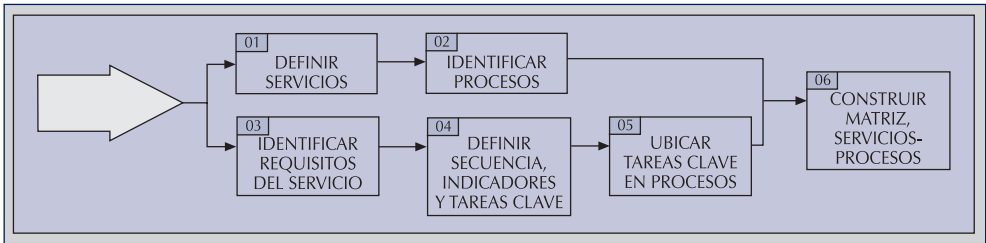


5. Control del cumplimiento y mejora continua

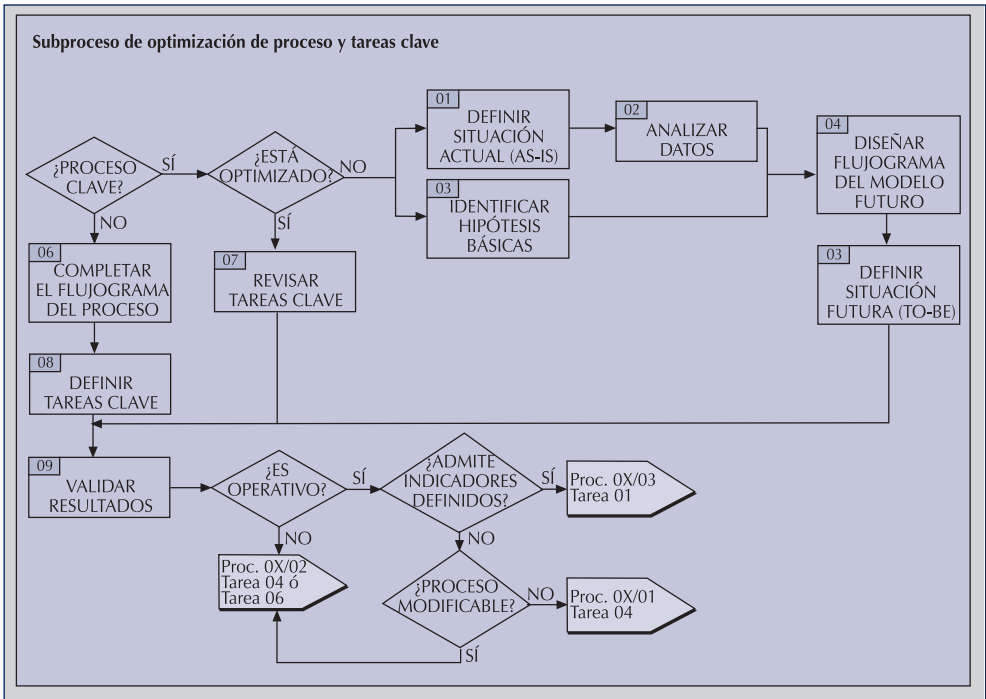
El proyecto DIANA concluyó con la definición completa del proceso de Gestión de la Calidad (hoy llamado Organización y Calidad), en la que se vertió todo el aprendizaje obtenido a lo largo del proyecto y cuya misión consistía en controlar el cumplimiento de todos los estándares (externos e internos) de los procesos y en mejorar continuamente el sistema de gestión que habíamos construido.

El proceso se definió mediante 3 subprocesos.

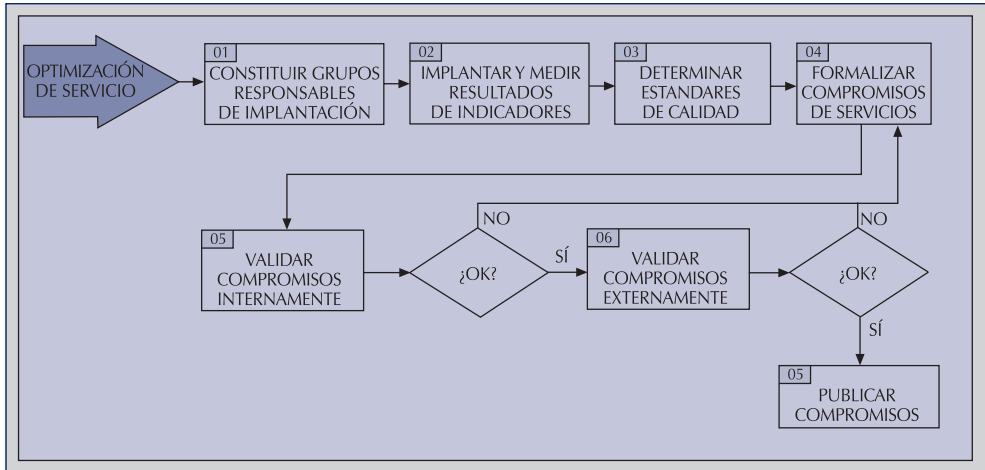
Subproceso 1: Construcción de la Matriz de Servicios — Procesos — Tareas Clave



Subproceso 2: Optimización de Procesos y Tareas Clave



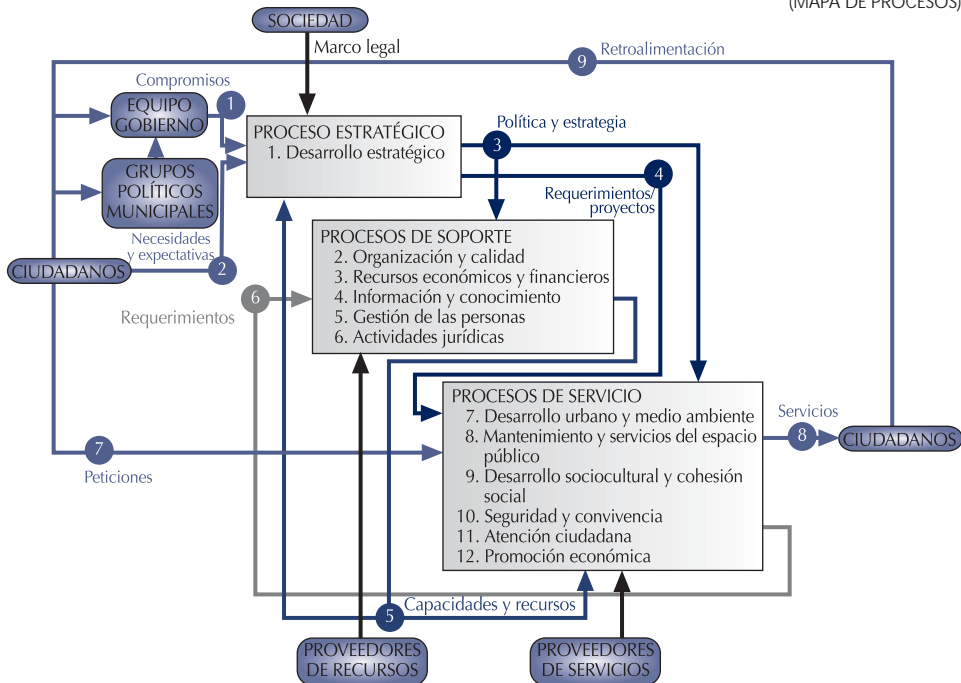
Subproceso 3: Construcción de Compromisos de Servicio



Desde entonces, y durante los últimos 5 años, hemos ido introduciendo cambios en el sistema de gestión con el propósito de mantenerlo y mejorarlo. Los más significativos son, seguramente los siguientes:

- La integración de los Planes de Calidad, fruto de las autoevaluaciones periódicas, en el Programa de Actuación Municipal.

SISTEMA DE GESTIÓN (MAPA DE PROCESOS)



- La definición de un nuevo mapa de procesos que pretende, después de la etapa de optimización de los procesos, centrar la atención de la gestión en la mejora de las relaciones entre los procesos, buscando una mayor alineación estratégica, sincronización y sinergias entre ellos.
- El despliegue de los estándares de los procesos hasta la definición de objetivos individuales con el fin de asegurar su cumplimiento. Todos los empleados de la organización disponen de una tarjeta de objetivos individuales cuyo grado de cumplimiento está vinculado a una retribución variable. Es una forma de asegurar el cumplimiento de las Tareas Clave que hemos mencionado anteriormente, manteniendo el sistema bajo control.
- La elaboración, aplicación, evaluación y revisión de diversas metodologías en función del propósito de la mejora.
- La mejora de la aplicación informática llamada RADAR, que contiene el Cuadro de Mando y que desde el año 1.999 constituye por sus contenidos una auténtica base de información y conocimiento accesible a toda la organización.
- La ampliación de los Compromisos de Servicio con los ciudadanos. En el año 2.003 publicamos 126 compromisos que abarcan todas las áreas de servicio del Ayuntamiento

6. Reflexión sobre los resultados alcanzados

Como en cualquier proyecto de esta naturaleza hay una serie de factores cuya disposición es crucial para facilitar la consecución de los objetivos finales. Si algunos de ellos no se cumplen más vale plantearse el inicio hasta un momento más favorable.

Factores críticos de éxito:

- Compromiso de liderazgo por parte del equipo de gobierno y de la dirección técnica.
- Disponibilidad y participación proactiva de todos los implicados.
- Facilidad para la toma efectiva de decisiones y validaciones.
- Disponibilidad de los soportes materiales necesarios.

- Compromiso de actualización, mantenimiento y desarrollo de los resultados del proyecto.

Lecciones aprendidas:

1. Es importante una metodología que no genere excesiva documentación. Documentar lo mínimo imprescindible.
2. Es importante acertar en la asignación de los propietarios o responsables de proceso. Su autoridad es superior a los responsables de departamento en todas aquellas actividades que atañen a su proceso. Para ello es recomendable que el responsable del proceso sea el responsable del departamento que aporte más valor a los resultados del proceso, al menos hasta la consolidación de este nuevo enfoque de gestión.
3. Es necesario disponer de un departamento de calidad o similar, con un dimensionamiento adecuado para dar soporte al proyecto y sobre todo para la actualización, mantenimiento y desarrollo del sistema de gestión fruto del mismo.
4. Es importante que en el rediseño o las mejoras participen personas de todos los departamentos implicados y de distintos niveles jerárquicos, ya que fomenta la comunicación transversal, imprescindible para generar una cultura más homogénea en el conjunto de la organización y romper las barreras departamentales.
5. Es muy útil comenzar el proyecto conociendo los requisitos de calidad de los ciudadanos y otras partes interesadas. Hacerlo en un momento posterior supone realizar ajustes en la optimización o rediseño de los procesos que podrían haberse ahorrado.
6. Es muy importante la metodología utilizada para conocer los requerimientos de los ciudadanos. Es comúnmente aceptado que las técnicas cualitativas de investigación de mercados, como la dinámica de grupos, debiera ser la utilizada.

En este punto es crucial hacer hincapié en los siguientes aspectos:

- Utilizar una técnica de convocatoria atractiva que asegure la participación.

- Ejecutar la dinámica de grupo por parte de un facilitador que tenga los objetivos claros y experiencia en la moderación de equipos.
7. Es necesario encontrar una correlación entre los requisitos de calidad manifestados por los ciudadanos y los compromisos de servicio posteriormente publicados. Si esta correlación no es buena, es porque durante el desarrollo del proyecto se han producido desajustes que lo han desviado de su objetivo principal y, por lo tanto, hay que analizarlos y adoptar las medidas correctoras oportunas.

Antes de publicar los compromisos de servicio es necesario disponer de un período de medición de indicadores suficientemente amplio como para garantizar que se consigue un fiel reflejo de la realidad, y no el resultado de un proceso de adaptación a un cambio, con los altibajos que ello conlleva.

8.3. La gestión orientada a procesos en el Ayuntamiento de Logroño

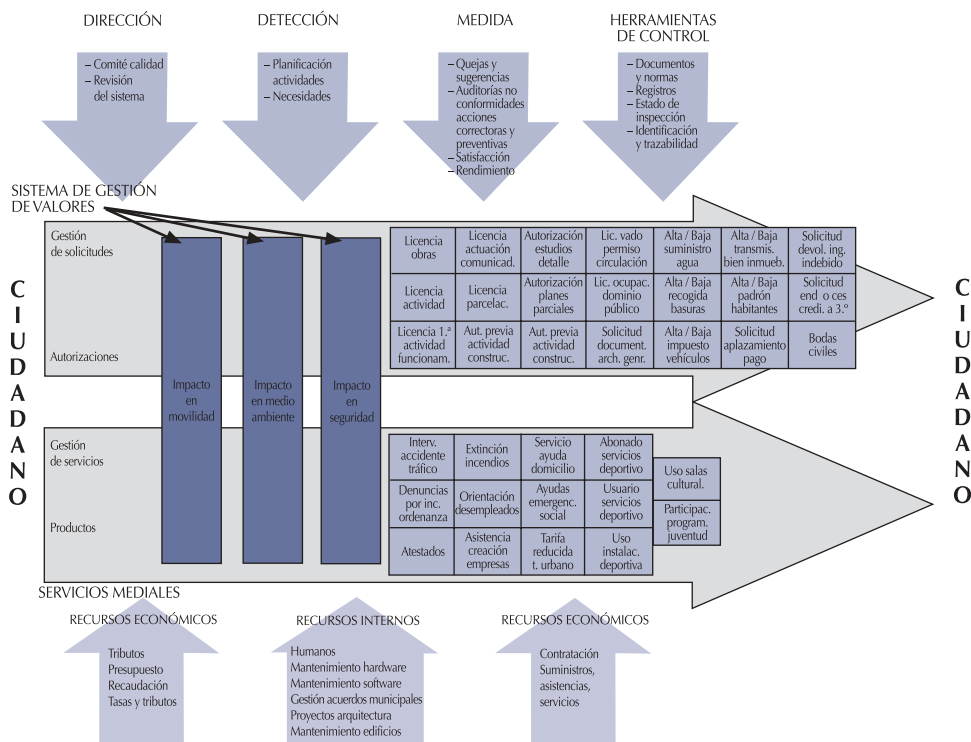
1. Representación del mapa de procesos

En el Ayuntamiento de Logroño, hemos diseñado un “mapa de procesos” que incluye la mayor parte de las actividades importantes que tienen una incidencia directa sobre el ciudadano.

Esta distribución gráfica responde a tres niveles diferentes, en función del ciudadano, en la parte central del gráfico, representado a la entrada y a la salida de los procesos; junto con las actividades internas necesarias para alimentar los procesos directos; y con las imprescindibles acciones de dirección.

Los procesos parten del ciudadano y terminan en el ciudadano, están orientados a conocer sus necesidades y, con los mecanismos adecuados resolverlas de forma satisfactoria.

MAPA DE PROCESO DEL AYUNTAMIENTO DE LOGROÑO



2. Gestión de solicitudes

En la parte troncal del mapa de procesos representamos dos tipologías de procesos básicos, en primer lugar los relacionados con la gestión de solicitudes, de carácter eminentemente formal, que se suelen resolver en una autorización, en lo que denominamos procesos intangibles, en los que se da respuesta a demandas del ciudadano del tipo de obtención de licencia, autorización etc, en las que el Ayuntamiento revisa lo que aporta el ciudadano, información, documentaciones, proyectos etc., interpreta las ordenanzas y demás legislación, emite los oportunos informes y otorga la correspondiente autorización, licencia, efectúa la anotación etc., sin que en este tipo de transacción el ciudadano reciba ningún objeto o prestación.

Entre estos hemos destacado en el gráfico los procesos de:

- Licencia de obras (URBANISMO)
- Licencia actividades (URBANISMO)

- Licencia primera ocupación/ funcionamiento (URBANISMO)
- Licencia actuaciones comunicadas (URBANISMO)
- Licencia de parcelación (URBANISMO)
- Autorización previa actividad / construcción (URBANISMO)
- Autorización estudios de detalle (URBANISMO)
- Autorización planes parciales (URBANISMO)
- Solicitud de emisión de certificados (URBANISMO)
- Licencia de vado, permiso de circulación (MOVILIDAD)
- Licencia para ocupación de dominio público (CONTRATACIÓN Y MOVILIDAD)
- Solicitud de documentos del Archivo Municipal (ARCHIVO)
- Solicitud de alta/ baja en censo de animales (AGUAS Y MEDIO AMBIENTE)
- Solicitud de alta / baja en suministro de agua, basuras y alcantarillado (GESTIÓN TRIBUTARIA)
- Solicitud de alta / baja en recogida de basuras (GESTIÓN TRIBUTARIA)
- Solicitud de alta / baja en impuesto de vehículos a motor (GESTIÓN TRIBUTARIA)
- Solicitud de alta / baja en IAE (GESTIÓN TRIBUTARIA)
- Solicitud de alta / baja en Transmisión bienes inmuebles (GESTIÓN TRIBUTARIA)
- Solicitud de alta / baja en Padrón (ESTADISTICA)
- Solicitud de aplazamiento del pago (INTERVENCIÓN)
- Solicitud de devolución de ingreso indebido (INTERVENCIÓN)
- Solicitud de endoso o cesión de créditos a terceros (INTERVENCIÓN)

Entre paréntesis indicamos en cada caso el departamento responsable de la mayor parte del proceso.

La tramitación de todos estos procesos responde también a un mismo marco de gestión, que se corresponde básicamente con el modelo tradicional que representa de una forma genérica el desarrollo de cualquier solicitud de naturaleza administrativa.

3. Gestión de servicios

En la segunda flecha se encuentran los procesos tangibles, los relacionados con la Gestión de los Servicios, y que por antagonismo con los anteriores finalizan en la prestación de algún tipo de servicio.

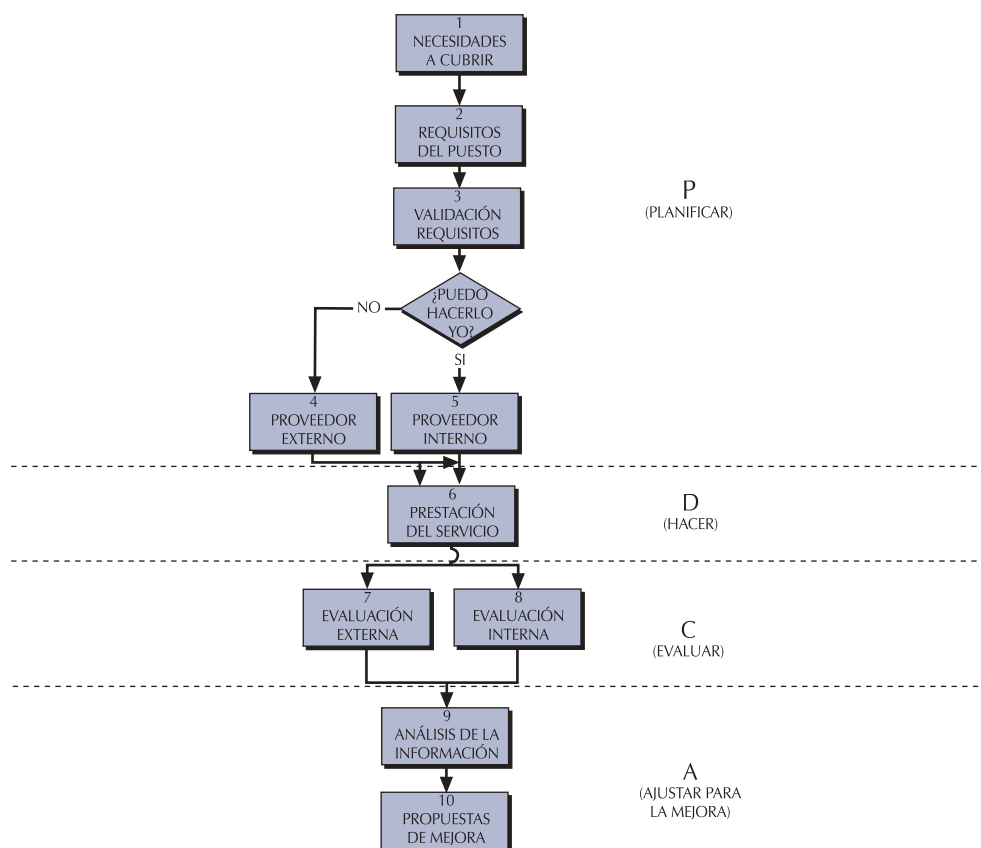
El ciudadano recibe en la mayoría de los casos algún elemento material. Son procesos cuyo resultado se puede visualizar en una aportación por parte del ciudadano.

Entre los más importantes destacamos los siguientes:

- Extinción de incendios (BOMBEROS)
- Tramitación de atestados (POLICIA LOCAL)
- Intervenciones en accidente de tráfico (POLICIA LOCAL)
- Denuncias por incumplimiento de ordenanzas (POLICIA LOCAL)
- Orientación a desempleados (EMPLEO)
- Asistencia para la creación de empresas (EMPLEO)
- Servicio de ayuda a domicilio (SERVICIOS SOCIALES)
- Ayudas de emergencia social (SERVICIOS SOCIALES)
- Tarifa reducida de transporte urbano (SERVICIOS SOCIALES)
- Alta como abonado a los servicios deportivos (LOGRODEPORTES)
- Alta como usuario a los servicios deportivos (LOGRODEPORTES)
- Uso de instalaciones deportivas (LOGRODEPORTES)
- Inscripción en actividades deportivas (LOGRODEPORTES)
- Uso de salas culturales (CULTURA)
- Participación en programas de juventud (JUVENTUD)

También en este caso identificamos las unidades propietarias de los procesos.

Su gestión parte de la planificación y en un marco general responden al esquema, en el que se identifican claramente las fases de ciclo de "PDCA" (planificar, hacer, evaluar y ajustar) clásico en los sistemas de gestión de la calidad.



4. Valores

Transversalmente a estos dos tipos de proceso hemos colocado tres procesos que ocupando una parte relacionada con la gestión de las solicitudes y otra con la gestión de los servicios, hemos dado en llamar procesos de valor.

Estos valores representan actividades en macro, que no tienen una finalidad única ni en el entorno de una transacción administrativa con los ciudadanos ni en la prestación de un servicio, los pensamos en el entorno del "cómo hacer". Esta forma de hacer, que está relacionada con las medidas que pueden rodear autorizaciones y servicios de modo que minimicen las molestias a la movilidad de los ciudadanos, reduzcan el impacto medioambiental negativo o mejoren las condiciones de seguridad (en este caso urbanística).

5. Servicios mediales

En la parte baja del mapa de procesos y de alguna manera, sustentando todo el sistema, hemos representado los más importantes de toda una serie de procesos que no finalizan directamente en el ciudadano, sino que son necesarios a demanda de otras unidades para ofrecer la satisfacción requerida por el ciudadano con la incorporación de valor por los procesos troncales.

Los hemos subdividido en tres apartados, relacionados todos ellos con recursos, en primer lugar los Recursos Económicos, entre los que se enmarcan los relacionados con la gestión y control presupuestario, imprescindible para la mayoría de los servicios, cuya finalidad alcanza al ciudadano, con la recaudación de tasas y tributos, que engarza con el anterior y nutre al Ayuntamiento de la solvencia económica necesaria.

El segundo de los recursos que hemos representado es el de los Recursos Internos, entre los que se encuentran aquellos procesos que incorporan personal, herramientas, formación y plataformas de comunicación, en detalle se encuentra los relacionados con el acceso, seguimiento, movilidad etc., del personal municipal. La disposición de máquinas y herramientas para realizar la actividad de trabajo su mantenimiento, el proyecto construcción y mantenimiento de los centros municipales y finalmente las plataformas de comunicación internas para la gestión de los acuerdos, resoluciones etc.

En el tercer grupo se encajan los Recursos Externos, muy importantes puesto que de hecho supone el establecimiento de alianzas para realizar la gestión municipal. El proceso de la contratación, tanto de los suministros, como de las asistencias técnicas y por supuesto de las empresas de servicios que suponen un porcentaje muy elevado de los recursos humanos utilizados por el Ayuntamiento para el desarrollo de sus procesos operativos.

6. Sistemas de gestión

En la parte superior del Mapa de Procesos hemos colocado las actividades directamente relacionadas con el Sistema de Gestión de la Calidad, las de dirección, a través del funcionamiento del Comité de Calidad; con el estudio y aprobación de las revisiones del Manual de Calidad y de los procedimientos operativos, los seguimientos de las

acciones correctoras, de las auditorías internas y externas, de las actividades de los grupos de mejora, el análisis de las reclamaciones del ciudadano, el planeamiento y seguimiento de las acciones de formación, el establecimiento y seguimiento de los planes de mejora y objetivos de calidad y la evaluación periódica del sistema.

De igual forma la revisión anual del Sistema por la dirección.

Muy unidos a los anteriores, en apartado de detección, los procesos de planificación de actividades y necesidades a atender por el Sistema de Gestión de la Calidad.

En un tercer grupo las actividades relacionadas con la medición, tanto la interna, mediante las auditorías, con sus correspondientes análisis de la No Conformidades, como de las que obtenemos de los ciudadanos usuarios de los servicios a través de las sugerencias, quejas y reclamaciones, como de las encuestas de satisfacción, de corte general que efectuamos cada dos años y de corte particular que algunas unidades hacen con mayor asiduidad.

Por último en un cuarto grupo hemos representado los procesos de control, tanto documental, como de los registros de calidad.

En un conjunto todo el mapa de procesos del Ayuntamiento de Logroño, se corresponde con un gran PDCA, en el que las actividades están debidamente planificadas, realizadas, analizadas, en función de las necesidades del ciudadano detectadas, e incorporadas a la planificación, en un sistema que periódicamente se revisa para obtener los mayores elementos de la mejora.

Logroño a 6 de julio de 2005

Luis Ángel RUIZ BUDRÍA
Gestor del sistema de calidad
Ayuntamiento de Logroño

AECA (Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas) (1997): *Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas*, Ortega Ediciones Gráficas, Madrid.

AENOR (2000): *Norma UNE – EN ISO 9001:2000*, AENOR, Madrid.

ALLISON, G. (1983): "Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Important Respects?", en PERRY, J. y KRAEMER, K. (eds.), *Public Management: Public and Private Perspectives*, Mayfield Publishing, California.

BAENA DE ALCÁZAR, M. (1993): *Curso de ciencia de la administración*, vol. I, 3.ª ed., Tecnos, Madrid.

BARZELAY, M. (1992): *Breaking Through Bureaucracy*, University of California Press, Berkeley.

CLUB GESTIÓN DE CALIDAD. EXCELENCIA (1999): *Gestión por procesos*, Madrid.

EUROPEAN FOUNDATION FOR QUALITY MANAGEMENT (2002): *Modelo EFQM de Excelencia 2002*, EFQM/Club Gestión de Calidad, Madrid.

FEMP (2002): *Procesos de mejora continua*, Madrid.

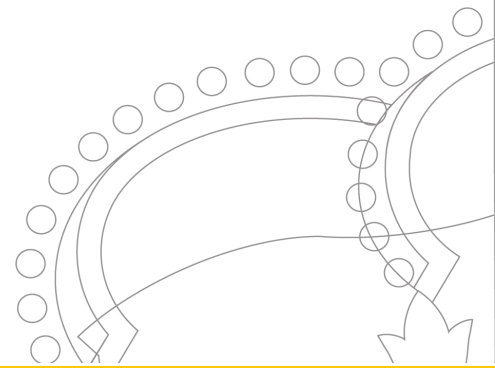
FREEMAN, R. E. (1984): *Strategic management: A stakeholder approach*, Pitman Publishing Inc, Boston.

GALLOWAY, D. (2000): *Mejora Continua de Procesos. Como rediseñar los procesos con diagramas de flujos y análisis de tareas*, Gestión 2000, Barcelona.

HAYASHI, A. (1991): "Japan's Policy Towards International Assessment and Registration System Using ISO Quality Assurance Standards", en *Transaction of the Seminar on Achieving Competitive Quality Through Standardization and Quality Control*, Standards and Industrial Research Institute of Malasya, Kuala Lumpur.

JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN (2004): *Trabajando con los procesos: guía para la gestión por procesos*, Junta de Castilla y León.

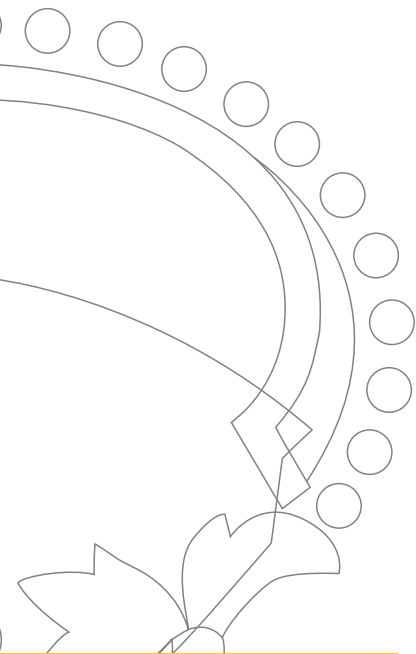
- LÓPEZ CAMS, J. y GADEA CARRERA, A. (1998): *Servir al Ciudadano. Gestión de la Calidad en la Administración Pública*, Ediciones Gestión 2000, S. A., Barcelona.
- MARTÍN CASTILLA, J. I. (2001): *El Modelo EFQM de Excelencia como referente en la Modernización de la Administración Pública Española*, RPI 103.890, 17 de mayo de 2001, Madrid.
- (2002a): *En Busca de la Excelencia: El Modelo EFQM en la Comunidad de Madrid*, Comunidad de Madrid.
- (2002b): *La definición de los procesos y la medición de su funcionamiento: fundamento de la mejora continua*, Soft&Calidad, junio de 2002, pp. 14-20.
- (2005a): "Los procesos en la Administración Pública: Una aproximación desde el Modelo EFQM de Excelencia", *Forum Calidad*, n.º 159, marzo de 2005, pp. 33-40.
- (2005b): "La Administración Inteligente: Un modelo de Administración Pública orientada al servicio del ciudadano", *Revista Auditoría Pública*, julio de 2005, pp. 47-60.
- *Et. al.*, (2005c): "Guía 2: Planes de calidad, innovación y modernización en las Administraciones locales", *Guías de apoyo a la calidad en la gestión pública local*, INAP-FEMP.
- PÉREZ-FERNÁNDEZ DE VELASCO, J. A. (1999): *Gestión de la calidad orientada a los procesos*, ESIC, Madrid.
- (1996): *Gestión por procesos*, ESIC, Madrid.
- PETERS, T. J. (1982): *En Busca de la Excelencia*, Barcelona, Plaza y Janés.
- RAMIÓ, C. (1999): *Teoría de la organización y Administración pública*, Tecnos/UPF, Madrid.
- TRISCHLER, W. E. (1998): *Mejora del Valor Añadido en los Procesos. Ahorrando tiempo y dinero, eliminando despilfarro*, Gestión 2000, Barcelona.
- VILLORIA, M. (1996): *Modernización de la Administración como instrumento al servicio de la democracia*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.



6



MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS



MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Guías de apoyo a la calidad en la gestión pública local

GUÍA 6: La Gestión por procesos en la Administración Local. Orientación al servicio público de la ciudadanía

Guías de apoyo a la calidad en la gestión pública local

6 administración local

