

LOS MANDOS INTERMEDIOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA. CLAVES PARA CREAR UNA NUEVA CULTURA

María del Pilar Otero Sandín

Consejera Técnica de Calidad. Servicio Público de Empleo Estatal

Este trabajo ha sido seleccionado para su publicación por: doña María Jesús ÁLAVA REYES, don Alfonso HERNÁNDEZ MEDEL, don Manuel PORRÚA GARCÍA, don Íñigo SAGARDOY DE SIMÓN y don Juan Francisco SAN ANDRÉS GARCÍA.

EXTRACTO

Que los mandos intermedios son una pieza clave en la estructura de toda organización es ampliamente reconocido por todos los expertos en recursos humanos. Sin embargo, también es una realidad que son los grandes olvidados a la hora de definir y diseñar nuevas políticas, cambios organizacionales y culturales.

Si los altos directivos son los encargados de liderar el cambio en sus inicios, los mandos intermedios son la pieza fundamental que mantiene el flujo del cambio en movimiento. El éxito para conseguir el cambio de cultura no depende de cómo sean los líderes sino de qué hacen.

En este trabajo, se presentan las notas características de los mandos intermedios del sector público español, los principios y herramientas de la filosofía Lean, que aunque escasamente implantada en la Administración pública española, es extensamente conocida y aplicada en organismos públicos americanos y europeos, demostrando su efectividad para reducir costes, mejorar los plazos de tramitación e incrementar la motivación y satisfacción del personal. Es dentro de esta filosofía de trabajo donde se exponen las claves o hábitos de los mandos intermedios que permitirán obtener mejoras presentes y consolidar los cambios en el futuro.

Palabras clave: nueva cultura, mandos intermedios, Administración pública y *lean management*.

Fecha de entrada: 03-05-2016 / Fecha de aceptación: 12-07-2016 / Fecha de revisión: 31-03-2017

MIDDLE MANAGERS IN THE SPANISH PUBLIC ADMINISTRATION. KEY FOR A NEW CULTURE

María del Pilar Otero Sandín

ABSTRACT

All human resources experts recognize that middle managers are an important key in all organizational structures. However, it is also a reality that they are mostly forgotten when defining and designing new policies, organizational and cultural changes.

If top managers are in charge of leading change in its first steps, middle managers are the cornerstone that keeps the flow of change moving in order to get consolidated. Success in achieving culture change does not depend on how leaders are, but on what they do.

In this paper, we present the defining notes of the middle managers in the Spanish public sector, the principles and tools of the Lean philosophy, which, although scarcely implanted in Spanish public bodies, are well known and applied in American and European public administrations, where it has proven its effectiveness to reduce costs, improve processing times, increase staff motivation and satisfaction. Within this Lean philosophy, we present the keys and habits of the middle managers that will allow maintaining the improvement over time, so cultural change consolidates.

Keywords: cultural change, middle management, public administration and lean management.

Sumario

Introducción

1. Los mandos intermedios: características y problemática
 - 1.1. Los mandos intermedios
 - 1.2. Los mandos intermedios en la Administración pública española
 - 1.2.1. ¿Qué se considera mando intermedio en la Administración pública española?
2. *Lean management*: principios y herramientas
 - 2.1. ¿Qué es el *lean management*?
 - 2.1.1. ¿Qué no es Lean?
 - 2.2. Principios del *lean management*
 - 2.3. Muda: los distintos tipos de despilfarro
 - 2.4. La caja de herramientas del Lean
 - 2.5. Experiencias y resultados Lean en el sector público
3. Los mandos intermedios: claves para la creación de una nueva cultura desde una perspectiva Lean
 - 3.1. Estandarización del trabajo del líder
 - 3.2. Controles visuales
 - 3.3. Proceso de seguimiento diario

Conclusiones

Bibliografía

Webgrafía

INTRODUCCIÓN

Que los mandos intermedios son una pieza clave en la estructura de toda empresa es ampliamente reconocido por todos los expertos en recursos humanos. Sin embargo también es una realidad que son los grandes olvidados a la hora de definir y diseñar nuevas políticas, cambios organizacionales y culturales.

Esto mismo es aplicable a los mandos intermedios de la Administración pública. Esos miles de funcionarios que, desde un puesto «bisagra», han de mantener en equilibrio el cumplimiento de los variables objetivos políticos de los altos directivos y el constante flujo de provisión de bienes y servicios públicos a la ciudadanía del que se encargan los empleados de los puestos de estructura.

Esta tarea se complica aún más en escenarios de incertidumbre política como el que vivimos actualmente. En momentos de inestabilidad en el Gobierno, las instrucciones que llegan de la dirección son a menudo contradictorias, «no empezar nada nuevo por si acaso» o «acabar lo empezado como sea». A la inestabilidad política se suma el escenario económico de lenta recuperación donde se mantienen los recortes presupuestarios realizados durante la crisis, y donde la reducción de efectivos en el sector público lo sitúa a niveles de 2004, al no haberse producido aún la reposición necesaria de efectivos vía oferta pública de empleo que restituya mínimamente los puestos de trabajo públicos que se han destruido, mientras que el empleo privado ha comenzado a crecer.

Son muchas las iniciativas públicas que se han puesto en marcha en los últimos años con el objetivo de mejorar la eficiencia de los recursos públicos y la calidad de los servicios que se prestan. Una de las más relevantes, por afectar a toda la Administración General del Estado, es la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), creada en octubre de 2012 con el objetivo de elaborar un programa de racionalización administrativa a fin de eliminar trabas burocráticas, simplificar normativa y procedimientos para así eliminar duplicidades. En el informe de seguimiento de las medidas de la CORA de 2015 se establece que la reforma administrativa persigue la mejora de la gestión, la supresión de duplicidades o la simplificación de los procedimientos. Supone un cambio de cultura en el sector público que se manifiesta en dos instrumentos normativos fundamentales: la Ley 3/2015, del 30 marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo en la Administración General del Estado, que eleva las exigencias de idoneidad, conflictos de interés y transparencia aplicables a quienes ejercen los puestos de responsabilidad en el poder ejecutivo, y la Ley 19/2013, de 9 diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Algunos de los objetivos concretos de la CORA son: conseguir una Administración totalmente electrónica, eficiente e interconectada y lograr procedimientos administrativos más ágiles y eficientes, reduciendo las cargas administrativas y acortando los plazos de gestión.

Del total de 222 medidas adoptadas a través de la CORA, 120 de ellas se referían a la eliminación de duplicidades administrativas y 45 a la simplificación de procedimientos.

Con ello se puede crear una ilusión de eficiencia, aunque la verdadera eficiencia residiría en analizar el trabajo mismo, cómo está diseñado y cómo se desarrolla, para encontrar nuevas formas de realizarlo mejor, en menos tiempo y con menos recursos. Sin embargo, en gran parte de las organizaciones públicas no se está examinando el trabajo real que se desarrolla, se sigue funcionando prácticamente de la misma forma, a pesar de que los recursos materiales y humanos se han visto notablemente mermados.

Es en este entorno de simplificación administrativa y recursos materiales y humanos menguados donde se encuadra el objetivo de este documento, con el cual se pretende resaltar la importancia de los mandos intermedios a la hora de iniciar y mantener en el tiempo los cambios necesarios para que las pretendidas mejoras logren a largo plazo un verdadero cambio de cultura en la Administración pública española.

Una vez analizadas las notas características de los mandos intermedios del sector público español, se presentan los principios y herramientas de la filosofía Lean, que aunque escasamente implantada en los organismos públicos españoles, es ampliamente empleada en organismos públicos americanos y europeos, demostrando su efectividad para reducir costes, mejorar los plazos de tramitación e incrementar la motivación y satisfacción del personal. Es dentro de esta filosofía de trabajo donde se exponen las claves o hábitos de los mandos intermedios que permitirán obtener mejoras presentes y consolidarlas en el futuro.

1. LOS MANDOS INTERMEDIOS: CARACTERÍSTICAS Y PROBLEMÁTICA

1.1. LOS MANDOS INTERMEDIOS

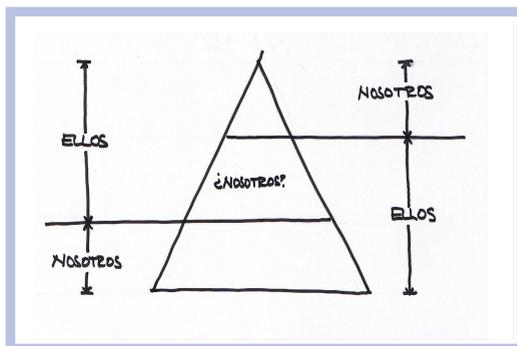
Citando a Arturo PÉREZ REVERTE, los mandos intermedios son «interesantes cruces genéticos entre perros de presa y padre confesor», puesto que a la par que se encargan de que los objetivos de los directivos se cumplan, tratan de que las necesidades de los trabajadores estén equilibradamente cubiertas, convirtiéndose en los trabajadores de los directivos y en los directores de los trabajadores.

Las actividades de los mandos intermedios actuales se parecen mucho a las de los altos directivos del pasado. Hoy en día dedican buena parte de su tiempo a las interacciones informales, su día corriente no sigue una planificación alguna, trabajan cruzando frecuentemente las fronteras

empresariales, toman decisiones y hacen negociaciones en nombre de la empresa. Las empresas se han vuelto más complicadas y difusas, lo que ha originado que los puestos de los mandos intermedios tengan más carga de trabajo y responsabilidad, convirtiéndose en piezas clave dentro de organizaciones que en ocasiones no los ponen en el valor que requieren y merecen.

Considerados como el «pegamento» que mantiene unida la organización, sirviendo de nexo entre la alta dirección y los trabajadores, a ellos les corresponde planificar, ejecutar y controlar a los equipos. Deben canalizar la estrategia, asumir los objetivos y conseguir que los equipos lleven a cabo una actuación orientada a las metas. Al mismo tiempo, son los que más conflictos tienen asociados al desarrollo de su función, por lo que constituyen un colectivo muy expuesto al estrés organizacional.

La soledad del mando intermedio de Eugenio Mollini



Estos son algunos de los factores que permiten a un responsable conseguir los mejores resultados de su equipo:

- 1.º Conocer muy bien su área de actividad, negocio, proceso operativo, o su sector, y estos conocimientos le han permitido ascender en el escalafón. Este conocimiento es el que le permite mejorar procesos existentes e incorporar procedimientos ya probados.
- 2.º Ha de ser líder, pues debe influir sobre la gente para que trabaje con entusiasmo en la consecución de objetivos en pro del bien común de un equipo. Deberá realizar su ascensión a la cima sabiendo satisfacer las legítimas necesidades de las personas.
- 3.º Un buen mando intermedio debe, además, tener habilidades organizativas, de planificación y control de los procesos para facilitar la labor de los integrantes del equipo. Un gran líder con visión pero sin procesos puede hacer que su equipo se desmotive ante el desorden y la descoordinación.
- 4.º Debe comprometerse con el desarrollo del sentido de equipo y, además, saber en qué situación en cuanto a madurez, conocimientos y compromiso se encuentran los integrantes del equipo, para desarrollar la respuesta directiva adecuada.
- 5.º El mando intermedio debe sentirse identificado con lo que su empresa representa para él y para los que trabajan en ella y para la sociedad, y, especialmente, con los valores que encarna. El compromiso debe estar basado en una doble identificación y coincidencia entre los valores corporativos y los valores personales.

- 6.º La aportación del mando intermedio deberá constituir una generación de valor que el mercado pueda apreciar. El desempeño debe ir focalizado hacia el mercado y a la satisfacción del cliente.

Los principales problemas que acucian los mandos intermedios son diferentes a los del resto de la organización. Por un lado se encuentran objetivos inciertos, ya que no siempre se interpreta correctamente la información para trasladar la estrategia a objetivos operativos, por otro, tareas poco claras, al no quedar bien definido si su misión es ejecutar por sí mismos o dirigir a otros para conseguir los objetivos; todo ello genera ambigüedad y conflicto en cuanto a sus responsabilidades funcionales, lo cual constituye un factor estresante. A esto se suma la falta de definición de procedimientos para informar motivar y supervisar a los subordinados así como la manera de afrontar los conflictos interpersonales que se originan en el entorno laboral.

El estudio de Quy Nguyen HUY (2001) concluye que los mandos intermedios suponen una pieza clave en la organización especialmente a la hora de acometer cambios radicales, y eso debido a cuatro razones principales: la primera es que frecuentemente los directivos tienen ideas empresariales de valor añadido, las cuales serían capaces, y desearían, de llevar a cabo, siempre que se las escuchase; la segunda se debe a la importancia de sus redes informales, que hacen que el cambio sea sustantivo y de larga duración; tercero, su cercanía con los trabajadores logra humanizar sus estados de ánimo y sus necesidades con la necesidad de que el cambio se mantenga; y finalmente, gestionan la tensión entre continuidad y cambio, evitando que la organización caiga en una inercia extrema o en el caos.

Así HUY (2001) clasifica los roles que los mandos intermedios asumen en las épocas de cambios organizativos profundos que suponen un cambio de cultura en cuatro:

1. El emprendedor.

Los mandos intermedios están cerca de los trabajos del día a día, los conocen técnicamente, por lo que saben muy bien dónde están los problemas y las oportunidades.

Constituyen un campo abonado para que surjan nuevas ideas. Si bien es cierto que en muchos casos los altos ejecutivos no escuchan a sus mandos intermedios, de modo que las buenas ideas fallecen de manera rutinaria antes de ver la luz del día.

Los altos directivos actualmente valoran la flexibilidad y adaptabilidad, mientras que los mandos intermedios son considerados dinosaurios corporativos intrínsecamente resistentes al cambio. El tema se complica aún más cuando entran en escena los consultores externos, ya que estos consideran a los mandos intermedios al tratarlos de torpes «que están pasados»; muchos han visto sus buenas ideas suministradas a la alta dirección por parte de estos mismos consultores aunque, eso sí, mejor empaquetadas. No reconociéndoseles por nadie si ellos mismos las hubieran planteado. Sin embargo otras empresas estudiadas han demostrado el éxito de proyectos de innovación asignados a un grupo de mandos intermedios, pues las ideas resultaron ser más realistas y rentables que las de los altos directivos.

2. El comunicador.

La introducción de cambios en la organización necesita de una comunicación efectiva a lo largo y ancho de la organización, tanto en su concepción como su ejecución y mantenimiento. En este sentido los mandos intermedios generalmente tienen las mejores redes de relaciones en la compañía, y ejercen una influencia informal importante. No hay que olvidar que los mandos intermedios son el enlace directo entre trabajadores y alta dirección, y tienen conocimiento de primera mano tanto de la visión estratégica como de los problemas y necesidades de los trabajadores.

A menudo los empleados se quejan de las iniciativas de cambios radicales porque perciben que «el nuevo» no entiende suficientemente bien «cómo se trabaja», cuando esto ocurre las ideas frescas del ejecutivo entrante no tienen la menor posibilidad de tener éxito, a menos que estén basadas en las habilidades operativas y sociales de los mandos intermedios veteranos.

Si a los mandos intermedios se les convence genuinamente de la necesidad de un programa de cambio, ellos a su vez se encargarán de convencer al resto de la organización, personalizando el mensaje a la audiencia de modo que se entienda y se acepte. En ocasiones los mismos altos ejecutivos pueden representar una barrera al cambio, que requiere de una comunicación llena de tacto por parte de los mandos intermedios, a fin de que la compañía mantenga el rumbo.

3. El terapeuta.

Los cambios radicales en el trabajo generan gran incertidumbre entre los empleados. Son los mandos intermedios, por su cercanía, los que han de enfrentarse con el problema emocional del bienestar de los empleados durante estas épocas, creando un entorno psicológicamente seguro. Cargan con pesos suplementarios en periodos de cambios profundos por lo que, además de sus desafiantes tareas diarias, contribuyen a la resolución práctica de problemas y dan más apoyo de lo habitual.

4. El artista en el alambre.

Tener éxito en el cambio organizativo requiere atención no solamente a la moral de los empleados sino también al equilibrio entre cambio y continuidad, para evitar, por un lado, el caos producido por los cambios drásticos y rápidos, y por otro, la inercia que se impone cuando el cambio viene impuesto desde arriba.

Los mandos intermedios, al igual que sus colaboradores, sufren un gran estrés durante periodos de profundo cambio, pero se ha demostrado que encuentran satisfacción tanto profesional como personal a llevar a cabo esta acción de balance. Si bien no todos llevan a cabo esta tarea de la misma manera, algunos se fijan más en la parte continuista «manteniendo las máquinas en funcionamiento», demostrando su lealtad por la organización y su preocupación por el personal, logrando que la transición se realice de una forma tranquila, mientras que otros están más interesados en promover el cambio poniendo una presión intensa en la gente que controla

los recursos e igual de intensa a su propia gente, imponiendo bruscamente nuevas herramientas y con ello dificultando el cambio.

El comportamiento y la actitud de los ejecutivos de nivel medio conforman, en última instancia, la cultura general de una organización. Para tomar el pulso de una organización, hay que observar cómo dichos mandos se comunican y el contenido de la comunicación; con comunicaciones y motivaciones positivas, los empleados podrán sentirse involucrados y responsabilizados. Los altos directivos deben centrar su atención en capacitar la capa de ejecutivos de nivel medio, ya que estos conforman la cultura y establecen el tono y la conducta de la gente que ejecuta. Un fuerte personal directivo de nivel intermedio es igual a una fuerte organización.

1.2. LOS MANDOS INTERMEDIOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA

La mera expresión «mando intermedio» evoca mediocridad (HUY 2001); es aquella persona que defiende tercamente su *statu quo* y sabotea los intentos de otros de cambios y mejoras en la organización. Esto es lo que la prensa popular y un par de generaciones de consultores han reforzado.

En la Administración pública ni los directivos ni los mandos intermedios funcionan exactamente igual que en la empresa privada, sin embargo mantienen muchos puntos en común, pues con independencia de que sus objetivos sean políticos en el caso de unos, y económicos en el de los otros, ambos se enfrentan a los mismos retos y las mismas dificultades derivadas de las propias personas y estructuras organizativas.

Los mandos intermedios son aquellos que sufren las reestructuraciones, los que sobran cuando se trata de aplanar estructuras, aunque también muchos de ellos acopian un conocimiento extenso sobre los entresijos de la Administración pública; verdaderos concedores de quién o qué produce los cuellos de botella, dónde están los problemas, qué hacer y cómo para evitarlos.

1.2.1. ¿Qué se considera mando intermedio en la Administración pública española?

Es claro que desempeñando un trabajo en el sector público su primera característica ha de ser su condición de empleados públicos. A tenor de lo establecido en el artículo 8 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP), son empleados públicos quienes desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones públicas al servicio de los intereses generales; los clasifica en funcionarios de carrera, funcionarios interinos, personal laboral y personal eventual.

En el punto 1 del artículo 9 del TREBEP se define a los funcionarios de carrera como aquellos que, en virtud de nombramiento legal, están vinculados a una Administración pública por una rela-

ción estatutaria regulada por el Derecho administrativo para el desempeño de servicios profesionales retribuidos de carácter permanente. El carácter profesional los aleja de las autoridades y personal político, mientras que la nota de permanencia diferencia los funcionarios de carrera del personal interino y eventual.

En su punto 2 se establece que, en todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración pública se establezcan.

No existe un listado cerrado de puestos que no pueden ser ocupados por personal laboral, sin embargo al estudiar la normativa autonómica nos encontramos con limitaciones de acceso a puestos similares a las recogidas en el artículo 15.1 c) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, aún en vigor¹. En definitiva, serán las respectivas relaciones de puestos de trabajo las que recojan las características y limitaciones propias de cada puesto.

Por su propia naturaleza descrita en los artículos 10, 11 y 12 del mencionado TREBEP, y las limitaciones establecidas por la normativa laboral autonómica², no pueden ser considerados mandos intermedios ni los funcionarios interinos ni el personal laboral y eventual, ya que sus puestos comportan una jefatura orgánica que los hace incompatibles.

De los dos modelos de organización de cualquier Administración pública, el sistema abierto o de empleo y el sistema cerrado o de carrera (LOSADA, 1995; MARTÍN, 2007), podría decirse que en España rige un modelo de carrera con matizaciones o sistema mixto (MARTÍN, 2007), lo cual implica que un aspirante a empleado público, una vez superadas las pruebas correspondientes, no ingresa en un puesto propiamente dicho, sino en un cuerpo (inspectores de hacienda, abogados del estado, administrativos, auxiliares, etc.). Si bien es cierto que sus conocimientos expertos son especializados de acuerdo al cuerpo al que ha accedido, es habitual que un funcionario desempeñe muchos y variados puestos de trabajo lo largo de su carrera administrativa.

El TREBEP mantiene este modelo mixto. Su artículo 75 establece que los funcionarios se agrupan en cuerpos, escalas, especialidades u otros sistemas que incorporen competencias, capacidades y conocimientos comunes acreditados a través de un proceso selectivo.

¹ Artículo 15.1 de la Ley 30/1984. «Las relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Estado son el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios, y se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto en los términos siguientes».

² El artículo 15.3 de Ley 3/2007, de 27 de marzo, de función pública de las Islas Baleares, modificada por la Ley 9/2012, considera que quedan reservados al personal funcionario los puestos de trabajo y las funciones cuyo cumplimiento implica ejercicio de autoridad, fe pública o asesoramiento legal, control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria; los de contabilidad y tesorería; los de carácter técnico y administrativo; los que comportan jefatura orgánica y, en general, los que se reservan a este personal para una mayor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función; así como los que implican una participación directa o indirecta en el ejercicio de la potestad pública y en la salvaguardia de los intereses generales de la comunidad autónoma.

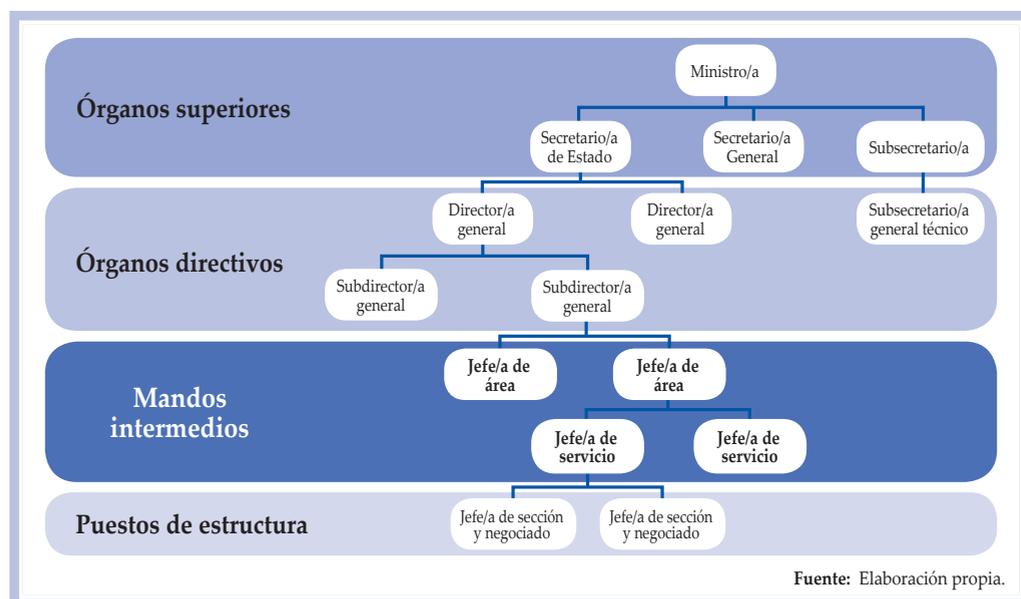
La clasificación de los cuerpos y escalas en cada subgrupo estará en función del nivel de responsabilidad de las funciones a desempeñar y de las características de las pruebas de acceso.

El siguiente cuadro resume los distintos cuerpos y escalas, las titulaciones exigidas para su acceso y los intervalos de niveles para cada grupo de acuerdo con lo establecido en artículo 71 del Real Decreto 364/1995, de 10 marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración General del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración general del Estado, en relación con el anexo de la Resolución de 18 de junio de la Secretaría de Estado para la Administración pública, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de Consejo de Ministros de 12 de junio de 1998, por el que se aprueba el Acuerdo Administración-Sindicatos sobre ordenación de retribuciones.

Cuerpos o escalas	Nivel	Título requerido
Grupo A1	20 - 30	Grado, licenciatura o ingeniería superior
Grupo A2	16 - 26	Grado, diplomatura o ingeniería técnica
Grupo B	16 - 26	Técnico superior
Grupo C1	14 - 22	Bachiller o técnico
Grupo C2	12 -18	Graduado en ESO

Fuente: elaboración propia.

Establecidas las características de los funcionarios de carrera, veamos cómo se ubican dentro de una estructura u organigrama tipo de un ministerio.



Los órganos superiores y directivos se encuentran regulados en el capítulo II de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Se consideran órganos superiores, de acuerdo a lo establecido en su artículo 55, los ministros y los secretarios de estado; y órganos directivos, los subsecretarios y secretarios generales, los secretarios generales técnicos y directores generales, los subdirectores generales, los delegados y subdelegados de gobierno en el ámbito territorial, y los embajadores y representantes permanentes ante organizaciones internacionales en la Administración General del Estado en el exterior.

El nombramiento de los altos cargos, órganos superiores y algunos órganos directivos (subsecretarios, secretarios generales, secretarios generales técnicos y directores generales), al tener un cariz marcadamente político, se efectúa mediante real decreto del Consejo de Ministros.

La provisión de puestos directivos, al ser puestos de confianza, se realiza por el procedimiento de libre designación³, que si bien se realiza mediante convocatoria pública para garantizar la concurrencia y se designa atendiendo a los principios de mérito y capacidad⁴, su nombramiento tiene un amplio margen de discrecionalidad a la hora de la apreciación de la idoneidad del candidato en relación con los requisitos exigidos para el desempeño del puesto. También para su cese, que puede ser inmediato y sin necesidad de motivación, es por ello que suelen tener una alta movilidad y renovación en épocas de cambio político. Son puestos de gran repercusión al ser el punto de encuentro entre política y Administración (SÁNCHEZ, 2008); se encargan de diseñar e implementar las actuaciones que desean llevar a cabo los políticos en cumplimiento de sus programas de gobierno. Son ocupados generalmente por funcionarios de carrera del grupo A1, cuyos puestos tienen asignados unos niveles 29 o 30.

En el extremo inferior del organigrama, en dependencia de los jefes de servicio, se encuentran los jefes de sección y de negociado, que pueden tener personal administrativo y auxiliar a su cargo. Son los gestores y tramitadores de los procedimientos administrativos. Generalmente son grupos C1 y C2, aunque también pueden ser ocupados por el A2. La forma de provisión es mediante concurso de méritos, que ofrece una garantía de estabilidad a sus titulares.

Visto lo anterior podemos decir que los mandos intermedios de la Administración General del Estado son funcionarios de carrera, de cualquier cuerpo o escala, pertenecientes a los grupos A1 y A2⁵, que ocupan puestos de niveles del 26 al 29, cuya provisión se realiza mediante con-

³ La libre designación se regula en el artículo 80 del TREBEP.

⁴ Artículo 13 del TREBEP.

⁵ Según el Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de julio de 2015, existen 18.755 funcionarios del grupo A1, de los cuales 4.102 ocupan puestos de niveles 29 y 30, y 12.290 ocupan puestos de niveles 26 a 27; mientras que de los 23.788 funcionarios del grupo A2, 8.491 ocupan puestos de nivel 26. De todos ellos, y de acuerdo con las características descritas para el mando intermedio, 20.781 empleados públicos ejercen ese rol.

curso de méritos⁶. Dentro del organigrama los hemos situado en los puestos de jefaturas de área y de servicio, aunque también pueden ser consejeros técnicos, inspectores de servicios u otros.

Como notas definitorias de estos mandos intermedios de la Administración pública destacamos:

- a) Son funcionarios de carrera, por lo que han ingresado en la función pública tras superar una oposición o concurso-oposición, y el correspondiente curso selectivo, lo cual acredita su conocimiento experto de los temas propios de su cuerpo o escala; no obstante, únicamente en los cursos selectivos de los grupos A1 se incorpora de forma puntual y limitada algún contenido dirigido a obtener competencias propias de los mandos directivos (gestión del tiempo, técnicas de negociación, liderazgo, etc.). Estas competencias no se pueden llevar a la práctica de manera inmediata, puesto que los funcionarios de nuevo ingreso ocupan siempre puestos de carácter técnico cuyo desempeño no precisa de conocimientos y capacidades propias de directivos.

Salvo algunas excepciones en las que los funcionarios públicos han tenido una trayectoria previa como directivos en la empresa privada, los empleados de los grupos A1 y A2 carecen de la formación necesaria para desarrollar las mencionadas competencias directivas, por lo que la adquieren a través de la experiencia en cargos de directivos o predirectivos, y por medio de las actividades formativas puntuales y aisladas, ofertadas en su mayoría por el Instituto Nacional de Administraciones Públicas (INAP).

- b) Máxima garantía de estabilidad en el puesto de trabajo. La forma de provisión de puestos de trabajo de los jefes de área y jefes de servicio es el concurso de méritos, que asegura la continuidad en el puesto de trabajo con independencia del grupo político que gobierne en cada momento. Es común encontrar jefes de área y jefes de servicio con cierta veteranía al frente de las unidades administrativas en la mayoría de los organismos públicos; son generalmente trabajadores que han promocionado de puestos de niveles inferiores tras varios años realizando tareas técnicas.
- c) Son los encargados de planificar, organizar, controlar y en ocasiones ejecutar los proyectos y programas directamente ordenados por sus superiores, los órganos directivos. Se produce aquí un problema de asimetría entre ambos perfiles: mientras que el directivo público ocupa un cargo político, el mando intermedio es un profesional que acumula un profundo conocimiento del entorno y de las cuestiones técnicas.
- d) «El líder político aporta legitimidad democrática a la institución y una visión estratégica, mientras que el líder profesional aporta conocimientos técnicos de gestión y capacidad operativa» (RAMIÓ, 2012).

⁶ El concurso se encuentra regulado en el artículo 79 del TREBEP.

Para conseguir los objetivos se hace necesaria una comunicación fluida y efectiva, tanto ascendente, con los subdirectores generales y adjuntos, como descendente, con los jefes de servicio, negociado y sección, así como los administrativos y técnicos.

- e) Su posición central en la estructura organizativa, su veteranía y estabilidad del puesto de trabajo les permite establecer y mantener una red de relaciones formales e informales muy amplia. Son los que disponen de una visión completa del organismo: visión de la estrategia de la dirección, de la situación de toda la organización y el conocimiento técnico de los procedimientos que se llevan a cabo en su área o servicio.

El punto débil de una buena parte de los responsables administrativos es que, si bien conocen correctamente las características técnicas y administrativas de su puesto, carecen de la formación necesaria para dirigir y motivar al personal e incluso también para comunicarse con él (RAMIÓ, 2013).

Tomamos como ejemplo el itinerario integral para mandos intermedios definido por la Diputación de Granada en su plan de formación de 2014, para mostrar las competencias que han de tener todos los mandos intermedios.

Itinerario integral para mandos intermedios de la Diputación de Granada (2014)

Objetivos: Facilitar al alumnado un amplio abanico de herramientas de gestión de personas de modo que su labor como mandos intermedios de la organización se vea reforzada, enfatizando las competencias profesionales adscritas al puesto de trabajo.	
Contenidos	
Acción 1. Habilidades de comunicación para la persona que lidera.	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión eficaz de la comunicación eficaz. • Barreras para la comunicación eficaz. • Aprender a escuchar al equipo: escucha activa. • Estilo de comunicación asertivo. • Transmitir empatía. • Gestión eficaz de la comunicación interna del equipo. • Reuniones eficaces como medio de comunicación interna.
Acción 2. Motivar y liderar equipos.	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión del liderazgo del mando. • Motivación del equipo. • Diferencias entre instrucción y delegación.
Acción 3. Gestión constructiva de los conflictos y la negociación eficaz.	<ul style="list-style-type: none"> • Actitud ante los conflictos. • Definición del conflicto. • Origen y tipos de conflictos. • La actitud ante el conflicto que estalla. • Secuencia y evolución de los conflictos. • El agravamiento del conflicto. • Gestión constructiva del conflicto. • Desarrollo de la capacidad de negociación.
.../...	

.../...		
<p>Acción 4. Herramientas de organización y planificación del trabajo directivo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El pensamiento estratégico. • Planificación estratégica. • Eficacia, eficiencia y rendimiento laboral. • Hábitos a cultivar. • Tomar perspectiva. • Simplificar. 	
<p>Acción 5. Mejora continua y afrontamiento del cambio.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El cambio como motor de las organizaciones. • Requisitos para la implantación y aspectos para lograr su éxito. • Los niveles de aceptación de los cambios. • Fases en el proceso de cambio. • Renovarse o morir: la mejora continua. • El ciclo PDCA. • Los principios de Deming. 	
<p>Acción 6. La calidad en la gestión pública.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El concepto de calidad en la Administración pública. • Premisas sobre la calidad en los servicios públicos • Modelo EFQM. • Normas ISO 9000. • La gestión de la calidad total. • Marco común de evaluación (CAF). • Modelo EVAM. 	
<p>Acción 7. Cómo realizar presentaciones eficaces ante un público.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo realizar una presentación? • El control emocional de la situación. • Recursos del orador: verbales y no verbales. 	
<p>Acción 8. Normativa básica administrativa para la gestión de personas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Novedades legislativas: Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. • Visión estratégica de la Administración electrónica. • Ley Orgánica de Protección de Datos. 	
<p>Acción 9. <i>Coaching</i>. Desarrollo de nuestras competencias personales: autoconfianza y autoestima.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Herramientas de <i>coaching</i> para el cambio personal. • Inteligencia emocional para la gestión del equipo. • Herramientas para ganar confianza. • Desarrollo de la capacidad de autocontrol: Gestión del estrés. 	
<p>Duración: 100 horas lectivas.</p>	<p>Modalidad: Semipresencial.</p>	<p>Número de plazas: 35.</p>

De las competencias y conocimientos requeridos para el desempeño de un puesto de mando intermedio se desprende que las funciones que este tiene encomendadas son muy similares a las que veíamos en el caso del sector privado, y que se resumen en: comunicar, motivar y liderar equipos, organizar y planificar el trabajo, mejorar los procesos, asegurar la calidad de los servicios prestados y gestionar el personal.

En los siguientes apartados se expondrá cómo la filosofía Lean ofrece una serie de principios y herramientas, de las que el mando intermedio puede hacer uso para llevar a cabo sus tareas de una manera eficiente y ordenada, que permitan eliminar cierta incertidumbre en su trabajo diario, a la par que involucrar a toda la organización, creando una nueva cultura, una cultura de mejora continua.

2. LEAN MANAGEMENT: PRINCIPIOS Y HERRAMIENTAS

2.1. ¿QUÉ ES EL LEAN MANAGEMENT?

El *lean management* se podría definir como un conjunto de principios, métodos y herramientas que permiten mejorar la rapidez y eficiencia de cualquier proceso, mediante la eliminación de los despilfarros y la mejora continua. Constituye en sí una cultura empresarial que define una forma de trabajar de toda la organización.

En el modelo Lean se establecen tres niveles, el primero de ellos, la filosofía, se identifica con la eliminación del despilfarro y la creación de valor para los clientes (HINES, 2004), el segundo son los cinco principios establecidos por WOMACK y JONES (2003), y el tercero comprende las técnicas y herramientas que inicialmente aparecieron en *Just in time* y *Total Quality Management*.

El término *lean manufacturing* fue usado por primera vez por WOMACK *et al.* (1990) en su libro *La máquina que cambió el mundo*. No obstante, sus principios fueron desarrollados por Taiichi OHNO en Toyota Motor Company en los años cincuenta. *Lean manufacturing* recoge la profunda revolución que fue iniciada por el Sistema de Producción de Toyota (OHNO, 1988) que, en la década de los ochenta, había saltado las fronteras de Japón para instalarse en los Estados Unidos, donde Toyota empezó a producir de acuerdo con su sistema, como alternativa al tradicional sistema de producción en serie. OHNO caracterizó los objetivos clave del Sistema de Producción de Toyota (Lean) a través de dos principios clave: mejora continua (eficiencia en la producción a través de la eliminación del desperdicio o muda) y respeto para los trabajadores.

A pesar de que la filosofía Lean se originó en el área de producción de Toyota, sus herramientas han sido aplicadas con éxito en organizaciones de todos los sectores, llegando a implementarse en el sector público de países como Estados Unidos o el Reino Unido, acuñándose el término de *lean government*.

Definir el valor que un servicio o producto añade a los clientes permite detectar las actividades que no añaden valor y las que suponen un despilfarro, y así eliminarlas o reducirlas tanto como sea posible. La eliminación del despilfarro es la mayor fuente de mejora del rendimiento y del servicio al cliente. Una vez que los despilfarros han sido identificados, los procesos se rediseñan para permitir que los productos, servicios e información fluyan, a través del nuevo proceso, sin interrupción.

2.1.1. ¿Qué no es Lean?

- Una forma de gestionar la producción. La filosofía Lean se originó en el ámbito productivo, y se extendió a otras actividades como finanzas, contabilidad, gestión de pedidos, etc.
- Incrementar la productividad produce un aumento del estrés. La transparencia, la estandarización y la clarificación de los objetivos facilitan el trabajo en la organización; el estrés es más alto cuando la productividad es baja y las expectativas del cliente son altas.
- Eliminar el desperdicio conlleva la pérdida de puestos de trabajo. Al reducirse los tiempos de procesamiento y los costes, se libera personal y recursos para poder poner en marcha nuevos proyectos orientados a la satisfacción del cliente.
- Lean es una moda pasajera. La filosofía Lean es un compromiso de la organización a largo plazo para crear valor, reducir costes y mejorar la calidad.
- Implementar Lean requiere muchos recursos financieros. El Lean requiere ideas, no dinero, ideas de los trabajadores que, generalmente, están infrutilizados.

2.2. PRINCIPIOS DEL LEAN MANAGEMENT

Estos son los principios de la filosofía Lean tal y como los presentan WOMACK y JONES (2003)

A) Especificar el valor

El valor es el punto de partida básico del pensamiento Lean. Este valor solo puede ser definido por el consumidor final, en términos de un producto o servicio específico que satisface sus necesidades a un precio concreto, en un momento determinado.

Generalmente las necesidades inmediatas de los accionistas y la mentalidad económico-financiera de los directivos se colocan por delante de las realidades cotidianas y la creación de valor para el consumidor o cliente. En el caso de los organismos públicos se anteponen los objetivos políticos, sometidos a la influencia de la coyuntura socioeconómica.

La especificación de valor de forma precisa es el primer paso en la filosofía Lean, proporcionar un bien o servicio incorrecto es muda.

B) Identificar el flujo de valor

El flujo de valor es el conjunto de todas las acciones requeridas para obtener un producto. Comprende todas las fases desde la concepción del producto, su diseño, su lanzamiento y pro-

ducción, recepción de pedidos y envíos, hasta que este acaba en manos del consumidor final. La identificación de la totalidad del flujo de valor para cada producto casi siempre revela la existencia de enormes cantidades de despilfarros, muda. Habrá de realizarse un examen implacable de todas las actividades, y preguntarse si cada una de ellas crea realmente valor para el consumidor.

C) Flujo

Determinado el concepto de valor y el flujo del mismo, se habrán podido determinar y eliminar las etapas cuyo despilfarro es evidente; en este momento es necesario que fluyan las etapas creadoras de valor que quedan, lo cual puede exigir una reorganización completa.

La producción habrá de organizarse en función de los procesos, eliminando las barreras departamentales, para crear equipos multidisciplinares, y pasar de la producción por lotes y a gran escala a la producción de un único producto de forma continua.

D) Atracción (*pull*)

Este principio Lean nos indica que solo se ha de producir lo estrictamente necesario, en el momento que es solicitado. No se trata de aprovechar las economías de escala para producir grandes lotes de productos que han de almacenarse en espera de ser demandados, sino que se ha de dejar que sean los consumidores quienes atraigan hacia sí (*pull*) valor desde la empresa.

E) Perfección

Los cuatro principios anteriores interactúan entre sí, logrando que el valor fluya más rápidamente, y dejando al descubierto muda que estaba oculto. El principio básico para las organizaciones Lean es competir contra la perfección, identificando todas aquellas actividades que son muda y eliminándolas, de este modo habrán minimizado los costes al máximo permitiéndoles obtener una gran ventaja competitiva.

2.3. MUDA: LOS DISTINTOS TIPOS DE DESPILFARRO

«No sirve de nada hacer de forma más eficiente algo que ni siquiera debería hacerse». (P. DRUCKER)

El Lean declara que, para la mayor parte de los procesos, solo el 5% de las actividades originan valor añadido para los clientes, por lo que el 95% restante, o son actividades que a pesar de no añadir valor, son necesarias, o son un despilfarro.

Tomando como base la creación de valor para el cliente, las actividades pueden ser:

- Actividades que crean valor para el consumidor y son imprescindibles y críticas para la organización.
- Actividades que no crean valor pero son imprescindibles. Se tratará de intentar reducir las al máximo (muda tipo I).
- Actividades que no crean valor y no son necesarias, se trata del muda que se ha de eliminar de los procesos, haciéndolos más eficientes (muda tipo II).

Los principales y más comunes tipos de muda son:

- **Sobreproducción.** Es la producción de artículos para los que no hay demanda. Se generan desperdicios tales como sobreutilizar recursos, almacenar el exceso de materiales y generar costes de transporte por exceso de inventario.
- **Esperas.** Se produce cuando los operarios están a la espera de realizar el siguiente paso del proceso, la siguiente herramienta, la siguiente pieza, etc., o simplemente la imposibilidad de trabajar por falta de material, retrasos en el procesado de los lotes, parada de equipos y cuellos de botella.
- **Transporte** o movimientos innecesarios. Se originan al desplazar el producto en proceso en largos recorridos, movimientos de materiales, de piezas y artículos acabados a un o desde un almacén, o entre procesos.
- **Sobreprocesar** o procesar incorrectamente. Ocurre como consecuencia de la realización de pasos innecesarios en el proceso. Cuando se procese deficientemente debido a herramientas defectuosas o por errores humanos. También se genera desperdicio cuando se produce con una calidad superior a la requerida.
- **Exceso de inventario.** El exceso de materia prima, de piezas en proceso que causan tiempos de procesado más largos, obsolescencias, daños en los artículos, costes de transporte e inventario y retrasos.
- **Movimientos innecesarios.** Cualquier movimiento inútil de los operarios mientras trabajan, como mirar para alcanzar, al apilar piezas, buscar, etc.
- **Defectos.** Producción de piezas defectuosas. Las reparaciones, sustituciones e inspecciones que signifiquen desperdicio por movimiento, tiempo y esfuerzo.
- **Creatividad** de los empleados no utilizada. Se pierde tiempo, ideas, actitudes, mejoras y se desperdician oportunidades de aprendizaje por no motivar y escuchar a los empleados.

Más del 70% de las quejas de los usuarios son debidas a problemas en los procesos administrativos: esperas, datos erróneos, pérdidas de documentación, errores de facturación, problemas

de comunicación, etc. Detrás de esta situación nos encontramos tareas no estandarizadas, procedimientos complejos, burocracia excesiva, objetivos confusos, desorden, diferentes versiones del mismo documento, dificultad para encontrar la información adecuada en el momento preciso, etc.

2.4. LA CAJA DE HERRAMIENTAS DEL LEAN

Uno de los errores más comunes al implementar la filosofía Lean en una empresa es la creencia de que Lean es únicamente un conjunto aislado de técnicas y herramientas, sin considerar que implica un cambio cultural completo de la organización. Sin embargo cada una de ellas por sí misma, e individualmente aplicadas, proporciona un enorme valor para la mejora de los procesos y la eliminación del despilfarro.

Son muchas y variadas las herramientas que aplica la filosofía Lean; algunas de ellas:

A) VSM (*value stream map*) – Mapa de flujo de valor

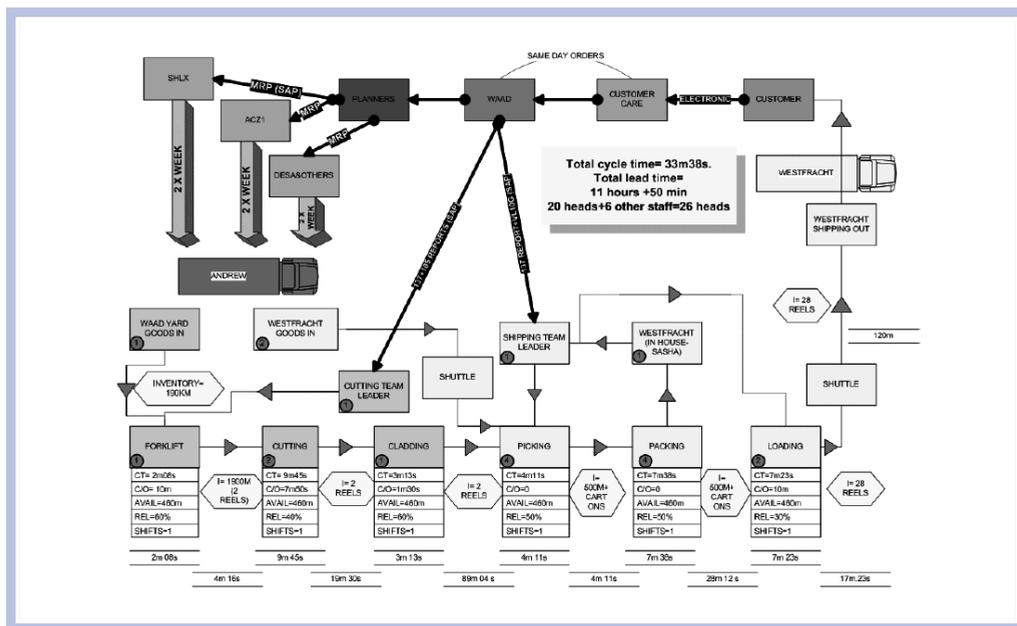
Recordemos que *valor* es todo aquello por lo que el cliente está dispuesto a pagar, que solamente un porcentaje muy pequeño de todas las actividades que se realizan aportan valor al cliente y que todas esas actividades han de fluir.

El VSM o mapa de flujo de valor es una herramienta gráfica que representa todas las actividades que se desarrollan para poner a disposición del cliente un producto, y la forma en que se vinculan unas con otras. Nos permite visualizar rápidamente las zonas de despilfarro, las áreas de mejora y las acciones a poner en marcha. Esta herramienta se fundamenta en la diagramación de dos mapas de la cadena de valor, uno presente y otro futuro, que hará posible documentar y visualizar el estado actual y real del proceso que se va a mejorar, y el estado posterior, ideal o que se quiere alcanzar.

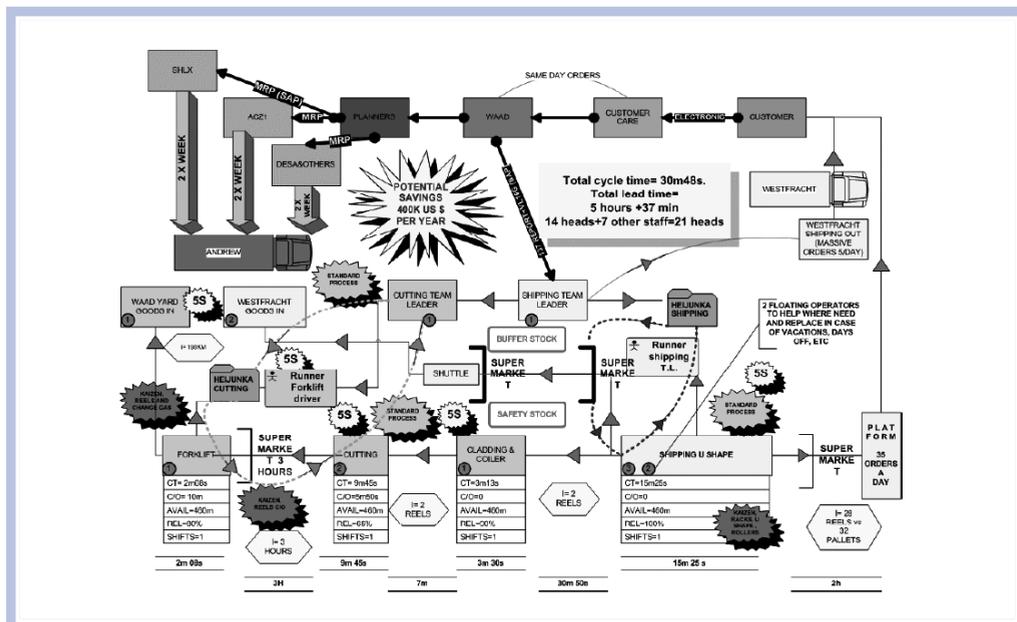
El gráfico está compuesto de íconos y símbolos simples que describen principalmente dos tipos de flujo, el de información y el de materiales. A cada una de las operaciones o procesos se le asignan indicadores o medidas de desempeño que permitan conocer y visualizar el estado actual del proceso y que generalmente son: tiempo de ciclo, número de operadores por equipo, tiempo en espera y tiempo de valor añadido, entre otros. Una vez se han asignado los indicadores y dibujado a el mapa de flujo, se identifican las oportunidades de mejora y se priorizan de acuerdo al impacto que tengan en la reducción del coste, aumento de la flexibilidad y mejoramiento de la productividad y la calidad. Finalmente se dibuja el mapa futuro que ayudará a visualizar el estado del proceso después de la ejecución de las oportunidades encontradas.

En la inmensa mayoría de las organizaciones se llevan a cabo multitud de procesos complejos, tratar de representar todos ellos en un único mapa de flujo no resultaría operativo, ni útil, de modo que se toma cada familia de productos para su representación individualizada.

Mapa del estado actual del centro de distribución



Mapa del estado futuro del centro de distribución



B) Kaizen

Kaizen significa en japonés «cambio hacia algo mejor», y está basado en el análisis de los elementos de un proceso para entender cómo funciona y de esta forma descubrir cómo mejorarlo. La idea de la herramienta kaizen es generar cambios pequeños, incrementales y graduales sobre periodos largos de tiempo para lograr un fuerte impacto en el negocio mediante la eliminación de desperdicios y la adición de valor en los procesos.

El factor principal es reconocer la importancia de las pequeñas ideas; se debe mantener una mente abierta y tener en cuenta que por más ridícula o insignificante que inicialmente pueda parecer una idea, puede llevar a la obtención de grandes resultados. Se pretende realizar pequeñas mejoras muy rápidamente, siguiendo la máxima «más vale una solución al 60 % ahora, que una solución al 100 % que nunca llega».

Se ha de implicar a todo el personal en este tipo de actividades kaizen, ya que son los operarios los que conocen de primera mano cómo se trabaja y los problemas que se pueden presentar, pero también es necesario que en el grupo de mejora se cuente con personas que conozcan el flujo de valor al completo, y que puedan verificar las implicaciones que, para otras áreas, puedan tener las modificaciones introducidas.

Los talleres kaizen, generalmente de una semana de duración, son una herramienta clave de cambio en cualquier organización. En ellos, los participantes analizan el proceso real, desarrollan una visión Lean del proceso, y lo más importante, comienzan la implementación de los cambios. Entre los participantes debe figurar el directivo responsable del proceso a mejorar, que será el líder del equipo, y las personas que realmente efectúan el trabajo dentro del proceso.

C) 5S

La herramienta de las 5S, así denominada por la primera letra del nombre que, en japonés, designa cada una de sus cinco etapas, tiene como objetivo lograr lugares de trabajo mejor organizados, más ordenados y más limpios, además de ofrecer una mayor visibilidad de los procesos y del muda que se produce en ellos.

Aunque los principios son simples, su puesta en marcha y mantenimiento requiere esfuerzo y disciplina, pero los resultados son inmediatamente visibles por todos y muy motivadores.

1. Clasificación (*seiri*): separar innecesarios

Consiste en identificar los elementos que son necesarios en el área de trabajo, separarlos de los innecesarios y desprenderse de estos últimos, evitando que vuelvan a aparecer.

Se clasifican los materiales de la oficina para determinar su ubicación de modo que:

- Todo aquello que se usa menos de una vez al mes se aparta (archivo, almacén).
- Lo que se usa menos de una vez por semana se coloca fuera del puesto de trabajo, pero no muy lejos (armario en la oficina, o en una zona de almacenamiento en la fábrica).
- Lo que se usa menos de una vez por día se deja en el puesto de trabajo.
- El material o herramientas que se usa al menos una vez por hora está en el puesto de trabajo, al alcance de la mano.

2. Orden (*seiton*): situar necesarios e identificar

Se trata de establecer el modo en que deben ubicarse e identificarse los materiales necesarios en el puesto de trabajo, de manera que sea fácil y rápido encontrarlos, utilizarlos y reponerlos.

Se pueden emplear métodos de **gestión visual** para facilitar el orden, identificando los elementos y lugares del área. En esta tarea el lema es «un lugar para cada cosa, y cada cosa en su lugar».

3. Limpieza (*seisō*): suprimir suciedad

Una vez despejado (*seiri*) y ordenado (*seiton*) el espacio de trabajo, es mucho más fácil limpiarlo (*seisō*). Consiste en identificar y eliminar las fuentes de suciedad, y en realizar las acciones necesarias para que no vuelvan a aparecer, asegurando que todos los medios se encuentren siempre en perfecto estado operativo.

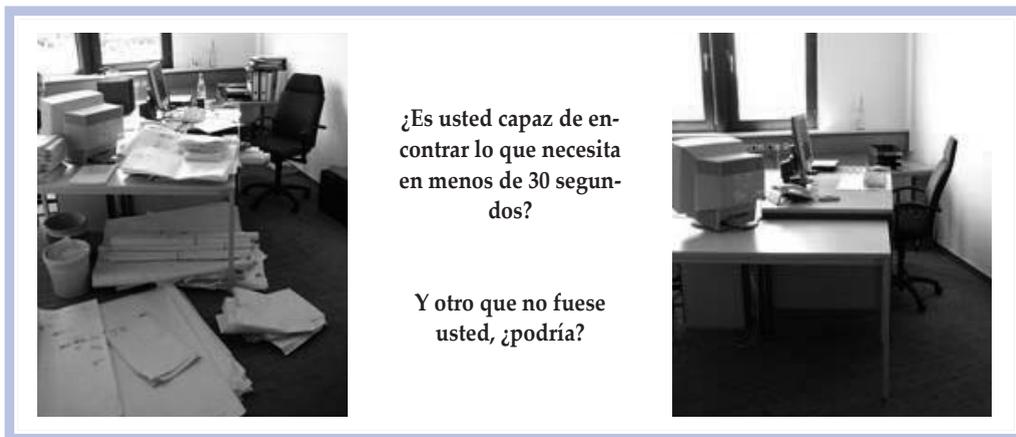
4. Estandarización (*seiketsu*): aplicar a diario

Aunque las etapas previas de las 5S pueden aplicarse únicamente de manera puntual, en esta etapa (*seiketsu*) se crean estándares que recuerdan que el orden y la limpieza deben mantenerse y aplicarse cada día. Para ello se establecen unas rutinas diarias para cada operario en su puesto de trabajo de modo que se mantenga limpio y ordenado, estas actividades no han de ocupar más de 5 minutos.

5. Mantenimiento de la disciplina (*shitsuke*): seguir mejorando

Con esta etapa se pretende trabajar permanentemente de acuerdo con las normas establecidas, comprobando el seguimiento del sistema 5S y elaborando acciones de **mejora continua**, cerrando el ciclo **PDCA** (*plan-do-check-act* [planificar, hacer, verificar y actuar]). Si esta etapa se aplica sin el rigor necesario, el sistema 5S pierde su eficacia.

Establece un control riguroso de la aplicación del sistema, comparando los resultados obtenidos con los estándares y los objetivos establecidos, se documentan las conclusiones y, si es necesario, se modifican los procesos y los estándares para alcanzar los objetivos.



D) Estandarización del trabajo

«Obtenemos resultados brillantes con personas normales que operan con procesos brillantes. Nuestra competencia obtiene resultados mediocres de personas brillantes que trabajan con procesos defectuosos» (Taichi OHNO, director general de Toyota, 1954-1975).

RADNOR (2009) establece que el concepto de trabajo estandarizado no puede ser aplicado a un servicio público donde es importante responder a la demanda en diferentes modos, sin embargo es en el sector público donde asegurar la igualdad en el trato y el servicio público prestado a los ciudadanos toma más relevancia.

La estandarización del trabajo es muy criticada (ZOKAEI *et al.*, 2010) por la limitación de la libertad de los empleados, eliminando cualquier pensamiento y creatividad a través de la aportación de nuevas ideas. En la filosofía Lean, por el contrario, la estandarización de las tareas constituye la base para la mejora continua, para la calidad y para obtener el compromiso de los empleados y mantener las mejoras a largo plazo.

La identificación de aquellas actividades que no añaden valor, y el desarrollo de las mejoras empleando en cada caso la herramienta adecuada para eliminar el despilfarro, será lo que definirá el nuevo proceso mejorado. No obstante, la consolidación de la mejora se conseguirá cuando se afiancen y se estandaricen los nuevos métodos.

Estos son algunos de los beneficios del trabajo estandarizado:

- Documenta el proceso actual para todos los operarios.
- Facilita la formación de los nuevos empleados.

Está pensado para permitir que el dueño del proceso visualice los requerimientos de producción fácilmente y se asegure que todas las piezas o suministros son ordenados/obtenidos solo si es necesario. El propósito de kanban es automatizar los controles de inventario sin la necesidad de análisis o planificación.

G) Poka-yoke

Poka-yoke es una palabra japonesa que en español se puede traducir como «a prueba de errores» y se refiere a dispositivos, elementos o sistemas que tienen como objetivo principal eliminar los defectos en un producto previniendo los errores antes de que se presenten.

Estos dispositivos fueron introducidos en Toyota en la década de los 60 por el ingeniero Shigeo Shingo. Afirmaba Shingo que la causa de los errores estaba en los trabajadores y los defectos en las piezas fabricadas se producían por no corregir a aquellos.



Consecuente con tal premisa cabían dos posibilidades u objetivos a lograr con el poka-yoke:

- Imposibilitar de algún modo el error humano con indicadores de color en el caso de las televisiones, ordenadores, etc.
- Resaltar el error cometido de tal manera que sea obvio para el empleado.

H) Heijunka

Heijunka, o producción nivelada, es una técnica que adapta la producción a la **demanda** fluctuante del **cliente**. La palabra japonesa *heijunka* significa literalmente «haga llano y nivelado».

La demanda del cliente debe cumplirse con la entrega en la cantidad y en el momento en que es solicitado, pero esta



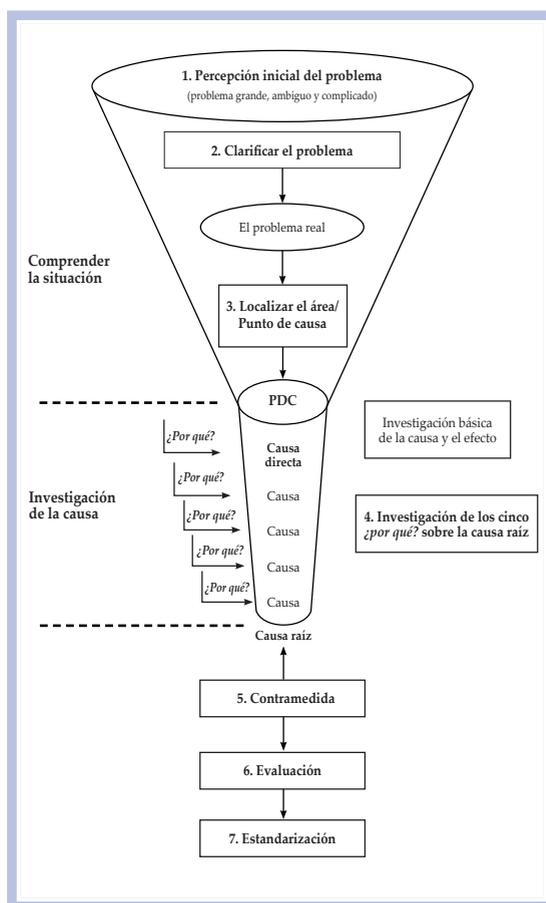
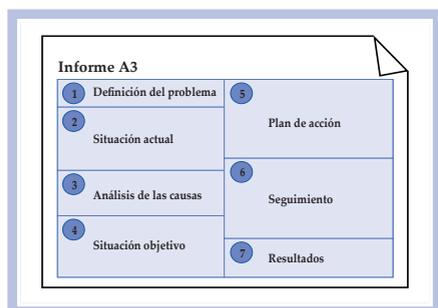
demanda es fluctuante, mientras que las fábricas prefieren realizar una producción «nivelada» o estable. Habitualmente en las grandes fabricas, a fin de aprovechar las economías de escala, se producían grandes lotes de un modelo, se almacenaban a la espera de ser demandados, y se pasaba posteriormente a producir otro modelo. Con el fin de poder satisfacer una demanda fluctuante, de distintos modelos, es preferible producir lotes pequeños de muchos modelos en periodos cortos de tiempo. Esto requiere tiempos de cambio más rápidos, con pequeños lotes de piezas, entregadas con mayor frecuencia.

El uso de la heijunka box para nivelar la producción permite reducir costes y mano de obra, mejorar los tiempos de entrega en toda la cadena de valor y origina unos inventarios tanto de materia prima como de productos terminados más reducidos.

I) Análisis de la causa raíz (5 porqués, A3)

Una parte fundamental del kaizen es el conocido análisis de los cinco porqués, que consiste en preguntar por qué cinco veces. Taiichi Ohno ponía énfasis en que la verdadera solución del problema requiere identificar las causas raíces en lugar de la fuente, puesto que la causa raíz está escondida más allá de la fuente. De esta forma se pueden tomar soluciones al nivel más profundo de las causas que sea posible, de modo que se evite la recurrencia del problema.

Las respuestas a las preguntas de los pasos anteriores se recogen en la cara de una hoja tamaño A3, que permite visualizar de forma global el problema, sus



causas y sus soluciones. El informe A3 obliga a seguir una disciplina que lleva a abordar los problemas de una forma ordenada y eficaz. El formato se divide en varios cuadros que deben rellenarse en un orden concreto trabajando sobre cada uno de ellos.

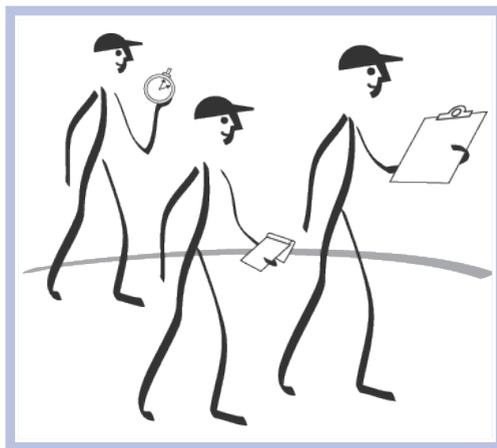
Evaluados los resultados de la medida correctora aplicada, el proceso se estandariza de nuevo para recoger las actividades que eviten que el problema se repita.

J) Gemba: ve al puesto de trabajo y experimentalo por ti mismo

El vocablo japonés *gemba* se podría definir como el «lugar real», que en términos empresariales se refiere al lugar en el que se realiza el trabajo, sea este una fábrica, un almacén o una oficina. El fundamento de esta herramienta es que para poder entender realmente el proceso, los problemas que se producen y las posibles mejoras, se ha de observarlo directamente en el lugar donde se está produciendo la acción, el gemba. Los directores Lean acuden diariamente al puesto de trabajo para observar y conocer de primera mano lo que está sucediendo.

Algunos de los beneficios que reporta ir al gemba:

- Conocimiento más profundo de los procesos de su área.
- Recogida de datos reales para la toma de decisiones.
- Mayor cercanía y confianza con los empleados, que aceptarán de mejor grado los cambios introducidos, estarán mejor informados y proporcionarán un provechoso *feedback*.



3R: ir al lugar real, para observar los hechos reales y obtener los datos reales.

2.5. EXPERIENCIAS Y RESULTADOS LEAN EN EL SECTOR PÚBLICO

Ya en 2007 Norteamérica⁷ tenía un mayor porcentaje de implementación de la filosofía Lean que el resto del mundo, 59 % frente al 52 % en Europa. Esto se debe a que la superioridad del Sistema de Producción Toyota quedó demostrada cuando, en la crisis de los años 70, la compañía

⁷ Bain and Company (B&C): *Management Tools and Trends*, 2007.

japonesa pudo recuperarse de una forma más rápida y menos dolorosa que sus competidores. En la época de los 80, empresas japonesas, americanas y europeas comenzaron a emplearlo. Esto se pone de manifiesto tanto en el sector privado como el sector público, donde se ha implantado la filosofía Lean a nivel federal, estatal y local.

Como ejemplo mencionar que desde 2003, en el estado de Iowa, funciona una Oficina de Iniciativa Lean. En octubre de 2011 publicó un informe con los datos⁸ de mejora en sus procesos obtenida de la aplicación de las herramientas Lean.

En nueve años han puesto en marcha casi 170 iniciativas, en 29 departamentos de diversas áreas como educación, salud, seguridad, transportes, energía o servicios sociales.

Entre los resultados obtenidos destacan la reducción de los retrasos en los procesos entre un 50 y un 90 %, o la simplificación de los procesos, reduciendo a la mitad el número de etapas.

En el caso del Departamento de Recursos Naturales se ha logrado tramitar los permisos de instalación de nuevas fuentes de calidad del aire en 6 días, mientras que con el proceso antiguo se necesitaban 62, o reducir la concesión de las licencias de relleno sanitario de 187 días a tan solo 30.

En el ámbito de sector público europeo:

En junio de 2006 el Gobierno escocés publicó un informe⁹ sobre el uso del *lean management* en el sector público. El informe concluye que las evidencias obtenidas demuestran que la filosofía Lean es aplicable al sector público, permitiendo mejorar el flujo de los procesos, reducir despilfarro e incrementar el valor de los clientes. Entre los resultados tangibles obtenidos se incluyen mejoras en las listas de espera en el sector sanitario de 23 a 12 días, mejora en los tiempos de proceso en 2/3 en las actividades de las corporaciones locales o realizar más trabajo con menos horas de trabajo por empleado.

En el Reino Unido, desde el 2009, se celebra anualmente un foro dedicado al *lean government*. Un espacio para que las distintas instituciones del sector público británico compartan experiencias, analicen los nuevos retos, presenten resultados y aprendan con las clases magistrales impartidas por consultores expertos¹⁰. En estos foros participan personas que representan el gran abanico de actividades que desarrolla el sector público de cualquier país, como la sanidad, la educación, el trabajo y las pensiones, infraestructuras, auditoría y finanzas, todos ellos con el vínculo común de aplicar la filosofía Lean a sus procesos.

⁸ La tabla completa con los proyectos Lean, y los resultados obtenidos por cada departamento, puede consultarse en su página web: <http://Lean.iowa.gov/results/index.html#ABD>

⁹ Radnor, Z.; Walley, P.; Stephens, A. y Bucci, G.: *Evaluation of the Lean Approach to Business Management and its Use in the Public Sector*, Warwick Business School, junio 2006.

¹⁰ Fuente: <http://www.publicserviceevents.co.uk/archive.asp>

RADNOR y WALLEY (2008) establecen que el Lean es un método que permite que las instituciones públicas estén más enfocadas en el usuario a la hora de realizar un uso eficiente de los recursos. En 2008 una encuesta mostraba que aproximadamente el 50% de las organizaciones públicas danesas trabajaban bajo la filosofía Lean, mientras que en 2006 era solo un 15%.

A principios del 2006 se lanzó la iniciativa Lean en el sector sanitario sueco para hacer frente a los retos de futuro, como mejorar la eficiencia, reducir costes e incrementar el cumplimiento de las expectativas de los pacientes. Como resultado de las iniciativas Lean ejecutadas se redujeron los tiempos de espera de los pacientes, las distancias a recorrer por el personal y se evaluaron más de 1.000 sugerencias de las cuales más de la mitad resultaron viables y se pusieron en marcha (DAMMAND, *et al.* 2014).

En la Administración pública española se han llevado a cabo numerosas iniciativas para la mejora de la eficiencia y la eficacia de recursos y procesos; algunas de ellas como los sistemas de gestión de la calidad (modelos EFQM, CAF o EVAM) han tenido bastante calado como consecuencia de su impulso por parte de la Agencia Española de Evaluación de la Calidad y Políticas Públicas (AEVAL), sin embargo las iniciativas de implementación de la filosofía Lean en España son escasas y puntuales, referidas principalmente al ámbito sanitario.

Este es el caso de la Fundación Hospital de Calahorra en La Rioja, donde en el 2004, aplicando la filosofía Lean como hilo conductor de otras herramientas de mejora de la calidad como la Dirección por Proyectos, Cuadro de Mando Integral o el modelo EFQM, consiguió unos importantes beneficios en cuanto a reducción de costes de *stock*, tiempos de espera y mejora de los procesos, como muestran las siguientes tablas:

Indicador	Tradicional 2004	Lean marzo 2010	Variación
Stock almacén general	431.000,00	278.662,99	- 48 %
Stock almacén quirófano	121.200,00	97.250,31	- 20 %
Stock almacén digestivo	25.311,70	18.589,12	- 36 %
Stock almacén urgencias	13.051,11	9.895,25	- 32 %
Sustituciones de personal «shojunka»	25	0	- 25 %
Consumos			- 354.409 €
Dedicación personal sanitario kanban			- 107.520 €

Fuente: Muñoz, I., 2010.

Indicador	Tradicional 2004	Lean - marzo 2010
Albaranes incorrectamente registrados	3 %	0,35 %
Productos con error en inventario	12,49 %	0,44 %
		.../...

Indicador	Tradicional 2004	Lean - marzo 2010
.../...		
Importe productos con error en inventario	3,90 %	0,44 %
Roturas de stock (mensuales)	15	0 (1 acumulado anual)
Pedidos retrasados	88 %	11 %
Tiempo medio de reposición almacenes unidades	24 horas	2 horas
Tiempo medio de reposición prótesis y depósitos	16 horas	3 minutos
Fuente: Muñoz, I., 2010.		

Otro ejemplo del impulso que está recibiendo la filosofía Lean en el área sanitaria es el máster reconocido a nivel europeo en Gestión LEAN en el Sistema Sanitario, que se está realizando desde 2008, dentro del Programa Europeo Leonardo da Vinci, por el European Framework for Lean Training in Healthcare Operations (EFLTHO).

En el ámbito local, la Federación Nacional de Municipios y Provincias (FEMP) impulsó en 2007 la filosofía Lean en los ayuntamientos de Leganés, Getafe y San Sebastián de los Reyes, donde se aplicaron herramientas como los talleres kaizen, las 5S o las heijunka box para el equilibrado de la carga de trabajo. Los resultados¹¹ derivados de dichas mejoras fueron: definición y estandarización de procesos, ahorro de un 50% en los tiempos de tramitación dependientes del ayuntamiento y reducción de los tiempos de espera en la oficina de atención al ciudadano.

Los eventos en torno a la filosofía Lean continúan celebrándose en la actualidad. En abril de 2016 se celebró en Canadá una cumbre de Lean en el Sector Público, con el objetivo de presentar los últimos casos de éxito en la innovación y mejora continua, y en la universidad, en el estado americano de Ottawa, se imparte un ciclo formativo en los cursos de 2016 y 2017 para la obtención de un certificado en Lean aplicado al sector público.

Aunque los principios y técnicas Lean son sencillos de comprender y aplicar, los porcentajes de éxito a largo plazo son todavía muy bajos, variando desde un 10% (BASHING, 2008) a un 30% (BOURNE, 2002). Algunas de las razones que explican estos porcentajes son la falta de experiencia en la implementación, la alta resistencia por parte de los empleados al cambio, el bajo compromiso, la falta de alineación entre las actividades y la estrategia general o una definición de cliente poco clara. Sin embargo, la principal causa se centra, más que los procesos, en las personas, en especial en los líderes y su compromiso con el cambio. La importancia del liderazgo tiene en la práctica su máximo exponente en los mandos intermedios, los cuales a menudo son los olvidados en la transformación (HINES, 2011).

¹¹ Grupo Galgano: *Por una Administración pública sin derroches*, 2007

3. LOS MANDOS INTERMEDIOS: CLAVES PARA LA CREACIÓN DE UNA NUEVA CULTURA DESDE UNA PERSPECTIVA LEAN

Los mandos intermedios son los típicos solucionadores de problemas que encuentran satisfacción arremangándose e imaginando cómo hacer que todo el dificultoso asunto funcione. Por supuesto, no todos lo llevan a cabo de la misma manera, algunos directivos intermedios se fijan más en la parte continuista de la actuación y otros en la cambiante. Mientras los primeros son los que mantienen las «máquinas en funcionamiento», los otros están interesados en promover el cambio poniendo una presión intensa en la gente que controla los recursos e igual de intensa en su propia gente.

El reto es, por un lado, ver cómo retener los valores y capacidades fundamentales, y, al mismo tiempo, cambiar la forma de llevar el trabajo haciendo que la organización se mueva en una dirección estratégica nueva. Los mandos intermedios conocen de manera profunda estos valores y competencias nucleares. Son los que pueden servir de productores y sintetizadores, los que pueden hacer que la estrategia se vuelva realidad porque saben cómo funcionan las cosas en la organización.

La cultura en cualquier organización, sea pública o privada, es un activo intangible que constituye el resultado de su sistema de gestión y dirección. Se puede definir cultura organizacional como la suma de los hábitos de las personas con relación a cómo realizan el trabajo (MANN, 2005). Como reza el título de este trabajo, los mandos intermedios son la clave para crear y mantener una nueva cultura en una organización, es decir, para crear y mantener nuevos hábitos de trabajo.

El *new public management*¹² pone especial énfasis en el empleo de herramientas de gestión exitosas en el sector privado, con el objetivo de mejorar la calidad, la eficiencia y la eficacia de los procesos y recursos del sector público. Sin embargo, con la aplicación de estas herramientas de forma aislada y puntual únicamente se obtendrán beneficios a corto plazo, de no continuar su uso en el tiempo; convirtiéndose en un hábito de trabajo no se conseguirá ese cambio de cultura pretendido dentro de la Administración pública.

Tomando como modelo la filosofía Lean se exponen las claves o hábitos que han de empezar a integrar en su día a día los mandos intermedios para que esa cultura empiece a cambiar y se mantenga en el largo plazo.

Las herramientas del modelo Lean son fáciles de entender y aplicar, los cambios y beneficios son rápidamente visibles, pero sin la disciplina adecuada y una nueva forma de gestionar, es fácil caer de nuevo en las viejas rutinas.

¹² Término utilizado por primera vez por C. HOOD en 1991: «A public management for all seasons?».

Esta nueva forma de gestionar consiste en una serie de prácticas diarias y disciplina para mantener el foco en los procesos, verificar que se cumplan y detectar los puntos de mejora a través de aquellas incidencias que se producen, profundizando en la raíz del problema, y eliminar todas aquellas tareas que no aportan valor al usuario final o a la sociedad en su conjunto. Se ha de cambiar por tanto de una gestión centrada en los resultados a otra donde los procesos son los protagonistas, eliminándose la visión cortoplacista, de hacer lo que sea necesario para conseguir el objetivo, a una visión más amplia tanto en el tiempo como en las personas afectadas por las decisiones tomadas.

El cambio de foco del resultado al proceso implica verificar los pasos intermedios y diagnosticar los problemas, a la par que se realizan frecuentes mediciones de los resultados previstos frente a los obtenidos.

En paralelo a la puesta en marcha de todas las herramientas descritas es necesario cambiar la forma en que los mandos intermedios, y en general toda la organización trabaja, es decir, es necesario cambiar el sistema de gestión. No hay que olvidar la increíble inercia que una cultura mantiene a pesar de las nuevas prácticas que se introducen, es por ello que la disciplina de los mandos intermedios para hacer cumplir los nuevos procesos es indispensable. El cambio técnico debe preceder al cambio cultural, pero el primero debe ser reforzado con el último a través del cambio en el sistema de gestión.

Los principales elementos del sistema de gestión que han de tener en cuenta los mandos intermedios son cuatro (MANN, 2005): el trabajo estandarizado, los controles visuales, el proceso de evaluación diario y la disciplina; los cuatro son interdependientes y tienen que estar presentes para que el sistema se mantenga.

El primero, el trabajo estandarizado, además de prevenir el olvido de las tareas que diariamente se han de realizar, supone un punto de partida o la mejor forma de hacer las cosas por el momento.

Los controles visuales permiten verificar de forma rápida y sencilla cada proceso a través de la comparación de los resultados obtenidos frente a los esperados.

El seguimiento diario permite dirigir la actividad hacia la mejora continua del área, actuando cuando aparecen diferencias entre los resultados obtenidos y los esperados, y cuando surgen incidencias en la actividad diaria.

A priori, parece que estos tres elementos parecen sencillos de implantar: elaborar una *checklist* de tareas diarias, producir gráficos y tablas de información del proceso y llevar a cabo diariamente las reuniones de evaluación, sin embargo se requiere un cuarto elemento que mantenga los tres anteriores en movimiento: la disciplina, para ejecutar lo anterior tal como se diseñó, especialmente cuando se intentan eliminar viejos hábitos para crear cultura.

3.1. ESTANDARIZACIÓN DEL TRABAJO DEL LÍDER

El trabajo estandarizado proporciona una rutina estructurada que ayuda a los líderes a pasar de centrarse únicamente en resultados a tener en consideración también el proceso por el que se obtienen esos resultados; imprime por sí mismo disciplina y nuevos hábitos.

Las principales tareas del mando intermedio son la resolución de problemas, formar al personal y mejorar los procesos, todas ellas permiten menor o mayor grado de estandarización.

Parte importante del trabajo estandarizado de los mandos intermedios en un entorno Lean consiste en verificar que los gestores realizan su trabajo siguiendo los procesos estandarizados definidos previamente. Se ha de observar al gestor directamente en el puesto de trabajo realizando el proceso estandarizado, elemento por elemento y en secuencia, para verificar que se cumple al pie de la letra.

Generalmente el sistema de liderazgo¹³ o de gestión del jefe depende de la persona. A través de la estandarización de las actividades del mando intermedio se logra que el tipo de liderazgo o de gestión dependa más de los procesos establecidos y no tanto de la persona que los desarrolla.

Como añadido a los beneficios típicos de la estandarización de procesos enumerados en el capítulo anterior, en el caso del trabajo de los líderes permite además dar continuidad a una forma de trabajar con independencia de la persona que se encuentre a cargo del equipo, manteniendo la estabilidad y asegurando los procesos administrativos. En el ámbito público español, teniendo en cuenta la escasa experiencia y formación en temática de dirección de equipos detectada en los funcionarios de carrera de los grupos A1 y A2, que constituyen el grueso de los jefes de área y jefes de servicio, permite disponer de unas instrucciones precisas para iniciar su aprendizaje directivo a través de la práctica, a la par que reduce la ambigüedad de las tareas a realizar.

Los procesos estandarizados se establecen tras un análisis exhaustivo de las distintas tareas en las que se desmenuza una actividad, posibilitando su simplificación y mejora de modo que el trabajo estándar para el líder captura la esencia de las mejores prácticas de la organización y proporciona un sólido punto de partida para su mejora por parte de los propios mandos intermedios que los aplican.

El trabajo estándar recoge las tareas y rutinas que se realizan periódicamente, como puedan ser las de un jefe de servicio o un director de oficina de empleo: verificar los cuadros de datos de tramitaciones o atenciones al inicio del día y al final de la jornada para así comparar los datos del trabajo realizado con el previsto u óptimo, incluiría también una breve reunión diaria con su equipo para estudiar las incidencias ocurridas a lo largo del día; analizar las causas raíz; establecer las acciones de mejora y asignar las tareas, de manera que se produce un reforzamiento de todo

¹³ Liderazgo autocrático, *laissez faire* o participativo (RAMÍO, 2013); los más habituales en las organizaciones públicas son el autocrático y el *laissez faire*, dada la falta de experiencia y formación en materia de liderazgo de los directivos públicos.

el personal para centrarse en los procesos. El *gemba walk*, o paseo diario por la zona de trabajo, servirá para realizar el control visual del cumplimiento de los procesos y detectar las incidencias, que serán la base de la mejora continua.

No es posible estandarizar de igual forma todos los puestos de la organización; a medida que ascendemos en la cadena de mando la estandarización de los trabajos es menos estructurada, dedicándose cada vez más tiempo a tareas discretionales. Traduciendo los porcentajes establecidos por MANN (2005)¹⁴ para los distintos mandos de una planta de producción a una estructura organizativa de la Administración, los administrativos siguen unos procesos o trabajos estandarizados al 95 %, los jefes de servicio encuentran estandarización al 80 %, y así se reduce a un 50 % en el caso de los jefes de área o un 20 % en el caso de subdirectores generales.

Una de las principales responsabilidades de los líderes dentro de la filosofía Lean es asegurar que los procesos o el trabajo estandarizado de su equipo se sigue al pie de la letra, la segunda y de igual importancia es la mejora de esos procesos. Existe por tanto un solapamiento del trabajo estandarizado de cada uno de los mandos sobre el realizado por el anterior, de modo que se asegure la integridad de los procesos al incluirse los controles de calidad sobre algunos aspectos del trabajo realizado en el escalafón anterior; estas verificaciones de calidad redundantes son las fortalezas del proceso Lean, pues permiten eliminar los trabajos de inspección que no aportan valor.

En cuanto al formato del documento o soporte a emplear, puede ser tan variado como las personas que los utilizan y modificarse en el tiempo para acomodarse a las necesidades, si bien es necesario que sean instrumentos de trabajo que puedan llevar con ellos todo el tiempo (documentos, tabletas, tarjetas, etc.), que les permitan verificar e indicar que una tarea ha sido completada y si esta se ha hecho a tiempo, y de no haber sido así especificar el porqué. El soporte ha de permitir la inclusión de notas de seguimiento, incidencias y mejoras detectadas, que puedan utilizar en las reuniones diarias con su equipo.

3.2. CONTROLES VISUALES

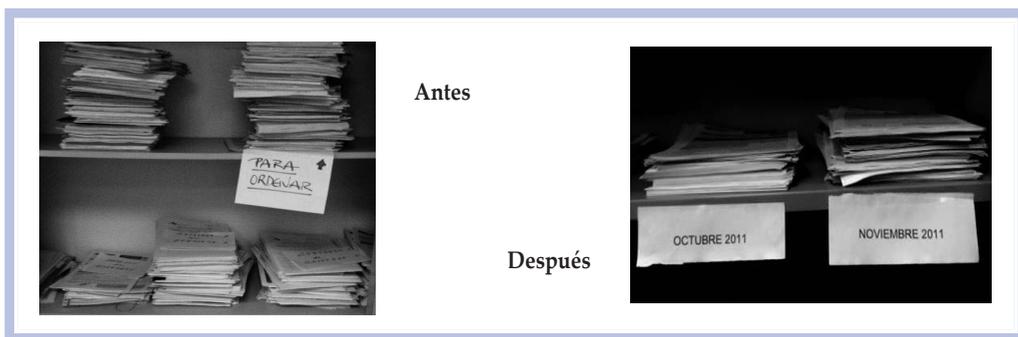
Los controles visuales se refieren al ya mencionado andon o herramienta de control visual de la filosofía Lean. Puede tomar diversas formas, necesitando únicamente ajustarse a su objeto, que no es otro que detectar de una manera rápida y visual el estado actual de la actividad y su desviación respecto al resultado esperado, a la vez que mantenemos el foco en el proceso. Algunos de los formatos más utilizados son: tableros luminosos, pizarras, fotografías, formatos A3, etc. La importancia de estos controles no residen en si su forma es la adecuada o no, sino si el uso que se hace de ellos.

Cuando esos controles visuales se ponen en marcha pasan a formar parte del trabajo estandarizado de los jefes o mandos intermedios, pues son las herramientas que les permitirán realizar el seguimiento de la actividad, detectar las incidencias y poner en marcha las acciones correctivas y de

¹⁴ 95 % para operarios, 80 % para jefes de equipo, 50 % para supervisores y 25 % para directores, pág. 33.

mejora. Es por ello que en el propio proceso estandarizado se han de establecer estas herramientas de control visual y explicar su funcionamiento, pues de otro modo es posible que caigan en el olvido. Es importante asimismo que la anotación inmediata de las incidencias detectadas forme parte del proceso de control visual, es decir, los controles visuales se establecen para la ejecución de mejoras.

**Ejemplo de cambio en la forma de ordenar los expedientes
(de número, a mes de entrada) para visualizar de una manera rápida la pendencia**



En una primera impresión estos controles visuales, además de muy rudimentarios, parecen requerir una gran cantidad de tiempo y esfuerzo para su mantenimiento y actualización al realizarse de forma manual, sin embargo esto último forma parte de las tareas estandarizadas de los líderes, y ello por dos razones: la primera para verificar que los controles visuales se mantienen actualizados, y la segunda para comprobar que se han tomado las medidas correctivas necesarias ante la ocurrencia de incidencias.

El uso de los controles visuales desde el punto de vista de las nuevas tecnologías de la información puede parecer una vergonzosa vuelta a la edad de piedra, no obstante, proporcionan una serie de beneficios que nos llevan a concluir que ambos, controles visuales y sistemas informáticos sofisticados, son tanto compatibles como necesarios, ya que los primeros permiten a todo el equipo de una misma área de trabajo, tanto a administrativos como a jefes, conocer en cada momento el estado de la actividad sin necesidad de preguntar a las personas responsables o con acceso a los datos en una aplicación informática, mientras que los segundos facilitan el seguimiento de las tendencias, su tratamiento estadístico y su comprobación por personal que no se encuentre en la zona de trabajo.

3.3. PROCESO DE SEGUIMIENTO DIARIO

El seguimiento diario, como parte del trabajo estándar del líder, es el vehículo para asegurar que el proceso se dirige a su mejora y que se mantiene una comunicación fluida, eficiente y bidireccional.

Este proceso diario de toma de responsabilidad se compone de reuniones diarias de seguimiento a tres niveles: la primera, de los jefes de equipo con sus miembros; la segunda, del supervisor con los jefes de equipo, y la tercera del director con sus supervisores.

Estas reuniones tienen unas características particulares que las diferencian de las reuniones habituales:

- Brevedad: no han de superar los 15 minutos.
- Situación: la más cercana a la zona de trabajo.
- Posición: se llevan a cabo de pie.
- Contenido: revisión de la actividad del día anterior a través de los paneles de control visual, resaltando los buenos resultados y especialmente aquellas incidencias acaecidas, aplicando el método de análisis de causa raíz para identificar los problemas y establecer las posibles soluciones, asignar las tareas necesarias para la puesta en marcha de dicha solución y revisar las tareas asignadas en reuniones anteriores.

Su brevedad, su localización en la zona de trabajo y el hecho de realizarlas de pie tienen el objetivo de aportar agilidad y dinamismo, tanto en el planteamiento de los problemas como en su resolución, asegurándose además la libre participación de todos los miembros del equipo y su toma de responsabilidad en relación con las tareas asignadas.

En días concretos se pueden establecer contenidos específicos para esa reunión, como pueden ser la seguridad, la evaluación de sugerencias, las auditorías de 5S, etc.

La efectividad de dichas reuniones está supeditada a la disciplina con la que se realicen, para ello, al igual que cualquier otro proceso, han de estar estandarizadas, concretándose la duración, la frecuencia, la agenda, los controles visuales o gráficos a revisar, etc. Es importante también utilizar únicamente los gráficos o controles que ya están preparados. A la vista de los resultados evaluar y poner de manifiesto las incidencias por las cuales no se ha conseguido lo esperado. Definir los problemas utilizando el análisis causa raíz, validar las medidas correctoras, asignar las tareas para ponerlas en marcha así como su revisión y evaluación (ciclo PDCA completo). Como consecuencia de estas reuniones es posible que se dé la necesidad de realizar talleres kaizen específicos.

La celebración de estas tres reuniones, con tres niveles jerárquicos distintos, posibilita el escalado a la dirección de las



incidencias ocurridas en el nivel inferior, posibilitando acometer soluciones más globales, al disponer de una visión más amplia del conjunto de la organización, e implicar otras áreas.

Llevado al organigrama de un ministerio tipo, el primer nivel de reunión de seguimiento se celebraría entre los jefes de servicio y su equipo, revisando diariamente la actividad del día anterior y preparando la del día de hoy; el segundo nivel se refiere a las reuniones del jefe de área con sus jefes de servicio donde se ponen en común los principales problemas de cada servicio, el estado de los procesos críticos y las acciones de mejora iniciadas, verificando si se han realizado en plazo o no, así como las razones por las que no ha sido posible cumplir estos plazos. Para este seguimiento de acciones de mejora se utiliza un tablero en el que se recogen todas las tareas asignadas a cada jefe de equipo cada día, utilizando un código de color (rojo o verde) para indicar si la tarea se ha realizado en el plazo establecido. En el último nivel de reunión, los jefes de área con el subdirector general, revisarían, además de la actividad diaria, los datos de tendencia de la actividad de cada área.

Estas reuniones lanzan un poderoso mensaje a todos los empleados sobre la importancia de centrarse no solo en los resultados sino en el proceso, y sobre todo en llevar a cabo una acción inmediata en la resolución de problemas raíz, y no solamente en apagar fuegos, así como de imprimir disciplina en las acciones de mejora al asignar un momento y lugar diariamente para dejar de considerarlas hechos aislados y puntuales. Es muy relevante el impacto productivo cuando los subdirectores generales, jefes de área, jefes de servicio y demás empleados dedican tan solo entre 15 y 30 minutos al día en acciones de mejora.

A las tres herramientas expuestas solo hay que añadir el ingrediente definitivo: la disciplina con que los líderes en todos sus niveles aplican los principios y herramientas de esta filosofía para lograr que el cambio cultural sea una realidad.

En resumen, para mantener los cambios y las mejoras en el tiempo solo hay que seguir con disciplina los procesos definidos: seguir el trabajo estandarizado, verificar el estado de los controles visuales y evaluar su utilidad, realizar las reuniones de seguimiento diario en los tres niveles, realizar visitas regulares en la zona de trabajo (*gemba walks*), continuar preguntándose y preguntar a los empleados qué se puede mejorar.

Si los altos directivos son los encargados de liderar el cambio en sus inicios, los mandos intermedios son la pieza fundamental que mantiene el flujo del cambio en movimiento. El éxito para conseguir el cambio de cultura no depende de cómo sean los líderes sino de qué hacen. Es demasiado tarde para nacer líder, pero no lo es para aprender las tareas del líder a través de la práctica.

CONCLUSIONES

Existe abundante literatura que avala el éxito en la implantación de técnicas Lean en sectores industriales. Su aplicación en el sector público ha sido menor y las referencias a la aplicación

de Lean en entornos administrativos son más escasas y muy recientes, a pesar de que los propios padres del pensamiento Lean, WOMACK y JONES, señalan la viabilidad y necesidad de su utilización para mejorar el sistema de forma global.

Ya se ha comentado anteriormente la doble perspectiva de Lean como filosofía o como conjunto de técnicas. En cualquiera de los dos casos es inevitable tener que asumir que Lean ha de ser considerado como un proyecto a implantar en la organización con visión a largo plazo y que, como tal, ha de ser gestionado adecuadamente para asegurar su éxito.

Otra de las conclusiones contrastadas con la experiencia práctica es que Lean es una herramienta de gestión y no una mera implantación de sistemas técnicos, tecnológicos o informáticos y, por tanto, asociados a importantes inversiones económicas. Su coste es de cero euros, pues solo es necesario tiempo para reflexionar y poner en marcha los cinco principios Lean: valor, flujo de valor, flujo, pull y perfección.

La dimensión humana de Lean va mucho más allá del mero compromiso del personal. Aunque sin un fuerte liderazgo por parte de la dirección de la organización, Lean no podría implantarse, es indudable que sin la implicación de los trabajadores el sistema no podría mantenerse a lo largo del tiempo.

El modelo de calidad total indica qué se ha de hacer, mientras que el *lean management* muestra cómo puede hacerse, pues ofrece una serie de herramientas para la mejora continua y no solo para su evaluación frente al ideal de calidad. Las mejoras introducidas por los grupos de trabajo de calidad, al contrario que en la aplicación de Lean, son lentas, introducidas sobre macroprocesos, que no pueden tener en cuenta las circunstancias concretas de cada unidad o área, y por tanto excesivamente generalistas. El análisis de la gestión y la planificación de actividades se realizan desde servicios centrales, mientras que la verdadera actividad y la gestión se lleva a cabo en los niveles de los puestos de estructura.

El *lean management*, sin embargo, se centra en el gamba, el puesto de trabajo concreto y todo lo que efectivamente ocurre en él. Los datos son reales y se toman en el momento. Las pequeñas mejoras introducidas se refieren a microprocesos, que, conjuntamente considerados, pueden tener un gran impacto sobre los resultados finales obtenidos.

El planteamiento de las reuniones, la formación y el apoyo de la dirección a los grupos de trabajo de calidad es una gran ventaja para su éxito, sin embargo se implica una pequeña parte de los trabajadores, perdiéndose ideas y sugerencias del resto.

Por el contrario el Lean se basa en la «acción rápida» basada en dos guías de innovación:

- Veloz y ordinario, no lento y elegante: realizar los cambios rápidamente y con gran dinamismo, sin sutilezas y apuntando a resultado, consiguiendo análisis muy rápidos e implicación directa del personal que tiene su puesto de trabajo en el área en que se actúe.

- Hacer y hacer inmediatamente: aplazar una acción impide hacer la cosa más importante para tener éxito, que es practicar y tener en cuenta los errores.

Como no podría ser de otra manera, el primero de los ocho pasos que TAPPING, LUYSER y SHUKER (2002) establecen para la implantación de la filosofía Lean en una organización es el compromiso de la dirección, realizándose una comunicación efectiva y hacia abajo de dicho compromiso, así como de los objetivos y beneficios del nuevo programa. No obstante, y como hemos reiterado a lo largo del escrito, un cambio cultural, como puede ser el cambio a filosofía Lean, es un proyecto a largo plazo que en general requiere un tiempo que supera el que los directivos públicos se mantienen en su puesto, aproximadamente 4 años. Es aquí donde los mandos intermedios toman el relevo para imprimir la disciplina necesaria y dar continuidad al esfuerzo que todo cambio requiere. Esta circunstancia se da con independencia del modelo de cambio que se elija; el hecho de presentar la filosofía Lean como ese modelo de cambio no tiene otro objeto que el de poder aportar herramientas prácticas que los mandos intermedios pueden emplear en su trabajo diario como soporte y mantenimiento de esa nueva cultura.

Bibliografía

Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública.

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Real Decreto 364/1995, de 10 marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración general del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración general del Estado.

Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

DAMMAND, J. [2014]: «Lean Management in hospitals: Evidence from Denmark», *Administration and Public Management*, 23.

HINES, P. [2011]: *Staying lean, thriving not just surviving*, New York: Productivity Press.

— [2004]: «Learning to evolve: A review of contemporary lean thinking», *International Journey of Operations and Production Management*.

HUY, G. Q. [2001]: «In praise of middle management», *Harvard Business Review*.

KAVANAGH, S. C. [2010]: *Less time, lower cost, and greater quality: Making government work better with lean process improvement*, Government Finance Officers Association and TechSolve.

LIKER, J. S. [2007]: *Toyota talent*, McGraw-Hill.

— [2004]: *Las claves del éxito de Toyota*, Gestión 2000.

LOSADA MARRODÁN, 1995: «Las especificidades de la gestión pública: Implicaciones en la gestión directiva pública», *Revista de Documentación Administrativa*, págs. 241-242.

LUYSTER, T. y SHUKER, T. [2000]: *Value stream management*, New York: Productivity Press.

MANN, D. [2005]: *Creating a lean culture: Tools to sustain lean conversions*, New York: Productivity Press.

MARTÍN REBOLLO, I. [2007]: *Leyes Administrativas*, Pamplona: Aranzadi.

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS [2015]: *Boletín Estadístico del Personal al servicio de las Administraciones Públicas*, julio.

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA [2015]: *Informe de la CORA*.

MUÑOZ, I. [2010]: *Aplicación de la metodología de Dirección de Proyectos para la implantación de Lean en el sector sanitario*, Universidad de La Rioja.

- PELLICER IBRAN, P. [1975]: «Estudio y consideraciones sobre la problemática de los mandos intermedios», *Alta Dirección*, 59.
- RADNOR, Z. [2010]: «Transferring lean into government», *Journal of Manufacturing Technology Management*.
- [2009]: *Transferring Lean into Government*, Coventry (UK): University of Warwick, Warwick Business School.
- RADNOR, Z.; WALLEY, P.; STEPHENS, A. y BUCCI, G. [2006]: *Evaluation of the lean approach to business management and its use in the public sector*, Warwick Business School.
- RAMIÓ MATAS, C. [2013]: *La organización de los empleados públicos*.
- [2012]: *La extraña pareja. La procelosa relación entre políticos y funcionarios*, Madrid: Catarata.
- RIGBY, D. y BILODEAU, B. [2007]: *Management tools and trends 2007, 2009 y 2014*, Bain & Company.
- ROTHER, M. y SHOOK, J.: *Learning to see: Value stream mapping to add value and eliminate MUDA*, Spiral-Bound.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. et al. [2008]: *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, Valladolid: Lex Nova.
- TAPPING, D.; LUYSTER, T. y SHUKER, T. [2002]: *Value Stream Management*, Productivity Press.
- TORRUBIANO, J. [2007]: *Por una Administración pública sin derroches*, FEMP y Grupo Galgano.
- WOMACK, J. y D. JONES. [2003]: *Lean thinking*, Barcelona: Gestión 2000.
- ZOKAEI, K. [2010]: *Lean and systems thinking in the public sector in Wales*, LERC, Lean Enterprise Research Center, Cardiff University.

Webgrafía

<http://leanlogisticsexecution.blogspot.com>
www.epa.gov/lean/leangovernment
www.gfoaconsulting.org
www.institutolean.org
www.lean.iowa.gov
www.leangovcenter.com
www.leanmanufacturing.es