



FACULTAD DE
CIENCIAS ECONÓMICAS
Y DE ADMINISTRACIÓN

POSGRADOS



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y DE ADMINISTRACIÓN

TRABAJO FINAL PARA OBTENER EL TÍTULO DE
POSGRADO EN TRANSFORMACIÓN ORGANIZACIONAL

GENERANDO VALOR PÚBLICO A TRAVÉS DE LA GESTIÓN POR PROCESOS

Por

Patricia Canabal

TUTOR: Franco Pisano

Montevideo
URUGUAY
2022

El tribunal docente integrado por los abajo firmantes aprueba el Trabajo Final:

Título

.....
.....
.....
.....

Autor/es

.....
.....

Tutor

.....
.....

Posgrado

.....
.....

Puntaje

.....

Tribunal

Profesor.....

.....(nombre y firma).

Profesor.....

.....(nombre y firma).

Profesor.....

.....(nombre y firma).

AGRADECIMIENTOS

A mi hijo Leandro por el tiempo que no puede dedicarle durante el desarrollo del Posgrado.

A mis compañeras Leticia, Magdalena y Virginia con quienes realicé la mayoría de los trabajos que sirvieron como base del presente trabajo y que generosamente me permitieron utilizar.

A mis compañeros de trabajo que completaron la encuesta.

RESUMEN Y DESCRIPTORES

Las organizaciones son una colección de procesos que atraviesan su estructura tradicionalmente funcional. La implantación de la gestión por procesos se ha revelado como una de las herramientas más efectivas para la mejora de la gestión.

Si la teoría y práctica indican lo anterior, porque se vuelve tan dificultosa su implementación, en particular en las organizaciones públicas.

Considerando que la gestión por procesos es un aspecto sustancial en la construcción de capacidades organizacionales, el presente trabajo busca identificar los factores claves que deben considerarse como grandes lineamientos para promover esta forma de gestión, así como intentar determinar posibles causas de su limitada adopción.

Se tomará como ejemplo el caso de la implementación del proceso “Habilitación de locales Comerciales e Industriales” de la Intendencia de Montevideo del cual formo parte.

A partir de este trabajo, se pretende reflexionar sobre las acciones que deben considerarse al momento de comenzar un trabajo de implementación de procesos así como los desafíos que generan las nuevas tecnologías de la información y comunicación para esta forma de gestión en la administración pública.

Al finalizar se incluirán un conjunto de conclusiones, que tal vez puedan ser utilizadas como lecciones aprendidas en futuras implementaciones.

Palabras claves:

Gestión por proceso, Nuevas tecnologías, Habilitación locales Comerciales e Industriales

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	6
Antecedentes breves del problema.....	6
Objetivos generales.....	9
Relevancia de la investigación.....	9
Motivación para la elección del tema.....	11
Metodología utilizada para lograr los objetivos propuestos.....	12
MARCO TEÓRICO.....	14
REDISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DEL PROCESO HABILITACIÓN DE LOCALES COMERCIALES E INDUSTRIALES EN LA INTENDENCIA DE MONTEVIDEO.....	25
Preparación del estudio.....	25
Relevamiento de la información.....	31
Diagnóstico.....	38
Diseño.....	39
Implantación.....	46
CONCLUSIONES.....	53
BIBLIOGRAFÍA.....	57

INTRODUCCIÓN

Antecedentes breves del problema

Los modelos de gestión ya sean Calidad ISO o de Excelencia (EFQM) están basados de alguna forma en el principio “causa - efecto”. Se entiende por efecto la visualización de una evidencia constatada: demoras en la ejecución de trámites, costos altos, personas desmotivadas, ciudadanía insatisfecha, etc. o sea resultados obtenidos que se desvían de los objetivos perseguidos.

En el caso de estudio, el proceso de Habilitación Comercial e Industrial de la Intendencia de Montevideo (IM) comienza a ser considerado a partir de cuestionamientos realizados por el Centro de Almaceneros Minoristas, Baristas, Autoservicistas y Afines del Uruguay (CAMBADU) -gremial empresarial con numerosos afiliados- a la Intendencia. En particular se consideran afectados por las múltiples tramitaciones que deben realizar sus socios en la Intendencia de Montevideo, así como la necesidad de impulsar el empleo en especial durante la pandemia.

Lo que generalmente sucede, es que frente a estos sucesos se aplican medidas correctivas tendientes a solucionar la situación problemática constatada. Si bien puede considerarse que esto no es incorrecto, se está frente a una gestión paliativa o correctiva. Cuando esto sucede en general se corrige el problema hasta la próxima vez que ocurra, porque este tipo de solución lleva a que haya una próxima vez.

Se considera que habrá una situación en el futuro porque la o las causas subyacentes del problema no se han eliminado o puesto bajo control.

Podría indicarse que la identificación de la o las causas raíz requiere de análisis, que implica tiempo, participación de diversos actores, información y herramientas adecuadas, con lo que generalmente no se cuenta o la organización no se encuentra preparada para hacer.

Este análisis de causas o resolución de problemas para ser sostenible en el tiempo debe formar parte de la cultura organizacional y contar para ellos con el trabajo de un equipo interdisciplinar e intraorganizacional.

Se reconoce como principales causas de las deficiencias de la gestión por procesos a: procesos ineficientes o con un funcionamiento no controlado adecuadamente, estilos de dirección y habilidades personales no alineados con este tipo de gestión, entre otros.

La aplicación del principio "causa - efecto", tiene tres dimensiones: técnica, organizativa y humana.

a) Técnica: que implica elementos vinculados a la identificación, análisis, mejora y medición de los procesos.

b) Organizativa: se intenta responder a la pregunta ¿en qué medida la organización permite que el principio "causa - efecto" sea una realidad en el comportamiento diario de las personas?, los estilos de dirección son coherentes con el principio, cómo es el diseño de los puestos de trabajo, la estructura organizativa facilita el trabajo en equipo sobretodo entre sectores dependientes de distintas áreas, la cultura organizativa permite ver las oportunidades que se esconden tras la mayoría de las situaciones problemáticas.

c) Humano: vinculado con los elementos anteriores, respecto a reflexionar sobre la conveniencia de dejar las formas de trabajo tradicional y modificarla a hacia este tipo de gestión.

Las organizaciones piramidales como lo es la IM, desarrollan grandes estructuras burocráticas, donde los procesos operativos y de gestión se fragmentaron y agruparon en funciones específicas. Para controlarlas y coordinarlas, muchas veces se generan tareas burocráticas que no se vinculan con la satisfacción de la ciudadanía sino con las necesidades de las distintas direcciones funcionales.

La organización piramidal tiene las siguientes características:

- Está organizada sobre la base de órganos, que agrupan funciones homogéneas muy especializadas.
- Se basa esencialmente sobre dos supuestos básicos: jerarquía y control para canalizar y procesar la información que sirve al superior tomar decisiones
- El formalismo, la burocracia y una cierta inflexibilidad hacen que el desempeño del personal sea bastante predecible, limitando su creatividad.

La organización piramidal, al responder a un modelo mecánico de estructuración, asigna las actividades a cada órgano, dejando claro a quién se le asigna dicha responsabilidad. La dificultad que se plantea es cuando no es posible que un único órgano dé solución a una demanda y se requiere un trabajo intradepartamental.

Objetivos generales

El presente trabajo se propone – a partir de la experiencia recogida en la implementación de un trámite particular- identificar los factores clave que deben considerarse para promover una gestión por procesos, así como intentar determinar posibles causas de su no adopción. Poder determinar algunos lineamientos generales que colaboren para promover la mejora en los procesos, lo que incluye la incorporación de tecnologías en la gestión de los mismos

Lo anterior se enmarca en la idea que la gestión por procesos presenta ventajas frente a otras formas de gestión y que éstas no solo se aplican al sector privado. Esto se basa además, en el entendido que esta forma de gestión contribuye a la generación de valor público y que debería enmarcarse en los ejes político-estratégicos elegidos por la conducción política.

Comprender cómo es necesario concebir a la IM como una entidad que debe trabajar en forma conjunta y consistente, pensando en soluciones globales en lugar de soluciones parciales que no integran a las distintas áreas involucradas.

Relevancia de la investigación

Como se mencionó anteriormente, este proyecto se encuentra vinculado a la solicitud de las habilitaciones que deben gestionar las empresas al momento de instalar un local comercial o industrial dentro del departamento de Montevideo.

Para que un establecimiento esté facultado a funcionar, debe contar con una suma de habilitaciones que dependen del tipo de actividad, metraje, cantidad de ocupantes, etc. Quienes las expiden son dependencias distintas (Servicio de Instalaciones Mecánicas y Eléctricas (SIME), Regulación Alimentaria, Habilitación de Locales, Centros Comunes Zonales) que se encuentran subordinadas a distintos Departamentos dentro de la IM.

La persona que solicita una habilitación, debía responder a la demanda de documentación de cada una de estas áreas tantas veces como lo requerían. En algunos casos, la documentación necesaria es expedida por la propia IM, pero igualmente es pedida al solicitante, llegando incluso a que distintas áreas soliciten la misma documentación. Lo anterior genera altos costos y demoras en los plazos de expedición de las habilitaciones, con los consiguientes perjuicios que representa en la apertura de una actividad comercial, sobre todo en el sector vinculado a los alimentos.

En otro orden, cabe indicar que grandes sectores de la ciudadanía solicitan que los servicios y trámites asociados se puedan prestar a través de canales digitales, como sucede en otros organismos públicos, lo que exige a la IM actualizarse.

La duplicación de documentación expedida por distintas áreas, así como que el ciudadano sea quien tenga que trasladar la documentación de un espacio de la organización a otro, indica lo que Galbraith (2002) denomina estancamiento, dado que implica, entre otros aspectos, la falta de colaboración entre los límites de la estructura. Asimismo este caso podría dar cuenta de un problema de estructura ya que se genera ineficacia en la movilización de recursos. De hecho, el proceso de habilitación es tan extenso y desgastante para el solicitante que podría implicar cambiar la elección de la ubicación geográfica de la actividad comercial y situarlo en otro departamento en el que este trámite sea más sencillo y veloz de realizar.

La necesidad de un cambio en el trámite, para facilitar la habilitación de los locales, de una forma más rápida y eficiente fue solicitada por la Intendente, lo que marca la dirección del proyecto.

El proyecto se enmarcó en una de las líneas estratégicas del Plan ABC, que consiste en un conjunto de medidas adoptadas por el Gobierno Departamental para hacer frente a los impactos negativos de la pandemia del COVID-19. *“El plan ABC (Apoyo Básico a la*

Ciudadanía) se genera como respuesta integral, participativa y de anclaje territorial, ante la emergencia sanitaria, social y económica que enfrenta la población que reside en Montevideo, reconociendo la diversidad de situaciones y condiciones” Resolución N° 4411 (2020). Este plan cuenta con 5 ejes de acción que incluyen programas y subprogramas (vinculados a trabajo, vivienda, apoyo alimentario, igualdad de género y salud), la determinación temporal del mismo y la asignación de un presupuesto.

La línea de acción relativa a la generación de empleo es la directamente vinculada con el proyecto.

Si bien este problema no es nuevo, la pandemia y los problemas de empleo que ha generado, interpela a la IM a desarrollar condiciones propicias para que los emprendedores puedan instalarse con mayores facilidades a las actuales.

El objetivo del proyecto fue implementar un ingreso único del trámite de habilitación de locales comerciales o industriales dentro de la IM. Lo que busca es simplificar el pedido de información (habilitando la presentación digital en todas las áreas y evitando la duplicación de documentos) y abreviar los plazos actuales, asegurando que el solicitante pueda presentar y gestionar toda la habilitación con un único número de trámite.

Motivación para la elección del tema

Motiva la elección de la temática el trabajar en un área de la organización (Tecnología de la Información) que me permite tener una mirada transversal de la misma al recibir los requerimientos de distintos sectores.

Estas solicitudes, pocas veces tienen una mirada transversal sino que en general buscan la solución puntual de un sector, sin visualizar que eso no resolverá el problema o sea no va a la causa raíz sino se queda en el síntoma.

Tras esta mirada limitada del problema, también se piensa que el uso de la tecnología será la solución “a todos los males” sin visualizar que solamente – en el mejor de los casos- se informatizará más de lo mismo.

Es posible mencionar que el no considerar a la organización como una colección de procesos que la atraviesa, imposibilita tener una mirada horizontal que ponga real foco en los destinatarios finales de los servicios. Intentando evitar los compartimentos estancos, la fragmentación y la individualización de la gestión, focalizando en el trabajo colaborativo sin importar el lugar de la organización que intervenga.

El no trabajar de esta forma dificulta simplificar y optimizar las acciones que se requieren para reducir requisitos y tiempos excesivos, eliminar procedimientos innecesarios así como la introducción o desarrollo de soluciones tecnológicas que permitan contribuir a la optimización del funcionamiento de la organización, estableciendo normas y procedimientos claros y sencillos.

Metodología utilizada para lograr los objetivos propuestos

La etapa de relevamiento es fundamental para todo el proceso, ya que brinda los elementos que permitan realizar un diagnóstico adecuado.

Existen diferentes métodos de relevamiento. La elección del/los métodos a utilizar depende entre otras variables, del tiempo que se dispone para realizar el relevamiento, de los costos del relevamiento y de los requisitos de acuerdo a las necesidades del estudio.

En esta oportunidad los métodos fundamentalmente seleccionados fueron: entrevistas, estudio de documentación y encuesta.

Orientación al lector de la organización del textos

En las próximas secciones del documento, se ahondará en el marco teórico utilizado, así como los pasos realizados hasta la actualidad para la implementación del proceso objeto de estudio, indicando aciertos y cuestiones a mejorar, así como un conjunto de conclusiones a modo de lecciones aprendidas para futuros trabajos de similares características.

MARCO TEÓRICO

Asistimos al agotamiento de los modelos de gestión pública construidos bajo la tradicional lógica burocrática. En palabras de John Micklethwait y Adrian Wooldridge, nos hallamos en la “cuarta revolución” para reinventar el Estado. En este contexto, el accionar del Estado debe centrarse en el ciudadano.

La transformación digital de la administración pública es uno de los pilares de los últimos procesos de modernización de la gestión pública.

En ese sentido es posible visualizar una serie de capacidades que los organismos públicos debieran desarrollar para fortalecer su modelo gestión:

- Capacidad político-estratégicas: marcan el rumbo de la política pública dentro de la organización.
- Capacidad relacional: vinculadas a la capacidad de coordinación y articulación dentro y fuera de la organización. Así como la interacción con la ciudadanía en general, organizaciones de la sociedad civil y empresas.
- Capacidad organizativa: se relaciona con el saber hacer. Incluye planificación y gestión de las distintas acciones planteadas, control de las mismas y su continuidad en el tiempo.

La gestión de los procesos forma parte de las capacidades organizativas de la organización, sin desconocer que deben estar asociados a las capacidades político-estratégicas y relacionales. Con la gestión efectiva de los procesos se busca lograr determinados resultados. Si definimos los procesos como la sucesión cronológica y secuencial de actividades, que buscan generar valor para uno o más clientes ya sea internos como externos, podemos decir que en el caso de las organizaciones públicas, se busca generar valor público.

Es posible indicar que el interés público es un concepto subjetivo, los recursos que se manejan son de terceros y en general son recaudados de forma obligatoria por medio de impuestos o

tasas, quienes ostentan la autoridad para las decisiones estratégicas tienen mandatos temporales definidos y desvinculados de los tiempos de madurez de los resultados de sus decisiones.

Además, los bienes y servicios suelen ser provistos en ambientes no competitivos, y las reglas de funcionamiento y los mecanismos de control organizacional son establecidos por leyes que buscan garantizar la estandarización, seguridad y estabilidad de los procesos de trabajo, reduciendo el espacio para la creatividad y desincentivando la asunción de riesgos.

Jorge Sotelo (2012) estableció un Modelo de Agregación de Valor Público (MAVP) que marca las siguientes premisas:

- Las políticas públicas buscan transformar la realidad para dar respuestas a los problemas de la sociedad.
- Los objetivos de las políticas públicas se operacionalizan en resultados e impactos esperados.
- Para alcanzar esos objetivos las políticas públicas utilizan una combinación de instrumentos: i) fijación de regulaciones, ii) producción de bienes y servicios, iii) inversión pública, iv) transferencias de dinero v) acciones orientadas a la construcción de consensos estratégicos.
- Dichos instrumentos constituyen una variedad de acciones estatales que las instituciones públicas entregan al ámbito externo —ya sea a la sociedad u otra organización del sector público— para transformar la realidad. La acción estatal es la que permite, por tanto, crear valor público.
- Para desarrollar estas acciones las organizaciones necesitan contar con cantidades y calidades adecuadas de recursos e insumos. A través de la combinación de esos insumos, se desarrollan procesos para el logro de las acciones estatales.

Sotelo (2012) considera que la Cadena de Valor Público (CVP) es un modelo descriptivo relevante en la orientación de las políticas públicas, una aplicación comprehensiva que posibilita la visión de conjunto de las tareas analizadas. Cada acción estatal es parte integrante de una cadena de acciones, un proceso combinado de insumos y recursos orientados a lograr un impacto o transformación social. Adicionalmente, el análisis de los problemas y el planteo de soluciones bajo este modelo, recuperan una mirada sistémica, visión de conjunto de carácter integral sobre la realidad en la cual se interviene.

Este abordaje propone tener en cuenta, de punta a punta, el conjunto de organismos y los procesos, lineales y transversales, dedicados a generar productos —bienes o servicios— que se entregarán a la población.

Los productos entregados no serán responsabilidad exclusiva del último eslabón de la cadena, sino resultado de una acumulación de sucesivas y puntuales intervenciones, temporalmente distribuidas a lo largo del proceso.

Es posible definir a los servicios transaccionales, como aquellos servicios públicos que implementan un intercambio entre la ciudadanía y el gobierno. Estos servicios se caracterizan por la presencia de procesos estructurados, que tienen etapas y procedimientos asociados, productos que deben obtenerse, tiempos y costos previamente establecidos.

En el marco del estudio realizado por Pedro Farías, Ana Catalina Garía y Gustavo Zanabria para el *BID* se han tipificado una serie de elementos que suelen estar presentes en iniciativas exitosas que buscan incrementar la efectividad y la transparencia en la prestación de servicios transaccionales, focalizando en las necesidades y expectativas de la ciudadanía.

Es importante tener en claro que no hay fórmulas estándar para el éxito en este tipo de emprendimientos, pues las particularidades de cada contexto económico, social, político e

institucional condicionan fuertemente la aplicación de soluciones y sus resultados.

Sin embargo, es posible identificar algunos elementos inductores en esos procesos de cambio y recabar lecciones que pueden ser tomadas en cuenta en la construcción de soluciones adecuadas para cada ambiente y condiciones específicas.

Entre los elementos identificados, ha sido posible indicar algunos que son capaces de incidir en las causas de esos problemas, contribuyendo de manera decisiva a la generación de las condiciones institucionales requeridas para la promoción y sostenibilidad de los cambios hacia una organización centrada en los ciudadanos.

A continuación se describen cuáles son los elementos que deben ser considerados:

1. Integrar para combatir la fragmentación

Un obstáculo suele ser la **fragmentación institucional**, una disfunción común derivada de la aplicación poco inteligente de principios básicos de la organización burocrática. Aunque la proliferación de estructuras verticales con culturas y lógicas administrativas disímiles no se aplica solo al sector público, el tamaño de las burocracias gubernamentales y los incentivos para la captura por parte de segmentos de la estructura política, social o del mercado han reforzado la tendencia histórica al aislamiento institucional, con consecuencias culturales y gerenciales significativas

Las consecuencias en la relación con los usuarios de servicios públicos han sido perversas. Un mismo ciudadano es registrado según criterios distintos en las diversas entidades gubernamentales o incluso en una misma institución, lo cual hace que su acceso a derechos o el cumplimiento de obligaciones demande trámites que le parecen interminables y costosos. A su vez, en un mismo gobierno, el camino ciudadano hacia un servicio público no pasa necesariamente por la oficina gubernamental más conveniente para el usuario, que percibe la

fragmentada estructura estatal como si debiera relacionarse con varios gobiernos.

A la vez, las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) están permitiendo construir una visión cada vez menos fragmentada de la relación con el ciudadano

2. Simplificar para facilitar transacciones

La fragmentación dificulta la comprensión del Estado por parte de la ciudadanía, pero hay otros factores que contribuyen a la **complejidad** de las normas y los procedimientos que caracterizan la relación entre los usuarios de servicios públicos y las entidades responsables de su provisión.

Culturas administrativas formalistas conviven cómodamente con marcos regulatorios que establecen pasos excesivos y requisitos innecesarios, tecnologías obsoletas que retrasan la atención y modelos organizativos que no consideran los costos generados para los usuarios

La baja calidad de la regulación y la carencia de políticas que promuevan la mejora regulatoria en América Latina y el Caribe son señaladas por indicadores del Banco Mundial, del BID y de la OCDE. Esas carencias abarcan desde procesos decisorios que desconocen los efectos generados por la edición de normas que condicionan los servicios públicos hasta la ausencia de un lenguaje claro y objetivo, pasando por la poca transparencia y la escasa participación social en su formulación.

A pesar de la percepción general de que los emprendedores y ciudadanos que dependen de los trámites gubernamentales para acceder a sus derechos o cumplir con sus obligaciones deben sobrellevar altos costos de transacción, la real dimensión de esos costos es prácticamente desconocida en la región, lo cual dificulta incluso un seguimiento de los efectos de eventuales acciones de mejora.

El carácter más perverso de esos costos es la penalización de los ciudadanos más socialmente vulnerables, quienes dependen más de los servicios públicos, utilizan menos los canales

virtuales de servicio, y no tienen acceso a los atajos burocráticos que puede proporcionar la intermediación profesional o, en el peor de los casos, provenir de la misma corrupción. De igual forma, estos costos afectan especialmente a las microempresas y las pequeñas empresas.

3. Gerenciamiento cotidiano para garantizar la sostenibilidad de las reformas

Diversos estudiosos de las teorías de administración han señalado la importancia de una teoría específica para el análisis de la gestión de servicios, la cual debe tomar en cuenta el carácter intangible de sus beneficios y cómo la experiencia del consumidor en su interacción con el proveedor condiciona el resultado final (Gronroos, 2000; Normann, 2002)

Planificación, liderazgo, coordinación interinstitucional, alineación estratégica de incentivos y recursos y el uso de instrumentos de monitoreo y evaluación del desempeño son componentes relevantes en modelos de gestión pública consolidados. Por ende, el logro de avances sostenibles en la gestión de los servicios transaccionales se beneficia fuertemente de la presencia de esos elementos.

No deben subestimarse las dificultades para lograr una buena coordinación de las iniciativas de integración y simplificación bajo un marco gerencial que asegure tanto una adecuada gestión del cambio, como la sostenibilidad y actualización permanente de las reformas.

Sin embargo, hay ejemplos de casos exitosos a nivel internacional que sugieren la validez de la búsqueda de un modelo de intervención que contemple total o parcialmente esas características. Para eso, son necesarios **el liderazgo y la alineación con una visión estratégica común** que sitúe las necesidades y expectativas de la ciudadanía como referente de la acción gubernamental. Solo a partir de decisiones institucionales que abarquen las diversas áreas de gobierno demandadas, es posible alinear las acciones de gestión de las TIC, la adecuación de los marcos regulatorios, la capacitación de personas, y la adopción de

los instrumentos y prácticas gerenciales necesarios para llevar a cabo de forma coherente y complementaria intervenciones impulsadas por los tres elementos mencionados.

La importancia de gestionar por procesos reside en la necesidad de mejorar cada etapa de la gestión de las políticas públicas y brindar servicios que generen valor. Permite adoptar una mirada horizontal de la organización que empieza considerando a los destinatarios de los servicios públicos en detrimento de los compartimientos estancos, la fragmentación e individualización de la gestión, poniendo valor en el trabajo colaborativo.

Asimismo contribuye a simplificar y optimizar la prestación de las acciones que brindan los organismos públicos, a partir de la reducción de los requisitos y tiempos excesivos, la simplificación de trámites, la eliminación de procedimientos innecesarios y la introducción de herramientas de gestión así como soluciones tecnológicas para contribuir a la optimización del funcionamiento interno de las organizaciones públicas y estableciendo normas y procedimientos claros y sencillos.

Qué aspectos se deben considerar a la hora de esta forma de gestión

Modificar procesos y procedimientos centrales no es tarea sencilla en organizaciones tan complejas como las estatales. No solo hace falta contar con una planificación adecuada y los recursos necesarios sino también se requiere de acuerdos y coordinación de múltiples partes interesadas (funcionariado, sindicatos, técnicas/os, actores políticos, otros organismos públicos, usufructuarios o beneficiarios, sociedad civil en general, agrupaciones empresariales, entre otros) porque una transformación puede impactar sobre la normativa, el presupuesto, el actual modo de gestión, la cultura organizacional, la tecnología, en algunos casos la infraestructura, etc.

Por lo mencionado anteriormente, la adecuada gestión del cambio se torna imprescindible a la hora de comenzar este camino si se pretende obtener un resultado exitoso.

Si bien existen varios modelos para la gestión de procesos uno de los más difundidos es el que establece la Norma ISO 9000, que indica que los requisitos para su gestión son:

- Determinar la secuencia e interacción de los procesos.
- Determinar los criterios y los métodos necesarios para asegurarse que la operación como el control de los procesos sean eficaces.
- Asegurar la disponibilidad de recursos e información necesarios para apoyar la operación y el seguimiento de los procesos.
- Realizar el seguimiento, la medición y el análisis de los procesos.
- Implementar las acciones necesarias para alcanzar los resultados planificados y la mejora continua de los procesos.

Si bien no se especifica en los puntos anteriores, es imprescindible que se defina en cada caso quién será la persona responsable o dueña del proceso, que deberá velar por el cumplimiento de los pasos anteriores.

En los últimos años, el abordaje de la gestión por procesos se centró principalmente en los avances tecnológicos y las oportunidades de digitalización, especialmente poniendo énfasis en la posibilidad de su gestión a través de la web. No obstante, la digitalización no implica necesariamente un proyecto de mejora de procesos, dado que puede digitalizarse el proceso tal cual es o realizarse mejoras parciales. Es decir la digitalización no puede pensarse como un fin en sí mismo sino como un medio para mejorar de forma integral y que esta mejora impacte en la calidad de la prestación de los servicios.

Si bien esta línea de actuación se ha incrementado notablemente en los últimos tiempos, sobretodo en el contexto de pandemia, no debe descuidarse o desalentarse el canal de atención

presencial. Debe considerarse que hay una porción de la ciudadanía que no puede o no está dentro de sus preferencias, acceder a los trámites en línea ya sea por problemas de acceso a la conectividad, falta de alfabetización digital u otras razones que lo llevan a elegir concurrir en forma presencial.

Según un reciente estudio del BID (2021) el 58% de las personas encuestadas que realizaron trámites digitales durante la pandemia hubieran preferido hacer su trámite presencialmente y un 25% dijo que no volvería a usar Internet para hacer trámites.

Para finalizar es importante remarcar que el diseño o rediseño de procesos permite documentar y ordenar los procesos de la organización otorgando previsibilidad y transparencia a la gestión. Deben ser diseñados de forma de garantizar el establecimiento e identificación clara de responsabilidades en todas sus etapas y el establecimiento de controles donde así se requieran.

Para lograr lo anterior es imprescindible la creación de indicadores para su monitoreo, así como el establecimiento de quién será la persona responsable por el seguimiento de los mismos y establecimiento de los ajustes que se requieran.

La digitalización fortalece y favorece la tarea de seguimiento, no obstante cabe señalar que no alcanza solo con la implementación de un software. Se requiere de un trabajo continuo que permita el desarrollo de una estrategia de mejora de los procesos, de los flujos de información y controles que existen en la organización.

Para el mejoramiento de proceso es necesaria la utilización de una metodología que sirva como marco de actuación, en esta línea se establecerá la desarrollada por Miguel Penengo (Penengo,2007,p.45) que consta de los siguiente pasos:

1. Preparación del estudio

Se define el objetivo y alcance del proyecto en conjunto con la Dirección y el equipo de trabajo que lo llevará adelante.

2. Relevamiento de información

En esta etapa el equipo determina el o los métodos de relevamiento de información a utilizar y cuál será la información que se requiere recabar para realizar un correcto diagnóstico de la situación.

La información relativa al proceso es:

- Lista de actividades que se realizan
- Identificar cuáles actividades son manuales y cuáles están automatizadas
- Áreas que participan
- Controles que se realizan
- Recursos informáticos utilizados
- Normativa que se aplica
- Determinar la existencia de cuellos de botella vinculados o documentación duplicada.
- Determinar cómo son las relaciones con clientes internos y externos
- Relevamiento de información sobre tiempos y costos

3. Diagnóstico de la situación actual

Con la información obtenida en el relevamiento y luego de sistematizarla utilizando diferentes herramientas (diagrama de flujo, espina de pescado, etc) es posible

identificar fortalezas y debilidades del proceso, que permitirán transformarlas en oportunidades de mejora.

4. Diseño de soluciones

Como se indica esta es la etapa más creativa, dado que se deben crear soluciones que permitan resolver los problemas detectados en el diagnóstico.

Se deben analizar las distintas alternativas que sean planteadas por el equipo y adoptar las que sea más ventajosa y posible de aplicar.

En esta etapa es posible desarrollar un diseño general y luego uno más detallado. El primero contiene un conjunto de lineamientos básicos de solución a las fallas detectadas, incluyendo las recomendaciones de modificación.

En caso de aprobarse el diseño general se pasará a la elaboración del diseño detallado que involucra todas las tareas que deberán desarrollarse para la implementación de la solución encontrada.

5. Implantación

Una vez aprobado el diseño general y detallado, se enfrenta esta etapa que implica la puesta en práctica de las recomendaciones realizadas.

Consta de una serie de tareas que deben realizarse que son: programación y preparación de la implantación, puesta en práctica y evaluación de resultados. El contenido de las mismas dependerá del tipo de solución propuesto.

REDISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DEL PROCESO HABILITACIÓN DE LOCALES COMERCIALES E INDUSTRIALES EN LA INTENDENCIA DE MONTEVIDEO

A continuación se desarrollan los pasos de la metodología de mejoramiento de procesos

Preparación del estudio

Como se mencionó anteriormente al momento de plantearse el rediseño del proceso de Habilitación de locales, se generó un proyecto enmarcado en una de las líneas estratégicas del Plan ABC y se nombró un grupo que lo llevaría adelante.

La necesidad de un cambio en el trámite, para facilitar la habilitación de los locales, de una forma más rápida y eficiente fue solicitada por la Intendenta, lo que marca la dirección del proyecto.

El enunciado anterior está claramente vinculado con un lineamiento político- estratégico que marcaba el rumbo hacia donde seguir.

El objetivo general del proyecto era facilitar la instalación de emprendimientos en el departamento de Montevideo. Para lograrlo se determinó que se debía; simplificar el pedido de información (habilitando la presentación digital en todas las áreas y evitando la duplicación de documentos) y abreviar los plazos actuales, asegurando que el solicitante pudiera presentar y gestionar toda la habilitación con un único número de trámite.

Lo anterior pone en juego tanto la capacidad relacional de la organización como la organizativa.

Respecto a la primera se encuentra el desafío de coordinar y articular con distintas unidades internas dado que la obtención final de la habilitación depende de varias áreas que se

encuentran subordinadas a distintos Departamentos dentro de la IM. También se requiere articular con distintas organizaciones externas como son CAMBADU, SAU (Sociedad de Arquitectos del Uruguay), emprendedores independientes, etc.

En cuanto a la capacidad organizativa se plantea uno de los mayores desafíos en cuanto a cómo realizar una gestión transversal que hasta el momento no se realizaba. También determinar quién asumirá la responsabilidad por el seguimiento y monitoreo del trámite una vez finalizada la implementación. De qué forma se generaran las capacidades organizacionales para que esta forma de trabajo permanezca en el tiempo y no sea un empuje puntual. También determinar cuáles serán los indicadores a utilizar.

Cabe señalar que no se contó con indicadores base que sirvieran para medir desde donde se partía. O sea no fue posible obtener al inicio del proyecto, números que permitieran cuantificar los “altos costos” o “demoras”. Se trabajó con “sensaciones” dado que no se manejaron datos precisos en cuanto a costos ni tiempos. Esto dificulta una posterior evaluación respecto al éxito o no de la implementación respecto a estos aspectos.

La premisa desde la cual se parte es que la persona que solicita una habilitación comercial, debe responder a la demanda de documentación de cada una de las áreas mencionadas tantas veces como lo requieran. En algunos casos, la documentación necesaria es expedida por la propia IM, pero igualmente es pedida, llegando incluso a que distintas áreas soliciten la misma documentación. Lo anterior genera altos costos y demoras en los plazos de expedición de las habilitaciones, con los consiguientes perjuicios que representa en la apertura de una actividad comercial, sobre todo en el sector vinculado a los alimentos. Sumado a lo anterior, las habilitaciones se expedían con una fecha de vigencia, debiendo el comerciante – al llegar a la misma- revalidar su habilitación, aún sin haber realizado ninguna modificación en su negocio.

En otro orden, cabe indicar que grandes sectores de la ciudadanía solicitan que los servicios y trámites asociados se puedan prestar a través de canales digitales.

En términos de generación de valor, se esperaba que el proyecto mejorara la atención al solicitante, en particular a quienes tramitan una habilitación comercial a través de la estandarización del proceso, haciéndolo más sencillo y menos costoso. De esta forma se esperaba lograr un mayor número de aperturas de locales con la consiguiente generación de empleo.

Dentro de las áreas de la IM que intervienen en el trámite, se genera valor en la medida que unifican los criterios y se aprovechan mejor los recursos documentales y humanos.

En lo mencionado anteriormente es posible identificar que se encuentran presentes los elementos: simplificar para facilitar transacciones e integrar para combatir la fragmentación, que son mencionados en el estudio del BID como claves para lograr mejorar los procesos institucionales. Lo que no se observa tan claramente es lo vinculado al gerenciamiento para sostener las reformas, esto adquiere mayor relevancia en una organización como la IM donde cada 5 años se suceden cambios en su estructura de dirección. En caso de no lograr asentar adecuadamente los cambios y hacerlos parte de la normativa y/o de la cultura organizacional, su permanencia en el tiempo puede estar comprometida.

A partir del objetivo general mencionado anteriormente se establecieron los siguientes elementos clave:

Ir de		A
Múltiples trámites/sub-procesos inconexos		Múltiples trámites/ sub-procesos relacionados
Duplicación del pedido de información según el lugar dónde se comienza el trámite.		Unificación de criterio y documentación solicitada
Elevados costos en la solicitud		Disminución de costos en la solicitud
Ingreso de la habilitación de forma presencial		Ingreso virtual de la habilitación
Demoras en la culminación del trámite		Culminación del trámite en tiempos acotados
Trámite con fecha de vencimiento (necesidad de “reválida”)		Trámite por única vez (eliminación de “reválida”)
Fiscalización únicamente documental		Fiscalización in situ con inspección de locales

Cuadro 1- Elaboración Propia

Cabe mencionar que la implementación del proceso debía contemplar las necesidades de control, registro y respaldo de información requeridos. Así como mantener los resguardos jurídicos que cada trámite requiere. O sea se deben generar acciones de simplificación y facilitación sin deteriorar los aspectos anteriores.

Si se analiza el alcance en términos de recursos disponibles, estaba definido que solo se podía contar con quienes participaban hasta ese momento en las distintas área involucradas, sin realización de contrataciones. Tampoco era posible adquirir nueva tecnología.

En cuanto a normativa es posible señalar, que en el inicio del proyecto, existían múltiples normas (resoluciones y/o decretos) que se habían dictado a lo largo del tiempo. Si bien esto puede resultar una limitante, desde un comienzo se manifestó la voluntad política de realizar las modificaciones que fueran necesarias y así sucedió.

Esto permitió generar el marco referencia a partir del cual poder operar y generar las siguientes acciones.

Conformación del equipo de trabajo

Como se mencionó anteriormente se conformó un equipo en el que participaron:

- Dirección Promoción Económica – sponsor y lider del proyecto
- Dirección de Instalaciones Mecánicas y Eléctricas
- Dirección Regulación Alimentaria
- Dirección Habilitación edilicia locales comerciales e industriales
- Dirección de Desarrollo Sostenible e Inteligente y personal de Tecnología de la Información (TI)
- Representante de Asesoría Jurídica
- Representante de Asesoría de Participación y Desarrollo Municipal (área nexo entre la IM y los Municipios)

La conformación del equipo tenía como puntos fuertes la participación de varias direcciones lo que de alguna forma aseguraba la consideración al más alto nivel y que se iba a contar con su apoyo. Como debilidad se debe indicar que no siempre son quienes están más cerca del funcionamiento del proceso. Esto se visualiza aún más respecto a la participación de los

Centros Comunales Zonales, dado que si bien están representados por la Asesoría ésta está aún más lejos del funcionamiento diario de una Dirección de sector.

Tampoco se ven reflejados otros actores de la sociedad civil, como CAMBADU u otras representaciones sociales que pudieran aportar su mirada desde la visión de involucrados directos en la temática.

Respecto al funcionamiento del equipo cabe indicar – que si bien su constitución no se formalizó en una Resolución- se trabajó como si así lo hubiera sido, estableciéndose la periodicidad con la que se mantendrían las reuniones y que se trataría que éstas fueran dentro del horario habitual de trabajo.

Lo que no se definió fue una persona responsable de la elaboración de minutas y documentos de trabajo, esto hubiera facilitado la comunicación y sería la fuente a donde recurrir al momento de requerir recordar definiciones realizadas y acordadas. En esta misma línea, se tendría que haber definido y creado un repositorio dónde guardar dicha documentación para futuras consultas.

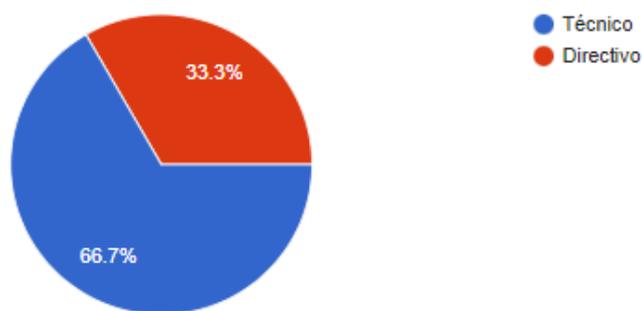
Este equipo participó en las instancias de relevamiento, diagnóstico y presentación de la propuesta que se llevaría a cabo para el logro de los objetivos planteados. Siendo parte de él también participe en la implantación.

Relevamiento de la información

Para poder determinar cuál era la percepción de los funcionarios de la IM sobre las capacidades organizacionales, se realizó una encuesta a 52 funcionarios que fue respondida por 42. En este grupo se encuentra personal técnico y directivo, que participó en este u otro proyecto que implicaba la necesidad de trabajar de manera transversal.

A continuación se presentan los resultados

Cantidad de respuestas discriminadas por grupo

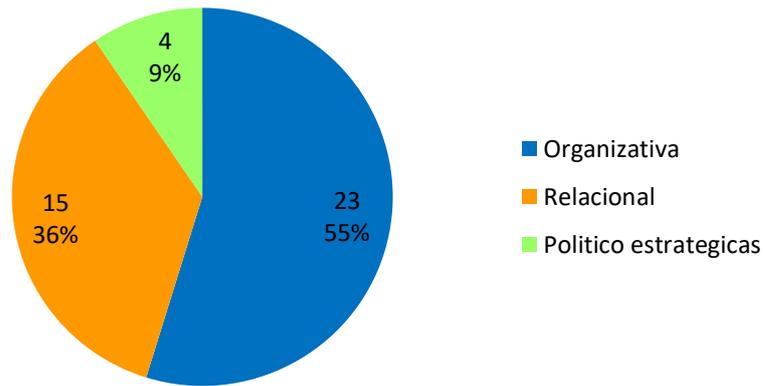


Grafica 1

Se consultó sobre cuál se considera que es la principal capacidad organizacional que debía estar presente al momento de la gestión organizacional.

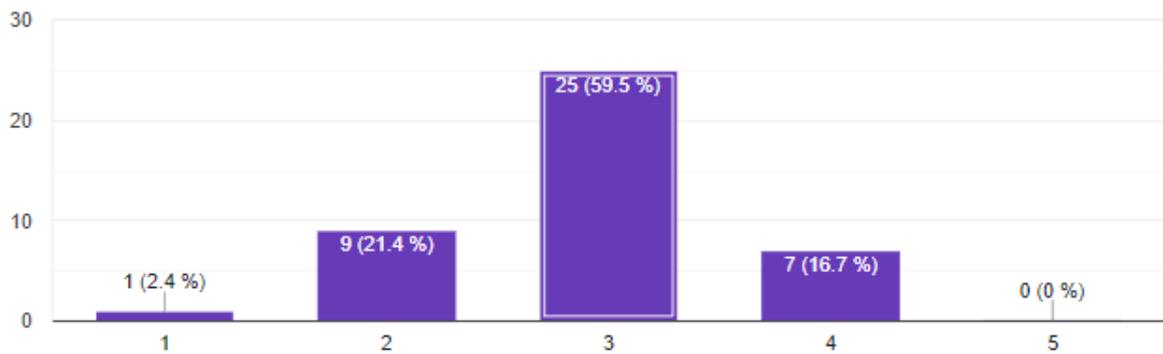
Las opciones que eran excluyentes fueron:

- **Político- estratégicas** (capacidad de marcar el rumbo de las políticas públicas)
- **Relacional** (capacidad de coordinación/articulación/ relacionamiento intra e inter institucional y con la sociedad civil)
- **Organizativa** (capacidad de establecer metas claras/seguimiento y control de gestión/aplicación de mejoras/establecimiento de responsabilidades)



Grafica 2

Por último se preguntó cómo considera que se encuentra la IM respecto al desarrollo de la capacidad que se había considerado como principal en el punto anterior (Siendo 1 muy mal y 5 muy bien)



Grafica 3

A finales de julio del año 2021 se creó el grupo de trabajo ya mencionado, con el objetivo de analizar la actual situación y presentar una propuesta de mejora. El relevamiento se llevó a cabo fundamentalmente a través de reuniones con el equipo de trabajo, dado que como se mencionó anteriormente, estaba conformado por las direcciones de las principales áreas involucradas. Cabe mencionar que hasta ese momento, algunas de las direcciones involucradas no se conocían entre sí o sea no existían intercambios previos de información de ningún tipo.

Esas instancias sirvieron para conocer las actividades o tareas realizadas en los diferentes órganos y las percepciones de cada entrevistado en cuanto a la situación respecto al trámite objeto de estudio. Se analizó para cada una de las áreas involucradas: la normativa que la regía, los formularios u otros portadores de información utilizados, herramientas informáticas con que contaban, documentación que se pedía a los solicitantes de una habilitación y funcionarios y/o sectores que realizaban la tarea.

El corto tiempo con el que se contaba impidió que se pudiera realizar un relevamiento completo para poder contar con una mejor línea base, que integrara la mirada de actores fundamentales, como las personas que solicitan una habilitación o quienes la gestionan. Si el tiempo hubiera sido mayor, es probable que se hubieran realizado entrevistas en profundidad a integrantes de cada repartición. De todas maneras el grupo contó con una descripción de las actividades y tareas que se desarrollan en cada área. Sí se identifica la falta de la mirada del solicitante y otros actores claves externos a la IM.

Es importante mencionar, que en función de no haber incluido actores claves en las etapas primarias, desde marzo de este año se han mantenido reuniones con inspectores, administrativos y Directores de los distintos Centros Comunes Zonales. Asimismo se mantuvo una reunión con funcionarios de Convivencia Departamental quienes se encuentran vinculados fundamentalmente con la parte inspectiva del proceso.

A partir de la documentación y formularios presentados fue posible identificar que existía la misma información que era solicitada por los distintos sectores debiendo ser presentadas repetidas veces.

Esta información podía ser expedida por:

- La propia Intendencia (pago de Tasa general Municipal, Saneamiento, Contribución Inmobiliaria, certificaciones propias como control de plagas, etc)
- Otros organismos (certificación de bomberos, certificado de vigencia anual vigente expedido por DGI y certificado común vigente expedido por BPS).
- Distintos profesionales (certificado notarial detallando razón social, inscripción en el registro, representación, detalle de la actividad, etc. planos, memorias descriptivas)

También fue posible tener una noción de los costos asociados al trámite, que no solo estaban vinculados a la duplicación de documentación sino a múltiples sellados, inspecciones, etc. que se cobraban en cada sector. A esto se sumaba que las habilitaciones se daban con una fecha de vencimiento y llegada la misma – y más allá no haber realizado ninguna modificación a lo presentado en primera instancia- se debía realizar nuevamente el trámite, volviéndose a tener que pagar varios de los ítems mencionados anteriormente.

Como insumo se pretendió contar con un estimativo del tiempo que llevaba el trámite, pero no fue posible dado que dicha información no era sencilla de obtener por parte de las áreas al existir una dispar sistematización de la misma.

Vinculado a la sistematización o forma de gestión, se pudo determinar que en algunos sectores se contaba con un sistema informático de gestión propio y en otros se utilizaba el expediente electrónico. Esto último no es una herramienta de gestión propiamente dicha, dado

que la información se encuentra en forma de texto dentro de una actuación, por lo que obtenerla se torna muy dificultoso.

Respecto a la forma de presentación del trámite, si bien la pandemia llevó a tener que utilizar medios electrónicos, solo en uno de los sectores existía un formulario web que luego se gestionaba en un sistema, en los otros casos existía un documento en formato pdf que se remitía a un correo. Previo a la pandemia, en estos últimos casos el trámite era exclusivamente presencial.

Asimismo, se detectó normativa contradictoria o que no se cumplía, debido a que la realidad había cambiado y no había sido acompañada de igual forma por la norma, lo que – si bien no se constató- podía generar reclamos de una aplicación incorrecta de la misma. También pudo visualizarse que se mantenían algunos criterios que estaban asociados a otra realidad y tal vez debían ser revisados. Por ejemplo el hecho de que un emprendimiento de menos de 50 mts cuadrados no podía elaborar alimentos.

Como resultado del relevamiento se pudo identificar con mayor claridad el proceso de habilitación de locales comerciales e industriales y sus subprocesos principales, así como los principales problemas que lo afectaban.

Identificación proceso

Bajo el cometido de la IM de policía departamental en materia edilicia, de salubridad e higiene, se identificó como proceso central el de regulación y fiscalización en materia de actividades comerciales e industriales.

Se realizó una descripción del proceso así como la interacción entre los distintos sub-procesos que lo componen. A continuación se presenta un cuadro resumen dónde se describe, proceso, subprocesos y áreas responsables de su ejecución.

Macroproceso / Cometido del organismo	Regularización y fiscalización actividades comerciales e industriales		
Procesos centrales	Habilitación comercial e industrial		
	Reválida de habilitación comercial		
Subprocesos	Habilitación bromatológica de empresa alimentaria	Habilitación edilicia de local comercial o industrial	Habilitación de instalaciones mecánicas y eléctricas
Áreas responsables	Regulación Alimentaria (Departamento Desarrollo Social)	Habilitación de locales comerciales e industriales (Departamento Desarrollo Urbano)	Instalaciones Mecánicas y eléctricas (Departamento Desarrollo Ambiental)
Actividades involucradas	Controlar información y documentación		
	Inspeccionar establecimiento		
	Generar habilitación		
Proceso de apoyo	Fiscalización de habilitación comercial		
Áreas responsables	Convivencia Departamental		
	Centros Comunales Zonales (CCZ)		

Cuadro 2 – (Incluido en trabajo final Diseño Organizacional)

Se considera que el establecimiento se encuentra habilitado cuando cumple con la sumatoria de habilitaciones que le corresponden según su destino, metraje, cantidad de personal ocupado, equipamiento o maquinaria con la que cuenta.

Problemas detectados

En resumen es posible indicar que los principales problemas detectados fueron:

- Presentación en varios sectores de la misma documentación, incluso proveniente de la propia IM, afectando la eficiencia y los tiempos de resolución
- Imposibilidad - en algunos casos- de presentar el trámite vía web debiendo hacerlo en forma presencial. Si bien como se mencionó, esto se vio forzado a tener ajustes en la pandemia.
- Demoras en la culminación del trámite. Al ser una sumatoria de distintas habilitaciones es difícil determinar cuánto es la demora total, dado que cada sector involucrado no siempre identifica de igual forma una solicitud vinculada a un mismo establecimiento.
- Realización de reválidas¹ del trámite aún sin haber realizado ninguna modificación a lo declarado en primera instancia, lo que entre otras cosas impacta en los costos
- Costos elevados para la obtener la habilitación, no solo por los costos propios de la IM sino por la necesidad de presentar documentación que requiere participación de distintos profesionales
- Normativa desactualizada y en algunos casos contradictoria.

¹ Reválida se denomina a la renovación del trámite una vez vencido

Diagnóstico

A partir de los problemas detectados, es necesario realizar un análisis de las posibles causas que los provocan. De esta forma se actuará sobre éstas, para lograr una solución permanente en el tiempo y no solamente un paliativo puntual.

En el diagrama de Ishikawa se presentan los problemas principales mencionados anteriormente y un conjunto de posibles causas que los ocasionan. En una primera instancia es posible vislumbrar algunas causas que pueden ser más fácilmente abordables y otras que implican cambios más profundos vinculados con la cultura organizacional.

Causa y efecto

DIAGRAMA ISHIKAWA



Diagrama 1- Ishikawa

Como se mencionó, como objetivo del proyecto se buscaba la facilitación del proceso, haciéndolo más sencillo y menos costoso. Para poder determinar si se cumple con el mismo,

era imprescindible contar con la información desde la cual se parte. En particular de los tiempos que insumía una solicitud y los costos asociados. Como se mencionó no fue posible contar con información que sirviera como base para poder saber desde dónde se partía.

Diseño

Diseño General

El cuadro siguiente muestra, a partir de las causas mencionadas anteriormente, cuáles fueron las soluciones planteadas, en la columna de estado se indica si éstas ya fue implantadas o no.

PROBLEMA	CAUSA	SOLUCIÓN	ESTADO
Tiempo	Mirada al interior de cada sector	Conformación de grupo de trabajo intersectorial	Finalizado
	Escasa medición	Generar indicadores para su control	Pendiente
	Escasa consideración necesidades de la ciudadanía	Establecer ámbitos o formas de conocer dichas necesidades	Pendiente
Documentación duplicada	Falta de mirada transversal	Conformación de grupo de trabajo intersectorial Nombramiento de responsable de proceso	Finalizado Pendiente
	Escasa coordinación intraorganizacional	Facilitar ámbitos permanentes de trabajo conjunto	Pendiente
		Generar herramientas para facilitar dicha coordinación	Pendiente
	Trámites inconexos	Implementar gestión por procesos Generar herramientas que faciliten unificar/gestionar dichos trámites Crear tramite inicial incluyendo	Finalizado parcialmente Finalizado parcialmente

		información/documentación común	Finalizado
Reválida	Falta de capacidad inspectiva	Capacitar funcionarios en esta tarea Aumentar el número de funcionarios	Pendiente Pendiente
	Mirada únicamente recaudatoria	Eliminación de la reválida	Finalizado
Canal Web	Impulso organizacional dispar	Incorporar este canal a la estrategia organizacional	Pendiente
	Falta de consideración de necesidad ciudadana	Implementación de tramites vinculados a la habilitación de locales via web	Finalizado
Costos	Consideración costos por sector	Establecer y unificar costos Permitir ingreso inicial de trámite sin costo	Pendiente Finalizado
	Dificultad para conocer costo total	Generar herramientas que faciliten unificar/gestionar dichos trámites	Pendiente
	Duplicación de información similar	Unificación de documentación al inicio	Finalizado

Cuadro 3- Elaboración propia

Los siguientes diagramas ilustran los aspectos que fueron abordados hasta el momento por el proyecto.

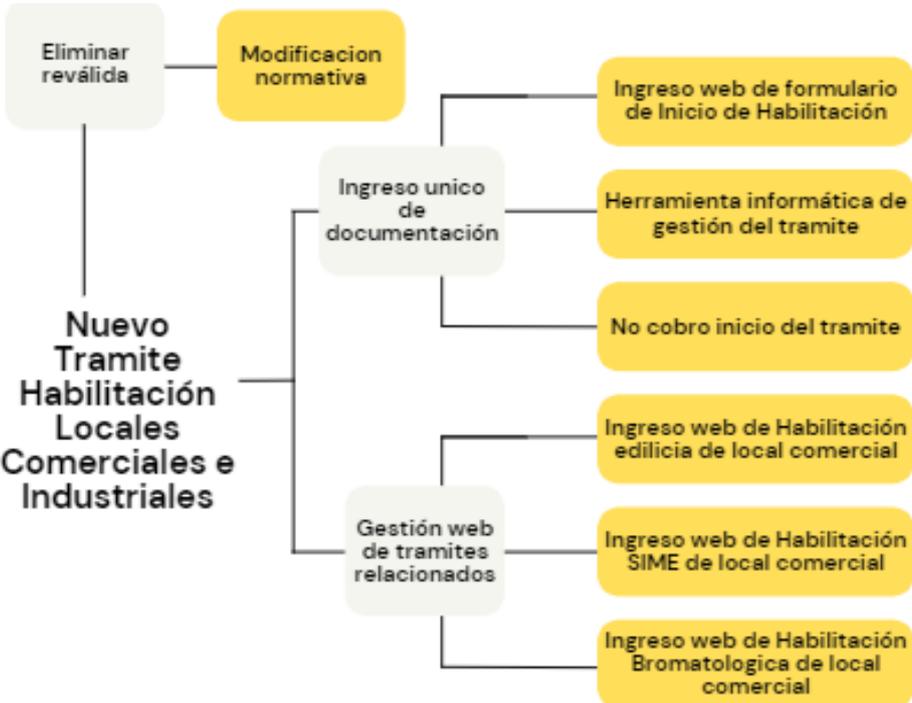
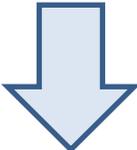
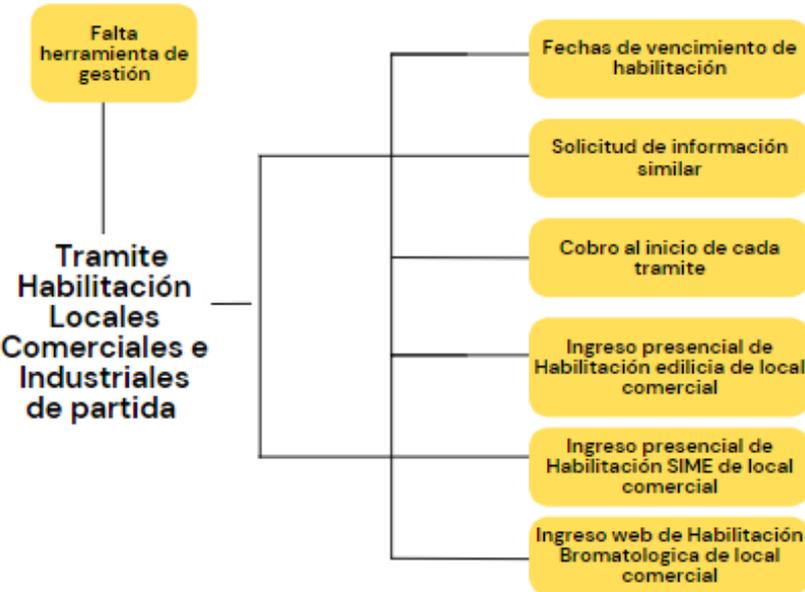


Diagrama 2

Cabe señalar que como parte del proyecto no se diseñaron indicadores que permitieran contar con este elemento de medición para la etapa de evaluación. Es importante establecerlos en función de los requisitos que son representativos para los clientes. En este caso se pudo observar que éstos se reflejaban en el tiempo de la obtención de cada una de las habilitaciones así como los requisitos de documentación que impactaban tanto en el costo como en el tiempo.

Independientemente de lo mencionado, se plantean como aporte del trabajo una serie de indicadores para promover su inclusión en futuras instancias.

El primero se podría haber utilizado como parte del proyecto para determinar si se había cumplido este objetivo inicial y los últimos, sirven para el monitoreo luego de la implantación.

Meta	Indicador	Periodicidad	Objetivo
Simplificar el pedido de información evitando la duplicación.	Cantidad de documentos presentados por el solicitante	Durante la ejecución del proyecto	Comparar con la situación inicial
Asegurar la disminución de los tiempos de habilitación	Cantidad de días desde el ingreso del trámite hasta su cierre Cantidad de días del trámite en cada área	En cada ingreso/fin de trámite	Comparar con valores fijados
Lograr la satisfacción del solicitante	Nivel de satisfacción	En forma semestral	Comparar con requerimientos fijados

Cuadro 4 – Elaboración propia

Para lograr las comparaciones de los dos últimos indicadores se deberá trabajar primeramente en la determinación de los valores y requerimientos que se utilizarán una vez realizada la

evaluación. También se deberán establecer los mecanismos que se utilizarán para la obtención de la información que se requiere para su construcción.

Diseño Detallado

El rediseño busca generar una mirada única del proceso, lo que implica modificar la actual mirada “por silo”. Para ello se requiere entre otras cuestiones, lograr el nombramiento de una persona responsable del mismo, quien debería monitorear los indicadores definidos y generar las propuestas de mejora que se requieran.

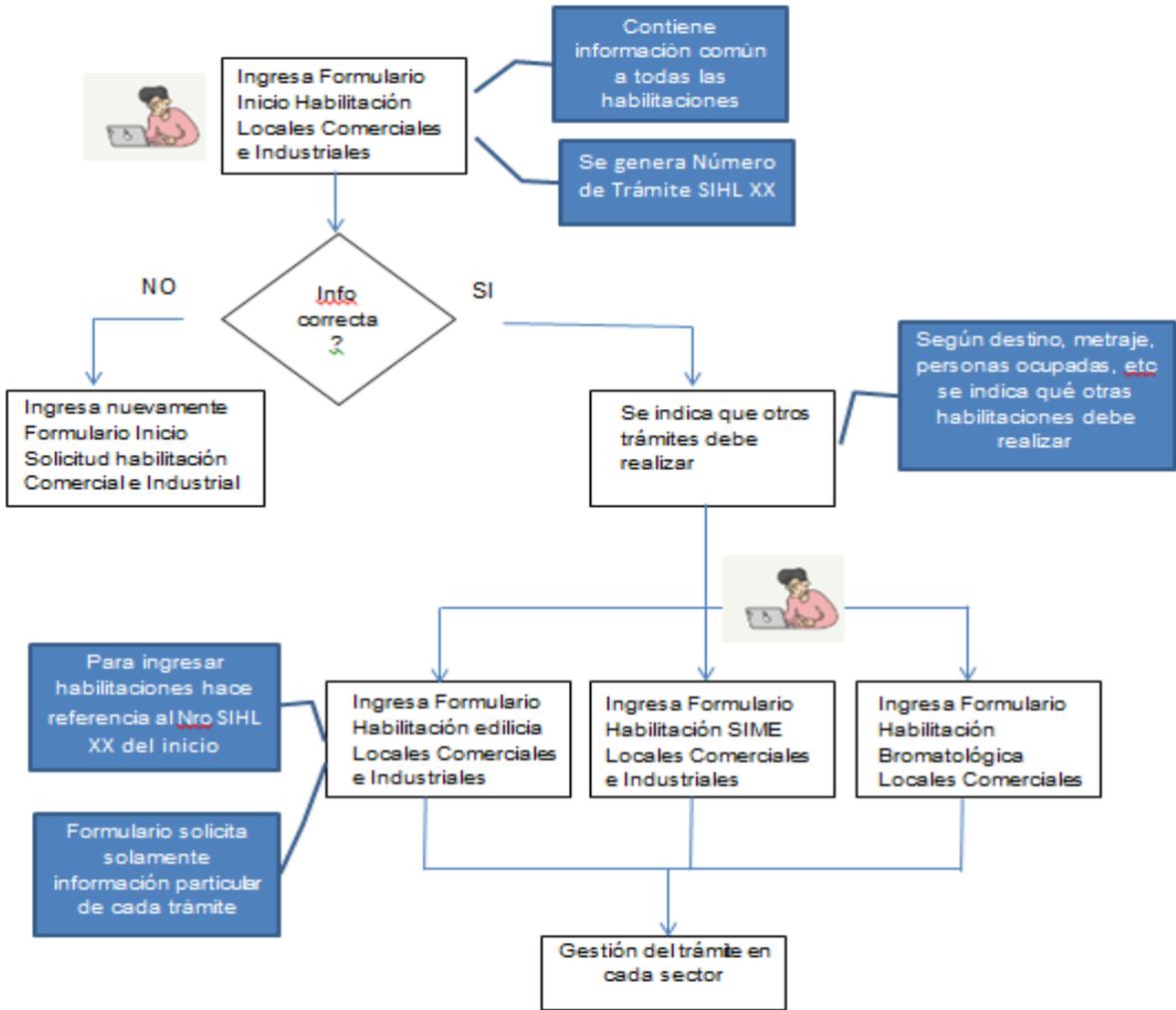


Diagrama 3

Los beneficios que se observan en la propuesta de rediseño es un ingreso único de la información requerida por las distintas áreas a través del formulario web “Solicitud inicio de Habilitación comercial o Industrial”. Este formulario genera un número de trámite (SIHL XX) el que debe ingresarse en los trámites anexos. Al ingresar al formulario de Habilitación Edilicia, SIME o Bromatológica, se ingresa el número SIHL XX y se controla que sea válido para poder ingresar a completar la información propia del mismo.

Además de servir como control de que se realizó previamente el formulario de Inicio, este número posibilitará que pueda saberse cuáles son todas las habilitaciones incluidas en un mismo trámite. Cabe mencionar que no es necesario realizar ningún pago para realizar esta tramitación.

El control de la documentación e información incluida en el formulario de Inicio, lo realiza el sector de Atención a la Ciudadanía (área que se incorpora al proceso). Si la información es correcta, se remite un correo a la persona solicitante con un link a los otros trámites que debe realizar (SIME, Habilitación edilicia y/o Bromatológica). Para la determinación de dichos trámites, se generó una tabla de decisiones automática que -a partir de diferentes parámetros definidos- indica cómo debe proseguir. En caso contrario, o sea si hay errores en la documentación, se remite un correo al solicitante indicando las razones por las cuales no es posible acceder a la solicitud y que debe realizarla nuevamente.

Esta actividad que realiza el área de Atención a la Ciudadanía tiene dos objetivos, guiar a quienes solicitan la habilitación respecto a los trámites que debe realizar y eximir a las demás áreas intervinientes del control administrativo para que puedan centrarse en su actividad específica. Además de contar con las capacidades específicas para este tipo de tramitación.

Hasta el momento no se ha establecido una fecha límite entre que se presentó la solicitud y que debe realizar los demás trámites, siendo uno de los elementos que se encuentra en revisión, sobretodo como elemento que facilite la fiscalización.

En cada trámite anexo (que forma parte de los subprocesos indicados) sólo se solicita la documentación que es propia de sector, teniendo disponible de forma automática la información previa que se remitió como parte del trámite inicial. Esto permitirá que puedan analizar y realizar las observaciones que consideren.

La gestión se realizará utilizando una herramienta de gestión de proceso (JBPM)² en la cual se definen las distintas tareas que deben realizarse para su consecución.

El resultado final de estos subprocesos es la habilitación o no del establecimiento en cada una de las temáticas y las condiciones en las cuales se otorgaron los mismos.

Como parte del proyecto, se propone que las habilitaciones no tengan fecha de vencimiento (tal como ocurría al momento de comenzar), sino que todo establecimiento esté habilitado mientras que no realice ninguna modificación a lo declarado. Esto ocasiona que no deban realizarse más reválidas, las cuales, en el modelo anterior, debían realizarse al momento del vencimiento de plazo, lo que implicaba realizar una nueva habilitación. Esta modificación impactará en la forma de fiscalizar las habilitaciones que antes solamente se realizaban al momento del vencimiento.

Tanto esta decisión como el no cobro de ningún concepto al inicio, implica una renuncia fiscal.

Para el monitoreo de los indicadores propuestos, es posible utilizar informes que se originan en el sistema de expediente electrónico así como de reportes y estadísticas surgidas de los sistemas de gestión que se implementaron para soportar los trámites. Respecto al último

² Motor de flujo de trabajo de código abierto escrito en JAVA que puede ejecutar los procesos de negocio que se describen en BPMN 2.0

indicador, se deberá elaborar e implementar una encuesta de satisfacción de los solicitantes, para obtener una visión más cualitativa de su efectividad y generando un espacio de feedback, que servirá como insumo para implementaciones futuras.

Implantación

Una vez aprobado el diseño general y detallado, se enfrenta esta etapa que implicó la puesta en práctica de las recomendaciones realizadas.

Programación y preparación de la implantación

En el siguiente cuadro se describen las actividades previas a la puesta en práctica de los distintos componentes del proceso así como los responsables de su ejecución.

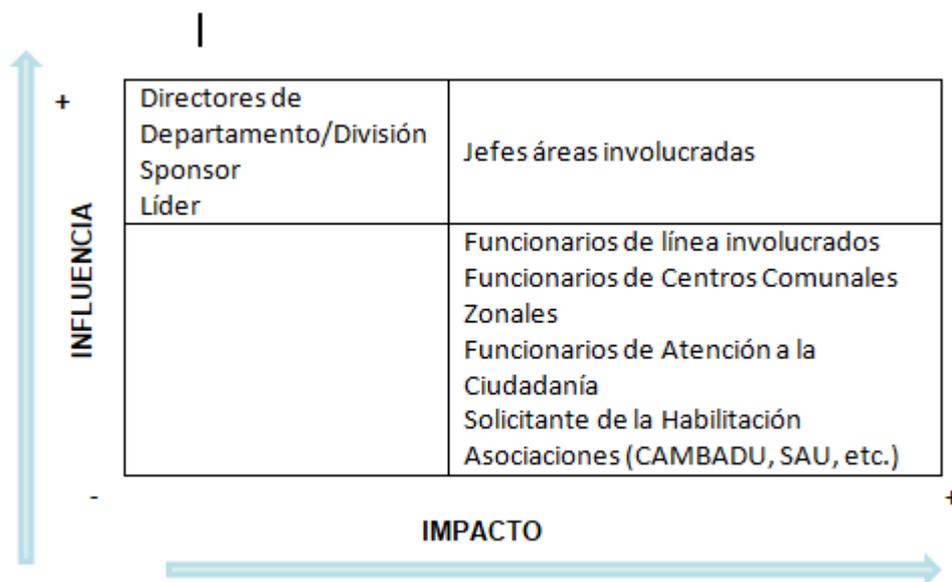
ACTIVIDAD	TAREA	RESPONSABLE
Diseñar el producto a realizar	Diseño de los formulario y procesos (JBPM) a implementar.	Grupo de trabajo
	Elaborar documento con las definiciones que se van realizando el que incluye; bosquejos de formulario, proceso que soporta el trámite y definición de los distintos permisos a generar en el sistema. Sirve como mecanismo de comunicación para quienes no integran el equipo	Tecnología de la información
	Aprobación de documento diseño final	Grupo de trabajo
Realizar el desarrollo informático del formulario y proceso	Programación del formulario y proceso	Tecnología de la información
Probar el trámite desarrollado	Generar el ambiente para poder realizar las pruebas	Tecnología de la información
	Obtener datos válidos para poder realizar una prueba ajustada a la realidad	Tecnología de la información
	Registrar los resultados de la prueba y reportar los errores o funcionamiento no ajustado al diseño que se haya detectado	Tecnología de la información
	Repetir la prueba cuando el punto anterior esté solucionado	Tecnología de la información
	Aprobar la prueba cuando se establezca que no hay errores y tanto el formulario como el proceso se ajustan al diseño	Grupo de trabajo

Capacitar a los funcionarios de los sectores involucrados	Crear los casos a ser utilizados por los participantes	Tecnología de la información
	Realizar la capacitación y registrar asistencia	Tecnología de la información
	Asignar permisos en el sistema para quienes asistieron para poder operar cuando se realiza la implantación	Tecnología de la información
Comunicar a todos los involucrados la nueva forma de realización del trámite	Definir los canales a utilizar y generar los contenidos	Comunicaciones
Implantar el trámite	Realizar todas las acciones para la puesta en producción y publicación del trámite	Tecnología de la información

Cuadro 5 – Elaboración Propia

Si bien se han mencionado las personas y/u organizaciones que pueden afectar o ser afectadas por las actividades y resultados del proyecto, cabe indicar que no se realizó un análisis en profundidad de los mismos. El no realizar esta labor como parte de la ejecución del proyecto, provocó tener que realizar acciones posteriores que retrasaron y dificultaron la correcta ejecución del trámite.

El utilizar la matriz de influencia e impacto, donde se agrupa a los interesados basándose en el componente influencia; que determina la participación activa en el proceso y el impacto; que es la capacidad de efectuar cambios en su ejecución o planificación.



Cuadro 6- Matriz Impacto/Influencia

Los funcionarios de línea involucrados, Centros Comunes, Atención a la Ciudadanía, solicitantes y Asociaciones, son los más impactados.

Los funcionarios de línea involucrados son los funcionarios que gestionan las habilitaciones edilicias, de instalaciones mecánicas y eléctricas y bromatología.

Debieron implementar una nueva forma de trabajo y comenzar a utilizar una nueva herramienta de gestión, siendo referencia en el contacto con el solicitante.

Los funcionarios de los Centros Comunes gestionaban las habilitaciones de los locales comerciales menores a 100 mts² e Industriales menores a 50mts. En el nuevo diseño, dejaban de hacer esa tarea, manteniendo únicamente las vinculadas a la fiscalización.

Atención a la Ciudadanía, es un área que si bien se incorpora en el proceso las tareas asignadas forman parte de lo que se realiza habitualmente. El impacto proviene de la incorporación de un gran volumen de trabajo.

Los solicitantes y asociaciones, si bien deberán habituarse a una nueva forma de gestión, ésta presenta varios beneficios.

El sponsor también es líder el proyecto lo que colaboró en que la ejecución del mismo pudiera desarrollarse de forma adecuada. Lo que debe considerarse que es un cargo político que se puede renovarse en la próxima elección.

Consecuencia de la implantación	Positiva o negativa	Inmediata o Futura	Cierta o dudosa	
Incorporación de funcionarios de Atención a la Ciudadanía	P	I	C	
Redefinición de tareas de funcionarios de línea	N	I	C	

Eliminación de tareas de Centros comunales	N	I	C	
Cambio en forma de realizar la solicitud	P	I	C	

Cuadro 7- Análisis de impactos individuales (Incluido en trabajo final Técnicas y Herramientas para la Gestión del Cambio)

El haber realizado el cuadro anterior, hubiera permitido detectar de mejor forma quienes son NIC para desarrollar acciones que permitieran transformar lo negativo en positivo.

En cuanto a los funcionarios de Atención a la Ciudadanía si bien ingresaron casi al final del proyecto, fue posible que participaran en la implementación y capacitación.

Cuando se definió que se incorporaría el sector en la gestión del trámite, se incorporó un representante del mismo. Por lo que a pesar de la inclusión tardía, la experticia en la atención con que cuenta el sector, fue clave en la definición, implementación y gestión de estas actividades del proceso.

En cuanto a los funcionarios de línea cabe mencionar que mayoritariamente eran informados del desarrollo del proyecto por medio de sus direcciones quienes participan en el equipo del proyecto. Posteriormente intervinieron en varias sesiones de capacitación respecto al uso de los formularios y la gestión en la nueva herramienta. Esto permitió una adecuada transición.

Mencionar que los funcionarios de los Centros Comunales fueron únicamente informados y no formaron parte del proceso. Esto provocó que se presentaran resistencias las cuales debieron ser gestionadas con posterioridad porque si bien cambiaba su participación en el proceso seguían formando parte del mismo. Esto provocó que varios meses luego de la

implementación se presentaran dificultades en la gestión de las actividades que debían realizar.

Se organizaron varias reuniones con la SAU y CAMBADU, en las cuales se comunicó la nueva forma de solicitud y se realizó una demostración de cómo completar el formulario. También se recibieron aportes que fueron considerados para realizar ajustes en el formulario y el proceso posterior. Se generaron varios manuales, instructivos y un video explicativo del formulario, que se encuentran publicados en el portal web de la Intendencia.

Puesta en Práctica

Finalizadas las tareas de programación y preparación se realizó la puesta en práctica. Esta se realizó en 2 fases. En la primera se publicaron los formularios de Inicio de habilitación, Habilitación Edilicia y de Instalaciones Mecánicas y Eléctricas así como la herramienta de gestión. Dos meses después se incorporó el trámite de Habilitación Bromatológica.

A continuación se describen algunas tensiones a considerar en las etapas de diseño e implantación.

Parámetro		
Proceso	Único sin considerar áreas que intervienen	Dividido por áreas intervinientes
Diseño del trámite	Presencial	Virtual
	El foco está en el trabajo de los funcionarios	El foco está en los destinatarios
	Peso de obtener la información requerida para gestión recae en la IM	Peso de obtener información requerida para la gestión recae en el solicitante
	Control excesivo	Control necesario
	Remitirse a la normativa vigente sin considerar modificaciones	Modificar la normativa vigente cuando se considere que beneficia a quien solicita y no repercute en la gestión y se mantienen resguardos jurídicos
Gestión del proyecto	Dirección ausente	Dirección sponsor
	Plazos sin posibilidad cumplimiento	Plazos acordes al trabajo que se requiere
	Seguimiento estricto	Seguimiento laxo

	Equipo de proyecto sin posibilidad de tomar decisiones	Equipo de proyecto con autoridad para la toma de decisiones
	Comunicación circunscripta a integrantes del equipo de proyecto	Comunicación abierta y transparente a todos los involucrados
	Integrantes del equipo y el manejo de operativa diaria mas proyecto	Integrantes del equipo y solo participación en el proyecto
	No se busca participación de quienes no integran el equipo de proyecto	Se busca participación de los involucrados
Implementación	Todos los trámites juntos	De a un trámite
	Transición paulatina con la antigua forma de hacerlo	Sin transición, definido la implantación no se acepta de otra forma
	Capacitación a funcionarios presencial	Capacitación a funcionarios virtual
	Capacitación en grupos por área	Capacitación en grupos mezcladas las dos áreas
	Grupos numerosos	Grupos pequeños
	Comunicación a destinatarios del trámite personalizada (por ejemplo a través de sus asociaciones)	Comunicación a destinatarios del trámite general (por ejemplo a través del portal web de la IM)
	Realizar monitoreo de funcionamiento con parámetros establecidos	No hacer monitoreo y esperar feedback de destinatarios

Cuadro 8 – (Incluido en trabajo final Teoría General de las Organizaciones)

Evaluación de resultados

En esta etapa se realiza un seguimiento del funcionamiento de lo implantado para valorar lo que sucedió versus los objetivos planteados. Mencionar que los objetivos en este caso eran generales no estaban explicitados de forma de indicadores como ya fue mencionado.

Cabe señalar que no se había previsto la forma en la cual se gestionaría este seguimiento, quien o quienes serían los responsables de su realización o cómo se reportarían los resultados obtenidos. Esto provocó que los problemas que se iban suscitando fueran recibidos por distintas personas y de diversas formas (correo, teléfono, etc), lo que dificultaba la sistematización y posterior gestión de las soluciones o decisiones. Sobre la marcha se centralizó en Atención a la Ciudadanía la recepción y documentación de las distintas situaciones que iban ocurriendo, siendo analizadas posteriormente por el grupo de trabajo quien definía las acciones a implementar.

En este punto es importante determinar que quien debería estar tras este seguimiento es la persona nominada como responsable del proceso. Si bien, no necesariamente es quien define qué ajustes realizar, sí es quién debería generar los mecanismos para que estos ocurran.

La evaluación es un proceso continuo más allá que como se indicó anteriormente hay varias tareas vinculadas al proyecto que siguen pendientes.

CONCLUSIONES

Como se mencionó al inicio, el objetivo del trabajo era identificar algunos factores clave que deben considerarse a la hora de promover una gestión por procesos, así como determinar lineamientos que colaboren en su adopción y posibles causas de su limitada adopción

Comenzando por las capacidades organizacionales, si se observa la encuesta realizada la Organizativa (capacidad de establecer metas claras/seguimiento y control de gestión/aplicación de mejoras/establecimiento de responsabilidades) es la más valorada por los funcionarios seguida por la Relacional (capacidad de coordinación/articulación/relacionamiento intra e inter institucional y con la sociedad civil), quedando bastante relegada la capacidad de establecer políticas pública. Esto coincide con la capacidad organizacional que se encuentra más fuertemente vinculada a la gestión por proceso. Por lo que si analizamos lo que indican los encuestados respecto a cómo se encuentra la organización en este aspecto, se encuentra que si bien mayoritariamente se señala que ni bien ni mal, si a esto se le suma quienes consideran que es malo o muy malo estamos sobre el 80% de la muestra.

Estas cifras permiten asumir que falta en la organización el desarrollo de estrategias a nivel de gestión que posibiliten o faciliten el desarrollo de las mismas, esto podría señalarse como una posible causa de la no adopción de la gestión por procesos. Esto debería reflejarse en la estructura, los procesos y procedimientos, la cultura organizacional que se ha construido a lo largo de la vida de la organización, las personas, en aspectos referidos a cómo es su ingreso, el plan de carrera establecido, cómo se desarrollan sus habilidades y capacidades, entre otros.

Lo último mencionado puede redundar en que los cargos directivos no tengan las capacidades que se requieran para desarrollar esta forma de gestión.

Por lo anterior, si la organización considera que este es un camino a seguir, debiera trabajar a nivel de las distintas áreas que están involucradas (gestión humana, planificación estratégica, jurídica, centro de formación, por nombrar alguna) para lograr desarrollar las capacidades organizativas requeridas.

Pasando a una mirada más específica, al observar la implantación del trámite de Habilitación de Locales, es posible indicar que si bien existen aspectos de la metodología de mejoramiento de procesos que fueron considerados otros se dejaron de lado. En particular mencionar que los que no se consideraron dificultaron la implantación y si no se realizan correcciones podría peligrar su continuidad en el tiempo, lo que podría llevar a que se vuelva a una situación muy parecida a la inicial.

Como aspectos positivos es posible indicar, el contar con un director político como sponsor y líder garantizaba el apoyo al proyecto así como la participación de las direcciones de las áreas involucradas y la realización de un diseño conjunto.

Más allá de lo anterior es importante reflexionar sobre las acciones que no se realizaron y son requeridas para que tener una gestión por procesos que pueda mantenerse en el tiempo y es parte del objetivo del presente trabajo poder señalarlas.

En primer lugar mencionar que es fundamental contar una persona responsable del proceso, quien además de ocupar una determinada posición en un área funcional, es quien se encarga de analizarlo, mejorarlo y especialmente conseguir sus objetivos. No es posible no contar con esta figura ya que es quien debe asumir la responsabilidad global de la gestión del proceso y de su mejora continua, por lo que es casi imperativo su nombramiento. Si bien el sponsor ha asumido este papel durante el proyecto, no se nominó a quién quedaría de forma permanente, sobretodo porque su cargo es político y puede no continuar en el próximo gobierno departamental.

Esta persona, debe tener la suficiente autoridad para poder implantar los cambios en el proceso que él o el equipo estimen oportuno.

Las personas implicadas en un proceso forman parte de un grupo multidisciplinar que reporta al responsable del mismo, independientemente de las funciones de cada uno en relación con el área a la que pertenece. Si esto se logra se alcanzaría una verdadera “integración horizontal” del personal de la organización. Cabe señalar que esto implicaría un gran cambio cultural, en una organización fuertemente vertical.

Otro aspecto a incluir en futuras instancias, es un análisis más profundo de quienes afectan o se ven afectados por el cambio, dado que una visión parcial, imposibilita tomar las acciones necesarias para disminuir resistencias que pueden implicar dificultades en el futuro.

Como último elemento a considerar y que es fundamental para el monitoreo del proceso es la construcción de indicadores de gestión. Es muy dificultoso y podría decirse hasta peligroso, trabajar sobre supuestos o casos puntuales que se desconoce si son representativos de la realidad general, lo que puede llevar a destinar esfuerzos a cuestiones que no colaboran con el fin mayor de generar valor público.

Es importante remarcar también, que la tecnología es una herramienta y no debe verse como un fin en sí mismo.

Al considerar cómo podrían institucionalizarse estos elementos como forma de colaborar a que se incorporen a la cultura organizacional, como primera cuestión mencionar la necesidad generar conciencia en la alta dirección de que este es el camino ya que son quienes deberían inculcarlo con sus acciones y decisiones. También sería posible generar distintos manuales a ser difundido por el área de gestión estratégica, quién debiera también velar por su implementación y seguimiento. Desde el área de gestión humana se requiere facilitar los mecanismos de trabajo entre sectores de distintos departamentos disminuyendo las trabas que pudieran existir.

Si bien es posible indicar que lo mencionado anteriormente no es un descubrimiento, el exponer los resultados puede contribuir de alguna forma a comprender mejor sus consecuencias y proporcionar una base para futuras instancias. El tener presente que una organización con una mirada únicamente vertical, puede llevar a que las áreas de los departamentos se visualicen independientes unas de otras y que funcionan autónomamente. Esto lleva a que se olviden los objetivos globales, solamente preocupándose por los de su área de competencia pudiendo generar problemas en la organización en su conjunto

Estas conclusiones sugieren varias líneas de actuación que pretenden colaborar con la implementación de la gestión por procesos, entendiendo que ésta permite eliminar los silos organizacionales que dificultan generar mejores servicios a la ciudadanía, lo que debiera ser el objetivo primordial a alcanzar.

BIBLIOGRAFÍA

1. Galbraith, J. R., Downey, D., & Kates, A. (2002). *Designing dynamic organizations: A hands-on guide for leaders at all levels*. Amacom Books.
2. Schvarstein, L. (1998): “*Diseño de Organizaciones: Tensiones y Paradojas*”. Ed. Paidós. Buenos Aires.
3. Penengo, M. (2007),”*Metodología de los Procesos de Mejoramiento Administrativo*”. Ed. CECEA, Servicio de Documentación.
4. Canabal, P, Gramaglia, V, Gutiérrez, M y Lamaita, L (2021) “*Tipos de cambio y herramientas*” - Trabajo Final” Reelaboración propia a partir del trabajo entregado.
5. Canabal, P., Gramaglia, V, Gutiérrez, M y Lamaita, L (2021) “*Diseño organizacional - Trabajo Final*”.
6. Canabal, P (2021) “*Teoría General de las Organizaciones Trabajo Final*”
7. Farias, P, Goldsmith, S, Flumian,M , Mendoza,G, Wiseman,J, Porrúa,M, Castillo,P, Paéz,A García,C y Zanabria,G (2016) *Gobiernos que sirven: innovaciones que están mejorando la entrega de servicios a los ciudadanos*. Ed. BID
8. Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, Secretaría de Gestión y Empleo Público, Jefatura de Gabinete de Ministros (2022). *La gestión de los procesos en las organizaciones públicas: enfoque en la coordinación e integralidad estatal. Colección Fortalecimiento Institucional: Construyendo capacidades para un Estado presente*. Buenos Aires: Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional
9. Mari, J. (2020), *Los procesos y los procedimientos organizativos en las organizaciones*.(4° Ed). Ed. CECEA, Servicio de Documentación.
10. Pérez Fernández de Velasco, J.A. (2010), *Gestión por Procesos*. (4° Ed). Ed. ESIC