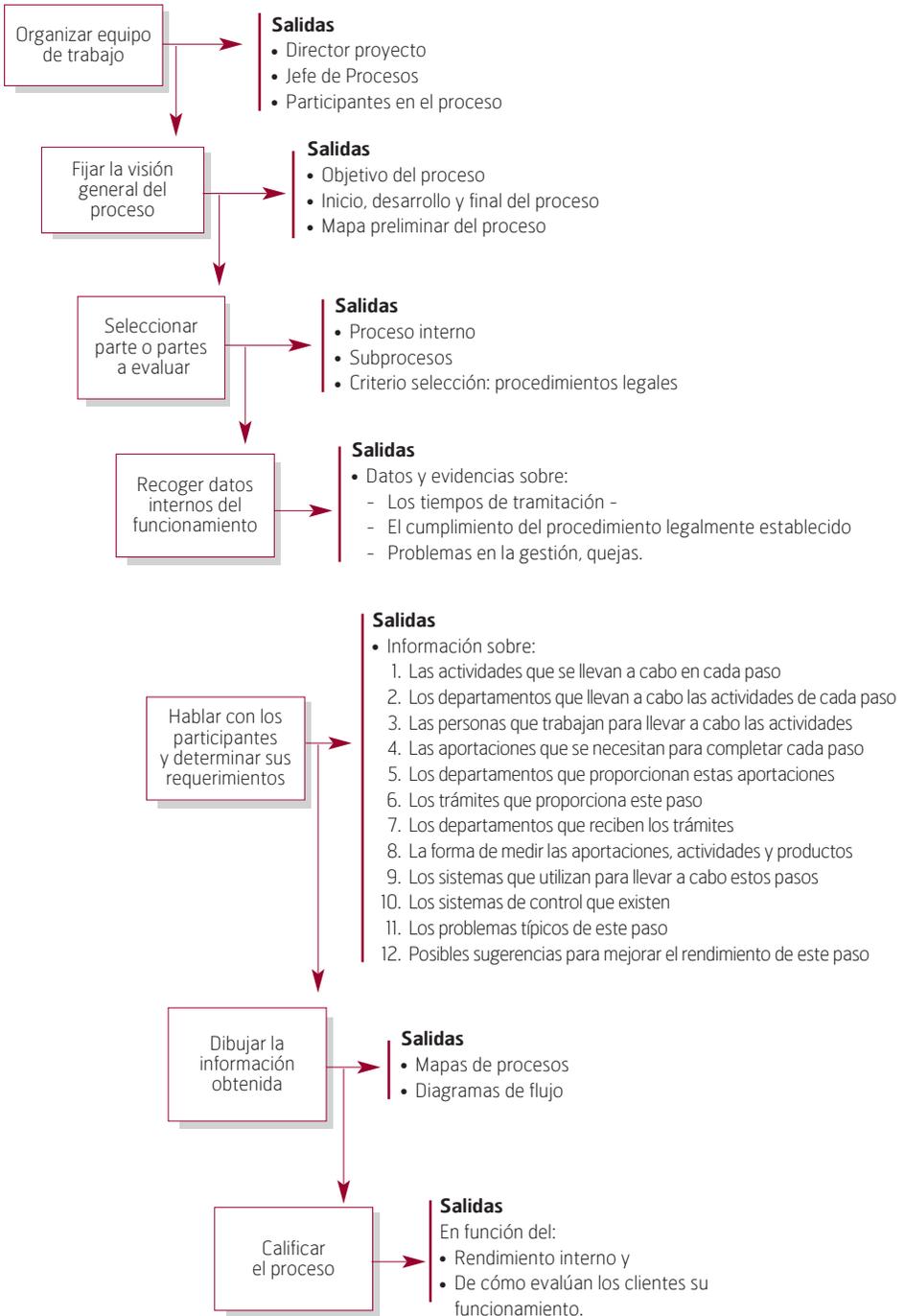
Una vez que se evalúa la gestión del proceso, se debería analizar la información obtenida y calificar el proceso. La calificación de un proceso es el último paso previo a la búsqueda de posibles soluciones. Es necesario darle una nota al estado presente de la gestión para fijar un punto de referencia para sucesivas actuaciones de mejora.

Como anteriormente se ha expuesto, ninguna de las entidades ha profundizado en el análisis y la simplificación de la gestión de su proceso de compras al nivel de permitir que los participantes califiquen el funcionamiento del mismo. A sabiendas de que los resultados de la gestión relativos al nivel de cumplimiento de la legalidad, los ciclos de tramitación, la comodidad y la eficacia eran críticos, se ha prescindido de realizar la calificación, en aras de invertir los esfuerzos en el análisis y en el diseño de soluciones de mejora.

La Ilustración 12 aporta una guía resumen a modo de recetario de las distintas fases que completan la etapa de evaluación. Como se ha apuntado en varias ocasiones, las entidades objeto de estudio han hecho uso de aquellas que, por razones de tiempo o recursos, consideraban más adecuadas en el análisis y la simplificación de sus procesos.

Ilustración 12. Secuencia de fases para la evaluación de procesos

Evaluación gestión de procesos



2.2. Análisis de las causas y las soluciones alternativas de mejora

Una vez superadas las fases lógicas que integran una evaluación profunda del funcionamiento de la gestión del proceso de compras, es necesario detenerse para reflexionar y pensar qué se puede hacer para perfeccionar su gestión. El análisis del proceso utiliza los datos recogidos en la evaluación para valorar y desarrollar planes y acciones que mejoren la gestión, los resultados y la eficiencia del mismo. Será necesario meditar sobre los problemas encontrados, buscar soluciones adecuadas, atendiendo a los recursos disponibles, e implantarlas.

Cuando se realiza una evaluación profunda de la gestión de un proceso o subproceso, es normal encontrar múltiples áreas de mejora, siendo necesario, por tanto, seleccionar y priorizar las áreas de mejora “clave” sobre las que se va actuar según el tiempo, los recursos y los apoyos disponibles.

Las entidades aquí analizadas, tras la etapa de evaluación, emprendieron la reflexión sobre las causas de los principales problemas e iniciaron el planteamiento de las distintas alternativas para mejorar el rendimiento de la gestión del proceso.

En este sentido, es recomendable que el director del equipo, o la persona que asuma esta responsabilidad, tenga conocimiento sobre las siguientes materias, de modo que sirva de guía al resto del equipo:

1. Técnicas de identificación y definición de los problemas.
2. Metodología para detectar las causas.
3. El proceso de búsqueda de soluciones.
4. Estudio de las distintas alternativas.
5. Creatividad y desactivación de bloqueos en el equipo.
6. Técnicas para encontrar soluciones y valoración de las mismas.
7. Encauzar el proceso de toma de decisiones.
8. Anatomía y premisas de la decisión.
9. Psicología de la decisión y motivación.
10. El proceso de la decisión: objetivos, alternativas, estrategias, acciones y seguimiento.
11. Errores más habituales en la toma de decisiones.

Asimismo, para un análisis minucioso del funcionamiento de los procesos, se pueden utilizar diversas herramientas como la tormenta de ideas, los diagramas de causa-efecto, los diagramas de flujo y el diagrama de Pareto, entre otras. La decisión sobre qué herramientas utilizar dependerá de factores muy variables, como el conocimiento sobre su utilización, el tiempo y el propio resultado de la evaluación. Por regla general, la etapa de análisis tendrá una duración más o menos prolongada, en función del interés y trabajo avanzado en la etapa de evaluación, es decir, cuanto mejor sea la evaluación

realizada, mayores serán los elementos de información de los que dispone el equipo de procesos para su análisis y simplificación.

En esta línea, las experiencias contrastadas destacan que la mejora de la gestión está directamente vinculada a la profundidad y la seriedad del análisis de la información obtenida en la evaluación. Un análisis profundo ayudará a identificar las causas del mal rendimiento (oportunidad de eliminar defectos) y las distintas opciones para mejorar la eficiencia (oportunidad de reducir los plazos, de cumplir plazos ciertos y determinados, de cumplir el procedimiento legalmente establecido, de eliminar pasos y documentos que no aporten valor añadido, de utilizar las nuevas tecnologías de la comunicación, etc.).

Además de los conocimientos necesarios para llevar a cabo esta fase del ciclo de mejora continua, la fase de análisis de problemas y de soluciones supondría los siguientes pasos secuenciales: establecer áreas de mejora, desarrollar soluciones, conseguir acuerdos y determinar los objetivos de mejora.



Una vez más, la secuencia de estos pasos es orientativa y la presencia o ausencia de alguna de ellos depende del propio equipo de procesos, de la urgencia del proyecto y los medios disponibles.

2.2.1. Establecer áreas de mejora

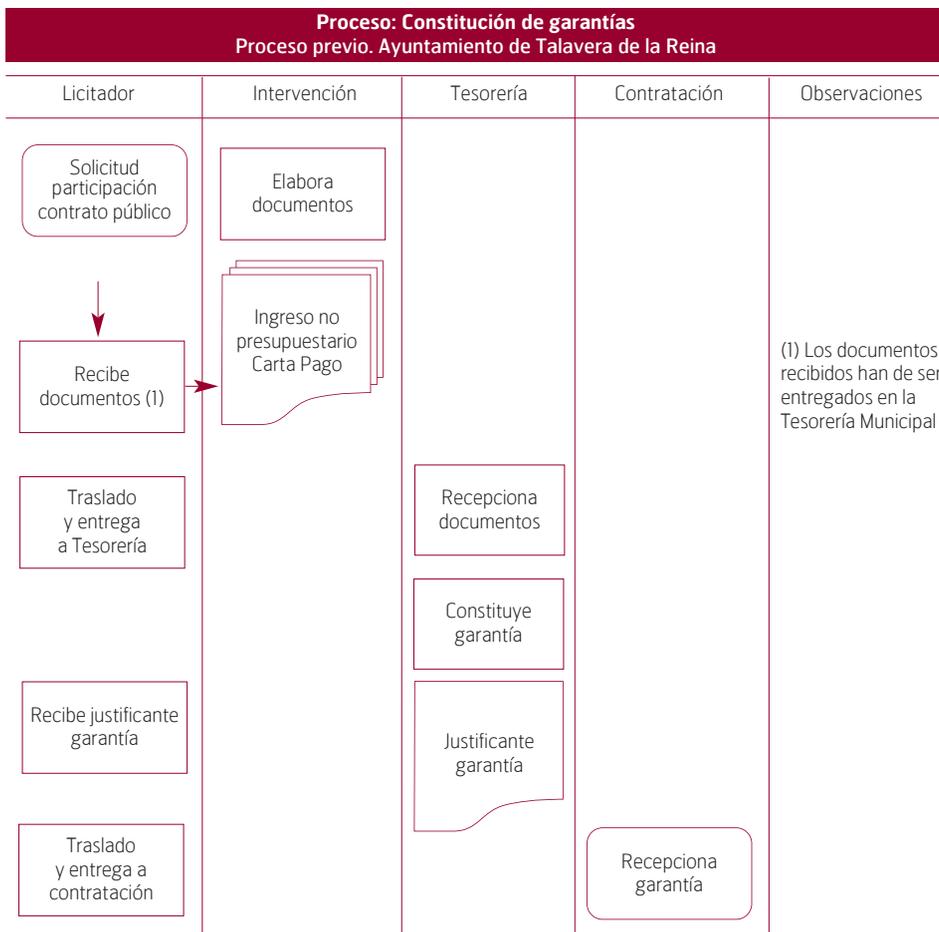
En la experiencia del Ayuntamiento de Talavera de la Reina, centrada en el subproceso de constitución de garantías, se identificaron las siguientes áreas de mejora (ilustración 13):

1. Información deficiente de los “usuarios / clientes” del proceso. Las personas interesadas en constituir una garantía no tenían un conocimiento previo de los pasos a seguir, lo que implicaba que en ocasiones el cliente consideraba que había presentado los documentos necesarios.
2. Lenguaje excesivamente administrativo de los impresos y los documentos. La redacción de los documentos no era comprensible para los interesados, lo que suponía una incorrecta cumplimentación de los mismos.
3. Retrasos en la tramitación y molestias a los interesados. Al detectarse que la tramitación no seguía un curso correcto, la Administración tenía que contactar con los interesados para que subsanaran las deficiencias.
4. Ausencia de verificación de los datos por parte de las unidades administrativas participantes. En términos de calidad, no se estaba realizando una “inspección

a priori” de los documentos presentados. Este problema se presenta con asiduidad en organizaciones con articulación departamental y no orientada a procesos. El departamento responsable del registro daba entrada a la organización de todos los documentos presentados por los interesados sin comprobar si estaban correctamente cumplimentados. Cuando los documentos llegaban al departamento finalista y se revisaban los mismos, se detectaba la ausencia de algún documento necesario para la tramitación, generando los requerimientos de documentación a los interesados y las molestias anteriormente apuntadas.

- Una de las características del proceso previo que incidía directamente en la generación de deficiencias era su excesiva transversalidad. La inercia administrativa llegó a un punto en el que los documentos pasaban de un departamento a otro porque ése era su recorrido histórico.

Ilustración 13. Mapa previo del proceso. Constitución de garantías.
Ayuntamiento de Talavera de la Reina



En términos similares, el equipo de procesos constituido en el Ayuntamiento de Elche identificó las siguientes áreas de mejora:

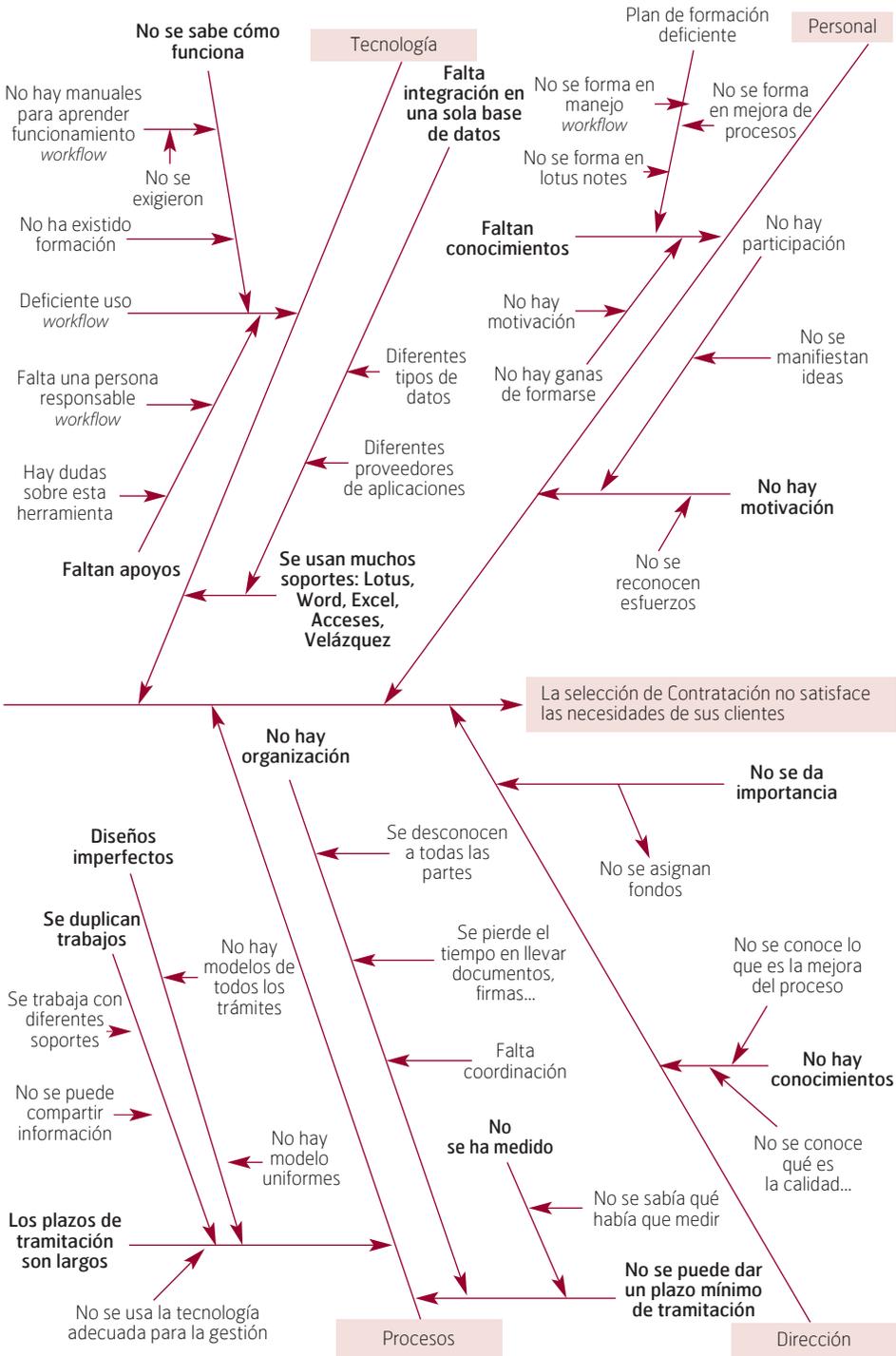
1. Ciclos de tramitación muy largos.
2. Repetición de tareas y duplicidades.
3. Informatización del proceso centrada en los departamentos de control económico, pero no en los departamentos participantes.
4. Innecesarios movimientos de papel entre departamentos.
5. Pasos que no aportan valor añadido en el flujo de trabajo.
6. Ausencia de registro inicial en la recepción de las facturas.
7. Desconocimiento del volumen de facturas en trámite.

En la Diputación Provincial de Soria se determinaron las siguientes áreas de mejora:

1. La capacidad de respuesta de la Sección de Contratación.
2. El nivel de cumplimiento del procedimiento legalmente establecido.
3. La organización del flujo de trabajo.
4. La normalización de los trámites y de los documentos.
5. Los plazos de espera.
6. Los plazos de tramitación.

En el análisis causa-efecto para determinar las razones ocultas de los problemas de rendimiento y asegurar que no se ha obviado ninguna oportunidad de mejora del flujo general se identificaron las siguientes causas de por qué “la Sección de Contratación no satisface las necesidades de sus clientes”:

1. No se utiliza el *workflow* por todos los participantes.
2. Hay pasos que no aportan nada.
3. No se conoce en profundidad cómo se mejora un proceso.
4. No hay conocimiento de todo lo que puede hacer el *workflow*.
5. No se apoya e implica la Secretaría en actuaciones de mejora.
6. No está organizado el trabajo y se duplican datos.
7. No se coordinan tareas (firmas), se pierde el tiempo.
8. No se conoce bien el procedimiento legal.
9. No hay modelos uniformes.
10. No se cumple el procedimiento legalmente establecido.
11. Los plazos de tramitación son largos.
12. No se puede dar un plazo mínimo de tramitación.
13. No hay tiempo para mejorar.
14. No hay apoyos.
15. No se recompensa.
16. No hay modelos de todos trámites.
17. Se usan muchos soportes informáticos: Lotus, Word, Excel, Access, Velázquez.



18. No hay formación en evaluación, análisis y mejora de procesos.
19. No se asignan recursos.
20. No se exige la mejora de procesos.

Todas estas causas fueron analizadas mediante un diagrama causa-efecto (Ishikawa). Con este diagrama se muestra la relación entre un problema y sus causas raíz de una forma gráfica mediante:

1. Las relaciones entre el problema y sus causas.
2. La clasificación de las causas del problema.

2.2.2. Desarrollar soluciones

Una vez analizada la información obtenida con la evaluación, se pueden desarrollar métodos alternativos para mejorar el rendimiento del proceso. Estas alternativas pueden estar basadas en:

1. Ideas propias.
2. Recomendaciones de los participantes.
3. Mejores prácticas de otras instituciones.

En los primeros apartados de la guía se apuntaba que las soluciones aportadas por el análisis y la simplificación de procesos se pueden configurar en torno a los conceptos de *kaizen* o mejora continua y a la reingeniería de procesos. En esta línea, las alternativas de mejora se pueden circunscribir a dos grandes grupos:

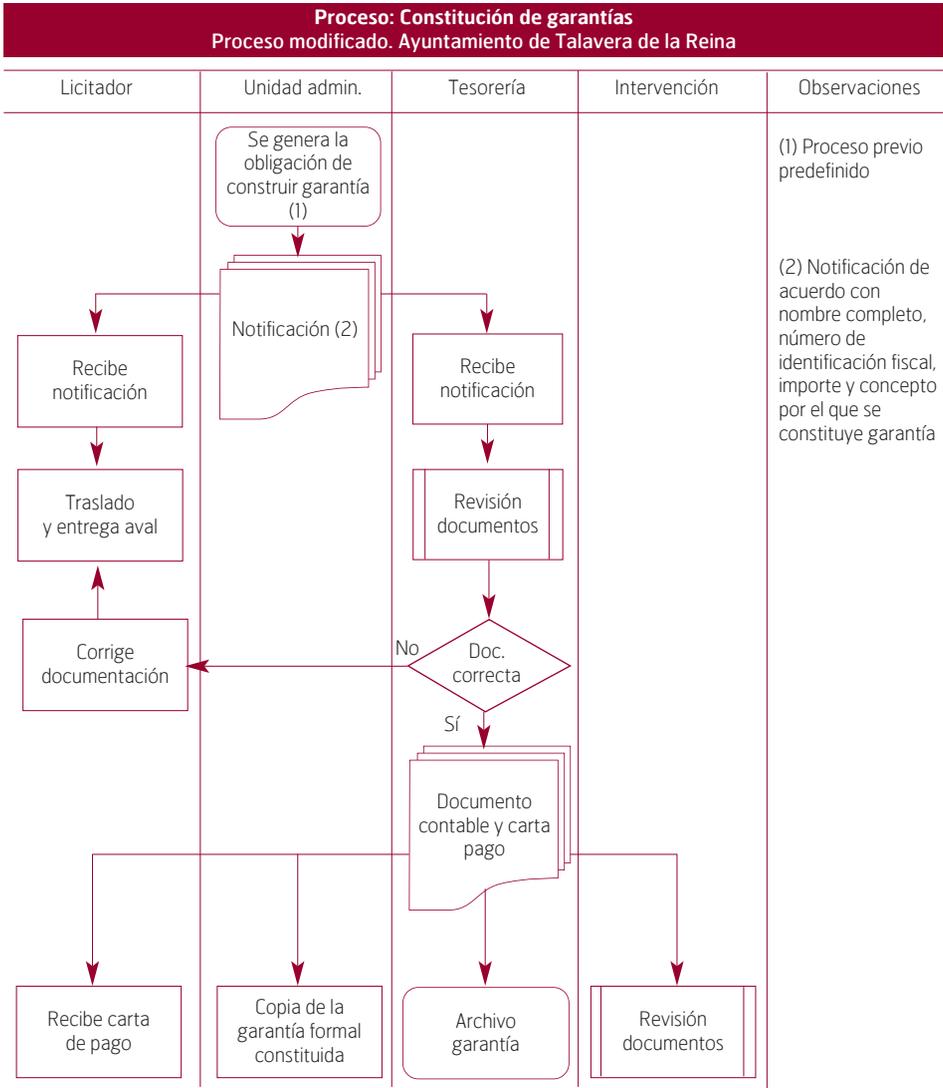
1. Una mejora del proceso o de subprocesos cambiando el flujo de la información, modificando o eliminando pasos e introduciendo pequeñas mejoras.
2. Una mejora en el sistema de gestión, sustituyendo los sistemas tecnológicos que se usan en el proceso (*workflow*, firma electrónica, correo electrónico).

De las experiencias en las tres entidades se concluye que las posibles alternativas para mejorar el rendimiento estarán directamente relacionadas con los apoyos y los recursos de que se disponga y de la capacidad de movilizar a los departamentos responsables del posible cambio.

Identificadas las áreas de mejora, el Ayuntamiento de Talavera de la Reina impulsó el análisis en aquellas fases donde se observaba una gestión deficiente e implantó las mejoras de forma escalonada. Se optó por implantar un procedimiento menos transversal, reduciendo el número de departamentos participantes en su gestión y centrando las actuaciones en el departamento de Tesorería. El procedimiento resultante de la mejora pretendió eliminar el máximo de desplazamientos de los interesados, procurando que la unidad administrativa que actúe sea la que más próxima se encuentre al trámite

a realizar, buscando eficacia, rapidez, sencillez y eliminación de pasos respecto a la situación anterior. Las fases establecidas para el nuevo procedimiento se representan en la ilustración 14.

Ilustración 14. Mapa de proceso modificado. Constitución de garantías. Ayuntamiento de Talavera de la Reina



En el Ayuntamiento de Elche, las áreas de mejora se centran en la informatización del proceso y la eliminación de los documentos preimpresos en soporte papel. Ello incidiría en la eliminación de las duplicidades.

Un segundo problema planteado por el equipo de procesos del Ayuntamiento de Elche era el desconocimiento de las facturas en trámite y, por tanto, la imposibilidad de prever las disponibilidades de tesorería para hacer frente a los pagos sin retardos ni incidencias. La solución propuesta debía conjugar los distintos problemas detectados.

El desarrollo de las soluciones es presentado al equipo de procesos en formato de mapa de procesos, si bien, el nivel de profundidad de las propuestas era mayor que los esquemas iniciales. A la hora de proponer los nuevos procesos se integra en el diseño del mapa unas figuras con bordes discontinuos que aportan información sobre la aplicación informática a desarrollar.

Ilustración 15. Cambio de modelo de gestión de la solicitud y seguimiento económico de las compras. Ayuntamiento de Elche

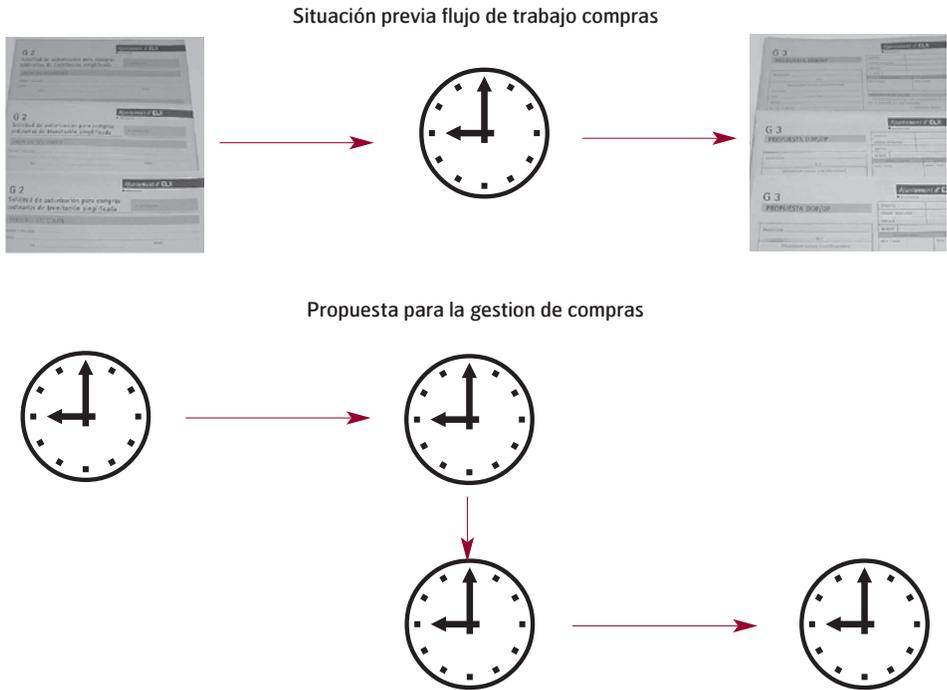
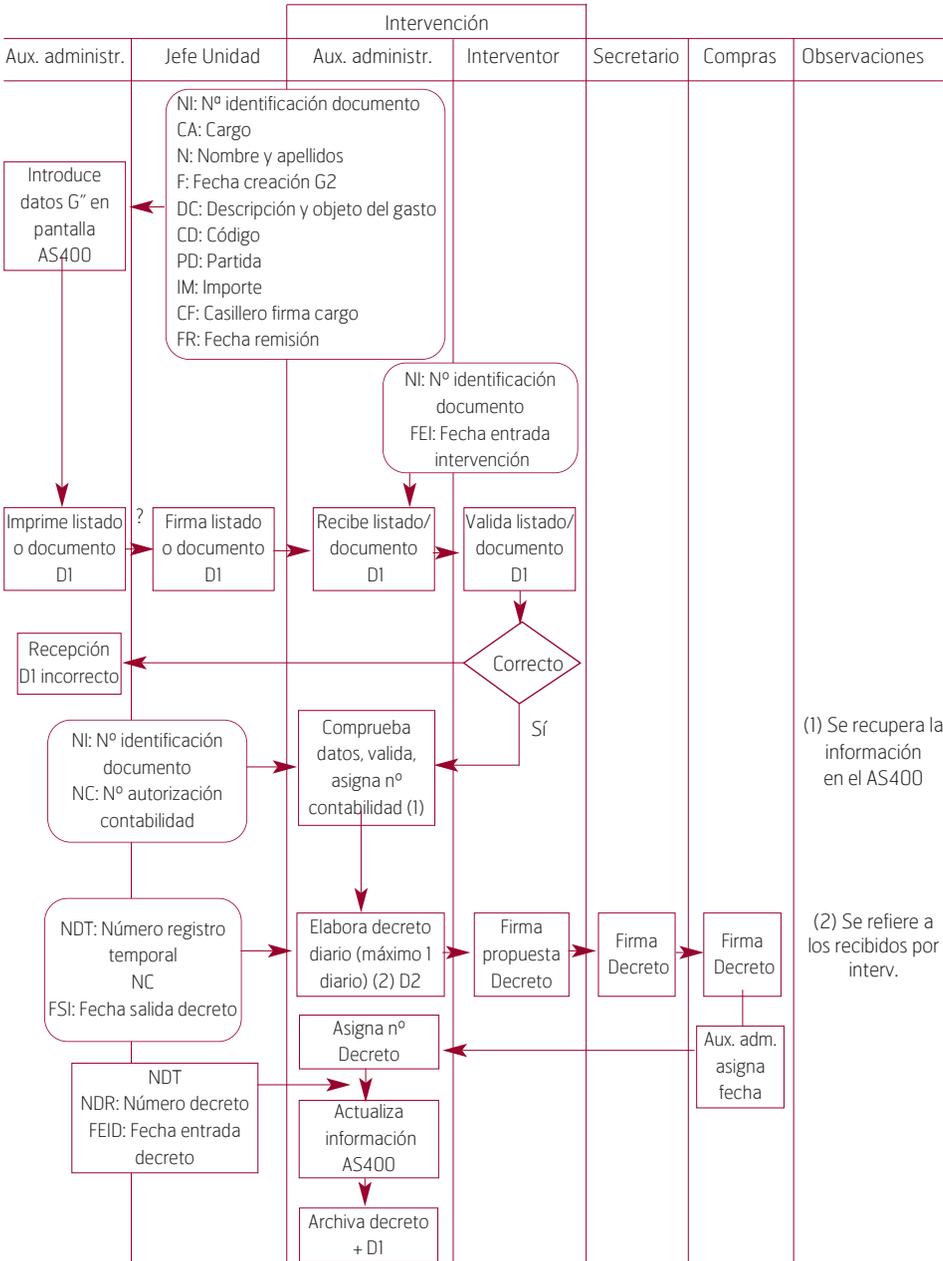


Ilustración 16. Mapa de la propuesta de mejora del subproceso de autorización de compras ordinarias. Ayuntamiento de Elche

Proceso: Solicitud autorización compras ordinarias G2
Propuesta. Fecha de revisión: Marzo 2000



Notas: El sistema propuesto disminuye el número de documentos que se trasladan entre departamentos. A través de la aplicación a desarrollar en AS400 se puede comprobar la fase en que se encuentra el documento. Cuestiones a resolver: determinar quién debe archivar los correspondientes documentos.

Esta forma de presentar los resultados, tanto de la evaluación como del desarrollo de soluciones en la etapa de análisis, facilita a los distintos miembros del equipo de procesos comprender tanto la situación previa como la incidencia de los distintos cambios introducidos en el proceso. Los cambios propuestos no implican una externalización, al ser afrontados con recursos de la propia organización.

En la Diputación Provincial de Soria se optó por utilizar la tecnología para mejorar la gestión del proceso de compras. En la medida en que se contaba con una solución tecnológica adecuada para la gestión de los procesos documentales de trabajo, se decidió diseñar los procedimientos e implantarlos en dicha plataforma. Los procesos se diseñaron con la finalidad de incrementar el nivel de cumplimiento del procedimiento legalmente establecido. No se cambiaron los flujos de trabajo, ni se adoptó ninguna medida tendente a eliminar trámites o documentos y que redundará en la reducción del ciclo de tramitación.

En la actualidad, fruto del análisis realizado por el equipo de procesos, se han planteado las alternativas de mejora siguientes:

1. Mejorar los procedimientos de contratación más demandados, de forma que se satisfagan los requerimientos de los clientes en términos de puntualidad, legalidad y precisión.
2. Implementar los procedimientos en el *workflow*, con la finalidad de organizar el flujo de trabajo, coordinar a todas las partes, agilizar la tramitación y facilitar información segura, fiable y apropiada.
3. Implementar la utilización de la certificación digital y la firma electrónica en la gestión del subproceso de pago a los proveedores.

2.2.3. Conseguir acuerdos

Una vez que se ha desarrollado una solución para la mejora de la gestión del proceso de compras, será preciso llegar a un acuerdo con todos los participantes (los servicios interesados en la contratación, la Secretaría, la Intervención, el Departamento de Informática, etc.) para fijar los objetivos de mejora del proceso a corto, a medio y a largo plazo.

La experiencia ha demostrado que las soluciones de mejora que se planteen suelen llevar implícita variaciones en la estructura funcional de las organizaciones, pues se genera una reasignación de actividades, se eliminan trabajos que ya no son necesarios tras la mejora o se crean otras nuevas tareas que agilizan los trámites administrativos. Para minimizar los efectos colaterales derivados de cualquier solución de mejora es preciso llegar a acuerdos previos a la implantación de las mismas. Por ello, es apropiado que los miembros del equipo de mejora se reúnan para asegurarse de que los cambios propuestos cumplirán los requerimientos preestablecidos. De esta forma se verifica que las

mejoras del proceso funcionarán tal como se planificaron y que no se han pasado por alto consideraciones críticas.

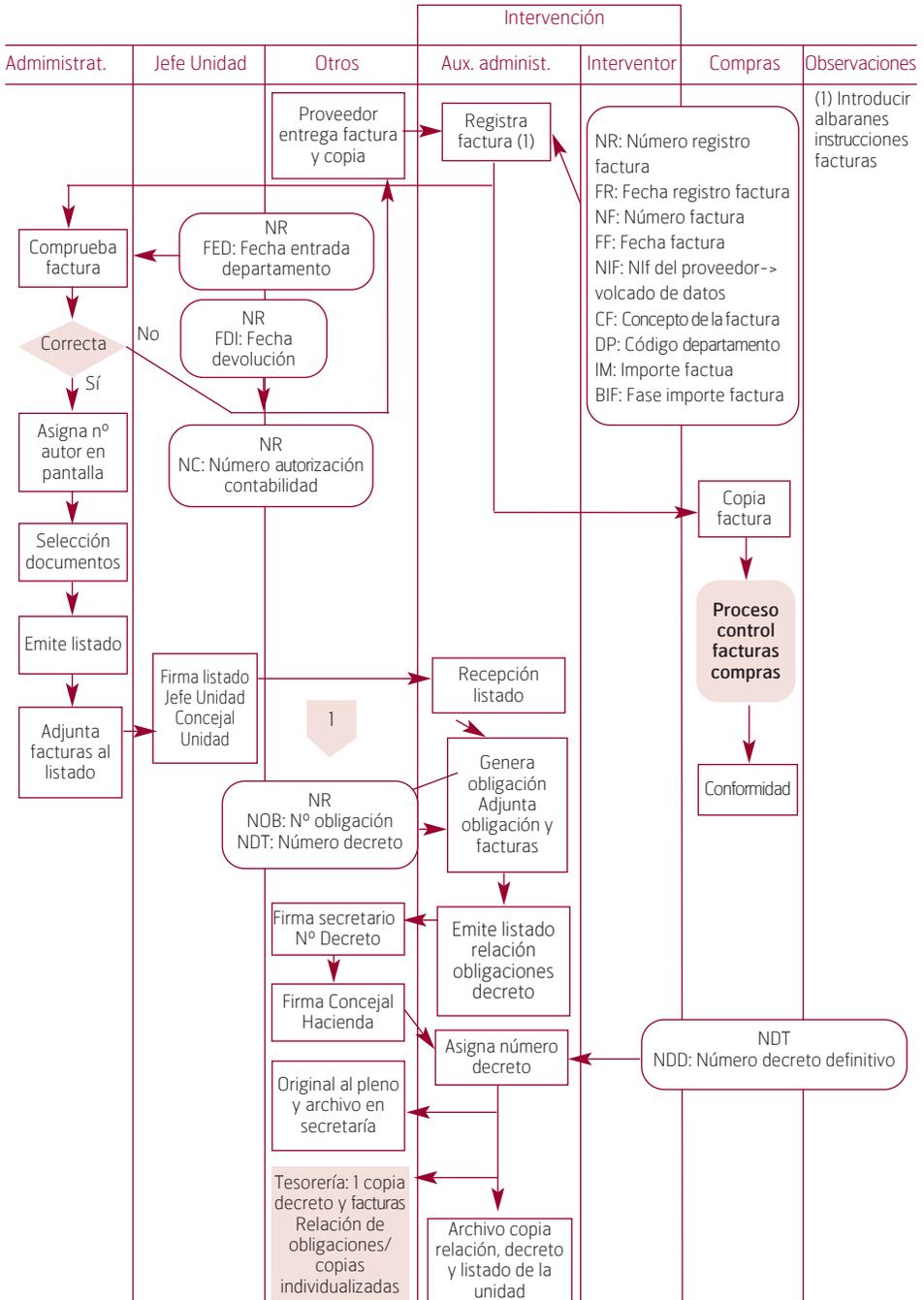
En la Diputación provincial de Soria, previamente a la planificación de la implantación de las mejoras consensuadas, sería preciso llegar a un acuerdo sobre:

1. El plazo de incoación de una solicitud. Partiendo del hecho de que los servicios que necesitan un bien querrían que se iniciara inmediatamente la tramitación de su solicitud y, de que esto, actualmente, no es viable, ¿qué plazo sería admisible para iniciar la tramitación?
2. El plazo de tramitación de un procedimiento. Este plazo depende de distintos participantes. Por ejemplo, la Intervención debe expedir un certificado de existencia de crédito, ¿qué plazo necesita?; el servicio interesado en la contratación debe realizar un informe para adjudicar, ¿de cuánto tiempo precisa?
3. La Secretaría y la Intervención exigirán un cumplimiento riguroso del procedimiento legalmente establecido, siendo necesario llegar a acuerdos para identificar aquellos trámites legales que no aporten valor añadido y sean susceptibles de ser eliminados o sustituidos.
4. El órgano de contratación y la Intervención querrán la máxima eficacia del resultado del proceso, es decir, que siempre se obtengan los mejores bienes y servicios al mejor precio. La eficacia del proceso estará, como no puede ser de otra forma, directamente vinculada a la publicidad y la concurrencia de las licitaciones. A mayor publicidad, mayor concurrencia y, por lo tanto, mayores posibilidades de obtener los mejores productos al mejor precio. ¿Cuántas ofertas deberían existir en cada licitación? Será necesario llegar a un acuerdo con la Sección de Contratación para fijar el número.
5. El cumplimiento de los requerimientos de los participantes dependerá, en buena parte, de la utilización de la tecnología adecuada para la gestión de los procesos. Para implantar los procesos en soluciones tecnológicas adecuadas para su gestión será preciso llegar a acuerdos con el departamento de Informática sobre los plazos y la forma de implantar los procesos. Igualmente, si se desea suprimir algún documento mediante el uso de soluciones tecnológicas (certificados y firmas digitales) será preciso llegar a un acuerdo con dicho departamento.

En el Ayuntamiento de Talavera, los participantes en la mejora acordaron qué hacer para mejorar la gestión de determinados subprocesos. El tesorero de la corporación formuló diversas soluciones de mejora sobre los subprocesos que afectan directamente a sus competencias. Estas soluciones fueron finalmente acordadas, con el Interventor, el Oficial Mayor y el Jefe de la Sección de Contratación.

Ilustración 17. Propuesta de registro de facturas para el proceso de compras. Ayuntamiento de Elche

**Proceso: Registro facturas AEITRF01
Propuesta. Fecha de revisión: marzo 2000**



En el Ayuntamiento de Elche, la toma de decisiones vinculadas al análisis y la simplificación de los procedimientos se articulan en dos niveles. Por una parte, el equipo de mejora define una serie de mejoras. En un segundo nivel, las decisiones de carácter estratégico o que implican la asignación de recursos económicos o humanos son elevadas al Comité de Calidad, constituido por los responsables técnicos y políticos de la organización.

Las soluciones de equipo de mejora no satisfacían las necesidades de los distintos participantes del proceso. Por ello, en esta fase, se hacen las negociaciones oportunas para que el resultado global del cambio sea positivo para todos. En concreto, con la propuesta de asignar las tareas de registro de facturas en el propio departamento de Intervención, se eliminaban ciertos pasos laterales de documentación que dejaban fuera del subproceso de pago al propio Negociado de Compras. Realmente dicha tarea no aportaba valor al proceso y sin embargo conllevaba retrasos en la gestión, de forma que se buscaron soluciones alternativas para que el Negociado de Compras siguiera recibiendo información de las facturas pero sin paralizar los trámites asociados a la contabilización y posterior pago.

Las propuestas de mejora, ya acordadas por el equipo de procesos y los distintos participantes, se elevan a un segundo nivel, constituido a modo de Comité de Calidad, de modo que tanto la dirección política (presencia de representantes políticos) y los directivos funcionariales de la organización aprueben los cambios sugeridos por el equipo de procesos. El número de sesiones en el que se constituye este Comité de Calidad es reducido, en comparación con la cantidad de reuniones de trabajo del equipo de procesos, reduciéndose al momento de la toma de decisión de emprender el análisis y la simplificación de procesos y al momento de aprobar las propuestas de mejora. Como se puede comprobar de la información relativa a fechas de las distintas ilustraciones correspondientes al Ayuntamiento de Elche, entre la etapa de evaluación y la propuesta de mejoras transcurre cerca de un año.

El factor tiempo es uno de los elementos más críticos en la mejora de procesos. Es recomendable que las actuaciones se puedan acometer en el corto plazo, pues la dilación de la toma de decisiones puede abocar en el abandono del trabajo realizado y la no implantación de las soluciones propuestas.

Del mismo modo, expresiones del tipo “esto funciona tal y como está desde hace muchos años..., para qué queréis cambiarlo” son frecuentes en las distintas reuniones en las que se presentan las propuestas para acordar su puesta en marcha. Se trata de las comunes resistencias al cambio que se presentan en las organizaciones cuando se afronta un proyecto de mejora.

Recuadro 12. Extracto de convocatoria del Comité de Calidad. Ayuntamiento de Elche

Organización y Recursos Humanos Fecha reunión: 22/11/2000
Asistentes
Teniente de Alcalde de Alcalde del Área de Hacienda Teniente de Alcalde del Área de Organización, RR.HH. y Calidad Teniente de Alcalde del Área de Contratación, Tráfico y Transportes Director de Organización, RR.HH. y Calidad Interventor Municipal Jefe de Servicio de Gestión Tributaria Jefe de Sección de Plusvalía - IBI Jefe de Servicio Informática Jefe de Sección de Caja-Pagos Jefa de Servicio de Recursos Humanos Técnico de Organización y Calidad
Objetivos
Revisar procedimientos actuales: - G2 Solicitud de autorización para compras ordinarias de tramitación simplificada - G3 Propuesta DOP/Op Disminuir el volumen de papel trasladado entre departamentos Evitar duplicidades en la elaboración de documentos Seguimiento de expedientes en línea AS-400 Registro de facturas Ajuntament d'Elx Posibilitar previsiones de pago Tesorería
Temas
1. Revisión proceso actual G2 2. Propuesta de proceso G2 3. Revisión proceso actual G3 4. Propuesta de proceso: G3+ registro de facturas 5. Propuesta proceso pagos. Tesorería

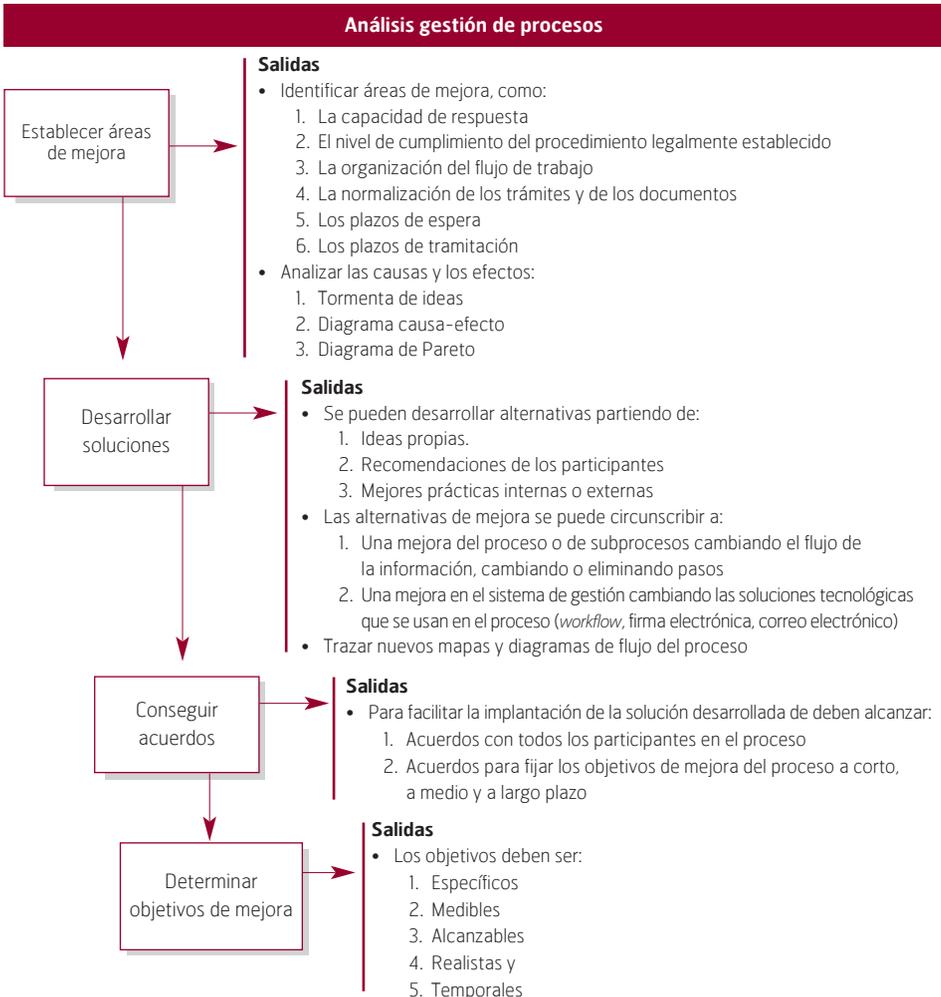
2.2.4. Determinar los objetivos de mejora

Una vez que se han conseguido los acuerdos, se pueden fijar los objetivos concretos de mejora del proceso y planificar su implantación. Para la correcta determinación de los objetivos se suelen fijar siguiendo la regla SMART (inteligente en inglés), que traduce las características de los objetivos: (e)Specíficos, Medibles, Alcanzables, Realistas y Temporales. En el recuadro 1 se ofrece un ejemplo de objetivos.

Recuadro 13. Objetivos de mejora. Procedimiento legal contrato menor. Diputación Provincial de Soria

Proceso de compras. Procedimiento legal: Contrato menor (más de 3.000,00 euros)	
Objetivos de mejora	
1.	Iniciar la tramitación de una solicitud en ____ días
2.	Iniciado el procedimiento, en un plazo de ____ se notificará la empresa proveedora
3.	Cumplimiento del ____ % de los trámites legalmente establecidos
4.	En toda licitación que exceda de 3.000,00 euros al menos ____ ofertas
5.	Implantar el procedimiento en el workflow antes de ____ e instalarlo en ____ Servicios de la Diputación

Ilustración 18. Secuencia de fases para la evaluación de procesos



2.3. Planificación de la implantación de los objetivos de mejora

En el proceso de mejora de la gestión de compras, una vez evaluado el funcionamiento del proceso, analizadas sus causas y efectos, diseñadas las soluciones alternativas de mejora, obtenidos acuerdos con los participantes, y establecidos unos objetivos de mejora, se debe planificar su implantación asegurando los recursos y los apoyos necesarios.

En la etapa de planificación cobra especial importancia el establecimiento de un calendario de implantación y la asignación de responsabilidades para cada una de las actuaciones a desarrollar, vinculando cada actuación a la persona gestora de su implantación. Entre los elementos clave a considerar en la etapa de planificación cabe citar:

1. Reconocimiento de las oportunidades de mejora: cambio de la situación inicial a la situación propuesta.
2. La descripción detallada de los nuevos procesos.
3. Pasos de la implantación piloto, en caso de que el equipo de procesos decida llevar a cabo una prueba piloto.
4. Asignación de responsabilidades y calendario de trabajo.
5. Sistema de información del nuevo proceso: indicadores.
6. Asignación presupuestaria para la adquisición de equipos y sistemas de apoyo (por ejemplo, la adquisición de un sistema de *workflow*).
7. Formación.
8. Implantación.

En el Ayuntamiento de Talavera, la solución desarrollada se implantó tras una comunicación generalizada y el establecimiento de un periodo de adaptación, un mes aproximadamente, de modo que los usuarios pudieran subsanar las dudas existentes. Tras la comunicación a los distintos departamentos del nuevo procedimiento para la constitución de garantías, se generaron distintas dudas entre los usuarios. Ante las continuas consultas, se facilitó la representación del mapa de proceso de manera que cada usuario conociera, de forma gráfica, el recorrido global del procedimiento y no sólo la parte que le concernía.

En la Diputación Provincial de Soria, la primera mejora de la gestión del proceso de compras se hizo, como ya se ha dicho, sin seguirse una metodología de evaluación, análisis y mejora plantificada. Surgió a partir de un grupo de personas que, espontáneamente, decidieron iniciar las tareas de mejora de la gestión mediante el uso de la tecnología. La falta de planificación y de asignación de recursos y apoyos se ha traducido en numerosos problemas que se han ido solventando con los medios disponibles y con un retraso en la implantación de las soluciones de mejora. A modo de ejemplo se señalan los principales defectos en las actuaciones llevadas a cabo:

1. Se ha acometido sin participación de las partes del proceso, en consecuencia, no se pueden satisfacer sus requerimientos.
2. No se han planificado unos objetivos de mejora específicos, medibles, realistas y temporales.
3. Hay errores en el diseño del sistema y duplicidades de datos.
4. No hay un sistema de retroalimentación en el sistema de gestión diseñado.
5. No hay un sistema de mantenimiento.
6. El conocimiento del sistema no se ha documentado, sigue estando en la cabeza de las personas que lo desarrollaron.
7. La falta de documentación de dicho conocimiento impide la conservación del conocimiento y su difusión.

La falta de acuerdos y de planificación de la implantación tiene su coste como se ha puesto de manifiesto por la Sección de Contratación y Bienes de la Diputación Provincial de Soria. Esta unidad tuvo que prescindir de 83 horas de trabajo de un funcionario para que asistiera al resto de personal en la implantación de una solución de mejora. Manuales de formación deficientes, falta de planificación y de asignación de recursos y la escasa formación fueron los motivos para que esta persona invirtiera este tiempo de su trabajo en dar asistencia al resto de trabajadores de la Corporación.

En la segunda fase de mejora, la Sección de Contratación ha enmendado los errores detectados y ha planificado una mejora de sus procesos utilizando para ello:

1. Un sistema de gestión de calidad (Modelo CAF) para autoevaluar la gestión e identificar áreas de mejora y puntos fuertes.
2. El sistema de gestión de procesos, como metodología que permite evaluar, analizar y mejorar los procesos partiendo de las necesidades y las expectativas de los clientes.

Con la utilización de dichas herramientas, la Sección de Contratación y Bienes ha procedido a evaluar su gestión, analizar los problemas y sus causas y establecer unos objetivos de mejora. Posteriormente se ha planificado su implantación contemplando las siguientes actuaciones:

1. Formación en gestión de procesos y realización de módulos formativos de las aplicaciones informáticas en las que está programada la aplicación de *workflow*, con la que se cuenta para la gestión de los procesos.
2. Adaptación de la solución tecnológica para la gestión de procesos (*workflows*).
3. Diseño de procesos.
4. Implantación de los procesos mejorados en el *workflow*.
5. Preparación de manuales que, con un lenguaje claro y sencillo, permitan difundir y transmitir el conocimiento de la solución desarrollada y formar a los participantes en el proceso.

6. Comunicación de la solución desarrollada.
7. Realización de una prueba piloto de formación con un participante en el proceso.
8. Realización de una prueba de implantación de la solución desarrollada para la gestión del proceso en los distintos participantes.
9. Expansión por fases a los restantes servicios y participantes en el proceso de compras.
10. Evaluación de los resultados obtenidos.

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

Recuadro 14. Ficha de seguimiento de actuaciones. Diputación Provincial de Soria

Actuaciones	Inicio	Plazos	Responsable	Indicador de éxito	Recursos
Hablar con participantes proceso	Sep-06	1 mes	Equipo procesos	Presentación informe, mapa proceso y diagrama de flujo en octubre 2006	Humanos Económicos: 0,00 euros

En el Ayuntamiento de Elche, la principal propuesta de mejora planteada, el desarrollo de la aplicación informática que diera soporte a los nuevos mapas de proceso, fue asignada al Servicio de Informática, departamento que no había participado en las sesiones iniciales del equipo de procesos y que, en las fechas en las que se desarrolló la actuación, tenía por delante dos hitos prioritarios para el conjunto de la organización.

Es por ello, que un proceso de análisis y simplificación de procesos que se inició a finales de 1999, no se llevó a la práctica hasta principios del año 2002. Las razones: la prioridad de que el Servicio de Informática atendiera los cambios de programación necesarios ante el temido “efecto 2000” y durante los años siguientes, el cambio de la peseta al euro. Finalmente, las propuestas de mejora fueron desarrolladas por el Servicio de Informática. Se inició la implantación con una prueba piloto que duró un mes en el propio Servicio de Informática. Se programaron unas sesiones formativas dirigidas a los restantes usuarios de la organización para explicar los nuevos procesos y las nuevas instrucciones de trabajo, así como el manejo de la aplicación informática desarrollada. La documentación de soporte fue colgada de la intranet municipal en un archivo disponible para todos los empleados.

Independientemente de los plazos de implantación, la prudencia aconseja ejecutar el mismo plan que se ha trazado y no cualquier otra ocurrencia que caiga del cielo. También es importante no tratar de hacer demasiadas acciones, ni hacerlas coincidir en

el tiempo, y sobre todo, tratar de no generar expectativas demasiado altas sin tener una adecuada capacidad de respuesta, porque puede crear frustración y dificultar futuras acciones de mejora.

Si no se respeta este orden, si se prescinde de la evaluación y de la reflexión, si no se ponderan todos los beneficios y cada uno de los perjuicios, si no se disponen los medios necesarios, si faltan las ayudas indispensables y no se respeta el plan en la ejecución, es imposible que las cosas salgan bien. El discurso de la mejora se ahogará en sus propias palabras de éxito frustrado.

2.4. La mejora continua: volver a empezar

El análisis y la simplificación de procesos no es un proyecto que finaliza en el último paso. Como se ha mencionado, si se sigue el ciclo PDCA de mejora continua, una vez que la solución ha sido implantada, el propietario del proceso debe seguir alerta. Él es responsable de vigilar su funcionamiento, corregir los defectos causados por el proceso y asegurarse de que no vuelvan a ocurrir, entender los cambios en las demandas de los usuarios y participantes y evaluar el impacto de estas demandas en el proceso, y trabajar con los que participan en el proceso para su mejora continua.

Con esta idea de que “las cosas siempre se pueden mejorar”, en la Diputación Provincial de Soria se ha reiniciado el análisis y la simplificación de sus procesos. Del mismo modo, en el Ayuntamiento de Elche, tras la implantación de las soluciones de mejora y realizados los ajustes necesarios, el equipo de procesos mantuvo reuniones para evaluar el resultado del cambio. De dichas reuniones surgió una nueva propuesta de mejora, consistente en incrementar el grado de comunicación con los proveedores, es decir, los destinatarios externos del proceso de compras. Esta necesidad se puso de manifiesto por parte de las personas responsables de la gestión de las facturas a consecuencia de las continuas llamadas telefónicas de los proveedores para conocer el estado de tramitación de sus facturas. En este caso, el problema a mejorar estaba muy definido, y con la aplicación informática desarrollada, la solución parecía evidente: facilitar el acceso web a los proveedores para conocer la situación de sus expedientes de pago (sus facturas).

En esta segunda etapa del proceso en el Ayuntamiento de Elche, se corrigieron aspectos de coordinación entre los departamentos, de manera que la Sección de Organización y el Servicio de Informática van de la mano en la planificación de los nuevos desarrollos. Gracias a esta colaboración, el propio Servicio de Informática sugirió una solución más sencilla de implantar sin pérdida de eficacia en el objetivo: proporcionar comunicación a los proveedores. La propuesta implantada fue una aplicación que generaba un correo electrónico a la dirección facilitada por el proveedor de modo que se le mantenía informado respecto al recorrido interno de sus facturas en tres momentos clave:

- El momento en que se registraba la factura.
- El momento de su contabilización (reconocimiento de la obligación de pago por parte del Ayuntamiento).
- El momento de la formalización del pago (orden de pago a la entidad bancaria para que abone el importe de la factura en la cuenta corriente facilitada por el proveedor).

Para el desarrollo de esta segunda mejora, se dirigió un escrito a todos los proveedores municipales, informándoles de los nuevos sistemas de comunicación. Si bien la atención telefónica no desapareció, el volumen de llamadas disminuyó significativamente.

En definitiva, iniciar el camino del análisis y la simplificación con criterios de mejora continua supone que el propietario de procesos y el equipo de procesos estén atentos a los cambios en las expectativas de los usuarios, las ventajas asociadas a las nuevas tecnologías o la aparición de una normativa más flexible.

Los recursos necesarios para la mejora y su posible externalización

En los apartados anteriores se han expuesto las actuaciones que tres entidades locales han llevado a cabo para mejorar la gestión de sus procesos y los pasos teóricos que le han dado soporte. Se ha descrito las actividades y los pasos que se han dado o que se deberían dar para mejorar la gestión del proceso de compras. Como se ha indicado, se debería emprender la evaluación, el análisis y la mejora del proceso, realizándose en cada uno de estos apartados una secuencia de pasos, que a su vez, se suelen desglosar en una pluralidad de actividades.

Cuando se encara un proceso de simplificación y análisis para mejorar la gestión de un proceso, la primera pregunta que surge es determinar qué se hace directamente y qué se contrata con el mercado, es decir, abordar los cambios con recursos humanos propios o acudir a expertos externos que contribuyan en la mejora.

La decisión sobre qué opción elegir depende, en cada caso, de los recursos con que cuenta cada organización. No obstante, de la experiencia acumulada por estas entidades locales se recomienda que las fases estratégicas del proceso de mejora sean realizadas directamente por la organización, limitándose el recurso al sector privado a tareas no estratégicas o de mecanización, es decir, el proceso se debe evaluar por los participantes y son los participantes los que deben desarrollar las soluciones y diseñar sus procesos de trabajo e implantarlos en la solución tecnológica para su gestión. Las empresas del sector podrán ofertar formación sobre cómo se mejora un proceso, sobre las herramientas de gestión de procesos, la mecanización de los procesos diseñados y mejorados, el mantenimiento, etc.

En el Ayuntamiento de Talavera de la Reina, la mejora se acometió directamente con recursos propios. En el Ayuntamiento de Elche, la demora entre la propuesta de soluciones y la implantación definitiva podría haber llegado a plantear el dilema de acudir a algún proveedor externo, capaz de desarrollar la aplicación en un plazo de tiempo menor. Sin embargo, esta idea no llegó a plantearse porque hubiera supuesto una ruptura con los sistemas informáticos del ayuntamiento. Esto no era aconsejable en un proceso de apoyo tan sensible como es el de compras, directamente relacionado con las aplicaciones económicas y presupuestarias.

En la Diputación Provincial de Soria se consideró que la externalización del diseño de los procesos y su implantación podría colocar a la Corporación en una situación muy delicada si el contratista no fuera capaz de mantener al día el software, no tuviera capacidad para asegurar una capacidad de proceso suficiente para dar un tiempo de respuesta aceptable o no se aceptaran los requerimientos de las personas de la organización o no hubiera sintonía entre el personal de la empresa y el de la organización. Más abajo se realizan algunas de las consideraciones planteadas por la Diputación Provincial de Soria para externalizar algunas de las mejoras. Antes, se tratarán los recursos necesarios para acometer las mejoras.

¿Qué actuación de mejora se puede hacer sin aportar recursos? Probablemente ninguna. Cualquier solución de mejora que se diseñe, por mínima que sea, requerirá de unos recursos humanos, tecnológicos y materiales y sus correlativos recursos económicos.

1. Recursos económicos

Como se ha señalado, la decisión de mejorar el rendimiento de una entidad mediante el análisis y la simplificación de sus procesos supondrá necesariamente la existencia de unos gastos. ¿Cuánto cuesta mejorar el rendimiento de una organización mediante el análisis y la simplificación de los procesos de trabajo?

Las entidades que decidan mejorar sus procesos deben aceptar que esta decisión implicará adquirir soluciones tecnológicas; adquirir nuevos servidores donde ubicar las soluciones tecnológicas; formar al personal en el uso de dichas soluciones; formar al personal en la metodología de mejora de procesos; motivar a personas que tengan que realizar las tareas adicionales derivadas de la mejora de los procesos, etc.; actuaciones que tendrán su correspondiente valoración económica. Obviamente, los costes dependerán de los recursos existentes en cada entidad.

A título de ejemplo se presenta la estimación prevista en la Diputación Provincial de Soria para implantar los objetivos de mejora fijados. El monto mayor de los costes es la adaptación de la solución tecnológica existente para la gestión de los procesos documentales de trabajo.

Recuadro 15. Estimación de los costes asociados a la mejora de procesos. Sección de Contratación y Bienes de la Diputación de Soria

Concepto	Presupuesto
Recursos humanos	
Evaluación, análisis y mejora procesos	1.000,00 €
Adaptación solución tecnológica	30.000,00 €
Implantación procesos mejorados	2.000,00 €
Total	33.000,00 €

2. Recursos personales

En cuanto a los recursos humanos necesarios para desarrollar las actuaciones dependerán de la ambición del proyecto de mejora y de los apoyos y los recursos económicos disponibles.

En las tres entidades objeto de estudio, el análisis y la simplificación de procesos no ha requerido el incremento de la plantilla de personal. No obstante en la Diputación Provincial de Soria es necesaria la afectación de una persona del Departamento de Informática para la implantación de los procesos en el sistema que se desarrolle y el mantenimiento diario del mismo.

¿Cuánto tiempo deberían dedicar las personas que afronten un proceso de análisis y simplificación de procesos?

Partiendo del hecho de que sólo se puede realizar de una forma estimativa, pues la dedicación de las personas dependerá de múltiples factores, en la Diputación de Soria se ha estimado que las personas que integran el equipo de procesos necesitarían las siguientes horas de trabajo.

Recuadro 16. Dedicación prevista a la mejora de procesos. Diputación Provincial de Soria

	Horas				
	Trabajo Mensuales	%	Implantación mejora Mensuales	Anuales	Semanales
1 Jefe Sección	150	30	45	540	10
1 T.A.G.	150	15	23	270	5
1 Administrativo	150	30	45	540	10
1 Auxiliar	150	15	23	270	5
1 Técnico Informática	150	15	23	270	5
3 Técnicos SIC	150	5	8	90	2

3. Recursos materiales. 'Workflows'

Considerando que los recursos financieros de las organizaciones del sector público son limitados y se rigen por el presupuesto, la solución para mejorar el rendimiento de la gestión de los procesos pasa por emplear los recursos financieros disponibles de la forma más inteligente posible, y la inteligencia es tecnología que a su vez significa eficacia, la cual, minimizando los costes, se convierte en eficiencia.

Las soluciones tecnológicas adecuadas para la gestión de los procesos documentales de trabajo se conocen popularmente como *workflows*. Un *workflow* es una herramienta de gestión documental que sirve para almacenar datos e información para:

1. Ejecutar más rápidamente los procesos o flujos de trabajo.
2. Coordinar la ejecución de las tareas entre los implicados, asignando responsabilidades claras en los distintos procesos.
3. Optimizar los recursos.
4. Gestionar toda la información asociada a un proceso.
5. Facilitar información fiable, segura e inmediata a la dirección cuando es requerida.
6. Posibilitar el acceso a otras ventajas que las nuevas tecnologías de la información y la comunicación ofrecen.

Bajo la denominación genérica de *workflows* se agrupan todas las soluciones tecnológicas que ofrece el mercado y que permiten organizar los procesos de trabajo, asignar responsabilidades claras a las personas que intervienen en esos procesos, controlar los tiempos y detectar los errores. Según el Plan Director para la automatización de procedimientos¹², hay que considerar los siguientes aspectos en un *workflow*:

1. Cómo se definen los procesos o expedientes a realizar.
2. Cómo se controla su realización en la práctica.
3. Integración general en el proceso productivo.

Un *workflow* tiene los siguientes subsistemas:

1. Subsistema de diseñador de procesos.
2. Subsistema de definición de expedientes.
3. Subsistema de gestión de expedientes.
4. Subsistema de administración del área de gestión.
5. Subsistema de consultas al ciudadano.

3.1. Subsistema de diseñador de procesos

En este subsistema se puede:

- Describir los objetivos fundamentales de la reforma administrativa (rapidez en la resolución de expedientes, menor costo administrativo, mayor información a los ciudadanos y a los órganos políticos, mejora de la organización departamental y personal, etc.).
- Elaborar el manual de procedimientos donde se muestran los distintos tipos de expedientes, los estados por los que pasan, etc.
- Elaborar un organigrama municipal de departamentos, negociados y el conjunto de roles y personas que desempeñan funciones administrativas.

12. En www.femp.es/documentación.

- Conocer el número de los diferentes tipos de expedientes que se pueden gestionar.
- Elaborar criterios de funcionamiento, como puede ser la categoría del personal en los distintos departamentos, la infraestructura requerida, etc.
- Realizar simulaciones y estadísticas de los distintos tipos de expedientes.

3.2. Subsistema de definición de expedientes

Permite la definición de la organización y de los tipos de procesos o expedientes que el sistema controlará.

En la Diputación Provincial de Soria, dentro del proceso de gestión de compras, se establecieron familias según el tipo de contratos (suministros, consultorías, asistencias y servicios, obras, etc.). Dentro de cada familia se han articulado diferentes procedimientos (contrato menor, contrato menor abreviado, procedimiento abierto, procedimiento negociado sin publicidad, entre otros). A su vez, dentro de cada procedimiento se han establecido bloques de tramitación y dentro de cada bloque se encuentran los distintos trámites.

3.3. Subsistema de gestión de expedientes

En este subsistema se registran los expedientes y los documentos reales, las fechas de ejecución, los trámites, quién ha intervenido y los interesados. Este módulo se utiliza en intranet y es accesible con los permisos adecuados por todos los participantes en el proceso.

En el subsistema aparece toda la información asociada a un proceso, indicando el estado en que se encuentra el expediente en cada momento, el tiempo invertido en la cumplimentación de los trámites, quién lo ha cumplimentado...

3.4. Subsistema de administración del área de gestión

Este subsistema comprende todos los procesos específicos del administrador del área de gestión con la finalidad de:

- Permitir que el administrador dentro de su área controle los roles necesarios para cada tarea.
- Asignar roles a los participantes.
- Administrar a los participantes como disponibles o no.

3.5. Subsistema de consultas al ciudadano

Permitirá a los ciudadanos y a los clientes externos, como los proveedores en el proceso de compras, consultar el estado de sus expedientes a través de Internet. Los proveedores que participan en el proceso de compras podrían acceder a la información de

aquellos expedientes en los que sean licitadores y saber mediante Internet si hay algún error en la documentación presentada que deban subsanar, si han sido admitidos en la licitación, si se ha emitido el informe de la Mesa de Contratación; si se ha propuesto la adjudicación...

Este subsistema también permitirá enviar y recibir documentos del proceso, es decir, el análisis y la simplificación de procesos y la utilización de un *workflow* permitiría a una organización del sector público acceder a las ventajas de las subastas electrónicas o de los sistemas dinámicos de adquisición.

Especial atención merece la necesaria contratación de una solución tecnológica para la gestión de los procesos, pues es materialmente imposible que una corporación, como las que son objeto de estudio, diseñe su propia herramienta de gestión de los procesos documentales de trabajo.

En cuanto a la adquisición de la solución tecnológica, la experiencia recomienda lo siguiente:

1. Contratar soluciones tecnológicas que se puedan contrastar.
2. Contratar productos de empresas con solvencia reconocida.
3. Contratar el depósito de códigos fuentes de los programas informáticos (contrato de *escrow*).
4. Contratar mantenimiento.
5. Asegurar en todo momento la transferencia del conocimiento necesario a la organización pública sobre la solución tecnológica desarrollada.
6. Negociar con tiempo y dedicación los términos del contrato.
7. Incluir siempre en la negociación la transferencia del conocimiento, la formación y el mantenimiento.
8. Separar el mantenimiento y regular las obligaciones de la empresa (errores de la solución, actualizaciones, nuevas versiones, plazos, penalizaciones, pagos, etc.).

A lo largo del documento se ha mostrado el trabajo realizado en cada una de las corporaciones locales en materia de análisis y simplificación de procesos. El área de especialización de cada uno de los autores y sus funciones en sus respectivas organizaciones son distintas. No obstante, se pueden obtener algunas conclusiones interesantes gracias a la voluntad de mejora que se ha manifestado en estas experiencias.

Si bien en este texto se reflejan la valoración y la percepción de cada entidad que ha utilizado esta herramienta según su experiencia, merece la pena destacar los elementos comunes. En primer lugar, se considera básico disponer de un guión predeterminado que ponga en manos de las organizaciones un medio para adentrarse en el análisis y la simplificación de los procesos. Vinculado a ello, aunque el objetivo de las tres experiencias era común, es decir, la mejora, cada uno de ellos ha emprendido un camino distinto. No existe un camino único para la mejora, pero un guión predeterminado lo facilita.

Sería difícil determinar el nivel de madurez en cuanto a mejora de procesos en cada una de las organizaciones. Al igual que en términos médicos es común la frase “no existen enfermedades, sino enfermos”, en la mejora de procesos se ha de atender individualmente a cada organización, en la medida en que cada una de ellas muestra distintos síntomas y elementos propios que la hacen única.

En este sentido, la constitución de los equipos de procesos en el Ayuntamiento de Talavera de la Reina, el Ayuntamiento de Elche y la Diputación Provincial de Soria ya muestra unas particularidades propias. Sólo el Ayuntamiento de Elche disponía de una unidad de *staff*, entre cuyas funciones figura la mejora y el análisis de procesos de la organización. Esto no ha sido óbice para que desde sus distintas posiciones, se hayan impulsado actuaciones de análisis y simplificación de procesos tanto en el Ayuntamiento de Talavera de la Reina como en la Diputación Provincial de Soria.

No obstante, en la constitución del equipo del Ayuntamiento de Talavera de la Reina ha primado el carácter “profesional” de los miembros que han impulsado la mejora (interventor,

oficial mayor, jefe de la Sección de Contratación y tesorero), si bien la mejora tiene su origen en las sugerencias de los usuarios y participantes. En el caso de la Diputación Provincial de Soria y el Ayuntamiento de Elche, las experiencias se muestran más participativas. En la Diputación destaca la voluntad y las energías manifestadas por los técnicos de la Sección de Bienes y Contratación que impulsan la introducción de los cambios. Disponer de un departamento que impulsa el cambio ha permitido en el Ayuntamiento de Elche establecer unos objetivos en la revisión de los procesos. Asimismo los técnicos de este departamento han actuado de facilitadores y de agentes de cambio para el resto de los departamentos.

Para iniciar el análisis y la simplificación de procesos no es necesario, por tanto, disponer de una unidad exclusiva que propicie la constitución de los equipos. Es más importante la disponibilidad de personas que impulsen la participación y la búsqueda conjunta de soluciones. En este orden de ideas, es peligroso confundir el impulso de la participación y el consenso en las soluciones, con la imposición de las mismas. Las propuestas que se imponen pueden contribuir al cambio, pero generan más resistencias que aquellos en los que han participado sus propios usuarios. El carácter democrático de la técnica choca en ocasiones con el paradigma “tú no estas aquí para pensar”.

Respecto a la forma de acometer el cambio, no es posible introducir elementos de comparación con experiencias donde el análisis y la simplificación de los procesos hayan sido apoyados con el asesoramiento de consultores externos. Las tres entidades han utilizado los propios recursos de la organización, a partir de la idea de que son los propios usuarios los que mejor conocen el funcionamiento del proceso y, por tanto, conocen dónde están las áreas de mejora.

A continuación se enumeran algunas reflexiones en relación con el análisis y la simplificación de procesos como herramienta de modernización en las Administraciones Públicas:

- a) En el entorno del sector público es ineludible mejorar para gestionar los recursos de una forma más eficiente y así poder satisfacer con calidad más necesidades y expectativas sociales.
- b) Una forma contrastada en el sector privado de conseguir mejoras tangibles en el corto plazo es la gestión de los procesos.
- c) Con la gestión de procesos se evalúan, analizan y mejoran los procesos, partiendo de las necesidades y las expectativas de los clientes.
- d) La gestión de procesos ayuda a modificar hábitos de trabajo en las organizaciones, en la medida en que se institucionaliza la participación y se democratiza la gestión, pues todos colaboran en la mejora del rendimiento.
- e) En este sentido, la gestión por procesos puede tener un efecto motivador entre el personal de la organización.

- f) Cada entidad deberá abordar la gestión por procesos en función de su madurez, aplicando, en consecuencia, la metodología y las herramientas adecuadas.
- g) La introducción de la mejora del rendimiento de una organización mediante la gestión por procesos debería ser algo paulatino y continuo, siempre vinculado a los recursos y apoyos disponibles.
- h) Cuando Henry Ford en el año 1903 inició sus trabajos de mejora del proceso de producción de coches, se hacían al año unos 1.700 coches a un ratio de 13,6 coches por trabajador costando la unidad 575 dólares. Once años después se fabricaban 260.000 coches modelo Ford T a un ratio de 20 coches por trabajador costando la unidad 300 dólares. La mejora del proceso de producción daba sus frutos: más y mejores coches a menor precio.
- i) Las entidades de este texto han aplicado técnicas para la mejora de la gestión de su proceso de compras habiéndose conseguido en un plazo de dos años, entre otros logros, incrementar la capacidad de respuesta ante las solicitudes de contratación en un 89%; el nivel de cumplimiento de la legalidad en un 67% o la concurrencia en las licitaciones (2 ofertas por cada licitación), todo ello con los mismos recursos personales.
- j) Con el análisis y la simplificación de procesos, las organizaciones del sector público podrán, en el corto plazo, ser más eficaces, en la medida en que los procesos responderán a los requerimientos de los clientes del mismo; ser más eficientes, en la medida en que los procesos serán más rápidos, más ágiles y sencillos, más precisos; y ser más económicas, en la medida en que los procesos se realizarán con los mínimos recursos económicos.
- k) Se debe prestar atención a la externalización de funciones y acudir al mercado, en lo que a la contratación de soluciones tecnológicas para la gestión de procesos documentales se refiere, cuando no pueda ser desarrollada una solución tecnológica por los propios servicios de la entidad local.
- l) En el caso de que se acuda al mercado, el éxito o el fracaso del análisis y la simplificación de los procesos dependerá en buena medida de los esfuerzos empleados en la selección de la empresa y en la negociación de los términos del contrato.
- m) La contratación de una buena solución tecnológica y la existencia de un buen contrato que regule las obligaciones de la empresa no garantizan el éxito del análisis y la simplificación de los procesos.
- n) Está comprobado que recurrir siempre al apoyo de la empresa privada en todas las fases del análisis y mejora de los procesos garantiza el fracaso de cualquier intento de mejorar los procesos de trabajo.

Banco de Crédito Local de España (1986) Selección de contratistas, del *Manual del Alcalde*. Madrid.

Club Gestión de Calidad (1998) *Modelo Europeo para el Sector Público*. Madrid.

EIPA (2005) *Study on the use of the Common Assessment Framework in European Public Administrations*. Maastricht.

FEMP (2003) Plan director para la automatización de procedimientos de la Sección Técnica de Procesos de Mejora y Sistemas de Medición de la Comisión de Modernización y Calidad de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

FEMP (2003) Procesos de Mejora Continua. Revisión 01 de la Sección Técnica de Procesos de Mejora y Sistemas de Medición de la Comisión de Modernización y Calidad de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

Fundación Europea para la Gestión de la Calidad Total (1997) *Autoevaluación: Directrices para el sector público*. Bruselas. 1997.

IBM España (s.f.) División de Fabricación y Tecnología. Curso para profesionales (2). Grupos de Calidad.

Intervención General de la Administración del Estado (2004) *Guía para la gestión de contratos de las Administraciones Públicas*. Ministerio de Economía y Hacienda, 4ª edición.

Juha Heino, Kirsi Levä, Kari Tuominen. CAF Self-assessment Work Book. 46 searching questions and contrasting pairs of examples.

Junta de Castilla y León (2004) *Trabajando con los Procesos*. Guía para la Gestión por Procesos.

Ministerio de Administraciones Públicas (2002) *CAF. El Marco Común de Evaluación, Madrid.*

Parrado, Salvador (2005) *Guía para la Elaboración de Planes de Mejora en las Administraciones Públicas.* Madrid, INAP.

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

Pérez Caballer, Antonio. *Gestión por procesos: cómo utilizar ISO 9001:2000 para mejorar la gestión de la Organización.*

Sitios web utilizados:

- <http://excellenceone.efqm.org/> EFQM
- <http://www.iso.org/iso/en/ISOOnline.frontpage> ISO
- <http://www.caf.map.es> CAF
- <http://www.fundibeq.org> FUNDIBEQ
- <http://www.diba.es/fl/pf-ind.asp>

Anexo 1. Fase de evaluación. Consultar a los participantes y determinar sus requerimientos de compras. Diputación Provincial de Soria

Se reproducen las preguntas formuladas en las encuestas personales que se realizaron a cada uno de los participantes y los ejemplos de la información recabada por los distintos clientes.

1. ¿Qué actividades se llevan a cabo en este paso?

- a) Ejemplo. Los Servicios que necesitan un bien o un servicio en el paso del proceso nº 0 “Manifiestan una necesidad de un bien o un servicio” deben realizar las siguientes actividades:
- Confirmar la necesidad de un bien o un servicio.
 - Sondear en el mercado productos, bienes o servicios que puedan satisfacer esas necesidades.
 - Generar los documentos oportunos.
 - Firmarlos.
 - Remitirlos al órgano gestor de la contratación.

2. ¿Qué departamentos llevan a cabo las actividades de este paso?

- a) Ejemplo. En el paso del proceso de gestión compras nº 6 “Búsqueda de proveedores” hay que seleccionar a los posibles proveedores sobre la base de criterios de solvencia económica, financiera y técnica debiendo participar en dicho paso el órgano administrativo especializado en la contratación, la unidad administrativa que necesita un bien o un servicio y el órgano de gestión económica.
- b) Ejemplo. En el paso del proceso de compras nº 3 “¿Hay dinero?” es el órgano de gestión económica quien realiza estas actividades, por tener reservada legalmente el ejercicio de dicha función.

3. ¿Cuántas personas trabajan para llevar a cabo estas actividades?

- a) Ejemplo. Los Servicios que necesitan un bien o un servicio en el paso del proceso de gestión de compras nº 0 “Manifiestan una necesidad de un bien o un servicio” a través de las distintas personas.

4. ¿Qué aportaciones se necesitan para completar este paso?

- a) Ejemplo. El órgano especializado en la gestión de las compras en el paso del proceso de compras nº 1 “análisis solicitud de contratación y encauzamiento de su tramitación” necesita las siguientes aportaciones:
- Información del bien o el servicio que se necesita comprar (qué se quiere, cuánto vale, los gastos, el plazo y el lugar de entrega, cómo se va a seleccionar a las empresas, qué criterios de adjudicación se van a utilizar para adjudicar el contrato cuando la forma de adjudicación sea el concurso, etc.).
 - Información legal (normas legales que regulan el procedimiento legal, informes de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, jurisprudencia).

5. ¿Qué área/departamento proporciona estas aportaciones?

- a) Ejemplo. El órgano especializado en la gestión de las compras para cumplimentar el paso del proceso de compras nº 1 “análisis solicitud de contratación y encauzamiento de su tramitación” necesita las aportaciones antes mencionadas que proceden de:
- Las unidades de la organización que necesitan de un bien o un servicio.
 - Otras entidades.
 - Documentación.
 - Internet.

6. ¿Qué productos proporciona este paso?

- a) Ejemplo. El órgano de gestión económica (Intervención) en el paso del proceso de compras nº 2 “hay dinero” proporciona los siguientes productos:
- El certificado de existencia de crédito.
 - Un documento contable RC (Retención de Crédito).

7. ¿Qué área/departamento recibe cada producto?

- a) Ejemplo. El órgano de gestión económica (Intervención) en el paso del proceso de compras nº 2 “hay dinero” proporciona un certificado de existencia de crédito que se dirige al órgano especializado en la contratación.

8. ¿Cómo se miden normalmente las aportaciones, las actividades y los productos?

- a) Ejemplo. Las unidades de la organización que necesitan de un bien o un servicio en el paso del proceso de gestión de compras nº 9 “se recibe el bien o el servicio” tienen que realizar una serie de actividades y lo que miden en su realización es:
- Valorar la posesión de información precisa y breve para poder recepcionar positivamente el bien o el servicio.
 - El acto de recepción, es decir, comprobar que el bien o el servicio es conforme a lo contratado sea fácil.
 - Que si tienen que realizar un trámite/documento (conformar factura, acta de entrega o/y de recepción) se mecanice de una forma sencilla.

9. ¿Qué sistemas se utilizan para llevar a cabo estos pasos?

- a) Ejemplo. Las unidades de la organización que necesitan de un bien o un servicio en el paso del proceso de compras nº 9 “Se recibe el bien o el servicio” tienen que realizar actividades y las pueden hacer con las siguientes herramientas:
- Sin control ni seguimiento de ningún tipo.
 - Con control manual (a bolígrafo).
 - Con control y seguimiento informático:
 1. Fase sencilla en: aplicaciones estándar de ofimática (procesador de texto, hoja de cálculo).
 2. Fase más compleja. A través de un aplicativo informático de *workflow*.

10. ¿Qué sistema de control existe?

- a) Ejemplo. Las unidades administrativas que necesitan un bien o un servicio en el paso del proceso de compras nº 9 “Se recibe el bien o el servicio” tienen que realizar actividades que pueden estar o no supervisadas:
- En determinados casos, los informes de recepción del bien o el servicio son supervisados por el superior jerárquico; en otros casos no se supervisan.

11. ¿Cuáles son los problemas típicos de este paso?

- a) Ejemplo. El órgano especializado en la contratación en el paso del proceso de compras nº 1 “Análisis solicitud de contratación y encauzamiento de su tramitación” tiene los siguientes problemas a la hora de realizar sus actividades:
- Los documentos son facilitados en soporte word, debiendo el personal del órgano especializado en la contratación volver a teclear todos los datos facilitados por las unidades administrativas que necesitan de un bien o un servicio (trabajo repetitivo).

- Las solicitudes y los pliegos de prescripciones técnicas facilitadas no están normalizadas (no hay uniformidad).
- Suelen faltar datos necesarios para iniciar la gestión de las solicitudes (no hay precisión en la información).

12. Sugerencias para mejorar el rendimiento de este paso

- a) Ejemplo. Las unidades administrativas que necesitan de un bien o un servicio en el paso del proceso de compras nº 7 “Propuesta del mejor proveedor y la mejor oferta” han manifestado las siguientes sugerencias para mejorar el rendimiento de este paso:
- Documentos normalizados.
 - Método único objetivo y normalizado de puntuación en los concursos.
 - Una mejor selección de empresas para eliminar a las que no cumplan los criterios de selección y así reducir el número de ofertas a valorar.
 - Colaboración con el órgano especializado en la contratación en la determinación de los criterios de adjudicación.

Anexo 2. Cronología de la mejora del proceso de compras. Ayuntamiento de Elche

En las siguientes líneas se muestra la evolución anual de la actuación que sintetiza el recorrido de la gestión de compras en el Ayuntamiento de Elche, destacando en **negrita** y *cursiva* los principales responsables y protagonistas de cada fase.

2000-2001

1. Identificación del proceso de Gestión de Facturas:

- Participantes:
 - *Intervención.*
 - *Tesorería.*
 - *Sección de Organización y Calidad.*
- Antecedentes:
 - Documentos G2-G3 autocopiativos.
 - Aplicaciones informáticas en el Servicio de Intervención.
 - Desconocimiento de facturas en trámite.
- Principales propuestas:
 - Generalización de la aplicación informática por niveles.
 - Redefinición de los documentos de soporte.
 - Creación de Registro de Facturas.

2001-2002

2. Desarrollo de la aplicación de soporte para el proceso de gestión de facturas:

- Participantes:
 - *Intervención.*
 - *Tesorería.*
 - *Servicio de Informática.*
 - *Sección de Organización y Calidad.*

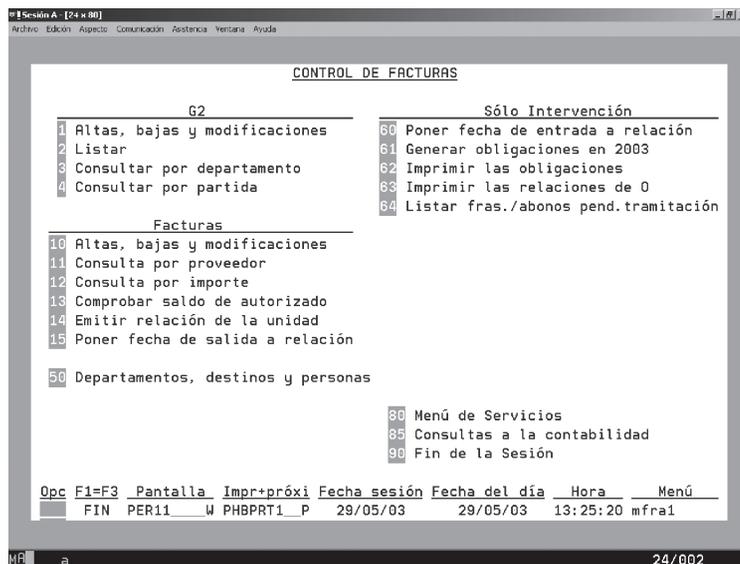
2003

3. Implantación de la aplicación de soporte para el proceso de gestión de facturas:

- Participantes:
 - *Intervención / Tesorería / Servicio de Informática / Sección de Organización y Calidad.*
 - *Departamentos del Ayuntamiento de Elche.*
 - *Proveedores.*

- Principales actuaciones:
 - Comunicación a los proveedores de las nuevas normas de presentación de facturas y creación del Registro de facturas.
 - Comunicación a los responsables de las distintas unidades del Ayuntamiento de la tramitación de la nueva aplicación.

Imagen de la aplicación puesta en marcha e implantada en la aplicación disponible para todos los usuarios a través de la red informática municipal.



2004

4. Propuesta de mejora: Comunicación con proveedores.

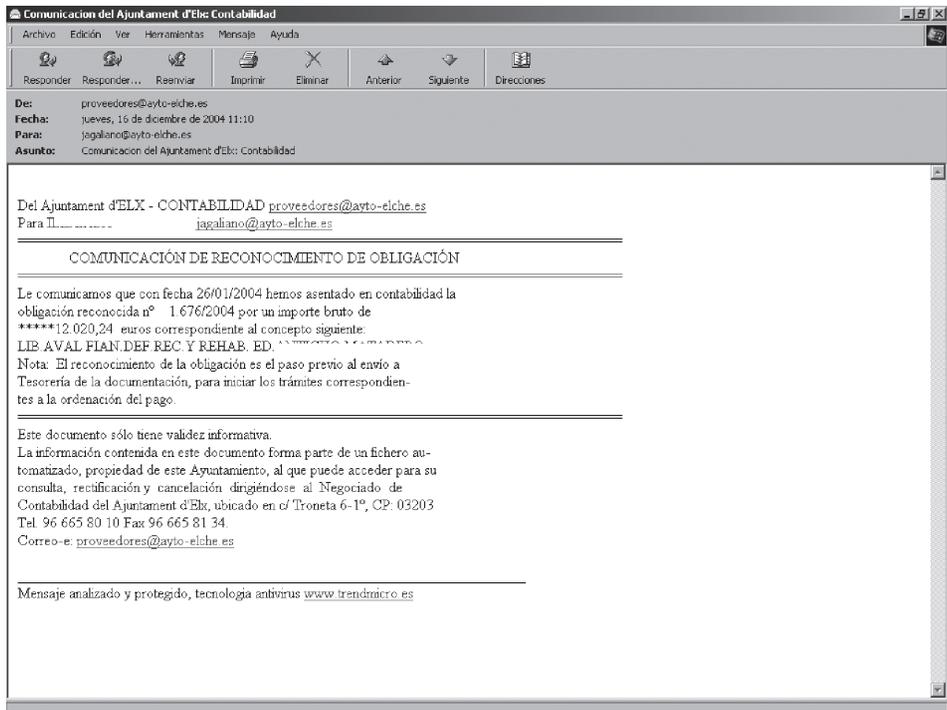
- Participantes:
 - Intervención / Tesorería / Servicio de Informática / Sección de Organización y Calidad.
- Principales propuestas:
 - Mantener permanentemente informados a los proveedores de la situación en la tramitación de sus facturas por correo electrónico.
 - Respuesta ante la petición del interesado: estado de cuenta.
 - Generar automáticamente correos electrónicos según la fase de tramitación: registro de factura, contabilización y orden de pago por transferencia bancaria.

2005

5. Implantación del sistema de comunicación con proveedores por correo electrónico.

- Respuesta ante la petición del interesado: estado de cuenta.
 - Proveedor solicita informe sobre sus cuentas.
 - Intervención genera listado que es remitido por correo electrónico.
- Generar automáticamente correos electrónicos según la fase de tramitación:
 - Registro de factura.
 - Contabilización.
 - Pago formalizado.

Ejemplo de comunicación generada por correo electrónico a un proveedor del Ayuntamiento de Elche:



Índice de cuadros e ilustraciones

Recuadros

Recuadro 1. Símbolos para la construcción de diagramas de flujo	17
Recuadro 2. Ciclo PDCA de mejora continua	29
Recuadro 3. Información socioeconómica de las entidades analizadas	30
Recuadro 4. Comparativa de los equipos constituidos	36
Recuadro 5. Participantes y trámites vinculados al proceso de compras Diputación de Soria	39
Recuadro 6. Número de expedientes tramitados, 2003-2005. Diputación Provincial de Soria	41
Recuadro 7. Evolución del volumen de contratos menores sobre el total de contratos	41
Recuadro 8. Cumplimiento de los trámites establecidos en el procedimiento legal de contratación. Diputación Provincial de Soria	46
Recuadro 9. Recursos personales destinados por cada entidad local	48
Recuadro 10. Extracto de convocatoria de reunión. Ayuntamiento de Elche	54
Recuadro 11. Ficha de evaluación del proceso de compras. Diputación Provincial de Soria	55
Recuadro 12. Extracto de convocatoria del Comité de Calidad. Ayuntamiento de Elche	71
Recuadro 13. Objetivos de mejora. Procedimiento legal contrato menor. Diputación Provincial de Soria	72
Recuadro 14. Ficha de seguimiento de actuaciones. Diputación Provincial de Soria	75
Recuadro 15. Estimación de los costes asociados a la mejora de procesos. Sección de Contratación y Bienes de la Diputación de Soria	80
Recuadro 16. Dedicación prevista a la mejora de procesos. Diputación Provincial de Soria	81

Ilustraciones

Ilustración 1. Representación general de un proceso	13
Ilustración 2. Diagrama de flujo del procedimiento menor de suministros. Diputación Provincial de Soria	18
Ilustración 3. Mapa preliminar del proceso de contratación. Diputación Provincial de Soria	19
Ilustración 4. Mapa de proceso: expediente de denuncia policial en actividades. Ayuntamiento de Elche	20
Ilustración 5. Esquema del Proyecto META. Ayuntamiento de Elche	27
Ilustración 6. Ciclo de la mejora continua	30
Ilustración 7. Ejemplo de secuencia departamental en el proceso de compras. Ayuntamiento de Elche	32
Ilustración 8. Evaluación del tiempo de cumplimentación de los trámites del procedimiento legal de contrato menor. Diputación Provincial de Soria	45
Ilustración 9. Evolución en el número de documentos de pago y proveedores en el periodo 1996-2005. Ayuntamiento de Elche	47
Ilustración 10. Procedimiento legal contrato menor. Diputación Provincial de Soria	51
Ilustración 11. Situación previa del subproceso autorización compras ordinarias. Ayuntamiento de Elche	53
Ilustración 12. Secuencia de fases para la evaluación de procesos	57
Ilustración 13. Mapa previo del proceso. Constitución de garantías. Ayuntamiento de Talavera de la Reina	60
Ilustración 14. Mapa de proceso modificado. Constitución de garantías. Ayuntamiento de Talavera de la Reina	64
Ilustración 15. Cambio de modelo de gestión de la solicitud y seguimiento económico de las compras. Ayuntamiento de Elche	65
Ilustración 16. Mapa de la propuesta de mejora del subproceso de autorización de compras ordinarias. Ayuntamiento de Elche	66
Ilustración 17. Propuesta de registro de facturas para el proceso de compras. Ayuntamiento de Elche	69
Ilustración 18. Secuencia de fases para la evaluación de procesos	72