

LA REINGENIERÍA DE PROCESOS COMO HERRAMIENTA DE MEJORA DE LA GESTIÓN: EL CASO DEL AYUNTAMIENTO DE GIJÓN

Beatriz Rodríguez Prieto

Mónica Álvarez Pérez

Profesoras asociadas de Economía Financiera y Contabilidad

UNIVERSIDAD DE OVIEDO

Universidad de Oviedo

Dpto. de Administración de Empresas y Contabilidad

Avda. del Cristo s/n

33071 Oviedo (Asturias)

Tlfn. 98 510 22 00 /22 03

Fax: 98 510 37 08

e-mail: beatriz@correo.uniovi.es

e-mail: monica@correo.uniovi.es

Enero, 2002

LA REINGENIERÍA DE PROCESOS COMO HERRAMIENTA DE MEJORA DE LA GESTIÓN: EL CASO DEL AYUNTAMIENTO DE GIJÓN

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

PARTE I. – FUNDAMENTOS

1. REINGENIERÍA DE PROCESOS
2. ANÁLISIS CONCEPTUAL DE LAS HERRAMIENTAS DE *WORKFLOW*
 - 2.1. Introducción al concepto de *workflow*
 - 2.2. Aplicación en las Administraciones Públicas
 - 2.3. Barreras y problemas en la implantación de sistemas de *workflow*
3. EL PLAN DE SISTEMAS DEL AYUNTAMIENTO DE GIJÓN
 - 3.1. Introducción
 - 3.2. Objetivos y características del PSAG
 - 3.3. El proyecto GadA

PARTE II.- DESARROLLO DE UN SISTEMA DE GESTIÓN DE EXPEDIENTES EN EL AYUNTAMIENTO DE GIJÓN

1. ALCANCE DEL PROYECTO
2. LA APLICACIÓN DE GESTIÓN DE EXPEDIENTES
 - 2.1. Trabajos previos a la implantación
 - 2.2. Trabajos durante la implantación
 - 2.3. Actuaciones posteriores a la implantación
3. CONCLUSIONES

PARTE III.- DEFINICIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS (INTERNOS Y EXTERNOS) DEL AYUNTAMIENTO DE GIJÓN Y NORMALIZACIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN GENERADA EN LOS MISMOS

1. ALCANCE DEL PROYECTO
2. DEFINICIÓN DE LA INFORMACIÓN REQUERIDA
3. RECOPIACIÓN DE DATOS
4. CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

Las tecnologías de la información se han configurado como un elemento clave para apoyar y mejorar las distintas tareas de cualquier organización. Las Entidades Locales no han sido ajenas a esta tendencia y en los últimos años han realizado un considerable esfuerzo inversor en las áreas de sistemas informáticos y de telecomunicaciones. Sin embargo, superada la fase en la que se informatizaron los aspectos más habituales de la gestión municipal (como son habitantes, recaudación o contabilidad), el siguiente reto pasa a ser la integración de los procesos básicos. Para cubrir esta necesidad, se han desarrollado las herramientas de *workflow*: aplicaciones que gestionan, miden y revisan procesos de trabajo, que implican el esfuerzo de múltiples individuos y recursos.

El Ayuntamiento de Gijón, mediante el desarrollo del Plan de Sistemas de Información persigue la consecución de una mejora en la eficacia y eficiencia de la gestión y en la prestación de los servicios que efectúa la organización, utilizando como instrumento del cambio las tecnologías de la información. Dentro de este marco, se contempló la implantación de un sistema de gestión de expedientes, como una herramienta común de *workflow* a través de la cual fluyen los expedientes de la organización. Gracias a ella se pretendía lograr: (i) la integración de las actividades realizadas por distintas unidades, (ii) la simplificación de las acciones administrativas, y (iii) obtener información actualizada para la gestión, la toma de decisiones y la atención al ciudadano. Al estudio de la puesta en explotación de esta herramienta de *workflow* y la posterior definición de procedimientos y normalización de documentos se han dedicado los esfuerzos investigadores sintetizados en este trabajo.

PARTE I - FUNDAMENTOS

1. REINGENIERÍA DE PROCESOS

Hammer y Champy (1994, p: 32) definen la reingeniería “como un replanteamiento y rediseño radical de los procesos, para conseguir mejorías sustanciales en el rendimiento -en términos de coste, calidad, servicio y rapidez-”. A efectos de clarificar esta definición, se puede afirmar que la reingeniería se articula en torno a dos elementos. Por un lado, *la reingeniería diseña la organización desde cero con el objetivo de mejorar su eficiencia*, centrándose en los procesos básicos de la misma y asignando, en la medida de lo posible, cada uno de ellos a un centro de responsabilidad. Es habitual que los procesos estén repartidos entre varios departamentos, provocando conflictos e ineficiencia. Por otro lado, *la reingeniería supone una tendencia hacia estructuras menos jerarquizadas, basadas en el enriquecimiento de los puestos de trabajo*. En otras palabras, se rechaza la hiperespecialización, que se sustituye por el trabajo en grupo - responsable de un proceso- y por una mayor autonomía.

Suele afirmarse que Michael Hammer fue el inventor de la reingeniería de procesos, a través de su influyente artículo, publicado en el *Harvard Business Review* (Hammer, 1990). Sin embargo, el propio autor rechaza esta idea, pues afirma que “las empresas venían poniendo en práctica la reingeniería con anterioridad” (Hammer y Champy, 1994, p 220). Efectivamente, se puede decir que no la inventaron, sino que le dieron nombre y la popularizaron. En cualquier caso, la reingeniería se inspira claramente en otras escuelas de pensamiento y combina sus propuestas.

En primer lugar, la reingeniería comparte con la Dirección Científica del Trabajo la preocupación por la eficiencia¹. Así, Taylor (1911) defendía un análisis científico de las tareas, a fin de determinar los procedimientos que generasen el máximo output con el mínimo consumo de inputs. Una segunda corriente de pensamiento que ha influido sobre la reingeniería de procesos es la Escuela de Relaciones Humanas y sus sucesoras. En particular, ha sido muy importante el enfoque

¹ Davenport y Short (1990) definen la reingeniería de procesos como la “nueva ingeniería industrial”.

escandinavo de la participación y el trabajo en grupo (Bejerknes *et al.*, 1987). El tercer pilar de la reingeniería lo constituye la cibernética. De hecho, Hammer y Champy (1994, p. 83) mantienen que “las tecnologías de la información son un instrumento esencial que permite a las organizaciones acometer la reingeniería de sus procesos de negocio”. Por último, la reingeniería está íntimamente relacionada con la gestión de la calidad, a la que no sustituye sino que complementa. Es más, ambas comparten las ideas de aplanamiento de las estructuras organizativas y enriquecimiento de los puestos de trabajo.

La reingeniería de procesos engloba dos filosofías que pueden parecer, a primera vista, contradictorias. La eficiencia enfatiza el control -Dirección Científica e Investigación Operativa-, en tanto que el enriquecimiento de los puestos realza el factor humano del trabajo. Sin embargo, ambas visiones son importantes en la reingeniería porque el diseño de procesos eficientes consigue grandes ahorros, pero es necesario dar la debida autonomía a los trabajadores para no tener que recurrir de nuevo a estructuras jerarquizadas.

2. ANÁLISIS CONCEPTUAL DE LAS HERRAMIENTAS DE *WORKFLOW*

2.1. Introducción al concepto de *workflow*

Todo proceso organizativo conlleva algún tipo de flujo o intercambio de información. En los últimos años, se ha desarrollado con fuerza la denominada Tecnología de Procesos, con el objetivo explícito de permitir el alineamiento y la sincronización de aquellos componentes que interactúan dentro de una organización. La Tecnología de Procesos no es otra cosa que un sistema de información que facilita el modelado, la coordinación y la colaboración entre los recursos (componentes) de un proceso. Dentro de la Tecnología de Procesos cabe distinguir entre el *Groupware*, el *Workflow* y el *Workgroup*. En primer lugar, las aplicaciones de *Groupware* son compartidas por varios usuarios para facilitar el trabajo en grupo y la colaboración “persona a persona”. Con todo, estas herramientas no tienen por qué reflejar las estructuras organizativas subyacentes al trabajo realizado. En segundo lugar, una aplicación de *Workflow* está concebida para automatizar la secuencia de acciones, actividades o tareas que integran un proceso, así como

para gestionar dicho proceso, por ejemplo, comprobando la situación de un trabajo concreto. El *Workflow* sí está imbricado en la estructura organizativa, porque debe representar los procedimientos, actividades y roles de la entidad. Finalmente, el *Workgroup* es más una tendencia que una realidad –al igual que ocurre con el CIM² dentro de los procesos de fabricación–, pues pretende integrar las tecnologías anteriores con otras herramientas dentro de un sistema integrado y coordinado.

La expresión inglesa *Workflow Management*³ (WFM) hace referencia a una tecnología en fase de expansión que está siendo implantada en numerosas organizaciones privadas y públicas. Tiene su origen en la Teoría de la Comunicación y Coordinación de finales de la década de los setenta (Flores, 1979) y en las primeras investigaciones sobre automatización de oficinas (Ellis y Nutt, 1980). La filosofía de estas aportaciones radicaba en concebir a los sistemas informáticos como un instrumento para facilitar la coordinación entre individuos, más que como una simple herramienta para procesar datos.

De forma concisa, se puede definir el WFM como “la coordinación automatizada y el control de los procesos de trabajo” (Anaxágoras, 1996). No obstante, cabe remarcar que:

- Un sistema de WFM integra actividades individuales en un proceso, transfiriendo los resultados de una tarea a las posteriores, según la secuencia establecida en un modelo o representación lógica del procedimiento.
- La automatización de un proceso de trabajo no implica que se automaticen las todas tareas que lo componen. Únicamente indica que las actividades son gestionadas, pero no necesariamente ejecutadas, por un ordenador. Por ejemplo, una actividad humana como es la firma de un documento podría formar parte de un determinado proceso automatizado.
- Alcanzar una coordinación adecuada es el problema fundamental de cualquier entidad. Precisamente por ello, y ante la rapidez de los cambios en el entorno, las fórmulas organizativas más actuales propugnan una simplificación de la estructura y una mayor delegación de autoridad hacia los niveles inferiores. Este debilitamiento de la jerarquía, sin embargo, podría propiciar una

² CIM es el acrónimo de Computer Integrated Manufacturing.

³ Literalmente, Gestión del Flujo de Trabajo.

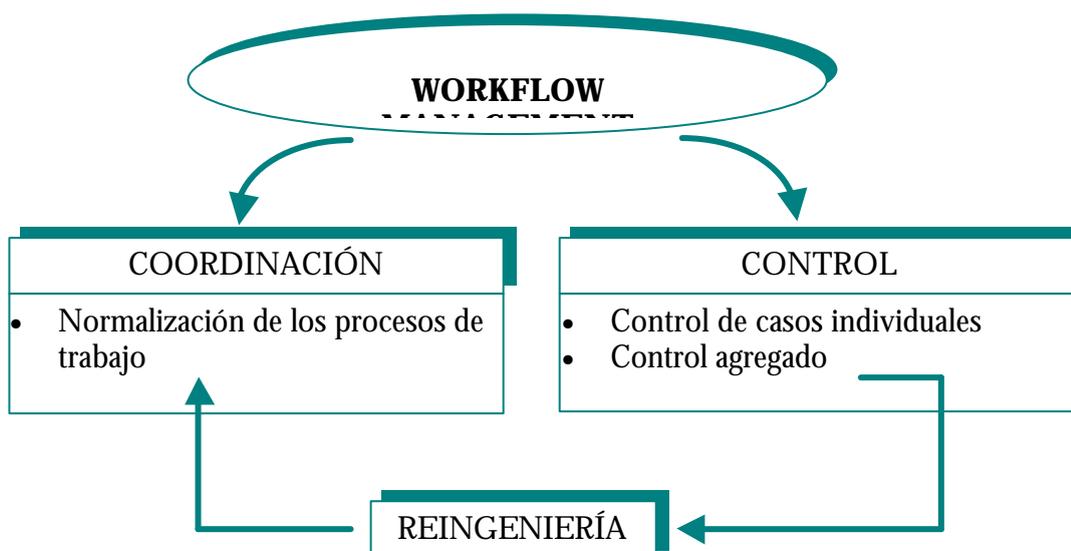
falta de vigilancia sobre las acciones llevadas a cabo, por lo que podría ser conveniente instaurar nuevos y mejores sistemas de control.

El *workflow* es una herramienta útil para gestionar el trabajo en curso, iniciando las actividades, señalando los plazos de realización, tratando las excepciones e informatizando el trabajo administrativo siempre que sea posible. De esta forma, se solucionan problemas comunes a muchas organizaciones, como pueden ser la incapacidad para cumplir los plazos establecidos y la pérdida de tiempo por búsqueda de información. Expresado de otra forma, el WFM normaliza el proceso de trabajo y ayuda a los trabajadores a seguir los procedimientos, asegurando que dispondrán de la información adecuada para realizar una determinada actividad y programando el desarrollo de la misma.

Por lo que respecta a la labor de control, el WFM ofrece dos funciones principales. En primer lugar, permite comprobar la situación de un caso concreto, bien para informar al cliente, bien como información interna para la gestión. En segundo lugar, los datos cuantitativos históricos de cada proceso proporcionados por el sistema de WFM ofrecen a los directivos la posibilidad de analizar y mejorar los procedimientos, al tiempo que pueden servir de base para las decisiones estratégicas y de inversión. Tal como señala Anaxágoras (1999, p. 3) “un proceso que era interpretado como una caja negra se transforma, gracias al WFM, en una caja transparente”.

Las técnicas de *workflow* guardan estrecha relación con la reingeniería de procesos. Por un lado, si bien las herramientas de WFM se pueden utilizar para fines más amplios, se conseguirán mayores ganancias cuando se acometa también algún tipo de rediseño o reingeniería (Soles, 1994). Por otro, la información agregada obtenida a través del WFM servirá de apoyo introducir sucesivas mejoras en los procesos. En la figura 1, se recogen las ya citadas funciones de los sistemas de WFM –coordinación y control-, así como el vínculo que se da con la reingeniería de procesos.

FIGURA 1: FUNCIONES DEL WORKFLOW MANAGEMENT



2.2. Aplicación en las Administraciones Públicas

Las técnicas de WFM pueden ser aplicadas en actividades muy diversas, pero son particularmente útiles en trabajos de oficina y, en concreto, en el campo de las Administraciones Públicas. Tal como señala Varon (1996, p. 1), este tipo de soluciones informáticas es muy atractiva para organismos públicos que realizan procesamiento de expedientes a gran escala, en los que los mismos procedimientos se repiten muchas veces para diferentes casos.

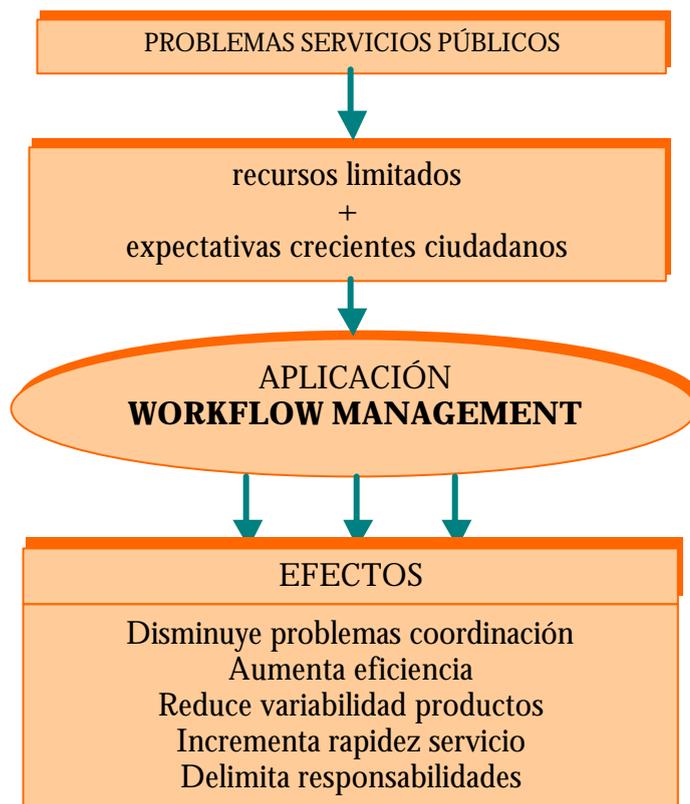
Los gestores públicos tienen que satisfacer, con unos recursos limitados, las expectativas crecientes de los ciudadanos. Por tanto, han tornado su atención hacia las herramientas informáticas de *workflow* ya que éstas permiten (ver figura 2):

- Resolver los problemas de coordinación característicos de algunas burocracias públicas. Como toda normalización, el WFM formaliza los flujos de trabajo, obligando a seguir un procedimiento estandarizado que reduce la necesidad de otros mecanismos de coordinación.
- Aumentar la eficiencia, aspecto crucial en un escenario de restricciones presupuestarias. El mayor conocimiento del proceso productivo resultante del uso de estas técnicas permite eliminar

etapas innecesarias o duplicadas, reducir tiempos muertos y agrupar actividades para las que existan economías de escala.

- Incrementar la rapidez del servicio. La combinación de la formalización y racionalización de los procesos con la automatización de ciertas tareas dará lugar a una disminución de los tiempos de ejecución.
- Reducir la variabilidad de los productos. Al disciplinar la secuencia y ritmo de trabajo de los distintos agentes que participan en el proceso productivo, el WFM homogeneiza el servicio prestado y favorece un trato imparcial al cliente-ciudadano.
- Delimitar las responsabilidades de cada puesto. El uso de los sistemas WFM obliga a clarificar con precisión las atribuciones de cada puesto, proporcionando además un control ex post de la persona que realiza una tarea.

FIGURA 2: UTILIDAD DE LAS HERRAMIENTAS DE WORKFLOW EN LAS AA.PP.



Pese a las ventajas que ofrece la aplicación de herramientas de WFM, su expansión se vio retrasada por la inexistencia de infraestructuras de comunicaciones adecuadas. Sin embargo, el hecho de que, en los últimos años, las Administraciones Públicas hayan invertido con intensidad en

sistemas de información y comunicaciones, ha propiciado un rápido desarrollo de estas técnicas. Los PC se han generalizado como herramienta de trabajo y hay una creciente disponibilidad de las redes de comunicaciones de banda ancha. Es más, el *workflow* está permitiendo en muchas ocasiones dotar de utilidad a dichos equipamientos –más allá del simple correo electrónico-, sin necesidad de costosas inversiones adicionales.

2.3. Barreras y problemas en la implantación de sistemas de *workflow*

A pesar de que, como ya se ha visto, la utilización de sistemas de WFM ofrece claras ventajas en términos de costes y calidad de los servicios, su implantación no está exenta de problemas. Sus principales dificultades se comentan a continuación:

- El compromiso de la alta dirección es esencial para mejorar los procesos.
- Debe realizarse un exhaustivo análisis organizativo, que permita definir adecuadamente todas las complejidades de la entidad, especialmente los roles de cada puesto.
- Inicialmente, los sistemas de WFM fueron diseñados para procesos productivos muy estructurados -como el equivalente a una cadena de montaje-, por lo que precisan adaptaciones para otros tipos de actividades y, en particular, para los servicios.
- No siempre resulta fácil trasladar el análisis de flujos a códigos.
- La rápida expansión comercial experimentada por las tecnologías de WFM, no se ha correspondido con el desarrollo de un suficiente cuerpo de conocimientos teóricos que permita aplicar adecuadamente las técnicas.
- La complejidad y limitaciones de los programas dan lugar a una tecnología sofisticada que requiere un staff de apoyo mayor y más profesional por lo que se hará necesario un incremento del uso de dispositivos de enlace.
- Surgen problemas de flexibilidad, pues la tecnología reguladora del sistema propicia una descentralización hacia el staff, que hace que el operario que ejecuta el trabajo pierda capacidad de respuesta y de colaboración con otros individuos.
- Gran parte de los programas existentes tienen un precio elevado y, además, requieren un proceso adicional de personalización que incrementa sustancialmente el coste final.

Las tecnologías elegidas deberían basarse en una arquitectura abierta, de forma que la organización pueda integrar sus sistemas anteriores y tener acceso a las novedades que se están produciendo continuamente en el mercado de las tecnologías de la información. De lo contrario, los sistemas de *workflow* se convertirían en islas de procesos automatizados, incompatibles con otras aplicaciones. Precisamente, para paliar este problema se constituyó la Workflow Management Coalition (WfMC), asociación que agrupa a más de setenta y cinco entidades del sector con el objetivo de desarrollar estándares que faciliten la interacción entre los sistemas de WFM y otros productos de software y telecomunicaciones.

3. EL PLAN DE SISTEMAS DEL AYUNTAMIENTO DE GIJÓN

3.1 Introducción

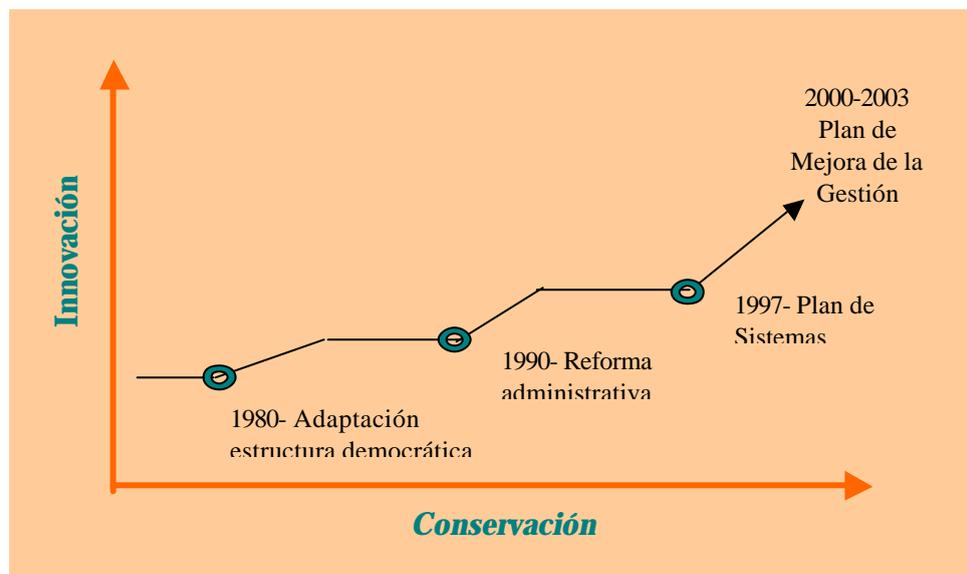
En los últimos años, las Administraciones Públicas desarrollan sus actividades en un contexto caracterizado, entre otros aspectos, por una seria limitación de los recursos financieros y una demanda de servicios por parte de los ciudadanos cada vez mayor y más compleja. Estas condiciones externas, unidas a variables de carácter interno, como la voluntad de los políticos, la capacidad de la alta dirección, el compromiso activo del personal y la adopción de procedimientos de modernización administrativa, explican los procesos de mejora que actualmente se están llevando a cabo en diversas organizaciones públicas, con el fin de dar respuesta a las demandas que actualmente presenta la sociedad.

En el ámbito de la Administración Local, la más cercana a los ciudadanos, existen distintas experiencias orientadas hacia la modernización de la organización y gestión de los servicios públicos, a través, en algunos casos, de la incorporación de forma intensiva de las tecnologías de la información a sus procesos de trabajo, que permiten una mejora en la calidad del servicio prestado al ciudadano. La implantación de sistemas integrados de información en estas organizaciones busca la adaptación de las mismas a los cambios producidos en el modelo de gestión pública⁴, y a las demandas de una mayor transparencia en la gestión y de una mejor comunicación con el administrado. Se intenta, así, abordar un nuevo modelo de Administración Local más abierto y

transparente, respetando la participación y el pluralismo social, para cuya finalidad las tecnologías de información y comunicación juegan cada día un papel más importante como instrumentos al servicio del ciudadano (Introducción del Acuerdo Plenario de 12 de enero de 1996).

El proceso de cambio organizativo en el Ayuntamiento de Gijón atraviesa varias etapas, como puede verse en el figura 3.

FIGURA 3: PROCESO DE CAMBIO EN EL AYUNTAMIENTO DE GIJÓN



Después de la etapa de ajuste a la nueva realidad democrática, se acomete el proceso de reforma administrativa, apostando claramente por un modelo más flexible y dinámico que permita la adaptación permanente de la estructura a los objetivos de la organización, lo que ha consolidado un modelo de gestión fuertemente descentralizado. Posteriormente, en un intento por mejorar sus estructuras de gestión y utilizando para ello las tecnologías de la información como catalizador de cambio, el Ayuntamiento de Gijón pone en marcha a principios de 1997 un proyecto de reforma de los sistemas de información, conocido como el “*Plan de Sistemas de Información del Ayuntamiento*”(PSAG).

3.2 Objetivos y características del PSAG

⁴ Sobre este particular puede consultarse Mora y Pablos (1998).

El Plan de Sistemas de Información del Ayuntamiento de Gijón intentaba alcanzar los siguientes objetivos básicos:

- Adecuar los sistemas existentes, tanto desde el punto de vista organizativo como tecnológico.
- Potenciar la eficacia de la gestión municipal tanto interna como externamente.
- Obtener la máxima integración de la información.
- Definir un horizonte hacia el que evolucionar.

El contexto de partida en el momento de comenzar el Proyecto del Plan de Sistemas estaba caracterizado por una situación informática orientada a la solución de problemas específicos, resultando difícil establecer elementos de integración entre los mismos. Por otro lado, se hacía necesario sintonizar los avances tecnológicos con los elementos de funcionalidad y organización, de forma que el usuario pudiera percibir la potencia de las nuevas inversiones. El reto que se planteaba era adentrarse en la “cultura de la información”, haciendo de la misma un bien común, y de su tecnología una oportunidad de transformación.

Para alcanzar los objetivos, la función informática debería evolucionar hacia un modelo de referencia con una serie de características en sus tres componentes: los sistemas, la arquitectura tecnológica y la organización de la función.

El *área de sistemas* se basa en la premisa básica de la integración, estructurándose en torno a tres tipos de aplicaciones: corporativas, que dan cobertura a las necesidades compartidas por todas las unidades de gestión, comunes, que dan solución a un área específica de actividad, pero que requiere la participación y coordinación continua de múltiples unidades y departamentales, que dan soporte a un área específica de actividad que se realiza de forma autónoma del resto.

La *arquitectura tecnológica* se basa en la idea de potenciación de las comunicaciones y asentamiento de unos estándares de trabajo basados en sistemas abiertos.

La organización de la *función informática* plantea la idea de desarrollar el concepto de Centro de Servicio, y dotar una unidad encargada de asegurar la calidad de la información.

El Plan de Sistemas está basado en proyectos, cada uno de ellos con sus objetivos, productos a obtener, recursos a utilizar y fecha de realización definidos. Estos proyectos se estructuran en torno a tres ejes fundamentales: organización, sistemas y tecnología, tal y como recoge la figura 4 (Cacicedo, 1998, pp. 121-122).

FIGURA 4: PLAN DE SISTEMAS DEL AYUNTAMIENTO DE GIJÓN

PLANE ACCIÓN, ÁREAS DE ACTUACIÓN Y PROYECTOS		
	ÁREA DE ACTUACIÓN	PROYECTOS
ORGANIZACIÓN	Implantar Unidad de Datos Corporativos.	Implantación de la unidad de datos corporativos*.
	Adaptar el Servicio de Informática.	Ajuste a la nueva estructura y a las nuevas tecnologías*. Adaptación como unidad de prestación de servicio (Centro de Servicio)*.
SISTEMAS	Implantar la base corporativa común.	Implantación de Terceros-Territorio. Implantación de Expedientes-Registro*.
	Implantar explotaciones corporativas (servicio al cliente, control interno).	Implantación Atención al Ciudadano*. Implantación EIS* (Sistema de Información a la Dirección).
	Implantar aplicaciones comunes (gestión de los recursos del Ayuntamiento-personas/pesetas-).	Implantación de Contabilidad*. Implantación de Ingresos*. Implantación de Patrimonio. Implantación de RR.HH. Implantación de Compras-Contratación.
	Implantar aplicaciones departamentales.	Implantación Padrón* y Estadísticas. Implantación resto de aplicaciones departamentales.
TECNOLOGÍA	Afianzar la infraestructura.	Implantación de la red corporativa. Implantación de la ofimática corporativa. Implantación de comunicaciones externas.
	Implantar entornos.	Implantación entorno de desarrollo. Implantación entorno de producción.

* Proyectos abordados por GadA.

Para el desarrollo del Plan de Sistemas, es necesario implantar las tecnologías de la información de forma intensiva dentro de los procesos de trabajo, haciendo que las mismas actúen como un elemento transformador en sus posibilidades de gestión y en la calidad del servicio prestado al

ciudadano. Para ello, se pone en marcha la *Gestión avanzada del Ayuntamiento (GadA)*⁵, que permite el desarrollo de los proyectos más prioritarios del Plan de Sistemas (ver figura 4).

3.3 El Proyecto GadA

Si bien todos los proyectos son necesarios para completar el modelo, el plan identificó un conjunto de ellos que por sus características tienen una especial repercusión en la consecución de los objetivos perseguidos. Estos proyectos fueron identificados como *Tractores*, priorizando su ejecución en la medida en que técnicamente era viable. La relación la constituye cuatro proyectos, que junto a aquellos otros que condicionan técnicamente su desarrollo, son la base del proyecto GadA:

- Implantación de la Ofimática Corporativa.
- Implantación de Expedientes-Registro.
- Implantación del Sistema de Información a la Dirección (IES).
- Implantación del Sistema de Atención al Ciudadano.

Existen tres razones fundamentales que animan al Ayuntamiento de Gijón a abordar un proyecto de las características de GadA (Cacicedo, 1998, p: 107-11):

- 1) *Autoexigencia por mejorar la gestión*. Es permanente el interés del Ayuntamiento por mejorar sus estructuras de gestión, utilizando para ello las tecnologías de la información como catalizador de cambio.
- 2) *Responsabilidad con el propio personal*. Los responsables municipales han adquirido el compromiso de proporcionar a las personas del Ayuntamiento un entorno de trabajo avanzado,

⁵ Una descripción completa y detallada del GadA puede verse en Cacicedo (1998).

que mejore sus condiciones actuales y los posicione adecuadamente ante los retos del trabajo del futuro.

- 3) *Materialización de una nueva visión de servicio.* El Ayuntamiento de Gijón apuesta por posicionarse en un estado de capacidad tecnológica y organizativa que le permita poner en marcha una nueva visión de servicio, que transformará el actual paradigma de relación con los ciudadanos.

Los proyectos acometidos por GadA se agrupan y gestionan como un proyecto único, respondiendo a una estructura de planificación y dirección común. Entre sus objetivos, destacan los siguientes:

- Simplificar la actividad administrativa.
- Obtener información actualizada para la operativa y la gestión.
- Disponer de información para la toma de decisiones.
- Posicionar al Ayuntamiento en un estado que permita un salto cualitativo en la atención al ciudadano, mejorando la gestión y la calidad del servicio.

Si bien el conjunto de objetivos mencionado ya es en sí mismo ambicioso, el fin último perseguido por GadA es “posicionar al Ayuntamiento en un estado de capacidad tecnológica y organizativa que permita poner en marcha una nueva visión de servicio, que transformará el actual paradigma de relación con los ciudadanos” (Cacicedo, 1998, p: 131).

Para alcanzar los objetivos mencionados, GadA se apoya en cuatro ideas fundamentales que permiten el paso desde la simple acumulación de datos a la estructuración de los mismos como información, es decir, datos que permiten solventar problemas:

- La información interna se estructura en torno a dos pilares elementales de gestión: *el tercero* y *el territorio*, en la medida en que prácticamente la totalidad de los datos manejados en el Ayuntamiento tienen una referencia directa o indirecta a alguno de estos elementos.

- Existe una apertura a información externa, necesaria para el contraste de ciertas actividades de gestión municipal y como referencia para conocer el grado de cumplimiento de determinados objetivos estratégicos y la efectividad de determinadas actuaciones sobre el ciudadano.
- El esquema de responsabilidad y accesibilidad a los datos es claro, de manera que se conoce quién aporta cada dato, quién lo mantiene y quién lo usa. Esto permite eliminar riesgos de no calidad en los datos mantenidos, posibilitando una visión corporativa de la información y facilitando el hacer llegar a cada persona lo que precisa en términos de oportunidad y utilidad.
- La información mantiene una orientación de gestión e información ciudadana. El conjunto de los datos disponibles es finalmente estructurado en torno a un conjunto de indicadores de gestión y bloques de información a proporcionar al ciudadano, alimentando los subsistemas de Información a la Dirección (EIS) e Información Ciudadana.

Para el desarrollo de GadA ha sido necesario realizar importantes inversiones en el área de informática, con esfuerzos notables de inversión en equipamiento, comunicaciones y trabajos de digitalización cartográfica.

El proceso de cambio en el que se encuentra inmerso el Ayuntamiento de Gijón, que supone la redefinición y reconstrucción de sus sistemas de información, contempla entre sus objetivos, como se ha mencionado, el disponer de una información de gestión que permita la adopción de decisiones de mejora. En este sentido, se abordan proyectos parciales que pretenden iniciar los cambios pendientes en la gestión del Ayuntamiento. El Proyecto de Implantación de un Sistema de Gestión de Expedientes y la elaboración de Indicadores de Gestión es un ejemplo destacable.

PARTE II.- DESARROLLO DE UN SISTEMA DE GESTIÓN DE EXPEDIENTES EN EL AYUNTAMIENTO DE GIJÓN

1. ALCANCE DEL PROYECTO

Dentro del Proyecto GadA se contemplaba la introducción de una herramienta de *workflow*. La entidad no disponía de una utilidad de este tipo y tampoco existía una experiencia en este campo dentro de la organización. Sin embargo, gran parte de los trabajos realizados en el Ayuntamiento hasta la fecha se prestan a la utilización de una herramienta de estas características, que permita, mediante un enfoque flexible, la definición y seguimiento de los flujos de trabajo y documentos generados.

La puesta en explotación de un sistema de *workflow* constituye en sí mismo un proyecto específico. Además, su asentamiento como activo tecnológico de base servirá de espina dorsal de futuros desarrollos de tipo departamental, así como de fuente para alimentar los sistemas de Información a la Dirección y de Información a los Ciudadanos. Por ello, se formuló el proyecto con el fin de que contribuyese a:

- Aumentar la eficacia y la calidad del servicio en el funcionamiento de la Administración municipal.
- Permitir el seguimiento exhaustivo de los expedientes a través de las distintas etapas de su tramitación.
- Garantizar niveles óptimos de integridad de la información.
- Facilitar el conocimiento de la documentación administrativa.
- Sistematizar y estandarizar el tratamiento de los expedientes administrativos.
- Simplificar los cauces para la transmisión de documentos.
- Permitir un análisis de las cargas de trabajo.
- Posibilitar la implementación de indicadores de gestión.
- Reducir los riesgos de manipulación de documentos mediante el tratamiento informático de la información.
- Reducir costes operativos.

El alcance del proyecto ha sido la implantación y puesta en marcha de un Sistema de Gestión de Expedientes en el Ayuntamiento de Gijón, como ya se ha señalado, dentro de la fase 2 del Plan de Sistemas de la entidad.

2. LA APLICACIÓN DE GESTIÓN DE EXPEDIENTES

La aplicación de Gestión de Expedientes permite el control y seguimiento de los expedientes administrativos, tanto para los de tramitación guiada por el usuario, como para aquellos otros previamente definidos.

En lo que respecta a la seguridad se han definido tres figuras para los procedimientos detectados:

1. Personas de la organización que pueden crear expedientes de un procedimiento concreto.
2. Responsables de los expedientes, es decir, personas que controlan la situación o estado de los expedientes de los procedimientos de los cuales son responsables.
3. Personas que pueden consultar los expedientes para cada uno de los procedimientos.

Como procedimiento de tramitación guiada se ha implantado la herramienta PAC (Procedimiento Administrativo Común), que comprende las cuatro fases siguientes:

1. **Iniciación.** En la fase de iniciación el responsable abre el expediente de oficio (directamente en Winflow) o a instancia de parte (desde la aplicación de Registro). Además, el responsable informa de los datos de identificación del expediente, tales como interesado, descripción, interesado principal, documentación necesaria, etc.
2. **Instrucción.** En esta fase de tramitación se realizan los distintos Actos Administrativos, con los documentos correspondientes. Los expedientes que deban ser enviados a otra unidad para la realización de un acto, son remitidos informáticamente a dicha unidad mediante un “encargo de tarea”.
3. **Terminación.** En terminación, el responsable del expediente formaliza el cierre del mismo, informa los datos de su resolución (fecha, tipo y número) y archiva provisionalmente el expediente.
4. **Archivo.** En archivo provisional el responsable del expediente puede: (i) reabrir la tramitación del expediente, o (ii) archivar definitivamente el expediente.

Los trabajos llevados a cabo durante el desarrollo del proyecto se describen en los siguientes epígrafes, para lo que se agrupan en dos fases según hayan tenido lugar con carácter previo o durante la implantación. Asimismo, se detallan las posibles actuaciones posteriores a la implantación.

2.1 Trabajos previos a la implantación

Para la implantación de la aplicación fueron necesarios una serie de trabajos previos, entre los que pueden destacarse los siguientes:

- **Realización de un Inventario de Procedimientos Administrativos**, basándose en la información facilitada por los responsables de cada unidad organizativa del Ayuntamiento. La información recogida en dicho inventario de procedimientos es: (i) el código del procedimiento, (ii) la denominación del mismo; y (iii) la unidad responsable de su tramitación.

El código de los procedimientos relacionados en el inventario está formado por la letra P (de procedimiento) seguido de 5 dígitos, de manera que todos los procedimientos de una unidad organizativa tienen números correlativos (por ejemplo P00910: Licencias de Obras Menores). Se utilizan 5 dígitos con el fin de poder mantener esa clasificación en el caso de que surjan nuevos procedimientos. Se inventariaron 189 procedimientos, aunque este catálogo no es definitivo, sino que está sujeto a variaciones en su contenido.

- **Análisis de cada uno de los procedimientos definidos** para determinar qué actos administrativos son realizados y qué documentos se asocian a dichos actos. La recopilación de la información se obtuvo mediante entrevistas con los responsables de las diferentes unidades que componen la organización. La metodología utilizada para la recopilación de la información ha sido la siguiente:

1. Definición de los actos administrativos utilizados sobre una plantilla genérica en la que los responsables marcaban dichos actos.

2. Traspaso de la información obtenida a archivos informáticos, completada con datos tales como persona entrevistada y unidad a la que pertenece, código del procedimiento y denominación del mismo.
3. Creación de una nueva plantilla para cada procedimiento detectado, reflejando, además de la información descrita anteriormente, los documentos asociados a cada acto utilizado en el procedimiento en cuestión.

En este primer momento, las plantillas de los documentos asociados a los actos que forman parte de los procedimientos inventariados fueron definidas con carácter general y no específico de cada procedimiento.

- **Codificación de personas, roles, conjuntos de roles y unidades organizativas** (asignación de códigos a cada uno de ellos). Para ello, se recurrió a la Relación de Puestos de Trabajo (RPT), en la que se encontraron casos llamativos, como que una secretaria de despacho del jefe de un Servicio estaba ejerciendo tareas de secretaria de un Concejal, etc. La codificación se realizó siguiendo los criterios recogidos en la figura 5.

FIGURA 5: CRITERIOS DE CODIFICACIÓN DE LOS ROLES

- Codificación de personas: primera letra del nombre (si el nombre es compuesto la primera letra de cada uno) seguida del primer apellido (Por ejemplo: Pilar González Fernández sería PGonzalez; M^a Pilar González Fernández sería MPGonzalez). En caso de coincidir este código con el de otra persona el criterio ha sido la primera letra del nombre seguida de la primera letra del primer apellido y el segundo apellido (por ejemplo si el código PGonzález ya existiera el código de Pilar González Fernández sería PGFernández)
- Codificación de unidades organizativas: abreviatura del tipo de Unidad Administrativa o Técnica más tres caracteres, si se compone de una sola palabra (ej: SERINF: Servicio de Informática) o un carácter por cada palabra que compone la denominación (ej: OFICOG: Oficina de Coordinación de Órganos de Gobierno).
- Codificación de roles: abreviatura del tipo de puesto desempeñado más la codificación de la unidad organizativa a la que pertenece (ej: AADSERINF Auxiliar Administrativo del Servicio de Informática). En el caso de que existan varias personas con el mismo rol cada uno de ellos irá seguido de un número correlativo para distinguirlos.
- Codificación de conjuntos de roles: para cada unidad organizativa se distinguen dos conjuntos de roles: uno formado por los responsables de la unidad con codificación RES más el código de la unidad organizativa (ej. RESSERINF) y otro formado por el personal de la unidad con codificación PER más el código de la unidad organizativa (ej. PERSERINF)

- **Elaboración de la documentación** necesaria para conocer todos los datos sobre los usuarios, realizando una ficha para cada uno de ellos con su nombre, rol, conjuntos de roles en los que se incluye, unidad organizativa y procedimientos en los que puede iniciar expedientes o procedimientos de los que es responsable de su tramitación.
- **Parametrización de la información** obtenida. Introducción en las bases de datos de la herramienta informática de los procedimientos administrativos con los actos administrativos y documentos correspondientes, responsables de su tramitación y usuarios de la aplicación.
- **Formación de los futuros usuarios de la aplicación.** El número aproximado de usuarios formados en Gestión de Expedientes fue de 120. Las sesiones formativas tenían una duración de un día y se dividían en dos partes: una parte teórica, en la que se explicaba el manejo y funcionamiento de la aplicación, y una parte práctica, en la que los usuarios realizaban ejemplos de lo que sería la tramitación de expedientes a través de la herramienta informática.
- **Realización de un manual de usuario** para facilitar el manejo de la aplicación. En dicho manual se explica paso a paso y mediante ejemplos, la tramitación de un expediente desde su inicio hasta su archivo, así como las posibilidades de búsqueda y posicionamiento de expedientes.

Los resultados previos a la puesta en marcha de la aplicación pueden sintetizarse en:

1. Creación de un inventario de procedimientos/procesos con los que cuenta el Ayuntamiento.
2. Identificación y normalización de actos/tareas realizadas para cada uno de los procedimientos definidos en el inventario.
3. Identificación y normalización de los documentos generados para cada acto definido.
4. Definición del rol de cada persona integrante de la organización y de los responsables de la tramitación de cada uno de los procedimientos identificados.

2.2 Trabajos durante la puesta en marcha de la aplicación

El arranque de la aplicación tuvo lugar el día 5 de octubre de 1998, realizándose en esta segunda etapa, una labor de apoyo a los usuarios, resolviendo sus posibles dudas, problemas y sugerencias de mejora en cuanto al manejo de la herramienta. El día del arranque se hizo llegar a los usuarios información detallada sobre el nombre e identificativo necesario para trabajar con la aplicación, rol propio de cada usuario, conjunto de roles al que pertenecía, así como los procedimientos de los era responsable o podía iniciar.

Los resultados posteriores a la puesta en marcha pueden concretarse en los siguientes:

1. Integración con la aplicación de Registro: permite iniciar un expediente a partir de una anotación de entrada, cargando automáticamente la información genérica cumplimentada en la anotación de registro (interesados, dirección, descripción del asunto, u otros) e indica como referencia adicional del expediente el número de anotación de registro para facilitar así la búsqueda por este valor.
2. Integración con la base de datos de terceros y territorio: los interlocutores y emplazamiento de cada expediente tienen que estar incluidos en las bases corporativas de terceros y territorio respectivamente, determinando la fiabilidad de estos datos. Esto permite obtener una información integral para cada interesado.
3. Número de referencia de los expedientes: existe un solo criterio a la hora de generar el número de referencia de los expedientes. Esto facilita la búsqueda e identificación del expediente tanto para el Ayuntamiento como para el ciudadano y favorece la imagen corporativa, al contar con un criterio homogéneo para toda la organización.

2.3 Actuaciones posteriores a la implantación

Una vez implantado el sistema de gestión de expedientes, se abren diversas posibilidades para aumentar la utilidad de la aplicación para la organización:

- Sustitución de las plantillas genéricas de los documentos por el texto específico de cada uno de ellos, dependiendo del procedimiento administrativo tratado.
- Creación de una base de datos de procedimientos que refleje la forma de iniciación, el tipo de órgano que resuelve, el plazo máximo de resolución y la normativa aplicable.
- Debido al progresivo conocimiento de la aplicación por parte de los usuarios, se empieza a detectar una demanda por parte de los mismos, de estadísticas sobre la duración de los expedientes, número de expedientes de un determinado procedimiento, tiempo de tramitación en las distintas unidades, etc.

Finalmente, es necesario dejar constancia de que la aplicación de Gestión de Expedientes no está siendo utilizada en todas las entidades del Ayuntamiento, ya que no existe una conexión en red estable con alguna de ellas. A medida que se vaya consolidando dicha conexión, habrá de repetirse todo el proceso realizado hasta ahora para cada una de estas entidades.

3. CONCLUSIONES

La implantación del nuevo sistema ha supuesto un gran cambio en la organización interna del Ayuntamiento, que debería traducirse en una mejora en la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos. Las ventajas más inmediatas derivadas de la implementación de la aplicación son:

- Todos los documentos asociados a cada trámite, generados por la aplicación y/o externos quedan incrustados en el expediente, con lo que pueden ser visualizados o duplicados en el momento que se precise.
- Integración con el registro de Entrada/Salida, de forma que es posible realizar o incorporar anotaciones a los expedientes.
- Integración con la aplicación de gestión de ingresos, de manera que es posible realizar liquidaciones y su posterior gestión desde el propio expediente.

- Facilidad para incorporar nuevos procedimientos, definir sus actos administrativos, plantillas, responsables, liquidaciones asociadas, etc.
- La aplicación es una importante base para el suministro de información al ciudadano.

La herramienta también proporciona una información muy útil para realizar procesos de reingeniería de Procedimientos Administrativos, ya que permite dar respuesta a preguntas fundamentales para la entidad, tales como:

1. ¿Qué hacemos? Procedimientos/procesos que realiza la organización.
2. ¿Cuánto hacemos? Volumen de expedientes tramitados.
3. ¿Cuándo lo hacemos? Análisis de horas punta frente a horas valle.
4. ¿Quién lo hace? Qué unidad es la responsable de la tramitación de cada procedimiento.
5. ¿Cómo se hace? Cómo se realizan las tareas (homogeneidad).

Por último, hay que hacer mención al factor humano. El nuevo sistema implantado conlleva cambios en las rutinas, en los procedimientos, en el status individual y en la propia cultura organizativa. Como suele ocurrir con todo cambio, es lógico que se produzca a corto plazo un descenso en el rendimiento, por los conflictos creados, por la dificultad de absorción de la tecnología y por la alteración de la actividad diaria. Para minimizar esa disminución (tanto en términos temporales –eje horizontal- como de cuantía –eje vertical) se pudo apreciar que la comunicación, y en particular la de tipo informal, juega un elemento fundamental. Contrastando las opiniones de diversos agentes internos, no es aventurado afirmar que el trabajo realizado a través del presente proyecto de investigación contribuyó notablemente a reducir la citada disminución.

PARTE III.- DEFINICIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS (INTERNOS Y EXTERNOS) DEL AYUNTAMIENTO DE GIJÓN Y NORMALIZACIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN GENERADA EN LOS MISMOS

1. ALCANCE DEL PROYECTO

La fase 2 del Plan de Sistemas del Ayuntamiento de Gijón contemplaba como líneas de actuación las siguientes:

- Creación de la base corporativa común mediante la implantación de Terceros-Territorio y Gestión de Expedientes-Registro.
- Creación de explotaciones corporativas mediante la implantación de la aplicación de Atención al Ciudadano y el EIS.
- Implantación de aplicaciones comunes (Contabilidad, Ingresos, Patrimonio, Recursos Humanos y Compras-Contratación).
- Implantación de aplicaciones departamentales (Padrón y Estadísticas).
- Adaptación del Servicio de Informática como unidad de prestación de servicios (Centro de Servicio) y ajuste a la nueva estructura y a las nuevas tecnologías.

Concluida esta fase, han surgido nuevas facilidades para la identificación de mejoras en la eficiencia y en la prestación de los servicios a los ciudadanos. En particular, tras haberse implantado la aplicación de Gestión de Expedientes, era necesario depurar el primer inventario de procedimientos y completarlo con diversas informaciones acerca de los distintos procesos existentes.

Además la Ley 4/1999, que modifica la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, impone la obligatoriedad de publicar y mantener actualizadas, a efectos informativos, las relaciones de procedimientos, con indicación de los plazos máximos de duración de los mismos, así como de los efectos que produzca el silencio administrativo.

Por otra parte, la normalización de documentos permite que el Ayuntamiento de Gijón muestre a los ciudadanos una misma imagen corporativa, donde todos los documentos guardan una similitud respecto a formato y estructura, aunque provengan de distintos departamentos del Ayuntamiento.

Como consecuencia de lo anterior, el fin del Proyecto de Investigación ha sido la definición de los procedimientos (internos y externos) del Ayuntamiento de Gijón y la normalización de los documentos generados en los mismos. Se recogen explícitamente dos tipos de objetivos. En primer lugar, respecto al inventario de procedimientos, se plantea: (i) la identificación de los procedimientos internos y externos realizados en la organización, (ii) la descripción de los procedimientos definidos, (iii) la creación de una base de datos, y (iv) la publicación de un inventario de procesos. En segundo lugar, respecto a la normalización de documentos, se pretende: (i) definir los actos/tareas para cada uno de los procesos inventariados, (ii) identificar las plantillas utilizadas para cada acto/tarea, (iii) normalizar las plantillas de documentos específicas de cada acto/tarea, y (iv) estandarizar las plantillas normalizadas para cada acto/tarea identificado en cada proceso/procedimiento.

2. DEFINICIÓN DE LA INFORMACIÓN REQUERIDA

A partir de la información facilitada por los responsables de cada unidad organizativa del Ayuntamiento, se había obtenido un inventario de procedimientos que recogía el código del procedimiento, la denominación del mismo y la unidad responsable de su tramitación. En base a ese inventario previo de procedimientos, y tras un profundo estudio de cada uno de ellos, se crea una primera ficha reflejando, para cada procedimiento, la forma de iniciación (parte u oficio), el tipo de órgano que resuelve, el plazo máximo de resolución, el efecto del silencio administrativo (estimatorio o desestimatorio), la normativa aplicable, etc.

Los campos de esta primera ficha se adaptaron posteriormente al proyecto piloto promovido por el Ministerio de Fomento y el Ministerio de Administraciones Públicas, que recibe el nombre de “Ventanilla Única”. Dicho proyecto persigue acercar la Administración al ciudadano y armonizar los procesos administrativos entre organismos a través del concepto de “Ventanilla Única”. Los ciudadanos podrán realizar trámites desde su domicilio accediendo al Hipercentro de Información Administrativa (HIA), donde pueden obtener los formularios, cumplimentarlos e incluso resolverlos, utilizando una conexión a Internet.

El proyecto piloto pone en marcha una experiencia de interconexión de trece unidades de la Administración, que han sido elegidas teniendo en cuenta su pertenencia a diferentes Administraciones (General del Estado, Autonómica, Diputaciones y Ayuntamientos). La Secretaría de Estado para la Administración nombra a doce componentes del proyecto entre los que se encuentran la Xunta de Galicia, la Comunidad Valenciana, el Ayuntamiento de Ribadeo, etc., y también hay una serie de miembros asociados que participan como observadores y entre los que podemos citar al Ayuntamiento de Madrid o la Generalitat de Catalunya. Los componentes del proyecto deben cumplir unos requisitos y uno de ellos es la definición de una ficha normalizada de cada procedimiento para su incorporación al Hipercentro de Información Administrativa que gestiona el Ministerio de Administraciones Públicas. El proyecto establece qué campos son requeridos en dicha ficha, indicando la longitud del campo y el tipo (alfanumérico o numérico). También se prevé que cada entidad disponga, en su página web, de una ficha más amplia de cada procedimiento.

Los campos que al final se han incluido en la ficha descriptiva son los obligatorios según el proyecto de “Ventanilla Única” y algún otro que se ha considerado importante. La figura 6 recoge la estructura de la ficha:

FIGURA 6: ELEMENTOS DE LA FICHA DE UN PROCEDIMIENTO

Elemento	Concepto	Formato
Signatura	Es el código de identificación del procedimiento y estaría formado por la clave de materia en que se cataloga el procedimiento (según unas materias definidas en el proyecto de “Ventanilla Única”) más el código del procedimiento que existía anteriormente.	Campo alfanumérico limitado su extensión a 8 caracteres
Fecha de alta	Es la fecha de alta de la ficha del procedimiento	AAAA/MM/DD
Forma de iniciación	Competencia para iniciar el expediente	Campo limitado en su extensión a 1 carácter y codificado según lo siguiente: I: A solicitud del interesado. O: De oficio por la Administración. A: Ambas indistintamente.
Plazo de resolución	Es el plazo máximo fijado en una disposición normativa para resolver	Campo limitado en su extensión a 5 caracteres, siendo los cuatro primeros el número y el último indicará la unidad de medida escogida, que será una de las que a continuación se relacionan: M: Meses. D: Días naturales. H: Días hábiles. S: Sin plazo. E: Dentro del ejercicio o año natural (como número se expresará el año de que se trate).
Indicador VU	Indica la situación telemática del procedimiento, es decir, si se puede realizar algún trámite a través de Internet o si en la página Web sólo existe texto informativo	Campo codificado según las siguientes claves: I: Sólo texto informativo. F: Existencia de enlaces a formularios. T1.... Tn :Tramitación nivel 1....n.
Materia	Código de catalogación de las distintas materias de que tratan los procedimientos.	Campo codificado según claves ⁶
Submateria	Cada una de las materias anteriores se desglosan en submaterias	Campo codificado según claves
Ámbito	Expresa si el procedimiento es de régimen interno de las administraciones públicas o externo -de la administración con el ciudadano.	Campo codificado según las siguientes claves: I: Interno. E: Externo.
Indicador de interés	Expresa el nivel de interés para el ciudadano	Campo codificado según las siguientes claves: 9: Muy interesante. 7: Bastante interesante. 5: Medianamente interesante. 3: Poco interesante. 1: Nada interesante.
Unidad responsable	Unidad encargada de la tramitación del expediente. Estará formado por un código definido por el proyecto “Ventanilla única” para el Ayuntamiento de Gijón más el código previamente establecido para cada unidad del Ayuntamiento	Código del Ayuntamiento de Gijón – codificación de la unidad. El código del Ayuntamiento de Gijón es L033204 y viene por: L→ Por ser entidad local. 0→ Tipo de entidad local, Ayuntamiento. 33→ Clave INE de la provincia de Asturias. 204→ Clave INE de municipio de Gijón.
Título	Nombre del procedimiento	Texto libre (80 caracteres)

⁶ Las claves son las siguientes: 01 Dominio público. 02 Contratación administrativa. 03 Gestión financiera. 04 Gestión fiscal o tributaria. 05 Organización, funcionamiento y recursos humanos. 06 Educación, cultura y deportes. 07 Población, demarcación territorial y censos. 08 Vivienda y urbanismo. 09 Medio ambiente. 10 Documentación personal. 11 Extranjería. 12 Servicios sociales y protección ciudadana. 13 Transportes públicos, circulación y tráfico. 14 Turismo y ocio. 15 Comercio, industria y energía. 16 Sanidad y salud pública/Asistencia sanitaria. 17 Prestaciones y pensiones. 18 Empleo y desempleo. 19 Servicio militar y objeción de conciencia. 20 Recursos, reclamaciones, revisión de actos y responsabilidad patrimonial. 21 Otros.

Elemento	Concepto	Formato
Descripción corta	Breve descripción del objeto del procedimiento	Texto libre (80 caracteres).
Descripción larga	descripción extensa del objeto del procedimiento	Texto libre
Órgano que resuelve	El encargado de la resolución del expediente	Texto libre (80 caracteres).

FIGURA 6: ELEMENTOS DE UN PROCEDIMIENTO (continuación)

Elemento	Concepto	Formato
Solicitantes /Destinatarios	Personas o empresas que pueden solicitar el expediente o a las que va destinado el mismo	Texto libre
Condiciones, requisitos	Obligaciones o criterios exigidos para la tramitación del procedimiento	Texto libre
Documentos a aportar	Relación de documentos de presentación obligatoria o aportación necesaria para la tramitación del procedimiento, documentos que el ciudadano o la empresa han de reunir y presentar para la correcta tramitación y resolución del procedimiento	Texto libre
Plazo de presentación	Indica si se establece algún plazo de presentación de instancias para el inicio del procedimiento, pudiendo ser una fecha fija o un periodo de tiempo que se disponga a partir del nacimiento de una obligación	Texto libre
Lugar de presentación	Lugar general de presentación de instancias para el inicio del procedimiento.	Texto libre
Lugar de atención	Lugar al que el interesado pueda acudir para consultar sobre algún aspecto del procedimiento	Texto libre
Trámites- Unidades intervinientes	Relación numerada de los distintos trámites generales del procedimiento indicando la unidad encargada de dicho trámite	Texto libre
Coste	Hace referencia al importe que el ciudadano tiene que pagar por la tramitación del expediente o si es gratuita dicha tramitación.	Texto libre
Autoliquidación	Hace referencia a si el ciudadano puede liquidar por sí mismo sus obligaciones económicas con el Ayuntamiento o no.	Campo codificado según los siguientes claves: S: Sí. N: No.
Pago/Cobro	Descripción del medio de pago utilizado para las obligaciones derivadas del procedimiento	Texto libre
Normativa aplicable	Relación de las disposiciones legales aplicables al procedimiento.	Texto libre
Efectos presuntos	Aquellos que derivan de la falta de resolución por la Administración, pudiendo ser estimatorios o desestimatorios o bien no tener	Campo codificado de la siguiente manera: E: Estimatorio. D: Desestimatorio. N: No tiene efectos presuntos
Fin vía administrativa	Posibilidad de poder recurrir la resolución ante el superior de aquél que dictó resolución	Campo codificado de esta forma: S: La resolución del procedimiento pone fin a la vía administrativa. N: La resolución del procedimiento no pone fin a la vía administrativa.
Recursos	Relación de recursos posibles de interposición ante el procedimiento o en determinados trámites del procedimiento	Texto libre
Sanciones	Relación de sanciones derivadas del incumplimiento de la normativa aplicable	Texto libre
Procedimientos relacionados	Lista de procedimientos que pueden tener alguna relación con el procedimiento analizado	Signatura del procedimiento
Observaciones	Cualquier otra información adicional de interés	Texto libre

3. RECOPIACIÓN DE DATOS

La recogida de información se puede agrupar en los siguientes bloques:

1. **Definición de procedimientos:** una vez definidos los campos a cubrir en cada procedimiento, se elabora una ficha por cada uno de los procedimientos, que es entregada a los responsables de cada unidad con el objeto de que faciliten los datos necesarios para cubrir los campos. Una vez recopilada la información, se traspa a archivos informáticos y posteriormente a la base de datos creada al efecto. Este inventario de procedimientos no es definitivo, sino que está sujeto a variaciones en su contenido, por lo que es necesario un trabajo constante sobre el mismo, ya que siempre surgen nuevos procedimientos.
2. **Depuración de actos:** es importante saber cuáles son los actos administrativos que se suceden en cada procedimiento. Para ello también se entrega una ficha en la que aparecen todos los actos administrativos inicialmente definidos con sus documentos asociados, para que se depuren en cada procedimiento los que se hacen.
3. **Normalización de los documentos:** con respecto a la normalización de los documentos, para cada uno de los procedimientos definidos, se obtienen los diversos modelos de documentos a generar para cada acto a fin de proceder a su normalización. Con la normalización de los documentos se pretende que todos tengan una estructura similar, es decir, que todos los documentos tengan el mismo encabezado, el mismo pie, el mismo tamaño y tipo de letra, etc. Se consigue además sustituir las plantillas genéricas de los documentos por el texto específico de cada uno de ellos dependiendo del procedimiento administrativo tratado, lo que facilita la ejecución del trabajo.

4. CONCLUSIONES

La creación de una base de datos que recoge todas las informaciones relevantes respecto a los procedimientos del Ayuntamiento de Gijón permitirá la consulta tanto al propio personal del Ayuntamiento como a los ciudadanos, que podrían obtener toda esta información a través de internet, e incluso las instancias o formularios necesarios para iniciar un procedimiento. Por su parte, la normalización de documentos tendrá una doble consecuencia: al personal del Ayuntamiento, le

permitirá ejecutar más rápidamente su trabajo, mientras que frente a terceros, la imagen corporativa de la entidad se ve reforzada y unificada.

En la práctica, la recogida de información no fue sencilla, puesto que no se contó con la necesaria colaboración por parte de los responsables de muchas unidades. Este hecho obligó a obtener la mayor parte de la información directamente, mediante el examen de diversos expedientes de cada procedimiento y la normativa aplicable al mismo.

BIBLIOGRAFÍA

ANAXÁGORAS (1996): *Workflow*, Workflow Research.

ANAXÁGORAS (1999): *Modeling the business, a tutorial*. Workflow Research.

BJEREKNES, G.; EHN; P. y KYNG, M. (EDS.) (1987): *Computers and democracy: A Scandinavian challenge*. Aldershot: Avebury.

CACICEDO, E. (1998): “El proyecto de reforma de los Sistemas de Información en el Ayuntamiento de Gijón”, en Mora, J.R. y Pablos, J.L. (dirs.) *La gestión de los recursos de información y de los recursos humanos*. Gijón: Ayuntamiento de Gijón.

CHAMPY, J. A. (1995): *Reengineering Management*. New York: Harper Business.

DAVENPORT, T. H. y NOHRIA, N. (1994): "Case Management and the Integration of Labor", *Sloan Management Review*, Winter 1994, pp. 11-23.

DAVENPORT, T. H. y SHORT, J. E. (1990): “The New Industrial Engineering: Information Technology and Business Process Redesign”, *Sloan Management Review*, Summer, pp. 1-27.

ELLIS, C.A. y NUTT, G. (1980): “Office information systems and computer science”, *Computing Surveys*, 12(1), pp. 27-60.

FLORES, F. (1979): *Management and communication in the office of the future*. Ph Thesis, Department of Philosophy, University of California, Berkeley.

HAMMER, M. (1990): "Reengineering Work: Don't Automate, Obliterate," *Harvard Business Review*, July-August, pp. 104-112.

HAMMER, M. y CHAMPY, J. (1994): *Reengineering the Corporation*. New York: Harper Business.

LEY 4/1999, que modifica la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

MORA, J.R. y PABLOS, J.L. (1998): “Los sistemas de información ante los cambios en el modelo de gestión pública”, en Mora, J.R. y Pablos, J.L. (dirs.) *La gestión de los recursos de información y de los recursos humanos*. Gijón: Ayuntamiento de Gijón.

- SOLES, S. (1994):** “Work reengineering and workflows: comparative methods”, en White, T. y Fischer L. (eds.) *New tools for new times: the workflow paradigm*. Alameda: Future Strategies.
- TAYLOR, F. (1911):** *The principles of Scientific Management*, en Taylor, F. (1947), *Scientific Management*, New York: Harper.
- VARON, E. (1996):** “Feds tap work flow to manage business process”, *Workflow Automation*, Federal Computer Week, pp. 1-4.