

## **PROYECTO DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA, EFICACIA Y EFICIENCIA EN LOS PROCESOS ADMINISTRATIVOS LOCALES**

Patricia MOLINA HERNÁNDEZ

*Consultora y Gerente de Almanara Consultoría Social*

### **Resumen:**

Se pretende hacer un acercamiento a la simplificación administrativa en su concepto amplio, ligándola a la gestión por procesos como motor de mejora continua y búsqueda de la excelencia en las organizaciones. Se realiza un recorrido por los conceptos principales y la normativa de referencia, así como una aproximación a las características de la gestión por procesos y alguna herramienta que resulta esencial para el análisis como es la diagramación. Con estas premisas es posible abordar las fases del proyecto de simplificación administrativa de una organización, para mejorar en términos de eficacia y eficiencia los procesos que en ella tienen lugar.

### **SUMARIO:**

1. La Administración Pública ante la simplificación administrativa
  - 1.1. La simplificación administrativa y la reducción de cargas
  - 1.2. Procesos y procedimientos no son sinónimos
  - 1.3. El marco normativo que alude a la simplificación, a la mejora continua y a la excelencia
  - 1.4. La simplificación administrativa y la gestión por procesos
2. La gestión por procesos en la Administración Local
  - 2.1. El modelo de gestión por procesos como impulso hacia la modernización
  - 2.2. Tipos de procesos en una organización
  - 2.3. La gestión por procesos no camina sola
3. Eficacia y eficiencia de los procesos
4. El proyecto de simplificación administrativa de los procesos
  - 4.1. La iniciativa y la formación del equipo
  - 4.2. Fases del proyecto de simplificación administrativa
5. Consideraciones finales
6. Bibliografía

## 1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ANTE LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

El proceso de simplificación administrativa es aquel que mejora la regulación procedimental que afecta a las relaciones entre Administración y administrados/as. En los últimos años distintos entes públicos se han ido sumando a la iniciativa de la simplificación que viene propulsada por la Unión Europea y por nuestro propio Estado. A pesar de las leyes en busca de la simplificación, la calidad y la excelencia, el ritmo de implantación en los distintos entes (tanto en la Administración General del Estado, en la Autonómica y en la Local) es irregular: en general todas las administraciones han tendido a simplificar o a reducir cargas administrativas de manera “informal” o “espontánea” fruto del propio avance tecnológico, de la necesidad de ahorro o por reproducción de otras experiencias exitosas; sin embargo se limitan los ejemplos de casos en los que la simplificación se ha hecho de forma expresa, respaldándose en un plan de modernización, o desde un departamento de calidad, o ligada a la gestión por procesos.

### 1.1. La simplificación administrativa y la reducción de cargas

El término de “simplificación” equivale a la «acción y efecto de simplificar», y “simplificar” es «hacer más sencillo, más fácil o menos complicado algo»<sup>1</sup>. De esta forma la “simplificación administrativa” en las Administraciones Públicas (AAPP) hace referencia a las acciones encaminadas a hacer más sencilla, fácil o menos complicada el proceder de las mismas. Dado que en las AAPP predominan los procedimientos administrativos, se ha tendido a denominar también la “simplificación administrativa” como “simplificación de procedimientos”, sin ser en la práctica lo mismo, ya que la primera es un concepto más amplio que incluye tanto la simplificación de procedimientos, como de otros procesos que tienen lugar en el desarrollo de la actividad de las entidades, ya sea a nivel organizacional o vinculados a la prestación de servicios a la ciudadanía<sup>2</sup>.

Por otro lado, cabe mencionar y distinguir las políticas de reducción de cargas administrativas que igualmente se han impulsado desde la Unión Europea. La reducción de cargas, a diferencia de la simplificación administrativa como tal, supone la disminución de obligaciones o cargas (de entrega de documentación o costes económicos) que el Gobierno o las AAPP imponen a la ciudadanía y a las empresas.

1 Según la Real Academia Española, RAE, 2016.

2 A partir del Manual de Simplificación Administrativa y Reducción de Cargas para la Administración General Del Estado. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, 2014. Págs. 9-10.

Ambos términos tienen en común el ánimo de hacer más ágil y sencillos los procedimientos y actividad pública. Sin embargo, hay que destacar que la simplificación administrativa va a incidir en la mejora de la eficacia y la eficiencia de la gestión, para mejorar tanto el servicio ofrecido a la ciudadanía como la organización interna de las entidades, mientras que la reducción de cargas trata de reducir los costes de los destinatarios de las normativas. De esta forma se podría realizar un proceso de reducción de cargas que no incluyese una simplificación administrativa.

Desde estas líneas se aborda el proyecto de simplificación administrativa en todas sus dimensiones, no sólo la simplificación de procedimientos, ni la reducción de cargas. Así mismo, se entiende que la simplificación, para incrementar su efectividad e impacto en las organizaciones, debe ser enmarcada en la gestión por procesos, como más adelante se especifica, con vistas a sumergirse en el ciclo de la mejora continua.

## **1.2. Procesos y procedimientos no son sinónimos**

Cabe hacer un inciso para destacar la diferencia que existe entre proceso y procedimiento. Muchas veces estos términos son usados indistintamente, aunque acercándonos a ellos se ponen de relieve sus distintas acepciones.

Al hacer referencia a los “procesos” en una organización se hace referencia a un conjunto de actividades relacionadas, o en interacción, que transforman entradas en salidas; las salidas son posibles mediante el uso de unos recursos. Los procesos son por tanto dinámicos, flexibles, y se espera de ellos un resultado; se operan y gestionan (de ahí la “gestión por procesos”); están centrados en la satisfacción de los/as destinatarios/as (o ciudadanía u otras entidades en las Administraciones Locales, AALL) y de las partes interesadas. Las distintas actividades que tienen lugar en los procesos pueden ser realizadas en distintos departamentos de la organización. Por otro lado, el “procedimiento” es la manera específica de llevar a cabo una actividad o proceso concreto, formado de pasos estáticos para ejecutar tareas, siendo éste su fin último. Por tanto los procedimientos se implementan, y se centran en el cumplimiento de las normas. Al igual que los procesos, pueden estar formados de actividades a desarrollar en departamentos diferentes. Un proceso en una organización puede incluir uno o más procedimientos, y así mismo un proceso puede descomponerse en subprocesos.

Con respecto a la simplificación administrativa, es posible llevar a cabo el análisis, simplificación y mejora de procedimientos concretos de forma aislada y sin enmarcarse en la gestión por procesos, pero como se ha mencionado, la simplificación administrativa tiene un carácter más amplio.

### 1.3. El marco normativo que alude a la simplificación, a la mejora continua y a la excelencia

La simplificación administrativa donde situamos la gestión por procesos como clave y metodología de la simplificación, viene determinada por el contexto socio-económico y político. Las teorías de modernización y transformación de la Administración Pública se originan en los años 70, y más recientemente encontramos estudios de referencia y normativa que determinan y organizan el actual proceso de mejora de la simplificación.

En el panorama europeo, cabe destacar el compromiso de la Unión Europea con la Mejora de Regulación, *Better Regulation*, incluido como prioridad en la Renovada Agenda de Lisboa (2008-2010), para aumentar la competitividad y promover un crecimiento sostenible.

Por otro lado, informes como el Informe Mandelkern (2000) o el Libro Blanco de la Comisión sobre gobernanza europea (2001), supusieron una base para el desarrollo legislativo europeo. Y por último, en esta línea, el Consejo de Bruselas (marzo 2007) dio el impulso definitivo para posicionar la simplificación administrativa como línea de acción prioritaria en la política económica europea. En este consejo se acordó concretamente con respecto a España, que se debía reducir en un 25% para el año 2012 las cargas administrativas. También se aprobó el Programa de Acción de la Comisión Europea para la reducción de cargas administrativas. Igualmente se aprueba en Europa un Programa de Acción para la Mejora Regulatoria.

Siguiendo esta tendencia se aprueba en España el Plan de Reducción de Cargas Administrativas, centrado en liberar recursos para la inversión y el crecimiento de las empresas, su creación y disolución, y el impulso de la actividad empresarial en nuevos sectores o ámbitos geográficos. Se marcan dos líneas de trabajo: por una parte se pretendía reducir un 30% para el 2012, las cargas a empresas, en especial a las PYMES (y superar por tanto el objetivo marcado por la UE). Por otra parte, minimizar las cargas administrativas sobre las empresas en la normativa de 1 enero de 2009.

Para el logro de estos propósitos, la Administración General del Estado adopta el Modelo de Costes Estándar (SCM) para medir las cargas administrativas y poder cuantificar el ahorro, y pretende cada año aprobar un Real Decreto de Reducción de Cargas Administrativas, con propuestas de mejora y medidas de simplificación.

Así se establece en España, en octubre de 2012, la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, denominada CORA, con vistas a lograr una administración más austera, útil y efectiva. El informe CORA incluye un gran número de medidas de reforma administrativa, actualmente en fase de ejecución.

### *1.3.1. Directiva Europea de Servicios*

La directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior [Diario Oficial L376 de 27.12.2006] (en adelante la Directiva) tiene como objetivo facilitar la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios en otros Estados miembros y la libertad de prestación de servicios entre los Estados miembros. Esta Directiva también tiene como objetivo ampliar la posibilidad de elección de los destinatarios de los servicios y mejorar la calidad de estos tanto para las personas consumidoras como para las empresas usuarias de servicios.

Hay que tener en cuenta de que se trata de una Directiva-Marco, por lo que no tiene por objeto el fijar normas detalladas ni armonizar la totalidad de normas de los Estados miembros.

Para lograr su objetivo establece la necesidad de verificar y, según proceda, simplificar los procedimientos y trámites aplicables al acceso a una actividad de servicios y a su ejercicio, a fin de garantizar la libertad de establecimiento y la libertad de prestación de servicios por parte de las empresas sea cual sea su nacionalidad. Concretamente, la Directiva prevé:

- La creación de ventanillas únicas en las que un prestador podrá realizar todos los trámites necesarios para ejercer su actividad.
- La posibilidad de tramitar los procedimientos por vía electrónica.
- Eliminar los obstáculos jurídicos y administrativos al desarrollo de las actividades de servicios mediante la:
  - Revisión de los regímenes de autorizaciones, registros, para su mantenimiento sólo en casos excepcionales.
  - Prohibición de determinados requisitos jurídicos restrictivos, como las exigencias de nacionalidad.
  - Obligación de evaluar la compatibilidad de otros requisitos jurídicos basándose en los principios de no discriminación y proporcionalidad.



### 1.3.2. Legislación española

En el ámbito de España se destacan dos leyes prioritarias ligadas al proceso de modernización y simplificación administrativa. Ésta son: la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios, y la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. Esta última ha sido derogada junto a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, siendo abordadas sus cuestiones por la reciente Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

#### Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio

La ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios ofreció un nuevo marco regulatorio en el que operan los prestadores de servicios a través de las siguientes innovaciones:

- Se establecen criterios de actuación para las Administraciones Públicas cuando se enfrentan a la tarea de diseñar una nueva regulación.
- Por regla general suprime las autorizaciones y las sustituye por notificaciones, reduciendo así las trabas y obstáculos al acceso y ejercicio de una actividad de servicios.
- Establece directrices de cooperación entre las AAPP y autoridades competentes de otros Estados miembros.
- Establece un ambicioso programa de simplificación administrativa.
- Refuerza los derechos de los consumidores.

Todas las administraciones deberán compartir información, simplificando lo máximo posible los procedimientos y dándoles seguridad jurídica. Con esta Ley se introdujeron las siguientes novedades:

- Ventanilla única: los prestadores de servicios podrán realizar todos los procedimientos y trámites a distancia y por vía electrónica y a todos los niveles administrativos (europeo, nacional, autonómico y local).

- Simplificación de procedimientos: en términos de reducción de cargas administrativas (inscripciones en registros, renovación de autorizaciones, duplicación de trámites de apertura de nuevos establecimientos).
- Garantías de información: los consumidores podrán acceder, a través de la ventanilla única a información sobre los prestadores, vías de reclamación, autoridades competentes, asociaciones de consumidores, etc.

*Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (derogada)*

La finalidad de la derogada Ley era actualizar la Ley 30/1992 en lo que se refiere al capítulo I “Normas generales” del Título IV “De la actividad de las Administraciones Públicas”. Para ello se añadió en el artículo 35 “derechos de los ciudadanos”, el “*relacionarse con las Administraciones Públicas utilizando medios electrónicos*”. Así mismo modificó el artículo 45 “*incorporación de medios técnicos*”.

De esta forma, esta Ley se convirtió en política básica para la modernización administrativa. Además, esta Ley supuso que por primera vez la ciudadanía podía hacer ejercicio efectivo de sus derechos, allá donde se encontrase; buscaba la modernización administrativa haciendo una “Administración Pública que funcione mejor y cueste menos” y “que proporcione más servicios”. Esta Ley obligaba a redefinir la cadena de valor con una orientación a servicios. Establecía “Simplificar los procedimientos administrativos y proporcionar oportunidades de participación y mayor transparencia, con las debidas garantías legales” (artículo 3.6.). “[...] bajo criterios de simplificación administrativa, se impulsará la aplicación de medios electrónicos a los procesos de trabajo y la gestión de procedimientos y de la actuación administrativa” (artículo 33).

Por otro lado, el artículo 34 establecía los siguientes criterios de simplificación:

- La supresión o reducción de la documentación requerida a la ciudadanía. Mediante su sustitución por datos, transmisiones de datos o certificaciones, o la regulación de la aportación al finalizar la tramitación.
- La previsión de medios e instrumentos de participación, transparencia e información.
- La reducción de los plazos y tiempos de respuesta.
- La racionalización de la distribución de las cargas de trabajo y de las comunicaciones internas.

- Catalogar y clasificar todos los procedimientos, servicios y actuaciones para la creación de un Sistema de Información Administrativa único con información estructurada (datos generales, normativa, formularios, patrones de tramitación, órganos responsables, plazos de tramitación, etc.) que permita alimentar todos los canales de atención al ciudadano.
- Adaptación de los procedimientos al derecho de acceso y al ciclo de vida del procedimiento electrónico:
  - Disponibilidad de modelos (formularios) o sistemas de solicitud en la sede electrónica para iniciar el procedimiento (iniciación electrónica).
  - Capacidad de aportar documentos y copias electrónicas igualmente válidos que documentos con soporte físico.
  - Proactividad al aportar los datos que obran en poder de la administración (interoperabilidad).
  - Capacidad de realizar pagos.
  - Capacidad de participación electrónica en la instrucción.
  - Notificaciones y comunicaciones electrónicas.
  - Asegurar el control de los tiempos y plazos de la tramitación del expediente para informar sobre los mismos (tramitación ordenada).
  - Asegurar la posibilidad de consulta sobre el estado del expediente (relación de trámites realizados: implica diagrama de trámites asociado a los órganos de tramitación).

*Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público*

Estas leyes aparecen con ánimo de promover unas Administraciones Públicas más eficientes, transparentes y ágiles, como se refleja en los preámbulos de ambas leyes, siendo uno de sus ejes la simplificación administrativa.



Como ya se ha especificado, en la nueva normativa se han aunado el objeto de la anterior legislación con la tramitación electrónica, de manera destacada en la LPAC, introduciendo así de manera transversal el uso de medios electrónicos en las relaciones entre las Administraciones Públicas y entre éstas y la ciudadanía, en todas las fases del procedimiento. Incluso se incluye por vez primera la tramitación simplificada del procedimiento.

Sin entrar en el detalle de la normativa, con esta premisa se detecta una necesidad imperante por parte de las AAPP de actualizar sus procedimientos, y ajustarse a los requisitos de los registros electrónicos, sistemas de identificación o firmas electrónicas, entre otros.

Como se especifica en la disposición final séptima, la Ley entra en vigor al año de su publicación en el Boletín Oficial del Estado. Y las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico producirán efectos a los dos años de la entrada en vigor de la Ley.

Ante este panorama, todas las entidades públicas han de sumergirse en el proceso de revisión de sus procedimientos y procesos, en especial las entidades locales que nos ocupan, para ajustarse a los nuevos requisitos. Centrándonos en la inclusión de los medios electrónicos, aparece como indispensable la necesidad de realizar una simplificación administrativa de manera organizada para incorporar los cambios que en cada caso sean precisos.

#### **1.4. La simplificación administrativa y la gestión por procesos en las AAPP**

La Administración Pública se encuentra actualmente ante el reto de la modernización como respuesta a un entorno dinámico y confuso en distintos ámbitos: económico, social, político, cultural y tecnológico entre otros, un entorno en el que la ciudadanía demanda una Administración local inteligente, flexible, innovadora y adaptativa.

Cabe recordar que según el artículo 103 del título IV de la Constitución Española, la Administración Pública sirve los intereses generales y actúa de acuerdo, entre otros, con el principio de eficacia en el desarrollo de sus objetivos.

En esta línea, las Políticas Públicas se orientan a resolver necesidades y problemas sociales por lo que las Administraciones, en tanto que instrumentos de desarrollo de dichas políticas, se orientan a:

- Fomentar e incentivar las iniciativas de la ciudadanía a fin de promover el desarrollo económico.
- Limitar la actuación de la ciudadanía a fin de asegurar los derechos de todos/as.

Por otra parte, como ya se ha mencionado, cobran suma importancia las recientes leyes: la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que derogan la anterior Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las AAPP y Procedimiento Administrativo Común, puesto que es el fundamento de la forma en cómo se organiza y actúa la administración en su relación con la ciudadanía, que se instruye a través del procedimiento administrativo. Estas leyes derogan también la Ley 11/2007, del 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, e incluyen en sí mismas la administración electrónica.

Ante el desafío de la modernización en este complejo entorno, como ya señalaba hace unos años Martín Castilla, la Administración Pública local se encuentra con la responsabilidad de:

1. Estar al servicio público, inspirada en objetivos y orientada a resultados,
2. Ser relacional, orientada a la diversidad de grupos de interés, y del conocimiento,
3. Estar adaptada a la sociedad, y al entorno en general, flexible y anticipadora,
4. Ser democrática y participativa, con valores políticos y ética pública,
5. Ser competitiva, flexible y adaptativa,
6. Ser colaborativa, intra e interadministrativamente, y con otras instituciones y organizaciones privadas y de ámbito social,
7. Ser equilibrada en los servicios que asume entre sus competencias,

8. Ser una organización inteligente, que innova y aprende.<sup>3</sup>

Estas obligaciones de la organización pública local requiere una perspectiva diferente a la tradicional que afecta a sus funciones, a su estructura y gestión, dando por tanto lugar a un cambio en la dirección estratégica y en su cultura organizativa, así como en los procesos de prestación de servicios a los/as ciudadanos/as.

El cambio orientado a la gestión por procesos se nutre del desarrollo de esta metodología en las entidades privadas y mercantiles. Así como en las empresas la gestión por procesos está enfocada en el fin último de dar valor a los/as clientes, en la Administración Pública local se trata de orientar los procesos a la prestación de servicios públicos, en los que la ciudadanía deja de tener un papel de administrada, a ser el eje fundamental de la prestación pública municipal. Así se refleja en el Modelo EFQM (de la Fundación Europa para la Gestión de la Calidad), pues afirma que la *excelencia de la gestión* implica la gestión de las actividades en términos de procesos.

La gestión por procesos va íntimamente relacionada con la planificación estratégica, como ya se ha especificado, y por tanto a la gestión de las actividades para el logro de su estrategia, y a la aplicación de sistemas de gestión de la calidad.

La gestión por procesos busca principalmente mejorar su actividad desde el punto de vista del valor que le ofrece a sus clientes. Así los procesos de prestación de servicios a los/as ciudadanos/as en la Administración deberán aportar más valor a éstos/as, como destinatarios/as y árbitros de la calidad.

Como en las empresas, encontramos clientes internos y externos, y también proveedores, y en la Administración encontramos además otros grupos de interés a los que también se les debe aportar valor, alineados con la misión, la estrategia y los objetivos de la organización local.

En el modelo de gestión por procesos, la prestación pública es un servicio que se constituye por una cadena de servicios individuales mediante una cadena de valor. También se puede ver como una relación proveedor-cliente en el que un agente intermediario es tanto receptor de un servicio como proveedor a su vez. Esto tiene lugar a través de un proceso de prestación de servicios. En el proceso, la adición de valor secuencial se dirige a satisfacer las necesidades de la ciudadanía, usuaria o no de los servicios en el momento presente o futuro, con vistas a sostener la sociedad del bienestar, y con ánimo de una mejora continua.

---

3 MARTÍN CASTILLA, Juan Ignacio. La gestión por procesos en la Administración Local. Orientación al servicio público de la ciudadanía. Primera edición. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 2006. Pág. 9.

En la Administración municipal intervienen una serie de agentes o grupos de interés, que participan o se ven afectados por la actividad de ésta, y para los que hay que diseñar procesos en la búsqueda de la satisfacción de sus necesidades y expectativas.

## **2. LA GESTIÓN POR PROCESOS EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL**

### **2.1. El modelo de gestión por procesos como impulso hacia la modernización**

A diferencia de un modelo de gestión funcional, departamental, y con una fuerte estructura jerárquica, (donde los departamentos se encuentran desconectados unos de otros, y las personas de los mismos sólo se centran en el desarrollo de sus actividades sin ver el conjunto en su totalidad del proceso en el que participan), el modelo de gestión por procesos nos aporta una visión más holística de la organización, interconectando todos los departamentos y/o áreas, y haciendo a todos/as responsables de la consecución de los procesos desde su inicio hasta su fin.

Hay que resaltar que los procesos en una organización tienen la finalidad de generar valor para el destinatario final, siendo la ciudadanía en el caso de las AAPP (y en ocasiones otras organizaciones tanto públicas como privadas). No sólo se logra aportar valor a quienes se denominan clientes externos, sino también a los internos y los proveedores. Aquí se plantea una cuestión esencial: ¿cómo se genera valor? o ¿bajo qué criterios juzgamos el valor de los procesos? Los procesos se plantean bajo los criterios de eficacia, de eficiencia y de flexibilidad (o adaptabilidad en la mejora continua), y son estos criterios los que nos determinarán el alcance del valor de los procesos.

La organización que funcione en un sistema por procesos debe aplicar unos principios básicos de calidad total, como vienen a ser:

- Satisfacción de los destinatarios/as finales e intermedios,
- Seguimiento, evaluación, control y mejora continua,
- Coherencia con la visión, misión y valores,
- Dirección basada en resultados y hechos,
- Satisfacción de las personas que integran la organización.

En el sector público se define proceso a la secuencia ordenada de actividades, incluidos los trámites de los procedimientos, relacionadas entre sí para dar respuesta o

prestar un servicio a la ciudadanía como destinataria, usuaria o beneficiaria. En esta línea, los procesos se caracterizan por:

- Tener una orientación a generar valor, obtener resultados, satisfacer necesidades y expectativas de la ciudadanía, alienando los objetivos de la organización con las mismas.
- Tienen un inicio y un final definidos.
- Reflejan flujos de información, documentos y materiales.
- Representan relaciones con la ciudadanía, proveedores y entre unidades o departamentos (clientes internos) y con otras organizaciones.
- Son horizontales, se desarrollan atravesando distintos departamentos.<sup>4</sup>

## 2.2. Tipos de procesos en una organización

En una organización podemos distinguir tres tipos de procesos principales. Estos procesos deben diseñarse teniendo en cuenta los siguientes criterios básicos:

- Que aporten valor añadido,
- Que sean repetitivos,
- Que se realicen de forma sistemática,
- Que permitan su observación y medición.

Como ya ha sido aclarado, los procesos pueden contener un procedimiento administrativo, y a su vez, podrán descomponerse en subprocesos, vistos como secuencias de actividades que se descomponen en tareas.

Por otro lado, conviene distinguir los tipos de procesos que realiza una organización pública para el cumplimiento de su misión. Se clasifican en tres categorías:

1. **PROCESOS CLAVE U OPERATIVOS:** Son la razón de ser de la organización, llevan a cabo la consecución de la misión de la misma, y por tanto hacen posible

---

<sup>4</sup> Según MARTÍN CASTILLA, J. I. La gestión por procesos en la Administración Local. Orientación al servicio público de la ciudadanía. op.cit. 15-17.



el desarrollo de su planificación y su estrategia. Estos procesos están orientados directamente a la satisfacción de las necesidades y expectativas de la ciudadanía, aportando valor o incidiendo directamente en su satisfacción. Ejemplos de procesos clave en un ayuntamiento serían: gestión de servicios sociales, educación y cultura, participación ciudadana... etc. A su vez estos procesos se descomponen o pueden descomponerse en subprocesos.

2. **PROCESOS DE APOYO:** Este tipo de procesos aunque no están tan relacionados directamente con la misión, resultan imprescindibles para el desarrollo de los procesos clave, y aportan un valor añadido al cliente interno. Responden a las cuestiones de recursos necesarios para llevar a cabo los procesos claves y cómo gestionarlos adecuadamente. Algunos ejemplos son: gestión económica-financiera, gestión de compras y abastecimiento, gestión de personal, servicios generales... etc.
3. **PROCESOS ESTRATÉGICOS:** Se caracterizan por relacionar la organización con su entorno. Estos procesos definen las políticas y estrategias de la organización, alineadas con su misión, visión y valores. Tienen un carácter global. Serían procesos estratégicos la organización, la dirección estratégica, la planificación operativa, o la mejora continua. A su vez también incluyen subprocesos, por ejemplo en el proceso de dirección estratégica puede descomponerse en subprocesos como definición de visión, misión y valores, o la identificación y definición de los objetivos estratégicos.

La identificación de estos procesos en la organización puede suponer un punto de partida para empezar a identificar cuáles son los procesos que requieren mayor atención, y por tanto, cuál es el área de trabajo en la que se debe comenzar a aplicar el proyecto de simplificación administrativa.

### **2.3. La gestión por procesos no camina sola**

La gestión por procesos es una eficaz manera de gestionar una organización, y entre otras cuestiones, forma parte de la gestión de la calidad en cualquiera de sus modelos de referencia. De esta forma, se puede afirmar que no se puede implantar un sistema de calidad en una organización sin incorporar una gestión por procesos, sin embargo, sí puede darse una gestión por procesos sin enmarcarnos en un sistema de calidad concreto.

Por tanto, este modelo de gestión tiene una vinculación directa con la Calidad Total en la Administración Pública, e igualmente está vinculada a favorecer la mejora continua y a alcanzar la excelencia. Así mismo, está íntimamente ligada a la planificación estratégica de la organización, y al llevar intrínseco los principios de

simplificación administrativa, en este momento de predominio de las nuevas tecnologías y la imposición normativa, se genera una destacada conexión con la administración electrónica. Veamos a continuación cada uno de estos elementos.

### 2.3.1. La Calidad en las AAPP

Como ya se ha indicado, se puede desarrollar un sistema de gestión por procesos en una organización sin enmarcarla en un sistema de gestión de la calidad sistemático en un primer momento, sin embargo, no cabe realizar una gestión de calidad sin establecer un sistema de gestión por procesos.

Los distintos modelos de calidad nos llevan a desarrollar una gestión por procesos puesto que los procesos aparecen como un criterio de calidad. Por tanto, existe un vínculo destacado entre la gestión por procesos y la calidad.

Los denominados procesos de *Gestión de la Calidad Total* se han desarrollado tradicionalmente en las empresas de mercado, pero en la actualidad se expanden a todo tipo de organizaciones, como a las Administraciones Públicas, organizaciones que nos ocupan.

La metodología que se emplea en la medición de la calidad es la investigación-acción en su desarrollo y aplicación, impulsando la investigación como condición necesaria para un proceso de mejora continua.

Existen distintos tipos de normas de sistemas de gestión de calidad reconocidas internacionalmente. Las más extendidas son las de la familia ISO 9000, seguidas de las del sistema de normas incluidas en el modelo EFQM de la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad. Esta última se distingue por su incidencia en la autoevaluación de las organizaciones, sin embargo se orienta a las empresas de mercado especialmente, aunque existe una interpretación para las AAPP. En la actualidad encontramos una alternativa basada en este modelo de EFQM enfocada a la Administración Pública denominada CAF, Marco Común de Evaluación. Así mismo, desde la Agencia de Evaluación y Calidad (del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas), se fomenta el modelo EVAM, Modelo de Evaluación, Aprendizaje y Mejora. En todos los sistemas de calidad aparece la gestión por procesos como principio de calidad.

Hay que destacar que el Gobierno ha asumido el compromiso de mejorar y modernizar la Administración, con el fin de ponerla a la altura de las necesidades de la ciudadanía. En primer lugar, en 1999, con el Real Decreto 1259/1999, de 16 de julio, por el que se regulaban las Cartas de Servicios y los Premios a la Calidad en la Administración General del Estado (actualmente derogado), se estableció lo siguiente:

- Contenidos y las estrategias a aplicar por las organizaciones de la Administración estatal para desarrollar el principio de servicio a la ciudadanía.
- Asegurar la mejora continua de sus procedimientos, servicios y prestaciones.

El Plan de Calidad para la Administración General del Estado se revisa y amplía a través de la aprobación del Real Decreto 951/2005 que supone:

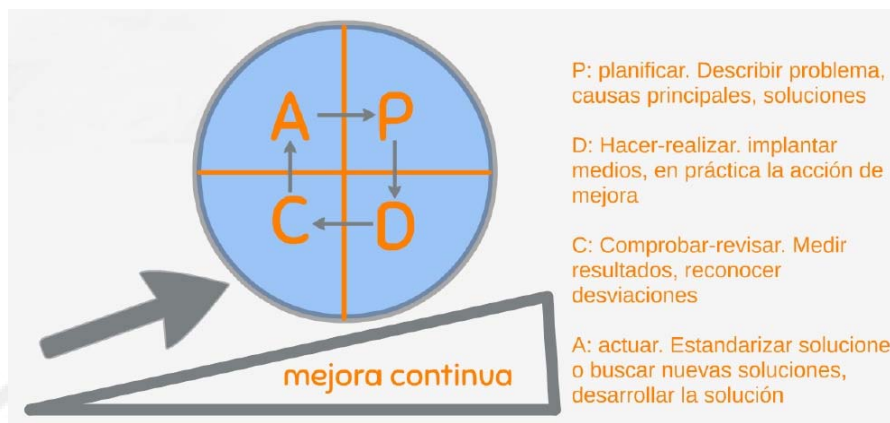
- marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado,
- integrar de forma coordinada y sinérgica seis programas para impulsar la mejora continua de los servicios públicos en la Administración General del Estado, mediante la participación de los distintos actores interesados: decisores políticos y órganos superiores, gestores y sociedad civil.

Destacamos que en los últimos años se está fomentando la aplicación del Marco Común de Evaluación, CAF, desarrollado especialmente como una herramienta holística que ayuda a las Administraciones Públicas en la búsqueda de la mejora continua. De esta forma este modelo se presentó en el 2000 como la primera herramienta europea de gestión de la calidad destinada al sector público, diseñada y desarrollada por el mismo sector, accesible para todas las organizaciones públicas europeas, abarcando todos los aspectos de la excelencia organizacional. La última versión revisada es el Modelo CAF 2013.

### 2.3.2. La búsqueda de la mejora continua y de la excelencia

Desde los sistemas de calidad, hay un principio de búsqueda de la mejora continua y de la excelencia. La mejora continua sólo es posible a través del análisis, la implantación de cambios como mejoras, el control y la revisión. Estas ideas concuerdan con los principios del proyecto de simplificación administrativa de los procesos de las organizaciones, y así mismo corresponden con las fases del denominado “ciclo de la mejora continua”. Este ciclo, con carácter creciente, se denomina ciclo PDCA, y cuenta con cuatro fases: Planificar (Plan), Hacer (Do), Comprobar (Check), Actuar (Act)<sup>5</sup>. Esta es una de las herramientas básicas de la calidad, y responde a un enfoque de prueba-error, ya que incluye la incorporación de cambios y su medición para comprobar su idoneidad, o su necesidad de revisión y cambio.

5 GALIANO IBARRA, José Antonio; YÁNEZ SÁNCHEZ, Guillermo y FERNÁNDEZ AGÜERO, Emilio. Análisis y mejora de procesos en organizaciones públicas. Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), 2007. Pág 29.



*Ilustración 1: Ciclo PDCA de la mejora continua*

Por otra parte la Administración puede tener distintas razones para tratar de alcanzar la excelencia a través de la gestión por procesos. Entre ellas se pueden destacar las siguientes:

1. Permite orientar los procesos de la organización pública a la satisfacción de las necesidades y expectativas (tanto las actuales como las latentes) de la ciudadanía (destinataria última), así como de los clientes internos, optimizando la alineación de dichos procesos con la política y estrategia.
2. Permite establecer una visión de hacia dónde se quiere dirigir la organización y los medios para conseguirlo.
3. Facilita el control, prevención de los posibles errores y la mejora continua de los procesos.
4. La mejora de los procesos es el paso fundamental para la mejora de la organización. Una Administración Pública excelente centra sus esfuerzos en sus procesos y no en sí misma.
5. Mejora la competitividad de la organización pública y optimiza la gestión de los recursos disponibles, así como las alianzas o relaciones de colaboración.
6. Contribuye a la adaptabilidad y flexibilidad al cambio de la organización, incluso en entornos complejos, permitiendo una Administración local ágil y con capacidad de anticipación ante los potenciales cambios del entorno y en las necesidades de la ciudadanía.

7. Favorece la sostenibilidad de la razón de ser de la Administración local, orientada al servicio público.
8. Involucra, implica y faculta a las personas en la política y estrategia de la organización, orientada a la satisfacción de la ciudadanía. Con este modelo las personas saben cuál es su papel en la consecución de los objetivos estratégicos de la organización. Supone un enfoque que presta importancia al desarrollo de las personas y a su papel en la mejora continua. Promueve la formación continua y contribuye a la motivación de las personas.
9. Suscita la innovación, creatividad, sensibilidad por el servicio público y espíritu emprendedor de las personas.
10. Conlleva la racionalización de las estructuras organizativas y el establecimiento de las funciones. Permite la homogeneización de las actividades y el apoyo en el desempeño de las funciones en cada puesto de trabajo.
11. Se desarrolla un sistema de seguimiento y evaluación de los procesos y no un control y supervisión de los individuos (característico del enfoque centrado en la organización).
12. Permite una visión sistemática y global de las actividades de la organización.
13. Es fundamental para la modernización, transformación y la búsqueda de la excelencia en la Administración al servicio público.<sup>6</sup>

### 2.3.3. La clave de la Planificación Estratégica

La Planificación Estratégica resulta clave en la gestión por procesos, ya que se requiere del compromiso y de la voluntad de la dirección de las organizaciones (cargos electos y directivos) para incorporar un sistema de gestión por procesos, y asegurar su mantenimiento y su éxito. Esto es posible desde un nivel estratégico, y enmarcándose en un Plan Estratégico con todas sus dimensiones.

Un Plan Estratégico de la organización va a poner sobre la mesa unos valores y principios organizacionales. Va a delimitar una misión y una visión de la entidad. Así mismo se va a marcar unos objetivos estratégicos imprescindibles para alinear los procesos de la organización. La propia gestión por procesos, nos va a llevar a

---

<sup>6</sup> MARTÍN CASTILLA, J. I. La gestión por procesos en la Administración Local. Orientación al servicio público de la ciudadanía. op.cit. 13-14.



detenernos en los objetivos estratégicos, para dar un soporte lógico y acorde con la misión de la organización.

#### 2.3.4. La necesidad de la Administración Electrónica

La inmersión de las nuevas tecnologías de información y comunicación en las vidas de las personas y de las organizaciones de cualquier ámbito es evidente, o tal vez es a la inversa, las personas y las entidades nos hemos sumergido en la inmensidad de las TICs para no regresar a un estadio anterior. Las AAPP en su proceso de cambio y de incorporación de las mismas, ha introducido legislación como la mencionada en el apartado correspondiente, para impulsar y regular los medios de gestión y comunicación electrónicos en su actividad.

Por tanto, a la hora de realizar una revisión de los procesos de una entidad, y plantear mejoras de los mismos en términos de eficacia, eficiencia y flexibilidad, los avances tecnológicos, y por tanto la administración electrónica, resultará en muchas ocasiones imprescindible.

### 3. EFICACIA Y EFICIENCIA DE LOS PROCESOS

Como bien indica el título de este artículo, el proyecto de simplificación administrativa, en el marco de una gestión por procesos, nos va a conducir a mejorar la eficacia y la eficiencia de los mismos. La revisión de los procesos y sus propuestas de cambio se realizarán en estos términos.

Hay que recordar que los procesos aportan valor en términos de eficacia, eficiencia y flexibilidad. Estos parámetros van a ser los criterios que van a guiar nuestra definición de indicadores para el control y medición de nuestros procesos.

Deteniéndonos en el significado de cada uno de estos criterios se observan sus diferencias:

- **EFICACIA**, es el grado en el que las salidas o *outputs* satisfacen las necesidades o expectativas de los clientes (externos o internos), supone por tanto la consecución del objetivo principal de satisfacer estas necesidades dando valor. En este sentido, la eficacia del proceso va ligada a la consecución de los objetivos estratégicos de la organización. Los indicadores asociados son de rendimiento y de percepción.
- **EFICIENCIA**, es el grado en el que las salidas o *outputs* del procesos son alcanzados con el mejor uso posible de los recursos invertidos (*inputs*).

Recordemos que los procesos deben ser flexibles, no son estáticos a diferencia de los procedimientos que responden a las normas y son más rígidos (aunque también susceptibles de cambios). Por ende, a la hora de definir procesos debemos incluir el criterio de la FLEXIBILIDAD, es decir, tener en cuenta la capacidad del proceso de adaptarse o anticiparse al cambio, o a las necesidades y expectativas latentes de la ciudadanía, o incluso a los cambios constantes de los avances de las nuevas tecnologías que permiten la mejora continua de productos y servicios, y por tanto, valor añadido a los procesos.

#### 4. EL PROYECTO DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS PROCESOS

La simplificación administrativa, como se ha visto, parte de la determinación de transformar la Administración y va ligada, en su ánimo de mejorar en términos de eficiencia y eficacia, a la gestión por procesos.

Podemos denominar “proyecto de simplificación administrativa” a la iniciativa de mejorar un proceso, varios procesos o subprocesos, o incluso varias áreas de una organización, bajo un objetivo claro, una metodología de trabajo dividida en fases identificadas, la formación de un equipo o equipos de trabajo, así como personas responsables, y siguiendo un cronograma apropiado. Bien es cierto que al introducirnos en el ciclo de la mejora continua, podríamos entender que el final de un proyecto de estas características puede ser difuso, indeterminado, infinito... sin embargo se podrá fijar un límite de proyecto como tal, generalmente vinculado a una primera revisión y análisis de los cambios introducidos en los procesos trabajados, para pasar a un periodo posterior de revisión permanente de los procesos en el ciclo de mejora continua.

Ante todo cabe recordar la importancia de la voluntad política y de los cargos directivos de la entidad, en especial en las AALL, para que la introducción de la gestión por procesos y la simplificación administrativa tengan éxito, ya que, como hemos visto, aunque la legislación y las entidades públicas promuevan la simplificación, la mejora continua, la calidad... no existe una normativa regulatoria y determinante en la que se especifique que se deba seguir una gestión por procesos, o enmarcarse en un plan de calidad, dejando a las distintas entidades su criterio de organización en base a sus competencias. Este hecho, y a pesar del fomento que indudablemente se ha realizado en los últimos diez e incluso quince años, nos aporta un panorama diverso, con grandes diferencias entre entidades locales, algunas con amplia experiencia en la gestión por procesos, otras con acercamientos, y otras a día de hoy sin haber incluido al menos espacios de reflexión para la mejora organizacional en estos términos.

Por otra parte, es de igual importancia hacer partícipes al personal de las organizaciones en el proyecto de simplificación administrativa. Si no forman parte del equipo, si no son consultados/as, si no se les informa del proyecto, vivirán los cambios de manera impuesta, externa, y sin interés en su éxito, abocándolos a un plausible

fracaso. En este punto es interesante mencionar lo que se ha denominado “reingeniería de procesos”, en los que se introducen en la organización cambios drásticos y rupturistas, en muchas ocasiones diseñados por un equipo externo<sup>7</sup>.

Centrándonos en el proyecto de simplificación administrativa, distintos autores identifican diferentes fases del mismo o en la implantación de gestión por procesos, pero en esencia son similares y responden al ciclo de mejora continua y a la lógica de observar qué se está haciendo en la actualidad y cómo, analizarlo y proponer cambios y mejoras, en términos de eficacia, eficiencia y flexibilidad, para ponerlos en práctica, hacerles un control y determinar si es apropiado o preciso incluir nuevos cambios. Desde estas líneas, así como se ha abordado en distintas acciones formativas del CEMCI, se propone seguir tres fases en el proyecto de simplificación administrativa, explicada cada una en los puntos siguientes.

En cualquier caso, en el marco de la gestión por procesos, se destaca entre otras la herramienta de la diagramación, es decir, la realización de representaciones gráficas mediante diagramas de flujo, de los distintos procesos. Como bien señala Talavera Pleguezuelos, la diagramación, entre otras ventajas, *“facilita el estudio y aplicación de acciones que redunden en la mejora de las variables tiempo y costes de actividad e incidir, por consiguiente, en la mejora de la eficacia y la eficiencia.”*<sup>8</sup>.

La diagramación es una herramienta que nos permite representar de forma gráfica los procesos de una organización y observar las actividades en su conjunto, sus relaciones y cualquier incompatibilidad. Se basa en la utilización de diversos símbolos para representar operaciones específicas. Se les llama diagramas de flujo porque los símbolos utilizados se conectan por medio de flechas y conectores para indicar la secuencia de la operación.

En el contexto del análisis administrativo o de la gestión de organizaciones públicas y privadas, los diagramas de flujo o flujogramas, son representaciones gráficas que emplean símbolos para representar las etapas o pasos de un proceso, la secuencia lógica en que éstas se realizan, y la interacción o relación de coordinación entre las personas responsables o los departamentos necesarios para llevarlas a cabo.

¿Cuáles son las ventajas que aportan los diagramas de flujo?

- La representación gráfica favorece la comprensión del proceso o procedimiento (pues el cerebro humano reconoce con más facilidad los dibujos que la prosa),





7 TALAVERA PLEGUEZUELOS, Clemente. Calidad Total en la Administración Pública. Granada: UIM, Unión Iberoamericana de municipalistas, CEMCI, 1999. Pág 278.


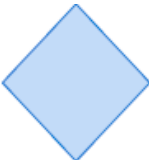




8 TALAVERA PLEGUEZUELOS, C. Calidad Total en la Administración Pública. op.cit. 290.

- Ofrecen la oportunidad de ver los fallos del proceso y las oportunidades de mejora,
- Muestran las relaciones con los clientes y proveedores, facilitando el análisis y comprensión de las mismas.

Los diagramas de flujo resultan esenciales en el proceso de simplificación administrativa y en la gestión por procesos de una organización, pues sin ellos no es posible la imprescindible representación gráfica.

Para la elaboración de diagramas existen, desde ámbitos más tecnológicos o de ingeniería, distintos métodos o modelos que ofrecen un sistema de representación formado por un conjunto de símbolos, cada uno con un significado y finalidad específico. El más común en España es el modelo del American National Standard Institute (ANSI). En cualquier caso se emplea finalmente la simbología del programa que utilizemos para su representación digitalizada (en general se basan en ANSI), pero lo que resulta imprescindible es que la simbología sea clara y entendible para todo el equipo. En la tabla 1 pueden verse los símbolos más comunes de este modelo y lo que representan.

SÍMBOLO	NOMBRE	REPRESENTA
	INICIO	Principio del proceso
	CAJA (trámite/actividad)	Trámites o actividades del flujograma. Debe incluirse un código identificativo.
	FLUJO DIRECCIONAL	Dirección del flujo de proceso
	DOCUMENTO	Documento que puede ser generado o solicitado durante el procedimiento

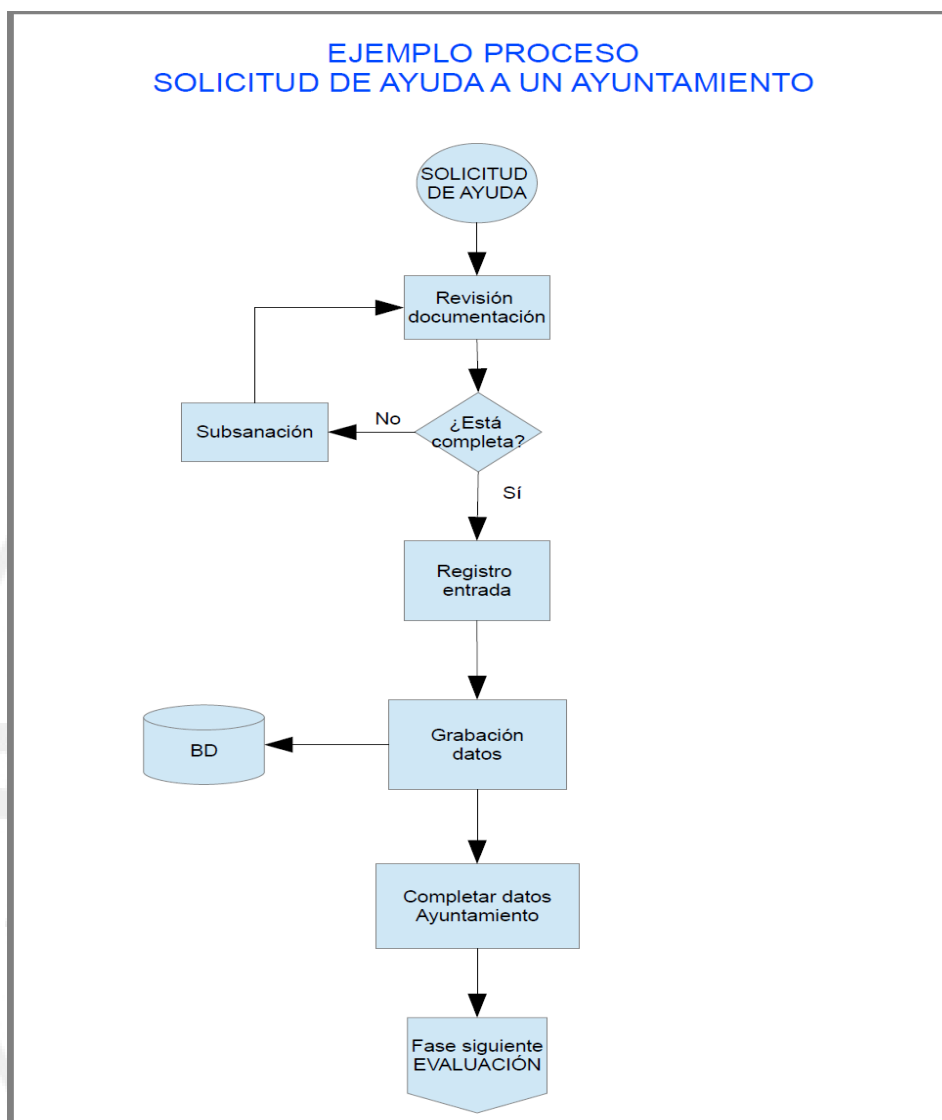
	DOCUMENTO MÚLTIPLE	Múltiples copias de un documento. Se indica el número total.
	DECISIÓN	Punto de decisión. Se indica la pregunta en el interior del símbolo y las alternativas posibles como flujos direccionales alrededor. (Ej.: Sí/No)
	ARCHIVO DEFINITIVO	El documento ha sido archivado.
	CONECTOR INTERIOR	<p>Para unir dos líneas de flujo dentro de una página. Definiendo un flujo A y a otro B, se pueden dar tres tipos de conexiones:</p> <p>XOR “O” exclusivo; camino a seguir o A o B</p> <p>V “O” abierto; camino a seguir A o B</p> <p><math>\wedge</math> Y; el camino a seguir A y B.</p> <p>Indicar en el interior tipo conexión.</p>
	CONECTOR EXTERIOR DE PÁGINA	Conexión del diagrama con otras páginas. En la página de origen cada conector con una letra, indicándose n° página de destino, y en la de destino se indica junto a la letra, el n° página de origen.
	EVENTO FIN DE PROCESO	Fin de un proceso

*Tabla 1. Simbología ANSI.*

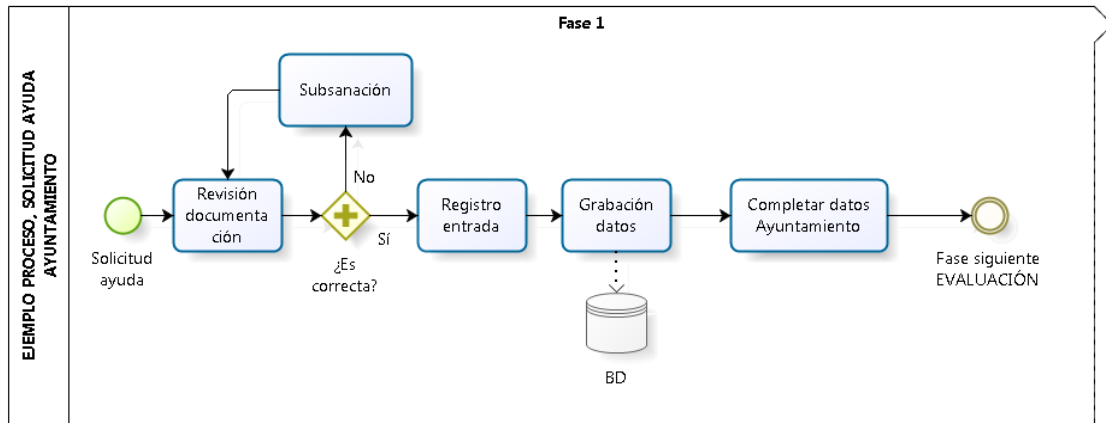


La diagramación debe ser dominada en la mayor medida posible por equipo que vaya a llevar a cabo el proyecto de simplificación administrativa. Sin embargo, de no dominarse, se debe al menos tener unas nociones básicas, y la propia práctica de elaborar diagramas de flujo al analizar procesos irá otorgando experiencia. En cualquier caso es conveniente que en el equipo participen personas con experiencia al menos en el diseño de procesos, e incluso una persona consultora externa que dinamice y complete las carencias de conocimiento que el equipo pueda tener.

A la hora de diseñar procesos, tras trabajarlos “en papel” en equipo, conviene traspasarlos a una versión informatizada. Para ello contamos con numerosos programas que ofrecen la posibilidad de realizar diagramas de flujo o flujogramas. En primer lugar, en el mismo procesador de textos de Microsoft Word podemos encontrar algunas formas válidas para realizar mapas de procesos o pequeños y simples flujogramas, pero las posibilidades resultan limitadas. Algunas organizaciones utilizan el Excel y están satisfechos. Para estos casos Microsoft dispone de otro programa (Visio Professional), y existen otros gratuitos que nos permitirán muchas posibilidades, como viene a ser el OpenOffice Draw, Bizagi Process Modeler o Dia. A continuación se presentan a modo de ejemplos las ilustraciones de un mismo proceso representado con tres de estos programas.



*Ilustración 2: Ejemplo de flujograma usando OpenOffice Draw.*



Powered by  
**bizagi**  
 Modeler

Ilustración 3: Ejemplo de flujograma usando Bizagi Process Modeler.



Ilustración 4: Ejemplo de flujograma usando Dia.

#### 4.1. La iniciativa y la formación del equipo

Ya ha sido mencionada la importancia de la iniciativa y el compromiso desde las personas responsables de la organización, ya sea por voluntad propia o por imposición (por ejemplo porque una entidad superior ha establecido iniciarse en un sistema de gestión de calidad y se comienza por establecer la gestión por procesos y el proyecto de simplificación administrativa).

Podría considerarse ideal someter todos los procesos de la organización, tanto claves, operativos o estratégicos, a un análisis para su mejora, pero en la realidad y en la práctica esa tarea puede resultar abrumadora e incluso innecesaria. La entidad puede

trazar un plan en el que se seleccionen los procesos identificados como prioritarios en los que se debe incidir, y comenzar por ellos. No es preciso que sean numerosos, y resultará más accesible si no son demasiado complejos. Esto es así porque si el equipo de trabajo que se forme no tiene aún experiencia en este quehacer, conviene que vaya adquiriendo práctica de forma progresiva, e igualmente siguiendo un posible proceso de ensayo y error. Si los primeros procesos analizados son más sencillos, una vez dominados resultará más abarcable abordar otros procesos más complejos, extensos, con múltiples actividades, documentación y departamentos implicados. Es esta, en cualquier caso, una recomendación, y cada equipo, según su experiencia y según las dimensiones de la entidad y de los procesos, determinará por dónde comenzar.

Por otro lado, cabe señalar otras recomendaciones a la hora de formar el equipo de trabajo<sup>9</sup>. En primer lugar es preciso nombrar a una persona responsable del equipo de trabajo (o director/a del equipo), que se encargue de velar por su buen funcionamiento como tal, que siga su plan de trabajo, que confirme que se cumplen las tareas y que haga un seguimiento de las reuniones. Por otra parte será necesario e imprescindible nombrar a una persona responsable del proceso a mejorar, que será quien, una vez comience a desarrollarse el proceso modificado, se comprometa a realizar su seguimiento y control, y convoque de nuevo al equipo si hay anomalías o fallos en el proceso y se requiere una nueva revisión (bajo la premisa de la mejora continua y la búsqueda de la excelencia). Por tanto, esta persona deberá estar involucrada preferentemente en el proceso, debe tener un conocimiento profundo del mismo, y debe tener autoridad para tomar decisiones sobre él.

Así mismo, en el equipo deben participar personas que intervengan en el desarrollo del proceso, que ejecuten tareas concretas a distintos niveles y responsabilidades, así como representantes de los distintos departamentos que intervengan en el proceso. Es cierto que no es posible generalmente incluir a todas las personas intervinientes, sobre todo en procesos clave que tienen más contacto con la ciudadanía en los que puede haber un número más elevado de personal, como auxiliares administrativos o administrativos involucrados. En adición, hay que tener en cuenta que el equipo de trabajo conviene disponer de un número relativamente reducido para favorecer su desempeño, ya que, por ejemplo, entre más de ocho personas puede ser más difícil llegar a acuerdos y consensos. Hay que tener en cuenta que según el volumen de procesos a analizar el equipo puede tener también varias fórmulas o incluso se pueden crear varios equipos. Por ejemplo puede establecerse un grupo fijo de personas que intervienen en todos los procesos objeto de análisis y otras que van rotando según el proceso, o formar distintos equipos para distintos procesos. Sin embargo, como bien señalan en la publicación “Análisis y Mejoras de Procesos en Organismos Públicos” *“no existe una receta fija respecto a la formación de los equipos.*

---

9 GALIANO IBARRA, J. A.; YÁNEZ SÁNCHEZ, G. y FERNÁNDEZ AGÜERO, E. Análisis y mejora de procesos en organizaciones públicas., op.cit. 34-35.

*Cada equipo se crea y se adapta a las necesidades y las limitaciones de su organización.*<sup>10</sup>

## 4.2. Fases del proyecto de simplificación administrativa

Una vez que existe la voluntad de comenzar el proyecto de simplificación, que se han seleccionado los primeros procesos a analizar, se ha seleccionado el equipo de trabajo y se ha marcado un plan de trabajo, conviene detenerse en las fases que podemos distinguir en esta labor. Recordemos que dependiendo del autor o del detalle de la información, se pueden observar distintas propuestas, sin embargo en estas líneas se opta por la opción “simplificada” de tres fases, las cuales son<sup>11</sup>:

1. DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN ACTUAL
2. DIAGNÓSTICO Y MEJORA DEL PROCEDIMIENTO
3. IMPLANTACIÓN Y MEJORA CONTINUA

Veamos a continuación cada una de ellas con más detalle.

### 4.2.1. Fase de descripción de la situación actual

El objetivo de esta fase es conocer y documentar el proceso y el procedimiento, si lo hay, sobre el que se va a trabajar.

En esta fase es preciso determinar con evidencias cómo está organizado el proceso, cuál es su funcionamiento, cuáles son los problemas que se identifican, e incluso se podrá ir deslumbrando opciones de cómo podría funcionar mejor. Para ello fundamentalmente será necesario recoger datos internos de funcionamiento, así como recabar información sobre la visión del proceso tanto de las personas participantes (que no están dentro del equipo), como de las personas usuarias del servicio. El resultado podrá ser “dibujado” o “pintado” en un flujograma que aportará una visión completa de cómo se está desarrollando el proceso en la actualidad.

En el caso de que en el proceso analizado se incluya un procedimiento, en esta fase se realizarán las actuaciones siguientes:

- Análisis de la normativa,

10 GALIANO IBARRA, J. A.; YÁNEZ SÁNCHEZ, G. y FERNÁNDEZ AGÜERO, E. Análisis y mejora de procesos en organizaciones públicas., op.cit. 35.

11 Manual de simplificación administrativa y agilización de trámites de la Junta de Andalucía. Junta de Andalucía, Consejería de Justicia y Administración Pública, 2010.



- Clasificación de requisitos y obligaciones de información,
- Descripción de la tramitación,
- Clasificación de la documentación,
- Descripción del soporte informático,
- Identificación de datos de gestión.

Los resultados esperados de esta fase son:

- Documento de descripción del proceso y del procedimiento en su caso, con toda la información recopilada, incluyendo el diagrama de flujo.
- Completar la información del Registro de Procedimientos Administrativos en la entidad, en su caso.

#### *4.2.2. Fase de diagnóstico y propuesta de mejora del proceso*

El objetivo de esta fase es diseñar el nuevo modelo de gestión a partir del diagnóstico, aplicando de forma sistemática los criterios de simplificación y la definición de mejoras viables. En esta fase se pueden distinguir dos momentos diferenciados: por un lado un primer momento de diagnóstico, y por otro, un segundo momento de diseño del nuevo modelo “mejorado”.

En la parte de diagnóstico, se realizará una recogida de datos más completa, en la que involucren el mayor número posible de personas empleadas como destinatarias. Estas acciones resultan esenciales, ya que como se defiende desde modelos de calidad, es necesario involucrar a todas las personas participantes para alcanzar la excelencia. En el diagnóstico por tanto se va a realizar un análisis exhaustivo de los datos recabados y de la descripción de la situación actual obtenida de la fase anterior.

En la siguiente parte de esta fase se va a realizar el nuevo flujograma del proceso incluyendo los cambios que se hayan acordado tras el diagnóstico. Así mismo se incluirá un ficha del proceso mejorado en términos de eficacia y eficiencia, reduciendo requisitos, obligaciones... (cargas administrativas), agilizando e incorporando la administración electrónica.

Para concretar, en esta fase se realizan las siguientes actuaciones:

- Reducción de requisitos, de obligaciones de información y de la documentación a aportar,
- Agilización de la secuencia de tramitación administrativa,
- Gestión electrónica del procedimiento o de secuencias del proceso,

- Incorporación de medios de participación, transparencia e información.

Los resultados esperados de esta fase son:

- Informe motivado de las mejoras identificadas y de la viabilidad de su implantación.
- Nueva ficha de proceso detallada.
- De incluirse un procedimiento, se elaboraría una guía de tramitación del mismo, incluyendo las mejoras identificadas.

#### 4.2.3. Fase de implantación y mejora continua

El objetivo de esta última fase es implantar las mejoras identificadas teniendo en cuenta las distintas perspectivas: normativa, tecnología y mejora continua. En el caso de incluir procedimientos, si éstos han sido también simplificados, puede suponer un cambio en la normativa y por tanto sería necesario actualizar el Registro de Procedimientos Administrativos. Por tanto, en esta fase se realiza:

- Adecuación normativa,
- Desarrollo tecnológico ajustado a las novedades,
- Implantación, evaluación y mejora continua.

Hay que tener en cuenta que en esta fase se va a desarrollar una primera etapa que puede considerarse “de prueba”, ya que se va a empezar a funcionar con el proceso mejorado. Esto puede resultar costoso al inicio si hay resistencias al cambio en algunas de las partes intervinientes, ya que no siempre los cambios son aceptados con agrado en un primer acercamiento. Sin embargo, el riesgo de esta problemática se reduce al hacer partícipe a todas las personas intervinientes, en especial las personas empleadas que participan en el proceso, del proceso de cambio. Independiente a este hecho, es posible que al empezar a rodar con el nuevo modelo se detecten fallos de funcionamiento debido a cuestiones a las que no se les había dado importancia o habían pasado desapercibidas en el análisis. Al detectar problemáticas será preciso realizar una revisión, e introducir los cambios que se estimen oportunos para dar una solución. Esta forma de proceder es por tanto parte de la mejora continua, en la que los procesos son susceptibles de ser controlados y analizados para introducir en cada momento los cambios que sean necesarios según el contexto, las necesidades, los avances tecnológicos o posibles cambios organizacionales.

Esta fase cobra relevancia el papel de la persona responsable del proceso, ya que es quien revisará su desarrollo y analizará de forma periódica los datos recabados por los indicadores que se establezcan. Así mismo, entre esta fase y la anterior, ya depende

del plan de trabajo del equipo, habrá que detenerse en definir los indicadores que midan del proceso el valor aportado en términos de eficacia, eficiencia, y flexibilidad. En el punto anterior se ha hecho referencia a cada uno de estos criterios, pero en esta fase hay que tener en cuenta algunas consideraciones a la hora de definir indicadores.

Para definir los indicadores, se identificarán en primer lugar las actividades principales de la organización para determinar por un lado, las expectativas de los clientes, lo que espera la ciudadanía, por otro lo que esperan los gestores, y por tanto sus objetivos. A partir de aquí se podrán definir los indicadores y dar lugar al sistema de indicadores.

Puesto que los indicadores van a aportar información relevante sobre el cumplimiento o no de los procesos en los términos definidos, es preciso que tengan las siguientes características:

- Ser significativos tanto para quien efectúa el control como para quien realiza la actividad.
- Específicos.
- Numéricamente medibles: si no es medible no podemos hacer un control y por tanto mejorar.
- Consistentes en el tiempo: que sean comparables en distintos momentos.
- Fáciles de obtener: cálculo inmediato, con pocos recursos, mejor de forma electrónica.
- Fáciles de comprender.
- Objetivos.
- Fiables: que no aporten distorsiones.
- Comparables: con otras unidades u organizaciones semejantes.
- Que contemplen su relación coste/utilidad: que su posible coste esté relacionado con la utilidad en la toma de decisiones.
- Número adecuado: que el total de indicadores no sea excesivo y estorbe en la operatividad.

En un primer lugar se pensará un conjunto de indicadores, y entre ellos, siguiendo la última característica, se seleccionará un número adecuado que cumpla los principios anteriores. Una vez definidos los indicadores finales, estos mismos se someterán a una evaluación según su nivel de respuesta a las necesidades de información que requiere la organización o la unidad administrativa, es decir, aunque un criterio cumpla los criterios anteriores, ¿realmente nos ofrece una información relevante?; y por otro lado ¿qué coste tiene obtener la información del indicador?, ¿supone un aumento significativo de la carga administrativa?, y de ser así, ¿es rentable a cambio de la información que nos ofrece?

Veamos unos ejemplos de posibles indicadores según a qué criterio atienden:

#### EFICACIA:

- Nivel de cobertura de los servicios,
- Accesibilidad de los servicios,
- Accesibilidad a las personas clave,
- Instalaciones adecuadas para la atención al público,
- Comunicación e información clara orientada a las necesidades de la ciudadanía,
- Trato,
- Imagen o reputación de la organización.

#### EFICIENCIA:

- Coste por unidad producida,
- Costes de la “no calidad”,
- Personas atendidas en relación con la población de referencia potencialmente destinatarias,
- Cumplimiento de presupuestos.

#### FLEXIBILIDAD:

- N° de servicios,
- Innovaciones y mejoras introducidas en los procesos,

- Reducción de los tiempos de tramitación,
- Servicios nuevos,
- Nivel de integración de colaboradores aliados o de proveedores en el proceso de prestación del servicio.

Por último se pueden desatacar como resultados de esta fase los siguientes:

- Normativa nueva publicada (si procede).
- Actualización del Registro de Procedimientos Administrativos (si procede).

## 5. CONSIDERACIONES FINALES

Considerar la necesidad de iniciar un proyecto de simplificación administrativa, o la gestión por procesos pueden resultar abrumador en una entidad local si hasta el momento no se han realizado medidas de simplificación, y si la mayor parte de las personas no disponen de experiencia o al menos formación al respecto. Sin embargo, iniciarse en este camino en este contexto histórico, tecnológico y normativo resulta ineludible para todas las entidades públicas, independiente de su ámbito de actuación.

Al comparar el desarrollo de la implantación de sistemas de calidad en empresas privadas y en organizaciones públicas se destaca la diferencia: el avance en las empresas ha sido considerablemente más veloz y eficaz que en las entidades públicas. Seguramente tenga que ver el ánimo lucrativo de las empresas, que requieren rentabilizar al máximo sus inversiones, mejorar en términos de eficacia y eficiencia en su gestión, e incrementar su producción o sus servicios prestados para mejorar sus beneficios. En contraposición la administración no genera ingresos ni beneficios económicos de igual modo, y la búsqueda de la eficiencia se suele delegar desafortunadamente a un plano no prioritario.

Como ya se ha mencionado, al no existir una norma que obligue a las entidades a ajustarse a un modelo de gestión por procesos, o a un sistema de calidad, no resulta atractivo ni evidente para muchas entidades soportar el esfuerzo que inicialmente supone. Esto puede considerarse fruto principalmente del desconocimiento, ya que aunque implantar una gestión por procesos, o realizar un proyecto de simplificación administrativa, pueda suponer una carga de trabajo inicial, o pueda dar lugar a posibles resistencias, y provoque un periodo de aparente “caos” durante la etapa de adaptación a las nuevas formas de proceder y al cambio de cultura organizacional que supone, a medio-largo plazo los beneficios con respecto a la forma de trabajar anterior son generalmente incuestionables. Estos beneficios no son sólo en términos de eficacia y eficiencia, sino que además se mejoran los ambientes de trabajo, la relación entre las

personas trabajadoras y su satisfacción, la satisfacción de las personas usuarias o destinatarias de los servicios... y un largo etc.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

*Manual de simplificación administrativa y agilización de trámites* de la Junta de Andalucía. Junta de Andalucía, Consejería de Justicia y Administración Pública, 2010.

*Manual de Simplificación Administrativa y Reducción de Cargas para la Administración General Del Estado*. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, 2014.

GALIANO IBARRA, José Antonio; YÁNEZ SÁNCHEZ, Guillermo y FERNÁNDEZ AGÜERO, Emilio. *Análisis y mejora de procesos en organizaciones públicas*. Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), 2007. (Colección Documentos de Trabajo).

MARTÍN CASTILLA, Juan Ignacio. *La gestión por procesos en la Administración Local. Orientación al servicio público de la ciudadanía*. 1ª edición. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 2006. (Guías de apoyo a la calidad en la gestión pública local. Guía 6).

TALAVERA PLEGUEZUELOS, Clemente. *Calidad Total en la Administración Pública*. Granada: UIM, CEMCI, 1999.