

La FIIAPP es un instrumento de carácter fundacional para la Acción Exterior en el ámbito de la cooperación internacional para la gobernabilidad democrática y el fortalecimiento institucional, operando en el seno y al servicio del sector público, movilizándolo en el ámbito internacional el “saber hacer” de los funcionarios-empleados públicos y las buenas prácticas existentes en el conjunto de las Administraciones Públicas españolas.

LA IMPLANTACIÓN DE LOS GRUPOS DE MEJORA EN EL SECTOR PÚBLICO

SALVADOR PARRADO DÍEZ



COLECCIÓN DOCUMENTOS DE TRABAJO
Herramientas para la mejora de la gestión pública

La implantación de los grupos de mejora en el sector público
Salvador Parrado Díez

La autoevaluación como instrumento de mejora en las organizaciones públicas
Miguel A. Alemany Haro, José María Meneses Castillo, Rocío Montañés Fernández y Guillermo Yáñez Sánchez

Análisis y mejora de procesos en organizaciones públicas
José Antonio Galiano Ibarra, Guillermo Yáñez Sánchez, Emilio Fernández Agüero

La utilización de los indicadores estadísticos en la formulación de las políticas públicas

Coordinación de los trabajos: Salvador Parrado Díez y Departamento Técnico – FIIAPP

La implantación de los grupos de mejora en el sector público
© Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), 2007
© Salvador Parrado Díez, 2007

ISBN: 978-84-8198-710-2
Depósito Legal: M-xxxxx

Edición a cargo de CYAN, Proyectos y Producciones Editoriales, S.A.

Prólogo	9
Introducción	11
1. ¿Qué son y cómo funcionan los equipos de mejora	15
1. ¿Qué es un equipo de mejora?	15
2. Filosofía y naturaleza del trabajo de los equipos de mejora	16
3. Los miembros del equipo de mejora	18
4. La formación	24
5. Las reuniones	26
6. Las fases del equipo de mejora	28
2. La implantación de los grupos de mejora en dos organizaciones	31
1. ¿Por qué han sido elegidas estas dos organizaciones?	31
2. Implantación de los grupos: diferencias y similitudes entre ambas organizaciones	32
2.1. Los equipos de mejora en el marco de una estrategia más amplia	32
2.2. La estrategia específica de los equipos de mejora	35
3. Evaluación de la implantación	43
4. Balance, lecciones y reflexiones	51
1. Balance final sobre los equipos de mejora	51
2. Las diferencias de estrategia de la Universidad y el Ayuntamiento	52
3. Lecciones aprendidas	53
4. Reflexiones: el modelo racional y el modelo político de las organizaciones	55
5. El cambio organizativo	57
6. ¿Son exportables los grupos de mejora a otros contextos administrativos?	60

Conclusiones	63
Bibliografía citada	67
1. Referencias recomendadas	67
2. Referencias citadas	67

La FIIAPP desarrolla desde hace años trabajos de investigación y análisis aplicado con el objeto de generar insumos que sirvan de referente para fortalecer las actuaciones de las instituciones públicas y la promoción de la gobernanza democrática en los países donde actúa la cooperación española.

En esta ocasión se ha querido presentar una nueva colección de trabajos realizada con el objeto de divulgar y hacer extensivas las experiencias de determinadas Administraciones Públicas en la utilización de herramientas de mejora de la gestión pública.

La colección está compuesta por cuatro documentos en los que se presentan las características generales del Marco Común de Autoevaluación (CAF), la implantación de los grupos de mejora, el análisis y simplificación de procesos y la utilización de indicadores estadísticos para la toma de decisiones.

En los documentos se analizan los elementos básicos de cada una de las herramientas seleccionadas y la forma en la que han sido aplicadas en Administraciones Públicas tan diversas como los ayuntamientos de Elche, Madrid, Santiago de Compostela, Talavera de la Reina, la Diputación Provincial de Soria y el Gobierno de Colombia.

Estos trabajos plantean una reflexión sobre las ventajas e inconvenientes que supone apartarse de los cánones establecidos por las distintas metodologías de los instrumentos para facilitar su aplicación en Administraciones y realidades concretas. De igual forma, analizan los diferentes aspectos que pueden incidir en la implantación de los instrumentos de mejora y, en especial, aquellos que determinan su éxito o fracaso.

El fortalecimiento, mejora y modernización de las Administraciones Públicas son retos que no sólo se limitan al conocimiento teórico de determinados instrumentos o a su aplicación mimética. Por el contrario, requieren la generación de un conocimiento progresivo del que se puedan extraer aquellas experiencias o prácticas que realmente contribuyen a la eficacia, eficiencia y calidad en la gestión pública.

En este sentido, esta colección representa una nueva aportación que la FIIAPP pone a disposición de todos los actores e instituciones de la Administración Pública española, así como de las personas interesadas en acceder al conocimiento público sobre las experiencias en el fortalecimiento, mejora y modernización de las Administraciones Públicas.

En este documento se analiza la implantación de equipos de mejora en dos organizaciones públicas, el Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat (Barcelona) y la Universidad Carlos III de Madrid (en adelante Ayuntamiento y Universidad), entre 1994 y 1999. El documento se origina a partir de una investigación que se realizó en el año 2000². A pesar del tiempo que ha pasado desde que se implantaron los grupos de mejora en estas dos organizaciones y desde que se realizó el estudio, los resultados de la investigación así como la relevancia de los resultados nos permiten extraer consecuencias para otras organizaciones públicas que deseen implantar esta herramienta de gestión en sus organizaciones. Frente a otras publicaciones de carácter académico originadas por la investigación, ésta tiene un carácter eminentemente práctico.

Los equipos de mejora están formados por personas de distintos departamentos y niveles jerárquicos para mejorar procesos interdepartamentales o problemas comunes a dos o más unidades de una organización. De forma intercambiable se emplearán en este documento los términos equipo y grupo de mejora. Estos términos se diferenciarán de equipos de proyecto, equipos de cambio o círculos de calidad.

La implantación de grupos de mejora responde a la filosofía participativa y el enfoque democrático que dominan los sistemas de gestión de la calidad. Esta filosofía propugna la participación de todos los trabajadores de la organización en la búsqueda de la calidad. Todos deciden según sus responsabilidades en la jerarquía. Se trabaja en equipo

1. Agradezco los comentarios realizados por Lourdes Sartorius, Claudia Aguilar, Paz Martínez y Carmen García. Los errores y defectos del documento son enteramente míos.

2. Este documento se ha elaborado gracias a una ayuda concedida por Dirección General de Investigación de la Comunidad de Madrid proyecto nº 06/0021/00) y a la activa participación de los equipos directivos de las dos organizaciones así como todos los trabajadores que han tomado parte en el estudio. Mi agradecimiento especial a Enrique, Olga (quienes me ayudaron en el Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat) y Ricardo y Lola (quienes coordinaron la investigación en la Universidad Carlos III de Madrid). Los resultados de la investigación fueron presentados en foros académicos en el V Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración, La Laguna-Tenerife 26, 27 y 28 de septiembre de 2001 y en la 10th Conferencia anual de Nispacee (Network of Institutes and Schools of Public Administrations of Central and Eastern Europe), 25-27 de abril de 2001, Cracovia. Una versión académica del texto apareció en Löffler y Vintar (2004).

y los directivos se comprometen a delegar poder aumentando el ámbito de decisión. La calidad es cosa de todos, pues los trabajadores son los primeros responsables de la calidad y las ideas para controlar los defectos son generadas por el trabajador.

Por tanto, siguiendo las pautas del *enfoque “democrático”*, la delegación de responsabilidades facilita que se trabaje en equipo. El trabajo en equipo fomenta el aprendizaje organizativo, requisito imprescindible para que los principios de la gestión de la calidad lleguen a todos los reductos de la organización. El compromiso de la alta dirección se relaciona con la implicación de todos los escalones organizativos y de todo el personal. El trabajo estructurado por procesos horizontales y finalistas hacia los objetivos últimos de la organización, es decir, los clientes, comporta necesariamente el concurso integrado de todos los empleados.

El Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat y la Universidad Carlos III de Madrid han sido elegidos porque han demostrado un alto grado de excelencia en la forma de gestionar sus recursos. Ambas organizaciones implantaron equipos de mejora utilizando un marco de referencia común. Sin embargo, la estrategia del Ayuntamiento tuvo mayor éxito que la de la Universidad, como se intentará demostrar. Esto nos permitirá extraer consecuencias a la hora de implantar equipos de mejora en otras organizaciones.

La investigación que dio lugar a este documento tiene su pequeña historia. El autor de este documento, siendo profesor de la Universidad Carlos III de Madrid, fue llamado por el departamento de planificación y calidad para participar en un equipo de mejora, en calidad de usuario del proceso de gestión de gastos. El equipo se reunió durante unos seis meses y estaba formado por personal de diferentes unidades jurídicas y económicas de la Universidad. Al final de este periodo se presentó una solución para simplificar el procedimiento de gasto. Esta solución era de entera satisfacción del gerente de la Universidad y ahorró unos 30.000 euros de 1999 a la organización. A pesar de ello, los miembros del equipo de mejora no se sentían del todo satisfechos con la experiencia y ello originó la investigación cuyos resultados se resumen en este documento.

La investigación sobre los equipos de mejora, financiada por la Comunidad Autónoma de Madrid, se llevó a cabo en tres fases durante el año 2000. El objetivo era analizar las percepciones de todos los participantes de los equipos de mejora entre 1994 y 1999. En la primera fase se analizaron los documentos, las comunicaciones y los artículos generados por cada experiencia. Además se realizaron entrevistas semiestructuradas con los responsables últimos de los equipos de mejora. En una segunda fase se realizaron tres grupos de discusión en cada organización con participantes de los equipos de mejora con el objeto de conocer su discurso al respecto. Cada reunión duró dos horas y fue debidamente grabada y transcrita por una empresa contratada a tal efecto. Finalmente, se pasó un cuestionario a todos los participantes de los equipos de mejora. En realidad, la unidad de análisis no era la persona sino la participación en un equipo de mejora. Así, aquellas personas que participaron en más de un equipo de mejora

tenían que rellenar un cuestionario por cada participación. Teniendo en cuenta el número de participaciones, el universo de la encuesta era de 103 en la Universidad y 97 en el Ayuntamiento. La tasa de respuesta del cuestionario fue del 66 por ciento, aceptable si se tiene en cuenta que en las organizaciones es muy difícil superar el 60 por ciento de tasa de respuesta (Klages 1997)³.

La metodología empleada merece unos comentarios adicionales. En los grupos de discusión se reúnen entre 6 y 8 personas de acuerdo con unas características predefinidas y se les pregunta sobre varios aspectos de los equipos de mejora. Con el debate se persiguen dos objetivos: a) elaborar el cuestionario de acuerdo con las preocupaciones de los participantes y no del investigador y b) entender mejor los porcentajes de la encuesta. En muchas ocasiones, las propias palabras de los actores son capaces de expresar mejor una opinión sobre los equipos de mejora. En ese sentido se han empleado en el documento los textos extraídos de los diálogos con los participantes de la experiencia.

A continuación el documento se divide en varios apartados. En el primero se exponen las características de los equipos de mejora. A continuación se detalla cómo han incorporado el Ayuntamiento y la Universidad la estrategia de los equipos de mejora a su programa de calidad, autoevaluación y orientación hacia resultados. Posteriormente se analizan las percepciones de los participantes en los equipos de mejora. Finalmente se extraen las lecciones aprendidas y reflexiones para otras organizaciones.

3. Aspectos metodológicos adicionales sobre la encuesta pueden obtenerse en Parrado (2001) o directamente de sparrado@poli.uned.es

¿Qué son y cómo funcionan los equipos de mejora?

1. ¿Qué es un equipo de mejora?

En este apartado se exponen las características que se predicen de los grupos de mejora en diferentes metodologías elaboradas por consultoras de gestión de la calidad. Las metodologías aquí manejadas han utilizado como fuentes los materiales de algunas consultoras que en España hacen formación sobre equipos de mejora¹, especialmente se han empleado los materiales utilizados por las consultoras del Ayuntamiento y la Universidad cuando dieron la formación.

Los equipos de mejora son equipos de personas de diferentes departamentos y niveles jerárquicos que trabajan para eliminar un problema interdepartamental siguiendo una metodología determinada. El problema a resolver o el proceso a mejorar afectan a todos los departamentos involucrados, bien como proveedores bien como clientes “internos” o “externos” del proceso. En principio, los equipos de mejora se diferencian de los círculos de calidad en dos cuestiones: la voluntariedad que caracteriza a estos últimos y el ámbito de la mejora.

En el libro Phillip C. Thompson (1994) *Círculos de Calidad. ¿Cómo hacer que funcionen?* se ofrecen diversas definiciones de lo que es un círculo de calidad. En la mayoría de ellas se hace referencia a que un grupo de empleados de una misma institución o empresa que realizan tareas similares se reúnen voluntariamente con regularidad en horas de trabajo para identificar las causas de los problemas de su trabajo y proponer soluciones a la dirección. Los círculos de calidad se basan en la voluntariedad de los trabajadores y, prácticamente, en la espontaneidad, pues no son inducidos por la dirección. Para que surjan espontáneamente, debe darse el clima organizativo propicio. Además, la mayoría de los empleados del círculo de calidad realizan tareas similares. En cambio, los equipos de mejora están dirigidos por la gerencia o determinados directivos

1. IBM España (sin fecha), División de Fabricación y Tecnología. *Curso para profesionales (2). Grupos de Calidad*; Departamento de Recursos Humanos (Oregon State University), *Total Quality Management. Facilitator and Team Leader Training* (material empleado por la consultora de la Universidad Carlos III).

hacia la obtención de resultados en ámbitos de trabajo que normalmente cruzan las fronteras de un departamento, por ejemplo, procesos interdepartamentales.

Las funciones típicas de un equipo de mejora suelen ser las siguientes:

- Consensuar la definición del problema y diagnosticar las causas.
- Proponer las soluciones y planificar la implantación.
- Presentar el plan de mejora e implantar las soluciones (en algunas organizaciones esto se deja directamente a las unidades de línea o gestoras).
- Evaluar y presentar los resultados obtenidos.

2. Filosofía y naturaleza del trabajo de los equipos de mejora

La primera pregunta que surge es si se necesita un equipo de mejora para solucionar un problema determinado de la organización. Muchos argumentarán que los asuntos organizativos pueden resolverse sin la necesidad de crear equipos o grupos de trabajo. A continuación se expone cuál es el origen de los equipos de mejora y cómo se justifica normalmente su creación.

El origen de los equipos de mejora se basa en la idea de que la creatividad de los empleados está normalmente desperdiciada en las organizaciones. Cada persona participante en el proceso tiene alguna idea de cómo mejorarlo. En principio, se cree que cuánto más involucrado se esté en el proceso, más y mejores ideas tiene el empleado. En muchas ocasiones, el empleado sabe y desea proponer ideas, pero se suele desaprovechar su potencial de creatividad y sus conocimientos, pues los directivos no acuden a éstos para solucionar problemas cotidianos de gestión. Por tanto, se piensa que los equipos de mejora que emplean una metodología rigurosa constituyen un instrumento sistemático a partir del cual se puede conocer qué ideas tienen los empleados para resolver los problemas de gestión. Es una forma de extraer el conocimiento “oculto” de la organización.

La naturaleza del trabajo de los equipos de mejora se caracteriza por varias condiciones. Según la teoría, los equipos deberían trabajar sobre un problema que haya sido definido de una forma clara y precisa. Esto es más fácil decirlo que hacerlo. En la realidad, los superiores proponen un problema posible. Con un poco de suerte son capaces de cuantificarlo, pero no siempre existe esa claridad respecto a cuál es el problema o cuál es su magnitud. Adicionalmente, varios directivos implicados en un proceso pueden tener una visión diferente del problema. Por ello, es bastante usual que el equipo de mejora aborde la simplificación, por ejemplo, de un proceso a partir de una definición imprecisa del problema. El mismo equipo refinará la definición del problema conforme se va desarrollando su trabajo.

Los problemas propuestos al equipo de mejora deberían afectar a más de una unidad o departamento, en realidad, son equipos interdepartamentales. La mayoría de los problemas interdepartamentales se refieren a los procesos transversales. Las organizaciones no siguen normalmente la lógica de los procesos. Los procesos atraviesan los departamentos y en ese tránsito ocasionan problemas. En ocasiones, los problemas se deben a que las unidades tienen métodos diferentes de trabajo, en otras, los recursos están mal distribuidos, y a veces, nadie tiene una responsabilidad directa sobre todo el proceso. Cualquiera que sea la causa, los problemas generados por los procesos interdepartamentales constituyen el caldo de cultivo ideal para los equipos de mejora. Hasta que no se articule la organización en torno a los procesos, los problemas derivados de ellos deberán ser gestionados por personas de distintas unidades.

En el caso de que un equipo de mejora deba abordar un proceso, se debe definir con precisión dónde comienza y termina para canalizar adecuadamente el trabajo del equipo. Esto debería ser establecido por el “propietario” o directivo con mayor responsabilidad sobre el proceso.

Por ejemplo, una oferta de empleo público es un proceso que se inicia cuando se detecta una necesidad, porque se genera una vacante, y termina cuando se cubre el puesto y se resuelve el problema de la unidad que lo solicitó. En este proceso interviene la unidad en la que se ha producido la necesidad, los sindicatos en la fase de negociación, probablemente el departamento de recursos económicos, con toda seguridad el departamento de recursos humanos que se encargará de redactar las bases de la contratación, de publicar la oferta de empleo, de seleccionar y valorar las solicitudes (en su caso de realizar las pruebas de ingreso), de seleccionar definitivamente el candidato, de darle una formación inicial sobre la organización y el puesto a cubrir y de enviarlo a cubrir la vacante para la que se inició todo el proceso. Éste es un ejemplo de proceso interdepartamental que suscita numerosas críticas. Se dilata considerablemente en el tiempo, incluso cuando simplemente consista en cubrir una vacante por enfermedad o maternidad (o paternidad). Por tanto, una definición clara del proceso (dónde comienza y dónde termina) y el problema principal que lo aqueja (lentitud en este caso) debería orientar el trabajo del equipo de mejora.

Esto no es tan fácil, pues los intereses de cada actor del proceso condicionarán la definición del mismo. Muy probablemente, el directivo de línea pedirá que se considere el proceso desde que se crea la necesidad (vacante por enfermedad) hasta que se cubre. El director de recursos humanos contemplará el proceso desde que entra en su departamento la solicitud hasta que se publica la oferta de empleo. Entre estos dos planteamientos media una enorme diferencia que el equipo de mejora no puede resolver por sí solo. El propietario del proceso, es decir, el responsable último, debe ayudar a definir dónde comienza y dónde termina. Sobre el propietario del proceso se volverá más adelante.

La teoría de los equipos de mejora propone que las metas y las soluciones a los problemas detectados se alcancen en el corto plazo. De otra forma, si las soluciones requieren de un plazo temporal muy amplio, los empleados pueden desmotivarse al no ver resultados de su trabajo. Debe recordarse que los empleados consideran el trabajo en el equipo como extraordinario (a veces, la organización también). En efecto, las labores desarrolladas en el equipo de mejora constituyen otra forma de trabajar en la organización, pero los empleados no lo perciben así. Ello se debe a que, de momento, el trabajo en el equipo es extra y no resuelve en el plazo inmediato los expedientes que quedan encima de la mesa cada vez que se asiste a una reunión. Por tanto, es conveniente que los resultados del equipo se consigan cuanto antes. Si esos resultados, además, mejoran la calidad del trabajo de quienes participan en el equipo, entonces los logros alcanzados serán bienvenidos tanto por la organización como por los empleados.

El alcance de resultados ya es importante de por sí, pues, en la práctica, el trabajo en un equipo de mejora consume no sólo tiempo del horario laboral del empleado, sino también de su ocio, cuando se lleva la tarea del equipo para casa. En estas condiciones, el alcance de resultados debe ser rápido, pues el trabajo suplementario que realiza el empleado no se puede sostener a largo plazo sin otro tipo de incentivos. Esto es especialmente relevante en el sector público, donde es tan difícil utilizar los incentivos económicos para premiar el rendimiento extraordinario.

La consecución de las metas a corto plazo incide en la creatividad de los empleados, pues obliga a poner límites a la excesiva ambición de las soluciones propuestas. La ambición de las soluciones suele constituir un problema de la actividad de los equipos de mejora. En el periodo de formación, las empresas consultoras suelen poner el énfasis en la creatividad de las soluciones y, a veces, olvidan la necesidad de “negociar” estas soluciones entre el equipo de mejora y los directivos afectados, limitando así la ambición de las propuestas.

Finalmente, el trabajo realizado por el equipo requiere del empleo de una metodología que permita a los miembros del equipo formular los problemas, encontrar posibles causas, documentarlas, buscar alternativas de solución, trasladar soluciones positivas empleadas por otras organizaciones, elaborar planes de acción, proponer métodos de seguimiento y control de las mejoras y evaluar los resultados.

3. Los miembros del equipo de mejora

Cuántos integrantes y quiénes deberán participar en un equipo de mejora son las cuestiones preliminares a resolver al implantar uno o varios equipos de mejora. En esta sección interesa conocer cuántas personas deberían formar un equipo, de qué niveles jerárquicos, qué grado de relación deberían tener con el problema que se analiza y cómo se entienden y distribuyen los roles de facilitador, responsable del grupo y propietario del proceso a mejorar.

Los equipos de mejoras son temporales porque se suelen destinar a solucionar problemas puntuales. En el caso de que se decida la permanencia del equipo de mejora, por ejemplo, para agilizar la gestión de un proceso interdepartamental, a lo mejor la organización debe plantearse reestructurar la organización por procesos de forma permanente. El Ayuntamiento de Esplugues está siguiendo esta línea de acción en los últimos años, es decir, tratar los problemas interdepartamentales con soluciones organizativas permanentes.

En el equipo de mejora, la participación es dirigida por los directivos de la organización o por el propietario del proceso. No es trabajo voluntario, a pesar de que muchas veces se pidan voluntarios para los equipos de mejora. Así lo reconocía y lo aceptaba una empleada que participó en un equipo de mejora en la Universidad Carlos III de Madrid:

En cuanto a la voluntariedad, tengo mis dudas. A mí me parece muy bien, todos somos voluntarios, pero ese planteamiento (de los jefes) es un poco ingenuo, un poco ideal... lo que hace es convencer a las personas para que al final digan, ¡soy voluntario! Lo mejor es que desde el primer momento quede claro que estamos para trabajar y que somos voluntarios relativamente... O sea, que lo de la voluntariedad es un poco irrelevante. Sí, es verdad, que si hay alguien que no quiere participar, que no participe, pues evidentemente nadie puede ir forzado, porque esa persona se dedicará a reventar el grupo, ¿no?

El equipo de mejora supone una forma distinta de organizar el trabajo, porque involucra a personas de distintos departamentos bajo el mismo proyecto. Ese carácter transversal del proceso hace que el trabajo del equipo sea delicado. Por ello, es conveniente seleccionar a aquellas personas que en principio no se vayan a oponer a trabajar con compañeros de otras unidades por rencillas o disputas que se hayan podido producir en algún momento del pasado o por cualquier otra razón. No obstante, esto no se puede soslayar siempre y será el moderador o el facilitador del grupo quien se encargue de evitar los problemas personales en las reuniones de trabajo. De hecho, en algunos casos, los prejuicios de algunos integrantes de un equipo de mejora sobre otros de otro departamento se disipan cuando trabajan conjuntamente. Alguien decía lo siguiente de una persona de otro departamento:

... lo que pasa que a mí en parte me sirvió, porque aprendí mucho..., me sirvió el hablar con otras personas y conocer la forma de trabajar de los demás... Cuando no conoces a alguien pues dices: “esa chica, ¡qué borde y antipática es!” Luego, cuando la conoces porque trabajas con ella en el equipo de mejora, te das cuenta de que no es verdad.

Además, la teoría sobre los equipos de mejora propone que éstos deben estar conformados por personas afectadas por el problema a resolver. De otra forma, si el problema no les afecta y no hace que mejore su trabajo cotidiano, el participante en el equipo de

mejora puede manifestar menos interés y menos implicación en los resultados esperados. Dos declaraciones de participantes en un equipo de mejora acreditan esta propuesta. Respecto al problema a resolver, alguien proponía:

... el problema que se tenga que resolver debe ser resuelto por la gente directamente afectada, que conozca directamente el problema y que realmente le importe mucho...

Otro participante de un equipo de mejora ofrecía un argumento adicional:

... los implicados siempre tienen como más furor; pues... como se alarga tanto en el tiempo el trabajo del equipo de mejora... van viviendo el día a día... Los que están en otros departamentos, no lo viven, siempre vienen con una desventaja de información...

Las palabras de estas dos intervenciones son elocuentes. El grado de implicación en la resolución del problema aumentará cuanto más afecte al miembro de un equipo de mejora. Lo importante es determinar el nivel jerárquico de quienes participen en el equipo de mejora.

La teoría de los equipos de mejora propone que sus participantes procedan de distintos niveles jerárquicos. De esta forma se asegura que la visión sobre el problema a solucionar sea más plural, pues se cree que la perspectiva de un empleado de “ventanilla”, en contacto continuo con los usuarios del servicio, no será la misma que la de un cuadro directivo medio o la de un alto directivo. Todas estas visiones ayudan a definir el problema de una manera más completa; de otra forma, se corre el riesgo de que domine una perspectiva demasiado interesada del asunto o demasiado miope.

El autor de este texto se enfrentó a diferentes perspectivas sobre un problema determinado al moderar un grupo de mejora con personas de distintos departamentos y diferentes niveles jerárquicos. En el transcurso de las sesiones se comprobó cómo la visión del problema, tan diferente al principio, comenzaba a converger. Al principio todos veían que la causa de los males del proceso se encontraba en los jefes o en otros departamentos. Cuando el grupo comenzó a estudiar el problema de forma sistemática, se apreció que las causas dependían de varios departamentos (incluso del propio) y la visión de quienes tramitaban los expedientes (nivel más bajo en la jerarquía) debía ser complementada con la visión de quienes organizaban el trabajo de los tramitadores de expedientes (mandos intermedios).

El número de integrantes de un equipo de mejora no es una cuestión baladí. Parece que la mayoría de las metodologías desarrolladas apuntan a que el número ideal de miembros oscile entre 6 y 10. Estas cifras permiten la combinación de varias dimensiones de una forma más adecuada: representantes de departamentos involucrados en el proceso,

distintos niveles jerárquicos, alguien del departamento económico o jurídico o de recursos humanos en caso de que el proceso requiera de estas unidades generalistas y algún usuario o cliente del proceso (siempre que ellos se presten a ofrecer su tiempo para esta tarea). Si no se puede incluir a usuarios o clientes del proceso en el equipo de mejora, debería articularse algún medio de preguntarles su opinión sobre el problema que se pretende mejorar.

En algunas organizaciones se forman equipos de tres personas. Éste fue el caso de algunos equipos de mejora en el Ayuntamiento de Esplugues. Este número es demasiado pequeño y puede verse afectado por el hecho de que siempre falte alguien a las reuniones, por lo que en el momento en que sólo se reúnan dos, el trabajo en equipo comienza a dejar de tener sentido. Además, en estos números tan pequeños no siempre se encuentra la pluridimensionalidad tan enriquecedora para el trabajo requerido.

En el lenguaje técnico de los equipos de mejora y de los procesos existe una figura que es el propietario del proceso. El propietario es el cargo directivo de la organización del que depende el éxito de todo el proceso desde que se inicia hasta que se acaba. En otras palabras, el propietario es el directivo de mayor nivel más involucrado en cada proceso, para asegurar la autoridad necesaria para hacer los cambios. El propietario del proceso tiene una importancia crucial en el éxito de la actividad del equipo de mejora, pues él debería ayudar a definir el problema y a validar todas las decisiones que se vayan adoptando en el grupo. Una pregunta que siempre se plantea es la siguiente: ¿debería estar el propietario del proceso trabajando directamente en el equipo de mejora?

Cuando esta pregunta se plantea en las clases de gestión pública con directivos, algunos sugieren incluir al propietario del proceso en el equipo de mejora para que participe directamente en sus sesiones y se entere de primera mano de las dificultades y los problemas que se quieren resolver del proceso. Esto es desaconsejable básicamente por dos razones. Por un lado, el propietario del proceso, por su ubicación en el organigrama, es una persona que difícilmente tendrá el tiempo para atender a todas las reuniones del grupo de mejora y no podrá involucrarse en el trabajo cotidiano que el equipo requiere. Por otro lado, el propietario del proceso (y en su caso el consejo de administración o de dirección en el que participe) tendrán la última decisión sobre la alternativa a implantar, por ello, si el propietario del proceso se encuentra en el día a día del grupo, tenderá a influir a sus componentes en una dirección determinada, hacia una decisión que ya tenga pensada. De esta forma, estando presente en las reuniones, es difícil que los empleados puedan desarrollar un mínimo de “creatividad” en otra dirección. Véanse las palabras de participante en un equipo de mejora:

... yo creo que se impuso un poco la jerarquía del propio servicio en el equipo [...] Los de los otros servicios iban un poco a la defensiva y dentro del propio grupo de trabajo se reproducía la jerarquía del servicio. Estaba la jefa. Con lo que la jefa era la que controlaba un poco el grupo de trabajo, y la verdad es que dejó de ser un poco

participativo, para quedarse un poco más jerarquizado, incluso ya la jefa, en el momento que empezaban las reuniones: “a ver quién va a llevar esto, quién va a hacer el acta” [...] “bueno, pues si lo dice la jefa, pues, en fin, vamos a callarnos...”.

El equipo de mejora no se verá libre del intento de influencia ejercido por el propietario del proceso, incluso aunque se encuentre fuera del equipo. En las interacciones con el propietario se desarrolla la “negociación” de lo que el propietario quiere, las ideas que tiene, lo que ha visto en otras organizaciones y las propuestas que el grupo realiza. Es irreal pedir que el propietario no piense o no opine. Sí se puede pedir que el grupo escuche, analice y contraste las alternativas del propietario con las que está buscando por su cuenta.

Un ejemplo similar al descrito en el párrafo anterior fue vivido por el autor de este documento. En aquel grupo de mejora, el gerente de la organización (el propietario) no participaba directamente en las reuniones del grupo, pero era beneficiario directo de su trabajo. El problema que debía solucionar el grupo se resume a continuación. El gerente firmaba al año unos 16.000 documentos de pago. Esta cantidad tan grande de documentos suponía que el gerente difícilmente podía controlar de forma adecuada cómo se gastaba el dinero. En la mayoría de los casos, el gerente rubricaba con su firma lo ya firmado por los responsables de las unidades de gasto, quienes se encargaban de controlar la legalidad y la eficacia de lo gastado. El problema, en realidad, era de naturaleza doble. Por una parte, se debía decidir si era conveniente descentralizar el gasto y la responsabilidad en las unidades de línea sin necesidad de recurrir a la firma del gerente. Este problema requería una solución de más largo plazo. Por otra parte, el gerente quería una solución provisional, es decir, que no tuviera que estampar entre 200 y 300 veces diarias su firma en distintos documentos para poder dedicar ese tiempo a otras actividades. Para este segundo problema se estableció el grupo de mejora.

El gerente, cada vez que veía a algún miembro del grupo de mejora, aprovechaba la oportunidad para insinuar que un programa informático y su firma escaneada solucionarían el problema. En realidad, para adoptar esa medida no hubiera sido necesario convocar al equipo de mejora. Gracias a que no se encontraba implicado directamente en el equipo de mejora, sus miembros exploraron otra solución distinta, satisfactoria para el gerente y que además ahorró a la organización 30.000 euros de 1999 en la adquisición del material informático necesario para implantar la sugerencia del gerente. Con los medios informáticos existentes en la organización, cada día se imprimía un listado en contabilidad con todos los documentos que ese día debía firmar el gerente. Sólo se necesitaba estampar la firma una vez en el listado y su validez se extendía a todos los documentos incluidos en él. La opción de revisar los expedientes individuales se mantenía, pues éstos acompañaban al listado de la firma.

Por tanto, el ejemplo anterior avala la idea de que es conveniente que el propietario del proceso se encuentre fuera del equipo de mejora, aunque debe estar continuamente informado por parte del facilitador/responsable del grupo. El propietario del proceso

expondrá sus puntos de vista acerca de qué diagnóstico y qué soluciones está buscando el equipo de mejora, pues tiene que apoyarlo en última instancia. De hecho, en el ejemplo expuesto anteriormente, el gerente modificó ligeramente la redacción de la diligencia de firma para precisar la validez del documento. El resultado del proceso de negociación fue que la solución del equipo se implantó con las ligeras modificaciones del documento propuestas por el gerente.

La contraparte del propietario del proceso es el responsable del grupo, quien actúa de enlace con el equipo de mejora. De manera continua, el responsable del grupo informa al propietario del proceso sobre cómo se va diagnosticando el problema y qué tipo de soluciones está sugiriendo el grupo. El propietario del proceso debería reaccionar ante cómo se está analizando el problema y cómo se intenta solucionar ofreciendo sus preferencias y alterativas. Este proceso de negociación, complejo y arduo, garantiza que el grupo no dé pasos en falso, que no explore alternativas no apoyadas posteriormente por la dirección. El responsable del grupo, por tanto, desempeña un papel crucial en el proceso negociador de las soluciones y en la búsqueda de apoyo de quienes deciden en última instancia.

Finalmente, el éxito del funcionamiento del equipo de mejora depende considerablemente de la labor desarrollada por el facilitador o moderador y por el responsable del grupo. Las funciones del facilitador consisten en ayudar al grupo a diagnosticar los problemas, moderar las intervenciones, evitar que alguien monopolice las sesiones, asesorar en cómo emplear las distintas técnicas de diagnóstico y solución de problemas.

En algunas metodologías se recomienda que el facilitador sea una persona externa al proceso crítico que trabaja el equipo. El facilitador puede provenir de una empresa consultora o de otro departamento, a veces de un departamento generalista, como es el de calidad.

En algunos programas de gestión de calidad se mantiene un grupo de facilitadores mediante el intercambio entre equipos de mejora: por cada facilitador empleado por un departamento, debe donar otro facilitador para otros procesos. A veces, la figura del facilitador coincide con la figura del responsable del grupo, y actuando como moderador del grupo y como enlace con los directivos de la organización. Finalmente, en otras organizaciones, el facilitador, como conocedor de las técnicas que deben utilizarse, sólo acude a instancias del grupo, cuando se encuentra atascado. Esto presupone que los miembros del grupo tienen ya una formación adecuada y el responsable se encarga de moderarlos. Cuando el facilitador acude en caso de necesidad, es usual que pertenezca al departamento generalista encargado de hacer el seguimiento de la estrategia de calidad de la organización y de los equipos de mejora. En los ejemplos mostrados en dos de los documentos de trabajo de esta colección sobre el análisis de procesos y la autoevaluación mediante el CAF (Common Assessment Framework), las figuras de facilitador y responsable del equipo de mejora son desempeñadas por la misma persona.

La elección del facilitador debe sopesarse cuidadosamente. La mayoría de las organizaciones prefieren recurrir al propio personal, a pesar de que no encuentren en principio personas que tengan las características que un facilitador requiere. Para ello se debe contemplar un programa de formación específico sobre las funciones de facilitación. Si se recurre al facilitador externo, procedente de una empresa consultora, esto puede tener las ventajas de conseguir a alguien formado en las técnicas que deben ser aplicadas, y en cómo debe encaminarse el trabajo del grupo. Sin embargo, esta solución tiene el inconveniente de suponer costes más elevados a la organización.

También hay alternativas en las que se combina la figura del facilitador y del responsable. El facilitador y el responsable pueden ser personas distintas o ambos roles pueden recaer en la misma persona. En este último caso, la cuestión se simplifica y hace más fácil el trabajo del grupo. En cualquier caso, la formación que requiere tanto el facilitador como el responsable es de enorme importancia.

4. La formación

La formación de los miembros del equipo de mejora es un elemento clave de su éxito. En el proceso de formación deben tenerse en cuenta los siguientes aspectos: los contenidos teóricos, quiénes serán formados y cómo deben abordarse los casos prácticos y los ejemplos que ilustran la teoría.

La formación está destinada principalmente a mostrar a los miembros del equipo las técnicas para diagnosticar los problemas y generar alternativas de solución. En la tabla se ofrece de manera ilustrativa las técnicas que se suelen enseñar en esta formación.

Tabla 1. Herramientas para el trabajo en equipo y para el análisis de procesos

Características fundamentales del trabajo en equipo y de los equipos de mejora	
Recogida de datos	<ul style="list-style-type: none"> Hoja de datos Representaciones gráficas Elaboración de cuestionarios y guías de entrevistas
Generación de ideas	<ul style="list-style-type: none"> Diagrama de afinidad Técnica de grupo nominal Tormenta de ideas Diagrama de relaciones
Diseño y análisis de procesos	<ul style="list-style-type: none"> Diagrama de flujo de procesos Diagrama de relaciones AMFE (Análisis Modal de Fallos y Efectos de la Criticidad)
Análisis de problemas y toma de decisiones	<ul style="list-style-type: none"> Diagrama causa-efecto (Ishikawa) Diagrama de dispersión Diagrama de Pareto Matrices de priorización

En el caso de los facilitadores, la formación debe ayudarles a gestionar reuniones, conocer aún con más detalle las técnicas indicadas en la tabla y a encaminar a los miembros del equipo hacia la consecución de objetivos. La formación en técnicas específica para facilitadores se puede diferenciar en función de cuántos grupos de mejora se implanten al mismo tiempo en una organización. En el caso de que sólo se esté pensando en dos o tres grupos, la misma formación se puede dar para todos los asistentes, independientemente de quién desempeñe después el papel de facilitador. Si el número de grupos supera los 10, entonces sería conveniente diseñar un curso específico para facilitadores.

La formación en técnicas de gestión debería estar acompañada de la resolución de casos prácticos. Al respecto, las organizaciones manejan dos tipos de estrategias. En algunos casos, se pide a la empresa u organización encargada de la formación que desarrolle uno o varios casos prácticos ajenos o similares a los que se gestionan en la organización para que los empleados receptores de formación puedan practicar y discutir el uso de las técnicas. En otros casos, la formación se ha impartido utilizando como ejemplos los problemas que los equipos de mejora deben estudiar en la realidad. Esta última opción puede ser útil siempre que se adopten algunas precauciones. La principal precaución es distanciar la formación teórica y la práctica para que los equipos de mejora hayan tenido tiempo de aclararse y saber exactamente qué están buscando. En caso de que la formación se quiera realizar empleando los casos de la organización, se debería programar la actividad formativa a lo largo de un periodo prolongado de tiempo (6 meses si sólo alcanza hasta el plan de acción; un año o año y medio cuando se incluya la implantación de las acciones de mejora). De esta forma, cada fase (véase más adelante) del equipo de mejora puede estar acompañada de forma didáctica por los formadores. Los equipos de mejora podrían reunirse entonces con los formadores y discutir conjuntamente qué resultados se están obteniendo y cómo se están aplicando las técnicas.

Al vincular la formación a los problemas de la organización en las etapas iniciales de los equipos de mejora, en el Ayuntamiento se detectaron resultados parcialmente insatisfactorios: unos equipos tenían que enfrentarse a verdaderos problemas y otros sólo debían vérselas con “problemillas”. Así se manifestaba un participante, cuyos ejercicios prácticos consistían en solucionar problemas de poca envergadura y con escasa repercusión en el trabajo cotidiano de la unidad:

... el trabajo en los equipos de mejora estaba relacionado con la formación, y supongo que había la necesidad casi compulsiva de formar a trabajadores en los temas de calidad..., pues supongo que habría equipos de mejora que tratarían realmente problemas, y otros, como fue mi caso, que trataríamos, o que tratamos, problemillas, ¿no?... pero, realmente, el problemilla fue la excusa para adquirir la metodología suficiente como para poder trabajar; por lo tanto, supongo que habrá habido mejoras de servicio; en mi caso, no.

Los directivos de la organización se dieron cuenta de que la formación no podía vincularse de forma directa al día a día de la organización, al menos tal como se estaba haciendo, por lo que a partir de esos momentos se decidió dar una formación con casos prácticos ficticios. Este cambio pareció tener consecuencias positivas. Así se manifestaba un participante de un equipo de mejora:

Ahora se hacen prácticas con problemas ficticios, y esto está muy bien... y después el que ya sabe, va al consultor y le pregunta sobre su problema real... Lo que tocó a otros de resolver "problemillas" fue un poquito precipitado.

Los miembros del grupo se reúnen en el lugar de trabajo y en horario laboral según la teoría de los equipos de mejora. Dado que los miembros del equipo de mejora "trabajan" para conseguir los objetivos de la organización de forma más óptima, es lógico que las actividades se desarrollen en la propia organización y en el horario laboral. A esto se añade, a veces, la necesidad de hacer tareas extras en casa. En el Ayuntamiento de Esplugues, las reuniones de los equipos de mejora entre 1994-1999 se programaron fuera del horario laboral. Por tanto, no sería extraño que la actividad del equipo de mejora no sea lo más deseado por los empleados de base en el largo plazo. Puntualmente, estarían dispuestos a realizar tareas extras, pero de forma permanente es difícil que aprueben esta política. Véanse las opiniones de los empleados del Ayuntamiento que se exponen más adelante.

5. Las reuniones

El buen funcionamiento de las reuniones del equipo de mejora constituye uno de los elementos centrales de la implantación adecuada de esta herramienta. En la metodología se expone que cada reunión debe ser preparada con antelación de forma minuciosa. En muchas ocasiones, ello requiere que el facilitador/responsable del grupo acuerde con el propietario del proceso los asuntos a tratar en la reunión. Normalmente se aconseja que las reuniones se celebren con una periodicidad de 1 o 2 semanas, para no perder el ritmo de trabajo del equipo de mejora, que éstas no duren más de 2 horas y que comiencen y finalicen puntualmente. Con la duración acotada se pretende no "cansar" a los participantes con tanta reunión y no apartarles durante mucho tiempo de sus asuntos cotidianos, dado que éstos no van a desaparecer de encima de la mesa cuando estén en el equipo de mejora. Se espera que al cabo de unas 10 o 12 reuniones como máximo se esté en condiciones de presentar un plan de acción, es decir, entre 3 y 6 meses en función de si las reuniones son semanales o bisemanales. Muchos grupos son capaces de presentar planes de acción a la sexta o séptima reunión.

Es conveniente dejar constancia de cada reunión en un acta, que debería ser leída, negociada y aceptada en su caso, por el propietario del proceso. Para no burocratizar demasiado el proceso, el acta no debería tener más de dos páginas como máximo.

En el acta se suele dejar constancia de la fecha de celebración, los participantes, las conclusiones y acuerdos alcanzados y un cronograma de quién hace qué y cuándo. En la misma acta, se cita a los miembros del equipo para la próxima reunión. El acta se envía a todos los participantes y al propietario del proceso así como a los responsables de las unidades en las que se desarrollarían las mejoras propuestas por el grupo. En el recuadro 1 se expone un ejemplo de acta de un grupo de mejora. El equipo tenía como objetivo la simplificación y acortamiento de los plazos de la matriculación en la UNED (Universidad Nacional de Educación a Distancia). En el acta que se adjunta se resume brevemente qué se acordó y quién debe hacer qué para cuándo.

Recuadro 1. Acta de la reunión. Grupo de Mejora “Revisión matrículas”

Asistencia a la reunión
Fase: Diagnóstico
Fecha: 28-4-2000

José Luis *	<input type="checkbox"/>	Salvador	<input checked="" type="checkbox"/>	José	<input checked="" type="checkbox"/>
Carmen (i)	<input checked="" type="checkbox"/>	Aurelio	<input checked="" type="checkbox"/>	Mª José	<input checked="" type="checkbox"/>
Carmen (ii)	<input checked="" type="checkbox"/>	Eduardo	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>
Bernardo	<input checked="" type="checkbox"/>	Mª Fe	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>

*Se han borrado los apellidos para la publicación en este documento

Nº Conclusiones y acuerdos:

- 1º Definir el problema que se quiere resolver analizando su dimensión e implicaciones.
- 2º Se debe proporcionar datos de matriculaciones.
- 3º Localización del problema: el problema que se quiere resolver está dentro de lo que denominamos: Proceso de Gestión de alumnos en general.
- 4º Se procedió a la enumeración de procesos en relación con la gestión de alumnos, son los siguientes: Certificados, Revisión de matrículas, Convalidaciones (1. Por traslado; 2. Por otros estudios), Información general al alumno, Traslados de expediente, Gestión de calificaciones, Formalización y recepción de matrículas, Devolución de importes, Gestión de pagos, Expedición de títulos, Informes sobre recursos, Expedientes disciplinarios, Modificaciones de asignaturas, Gestión de expedientes, Admisiones, Becas, Gestión del tercer ciclo.
- 5º Dada la imposibilidad de abordar todos estos procesos en su totalidad se acordó elegir los cuatro más significativos de la relación anterior. Sobre ellos había que buscar información e indicadores. Son los siguientes:
 - Formalización y recepción de matrículas.
 - Revisión de matrículas.
 - Gestión de calificaciones.
 - Convalidaciones (1. Por traslado; 2. Por otros estudios).
- 6º Con el fin de cuantificar y medir cada proceso es necesario diagramar dichos procesos, rescatando procedimientos ya existentes y los datos estadísticos que existan sobre cada proceso.

7º Se acordó remitir copia de lo tratado al gerente.

8º Se acordó igualmente la necesidad de comunicar al colectivo afectado por el objeto del análisis a efectos de informar y pedir la colaboración necesaria a dicho colectivo, ya que los resultados de este análisis les pueden afectar sustancialmente. Se recomendó a los integrantes del grupo qué medio y forma de comunicación se puede utilizar.

¿Quién hace qué, cuándo?

Responsable	Tarea	Fecha
Aurelio y Carmen (i)	Tarea 1, 6 y 7	24-05-00
Carmen (ii) y Mº José	Tarea 2	24-05-00
José Carrero y Bernardo	Tarea 3	24-05-00
Eduardo y Mº Fe	Tarea 5	24-05-00
Gerente y todos	Tarea 8	28-4/24-5

Fecha, hora y lugar de la próxima reunión:

Miércoles, día 24 de mayo; de 13,00 horas a 14,30; lugar: Despacho 5.19

6. Las fases del equipo de mejora

Las fases del equipo de mejora son muy similares para las distintas metodologías. En primer lugar se plantea un problema, cuya formulación suele proceder del gerente, del comité directivo o del propietario del proceso. A veces, el problema surge del propio equipo de mejora o de los directivos de los servicios. Esta fase es de enorme importancia pues determinará todo el procedimiento posterior. Por ello, independientemente de quién formule el problema en primera instancia, el propietario del proceso y aquellos que deben participar en la decisión para atajar el problema deben estar informados y de acuerdo en cómo se ha delimitado el problema. Cualquier avance en fases posteriores que obvие este acuerdo puede conducir al fracaso del equipo de mejora. Sería iluso creer que existe un método científico y racional que permite hallar la mejor solución a los problemas planteados en una organización. La definición de los problemas y sus soluciones son el resultado de un proceso de negociación, de un proceso político. Es un proceso político porque diversos intereses afectados conciben los problemas y las soluciones de manera diferente y las soluciones pueden afectar a las relaciones de poder en la organización. Por tanto, quien implante equipos de mejora en su organización debe ser consciente de que tan importante es conocer las técnicas de análisis de datos como saber negociar la definición de problemas y soluciones. Se puede leer más sobre este tema en Parrado, 2005 (capítulo 1) y en Stone, 2000.

Adicionalmente, el propietario del proceso debería haber informado de la iniciativa del equipo de mejora al resto de los miembros de los departamentos que están afectados por el problema que analiza el equipo. Este proceso de comunicación con los cuadros directivos que no forman parte del equipo debe ser continuo, pues ellos son quienes van a impulsar las mejoras que salgan del equipo en última instancia. Si esta comunicación

entre los resultados del equipo y el resto de los involucrados no se hace desde el principio, se corre el peligro de que los cuadros medios no se involucren y hagan fracasar las iniciativas de mejora. En una entrevista, un cuadro medio, refiriéndose a un equipo de mejora cuya solución estaba vinculada a su trabajo cotidiano manifestaba lo siguiente:

... al principio, cuando se formó el equipo de mejora, los jefes no nos comunicaron nada. De vez en cuando alguien que estaba trabajando conmigo me pedía cierto tipo de información y aunque él me contaba más o menos qué estaban haciendo, yo me preguntaba qué estarían tramando..., cuando se hizo una presentación de los resultados del equipo, me di cuenta que beneficiaba nuestro trabajo, pero creo que nos tenían que haber informado antes...

Estos problemas de incomunicación abundan en las organizaciones. Por ello, es conveniente que la información entre todos los involucrados fluya desde el primer momento de creación de los equipos de mejora.

Posteriormente, se emplean las técnicas de recogida de datos. Se aportan estadísticas, se hacen encuestas a usuarios, se entrevista a personas que están vinculadas con el problema a resolver y se acumula toda la información relacionada con el problema. Ante las ramificaciones del problema se emplean diversas técnicas para dar prioridad a las causas más importantes. Es muy posible que después de haber recopilado la información pertinente se redefina el problema, incidiendo en aquellos aspectos que los datos y las encuestas ponen de relieve. Los resultados de este proceso deben ser comunicados y acordados de nuevo con el propietario del proceso.

Una vez identificadas las causas del problema, se listan soluciones posibles, se discuten y se jerarquizan empleando las técnicas adecuadas. En la fase de búsqueda de soluciones se intenta centrarlas en tres o cuatro dimensiones del problema: reducir el número de errores, reducir el tiempo que dura un proceso, mejorar la atención del usuario... Se intenta priorizar aquellas soluciones que satisfagan las inquietudes de los usuarios teniendo en cuenta los recursos limitados de la organización y siendo realistas acerca de cómo se verán afectados los intereses de la organización por la solución a implantar.

En algunas metodologías, una vez que se ha acabado la fase anterior, se hace un ejercicio de *benchmarking* o de *emulación de los mejores*, es decir, se identifica una organización que haya solucionado adecuadamente el problema (a ser posible la mejor organización en el ámbito) y se visita siguiendo un plan detallado para ver cómo se ha solucionado el problema. Los bancos de buenas prácticas suelen ser buenos lugares para buscar soluciones a los problemas de una organización². De lo extraído en la visita y de

2. Por ejemplo, el banco de buenas prácticas de la Fundación Carles Pi i Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales <http://www.diba.es/bbp/es/default.htm> (página visitada el 9 de enero de 2007).

las alternativas identificadas previamente por el grupo se selecciona la solución que se propondrá al comité directivo. En algunas metodologías se propone hacer el *benchmarking* antes de que el grupo busque por sí mismo las soluciones. Esta estrategia no es aconsejable por dos razones. En primer lugar, puede excluir la posibilidad de que el grupo idee alguna forma de superar el problema por sus propios medios. En segundo lugar, dado que el grupo no se ha esforzado en buscar las soluciones que se adapten a su organización, aprovechan menos la visita a la organización que va a ser emulada, pues no formulará las preguntas que el grupo ya se preguntó cuando buscó sus propias soluciones y no comprenderá de la misma forma qué consecuencias tienen las soluciones adoptadas por la organización emulada.

A partir del ejercicio de generación de soluciones se elabora un plan de acción. Para este plan de acción es usual que la organización ponga límites presupuestarios. Estos límites pueden ser de muchos tipos. En algunos casos, la organización ha decidido que cualquier cambio propuesto no debe implicar ningún aumento en presupuesto; en otros casos propone un límite de una cantidad x para determinados grupos de alta prioridad o simplemente dice que no se puede aumentar el número de personas contratadas. El plan de acción, por tanto, deberá tener en cuenta estas restricciones y además de proponer las mejoras, debe sugerir un calendario de actuación, una previsión de cuántos recursos humanos, presupuestarios y materiales serán necesarios y cómo se va a evaluar que las mejoras se han conseguido, es decir, que los resultados del plan de acción mejoran la gestión del proceso, por ejemplo, reduciendo el número de días de tramitación del expediente.

Posteriormente, el plan de acción debe implantarse. En algunas organizaciones, se deja que los cuadros medios y superiores afectados por el problema implanten y hagan el seguimiento de cómo funciona la solución. Esto suele acarrear problemas, tal como se detallará más adelante. En otras organizaciones, lo menos usual pero lo más óptimo, los equipos de mejora demuestran haber conseguido resultados una vez que se ha implantado el plan de mejora resultante de la actividad del grupo. Aunque el plan de acción sea implantado por los trabajadores y cuadros directivos de línea, el equipo de mejora hace un seguimiento de cómo están funcionando las acciones propuestas. De esta forma, el equipo se responsabiliza de su plan de acción. El hecho de que el equipo de mejora continúe hasta su implantación o se quede simplemente en la formulación del plan de acción condiciona la duración del trabajo: en el primer caso se puede tardar típicamente unos 18 meses, mientras que en el segundo caso se viene a emplear entre 6 y 8 meses.

La implantación de los grupos de mejora en dos organizaciones

Una vez que se han expuesto las características principales que tienen los equipos de mejora, en este apartado se resumirá las iniciativas seguidas por el Ayuntamiento de Esplugues y la Universidad Carlos III de Madrid para implantar los equipos de mejora y cómo han adaptado las recomendaciones de la teoría al entorno organizativo propio.

1. ¿Por qué han sido elegidas estas dos organizaciones?

El Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat y la Universidad Carlos III de Madrid se caracterizan por orientar la organización hacia resultados, emplear una estructura gerencial, haber implantado un sistema de calidad de forma consistente, haberse autoevaluado general o parcialmente, haber trabajado con grupos de mejora durante más de cuatro años (entre 1994-1999) y haber sido distinguidas con premios regionales, nacionales o internacionales a la excelencia organizativa. Después del estudio se pudo comprobar que la percepción de los empleados del Ayuntamiento sobre los equipos de mejora era más satisfactoria en general que la de los trabajadores (del sector de los servicios administrativos, no del ámbito docente) de la Universidad. No obstante, ambas experiencias se valoran de forma muy positiva y son altamente relevantes para aquellas organizaciones que quieran implantar equipos de mejora. A la fecha de redacción de este documento, el Ayuntamiento sigue trabajando con equipos de mejora y ha ampliado el elenco de grupos de trabajo al de proyectos (Giner 2005) y de cambios (Giner 2005a).

Varias similitudes entre las dos organizaciones, a pesar de dedicarse a actividades muy distintas, apoyaban la comparación: véase el detalle en la tabla 2. En primer lugar, estas organizaciones habían implantado un sistema de gestión de la calidad para toda la organización, y no sólo para unos servicios o unidades determinadas. En segundo lugar, en ambas organizaciones se había trabajado con equipos de mejora por un periodo de 4 o 5 años cuando se realizó la investigación. Esto permitió analizar su evolución así como los resultados obtenidos. En tercer lugar, las estructuras directivas de ambas organizaciones eran muy similares, pues había una dirección política y otra gerencial claramente

diferenciadas. En el Ayuntamiento, el órgano político estaba formado por la junta de gobierno que reunía al alcalde, tenientes de alcalde y concejales. Al frente de los departamentos había un gerente y dos vicerregentes. El gerente era el interlocutor del órgano político en los temas vinculados a la prestación de los servicios y la implantación de las políticas. El gerente de la Universidad tenía como contraparte al órgano político conformado por el rector y los vicerrectores. Finalmente, ambas organizaciones se habían distinguido por haber recibido premios a la excelencia organizativa.

Tabla 2. Marco para la comparación (Universidad y Ayuntamiento)

	Universidad	Ayuntamiento
Dirección política	El mismo rector (1989-2006)	El mismo partido político (1982-2006)
Estructura gerencial y gerente	La misma desde 1989-2006	La misma desde 1991-2006
Recursos humanos (1999)	321 empleados de personal de administración y servicios (no se incluye el personal docente)	273 empleados
- Funcionarios	197 (61,4 por ciento)	191 (70 por ciento)
- Laborales	124 (38,6 por ciento)	82 (30 por ciento)
Usuarios (1999)	13.342 estudiantes	46.000 ciudadanos
Plan de Calidad	1994-2000	1994-2000
Premios de Calidad	Dos premios de carácter autonómico (regional)	Dos premios nacionales, uno de gran prestigio. Dos premios y distinciones internacionales muy prestigiosas
Equipos de Mejora (1994-1999)	21	31

Además, de la tabla 2 se desprende que ambas organizaciones son modestas en cuanto al número de empleados y han gozado de cierta estabilidad tanto en el ámbito político (la misma dirección política en al menos los 12 años previos al desarrollo de la investigación en 2001) como en el directivo (una estructura gerencial con las mismas personas al frente de ellas en los 10 años anteriores a 2001).

2. Implantación de los grupos: diferencias y similitudes entre ambas organizaciones

A continuación se exponen los hitos por los que han pasado ambas organizaciones antes de implantar los grupos de mejora y, posteriormente, se da cuenta de la estrategia específica de equipos de mejora.

2.1. Los equipos de mejora en el marco de una estrategia más amplia

Ambas organizaciones comparten una característica fundamental, lo que Ramió (1999a) denomina estructura gerencial unitaria, es decir, una estructura técnico-administrativa bajo la dirección de un gerente. En la Universidad fue adoptado este modelo *ex novo*

desde que se creó en 1989. En cambio, en el Ayuntamiento la implantación de este modelo tuvo que vencer entre 1989 y 1992 una inercia de la organización administrativa de los municipios en los que, tradicionalmente, las figuras técnico-profesionales dominantes han sido los funcionarios habilitados nacionales como el secretario, el tesorero y el interventor.

Según Ramió (1999a), la figura del gerente nace de la necesidad de dotar de una dirección profesional a la organización municipal, basada más en los conceptos de eficacia y eficiencia que exclusivamente en los conceptos de legalidad que impregnan la actividad tradicional de los habilitados nacionales. De esta forma, el gerente participa en la definición y, fundamentalmente, en la implantación de las políticas locales y en la prestación de los servicios municipales. Un argumento adicional que apoya la introducción de la figura del gerente tiene cabida tanto en el ámbito municipal como en el universitario, dado que en ambos existe la división entre las tareas políticas (cargos electos, alcalde y rector; y junta de gobierno) y las tareas gerenciales o administrativas (estructura administrativa de la organización). Con una diferenciación más nítida de las competencias de cada grupo se puede liberar tiempo de gestión de los *políticos* para que se dediquen a pensar más en las cuestiones programáticas y estratégicas. No en vano, con la introducción de esta estructura gerencial, en ambas organizaciones se han elaborado planes estratégicos (de ciudad y de la Universidad) y planes de mandato (PAM, o planes de acción municipal). Junto a la elaboración de los planes estratégicos debe tenerse en cuenta el hecho de que en ambas organizaciones se empezó a planificar, trabajar por objetivos y vincular los objetivos al presupuesto. En definitiva, ambas organizaciones comenzaron a orientarse por los resultados y no por los recursos o los procesos en unos momentos en los que esta orientación era una rareza en el panorama del sector público español. El trabajo por objetivos es una base fundamental para introducir sistemas de calidad y para poder implantar equipos de mejora. Una organización que no esté acostumbrada a marcarse objetivos difícilmente podría pedir objetivos a los equipos de mejora, especialmente cuando los propios directivos de la organización tienen que “negociar” o “dirigir” el trabajo de los equipos. No obstante, pueden existir ocasiones aisladas que propicien la introducción de un equipo de mejora bajo la tutela de un área que funciona por objetivos.

Una vez implantada la estructura gerencial, se detalla a continuación la evolución organizativa del Ayuntamiento. En 1994 se introdujo un sistema de incentivos económicos. Entre 1993 y 1995 se iniciaron las primeras experiencias de calidad con la implantación de un programa de mejora continua de la productividad y de la calidad de los servicios. También se elaboró el primer plan estratégico de la ciudad por un periodo de 10 años. Entre 1996 y 1999, el Ayuntamiento adoptó el modelo europeo de EFQM (European Foundation Quality Management), que ha ayudado durante varios años a la organización a diagnosticar sus debilidades y a emprender un proceso de aprendizaje hacia la excelencia organizativa. Adicionalmente, en este periodo iniciaron el proyecto DIANA, consistente en potenciar la mejora y la gestión del Ayuntamiento a partir de los procesos

multidepartamentales (según su terminología). En 1998, el Ayuntamiento obtuvo la mención especial del jurado de la EFQM y continuó con las autoevaluaciones según este modelo. En 2000 emplearon el modelo del Premio Iberoamericano de Gestión de la Calidad para autoevaluarse, con el que ganaron el primer premio de grandes organizaciones del sector público. Adicionalmente han recibido otros premios como el Premio Ciudadanía a la Calidad de los Servicios Públicos y el Premio a las Mejores Prácticas.

En la Universidad también comenzó a trabajarse en sistemas de calidad inmediatamente después de que la cultura de la búsqueda de objetivos y la obtención de resultados se hubiera implantado. En principio, los temas de calidad se aplicaron especialmente al personal de servicios administrativos, y no a los profesores. Posteriormente, los temas de calidad también se trasladaron al profesorado gracias a dos circunstancias. En el vicerrectorado había profesores del área de estudios empresariales trabajando en temas de calidad y en el sistema universitario español se estaba implantando un sistema de evaluación de calidad de las titulaciones. Aunque todas las titulaciones no se han sometido de la misma forma y con el mismo rigor al proceso de gestión de la calidad, esta cultura se extendía de forma paulatina en la organización. Claramente, los servicios administrativos han avanzado mucho más en la gestión de la calidad e incluso han recibido premios a la gestión, como el Premio a la excelencia y calidad del servicio público en la Administración de la Comunidad de Madrid en su tercera edición en el año 2000. Entre 1994 y 1999, periodo elegido para el análisis, se implantaron 21 equipos de mejora que incorporaron 97 participaciones. Este número es ligeramente superior al del Ayuntamiento en términos comparados, dado que cada equipo de mejora en la Universidad tenía de forma típica entre 6 y 9 participantes, mientras que en el Ayuntamiento cada equipo estaba formado por 3 o 5 personas.

Una característica común a ambas organizaciones es que el sistema de gestión de calidad y los equipos de mejora se desarrollaron de forma casi paralela. Mediante los equipos de mejora se podía inculcar de forma fácil y aplicada la cultura de la calidad y la idea de la mejora continua a través de la formación que los miembros del equipo iban a recibir y a través de los proyectos de mejora que cada equipo iba a abordar. Del análisis de las encuestas y de los grupos de discusión se puede comprobar que el objetivo de formar a los participantes de los equipos de mejora se había cumplido ampliamente en ambas organizaciones. Tal como se analizará posteriormente, la consecución de este objetivo hacía que la obtención de resultados de mejora por parte del equipo fuera menos importante al principio para la organización, pero más relevante para los miembros de los equipos.

Otro factor que asimila a ambas organizaciones es que descartaron de forma explícita o implícita trabajar con el modelo ISO 9000 de la primera generación de forma generalizada, aunque no desechaban usarlo puntualmente para determinados servicios. Explícitamente (Giner 2002a), en el Ayuntamiento se pensaba que EFQM, por ejemplo, garantizaba un mayor compromiso de la dirección política y técnica del Ayuntamiento,

totalmente necesario para el cambio cultural que necesitaban. Otras razones adicionales para descartar la aplicación generalizada de las normas ISO 9000 aducidas por la gerencia son las siguientes: a) La certificación supone el cumplimiento de unos estándares internacionales, pero no significa necesariamente que se satisfagan las necesidades y expectativas de los ciudadanos. b) Las organizaciones, una vez conseguido el cumplimiento de los estándares, no se preocupan de mejorar. Triunfa la filosofía del aseguramiento de la calidad frente a la mejora continua, base del modelo EFQM. c) Las organizaciones temen la carga burocrática y de “papeleo” que el cumplimiento de las normas ISO requiere.

En ambas organizaciones, las estrategias de calidad, equipos de mejora, o innovaciones organizativas han sido acompañadas por técnicos de un órgano *staff*, denominado de planificación y calidad, o de innovación de la gestión. La denominación de este órgano ha cambiado en función del peso que las distintas reformas han tenido en la organización.

Las claves del éxito de la implantación de los equipos de mejora habría que encontrarlas en la trayectoria de ambas organizaciones: a) establecimiento de una estructura gerencial que busca una separación clara entre la parte política o programática y estratégica y la parte administrativa; b) implantación de una cultura gerencial orientada hacia los resultados; c) adopción de un sistema de gestión de calidad que primaba la satisfacción de los usuarios; d) la búsqueda continua de la mejora y e) la capacidad de aprender continuamente de las debilidades y fortalezas propias.

2.2. La estrategia específica de los equipos de mejora

De forma resumida se ofrecen las diferencias en la implantación de los equipos de mejora entre la Universidad y el Ayuntamiento en la tabla 3 teniendo en cuenta las características generales que se han expuesto en el apartado anterior. A continuación se detallará cómo se planteó la estrategia.

Tabla 3. Diferencias en la concepción de los equipos de mejora en ambas organizaciones

Dimensiones	Universidad	Ayuntamiento
Formación	Teórica + práctica general	Teórica + práctica específica
Composición	Grupos de 6 a 8 personas	Grupos de 3 a 4 personas
Definición del problema	Reglas cambiantes según grupos	Reglas claras
Énfasis	Plan de acción	Obtención de resultados e implantación del plan de acción
Facilitador	Siempre participa	A petición del grupo
Horas de trabajo	Jornada laboral	Preferentemente, fuera de jornada
Actividades de animación	Escasas	Múltiples
Estructura de incentivos	Poco desarrollada	Bastante desarrollada
Similitudes	El resto de características mencionadas en los apartados anteriores	

Fuentes: Elaboración propia.

En el Ayuntamiento, en el marco de la mejora continua, se implantaron los primeros equipos de mejora en 1994. Posteriormente, se siguieron empleando los grupos de trabajo mediante una mayor diversificación, tal como se expondrá más adelante. Para este documento se tomó el periodo entre 1994 y 1999, en el que se habían implantado 31 equipos de mejora en los que participaron unas 100 personas. En realidad, son más bien 100 participaciones, pues algunas personas tomaron parte en más de un equipo de mejora. El listado de la tabla 4 muestra los nombres de los equipos de mejora constituidos entre 1994 y 1999 tanto en el Ayuntamiento como en la Universidad. En el primer caso, los equipos se habían otorgado una especie de “nombre de guerra”, que de forma figurada se refería al tipo de problema analizado. Por ejemplo, el equipo de *Alta Tensión* se encargó de hacer un análisis del gasto en electricidad de la organización para fomentar medidas de ahorro. En la Universidad, los equipos de mejora identificaban directamente el problema que intentaban solucionar en su denominación, como por ejemplo el de *Información previa de matrícula*, que intentaba mejorar la información que recibían los alumnos potenciales para descargar de problemas a las oficinas de acceso y de información.

En un balance realizado por el Ayuntamiento en el año 2000, se menciona que habían constituido 37 equipos, de ellos 15 habían obtenido resultados, 13 sin resultados y 9 estaban aún activos. Una primera enseñanza de la implantación de los grupos de mejora es que algunos no consiguen los resultados que se proponían. Ello depende de razones muy diversas: las propuestas ambiciosas del grupo no fueron negociadas con el propietario del proceso, no hubo una comunicación adecuada a los cuadros directivos medios para la implantación de las mejoras, en el proceso de facilitación se eligieron las técnicas menos adecuadas... En fin, la organización debe estar preparada a aceptar que el trabajo de los equipos de mejora no siempre es exitoso, aunque hay formas de procurar que el equipo alcance los resultados necesarios para solucionar los problemas planteados.

En el gráfico 1 se recogen las dos grandes fases por las que en aquella época pasaban los equipos de mejora en el Ayuntamiento. Básicamente, los promotores de los equipos identificaban y definían el problema y enviaban una solicitud al Comité Técnico de Dirección. Este comité está presidido por el gerente y se integra por los directivos de mayor nivel de la organización. Tiene como principal misión la de planificar, coordinar y revisar todas las actuaciones municipales de mayor relevancia así como efectuar propuestas a los órganos de gobierno (Giner 2002). Si se consideraba que era un problema digno de ser tratado por el equipo de mejora, entonces se constituía el equipo y se le asignaba el problema. En el equipo de mejora se refinaba la delimitación del problema a partir de los datos recabados, se identificaban las causas principales del mismo y se presentaba una solución, que debía ser validada por el Comité Técnico de Dirección. Posteriormente, el mismo equipo hacía un seguimiento de la implantación y evaluaba los resultados. Si el problema se eliminaba, se disolvía el equipo; en caso contrario se estudiaba la situación para proponer un nuevo equipo de mejora en su caso.

Tabla 4. Listado de los equipos de mejora en el Ayuntamiento y la Universidad (1994-1999)

Ayuntamiento	Universidad
Alta tensión	Biblioteca
Cat	Convalidaciones
Colombo	Correo electrónico
Contrafam	Difusión de doctorados
Correcaminos	Estadísticas externas
Decretum	Firmas de gastos
Dodotis	Gestión Erasmus Outgoing
El folletín	Incidencias informáticas
El Pregoner	Información acceso
Espluinver	Información previa de matrícula
Esquadra	Mantenimiento
Euro\$	Mantenimiento de aulas docencia
Expq	Mantenimiento de equipos audiovisuales
Fest punt	Organización de seminarios
I.E.I.	Pagos de dietas conferencias
Infopress	Pagos de investigación
Info-sp	Pagos contratos investigación
Just	Proceso de inscripción de actividades en SIJA-2000
Manteniment	Proceso inventario siglo XXI-2000
Pleitos	Reparto de la carga docente
Pluopac	Tablones informativos
Quoplanning	Trabajos de oficina técnica
Rates d'arxiu	
Real cost	
Reserves	
Reticar	
Sherlock Holmes	
Tas-preu	
Tribudom	
UOE	
Urban-verd	

Fuentes: Documento mimeografiado del Ayuntamiento de Esplugues e intranet de la Universidad Carlos III de Madrid en 1999. No existe correspondencia entre los equipos de mejora de ambas organizaciones. En el caso del Ayuntamiento se ha dejado el nombre original en lengua catalana e inglesa.

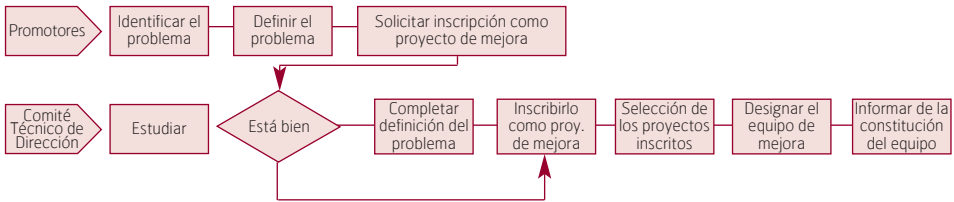
La estrategia de implantación en aquel periodo se ha ido manteniendo posteriormente. Esta estrategia estaba basada en cuatro pilares: una buena formación de los miembros del equipo, orientación del trabajo de los equipos hacia la acción y no sólo hacia las decisiones, presencia continua del departamento de calidad y de la dirección ejerciendo el liderazgo de la iniciativa y animando a los equipos de mejora y, finalmente, establecimiento de una estructura de reconocimientos según los resultados conseguidos.

Las acciones de seguimiento y de animación de los grupos se basaban en la realización de auditorías del funcionamiento de los equipos, propiciando encuentros entre facilitadores

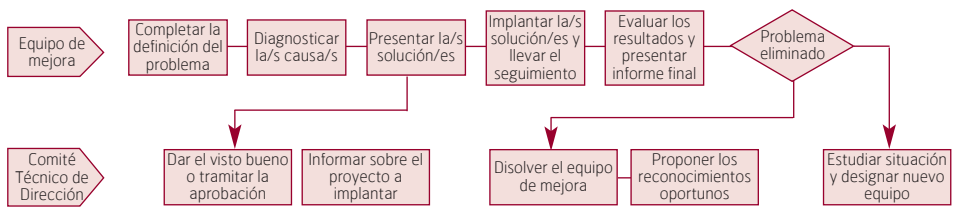
para tratar nuevas formas de abordar el trabajo del equipo y mediante la realización de talleres con los miembros del equipo de mejora.

Ilustración 1. Fases del equipo de mejora

1º Fase: Identificación problema - Designación equipo de mejora



2º Fase: Obtención del Consenso - Presentación informe final



Fuentes: Documento mimeografiado en PowerPoint de la Gerencia del Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat, 27-febrero-2000.

La estructura de reconocimientos del Ayuntamiento se detalla en el recuadro 2. Existe una gradación en función de la consecución de resultados y de la calidad de los mismos. En cambio, en la Universidad, el único reconocimiento existente consistía en la presentación del plan de acción (independientemente de que éste se fuera a implantar o no) ante el gerente y el resto de la comunidad universitaria en un acto público. Se podrá comprobar en el próximo apartado, que los miembros de los equipos de mejora del Ayuntamiento le daban menos importancia a los reconocimientos materiales que al hecho de obtener resultados satisfactorios. En la Universidad tampoco se echaban de menos los reconocimientos materiales; preferían que el trabajo del equipo sirviera verdaderamente para algo.

En el recuadro 3 se presenta la secuencia de las actividades del equipo de mejora *Espluinver* del Ayuntamiento, que estaba formado por tres personas. El problema a resolver se relacionaba con las deficiencias de información en tiempo real sobre el plan financiero. En las distintas fases se combinan las distintas técnicas de análisis de problemas, de identificación de causas y de priorización de soluciones.

Recuadro 2. Reconocimientos del trabajo en los equipos de mejora

Implantación del proyecto de mejora

- Diploma
- Cena / Comida para el equipo
- Día de fiesta a cada componente coincidiendo con su cumpleaños
- Mérito promoción interna

Excelentes

- Diploma entregado por el alcalde en las Jornadas de Comunicación en las que se expondrá el proyecto
- Mérito para la promoción interna

Sin implantación

- Agradecimiento del gerente

Fuente: Presentación en PowerPoint de la Gerencia del Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat, 27-febrero-2000.

Recuadro 3. Actividades desarrolladas por el equipo de mejora Espluinver

El equipo de mejora constaba de tres miembros

A. Situación de partida

- Inexistencia de información, en tiempo real, sobre el plan financiero
- Constitución equipo de mejora para abordar su solución
- Aprobación de la propuesta por el Comité Técnico de Dirección
- Nombramiento componentes del equipo
- Formación del equipo en técnicas de análisis de problemas

B. Trabajos realizados para hallar la solución

- Definición del problema
- Identificación de sus causas ->Diagrama Causa/Efecto
- Priorización de las mismas ->Análisis de Pareto
- Búsqueda de soluciones->Tormenta de ideas
- Selección de la solución óptima->Matriz de Criterios
- Presentación al Comité Técnico de Calidad y aprobación de la propuesta por el Comité Técnico de Dirección

C. Desarrollo de la solución acordada

- Análisis de los procesos -> Diagrama proceso de gestión
- Creación de una base de datos
- Planificación de la implantación de la solución -> Diagrama de Gantt

D. Implantación de la solución acordada

- Reuniones periódicas del equipo
- Definición de indicadores

E. Resultados obtenidos

- Ofrecer a tiempo real información sobre el Plan Financiero Municipal gracias a compartir la base de datos (facilita la toma de decisiones)
- Avance en los trabajos de elaboración de la liquidación del presupuesto
- Simplificación del seguimiento de la gestión de cobro de las transferencias de capital
- Eliminación de costos de "no calidad" sin coste monetario

Fuente: Presentación en PowerPoint de la Gerencia del Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat, 27-febrero-2000.

En el recuadro 4 se ofrece una ficha de seguimiento de los equipos de mejora, elaborada por el departamento de planificación y de calidad de la Universidad. En la ficha se detallan los objetivos marcados, el porcentaje de consecución y los posibles pasos futuros además de tener acceso a los indicadores del proceso mediante la plataforma de la intranet en la que está accesible la ficha.

Recuadro 4. Ficha de seguimiento de los equipos de mejora en la Universidad

Objetivo	GM-19-1999 Uso/mantenimiento equipos audiovisuales
Definición	Mejorar la gestión y dotación de equipos y material audiovisual en las aulas del Campus de Getafe. Puesta en marcha en el año 2000 de propuestas de mejora del grupo de calidad formado en 1999
Encargado	Adrián García (nombre inventado para este documento)
Fecha de inicio	01 de enero de 1999
Fecha de fin	30 de junio de 2000
Presupuesto adicional	No
Fecha último informe	30 de junio de 1999
Porcentaje de consecución	100 por ciento
Informe consecución alcanzada	Aumento y adecuación de la dotación de equipos. Mejora de la visibilidad de los TV y proyectores de diapositivas. Facilitar el uso correcto. Asegurar el buen funcionamiento. Acortar los tiempos de reparación. Homogeneización del proceso de reservas
Informe posible evolución futura	Mejorar de los canales de comunicación entre los servicios de Informática, Mantenimiento y Asuntos Generales

Fuente: Intranet de la Universidad Carlos III de Madrid, febrero, 2000.

No se tiene un detalle de los costes que para las organizaciones supuso la implantación de los equipos de mejora, pues esta información no fue recabada. No obstante, se pueden hacer algunas estimaciones que ayudarían a la planificación del trabajo de estos equipos. Tres tipos de gastos deben tenerse en cuenta fundamentalmente: la empresa consultora (formación y seguimiento, en su caso), el presupuesto destinado a las mejoras de cada equipo y, finalmente, el tiempo dedicado por los trabajadores a los distintos proyectos. Se podría refinar más este apartado, incluyendo los costes de alquiler de lugares de reunión, horas extra si se hubiera pagado el horario extra laboral, y sobre todo, costes (ahorros) que la mejora o la no mejora ha supuesto para la organización. Aunque la estructura contable de las organizaciones no está adaptada aún a esta forma de medir, paulatinamente se están introduciendo métodos para valorar mejor cuánto cuesta lo que se hace.

Aquí se detallan los costes en tiempo del personal de forma figurada. Por término medio, un equipo puede presentar un plan de acción entre 8 y 12 semanas. Si en el equipo se integran 6 personas y se realizan 8 reuniones de 2 horas de duración, en total se precisarían 12 días totales de trabajo en reuniones, más aproximadamente otros 18 días de trabajos extras y de elaboración del plan. Estos 30 días (hasta el plan de acción) repartidos entre 6 personas y unas 12 semanas constituirían los costes aproximados

hasta la formulación del plan. Posteriormente, el seguimiento por un periodo entre 6 y 12 meses implicaría unas 4 reuniones de dos horas (1 día de trabajo) más 2 días de trabajo suplementario. En el equipo de mejora de la UNED, moderado por el autor de este documento, se invirtieron unos 137 días de 10 trabajadores de la Universidad. En estos días también se contabilizaron las horas destinadas a crear la aplicación informática para dar solución al problema (AAVV 2000). Estos días deberían ser computados como porcentaje semanal o mensual destinado al trabajo en equipo en función de la jerarquía de los cargos involucrados.

En este apartado se analizan los resultados de la investigación. La evaluación del éxito de los equipos de mejora se abordará a partir del análisis de las entrevistas, los grupos de discusión y las encuestas realizadas en ambas organizaciones sobre cómo han funcionado los equipos de mejora. Junto a las opiniones positivas también se introducirán las visiones más críticas de los empleados. Se estima que tanto las valoraciones positivas como negativas son útiles para aquellos directivos que estén planeando implantar equipos de mejora en su organización.

Una de las características teóricas de los círculos de calidad es la voluntariedad de la participación de sus miembros (cfr. Albizu *et al.* citado por Villoria y del Pino 1997: 82). Las metodologías sobre los equipos de mejora mantienen que los participantes no se someten al principio de voluntariedad, dado que sus actividades son dirigidas por los directivos de la organización. En la Universidad se proclamaba la voluntariedad de la participación, pero al final del mensaje se solía decir “ya sabéis que se debe ser voluntario”. En definitiva, casi un 40 por ciento participó obligadamente según las encuestas.

En el Ayuntamiento, la voluntariedad se había basado y sigue basándose en los dos principios siguientes:

- a) Los supervisores (directivos) nunca son voluntarios. Por el hecho de ser directivos deben participar si se requiere.
- b) Los subordinados operan bajo el principio de que no participan si se oponen explícitamente. Siempre se pide la voluntariedad, y en algunos casos se recurre a la persuasión, cuando se estima que un empleado determinado aporta valor añadido al equipo de mejora.

Teniendo en cuenta que el equipo de mejora debía reunirse en aquella época en horas fuera de trabajo, la estrategia del Ayuntamiento ha sido poco inducida, pues un 78,7 por ciento de los encuestados manifestaron haber participado voluntariamente.

La idea de la voluntariedad quizá procede de intentar trasplantar una idea fructífera en el ámbito del sector privado japonés, de donde surgió la gestión de la calidad, al sector público de otros contextos sin haber meditado convenientemente sus consecuencias. Sin embargo, la idea de la voluntariedad es una falacia, que puede predisponer negativamente a los involuntarios. El trabajo en una organización no es normalmente voluntario, si las labores del equipo de mejora van a formar parte de ese trabajo ordinario, ¿por qué tendría que ser voluntario? En este sentido, el principio de no-oposición a participar en un equipo de mejora parece haber cosechado mejores frutos en el Ayuntamiento que el planteamiento más bien ambiguo que se realizó en la Universidad.

De más complicada interpretación es la respuesta a la pregunta de si al encuestado le gustaría participar en un equipo de mejora al año siguiente. Esta pregunta tiene efectos similares a la idea de *voluntariedad*, pero sin compromiso y de cara al futuro hipotético.

En esta pregunta destaca un alto porcentaje de ausencia de respuesta. Concretamente, el 23,4 por ciento de los encuestados prefirieron no contestar a esta pregunta en el Ayuntamiento. En la Universidad, el porcentaje de no respuesta fue del 36,2 por ciento. Estos porcentajes son inusualmente altos en comparación con la ausencia de respuesta al resto de las preguntas (un 6 por ciento como máximo). Respecto al porqué de este comportamiento sólo caben conjeturas: a) no sabían realmente si querían participar o no; b) no se atrevían a decir que no, porque ello supondría una crítica al modelo participativo de la organización y realmente no lo querían plantear así.

De los que sí respondieron se sabe que el 79,5 por ciento (Universidad) no participaría de nuevo, mientras que el 59,2 por ciento del Ayuntamiento sí participaría en otro equipo de mejora. ¿De qué dependerá este comportamiento tan diferente con respecto al futuro de la implicación en un equipo de mejora en una y otra organización? Veamos si en el desarrollo del documento se pueden encontrar algunas de las claves que respondan a esta pregunta. Para aclarar esta cuestión se analizarán varios aspectos: el tipo de formación impartida, en qué medida estaban las propuestas de mejora del grupo determinadas por los superiores ajenos al equipo, qué grado de ambición tenían las propuestas y qué vinculación tenían los miembros del equipo con el problema a resolver.

A) La formación

El periodo de formación es el primer punto de contacto de los equipos de mejora con las técnicas de resolución de problemas. La formación es de enorme relevancia. Según los resultados de las encuestas, aproximadamente el 51,7 por ciento (Universidad) de los encuestados creía que la formación había sido insuficiente; mientras que el 80 por ciento (Ayuntamiento) tenían una opinión positiva de su formación. En líneas, generales, por tanto, se cumplió con el objetivo de la formación en el Ayuntamiento, es decir, el trabajo en equipo de mejora fue una buena excusa para formar a los empleados en

las técnicas de gestión de la calidad, sin embargo, esto no ocurrió de forma generalizada en la Universidad.

B) La determinación de las propuestas de mejora por parte de los superiores

Otro de los problemas susceptibles de empañar el trabajo de los equipos de mejora se deriva de la percepción de que las propuestas que debía implantar el equipo de mejora procediesen “desde arriba”. El trabajo realizado bajo esas condiciones puede ser frustrante y se puede considerar que el equipo de mejora no es necesario. Así lo expresaba alguien en un grupo de discusión, antes de hacer las encuestas:

... la solución que teníamos era otra, que para nosotros era mucho más clara, pero cuando nos reuníamos los días del curso y tal: por aquí no vayas, porque aquí topas con la iglesia, ¿no?... y con la iglesia has topado y gírate ¿eh? Entonces, buscas otra solución y eso te complica un poco...

En otro grupo de discusión se manifestó que la implantación del grupo obedecía a la necesidad de legitimar una decisión que ya se había tomado:

Nosotros pensábamos que una parte de las razones por las cuales se hacía ese grupo era para sacar adelante determinadas medidas que ya estaban pensadas de antemano, era como para confirmar eso.

En términos porcentuales, estas críticas parecen corresponderse con lo opinado por los encuestados en el Ayuntamiento, pues más o menos la mitad (51,5 por ciento) pensaba que las decisiones estaban determinadas desde arriba. En cambio, no se correspondía con la situación de la Universidad, pues sólo el 19,7 por ciento (Universidad) pensaba así. A lo mejor, por esa razón, más equipos obtuvieron resultados en el Ayuntamiento, pues se hacía seguimiento puntual de las actividades del equipo y no se dejaba total libertad al equipo. En cambio, el hecho de que los directivos de la Universidad no intervinieran podría estar influido por el tipo de formación de la consultora, y ello derivó en que no se obtuvieran resultados que animaran a los miembros de los equipos de mejora de la Universidad a participar de nuevo en el año siguiente.

El problema, por tanto, se podría plantear de otra forma. En el manual que la consultora preparó para la formación en la Universidad se manifiesta en varias ocasiones que el responsable/facilitador del equipo de mejora debería obtener el visto bueno del propietario del proceso en cada fase desarrollada por el equipo. Sin embargo, en las transparencias de PowerPoint, las utilizadas en las sesiones de formación, no se incidía en esta cuestión. Esta observación se ha podido realizar en otras ocasiones en las que se ha incentivado la formación de equipos de mejora. La “negociación” entre el equipo y el propietario del proceso no es destacada suficientemente en la formación. Si se hiciera, a lo mejor se podría comprender que muchas veces los directivos, más que intentar

imponer sus criterios, manifiestan claramente qué alternativas no promocionarán. Esto no significa necesariamente tener una solución determinada. La experiencia dice que un buen trabajo del equipo de mejora puede desmontar muchos prejuicios de los directivos.

Se puede suponer que las indicaciones dadas a los directivos de la Universidad no fueron del todo claras, tal como manifestó una propietaria de un proceso, que no sabía muy bien si era bueno ser muy participativa o no intervenir en absoluto, pues las indicaciones habían variado a lo largo del tiempo:

... y, además, la figura en un principio del patrocinador (el responsable máximo del servicio) que llamábamos, ha cambiado completamente, se nos dieron instrucciones —y me pareció bien— que le diéramos libertad a la gente y no mediar en el funcionamiento ni en la solución. Entonces, los patrocinadores nos vimos, al final, también lo dice Antonio (nombre inventado), nos llegaba la solución y nosotros ni sabíamos, ni habíamos seguido el proceso, por mucho que uno quisiera. Entonces no sabíamos de qué iba el tema, malamente podías dirigir...

C) Las propuestas del equipo de mejora eran muy ambiciosas

“Si nadie se ríe de alguna idea tuya es que no eres suficientemente creativo”, Bill Gates. Ésta era una frase que aparece en las transparencias de PowerPoint de la formación en la Universidad. Esta frase incita a la creatividad y, en cierto modo, a la ambición de las propuestas. En términos comparados, en ambas organizaciones, el 56,7 por ciento (Universidad) y el 61,3 por ciento (Ayuntamiento) opinaron que sus propuestas eran muy ambiciosas. Un miembro de un grupo lo expresó así:

... las mejoras que propusimos [...] eran demasiado, no arriesgadas, sino que eran demasiado..., no me sale ahora la palabra exacta..., ambiciosas...

Pero la ambición no sólo se refiere al contenido de algunas propuestas sino al número de propuestas realizadas:

Ese grupo propuso muchas cosas, trabajó muchísimo, y trabajó tanto, que ése ha sido uno de los principales inconvenientes, porque la gente quedó harta de aquello, quedó absolutamente exhausta: ésa es la realidad..., propusimos tantas cosas, que después no sabíamos por dónde empezar...

La ambición de las propuestas supone que ha habido un escaso control del equipo por parte del propietario del proceso o que el propietario también está marcado por la ambición de los resultados esperados. El máximo responsable debería haber parado aquella propuesta demasiado ambiciosa o el listado inabarcable de propuestas en la fase oportuna. No obstante, parte de la responsabilidad también es achacable a quien dio la

formación, pues la frase de Bill Gates o similares motivan enormemente a los empleados. Ellos llegan a asumir ese papel de innovadores. Deben pensar, no obstante, que la innovación procedente de los empleados se acepta en muy pocas empresas privadas. En definitiva, todas las organizaciones, públicas y privadas, experimentan pugna entre grupos, colisión entre diversos intereses y estadios diferentes de negociación política (en el sentido de que es negociación de y sobre el poder). Por ello, la innovación tiene unos claros límites en los intereses existentes en cada momento en la organización y los empleados deben saberlo. Las propuestas pueden ser geniales, pero demuestran ser buenas propuestas cuando son realistas, son realizables y son apoyadas por quien pueda decidir en cada momento.

D) La vinculación de los miembros del equipo de mejora con el problema a resolver

El 64,5 por ciento (Ayuntamiento) y el 49,3 por ciento (Universidad) afirmaban que, en líneas generales, la participación en un equipo de mejora había sido beneficiosa para su trabajo. Si la labor desempeñada por el equipo de mejora no es beneficiosa para el trabajo cotidiano de los participantes, entonces comienza a producirse un divorcio entre los objetivos de los equipos de mejora y los objetivos de la organización. Esto parecía ocurrir para la mitad de los encuestados de la Universidad y sólo para poco más de un tercio del Ayuntamiento.

Las diferencias anteriores también pueden explicarse por la estrategia seguida en cada organización. En la Universidad, el trabajo del equipo de mejora acababa cuando se presentaba el plan de acción, en definitiva, cuando terminaba la fase de adopción de las decisiones. En cambio, en el Ayuntamiento finalizaba cuando ya se habían implantado las soluciones. Por ello, cabría esperar diferencias sustanciales entre ambas organizaciones respecto a cómo vincularían los trabajadores su trabajo cotidiano con el del equipo de mejora.

En los siguientes aspectos, las respuestas de los equipos de mejora de la Universidad son más positivas que las del Ayuntamiento en un caso (relación entre el equipo y los cuadros directivos que no participan en el trabajo) y relativamente negativas en ambas organizaciones (el sistema de reconocimiento).

E) La comunicación del trabajo del equipo de mejora a otros cuadros directivos

Otro obstáculo previsible era la reacción de los cuadros medios y superiores que no participaban en el equipo de mejora. La siguiente intervención resumía el problema planteado por varios interlocutores:

... otra cosa que es negativa..., bueno, por ejemplo, en nuestro caso, la solución era X, que tenía que cumplirla una serie de gente, y te chocas con algunos jefes que, después

no lo comprenden... entonces, trabajas en el equipo de mejora, se aprueba la solución, todo maravilloso, después chocas con tu jefe, al que tú no puedes mandar...

Según la encuesta, el 35 por ciento de los encuestados en el Ayuntamiento pensaba que el responsable de la unidad no se implica en los resultados del equipo de mejora, mientras que este porcentaje se reducía al 25 por ciento en Universidad. Si los jefes no se implican en los resultados, difícilmente saldrán adelante; si no salen adelante, ¿de qué sirven las horas empleadas y la ilusión derrochada en el equipo?

F) El reconocimiento del esfuerzo realizado en el equipo de mejora

En alguna ocasión aislada durante las sesiones del grupo de discusión fue mencionado el hecho de que el trabajo en el equipo de mejora no estaba suficientemente reconocido. En la pregunta “¿Cree Ud. que su participación en el equipo de mejora está suficientemente reconocida?” aproximadamente dos tercios (Universidad) y la mitad (Ayuntamiento) respondieron que no.

Las diferencias entre la Universidad y el Ayuntamiento pueden deberse a que habían desarrollado sistemas distintos de reconocimiento de la actividad en el equipo de mejora. En la Universidad no existía ningún tipo de reconocimiento en el periodo que abarca entre 1994 y 1999, salvo el acto de presentación de los resultados ante las autoridades de la Universidad y el resto de los compañeros. En el Ayuntamiento había varios sistemas de reconocimiento tal como se ha expuesto más arriba.

Por tanto, los resultados en el Ayuntamiento son menos positivos de lo que cabría esperar, pues la mitad de los encuestados manifestó que la actividad del equipo de mejora estaba poco reconocida, a pesar de que tenían un sistema relativamente desarrollado de reconocimiento. En uno de los grupos de discusión había bastante unanimidad al respecto, la motivación no se conseguía tanto con el sistema de reconocimientos instrumentado *ad hoc*, sino a partir de la consecución de los resultados. Varias intervenciones de distintas personas se orientaron en el mismo sentido. Destacamos:

Lo que hemos hablado ha quedado claro. Las remuneraciones no mueven a los equipos de mejora para nada. ¿Qué nos motiva? Que se nos haga caso, que se nos siga, que se cumpla lo decidido, que nos sintamos importantes; ¿qué nos motivaría más? que nos dejen trabajar; por lo menos en parte, que sea tenido en cuenta el tiempo que nosotros gastamos en los equipos de mejora. En la actualidad, ellos no nos motivan realmente..., que luego encima vienen cositas así [se refieren a la invitación a la cena con los miembros del equipo, librar el día del cumpleaños, etc.], pues a unos les hará más gracia y a otros menos...

Por otro lado, la carga de trabajo que a veces genera el equipo de mejora es considerable, especialmente cuando las reuniones se celebran fuera del horario laboral, como

ocurría en el Ayuntamiento. En el siguiente diálogo se puede apreciar cómo se ve el problema de la sobrecarga de trabajo:

Es que tienes que dedicar tu tiempo fuera de tu horario laboral, ¡fuera del horario laboral! y ya veremos cuándo lo compensan, porque... ¿con qué te lo compensan? ¡Dos años trabajando así! Y luego a lo mejor tú tienes un problema que no lo resolvería en una semana, aunque trabajases ocho horas... ¡Es que juegan con tu tiempo...!

Ante estas sensaciones de unas de las participantes en un grupo de discusión, alguien le recuerda...

Pero esto se puede arreglar de mil maneras. Se puede convertir tu horario personal, tu horario libre se puede convertir en horario laboral, ¿cómo? pues diciendo: muy bien, todas las reuniones que se hagan van a ser; disponibilidad horaria u horas de compensación, ya está, ya se ha convertido en horario laboral, es diferente, pero aquello de decir: no se pueden hacer las reuniones, no cuentan las horas de reuniones o como disponibilidad horaria ni como compensación horaria ni como nada, a mí personalmente me fastidia horrores, porque me quitan la vida aparte de mi trabajo, ¿eh? y para mí mi horario libre es lo primero, mi familia y mis horas.

Si los empleados de los equipos que han obtenido resultados no se sienten muy satisfechos, o al menos al nivel que cabría esperar después de los esfuerzos realizados por el Ayuntamiento, peor se sienten los miembros de los equipos que no obtuvieron resultados, independientemente de su trabajo y voluntad. Éstos sólo obtenían el agradecimiento del gerente por su trabajo:

El que ha obtenido resultados, pues bueno, tiene una serie de compensaciones, ¿no? Nos han dado una serie de compensaciones, pero hay otro que no ha obtenido resultados, ha estado tirando tiempo, trabajo, dolores de cabeza, y nada a cambio. Eso es muy importante recordarlo...

Por lo tanto, no es de extrañar que el 88,9 por ciento de los encuestados prefirieran que las reuniones de los equipos se realizaran en horario laboral y la mayoría considerara que el mejor reconocimiento es obtener resultados.

En definitiva, todo el sistema de reconocimientos queda en nada por dos hechos: a) en aquellos casos en los que las medidas no se han implantado; b) la carga extra de trabajo que supone desarrollar la actividad del equipo de mejora fuera del horario laboral. Estos dos factores hacen que se perciba de forma diferente el trabajo de la organización y el trabajo del equipo. El equipo de mejora parece una actividad “extra-escolar” (como si fuera piano o natación para un alumno de educación primaria) y, probablemente, los empleados no quieran actividades “extra-escolares”. Esto se aplica tanto a la Universidad como al Ayuntamiento.

En los epígrafes anteriores se ha mostrado que la percepción sobre los equipos de mejora en el Ayuntamiento es más favorable que en la Universidad. Además, se han ofrecido riesgos y problemas que afrontan los equipos de mejora y cómo han sido percibidos por los trabajadores en ambas organizaciones. En este epígrafe, se ofrece en primer lugar un balance final del trabajo de los equipos así como las lecciones útiles para otras organizaciones. A continuación, se resumen por qué funcionaron mejor los equipos en el Ayuntamiento. Posteriormente, se ofrecen lecciones aprendidas y, finalmente, se reflexiona sobre cómo combinar la motivación de los empleados y la velocidad del cambio organizativo en el caso de querer implantar una estrategia de equipos de mejora. Finalmente, se plantea qué obstáculos encontraría la implantación de esta técnica en las Administraciones de otros países.

1. Balance final sobre los equipos de mejora

Si se hace un balance de los equipos de mejora, parece que éste es positivo en cualquier caso. Si los equipos de mejora debían servir para inocular el enfoque de la gestión de la calidad a un número cada vez mayor de miembros de la corporación, se podría concluir que este objetivo se ha conseguido en el Ayuntamiento y en la Universidad. A lo largo del estudio se pudo comprobar que los participantes dominan el lenguaje de la calidad, conocen el trabajo de otros servicios gracias a la actividad del equipo de mejora y, en general, perciben la experiencia en el equipo como agradable.

El 70,6 por ciento (Universidad) y el 77,4 por ciento (Ayuntamiento) manifestaron que la experiencia del equipo de mejora fue agradable. Tomada en conjunto la experiencia, el encuestado se sentía satisfecho con ella: 56,5 por ciento (Universidad) y el 70,5 por ciento (Ayuntamiento). Obsérvese que la satisfacción en la Universidad es considerablemente menor o, al menos, los encuestados se encuentran divididos con respecto a esta pregunta.

En ambas organizaciones, los participantes de los equipos manifestaron de forma mayoritaria que la experiencia de trabajar en equipo era positiva (91,8 por ciento en el

Ayuntamiento y 77,8 por ciento en la Universidad). Además, gracias al equipo de mejora, se conoce cómo se trabaja y qué se hace en otras unidades (73,1 por ciento Universidad y 82,3 por ciento Ayuntamiento) con las que se tienen contacto y eso fue considerado mayoritariamente positivo. En ambas organizaciones, el 73 por ciento opinaba que los resultados de los equipos de mejora importaban a su jefe inmediato; a más abundamiento, el 72,7 por ciento (Universidad) y el 85 por ciento (Ayuntamiento) pensaban que los resultados del equipo son relevantes; el 59,7 por ciento (Universidad) y el 72,9 por ciento (Ayuntamiento) creían que los equipos de mejora tratan los problemas reales de la unidad. Finalmente, solamente el 29,4 por ciento (Universidad) y el 21,3 por ciento (Ayuntamiento) percibían que los grupos de mejora no sirven para nada.

2. Las diferencias de estrategia de la Universidad y el Ayuntamiento

Tanto en este balance final como a lo largo de todo el estudio se percibe que los empleados de la Universidad estaban algo menos satisfechos con el trabajo desarrollado en el equipo de mejora. Varias razones se pueden aducir para explicar las diferencias de percepción a partir de las diferentes estrategias empleadas en ambas organizaciones. Los principales elementos son los siguientes:

- La formación estaba muy bien respaldada por una consultora en ambos casos. Sin embargo, en el Ayuntamiento se propiciaron varios cambios de rumbo según aparecían nuevos equipos de mejora: a) no plantear casos reales como casos prácticos (esto nunca se hizo en la Universidad); b) formar de manera específica a los facilitadores; c) formar a más gente y mejor, de acuerdo con los resultados de la encuesta. Además en el Ayuntamiento había un proceso de animación continuo de los equipos mediante talleres específicos y encuentros de facilitadores.
- El papel desempeñado por los directivos y los propietarios del proceso que no participaban directamente en el equipo de mejora estaba más claramente definido en el Ayuntamiento que en la Universidad. En el Ayuntamiento se sabía que ellos eran responsables de los resultados del equipo y tenían que validar las fases del proceso; en cambio, en la Universidad hubo ambigüedad de mensajes al respecto: al principio se les dejó libertad y después se pidió que intervinieran. No parece que se alcanzara un punto óptimo de negociación de las soluciones.
- La labor del equipo de mejora en el Ayuntamiento terminaba cuando se había implantado el plan de acción, es decir, se orientaba su trabajo hacia resultados, mientras que en la Universidad se orientaba hacia la elaboración de un plan de acción. Posteriormente, el plan de acción quedaba en un limbo, del que podía ser rescatado o no por el propietario del proceso. De hecho, el 43,3 por ciento (Universidad) manifestaba que las medidas adoptadas por el equipo de mejora no se habían llevado a la práctica.

Es probable que estas percepciones distintas en ambas organizaciones hayan condicionado su estrategia posterior sobre los grupos de mejora. En la Universidad no se ha continuado con los equipos de mejora de forma sistemática, aunque éstos surjan espontáneamente para resolver problemas puntuales. En cambio, en el Ayuntamiento se profundizó y se diversificó la implantación de grupos de trabajo. Posteriormente se implantaron además de los equipos de mejora, los grupos de proyecto (Giner 2005) y los grupos de cambio (Giner 2005a). A partir de la identificación de las áreas de mejora, en el Ayuntamiento se barajan varias posibilidades. Una alternativa consiste en que los directivos responsables de los departamentos afectados por el problema acuerden objetivos y acciones. Otra alternativa se refiere a crear un equipo de mejora para que consiga un objetivo relevante para los departamentos implicados. Una tercera opción se traduce en formar un equipo en torno a un proyecto, es decir, se crea un grupo de proyecto cuando personas de distintos departamentos abordan tareas en equipo. Finalmente, cuando existe necesidad de efectuar un rediseño completo o de enorme trascendencia de un proceso se crea un grupo de cambio. Estos grupos se introdujeron porque se sentía que con los equipos de mejora no se conseguían los cambios radicales que la organización necesitaba para que la cultura fuera diferente a la tradicional y burocrática.

En cualquier caso, la experiencia de la Universidad no debería desecharse y, a pesar del cuadro más bien negativo ofrecido por sus empleados en relación con la experiencia del Ayuntamiento, la perspectiva de los años hace valorar su participación en los equipos de mejora como muy positiva. Una empleada de la Universidad, que había accedido al puesto de trabajo al mismo tiempo que se iniciaba la experiencia de los equipos de mejora, manifestó lo siguiente:

... en cuanto a la Universidad, con todos los defectos que pueda tener y con todo lo que aquí hemos planteado... solamente el hecho de que haya grupos de calidad para mí es algo extraordinario... yo vengo de otra Universidad, allí, ni de esto ni de calidad ni de dirección por objetivos, nada que se le parezca... por mucho que a veces sea carga de trabajo, por mucho que a veces nos parezca un rollo, en otros sitios no existe nada...

Por otro lado, a pesar de esta apreciación positiva en términos comparativos, los esfuerzos organizativos del Ayuntamiento no se han visto compensados como se merece. Por ejemplo, el sistema de reconocimientos ha cosechado menos frutos de lo que cabría esperar. Los reconocimientos arbitrados se han visto quizá compensados negativamente por el hecho de tener que hacer el trabajo del equipo fundamentalmente en horario de ocio.

3. Lecciones aprendidas

A continuación se exponen algunas lecciones que pueden ser de utilidad para las organizaciones que quieran plantear equipos de mejora como una forma generalizada para resolver los problemas. La lista que se ofrece está confeccionada a partir de las conclusiones

extraídas de este documento así como de las entrevistas mantenidas con los responsables de los equipos de mejora tanto en el Ayuntamiento como en la Universidad.

- Compromiso explícito de los máximos dirigentes de la organización. Nunca se repetirá lo suficiente que esta estrategia no puede proceder de los niveles intermedios, y si es así, debe haber un compromiso explícito por los máximos directivos de la organización. Pues ellos ayudarán a definir los problemas y promover las soluciones propuestas.
- No deben existir problemas graves en la organización. Si existe mal clima laboral y las relaciones con los sindicatos no son positivas, entonces no merece la pena implantar equipos de mejora.
- Los equipos deben incardinarse en un proyecto más amplio. En ambas organizaciones, los equipos de mejora se incardinaban en una tradición de orientación hacia resultados, de desarrollo de una estructura gerencial, de implantación de un sistema de calidad y de búsqueda continua de la excelencia y la mejora. Los equipos de mejora no funcionarían adecuadamente en una organización que no se oriente por objetivos o que se implantaran de forma aislada, sin referencia a un rumbo marcado por la autoevaluación, por ejemplo.
- Debe informarse a los miembros de la unidad, que no están en el equipo de mejora, de la actividad del equipo. Los equipos de mejora ponen en peligro a los cuadros intermedios por lo relatado a continuación. En el equipo participan empleados de base y adoptan (o codeciden) soluciones. Sus soluciones deberán ser aplicadas por los cuadros intermedios que no están en el equipo. A base de “democratizar” la adopción de decisiones, los cuadros intermedios ven peligrar su posición en la organización. Por ello, es conveniente desarrollar estrategias de comunicación que los mantenga al tanto de lo que ocurre en los equipos. Eventualmente, todos los miembros de la organización deberían participar en un equipo de mejora.
- Se deberían evitar divergencias entre el servicio y el equipo de mejora. Para ello habría que actuar en dos frentes. Por un lado, arbitrar un sistema de asignación de problemas a los equipos de mejora que ponga en contacto al propietario del proceso y otros miembros directivos de la organización. En la medida de lo posible habría que involucrar a un órgano *staff* de calidad o planificación. Por otro lado, debería existir un proceso continuo de comunicación entre el equipo de mejora y el propietario del proceso. Éste debe hacer un seguimiento de lo que allí se decide y se discute, y se deben negociar continuamente la definición de los problemas y las soluciones.
- Concentrar a los grupos en la búsqueda de pocas propuestas. Si el propietario del proceso hace un seguimiento adecuado del trabajo del equipo de mejora, podrá limitar la excesiva ambición de los miembros del grupo en la propuesta de soluciones.
- Cuidar la formación. La formación es de enorme relevancia. Además de enseñar las técnicas de identificación de problemas y soluciones, los formadores

deben mostrar las características del modelo político de negociación de cómo se interpretan los problemas y cómo se solucionan.

- No alejar la decisión de la implantación. Si la implantación de una buena medida se aleja en el tiempo, se corre el riesgo de que los empleados se desmotiven.

4. Reflexiones: el modelo racional y el modelo político de las organizaciones

Varios son los riesgos que acechan a los equipos de mejora. En esta sección se reflexionará sobre uno en especial: el divorcio entre los resultados conseguidos por los equipos de mejora y los resultados que busca la organización como consecuencia del excesivo énfasis en el procedimiento racional de solución de problemas y poca atención a la *negociación* de la definición de los problemas y sus soluciones.

El sistema decisorio sobre los problemas a resolver por el equipo y de cómo interactúa el equipo con el resto de la organización es de enorme importancia. Dos aspectos deben destacarse derivados de la formación proporcionada por algunas empresas consultoras. Tampoco nos libramos de este defecto los académicos. Por un lado, se hace creer que la originalidad y las ideas de los trabajadores no tienen límites, a veces, sólo límites en términos de recursos de los que la organización pone a disposición del equipo. Por otro lado, se pone un énfasis excesivo, casi único en las técnicas *racionales* para identificar los problemas, analizar sus causas e identificar las soluciones. A continuación se resume el planteamiento realizado en otro texto (Parrado 2005, cap. 1).

Varios son los modelos que existen para adoptar las decisiones. Frente al caos organizativo se prescriben las bondades del *modelo racional limitado*¹. Este modelo se caracteriza por establecer una lista de objetivos sopesados convenientemente, un inventario exhaustivo de los valores y los recursos en juego, un conjunto de alternativas, un grupo de predicciones acerca de los beneficios previsibles, las expectativas netas de cada alternativa y los costes que genera, para finalmente identificar la alternativa que pueda satisfacer más adecuadamente las expectativas netas más altas. En el *modelo político* (Lindblom 1959) que se basa normalmente en el incrementalismo de las decisiones (incrementalismo contra el que se lucha desde la perspectiva del enfoque participativo de la gestión de la calidad), se rechaza la definición procedimental y economicista de la racionalidad que se postula en el modelo racional. En el modelo político es el “acuerdo” entre los actores el que sustituye las ratios de costes-beneficios en las alternativas sopesadas, por lo que prima una racionalidad política sobre una racionalidad administrativa. Un planteamiento más actualizado del modelo político (Stone 2000)

1. Simon 1972: 59-75; March y Simon 1969: 150-189; Simon [1972], 1982: 408-423; Cyert y March 1963; Cohen, March y Olsen 1972: 1-25.

propone que no existen metas claras y unívocamente definidas en el sector público, los problemas son interpretados, las causas que los originan dependen de cómo se perciban las relaciones de fuerza en las organizaciones y las soluciones no son ni únicas ni las mejores.

Las metas no se definen de forma unívoca. En una misma organización, distintos departamentos o grupos formales o informales pueden interpretar de forma diferente las metas y la misión de la organización. Una única definición del interés público o del interés general es cuestionable, por mucho que los directivos públicos o los políticos aduzcan que ellos buscan el interés general. Por ello, los directivos y los miembros de los equipos de mejora deben sopesar continuamente las preferencias que compiten entre sí en función de distintos criterios que pueden estar relacionados con la cantidad o la calidad de los apoyos o con la sostenibilidad de las acciones organizativas. En este aspecto, el credo racional no parece ser muy acertado en intentar buscar soluciones técnicas únicas y perfectas.

Los argumentos causales son esfuerzos por controlar la interpretación de cómo se generaron los problemas. Según la correlación de fuerzas dominantes y el interés estratégico de la situación se nombrará de forma más o menos explícita quiénes han ocasionado un curso de acción u otro. El analista debería atender a la función estratégica que tiene la interpretación causal. En continua relación con los destinatarios del trabajo del equipo, el responsable del equipo y sus miembros deberían indagar qué tipo de historia debe ser contada, con qué números y con qué simbología. En unos casos interesará destacar el apoyo de las *víctimas*; en otros, será conveniente legitimar la acción mediante una crítica despiadada de los hechos y de los culpables. Frente a la secuencia mecanicista de las causas del credo racional, en el mundo de la polis existe una interpretación en la que hay culpables, víctimas y salvadores. En el ámbito de las organizaciones también se dan estas circunstancias, incluso cuando los planes de acción sólo pretenden mejorar de forma neutral e inocente el rendimiento de la organización. Siempre hay intereses en juego y causas del mal funcionamiento y de las propuestas de mejora.

Finalmente, en el modelo racional se prescribe elegir el curso de acción que maximice el bienestar total según los objetivos de la organización. Frente a esto, en el modelo *político* se aconseja elegir el curso de acción que menos dañe a los más poderosos (por si acaso no se puede resistir su influencia) y que muestre que la decisión es capaz de crear el máximo bienestar posible para un público amplio, compuesto de diversos intereses.

El *modelo político* parece más realista para las organizaciones públicas. Este modelo político, contrariamente a lo que propugna el modelo racional limitado, no eleva a quintaesencia la creatividad de los empleados. A veces, en la formación se hace creer implícita o explícitamente en la falacia de que la creatividad de los empleados no debe tener

límites. Se hace creer que la originalidad y las ideas de los trabajadores no tienen límites (a veces, sólo límites en términos de recursos de los que la organización pone a disposición del equipo de mejora). En la realidad, existen más límites y ello puede chocar frontalmente contra las expectativas que se generan. Estos límites hay que explicitarlos claramente. No se puede prometer al empleado libertad de acción en la formación (o en el manual de formación) para que luego el patrocinador tenga que coartar esta libertad. El choque entre ambas perspectivas genera frustración.

En los manuales de formación de ambas organizaciones se seguía el modelo racional-organizativo de adopción de decisiones, es decir, se diagnostican los problemas con las diversas técnicas de la calidad: gráfico de Pareto, diagramas de barras, diagrama causa-efecto, etc. Posteriormente se hace hincapié en la búsqueda racional consensuada de las alternativas que puedan competir por la solución. De las alternativas (o sin alternativas) debería salir la solución más factible. Así, lo más factible se convierte en sinónimo de más racional. La solución más racional (y probablemente factible) choca contra los intereses de la organización, bien pronunciados por los cuadros medios, bien por la gerencia. Esa solución más racional no es la solución consensuada y negociada con los principales actores que deben llevarla a cabo, por lo que la solución más racional termina siendo la menos factible. Como la falta de aplicación se manifiesta hacia el final del proceso decisorio (cuando la solución más racional está madura para ser expuesta, sin haberse contrastado debidamente su viabilidad), el rechazo de la propuesta bien por el comité, bien por quienes deben implantarla generan frustración y se impide la puesta en práctica de la medida.

En este sentido, parece que no se hace hincapié suficiente en que las soluciones deben ser negociadas y que la capacidad creativa e innovadora de los miembros de los equipos de mejora no es ilimitada, sino que está condicionada por las limitaciones organizativas y también, ¿por qué no?, por los jefes inmediatos o lejanos. Los programas de formación en equipos de mejora suelen enfatizar los constreñimientos materiales y organizativos, olvidándose fácilmente del factor humano.

En línea con lo sugerido en la sección de *lecciones aprendidas*, dos aspectos deberían tener un mayor énfasis: a) la formación debe combinar las técnicas del método racional con el significado del modelo político de adopción de decisiones; b) el responsable/facilitador del equipo debe ser una correa de transmisión continua entre el equipo, el propietario del proceso y, en su caso, otros cuadros medios.

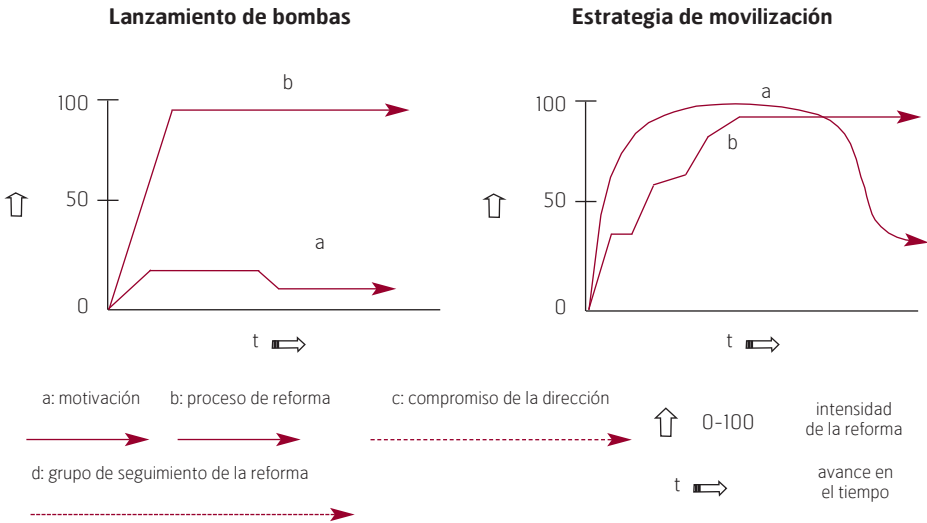
5. El cambio organizativo

A la hora de constituir equipos de mejora en una organización, surge una pregunta, ¿cómo se combina la estrategia de introducir cambios organizativos con la motivación de los empleados para que acepten esos cambios y se hagan partícipes de ellos?

Existe numerosa bibliografía y enfoques muy interesantes acerca de cómo implantar una estrategia de cambio (véase Ramió 1999: 250-301), aquí se utilizará un modelo simple empleado por Klages (1998) en el análisis de la modernización de las corporaciones locales alemanas. Su planteamiento es sugerente y puede aplicarse a otras organizaciones públicas.

Klages plantea que existen cuatro modelos básicos de cambio organizativo que se representan en los gráficos 1 a 2 (anexo II): a) la estrategia de lanzamiento de bombas; b) la estrategia de movilización; c) la estrategia de la balsa de aceite; d) la estrategia realista. Estos gráficos simplifican excesivamente la realidad. Todas las situaciones ideales de partida sólo muestran tendencias. No se han encontrado como tales en estado puro en las organizaciones. No obstante, son elementos interesantes para la reflexión sobre el cambio organizativo. La exposición no es exhaustiva, simplemente se basa en los elementos más interesantes de cada modelo.

Gráfico 1

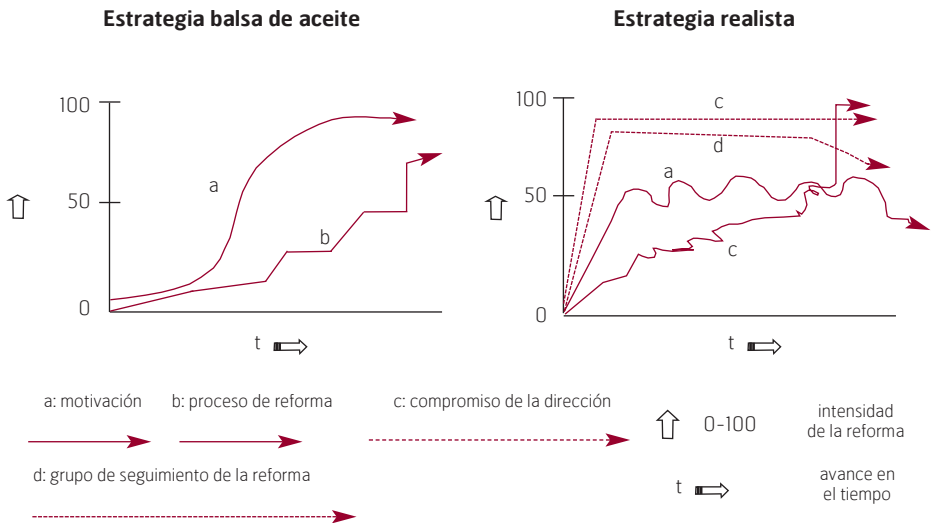


En la *estrategia de lanzamiento de bombas*, la dirección decide impulsar la reforma y alcanzar el 100 por ciento de su implantación al margen de la motivación de los empleados (línea b del gráfico). Se parte de la hipótesis de los hechos consumados: los trabajadores se motivarán cuando las reformas estén en marcha. En muchas organizaciones se ha procedido así. En principio, se consiguen resultados a corto plazo (no siempre), nunca a largo plazo.

En la *estrategia de movilización* (gráfico 1, anexo II), la dirección decide motivar primero (línea a del gráfico) —alcanzando el 100 por ciento de motivación— e implantar la reforma posteriormente. En la evaluación de Klages, este autor destaca que se trata

de una estrategia más participativa que la anterior. No obstante, existe un problema: el proceso de motivación se inicia demasiado bruscamente y al final se percibe como una estrategia precipitada. Según su experiencia, el entusiasmo inicial observado en los líderes de la organización no va acompañado de medidas complementarias. Así, la organización no suele prever un grupo de seguimiento de la reforma, que controle las “olas” de motivación. Por otro lado, con la reforma, que sucede a la campaña de sensibilización y motivación, se puede reestructurar la organización. Esta reestructuración supone normalmente la pérdida de algunos puestos de trabajo de personas previamente motivadas. Aunque el empleo no se pierda, la eliminación de esos puestos tiene efectos contraproducentes: se ha motivado a quienes deben cambiar de puesto de trabajo sin que se les haya advertido previamente. Finalmente, los empleados motivados hacen llegar sus propuestas de mejora antes de que las mejoras comiencen, con el riesgo de que se desborde a la dirección y no pueda gestionar las propuestas que le llegan.

Gráfico 2



En la *estrategia de balsa de aceite* (gráfico 2, anexo II), la reforma no tiene una fecha límite; se implanta lentamente. La motivación se basa en el establecimiento de grupos de mejora o grupos de calidad o de innovación. En opinión de Klages, la ausencia de un tope temporal en el horizonte hace que la motivación y el proceso de reforma se diluyan en el tiempo. Ante los grupos de mejora formados por voluntarios (sin consensuar en muchas ocasiones con los jefes de servicio), la reacción de sus superiores inmediatos puede ser negativa por sentirse desautorizados. Por otro lado, la voluntariedad ha supuesto en muchas ocasiones que se mejore donde menos falta hace y más disponibilidad a aprender existe. Precisamente, donde más falta hace, más obstáculos al establecimiento de grupos de mejora se ponen. Ahí es donde precisamente haría falta el impulso modernizador.

En la estrategia de la *balsa de aceite*, en mi opinión, se corre el peligro de burocratizar la innovación, dado que innovar es cansado y siempre es conveniente encontrar los mecanismos que permitan encauzar todo procedimiento innovador. Cuando se burocratiza la innovación, se corre el peligro (especialmente en un ambiente de mejora continua auspiciado por la gestión de la calidad) de hacer un uso demasiado exhaustivo de la motivación. Los empleados, que pueden responder positivamente ante la novedad y ante el buen hacer, llegan a hartarse de introducirse en una dinámica en la que continuamente se les exige más y durante todo el tiempo. Por buscar un símil que no nos es lejano, las tierras de cultivo requieren del sistema de barbecho para reponerse de los minerales que las plantas han agotado cosecha tras cosecha. Cuando se habla de gestión de la calidad nadie se ha planteado el “sistema de barbecho”, porque siempre se puede encontrar alguna forma de satisfacer al ciudadano. Sin embargo, ha de recordarse que los servicios públicos son intensivos en mano de obra y a la mano de obra también le viene bien el “barbecho”. Estas reflexiones deberían hacer replantearse la filosofía de la mejora continua.

En la *estrategia realista* (gráfico 2, anexo II) se expone en un lugar visible el compromiso de la dirección (línea c). A continuación, se establece un grupo de seguimiento (línea d). Este grupo debe estar formado por directivos que dediquen a la implantación de la reforma una parte de su tiempo, no toda. Sus actividades en la organización no deben ser abandonadas. Posteriormente debe motivarse a los empleados, a sabiendas de que la motivación no se puede mantener continuamente en alza (línea a). Finalmente, la reforma debe implantarse paulatinamente. El grupo de seguimiento (d) debe encargarse de poner parches a los desfallecimientos de motivación, impulsar la reforma y dirigirla.

Klages, ya con la etiqueta que utiliza, se pronuncia por la estrategia realista. Parece que el Ayuntamiento de Esplugues siguió una *estrategia realista* de reforma, por lo que su experiencia merece ser tenida en cuenta. Una *estrategia realista*, aplicada a los equipos de mejora, supondría tener un grupo directivo de seguimiento de la estrategia; implicaría comenzar por 4 o 5 problemas de relativa entidad para la organización, pero que tampoco sean tan grandes que no se puedan abarcar; se debería comunicar a la organización que paulatinamente habrá cambios y que se empezará en prueba piloto con unos grupos... Todo ello, tal como se expuso en la sección de *lecciones aprendidas*, debería ir enmarcado en un proyecto más amplio de orientación hacia resultados, de autoevaluación, de gestión de la calidad...

6. ¿Son exportables los grupos de mejora a otros contextos administrativos?

No es fácil responder a esta pregunta de forma definitiva. El autor de este documento ha tenido experiencias formativas sobre equipos de mejora en México y en Rumania, además fue espectador y partícipe de un equipo de mejora en una organización pública

mexicana. Estos dos países tienen tradiciones estatales distintas a la española, en la que se ha basado el estudio que aquí se presenta.

Rumania aún no se ha alejado radicalmente de las pautas administrativas de la época comunista. Sin tener un conocimiento muy profundo del sistema, tres características destacan. Por un parte, el sistema está altamente jerarquizado, mucho más de lo que está en España. Por ello, no es fácil que cuaje adecuadamente una estrategia de trabajo en equipo, en el que se implique a cargos de distintos niveles jerárquicos. Por otra parte, existe una enorme desconfianza entre los distintos cargos administrativos, lo que hace que se multipliquen los controles y las firmas de validación. En un expediente municipal, por ejemplo para devolver las tierras colectivizadas en el pasado a manos privadas, no es extraño que el alcalde firme el expediente cada vez que pasa de un departamento a otro: registro, secretaría, urbanismo... Paradójicamente, como los sueldos son muy bajos en el sector público y el coste de la vida es relativamente caro, existe margen para determinadas corruptelas de aceptación de dinero por servicios públicos. Estas dos características últimas no parecen las más adecuadas para desarrollar el trabajo en equipo, que precisa de un clima de confianza.

En la experiencia formativa sobre equipos de mejora en Rumania se pudo constatar que la estrategia despertó enorme interés entre los directivos locales. Después de una semana de enseñanza de las distintas técnicas y estrategias parecía que aquellos directivos estaban entusiasmados con las técnicas racionales de identificación de problemas y soluciones, sin embargo, no mostraban mucho interés por el modelo político de negociaciones. El hecho de que muchos de ellos fueran ingenieros, como buena parte de los directivos públicos del país, ayuda a entender el interés que despertaba el método racional.

En México y en toda Latinoamérica destacan tres circunstancias, cuya intensidad depende de los países, pero que pueden incidir negativamente en la implantación de equipos de mejora. En primer lugar, son pocos los países (Costa Rica, Chile, Brasil y recientes intentos de México como excepciones) que posean un servicio civil de carrera profesionalizado y estable. Muchos servidores públicos cesan cuando cambia el gobierno. Existen, no obstante, reductos organizativos en la mayoría de los países en los que se produce cierta estabilidad de la función pública. Esta última condición es la única que propicia el establecimiento de estrategias organizativas a largo plazo, entre ellas, sistemas de gestión de la calidad y equipos de mejora.

En segundo lugar, la cercanía del modelo estadounidense ha propiciado que se vea relativamente bien la influencia de las empresas privadas en el sector público. La elección de Fox, por ejemplo, trajo consigo la cultura empresarial al seno de las reformas administrativas propuestas durante su sexenio. Una de las estrategias fue la de la gestión de la calidad. Ello supuso la implantación de grupos de mejora en muchas organizaciones públicas. En una organización con la que el autor de este documento trabajaba en otros

asuntos había numerosos carteles con los eslóganes de los grupos de mejora. La mayoría de los eslóganes igualaban o superaban (de forma algo llamativa con respecto a lo que son los cánones de la cultura administrativa) los que se podrían encontrar en las empresas privadas (también de México) y en los textos de los gurús y las consultoras estadounidenses. Observando su forma de operar, parecía que el enfoque democrático había calado en el espíritu de los equipos. Había deseos de que la participación de los empleados (independientemente del rango jerárquico) fuera genuina. Sin embargo, la estrategia de cultura *privada* no parece muy adecuada en el sistema mexicano. Un gerente se quejaba de algo anecdótico, pero sintomático:

Mira, hoy han venido los del equipo de mejora y me han dicho que no puedo tener la mesa llena de papeles al irme para casa, ¡que debo limpiarla todos los días! ¿pero, adónde hemos llegado?

No se dispone de toda la información para hacer un análisis de cuáles eran los resultados de los equipos de mejora, pero parecía que el espíritu de las empresas privadas y la formación de las empresas consultoras, que hacían sentirse los “amos” a los empleados parecía estar yendo demasiado lejos. Teniendo en cuenta que en las empresas privadas, los equipos de mejora entonan hurras después de cada reunión, no parece que la experiencia del sector privado se aleje demasiado, al menos en un país tan próximo a los Estados Unidos. Por tanto, esta influencia y la facilidad de acoger con rapidez modelos de las empresas privadas pueden constituir un arma de doble filo.

Por último, los sistemas administrativos latinoamericanos están muy jerarquizados, por lo que la introducción de estrategias participativas debe tener el impulso y la convicción absoluta de los líderes de la organización, de otra forma la estrategia participativa no cuajará.

En este documento se ha analizado la implantación de equipos de mejoras en dos organizaciones públicas, el Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat (Barcelona) y la Universidad Carlos III de Madrid (en adelante Ayuntamiento y Universidad), entre 1994 y 1999 a partir de una investigación realizada en el año 2000. Ambas organizaciones han sido elegidas porque demuestran un alto grado de excelencia en la forma de gestionar sus recursos e implantaron equipos de mejora utilizando un marco de referencia común en el periodo analizado.

La investigación sobre los equipos de mejora, financiada por la Comunidad Autónoma de Madrid, se llevó a cabo en tres fases durante el año 2000. El objetivo era analizar las percepciones de todos los participantes de los equipos de mejora entre 1994 y 1999. En la primera fase se analizaron los documentos, las comunicaciones y los artículos generados por cada experiencia. Además se realizaron entrevistas semiestructuradas con los responsables últimos de los equipos de mejora. En una segunda fase se realizaron tres grupos de discusión en cada organización con participantes de los equipos de mejora con el objeto de conocer sus opiniones. Cada reunión duró dos horas y fue debidamente grabada y transcrita por una empresa contratada a tal efecto. Finalmente, se pasó un cuestionario a todos los participantes de los equipos de mejora.

Los equipos de mejora están formados por personas de distintos departamentos y niveles jerárquicos para mejorar procesos interdepartamentales o problemas comunes a dos o más unidades de una organización. Las funciones típicas de un equipo de mejora suelen ser las siguientes:

- Consensuar la definición del problema y diagnosticar las causas.
- Proponer las soluciones y planificar la implantación.
- Presentar el plan de mejora e implantar las soluciones (en algunas organizaciones esto se deja directamente a los órganos de línea).
- Evaluar y presentar los resultados obtenidos.

Del funcionamiento de los equipos debe destacarse la importancia de la formación (en técnicas de diagnóstico de problemas, de generación y selección de soluciones y

en modelos de negociación de las soluciones con los responsables de la organización), del establecimiento de mecanismos de relación permanente entre el responsable último del proceso que se analiza y el grupo, de moderar adecuadamente las sesiones del equipo mediante facilitadores y de arbitrar un proceso adecuado para identificar el problema que el equipo debería solucionar.

De la experiencia de las dos organizaciones que han implantado equipos de mejora, una primera enseñanza consiste en la necesidad de vincular los equipos a otra estrategia organizativa más amplia. En ambas organizaciones se ha implantado una estructura gerencial (diferenciada de la política), se ha primado la orientación hacia resultados, se ha implantado un sistema de gestión de la calidad y se ha realizado autoevaluación para aprender de las fortalezas y debilidades propias y para inocular la filosofía de la mejora continua.

Si tiene en cuenta la estrategia específica de los equipos de mejora existen varios factores de éxito que se enuncian a continuación como lecciones aprendidas:

- Compromiso explícito de los máximos dirigentes de la organización.
- No deben existir problemas graves en la organización (mal clima laboral o pésimas relaciones con los sindicatos).
- Los equipos deben incardinarse en un proyecto más amplio.
- Debe informarse a los miembros de la unidad, que no están en el equipo de mejora, de la actividad del equipo.
- Se deberían evitar divergencias entre el equipo de mejora y el servicio. Para ello habría que actuar en dos frentes. Por un lado, arbitrar un sistema de asignación de problemas a los equipos de mejora que ponga en contacto al propietario del proceso y otros miembros directivos de la organización. Por otro lado, debería existir un proceso continuo de comunicación entre el equipo de mejora y el propietario del proceso.
- Concentrar a los grupos en la búsqueda de pocas propuestas.
- Cuidar la formación. Además de enseñar las técnicas de identificación de problemas y soluciones, los formadores deben mostrar las características del modelo político de negociación de cómo se interpretan los problemas y cómo se solucionan.
- No alejar la decisión de la implantación. El equipo además de presentar el plan de acción debería hacer un seguimiento del plan propuesto hasta que se resuelva el problema y se disuelva o sea necesario crear un equipo nuevo.

Estos factores influyen considerablemente en la percepción que los participantes de los equipos de mejora tienen de su participación en ellos. Esta percepción ha sido positiva en muchos aspectos. Si los equipos de mejora debían servir para inocular el enfoque de la gestión de la calidad a un número cada vez mayor de miembros de la organización, se podría concluir que este objetivo se ha conseguido en el Ayuntamiento y en la

Universidad. A lo largo del estudio se ha podido comprobar que los participantes dominan el lenguaje de la calidad, conocen el trabajo de otros servicios gracias a la actividad del equipo de mejora y, en general, perciben la experiencia en el equipo como agradable.

El 70,6 por ciento (Universidad) y el 77,4 por ciento (Ayuntamiento) manifestaron que la experiencia del equipo de mejora fue agradable. En ambas organizaciones los empleados manifestaron de forma mayoritaria que la experiencia de trabajar en equipo era positiva (91,8 por ciento en el Ayuntamiento y 77,8 por ciento en la Universidad). Además, gracias al equipo de mejora, se conoce cómo se trabaja y qué se hace en otras unidades (73,1 por ciento Universidad y 82,3 por ciento Ayuntamiento) con las que se tienen contacto y eso fue considerado mayoritariamente positivo. En ambas organizaciones, el 73 por ciento opinaba que los resultados de los equipos de mejora importaban a su jefe inmediato; el 72,7 por ciento (Universidad) y el 85 por ciento (Ayuntamiento) pensaban que los resultados del equipo son relevantes; el 59,7 por ciento (Universidad) y el 72,9 por ciento (Ayuntamiento) creían que los equipos de mejora tratan los problemas reales de la unidad. Finalmente, solamente el 29,4 por ciento (Universidad) y el 21,3 por ciento (Ayuntamiento) percibían que los grupos de mejora no sirven para nada.

Las percepciones negativas sobre la evolución de los equipos de mejora en sus respectivas organizaciones han sido destacadas en los apartados correspondientes. A partir de aquellos momentos iniciales, el Ayuntamiento ha continuado trabajando con equipos de mejora y ha añadido equipos de proyecto y de cambio. El proceso de aprendizaje le ha servido, por tanto, para profundizar en esta forma de abordar los problemas de la organización. A lo largo del documento se ha intentado destacar aquellos aspectos que ayudan a las organizaciones a implantar grupos de mejora.

Referencias recomendadas

Villoria, Manuel y Eloísa del Pino (2000) *Manual de gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas*. Madrid, Tecnos. Véase el capítulo en el que se realiza un repaso sucinto de las distintas teorías sobre el trabajo en equipo en general.

Ballenato Prieto, Guillermo (2005) *Trabaja en equipo: dinámica y participación en los grupos*. Editorial Díaz de Santos, 165 pp. Este libro analiza las variables que afectan a la eficacia de los equipos. Estudia la estructura y dinámica de los grupos y hace hincapié en aspectos como la comunicación, la motivación, la cohesión, el liderazgo o los conflictos. Adicionalmente, el libro ofrece diferentes técnicas para trabajar en grupo y estrategias para el desarrollo adecuado de las reuniones.

Referencias citadas

AAVV (2000) *Informe Séneca sobre la matriculación en la UNED*. Se puede obtener una copia del mismo de: sparrado@poli.uned.es

Bossard Consultants (s. f.) Manual adaptado del Departamento de Recursos Humanos (Oregon State University) *Total Quality Management. Facilitator and Team Leader Training*.

Cohen, M. D., J. G. March y J. P. Olsen (1972) "A Garbage Can Model of Organizational Choice". *Administrative Science Quarterly*, pp. 1-25.

Giner, Enric (1995) "Programa de mejora de la productividad y calidad de los servicios", en *Papers de Formació Municipal*, número 12, de la Diputación de Barcelona.

Giner, Enric (s.f) *Razones para la realización de un proyecto de evaluación conforme a modelos de excelencia* (mimeo).

Giner, Enric (2002) *Aplicació del model europeu a l'ajuntament d'Esplugues de Llobregat* (mimeo).

Giner, Enric (2002a) *El modelo de gestión del Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat*. Comunicación presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 oct. 2002.

Giner, Enric (2005) *Mejoras alcanzadas mediante la calidad y la excelencia en el Ayuntamiento de Esplugues*. Comunicación presentada al X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18-21 oct. 2005.

Giner, Enric (2005a) *Modelo de EFQM de Excelencia (aplicado al Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat)*.

Halachmi, A. (1995) "Is TQM Ready for the Public Sector?", in A. Halachmi and G. Bouckaert (eds.) *Public Productivity Through Quality and Strategic Management*. IOS Press, pp. 257-270.

Hood, Ch. (1991) "A Public Management for All Seasons?", en *Public Administration*, 69: 1, Spring, pp. 3-19.

IBM España. (s.f.) División de Fabricación y Tecnología. *Curso para profesionales (2). Grupos de Calidad*.

Klages, H. (1997) "Motivierungsstrategien für den Reformumbruch in der Verwaltung", del vol. II *Verwaltungsmodernisierung. "Harte" und "Weiche" Aspekte*. Speyerer Forschungsbericht. (Existe traducción al castellano: Documento de trabajo del INAP "Modernización de los recursos humanos".)

Klages, H. (1998) "Motivierungsstrategien für den Reformumbruch in der Verwaltung" del vol. II *Verwaltungsmodernisierung. "Harte" und "Weiche" Aspekte*. ("Estrategias de motivación para la implantación "radical" de la reforma en la Administración" del volumen II *La modernización de la Administración. Aspectos "duros" y "blandos"*). Speyerer Forschungsbericht.

Lindblom, Ch. E. (1959) "The Science of "Muddling Through", *Public Administration Review*, 19, pp. 79-88.

Löffler, Elke and Mirko Vintar (eds.) (2004) *Improving the Quality of East and West European Public Services*. Aldershot, Ashgate.

March, J. G. y Herbert A. Simon (1969 [1958]) *Teoría de la organización*. Barcelona, Ariel.

Parrado, Salvador (2001) “El enfoque participativo de la gestión de la calidad y los objetivos organizativos ¿Congruencia o divergencia? Un análisis empírico” Comunicación presentada al V Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración. Santa Cruz Tenerife, 26-28/9 (2001).

Parrado, Salvador (2004) “Can Teamwork Improve Public Services? An Empirical Analysis of Two Spanish Public Agencies”, in: Elke Löffler and Mirko Vintar (eds.) *Improving the Quality of East and West European Public Services*. Aldershot, Ashgate, pp. 72-84.

Parrado, Salvador (2005) *Guía para la elaboración de planes de mejora en las Administraciones Públicas*. Madrid, INAP.

Ramió, C. (1999) *Teoría de la Organización y Administración pública*. Madrid, Tecnos-Pompeu Fabra.

Ramió, Carles (1999a) “Desarrollo organizativo del Ayuntamiento gerencial”, en AAVV *Gobierno local y modelo gerencial*, pp. 55-92.

Simon, H. A. (1972 [1945]) *El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos decisivos en la organización administrativa*. Madrid, Aguilar.

Stone, Deborah (2002) *Policy Paradox. The Art of Political Decision Making*. New York, W. W. Norton & Company.

Thompson, Phillip C. (1994) *Círculos de Calidad. Cómo hacer que funcionen*. Colombia, Grupo Editorial Norma.

Villoria, M. y E. del Pino (1997) *Manual de gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas*. Madrid, Tecnos.