

Simplificación administrativa en el Ayuntamiento de Gandia: reingeniería de circuitos administrativos (*docflow*) para la eficiencia, interoperabilidad y garantía jurídica de la Administración electrónica.

Lorenzo Pérez Sarrión, secretario general, Ayuntamiento de Gandia

Antoni Puig-Pey Saurí, gerente de Tiravol, profesor de la Universidad de Girona

Joan Carles Faus Mascarell, procesos y archivo administrativo, Ayuntamiento de Gandia

1. Resumen

Trataremos de esbozar una propuesta –estratégica y operativa- para la revisión y simplificación de la producción administrativa en una Entidad local como elemento para la eficiencia y el avance de la e-Administración. Una propuesta fundamentada en nuestra experiencia real en el Ayuntamiento de Gandia, donde intentamos un enfoque transversal –transgresor- intentando integrar procesos/procedimientos/TIC para mejorar los índices de eficiencia, simplicidad y garantía en la actividad administrativa. El contenido del trabajo se estructura en tres apartados, a saber: la revisión de la producción documental como elemento estratégico de partida; la reingeniería de circuitos administrativos como eje operativo; y la normalización documental como pauta para la gestión de la información.

Con el punto de inflexión que supone la Ley 11/2007, la actuación practicada nos permite defender una intervención decidida en el último nivel de subprocesos, el análisis y la revisión de la base documental de los procedimientos administrativos. Este trabajo llega a una serie de recomendaciones que pueden ser útiles tanto para la eficiencia e innovación administrativa como en la toma de decisiones orientadas a “reconectar” los servicios públicos con las expectativas y necesidades de los administrados, sean estos ciudadanos digitales o no.

Palabras clave: Simplificación administrativa, reingeniería; procedimiento administrativo, producción documental, normalización, interoperabilidad, administración electrónica.

2. La producción documental; el elemento de partida.

Ante todo, la puesta en práctica del proyecto para la simplificación administrativa en el Ayuntamiento de Gandia conjuga múltiples dimensiones interrelacionadas:

- La catalogación de los procesos inherentes a su funcionamiento, integrando su disposición final en la Unidad de Archivo Administrativo.
- La formación y coparticipación del personal de la organización en la revisión de los propios procesos de trabajo y su adaptación a la Administración electrónica,
- La revisión radical de una primera selección de procedimientos administrativos considerados estratégicos, su aprobación consensuada con los propios gestores y validación jurídica por la Secretaría General.
- La carga escalonada de los productos revisados a la gestión electrónica y su disposición telemática, previa validación técnica e integración tecnológica en los sistemas de información municipales.

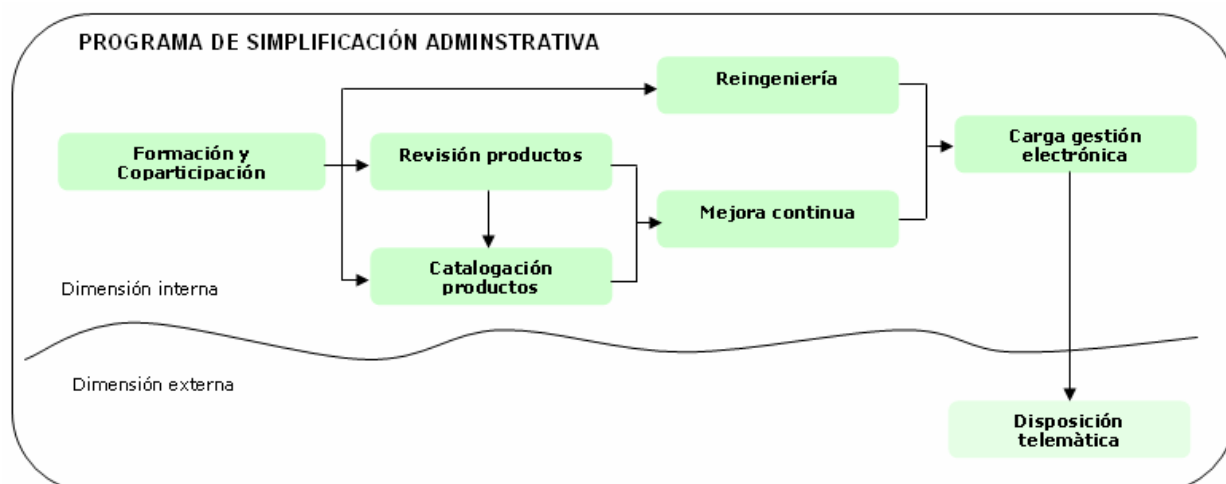


Figura 1. Esquema de simplificación administrativa.

Una cuestión esencial consiste en decidir qué procesos son necesarios usar en la elaboración de productos o en el suministro de servicios¹. Un proceso implica el uso de los recursos de una organización para obtener algo de valor. Ningún producto puede fabricarse y ningún servicio puede suministrarse sin un proceso, y ningún proceso puede existir sin ningún producto o servicio. Así mismo, nuestros procesos se encuentran incardinados dentro de otros procesos a lo largo de la cadena de producción administrativa o de suministro de servicios por el Ayuntamiento².

Para la congruencia en la estrategia del flujo productivo de una Administración (estrategia de operaciones) y su capacidad para generar productos eficientes, el modelo europeo de calidad (EFQM)³ exige diseñar y disponer de un mapa de procesos para cada organización (*qué se hace*) y de un conjunto de procedimientos eficaz para su desarrollo y ejecución (*cómo se hace*). Son los procedimientos quienes defienden a los ciudadanos (el caso contrario es la selva), entendiendo el "*procedimiento administrativo*" como la secuencia de actuaciones que se siguen para la formación de la voluntad de la Administración expresada en decisiones documentadas (actos administrativos) sobre materias de su competencia⁴.

Nuestra intervención en el Ayuntamiento de Gandia se ha centrado en el último nivel de subprocesos: la creación física del producto administrativo, lo que va asociado a una base documental. Recordemos que todas las Administraciones públicas ejecutan sus actividades con la producción de documentos (es la base del Derecho Administrativo continental) los cuales deben englobarse en circuitos administrativos para dar soporte a los diferentes procedimientos, procesos o servicios de su competencia dentro de un marco garantista de nuestro ordenamiento jurídico (artículo 149.1.18 CE y LRBRL). En este sentido, los documentos se convierten en contenedores para vehicular la información de una organización pública, lo que les sitúa en el eje fundamental de su propio sistema productivo. Simplificar la gestión administrativa pasa, ante todo, por conocer y revisar la producción de la información contenida en los documentos que el Ayuntamiento de Gandia recibe o genera en el ejercicio de sus procesos de actividad.

En el contexto meramente burocrático-formal de la tradición administrativa española, una de las aportaciones más trascendentales de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, es su apuesta por intervenir de forma decidida en la

naturaleza de los procedimientos. En otras palabras, no se limita a la aplicación de nuevas tecnologías en el trabajo administrativo, sino que debe practicarse un rediseño funcional de los propios procedimientos –art. 34- que suponga una simplificación administrativa significativa como garantía de efectividad del derecho de acceso a los servicios públicos, también por medios electrónicos. Desde su posición transversal en la organización, la Unidad de Secretaria general es muy consciente de ello, y asume el rol referencial (gerente de operaciones) para garantizar la validez y eficacia de la actividad administrativa municipal, de los documentos y expedientes electrónicos en condiciones de seguridad jurídica. Estas decisiones, por regla general, son congruentes con la estrategia del flujo productivo establecido por la propia organización (estrategia de operaciones) y con la capacidad de la misma para obtener los recursos necesarios para apoyar esta estrategia.

La Ley 11/2007 defiende esta orientación hacia la gestión documental. No sólo reconoce la validez jurídica del procedimiento electrónico (producción, preservación y disposición de documentos electrónicos), sino que centra por vez primera la gestión electrónica en la formación de agrupaciones documentales⁵; o lo que es lo mismo, una unidad documental compuesta o expediente electrónico. En esta línea argumental hemos alineado la estrategia para la simplificación administrativa en el Ayuntamiento de Gandia: el análisis y la reingeniería de sus Circuitos administrativos. Cabe entender los circuitos administrativos como el conjunto de documentos necesarios para la ejecución de operaciones o productos administrativos que han de materializarse en un expediente administrativo.

Se trata de llevar a la práctica la metodología⁶ *Administrative Process Study* (APS) con una orientación operativa fundamentada en el tratamiento de los documentos como productos/referencias necesarias para la producción de los siguientes productos/referencias, desde el inicio al final del procedimiento. Antecediendo a la agilización del flujo de trabajo, la reingeniería administrativa del Ayuntamiento de Gandia se fundamenta en la secuencia de actos documentados de cada procedimiento, lo que legalmente constituirá el expediente administrativo⁷.

Lógicamente, la solución debe integrarse en el Sistema de Gestión Documental del Ayuntamiento; sistema de información “responsable del eficiente y sistemático control de la creación, recepción, captura, mantenimiento, uso y disposición de documentos, incluidos los procesos para incorporar y mantener, en forma de documentos, la información y prueba de las actividades y operaciones de la organización” (ISO 15489-1).

3. La reingeniería de circuitos administrativos, el eje operativo

Una reingeniería es la revisión fundamental y el cambio radical en el diseño de procesos/procedimientos para mejorar drásticamente su rendimiento, en términos de coste, calidad, servicio y rapidez. Por definición, la reingeniería de procesos es una especie de reinención más que una mejora gradual⁸. En el Ayuntamiento de Gandia hemos centrado la reingeniería en determinados productos fundamentales y no en los departamentos funcionales. Éstos últimos son quienes deben adaptarse a aquéllos y no al revés (ruptura de las “inercias administrativas”) como reflejo del contexto estratégico para mejorar la relación con los administrados y hacerla más transparente, adecuando nuestros “productos” a unas exigencias y demandas asistidas en derecho. En este sentido, podemos diferenciar dos perspectivas metodológicas que se complementan y son necesarias:

A. La relacionada con el entorno, en las vertientes de:

- ✓ **Liderazgo** por parte de los responsables ejecutivos municipales. Este es un aspecto esencial para hacer viable el proyecto, tanto en el ámbito de la legitimidad del equipo de gobierno, como en el “staff” administrativo y directivo de la organización. Si no es así, el escepticismo, la resistencia y las fronteras entre las áreas funcionales impiden los cambios radicales. Los responsables son los que vigilan y establecen los objetivos de rendimiento clave para los productos/procesos, presentando argumentos convincentes a favor del cambio e implementando las herramientas precisas para hacerlo viable, fundamentalmente con la formación.
- ✓ **Vertebración de equipos interdisciplinarios.** Constituidos por miembros de cada una de las áreas funcionales afectada por el cambio de proceso y que se encargarán de implementar el proyecto para cada producto objeto de revisión, y efectuar su seguimiento y control.
- ✓ **Uso e integración de las tecnologías de la información:** En la mayoría de los proyectos de reingeniería se diseñan nuevos procesos entorno a flujos de información. Por ello, debe considerarse a fondo quiénes necesitan la información, cuándo la necesitan y dónde, aprovechando las oportunidades tecnológicas que mejor contribuyan a ello en cada caso.

B. La relacionada con el desarrollo operativo², que trataremos en mayor profundidad en este documento. A su vez, podemos diferenciar las vertientes de:

- ✓ **Selección:** En el Ayuntamiento de Gandía predominó la óptica de la ciudadanía para determinar y priorizar los productos por cuáles comenzar (análisis horizontal). Se acordó una primera selección de procedimientos administrativos con elevado impacto en los administrados en función de su complejidad, frecuencia de uso o valor estratégico, bien por la información generada o por el grupo o sectores de población usuaria. Y todo ello desde una perspectiva multipolar y atendiendo como referente múltiples datos e información de cada uno para adoptar dicha decisión (siempre dinámica en su adopción y participativa en su consenso).

Matriculación cursos de la Universidad Popular de Gandía	Contrato de obras, procedimiento negociado sin publicidad
Padrón , modificación por cambio de domicilio	Informes condición de habitabilidad de viviendas para expedientes de reagrupación familiar
Informe de compatibilidad urbanística	Multas. Expedientes sancionadores
Licencia de actividades en la vía pública, sin aforo	Ocupación temporal de la vía pública por carga y descarga
Licencia de vados	Licencia de Comunicación ambiental
Ayudas económicas individualizadas de emergencia	Contrato de servicios, procedimiento abierto (no SARA)
Ocupación temporal de la vía pública por grúas y plataformas	Subvenciones deportivas por concurrencia competitiva
Actividades vía pública con aforo	Padrón alta por cambio de residencia

Figura 2. Listado parcial de productos/servicios analizados para su reingeniería.

✓ **Diseño:** Tras dicha selección, se procedió al diseño de los circuitos administrativos objeto de análisis (análisis vertical). Debemos necesariamente incorporar determinados elementos técnicos para viabilizar su correcta ejecución:

- a. Acotación precisa del producto objeto de análisis (inicio y final) y definir la óptica o unidad operativa de trabajo desde la que realizamos el estudio, si bien la información proviene de todos los agentes de producción, y ninguno de ellos es, al contrario, desdeñable.
- b. Elaboración de una guía de tramitación, tratando de dividir el proceso en diferentes circuitos parciales o fases de tramitación, e identificando todas las referencias documentales conforme aparecen en su secuencia de tramitación¹⁰. No podrá existir ningún circuito parcial sin ninguna referencia/documento, regla imprescindible para no perder la 'cadena de valor' de los circuitos administrativos.
- c. Representación del Diagrama de Estructura del Producto (DEP), donde se establece la perspectiva global del proceso basada en la secuencia encadenada de referencias/documentos del procedimiento administrativo. Se aplica una representación gráfica extremadamente sencilla: círculos para el nacimiento de los documentos en cada unidad, y líneas para los enlaces entre los documentos del procedimiento (que acabaran en flecha → si representa la parada final de un documento).

Es probable que los requisitos documentales varíen en función del tipo de organización, su cultura administrativa y del propio contexto social y legal en el que se actúa. El DEP determina la "columna vertebral" de la relación jurídica entre Administración y Administrados (flujo de documentos). Se relega voluntariamente la descripción de todas las actividades necesarias para generar dichos actos documentados (flujo de trabajo) exclusivamente a la guía de tramitación, ya que variará según la Administración pública de que se trate (su propia realidad organizativa y de recursos disponibles).

2.5.3.1-181 Certificaciones de obra

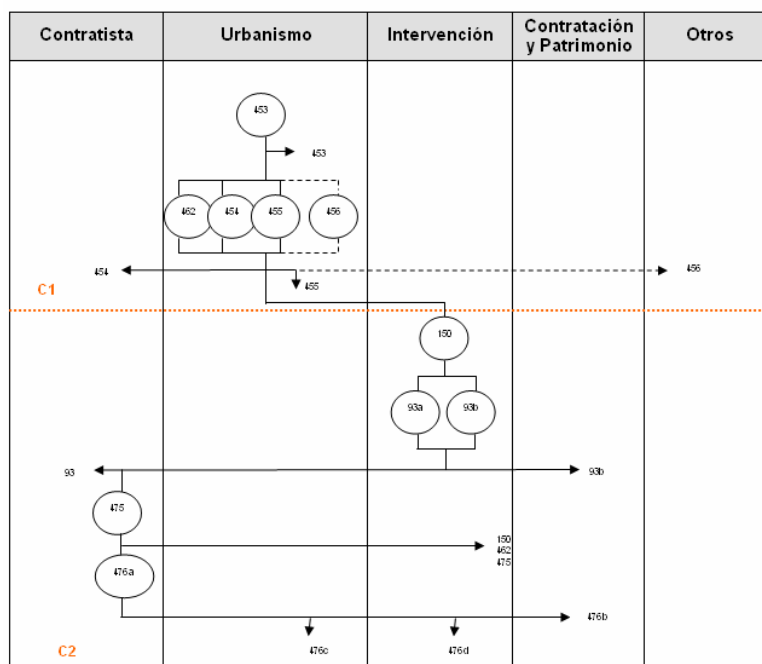


Figura 3. Diagrama de estructura de un producto (DEP).

- ✓ **Reingeniería:** De manera inequívoca, disponer del DEP con la secuencia de referencias facilita una intervención directa en la reducción de la documentación hasta aligerar el "corpus documental" a mínimos que la legislación y la organización institucional permitan. En este sentido, se confronta el diseño de circuitos administrativos con los productores, y se les hace partícipes del proceso de diagnóstico y mejora del procedimiento; aspecto éste metodológicamente crucial para el éxito de la propuesta. Previamente a reordenar las *malas praxis* en el flujo de trabajo, a menudo con escasa incidencia en la gestión documental, hemos insistido en simplificar drásticamente los documentos del expediente administrativo, bien por agrupación de dos o más referencias o por eliminación y su sustitución por datos o transmisiones de datos, siempre incorporando las exigencias normativas aplicables y las expectativas de los usuarios afectados por los mismos (tanto internos como externos).

Se procederá, igualmente a través del DEP, a la racionalización de las cargas de trabajo, no sólo en la generación de documentos, sino en la redistribución de la carga informativa que soporta cada referencia, como se verá en el siguiente apartado. Ello sin obviar, paralelamente, la integración de soluciones tecnológicas y herramientas de la Administración electrónica para agilizar la gestión procedimental y los tiempos de respuesta a los administrados.

Una última consideración. La intervención decidida en el sustrato documental de los procedimientos, que afecta a la relación jurídica de Administración-administrados, requiere de su aprobación por parte de todos los agentes de producción (consenso de los responsables de los servicios afectados) y su validación fehaciente respecto su adecuación a la legislación vigente (secretaría general). Posteriormente, y previa aprobación formal por la Junta de Gobierno Local, se procederá a su socialización y asunción por los empleados públicos municipales a través de su formalización documental; participación (intranet municipal), publicación (web)...

4. Normalización documental y gestión de la información.

Entendemos en el Ayuntamiento de Gandia que una reingeniería administrativa debe determinar los soportes de información (documentos) que se han de integrar en cada procedimiento y la información que es necesaria incluir en dichos documentos¹¹. En esta línea, siguiendo la lógica APS, introduciremos un enfoque original: no sólo atenderemos la identificación de las variables de información que incorpora cada documento (tratamiento individual), sino que trabajaremos la secuencia de la información que lleva asociada el propio procedimiento administrativo (tratamiento secuencial).

Operativamente, se trata de relacionar, en una parrilla de doble entrada, la secuencia de referencias documentales que se extraen del DEP (eje de abcisas) y la secuencia de variables informativas asociadas a las respectivas referencias (eje de ordenadas). La aplicación de este método, sencillo de concepción, no sólo permite conocer globalmente todos los contenidos informativos del procedimiento, sino identificar de forma muy fácil además, el peso y distribución de la información atendiendo a su carácter original o de repetición en relación a la secuencia del procedimiento.

cod	Variables	Documents																							
		1	24	7	5	2	6	3	4	8	19	20	11	10	9	12	14	13	17	15	23	18	21	22	16
1	Nom de l'empresa que realitza la comanda	x		x		2	x	x	3						x		x	x	x	x	x	x	x		
2	Departament que realitza la comanda	x				x			x																
3	Número de sol·licitud compres	x				x			x																
4	Data de comanda de matèria primera	x				x			x																
5	Termini de lliurament de la comanda de matèria primera	x				x			x																
6	Ordre de treball número	x				x			x																
7	Existència en magatzem	x				x			x																
8	Descripció de la matèria primera	x				x			x																
9	Unitat de mesura	x				x			x																
10	Cuantitat necessària de matèria primera	x		x		3	x	x	4																
11	Reservat secció de compres	x				x			x																
12	Observadors	x		x		2			3						x	x	x	x							
13	Signatura del director departament sol·licitant	x				x			x																
14	Signatura del sol·licitant	x				x			x																
15	Signatura del responsable de compres	x				x			x																
16	Logotip de l'empresa remitent	x																							
17	Empresa destinatària	x																							
18	Número de fax empresa destinatària	x																							
19	Persona destinatària	x																							
20	Persona remitent	x																							
21	Data de tramessa del fax	x																							
22	Número de pàgines del fax	x																							
23	Adreça del remitent	x																							
24	Telèfon del remitent	x																							
25	Número de fax empresa remitent	x																							
26	Codi postal i població empresa remitent	x																							
27	Assumpte / referència	x																							
28	Empresa remitent	x																							
29	Taxi del fax	x																							
30	Nom del proveïdor	x	x		2	x	x	3																	
31	Data d'entrada	x	x	2	x	x	3			x	x														
32	Dades del proveïdor	x	x						x																
33	Dades de l'empresa	x	x						x					x											
34	Sèrie de qualitat	x	x						x																
35	Dibuix disseny	x	x						x																
36	Color variant	x	x						x																
37	Sèrie	x	x						x																
38	Patró	x	x						x																
39	Color tela	x	x						x																
40	Metros en unitats	x	x						x																
41	Amplada de la tela	x	x	2	x	x	3																		
42	Preu	x	x						x																
43	Logotip de l'empresa	x	x	x	x	2	x																		
44	Raó social de l'oficina	x	x	x	x	2				x	x														
45	Raó social del magatzem	x	x	x	x	2																			
46	Raó social de la delegació	x	x	x	x	2																			
47	Número d'albarà	x	x	x	x	2																			
48	Codi del client	x	x	x	x	2	x	x	x	x															
49	NIF Número d'identificació fiscal	x	x	x	x	2				x	x														
50	Adreça del proveïdor	x	x	x	x	2																			
51	Número de comanda de matèria primera	x	x	x	x	2																			
52	Número de registre de matèria	x	x	x	x	2																			
53	Tipus de material comanda	x	x	x	x	2																			
54	Característiques tècniques de la matèria primera	x	x	x	x	2																			
55	Longitud de la tela	x	x	x	x	2																			
56	Codi de l'article	x	x	x	x	2																			
57	Característiques tècniques	x	x	x	x	2																			
58	Import unitari																								
59	Tempo entrada registre																								
60	Percentatge descompte sobre matèria primera																								

Consecuencia de ello, estaremos en condiciones de poder definir con plena garantía ya no solo que resolvemos y damos respuesta acorde a la ley 11/2007, sino que también, estamos en condiciones de definir perfiles de actores dentro de la estructura municipal, con clara orientación hacia el producto en función de la dificultad que presente, puesto que conocemos en su totalidad las referencias que se han de informar y lógicamente, humanizaremos el mismo de manera acorde con las capacidades operativas y de conocimiento de los ejecutores, tanto internos (empleados públicos) como externos (ciudadanía).

Figura 4. Parrilla global de variables de un circuito administrativo.

En un ámbito técnico-operativo, la reingeniería así desarrollada en la normalización documental, nos permite obtener unos procedimientos administrativos que soportan productos / servicios equilibrados en carga, dentro de unos umbrales operativos que son parametrizables¹², cuantificables y contrastables con sus homónimos de otras administraciones públicas.

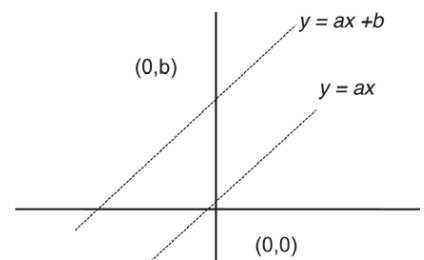


Figura 5. Ecuación de eficiencia de contenidos de información.

Como quiera que los documentos deben capturar la información del proceso de una manera lógica y sistematizada, conocer la distribución informativa ayuda a la normalización y el control documental como elemento básico para la racionalización y el flujo de la información corporativa. Sirva de primer ejemplo el hecho de que hayamos detectado como las variables repetitivas oscilan entre el 60 y 75% de la carga informativa de los procedimientos analizados, lo que traslada una imagen bastante clara del carácter repetitivo del trabajo administrativo, ofreciendo en consecuencia, la propia 'foto' del problema y sus posibles soluciones.

Podemos afirmar que la normalización documental se convierte en un motor estratégico para la progresiva automatización de procedimientos, decidiéndose la forma y la estructura en que los documentos han de crearse, el momento en que estos se han de incorporar al sistema, así como el correcto uso para los que han sido creados dentro del procedimiento administrativo que los originan. La naturaleza de su soporte, por tanto, no debería condicionar su sistema de gestión, recuperación y archivo, más bien al contrario (LAECSP). Y ello máxime cuando existen requisitos funcionales en la actualidad para el control y gestión de documentos electrónicos (Moreq2)¹³.

5. Algunos resultados: hacia la eficiencia, interoperabilidad y garantía de los procedimientos en la Administración electrónica.

Queremos que esta propuesta sea un instrumento eficaz del objetivo que le impulsa, y podemos (y debemos) presentar algunos indicadores relativos a la eficacia de la reingeniería de circuitos administrativos, centrándonos únicamente en los datos relativos a la reducción de documentación, supresión de datos requeridos a la ciudadanía y redistribución de la carga informativa de los procesos. Se trata no sólo de disponer de una evaluación del impacto (ad intra y ad extra) de cada operación de reingeniería, sino de alinear de forma racional y eficiente los siempre escasos recursos (humanos, presupuestarios y tecnológicos) como premisa esencial de las Administraciones Públicas para con los ciudadanos. En el cuadro siguiente se ha realizado un corte aleatorio de seis procedimientos municipales¹⁴, y los promedios del total de procesos revisados, a partir de los cuales podemos participar algunas conclusiones significativas.

	7	8	9	10	11	12	
Coefficiente de simplificación	1,1	2,4	2,3	4	1,3	1,7	1,69
Simplificación de fases de tramitación	-1	0	-2	-1	-1	-1	-0,42
Reducción referencias/documentos	-9,50%	-59,30%	-55,50%	-75%	-25,58%	-40,60%	-29,74%
Documentos eliminados (Requeridos a los administrados)	-2	10	7	1	16	10	5,7
Porcentaje de reducción	100,00%	-71,42%	-63,60%	-50%	-44,80%	58,80%	-36,58%
Administrados	5,70%	-15,49%	-7,40%	50%	-13,41%	-14,10%	-6,41%
Unidad interesada	-20,42%	11,50%	18,50%	-50%	3,42%	21,30%	9,30%
Otros agentes	14,63%	0,00%	-11,10%	0%	13,09%	-7,20%	-2,93%
Referencias normalizadas	33%	54,50%	50%	100%	59,38%	54,50%	51,66%

Figura 6. Gráfico resumen de mejoras en diversos procesos.

Con independencia de las valoraciones específicas acerca del grado de ‘transposición’ de la LAECSP que ello representa, observamos que:

- ✓ Con la reingeniería hemos alcanzamos un coeficiente medio de simplificación del 1,69¹⁵.
- ✓ Se ha conseguido una significativa reducción de la documentación requerida a la ciudadanía: un 37% menos respecto a la situación de partida, con una media de casi 6 referencias por procedimiento. En algunos casos, se ha logrado eliminar completamente las referencias que recaían en la ciudadanía (caso de las sanciones por multas de tráfico) o alcanzar porcentajes de reducción hasta del 60 y 70% (ocupación de la vía pública, ayudas de emergencia de Servicios Sociales, o licencias de vados).

- ✓ Se ha conseguido diseñar procedimientos administrativos válidos con un tercio de documentación menos que con el sistema de tramitación antecedente. Es cierto que se requerirá, para algunos procesos, recabar la interoperabilidad con otras administraciones públicas para aportar los datos necesarios para la tramitación (RD 4/2010, de 8 de enero, sobre el Esquema Nacional de Interoperabilidad, en cuya adaptación estamos trabajando en estos momentos -*Emodel 2010*), si bien en la mayoría de ocasiones la simplificación y la interconexión administrativa compete sólo al entramado informativo municipal.
- ✓ Pero no sólo eso, también se ha establecido una redistribución más racional de las cargas de trabajo necesarias para la producción de los diferentes productos administrativos, incluida la aportación de la ciudadanía. Una redistribución entendida no sólo para la generación o presentación de documentos, sino también atendiendo al peso de incorporar volumen de información asociada (es obvio, en este sentido, que una referencia documental podrá contener 15 ó 60 variables informativas, y de una mayor o menor dificultad técnica de procesamiento). Algo que repercutirá positivamente en la racionalización y objetivación por lo que se refiere a la asignación de recursos a áreas y departamentos municipales.
- ✓ En relación con el anterior epígrafe, es importante añadir el significativo esfuerzo por normalizar y modelizar más de la mitad de los documentos que intervienen en los treinta y seis procedimientos revisados. Ello ha supuesto el diseño y estandarización de 333 referencias documentales.

Nuestra modesta pero decidida experiencia determina que el análisis y la revisión administrativa centrada en el flujo documental (*docflow*) dota de gran sencillez al paradigma de la reingeniería de procedimientos administrativos, obviando aspectos del flujo o secuencia de actividades (*workflow*) donde se desciende a niveles de detalle insostenible y que a menudo añaden una complejidad innecesaria y que dificulta enormemente la automatización y el intercambio de soluciones. Además, entendemos que es una técnica operativa extremadamente fácil (también en la diagramación) que facilita su implementación en cualquier Administración y que permite la mejora continua sin dependencias externas. Paralelamente, la metodología sitúa el motor del cambio en los propios gestores/productores municipales (dimensión interna) y adquiere un plano motivacional para los servidores públicos, minorizando reticencias y favoreciendo el tránsito de cultura organizacional en cada Administración Pública.

En resumen, las mejoras aportadas en la propuesta operativa del Ayuntamiento de Gandia, se alinearían en tres dimensiones complementarias:

- a. La primera, para garantizar la formación y recuperación del expediente administrativo, preservando la integridad de la información asociada a actos administrativos que afecten a derechos e intereses de los administrados o del Ayuntamiento. Disponer del Diagrama de Estructura del Producto de los procedimientos municipales se convierte en una herramienta inmejorable para controlar la columna vertebral de la relación jurídica entre ambos en términos de eficiencia y garantías, también en el uso de medios electrónicos.
- b. La segunda, enfocada a simplificar y mejorar con criterios de calidad, pautar y semi-automatizar el trabajo rutinario, aumentando la eficiencia, el control y la transparencia de la actividad pública, reduciendo plazos y costes tanto en la Administración como en

la ciudadanía. Nuestra reingeniería administrativa aporta un evidente cambio en la cultura organizativa además de aligerar su funcionamiento tras reducir notoriamente el peso documental (reducción y normalización) de su actividad. Una eficiencia de aplicación indistinta a la vía de acceso que la ciudadanía elija para relacionarse con la Administración, sea por medios electrónicos o no. Y de fácil adecuación a la 'hoja de ruta' de cada Ayuntamiento en el actual contexto de crisis, por lo que se refiere a la voluntad y compromiso de adaptación de su administración a la vigente LAECSP.

- c. Por último, nuestra apuesta estratégica conlleva un núcleo metodológico favorable al intercambio y la interoperabilidad de soluciones técnicas de reingeniería, precisamente al centrar el rediseño en el corpus documental de los procedimientos administrativos. Competerá a cada Entidad adaptar el esqueleto documental y adaptarlo a sus recursos humanos y operativos: el procedimiento es un medio, no un fin en sí mismo.

Aunque sea incuestionable que los Servicios y productos administrativos son propios de cada Institución, entendemos que con la propuesta esbozada podríamos llegar a compartir de forma más fácil soluciones técnicas de simplificación, y la tecnología asociada, con otras Administraciones Públicas, sobre todo Entidades locales. En este sentido, y gracias al nuevo escenario abierto por las Nuevas tecnologías en un marco legislativo habilitador, podremos alinear estratégicamente la simplificación administrativa con las políticas públicas de gobierno electrónico, reorientando la actuación administrativa a la puesta en valor de su destinatario, la ciudadanía.

Gandia, febrero de 2010

¹ Krajewski, Lee J.; Ritzman, Larry P. (1999). *Operations management, Strategy and analysis*. 5th ed. Addison – Wesley Publishing Company, Inc. ISBN 0-201-35728-3, pág. 1-13.

² Esta cadena de suministro de servicios, también conocida como "cadena de valor", establece una categorización de actividades: las primarias que se refieren a la creación física del producto y las actividades de apoyo o auxiliares. La administración de estos procesos se fundamenta en la detección de todos los recursos, materiales y humanos, las operaciones, los flujos de trabajo y los métodos que posibilitan la transformación de los recursos en productos.

³ [European Foundation for Quality Management](#), modelo europeo no prescriptivo de calidad total cuyo concepto fundamental descansa en la autoevaluación basada en un análisis detallado del funcionamiento del sistema de gestión de la organización usando como guía los propios criterios del modelo.

⁴ Ministerio de Administraciones Públicas (1999), Dirección General de Inspección, Simplificación y Calidad de los Servicios (Subdirección General de Procedimientos y Racionalización de la Gestión): *Técnicas de simplificación del trabajo administrativo: la elaboración de manuales de procedimiento*. Madrid.

⁵ Serra Serra, J. (2007): "[Gestión y conservación de los documentos electrónicos desde la perspectiva archivística: un nuevo escenario de actuación](#)", en *I Congreso sobre gestión y conservación del documento electrónico*, Universidad Jaume I (Castellón).

⁶ Puig-Pey, A., Guiu, P., (2002) *Auditoria de circuits administratius: Anàlisi i propostes de millora*, Associació d'Arxivers Valencians, Tiravol, SL, ISBN: 84-6076041-3.

⁷ Generalmente, existe una causalidad bastante directa entre simplificación del corpus documental y reducción de carga de trabajo asociada al procedimiento. Una afirmación no siempre directa en la ecuación inversa.

⁸ Porter. M (1991): *La ventaja competitiva de las naciones*, Plaza&Janes Editores. Barcelona. 1991. Página. 717-722.

⁹ Roger W. Schemenner (1995): *Service Operations Management*, NJ: Prentice-Hall edition, Prentice-Hall.

¹⁰ Entendemos las referencias como un soporte informativo en forma de datos, texto o imagen, sea este documental o tangible.

¹¹ http://ec.europa.eu/transparency/archival_policy/moreq/doc/moreq_es.pdf, página 127.

¹² Ecuación geométrica de una recta: $Y = Ax + B$, donde A = Variables informativas primera definición dentro del documento, B = Variables informativas repetitivas dentro del documento, x = Pendiente (Relación de variables y documentos).

¹³ http://ec.europa.eu/transparency/archival_policy/moreq/doc/moreq_es.pdf

¹⁴ Los procedimientos son: [7] *Sanciones municipales de tráfico*; [8] *Ocupación de la vía pública, actividades sin aforo*; [9] *Ocupación de la vía pública por carga, descarga y otros*; [10] *Permisos y licencias a trabajadores municipales*; [11] *Contrato de Servicios, procedimiento abierto (no SARA)*; y [12] *Licencia de Comunicación Ambiental*.

¹⁵ Coeficiente que resulta de dividir el número total de referencias documentales iniciales entre el número total de referencias finales.