

Modelo de gestión híbrido entre la Gestión por Procesos y la Gestión por Proyectos en la administración local

Manuel Monterrey Meana¹, David de la Fuente García²

¹ Dpto. de Administración de Empresas y Contabilidad, Área de Organización de Empresas. Escuela Politécnica Superior de Ingenieros de Gijón. Universidad de Oviedo. Campus de Viesques. Gijón. monterreymanuel@uniovi.es, david@uniovi.es

Resumen

Una organización como la Agencia Local de Empleo de Gijón (ALPEE) necesita un adecuado sistema de gestión que permita la obtención de resultados tangibles. Aunque ha hecho grandes progresos en la implantación de técnicas de calidad, continúa utilizando modelos de gestión no adecuados debido a su compleja estructura y a su carácter de organismo público. De esta manera, se cuenta con un alto número de indicadores que sólo propician una mayor dificultad a la hora de establecer conclusiones, y se orienta la gestión hacia los procesos cuando el modo de trabajo habitual es la gestión por proyectos. En este trabajo se han descrito las principales características de una serie de modelos y se ha analizado su aplicación a la ALPEE, buscando carencias y proponiendo o diseñando mejoras. El objetivo final del trabajo ha sido alcanzado mediante la definición y explotación del denominado Indicador Único de Empleabilidad; un solo parámetro a partir del cuál obtener conclusiones sobre el funcionamiento de toda la Organización. La elaboración de un nuevo Mapa de Procesos acorde a la actividad de la ALPEE, ha hecho necesaria la integración de los modelos estudiados obteniendo un modelo híbrido de Gestión por Procesos y Gestión por Proyectos.

Palabras clave: Gestión por Procesos, Gestión por Proyectos, EFQM, BSC.

1. Introducción

En el año 2003, el Ayuntamiento de Gijón, a través de la Agencia Local de Promoción Económica y Empleo (ALPEE), acordó con el Área de Organización de Empresas de la Universidad de Oviedo la realización de un estudio que mejorara sus técnicas de organización interna, tanto en fase de planificación como en la de prestación del servicio a los ciudadanos. El citado estudio se materializó en la realización de la tesis doctoral de su autor. Los principales objetivos de la citada tesis doctoral fueron los siguientes:

- a) A corto plazo, establecer un modelo propio de evaluación, control y mejora de los programas de empleo e inserción laboral del Ayuntamiento de Gijón.
- b) A corto plazo, definir los Factores Clave de Éxito (FCE) del modelo anterior.
- c) A corto plazo, mejora de la metodología de medición de resultados y coherencia con los objetivos.
- d) A medio plazo, mejorar los resultados de los indicadores establecidos.
- e) A medio plazo, definir un Indicador Único de Empleabilidad (IUE), que sirva de fiel

reflejo de la bondad de las políticas citadas.

- f) A medio plazo, establecer un modelo híbrido de gestión por proyectos y por procesos, ya que la estructura organizativa de la ALPEE está enfocada a la gestión por procesos mientras que se trabaja por proyectos.
- g) A largo plazo, reformular el mapa de procesos

Adicionalmente, la tesis doctoral también pretendía demostrar que existen herramientas suficientemente contrastadas como el Balanced Score Card (Cuadro de Mando Integral), el Modelo Europeo de Excelencia de la European Foundation for Quality Management (EFQM) o el modelo del Project Management Institute (PMI) que se complementan mutuamente, minimizando las, a juicio del autor, carencias existentes en todas ellas, en el caso de ser utilizadas individualmente en este caso en particular.

En base a lo anterior, el estudio analiza los factores que pueden ser mejorados a través de la utilización conjunta de las metodologías EFQM y BSC, describiéndose estrictamente la metodología mixta utilizada en este trabajo. Como resultado de la combinación de ambas metodologías adaptadas a los objetivos y actividades de la Agencia, se define un Indicador Único de Empleabilidad.

La actividad principal de la ALPEE se estructura a través de la gestión de proyectos, por lo que el autor ha estimado muy apropiado la implementación de metodologías modernas de gestión. Entre ellas, se ha seleccionado la del Project Management Institute (PMI) que, con el rango de norma internacional, puede adaptarse perfectamente, de una forma simplificada, a las actividades de la ALPEE. También se describe la herramienta ad-hoc desarrollada para la Agencia según los fundamentos de la metodología PMI: ALPEE GESTIÓN. Es evidente que la utilización de los diagramas de Pert y Gantt no debe ser desconocida para los técnicos de la ALPEE. En este contexto, ALPEE GESTIÓN es una herramienta sencilla y visual para realizar presupuestos de la principal actividad de la Agencia, la gestión de proyectos, que además resulta útil para controlar la correcta ejecución de los mismos.

Por otra parte, al disponer la Agencia de la certificación UNE-EN-ISO 9001:2000, ha desarrollado un completo Mapa de Procesos. De lo anterior se deduce que resulta muy oportuno conjugar las técnicas de Gestión por Procesos (EFQM+BSC) y Gestión por Proyectos (PMI) en la determinación de un modelo híbrido de gestión, objetivo último del estudio. La puesta en marcha del nuevo modelo implica necesariamente disponer de herramientas informáticas que lo faciliten. En este sentido, la aplicación ALPEE GESTIÓN ha conseguido articular y sustentar el modelo híbrido de gestión en los términos citados.

2. ¿Qué es la ALPEE?

El término ALPEE corresponde al acrónimo de Agencia Local de Promoción Económica y Empleo de Gijón. Como su propio nombre indica se trata de una organización que aglutina las políticas de empleo, formación, comercio y turismo, promoción económica e industrial e innovación tecnológica y organizativa del ayuntamiento de Gijón. Hoy en día, las oficinas o agencias locales de empleo y promoción económica tienen una doble función: aspiran a mejorar el funcionamiento del mercado laboral y desempeñan un papel crucial en el fomento de un desarrollo territorial equilibrado. La ALPEE responde al objetivo general de promover el desarrollo local, fomentar la creación de empleo y mejorar la cualificación de los trabajadores, actuando de forma prioritaria sobre aquellos colectivos que cuentan con mayores dificultades para su integración en el mercado de trabajo. Entre los planes de acción de la

ALPEE se encuentra la puesta en marcha de los denominados Planes de Empleo en los que la concertación social ha tenido un papel relevante.

La ALPEE constituye un marco estratégico indispensable para el diseño, coordinación, evaluación e integración de los diferentes servicios y recursos de formación y empleo disponibles en el ámbito local de Gijón y cuyos contenidos han sido concretados con la firma del denominado Pacto Gijón por el Empleo. Los ejes estratégicos que conforman el Pacto, de los que se desprenden las funciones fundamentales de la ALPEE, son los que a continuación se relacionan:

- a) Plan Local de Formación.
- b) Plan de Empleo Local.
- c) Plan de Innovación y desarrollo tecnológico.
- d) Acciones complementarias de apoyo a la industria local.

Vinculada a la Concejalía de Empleo y Formación y a la Concejalía de Promoción Económica e Innovación, esta organización se organiza de la siguiente forma:

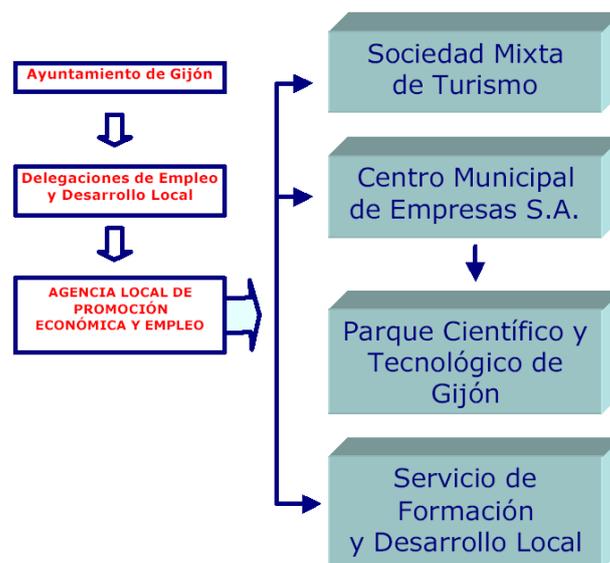


Figura 1. Estructura de la ALPEE

Este tipo de estructuras conlleva un enfoque de la gestión hacia el proceso, es decir, a cada departamento se unirán una serie de procesos. Sin embargo, el problema radica en que la Agencia trabajará con proyectos en lugar de con procesos. Con otras palabras, a cada departamento se le asignará una serie de proyectos completos, con fecha de entrega, y no un proceso determinado que constituiría parte de varios proyectos. Dicha gestión orientada a proyectos está normalmente ligada a un organigrama efímero, lo que supondría que el director de la ALPEE tendría que nombrar un grupo de trabajo, independiente de los departamentos, para llevar a cabo cada proyecto. Por todo ello y dado que la estructura de la ALPEE en departamentos es inamovible se impone la necesidad de un modelo híbrido de gestión, a medio camino entre la gestión por procesos y la gestión por proyectos.

3. Aplicación del modelo de la EFQM en la ALPEE

El término EFQM corresponde a las siglas de la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad (European Foundation for Quality Management). El Modelo EFQM de Excelencia, creado en 1988, es un marco de trabajo no-prescriptivo basado en determinados criterios, que puede utilizarse para evaluar el progreso de una organización o institución privada o pública, hacia la Excelencia.

El Modelo se estructura en 9 criterios que a su vez se subdividen en distintos subcriterios (un total de 32). Dichos criterios pueden ser agrupados en dos categorías: Agentes facilitadores y Resultados. Los criterios del grupo de Agentes Facilitadores analizan cómo realiza la organización las actividades clave; los criterios del grupo de Resultados se ocupan de los resultados que se están alcanzando. Los Resultados son producidos por los Facilitadores y la retroalimentación o feed-back de los Resultados ayuda a mejorar los Facilitadores.

Básicamente, las carencias de la herramienta EFQM son, a juicio del autor, las derivadas de la metodología de autoevaluación utilizada por la ALPEE. En concreto, el procedimiento utilizado posee un componente subjetivo, y su resultado depende en gran medida de la experiencia y ecuanimidad de los miembros del equipo evaluador. Las puntuaciones se obtienen por consenso, y no a través de una media aritmética, por lo que siempre estarán sujetas a la capacidad de persuasión de cada evaluador hacia el resto. Las puntuaciones no representan variables del proceso ni siquiera combinaciones de las mismas, por lo que son empíricamente discutibles. En este sentido se tuvo en cuenta los postulados de Ehrlich (2006). Con objeto de clarificar los conceptos relativos al modelo de la EFQM, adquirir destreza en la realización de autoevaluaciones y disponer de unos resultados coherentes y comparables en el tiempo, se realizó una autoevaluación a cargo de un equipo evaluador de la propia Agencia. Los resultados fueron los siguientes:

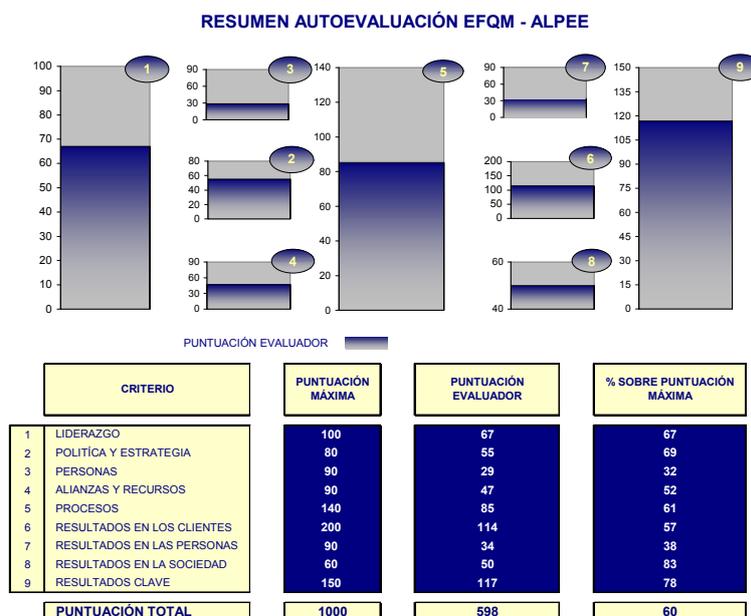


Figura 2: Resumen autoevaluación EFQM

Con independencia de la puntuación total obtenida (598 puntos), que parece anormalmente

elevada, La autoevaluación anterior refleja la existencia de áreas de mejora, en términos relativos respecto a otras áreas a las que se les ha asignado una puntuación superior. Estas áreas de mejora son las siguientes: personas, resultados en las personas y alianzas y recursos. El modelo EFQM presenta ciertas carencias, relacionadas especialmente con el carácter subjetivo de la autoevaluación. Por ello, el autor propondrá otros modelos en el trabajo. Además se ha propuesto un nuevo cuestionario que permitirá la obtención de datos coherentes y comparables.

4. Balanced Score Card (BSC)

El BSC es un sistema de medida y de gestión, definido por Kaplan y Norton (2005), que capacita a las organizaciones o entidades para decidir su estrategia y traducirla a acciones específicas. Para ello el sistema proporciona una realimentación constante entre los procesos de negocios internos y los resultados, por lo que se puede optar a una mejora continua de la eficiencia de la estrategia. A diferencia de otros sistemas anteriores, BSC analiza las organizaciones desde cuatro perspectivas: perspectiva financiera, perspectiva del cliente, perspectiva del proceso interno y perspectiva de la formación y el crecimiento. Esta herramienta expande el conjunto de objetivos de las unidades operativas más allá de los indicadores financieros. Los directivos pueden de esta forma medir como sus unidades operativas crean valor para sus clientes presentes y futuros, y la forma en que deben potenciar las capacidades internas y las inversiones en personal, sistemas y procedimientos que son necesarios para mejorar su acción futura.

Básicamente, las carencias detectadas en la herramienta BSC se derivan de su difícil adaptación a sectores como el que nos ocupa, de Administración Pública y/o Servicios Sociales, en los que la perspectiva financiera pierde su razón de ser. Además, se pueden enumerar los siguientes puntos débiles: mezcla indicadores estratégicos y operativos, carece del enfoque de Dirección por Procesos, no suministra una metodología para el despliegue desde indicadores estratégicos a operativos y no se consideran de forma sistemática variables externas como el entorno y el impacto en la sociedad.

Los resultados de las mediciones realizadas en la ALPEE sobre los indicadores establecidos se recogen en el cuadro de la página siguiente. Como primer análisis, se observa que no existe una continuidad en la realización de las mediciones, por lo que la fase de seguimiento no puede realizarse de manera. Esto representa un claro inconveniente a la hora de establecer evoluciones y tendencias y, por tanto, conclusiones.

Por todo ello, se propusieron para la ALPEE unos nuevos indicadores relativos a “Procesos internos”, “Clientes” y “Aprendizaje”. Los indicadores relativos a “Finanzas” se estima que podrían conservarse, si bien, dadas las peculiaridades de la actividad desarrollada por la ALPEE, este tipo de indicadores no presentan la importancia de los otros tres.

Se presenta a continuación la agrupación de estos indicadores.

El objetivo final de elaborar un Indicador Único de Empleabilidad se antoja complicado mientras no se disponga de un histórico de cálculo de los valores de los indicadores individuales que proporcione información de cara a establecer los factores de ponderación. Se infiere que el modelo BSC persigue principalmente fines financieros. Sin embargo, la Agencia Local de Empleo de Gijón, como organismo público, no persigue tales objetivos. Es por ello que los indicadores relativos a la perspectiva de las finanzas presentan una menor importancia en relación a los otros criterios.

5. Combinación de las herramientas EFQM y BSC

Como se explica más arriba, tanto EFQM como BSC presentan carencias y restricciones a la hora de aplicarlas al modelo que nos ocupa, debido a las características especiales de éste. Por ello, el estudio realizado postula la teoría de que la utilización de la herramienta EFQM (autoevaluación), seguida del establecimiento de una estructura BSC resultan dos acciones perfectamente complementarias, hasta el punto de minimizar los puntos débiles que supone la utilización de ambas herramientas por separado. Aún más:, la metodología EFQM permite seleccionar con mayor criterio los indicadores más adecuados para los procesos que se entiendan como críticos. La herramienta BSC por sí misma ejercita un criterio voluntarista de selección de indicadores, agrupando escasamente los mismos en las cuatro perspectivas indicadas, pero no estableciendo pautas de selección individual de cada indicador.

Tabla 1. Indicadores utilizados en la ALPEE

INDICADORES	2000	2001	2002	2003	2004	2005
PROCESOS INTERNOS						
1. Número de proyectos presupuestarios nuevos	6	7	5	0	3	4
2. Número de departamentos			6			
3. Número total de personal	0	0	160	0	0	0
4. Existen servicios centrales o unidades de racionalización	NO	NO	SI	SI	SI	SI
5. Número de personas convocadas	3684	N/A	2016			
6. Número de entidades con las que suscriben protocolos	25	35	37			
FINANZAS						
1. % del presupuesto ejecutado	65,85%	82,09%	83,27%	0	108,72%	126,61%
2. Presupuesto por beneficiario	9732,83	11146,16	12656,60	9999999999	7814	4928,15
(Presupuesto total / beneficiarios de ayudas, área de clientes)						
3. Presupuesto por empleado			1414,37,50			
4. Variación en el presupuesto total		57,08%	15,63%			
5. % del presupuesto inventariable	29,52%	29,15%	32,57%			
6. % de gasto de personal	41,00%	36,03%	41,76%			
7. Renta por beneficiario de ayudas	2886,94	3880,60	3248,88			
(Presupuesto total - gastos de personal - gastos inventariables / beneficiarios de ayudas, área de clientes)						
CLIENTES						
1. Beneficiarios de ayudas	1284	1772	1788	1469	1270	1897
2. Inserción laboral	2487	2080	2291	2164	2899	2131
3. Beneficiarios de orientación	30294	28378	21508	16437	19684	66719
4. Número de horas de formación (PILES)	81561	80000	64512			
5. Absentismo (PILES)	5,18%	9,62%				
APRENDIZAJE						
1. Niveles en los puestos de trabajo	0	0	7	0	0	29
2. Cualificación TITULADO SUPERIOR			11,41%			
3. Cualificación TITULADO MEDIO			37,58%			
4. Cualificación Bachiller/FPII			0,00%			
5. Cualificación Graduado Escolar			49,66%			
6. Sin cualificación			1,34%			
7. Número de ascensos en los últimos años			8			
8. Número de empleados que ha acudido a algún curso		44	53			
9. Duración total de los cursos			1955			
10. Existe sistema de sugerencias	NO	NO	SI	SI	SI	SI
11. Número de quejas			3			

Las áreas de mejora detectadas en la evaluación EFQM deberán coincidir, en gran medida, con aquellos indicadores que arrojen peores valores respecto a los objetivos establecidos para cada uno de ellos (en este caso los relacionados con los criterios “Personas”, “Resultados en las Personas” y “Alianzas y Recursos”). Los indicadores establecidos de esta forma resultan consistentes y permiten, una vez ponderados, establecer un Indicador Único de Empleabilidad. En el caso que nos ocupa, el proceso que se propone utiliza ideas de los dos modelos hasta ahora vistos (EFQM y BSC). Es el siguiente:

- Elaborar el Mapa de Procesos de las actividades de inserción laboral y empleo de la

ALPEE. Este paso presenta un alto grado de dificultad en este caso como ya se adelantaba. Por ello se tratará con más detalle en próximas secciones

- Establecer los objetivos estratégicos.
- Elaborar el Mapa Estratégico, agrupando los objetivos estratégicos según los cuatro criterios de resultado del Modelo EFQM o las cuatro perspectivas del BSC: Sociedad, Clientes, Personas y Financiera.
- Relacionar y priorizar los elementos del Mapa Estratégico
- Determinar los indicadores estratégicos asociados.
- Desplegar los objetivos.
- Determinar los indicadores operativos.
- Efectuar las mediciones de cada indicador (estratégico u operativo).
- Realizar Planes de Mejora.

Por otra parte, el Indicador Único de Empleabilidad tendrá como objetivo el conseguir, a partir de una serie de indicadores descritos en el modelo BSC, y utilizando unos factores de ponderación, un dato único que refleje la realidad de la ALPEE respecto a la empleabilidad, es decir, un parámetro que muestra la relación entre objetivos cumplidos y las expectativas de la Agencia. Esta unicidad es una clara ventaja respecto a la situación actual de la ALPEE, que con el gran número de indicadores de los que dispone no puede llevar una evaluación adecuada de la organización.

Tabla 2. Indicador Único de Empleabilidad año 2005

INDICADOR DE EMPLEABILIDAD ÚNICO AÑO 2005								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	FACTORES DE PONDERACIÓN	SUBTOTAL
A. Perspectiva procesos internos								
1. Número de proyectos presupuestarios nuevos	6	7	5	0	3	4	10	5,71428571
2. Número total de personal	0	0	160	0	0	160	5	0
3. Existen servicios centrales o unidades de racionalización	NO	NO	SI	SI	SI	SI	5	0
B. Perspectiva finanzas								
4. % del presupuesto ejecutado	65,85%	82,09%	83,27%	0	108,72%	126,61%	5	-1,3305
5. Presupuesto por beneficiario	9792,83	11146,16	12656,60	9999999999	7814	4928,15	5	5,00
C. Perspectiva clientes								
6. Beneficiarios de ayudas	1284	1772	1788	1469	1270	1897	20	20
7. Inserción laboral	2487	2080	2291	2164	2899	2131	20	14,7016212
8. Beneficiarios de orientación	30294	26378	21508	16497	19684	66719	20	20
D. Perspectiva aprendizaje								
9. Niveles en los puestos de trabajo	0	0	7	0	0	29	5	5
10. Existe sistema de sugerencias	NO	NO	SI	SI	SI	SI	5	5

INDICADOR DE EMPLEABILIDAD ÚNICO= 74,085

6. El modelo del Project Management Institute (PMI)

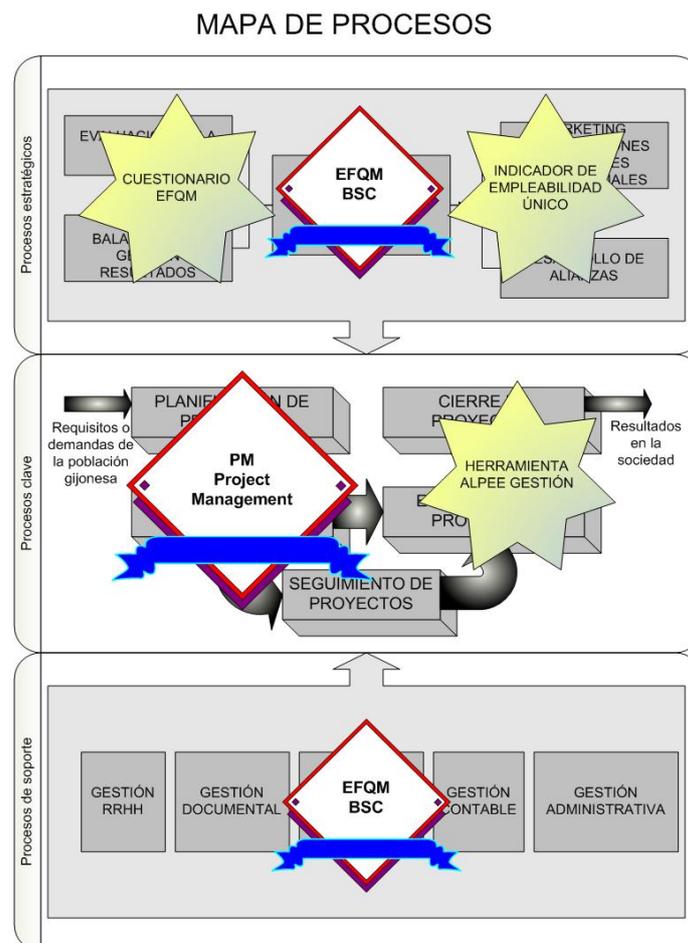
La dirección de proyectos o Project Management es la aplicación de conocimientos, habilidades, herramientas y técnicas a las actividades del proyecto para satisfacer los requerimientos del mismo. La dirección del proyecto se realiza a través del uso de procesos como: inicio, planificación, ejecución, control y cierre. La dirección de proyectos se divide en 9 perspectivas del proyecto: gestión de la integración, gestión del alcance, gestión de tiempos, gestión de costes, gestión de la calidad, gestión de los recursos humanos, gestión de las comunicaciones, gestión de riesgos y gestión de las adquisiciones.

La dirección de proyectos es una herramienta muy útil para empresas orientadas a la consultoría. Sin embargo, como se explica anteriormente, la estructura organizativa de la

ALPEE es departamental, y por tanto orientada a la gestión por procesos, aunque el modo de trabajo real sea mediante proyectos. Por ello surge la necesidad de crear un modelo híbrido de gestión por procesos y por proyectos. Como referente normalizado se recurrió al modelo del Project Management Institute (PMI) de PMI Standard (2000), que constituye un modelo preciso, pero a su vez, altamente complejo. En otras palabras, presenta muchas áreas o perspectivas cuya implementación en este caso resultaría mucho más costosa que efectiva. Es decir, el gran problema de la agencia es la excesiva complejidad de su sistema actual de evaluación (gran número de indicadores y procesos), que en lugar de permitir una adecuada realimentación, favorecen el descontrol. Como mejoras propuestas para la ALPEE, se procedió a reducir la complejidad del modelo PMI centrándose en las perspectivas siguientes: gestión de tiempos, gestión de costes, gestión de los recursos humanos y gestión de riesgos. Para ello se implementó una herramienta informática desarrollada ad-hoc (ALPEE GESTIÓN) que ha permitido integrar la gestión de tiempos y de costes, ayudando también a la gestión de riesgos.

7. Modelo híbrido: Gestión por Procesos + Gestión por Proyectos

El estudio realizado en la ALPEE derivó en la elaboración de un nuevo Mapa de Procesos, además de identificar cada una de las partes del mismo con los diferentes modelos analizados, la herramienta desarrollada ALPEE GESTIÓN y el Indicador Único de Empleabilidad.



8. **Figura 3.** Mapa de Procesos + Herramientas de gestión + Modelos teóricos + I.U.E.

Referencias

Ehrlich, C. (2006). "The EFQM - model and work motivation". *Total Quality Management & Business Excellence*, 17(2):131-140.

Kaplan, R.; Norton, D. (2005). "The Balanced Scorecard - Measures that drive performance". *Harvard Business Review*, 83:7-8.

PMI Standard (2000). *Una guía a los fundamentos de la dirección de proyectos. PMBOK*. Project Management Institute.

