

EL MANUAL MAESTRO DE PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS, UN PASO HACIA LA GESTIÓN DE CALIDAD: EL CASO DEL CONSEJO NACIONAL DE VIALIDAD

Jorge Alberto Vásquez Rodríguez
Escuela de Ciencias de la Administración
Universidad Estatal a Distancia

Resumen

A inicios de la administración Arias Sánchez (2006-2010), el Consejo Nacional de Vialidad (Conavi) se encontraba, según el Modelo de Capacidad y Madurez (CMM), en el nivel más bajo de la madurez de sus procesos y existía una serie de requerimientos de la Contraloría General de la República, para que se formalizaran los procedimientos clave de la institución. Con el propósito de iniciar un proceso de mejoramiento de procesos y procedimientos, en el 2009 se retoma la experiencia del Manual Maestro que había sido elaborado en el 2005, para la creación, aprobación, control, revisión de procesos, procedimientos y políticas operativas. A partir de ese instrumento, se elabora y formaliza una serie de procesos y procedimientos, que permiten a la institución ubicarse entre el segundo y el tercer nivel en la escala de madurez de procesos, conforme con el CMM. La presente investigación recoge esa experiencia del Conavi, del año 2009 al año 2015.

PALABRAS CLAVES: MANUAL MAESTRO, PROCESO, PROCEDIMIENTO, CONAVI.

Abstract

Earlier Arias Sanchez Administration (2006-2010) the Consejo Nacional de Vialidad (Conavi)

was, in accordance with the Capability Maturity Model (CMM), at the lowest level of maturity of their processes, and there were a number of requirements of the General Comptroller of the Republic, that the key procedures of the institution formalized.

In order to initiate a process of improving processes and procedures, in 2009 the experience Master Manual that had been prepared in 2005 for the development, approval, monitoring, review of processes, procedures and operating policies resumes. From that instrument they are developed and formalized a series of processes and procedures, allowing the institution to be located between the second and third level on the scale of process maturity under the CMM. This research reflects the experience of Conavi, 2009 to 2015.

KEYWORDS: MASTER MANUAL, PROCESS, PROCEDURE, CONAVI.

INTRODUCCIÓN

A partir de la introducción de la nueva gestión pública (NGP), en la década de los noventa, con el propósito de mejorar la administración del Estado, se incorporó a la gestión pública una serie de técnicas, herramientas, conceptos y prácticas de la gestión privada. Una de ellas se refiere a la administración por procesos en función de la gestión de calidad. En cuanto a los aspectos clave en la

gestión de calidad en las empresas privadas, se destaca el mejoramiento continuo de los procesos y de los procedimientos, en función de las necesidades del cliente.

Los conceptos, las técnicas y las mejores prácticas para el mejoramiento de los procesos y procedimientos, en función del cliente, han sido retomados en la gestión pública de Costa Rica, pero algunas veces sin hacer la traducción correspondiente de lo privado a lo público, ya que no se trata simplemente de trasplantar una medida exitosa, sino que debe existir un estudio previo del posible encaje de lo privado en lo público. Esto conlleva, no en pocas ocasiones, a adaptar la experiencia, el concepto o el instrumento. Para el mejoramiento de los procesos y procedimientos en la gestión pública, en muchas ocasiones se hace un traspaso simple de los instrumentos privados a lo público, lo que puede desembocar en el fracaso de las propuestas que se realiza.

En el Consejo Nacional de Vialidad, durante el período 2009-2015, se elaboró e implementó un instrumento denominado Manual Maestro o Manual Cero, a partir del cual se realizaría la mejora de procesos y procedimientos en la institución. Dicho instrumento se elaboró retomando las buenas prácticas del ámbito privado en la mejora de procesos y procedimientos. En forma concomitante, incluyó las particularidades de lo público que constan en su institucionalidad (esta última se halla constituida por normas formales e informales, ciertos valores, actores clave y, en general, reglas del juego en las que tienen sentido las operaciones públicas).

La presente investigación recoge esa experiencia del Conavi en la elaboración, reelaboración, control y oficialización de procesos y procedimientos, que le permitió avanzar en la madurez de sus procesos, aunque este mejoramiento hoy se encuentra en un nivel intermedio.

ASPECTOS TEÓRICOS

Nueva gestión pública

En los años noventa, como producto de la transición del Estado de bienestar a un Estado con rasgos neoliberales, se introduce en el ámbito público la nueva gestión pública (NGP), proveniente de las experiencias exitosas de la reforma administrativa en los Estados Unidos de América, Canadá y Reino Unido (Vásquez, 2016).

La NGP incorpora conceptos, herramientas, visiones y modelos provenientes de la empresa privada; muchas veces reinventados para su traslado de lo privado a lo público. Entre esos modelos que han sido trasladados de lo privado a lo público, dentro de la corriente de la NGP, se encuentra la administración por procesos.

La administración por procesos es un modelo que se asocia, en el ámbito privado, a los sistemas de gestión de calidad, y el concepto de cliente es fundamental tanto para la calidad como para la gestión de procesos. La administración por procesos tiene cierta similitud o concordancia con el paradigma burocrático weberiano al que se pretende sustituir a partir de los años noventa por la NGP, en un aspecto fundamental: la formalización de las operaciones de la organización (Vásquez, 2014).

En la burocracia weberiana del siglo XIX, al igual que en la administración por procesos del último tercio del siglo XX, se concuerda en que los sistemas administrativos deben estar debidamente formalizados, preferiblemente por escrito, y todos los miembros de la organización que deben guiarse por estos en sus labores, tienen que conocerlos.

Administración por procesos

En el ámbito privado posterior a la Segunda Guerra Mundial, se introdujo en Japón el movimiento empresarial de la calidad que catapultó a

los productos de dicho país, en cuanto a calidad y precio.

El éxito de las industrias japonesas, bien patente a partir de los años setenta y de los ochenta, propició la aplicación de modelos de organización productiva, como just in time o kanban, y pronto fue imitada por las empresas de otros países (Zaratiegui, 1999).

El concepto de calidad, sus técnicas y sus modelos, fueron evolucionando paulatinamente, y durante esa metamorfosis, poco a poco se fue introduciendo la administración por procesos, como uno de los pilares fundamentales de la calidad.

(...) los modelos de gestión y las empresas adoptaron una visión individualizada de los procesos, en la que se elegían los procesos más interesantes o más importantes, se analizaba y mejoraba estos procesos y de ese análisis se deducía consecuencias prácticas que resultaban útiles y aplicables la próxima vez que la empresa se proponía renovar otro proceso.

Todavía no se pensaba en la empresa como un sistema integral de procesos, en el que estos son la base para los cambios estratégicos en la organización. Aun así, el análisis individual de los procesos produjo avances considerables, en especial en los modelos organizativos basados en la calidad total (Zaratiegui, 1999, p.82).

En la evolución de la teoría de la calidad, se ha llegado a varios consensos teóricos. Uno fundamental es el que está en función del cliente, a quien se le considera el alfa y el omega de la calidad, lo que se encuentra ampliamente incorporado en los modelos de organización basados en la calidad total.

La calidad total busca la satisfacción de los clientes y, mediante ella, su fidelidad a la empresa proveedora. Como consecuencia,

el diseño de los productos y servicios, su realización, la forma de entregarlos y el servicio de atención una vez entregados, todos esos procesos han de ser pensados y ejecutados con ese objetivo en primer plano: ¿Qué opinará el cliente de lo que va a recibir? (Zaratiegui, 1999, p.82).

En un mundo cambiante, como el de las primeras décadas del presente milenio, tan interrelacionado comercial, tecnológica, política y geográficamente, los productos y servicios que requiere el cliente varían mucho; de ahí que los procesos deben mejorarse con frecuencia. Esto requiere un continuo estudio de los procesos vigentes, ya que, como requisito para cambiar uno de ellos, hay que conocerlo en función de las necesidades del cliente en un momento determinado. Lo anterior se debe a que no es posible cambiar lo que no se conoce (Vásquez, 2014; Rey, 2016; Pérez, 2009).

La exitosa experiencia japonesa popularizó en el mundo empresarial las ventajas obtenidas en la revisión y el retoque continuo de los procesos empresariales. Se entiende por proceso lo siguiente:

Secuencia [ordenada] de actividades [repetitivas] cuyo producto tiene valor intrínseco para su usuario o cliente. Entendiendo valor como 'todo aquello que se aprecia o estima' por el que lo percibe al recibir el producto (clientes, accionistas, personal, proveedores, sociedad); obviamente, valor no es un concepto absoluto, si no relativo. O más sencillamente: 'secuencia de actividades que tiene un producto' (Pérez, 2009, p.51).

Kaoru Ishikawa, experto japonés de la calidad,

difundió por todo el mundo su modelo de método sistemático o científico de mejora de procesos, basado en el recorrido de una serie de pasos o etapas, desde la detección de un problema o de una posibilidad de

mejora (...) pasando por su estudio en busca de sus causas, de posibles perfeccionamientos o soluciones, la elección de la solución o conjunto de soluciones que parecen idóneas, hasta llegar a su implantación y a las medidas de las mejoras conseguidas (Zaratiegui, 1999, p. 83).

En la Figura 1, se observa el método sistemático de mejora de procesos. El rasgo de mayor relevancia es el continuo recurso de las medidas a los datos objetivos, para detectar aspectos clave de mejora, la formulación de medidas y la evaluación de su implementación.

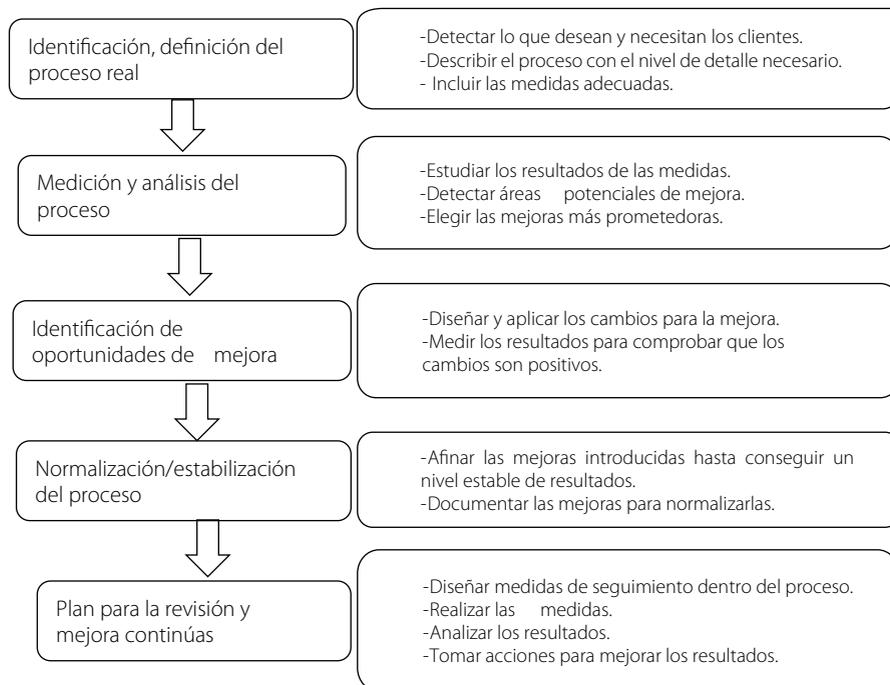
Al cambio paulatino que implica el mejoramiento continuo de los procesos, surgió una variante en los años noventa: la reingeniería de procesos, conceptualizada como “la reconsideración

fundamental y el rediseño radical de los procesos de la empresa para conseguir mejoras espectaculares en medidas críticas, actuales, de resultados o rendimiento, como pueden ser los costos, la calidad, el servicio y la rapidez” (Mike Hammer, citado por Zaratiegui, 1999, p. 83).

La reingeniería de procesos, a diferencia del concepto de administración de procesos, que se venía manejando antes de los años noventa, consiste en un cambio abrupto, radical y arrollador de los procesos de las organizaciones, con resultados despampanantes, ya que se pretendía darles a los procesos de las empresas un cambio, de ser posible, de trescientos sesenta grados, para lograr un éxito arrollador, lo cual no siempre se logró.

La administración de procesos se ha convertido, actualmente, en un eje fundamental de los

FIGURA 1
MÉTODO SISTEMÁTICO DE MEJORA DE PROCESOS DE KAORU ISHIKAWA.



Fuente: Zaratiegui, 1999, p. 83.

sistemas de gestión de calidad. Si se estudia los modelos de calidad generados en las últimas dos décadas, se puede observar que un componente fundamental de ellos son los procesos. Estos constan en modelos como ISO 9000, EFQM (Fundación Europea para la Administración de la Calidad), el de la Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad o el utilizado para otorgar el premio de la calidad Malcolm Baldrige (Vásquez, 2014).

MODELO DE MADUREZ DE PROCESOS

Las organizaciones cuentan con procesos para su operación y estos se encuentran en diferentes etapas de madurez. Por ejemplo, existen organismos o empresas con procesos no formalizados, poco claros, ambiguos, de conocimiento de unos pocos y formulados empíricamente, mientras otras entidades cuentan con procesos optimizados y formalizados.

Expertos informáticos han elaborado modelos de madurez de procesos, con el propósito de establecer el grado de madurez de los procesos de una organización, para, a partir de ello, fijar estrategias de informatización. Estos modelos pueden ser utilizados por administradores o ingenieros industriales, con el objetivo de establecer, con base en un diagnóstico inicial del estado de los procesos en una organización, una estrategia para el mejoramiento continuo de estos, y la mediación paulatina de su avance.

Uno de los modelos que nos podrían ayudar a diagnosticar el grado de madurez de procesos en una organización, es el modelo de capacidad y madurez (Capability Maturity Model o CMM). El CMM fue elaborado para la mejora y evaluación de procesos para el desarrollo, mantenimiento y operación de sistemas de software, por el Software Engineering Institute de la Universidad Carnegie-Mellon, a finales de la década de los ochenta.

Utilizaremos el CMM en tanto brinda consideraciones pertinentes para diagnosticar la madurez

de los procesos de una organización, en función de sus posibles mejoras.

Un proceso puede considerarse maduro si cumple con los siguientes criterios:

Está definido: El proceso es claro, sistemático y suficientemente detallado. Además existe acuerdo entre el personal, la gerencia y los proyectos respecto al proceso que se va a utilizar.

Está documentado: Está escrito en un procedimiento publicado, aprobado y fácilmente accesible.

El personal ha sido entrenado en el proceso: Los ingenieros (...) y la gerencia han recibido cursos y entrenamiento en cada proceso que aplica a su trabajo.

Es practicado: El proceso definido debe ser usado en las tareas habituales llevadas a cabo por los proyectos. El entrenamiento y la adaptación del proceso a la realidad de la empresa debieran garantizar su aplicación en la vida real.

Es mantenido: El proceso es revisado regularmente, para asegurarse que está adaptado para satisfacer las necesidades reales de los proyectos.

Está controlado: Los cambios y puestas al día del proceso son revisados, aprobados y comunicados oportunamente a todos los usuarios.

Se verifica: La gerencia mantiene mecanismos para asegurarse de que todos los proyectos siguen el proceso vigente.

Se valida: Se asegura que el proceso mantiene concordancia con los requerimientos y estándares aplicables.

Se mide: La utilización, los beneficios y el rendimiento resultante del proceso se miden regularmente.

Puede mejorarse: Existen mecanismos y apoyo de la gerencia para revisar e introducir cambios en el proceso, de manera que se pueda mejorar su eficacia e incorporar nuevas metodologías (Universidad Politécnica de Valencia, 2016, p.3).

A partir de este concepto de madurez del proceso, el CMM establece cinco niveles de madurez de los procesos, que son los siguientes:

- Inicial: La organización no cuenta con un ambiente propicio para el establecimiento de procesos; los esfuerzos individuales se ven minados por la falta de planificación; el resultado de los proyectos no es predecible y su éxito se basa en el esfuerzo personal.

Una empresa está en el nivel caótico cuando sus gerentes y personal afirman que los proyectos no se pueden planear, que los requerimientos no se pueden tener bajo control, que no esté siempre en condiciones de controlar las versiones de producto, donde la calidad sea percibida como una burocracia innecesaria, cuando se acepte que los procesos son una cosa personal, cuando no se pueda verificar ni validar el producto, y sobre todo, cuando sus gerentes y personal vivan bajo condiciones de stress y frustración permanentes. La gerencia ocupa una parte significativa de su tiempo en paliar problemas y enfrentar clientes insatisfechos. Ante una situación de crisis permanente, se les hace difícil destinar recursos para definir o documentar procesos, lo que lleva a un círculo sin salida (Universidad Politécnica de Valencia, 2016, p.6).

- Repetible: Existe cierto nivel básico de métricas y se dispone de prácticas institucionales.

Repetible: hace posible la implementación de prácticas mínimas de administración de proyecto, de control de requerimientos, versiones de producto y de proyectos realizados por subcontratistas. El grupo o equipo humano que realizó el proyecto puede aprovechar su experiencia e inversión en procesos para aplicarla en un nuevo proyecto.

Este nivel no garantiza que todos los proyectos dentro de la empresa estén necesariamente al mismo nivel de madurez. Algunos pueden estar todavía en el nivel inicial (Universidad Politécnica de Valencia, 2016, p.6).

- Definido: Cuenta con procesos definidos que permiten la coordinación entre personas y unidades; además, dispone de un nivel avanzado de métricas y el personal tiene dominio de las actividades de los procesos en los que interviene.

El proceso común está suficientemente documentado en una biblioteca accesible a todos los desarrolladores. Todo el personal ha recibido el entrenamiento necesario para entender el proceso estándar. Existen pautas y criterios definidos para adaptar dicho proceso a las necesidades y características propias de cada proyecto. El nivel de definición es detallado y completo. La dependencia (o el riesgo de depender) en individuos irremplazables es baja (Universidad Politécnica de Valencia, 2016, p.6).

- Gestionado: Se caracteriza porque la organización posee un conjunto de métricas de calidad y productividad, que se utiliza para la toma de decisiones.
- Optimizado: En esta etapa, las organizaciones tienen una estrategia de mejoramiento continuo de los procesos, lo que implica una constante innovación, y se hace uso intensivo de las métricas.

METODOLOGÍA

Inicialmente, se realiza una investigación bibliográfica sobre la administración de procesos en la gestión pública, para conformar un marco teórico de referencia.

Seguidamente, se revisa una serie de informes de la Contraloría General de la República y de la Auditoría Interna del Conavi, en el período 2009-2015, sobre la necesidad de establecer o redefinir procesos y procedimientos en la institución.

Para el período 2009-2015, se revisan todos los procesos y procedimientos formulados por el hoy Departamento de Análisis Administrativo de la Dirección de Planificación Institucional del Conavi, que es la unidad administrativa responsable de la formalización de dichos instrumentos.

ANÁLISIS

El Conavi fue creado en el año 1998, mediante la Ley 7798, y a partir de entonces ha sido el ente público responsable en Costa Rica de la red vial nacional, en cuanto a su construcción, reconstrucción, mejoramiento, conservación y mantenimiento.

Con la creación del Conavi, se reorientó la política de la infraestructura vial nacional en Costa Rica, ya que, antes de 1998, la obra vial nacional era llevada a cabo con recursos humanos, tecnológicos y materiales del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), de tal forma que quienes brindaban mantenimiento y conservación a la red vial nacional eran funcionarios pagados por dicho ministerio. Asimismo, se utilizaba maquinaria, insumos y herramientas de ese ente público, salvo contadas excepciones en las cuales se había contratado empresas para la realización de obras viales, como era el caso del Proyecto de Cero Huecos.

A partir de 1998, con el Conavi, las obras viales se realizarían con el concurso de las empresas privadas, que serían contratadas bajo los procesos de

contratación administrativa y la vigilancia de la Contraloría General de la República, cuya fuente de financiamiento sería el Fondo Vial Nacional. El principal ingreso sería un porcentaje del impuesto a los combustibles y su jerarca sería el Consejo de Administración, formado por representantes del Poder Ejecutivo, de la sociedad civil y de los empresarios (Conavi, 2009).

A la administración Rodríguez Echeverría (1998-2002) le correspondió la organización del Conavi. Esto se realizó con base en la experiencia del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), de manera que los recursos materiales y un grupo de funcionarios, que tendrían la misión de organizar la institución, fueron trasladados del MOPT al Consejo de Administración (Conavi, 2009).

Se nombró como director ejecutivo del Conavi al Ing. José Chacón Laurito, funcionario del MOPT, y se organizaron cuatro direcciones: Administración y Finanzas, Conservación, Ingeniería y Obras, en cuya cabeza se nombró a funcionarios del MOPT, mediante el traslado horizontal de sus plazas del ministerio al Conavi. Asimismo, otros funcionarios fueron trasladados del ministerio al consejo, tales como ingenieros, administradores, técnicos en varias disciplinas, secretarías y oficinistas. De ahí que podría indicarse que, en sus inicios, el Conavi fue organizado con las prácticas, valores, conceptos y en especial la cultura del MOPT de finales de los años noventa.

La institución se organizó bajo una "administración funcional", que llevaba a cabo sus operaciones con los mismos procedimientos informales del Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Los funcionarios que estuvieron a cargo de la institución en los primeros años de operación, así como un grupo considerable de ingenieros y de administradores, provenían del MOPT. Por lo tanto, con ellos se trasladaron del MOPT al Conavi los procesos y procedimientos informales y desarticulados existentes en el ministerio de esos años, así como la cultura organizacional, que era

adversa a la mejora de procesos en función del cliente ciudadano (Louis Berger Internacional, Inc., 1998; Vásquez, 2006).

Estos funcionarios “fundadores del Conavi”, habían sido formados en el MOPT, bajo las premisas de la administración funcional, afín a la burocracia weberiana, en una época en la cual prevalecía el Estado paternalista.

Durante la administración Rodríguez Echeverría (1998-2002) y Pacheco de la Espriella (2002-2006), surgió la necesidad en la institución de formalizar los procedimientos institucionales y redefinir la organización inicial. Para tal efecto, el Conavi contrató una serie de consultores. Cada uno de estos consultores estableció propuestas diferentes, en cuanto a la organización, los procesos y los procedimientos. Cada uno de los consultores definió su propia metodología para el diagnóstico, el diseño y la propuesta de procesos y procedimientos, con el agravante de que no había uniformidad con respecto a las definiciones que respaldaban dichas propuestas, y menos en cuanto a lo propuesto (Louis Berger Internacional, Inc., 1998).

A finales de la administración Pacheco de la Espriella (2002-2006), se había formado en el Conavi una Unidad de Análisis Administrativo, con dos funcionarios. El encargado de dicha unidad, el magíster Jorge Vásquez Rodríguez, había propuesto formalizar un Manual Maestro o Manual Cero, que fuera la base para elaborar, revisar y aprobar los procesos y procedimientos de la institución. Para el año 2005 se había elaborado, pero solo se había formalizado, en el nivel de la Dirección de Administración y Finanzas, un primer Manual Maestro (Louis Berger Internacional, Inc., 1998).

Si tomamos como referencia el modelo madurez de proceso CMM, se puede afirmar que en la administración Pacheco de la Espriella (2002-2006), así como en los inicios de la administración Arias Sánchez (2006-2010), la institución se encontraba en el primer nivel de la madurez de procesos, en tanto la organización no contaba

con un ambiente propicio para la formalización de procesos y procedimientos. Los pocos procedimientos formales que existían eran diferentes en cuanto a formato y no se encontraban integrados; asimismo, el personal desarrollaba sus trabajos a partir de procesos y procedimientos aprendidos en el MOPT, los cuales no habían sido formalizados en el Conavi e incluso eran diferentes entre un funcionario y otro. Los esfuerzos individuales se veían minados por la falta de planificación; además, el resultado de los proyectos no era predecible y su éxito se basaba en el esfuerzo personal. Las jefaturas ocupaban una parte significativa de su tiempo en paliar problemas y en enfrentar a una prensa y a una ciudadanía insatisfecha (Conavi, 2009).

A inicios de la segunda administración Arias Sánchez (2006-2010), se habían acumulado informes de la Contraloría General de la República, cuyas recomendaciones y disposiciones apuntaban a la formalización de procedimientos en la institución.

El Consejo de Administración, en el año 2009, presidido por la Licda. Karla Gonzáles, con el propósito de dar cumplimiento a una serie de recomendaciones de la Contraloría General de la República, decidió impulsar la elaboración y oficialización de procedimientos en el Conavi. Para ello tomó como base fundamental el Manual Maestro (o Manual Cero), que había sido propuesto por el magíster Vásquez, jefe del Departamento de Análisis Administrativo años atrás (Conavi, 2009).

El Manual Maestro de 2005 (primera versión) se constituyó en un prototipo a seguir en la elaboración de manuales de dicha naturaleza; así también lo fueron la segunda versión, del año 2009, y la tercera versión, del año 2014 (Conavi, 2009).

En la segunda versión del Manual Maestro, del año 2009, en cuanto a la elaboración, aprobación, control y revisión de manuales de procedimientos

y de políticas operativas, se consideró necesario atender a los siguientes aspectos:

- i. Las políticas por seguir.
- ii. Estructura de los procedimientos.
- iii. Estructura de los manuales.
- iv. Los funcionarios responsables de la actualización y la revisión.
- v. La unidad organizativa encargada de la aprobación.
- vi. La unidad encargada de la elaboración y la coordinación.
- vii. La codificación.
- viii. La documentación controlada y la no controlada.
- ix. La simbología por utilizar en la elaboración de diagramas de flujo.
- x. Los instrumentos por utilizar.
- xi. El riesgo.
- xii. Los indicadores de gestión.
- xiii. Los indicadores de calidad.

Esta segunda versión del Manual Maestro, partía de las siguientes premisas:

- i. Los manuales de políticas operativas y procedimientos son una de las mejores herramientas para administrar una organización, en tanto se documenta la experiencia acumulada por la organización a través de los años, en beneficio de la misma.
- ii. Los manuales de políticas operativas y de procedimientos, deben ser aprobados por el gerente o director, bajo el cual se desarrollan los mismos, en conjunto con el director ejecutivo.

- iii. El procedimiento es la guía detallada que muestra, en forma secuencial y ordenada, la forma en la que dos o más personas realizan un trabajo.
- iv. Las políticas operativas asociadas a los procedimientos, ayudan a evitar el desperdicio de recursos, la lentitud, los defectos y, sobre todo, la pérdida de tiempo en las principales actividades y procesos de la organización; lo anterior debido a que guían el quehacer institucional.
- v. Todos los manuales que se elaboren deben tener una estructura uniforme.
- vi. Toda la información que genere el Conavi es pública, dada su naturaleza de entidad pública, salvo disposición en contrario regulada por ley.
- vii. Es una condición obligatoria la participación de los funcionarios de la institución en la elaboración y evaluación de los procedimientos.
- viii. Todos los procedimientos y políticas operativas deben ser revisados y actualizados periódicamente. En caso de requerir modificación, se debe gestionar la misma ante el Departamento de Análisis Administrativo de la Gerencia de Planificación Institucional.
- ix. Deben existir copias controladas, debidamente notificadas a los usuarios del manual.
- x. La difusión del manual y la aplicación de los instrumentos de interiorización sobre sus usuarios, se considera clave para que los mismos sean parte del conocimiento estructural del Conavi.
- xi. Los procedimientos escritos son la base de los sistemas informáticos.
- xii. Los procedimientos y las políticas operativas asociadas a ellos, son fundamentales para el sistema de gestión de calidad.

xiii. Es imprescindible que los procedimientos y las políticas operativas asociadas a los mismos, se encuentren documentadas, para fortalecer el sistema de control interno y disminuir los riesgos en las operaciones.

En este documento se incluye un instructivo para la elaboración de procedimientos y políticas operativas, el cual deberán seguir los funcionarios que elaboren manuales a partir de lo dispuesto en el Manual Maestro. Este pretende ser una guía para que la apliquen los analistas administrativos o aquellos funcionarios del Conavi que en algún momento deban colaborar en la elaboración de los manuales indicados.

Finalmente, el Manual Cero es referente obligatorio para los consultores que contrate la institución, que deban prestar servicios o entregar productos relacionados con la definición de procesos, procedimientos o trámites, así como por los pasantes que realicen sus prácticas en la institución (Vásquez, 2009, pp.7 y 8).

En la introducción de la tercera versión del manual, aprobada en el año 2014, se resume la experiencia que ha tenido la implementación del Manual Maestro, desde el 2005 y hasta el 2014, de la siguiente forma:

Esta es la tercera versión del Manual Maestro, la primera versión vio la luz en el año 2005, la segunda en el año 2009 y la tercera, que es la presente, en el año 2012, pero se aprueba hasta el año 2014.

La primera versión se implementó con el propósito de 'normalizar' en el Conavi, la elaboración, implementación, revisión y aprobación de políticas y procedimientos en la institución.

Esa primera versión se fundamentó en lo que en doctrina administrativa se denomina 'administración funcional', basada en el modelo 'weberiano'.

La segunda versión retoma la primera versión, introduce una serie de 'lecciones aprendidas' en la implementación de la primera iniciativa, se incorpora una serie de conceptos, provenientes de una 'mezcla' entre 'administración funcional' propia del modelo weberiano y 'administración por procesos', fundamentada en lo que se ha denominado en las últimas dos décadas la 'nueva gestión pública'.

La tercera versión retoma la segunda y nuevamente introduce las 'lecciones aprendidas' en la implementación de la segunda iniciativa e incorpora una serie de conceptos que se encuentran ahora más cercanos a la 'administración por procesos' y, por ende, a la 'nueva gestión pública'. Esta tercera versión pretende aproximarse a lo que se conoce como 'manual de calidad' en la implementación de sistemas de gestión de calidad.

Si de doctrina se trata, entonces debemos indicar que en la elaboración del presente documento, nos hemos visto influidos por los fundamentos de la nueva gestión pública en sus dos grandes vertientes: el institucionalismo y la gerencia profesional.

Por lo anterior, en el desarrollo de este manual, se encuentran presentes: i) el concepto de cliente-ciudadano, como el alfa y el omega de la gestión pública; ii) la introducción de indicadores que nos permiten medir y, por tanto, controlar las actividades que se desarrollan; iii) el concepto de sistema administrativo, cuyas partes interactúan armónicamente y al unísono, con un objetivo común; iv) la materialización de los principios de la calidad de la Carta Iberoamericana de la Calidad, que se encuentran incorporados en el Código de Ética del Servidor de Conavi; y v) de la incorporación permanente de

las lecciones aprendidas de la institución, así como de otras organizaciones.

Derivado de lo anterior podríamos indicar que la premisa fundamental en que se desarrolla este documento, es coadyuvar al desarrollo de una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor costo posible.

En cuanto a las 'lecciones aprendidas', es necesario indicar que estas han sido el fruto de la experiencia en la implementación de los manuales institucionales, en materia de políticas y procedimientos, que hoy cubren a 'casi' toda la institución, en las que han participado decenas de funcionarios de Conavi, de todas las áreas de conocimiento y jerarquía.

Podemos afirmar, que hoy nos encontramos en una etapa de madurez de procesos y procedimientos, en la que hay documentación prácticamente en todas las áreas de la institución, hay implementación, por tanto interiorización en muchas de ellas, y algunas estas inmersas en este (Vásquez, 2014, A5 y A7).

Ahora bien, se destacan los siguientes aspectos importantes que se incluyeron en el Manual Maestro de las versiones II y III:

Mapa de procesos

A partir de lo conceptualizado por varios modelos de calidad, como el Malcolm Baldrige de los Estados Unidos de América, el Modelo de Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad y en particular el Sistema de Gestión de Calidad ISO-9001, se estableció un modelo de mejoramiento en la gestión de la calidad de Conavi, en el cual se identificaron los seis macroprocesos clave y cómo estos se relacionan entre sí, para la transformación de una serie de insumos, a saber: las demandas ciudadanas y las

normas técnicas legales en los productos finales, los cuales serían la obra vial, en el entendido de que el cliente-ciudadano es el alfa y el omega de las gestiones institucionales, como se observa en la Figura 2 (Vásquez, 2014).

Desde los seis macroprocesos: 1) dirección superior, 2) planificación institucional, 3) contratación de vías y puentes, 4) construcción de vías y puentes, 5) conservación de vías y puentes y 6) áreas de apoyo, se identifica los procesos institucionales; y con base en estos últimos, los procedimientos. Así se ilustra en la Figura 2 (Conavi, 2009).

POLÍTICAS POR SEGUIR

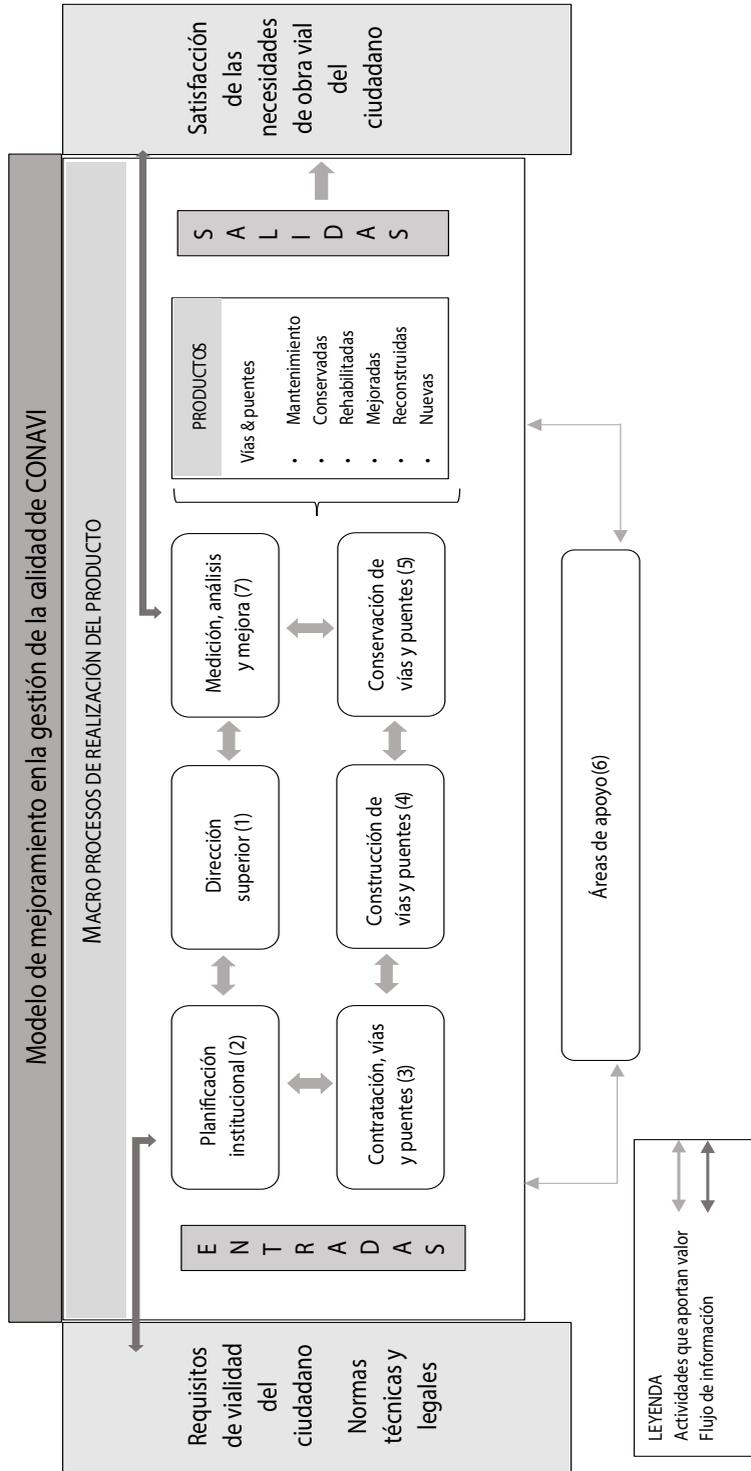
En el Manual Maestro, se definieron políticas claras en cuanto a aspectos de elaboración, de revisión y de aprobación de procesos y procedimientos. En ese sentido, se le brindó respuesta a las siguientes preguntas: ¿Quién elabora los procesos? ¿Quién elabora los procedimientos? ¿Quién elabora las políticas operativas asociadas a los procesos? ¿A quién le corresponde la revisión y el mejoramiento continuo de las políticas operativas asociadas a los procesos y los procedimientos? ¿Quién es el responsable de la aprobación?

El manejo de la "política operativa" que se incluyó en el Manual Maestro se debe rescatar, ya que esta fue entendida como aquella política asociada al proceso y, en el menor de los casos, al procedimiento, que, en forma expresa, contundente y simple, establece qué hacer, cómo hacerlo, quién debe hacerlo y cómo resulta más eficaz y eficiente hacerlo, mediante la formulación como política operativa y no como procedimiento.

ESTRUCTURA DE LOS PROCEDIMIENTOS

El Manual Maestro del Conavi estableció un formato único para los procedimientos narrativos, con el propósito de fijar uniformidad entre los diferentes procedimientos de la institución, para

FIGURA 2
MODELO DE MEJORAMIENTO EN LA GESTIÓN DE LA CALIDAD DE CONAVI



Fuente: Conavi, 2016.

que esto permitiera la integración vertical y horizontal de estos.

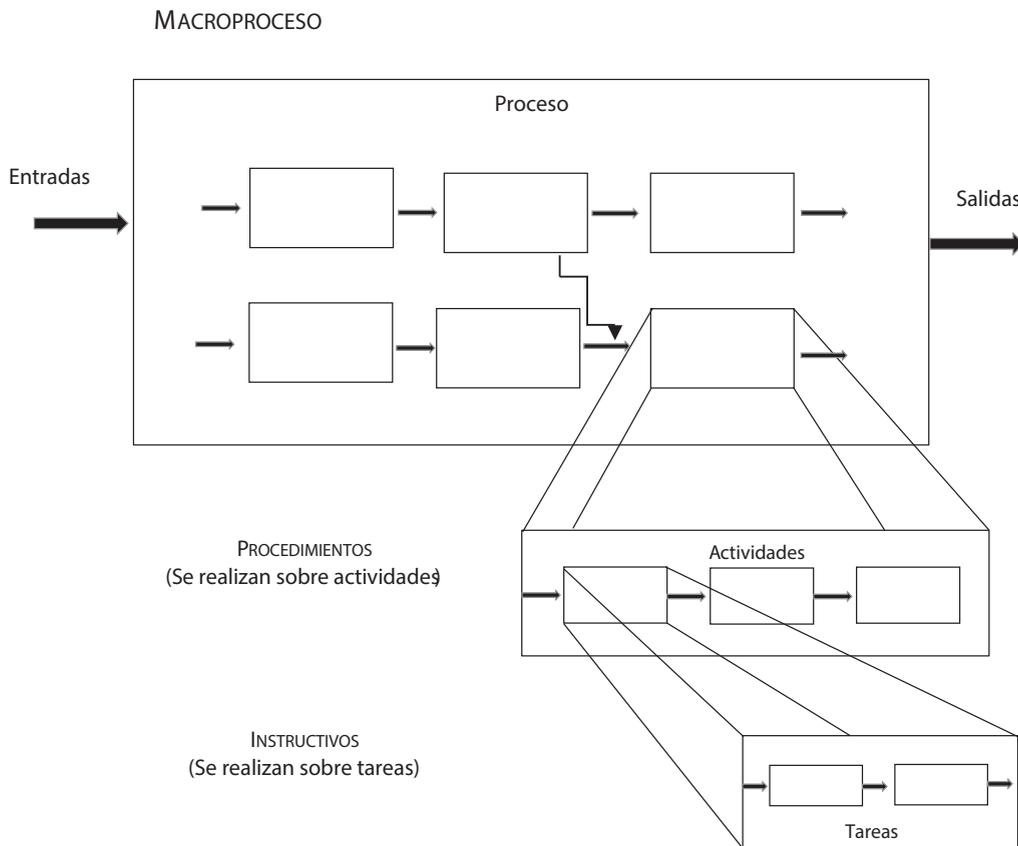
De la experiencia de la implementación del Manual Maestro, se insistió en que era necesario diseñar el formato que mejor se adaptara a las necesidades institucionales. En el caso de la tercera versión del Manual Maestro del Conavi, se escogió un formato simple, muy parecido al utilizado por el Ente Nacional de Acreditación de Costa Rica (ENA).

Es importante distinguir y aclarar la diferencia entre macroproceso, proceso y procedimiento, e incluso instructivo, para que todos los miembros

de la organización compartan un lenguaje común, ya que usualmente los términos se confunden. De lo contrario, se podría estar refiriendo a asuntos distintos, lo cual atentaría directamente contra la calidad y la productividad en el trabajo. Los conceptos que se definieron para el Conavi se aprecian en la Figura 2.

Como puede observarse en la Figura 3, los macroprocesos están formados por procesos; el proceso está formado por procedimientos; cada procedimiento está formado por actividades; y cada actividad está formada por tareas.

FIGURA 3
MACROPROCESO, PROCESOS, PROCEDIMIENTOS E INSTRUCTIVO



Fuente: Vásquez, 2014.

El Manual Maestro, versión III, del año 2014, estableció que debía entenderse como proceso el “Conjunto de actividades mutuamente relacionadas o que interactúan, las cuales transforman elementos de entrada en resultados. Los elementos de entrada para un proceso, son generalmente resultado de otros procesos.” (Vásquez, 2014); y por procedimiento:

Ciclo de operaciones que afectan generalmente a diversos empleados que trabajan en sectores distintos; se establece para asegurar el tratamiento uniforme de todas las operaciones que se relacionan con la producción de un bien o servicio determinados. Está constituido –sustancialmente– por una serie de normas operativas que dictan las reglas de conducta a seguir en todos los casos de que se trata. Un procedimiento indica cómo proceder en una situación concreta (Vásquez, 2014).

Como salvedad al formato de los procedimientos, se definió que se utilizarían aquellos emitidos por otros entes públicos, en casos concretos en los que sean exigidos por esas organizaciones para el control de los proyectos o actividades que realice la institución. Verbigracia: los formatos que exige el Ministerio de Salud para el procedimiento en la utilización del densímetro nuclear.

ESTRUCTURA DE LOS MANUALES

Las versiones I y II del Manual Maestro habían establecido un formato que tuviera todos los procedimientos de un proceso o de una unidad administrativa. Este debía ser rico en definiciones, referencias normativas, esquemas y diagramas, entre otros.

En la implementación de dicho manual, se verificó la poca lectura y comprensión de las versiones (¿o normativas?) por parte de los funcionarios del Conavi, quienes no estaban interesados en el grupo de procedimientos ni en los conceptos

generales asociados a los macroprocesos y procedimientos. Por el contrario, ellos requerían, únicamente, el procedimiento concreto de su labor o de aquellas funciones en las que estaban interesados; además, se inclinaban a que el manual fuera breve, conciso y claro.

Por lo anterior, la tercera versión del Manual Maestro, del año 2014, estableció tres niveles de manuales, que son los siguientes (Vásquez, 2014):

- Nivel superior: Lo forma únicamente un Manual Maestro o Manual Cero, que contendría las reglas para la elaboración, revisión y aprobación de manuales, además del mapa de procesos de la institución, los aspectos metodológicos, las definiciones generales y las políticas generales.
- Nivel intermedio: Lo conformarían los manuales de macroprocesos y procesos; y para tales efectos, se definieron siete manuales, que estarían formados por los siguientes macroprocesos: dirección superior, planificación institucional, contratación de vías y puentes, construcción de vías y puentes, conservación de vías y puentes, apoyo y medición, análisis y mejora.
- Nivel inferior: Estaría formado por los procedimientos, así como por los compendios de procedimientos. El compendio es el agrupamiento de los procedimientos de un proceso o de una unidad organizativa.

LOS FUNCIONARIOS RESPONSABLES DE LA ACTUALIZACIÓN Y DE LA REVISIÓN

La unidad responsable de la elaboración de las nuevas versiones del Manual Maestro, los manuales de procesos y procedimientos, así como de los procedimientos propiamente dichos, sería el Departamento de Análisis Administrativo, que es parte de la Dirección de Planificación

Institucional del Conavi, órgano asesor de la Dirección Ejecutiva.

El Manual Maestro, versión III, estableció que en cada una de las unidades administrativas estaría nombrado un profesional de enlace, quien sería responsable de brindar información a los funcionarios del Departamento de Análisis Administrativo (responsables de la actualización de los instrumentos en mención) y de coadyuvar a su implementación.

Los funcionarios responsables de la actualización, además de los procedimientos del Departamento de Análisis Administrativo y de los enlaces de las unidades administrativas, serían los correspondientes jefaturas.

Posteriormente, se pretende que los encargados de las unidades administrativas sean los responsables de la actualización de los instrumentos, bajo la asesoría de los funcionarios del Departamento de Análisis Administrativo.

LA UNIDAD ORGANIZATIVA ENCARGADA DE LA APROBACIÓN

La aprobación del Manual Maestro, que es el instrumento del primer nivel, es responsabilidad, en cuanto a su aprobación, del Consejo de Administración, que es el jerarca institucional.

Con respecto a los manuales de nivel intermedio, como son los macroprocesos y procesos, la responsabilidad de aprobación es del director ejecutivo, en conjunto con el funcionario de mayor nivel representante del macroproceso.

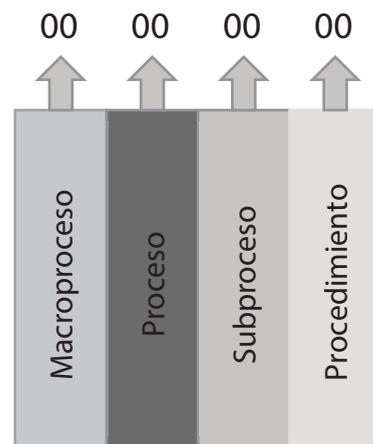
Por último, los procedimientos son aprobados por los gerentes o por los directores de las unidades administrativas; y las políticas operativas son aprobadas, en conjunto, por esas jefaturas y el director ejecutivo.

CODIFICACIÓN

Todos los manuales de políticas operativas y de procedimientos serán identificados por un código numérico único, el cual es administrado, exclusivamente, por el Departamento de Análisis Administrativo, y asigna el consecutivo correspondiente según se requiera.

El código estará conformado por cuatro espacios numéricos divididos entre sí por un guion. Cada juego de números significará lo que se detalla en la figura 4.

FIGURA 4
CODIFICACIÓN DEL MACROPROCESO, PROCESOS, SUBPROCESO Y PROCEDIMIENTO



Fuente: Vázquez, 2014

LA DOCUMENTACIÓN CONTROLADA Y LA NO CONTROLADA

Las versiones originales de toda la documentación que se produce, son custodiadas en el Departamento de Análisis Administrativo, que extiende copias certificadas de estas. Esto se considera el documento controlado, pero recientemente existe una tendencia a utilizar documentos con firma electrónica, y los documentos no controlados son todas las copias que se generan de la documentación.

LA SIMBOLOGÍA POR UTILIZAR EN LA ELABORACIÓN DE DIAGRAMAS DE FLUJO

Con el propósito de uniformar criterios en cuanto al uso de la simbología que forman los flujogramas, o el denominado procedimiento gráfico, se seleccionó la norma ANSI para elaborar diagramas de flujo. El Instituto Nacional de Normalización Estadounidense (ANSI, por sus siglas en inglés), es una organización privada sin fines de lucro que administra y coordina la normalización voluntaria y las actividades relacionadas con la evaluación, de conformidad con los Estados Unidos de América. El ANSI ha desarrollado una simbología para que sea empleada en los diagramas orientados al procesamiento electrónico de datos –EDP–, con el propósito de representar los flujos de información. De allí se han adoptado algunos símbolos para la elaboración de los diagramas de flujo dentro del trabajo de diagramación administrativa (Conavi, 2016).

INDICADORES DE GESTIÓN

Con el propósito de valorar adecuadamente el desarrollo e implementación de los procesos y procedimientos en la institución, la tercera versión del Manual Maestro contiene una tabla de indicadores de gestión, como puede observarse en la Tabla 1.

Los indicadores de gestión se determinan en puntos clave de la elaboración e implementación de procesos y de procedimientos. A cada indicador se asocia una fórmula de medición, así como el establecimiento de productos no conformes, con un claro establecimiento del período de medición.

En la Tabla 2, se observa que el primer indicador es la “normalización excesiva de los procesos”, al que se le asocia un riesgo operativo, y lo que se pretende medir es la rigidez en las operaciones como producto de procedimientos excesivos. Se le asocia la fórmula de medición y el

período de medición, y así sucesivamente con cada indicador.

MADUREZ DE PROCESOS ALCANZADA

En el 2009, el Conavi se hallaba en el nivel inicial de la madurez del proceso, según el modelo de capacidad y madurez (CMM, por sus siglas en inglés), en tanto que la organización no contaba con un ambiente apropiado para el establecimiento de procesos y procedimientos definidos. Los pocos procedimientos existentes no se encontraban documentados y el resultado de los proyectos se debía a un esfuerzo personal de los colaboradores de la institución.

En el 2015, el Conavi se ubicaba entre los niveles 2 y 3 en la escala de madurez del proceso, conforme con el modelo CMM, debido a que se existía un Manual Maestro que definieron los responsables de la elaboración, revisión y aprobación de los diferentes macroprocesos, procesos y procedimientos en la institución. Además, se normalizó la elaboración de dichos instrumentos, dictando desde el Consejo de Administración las políticas clave correspondientes.

Por los acontecimientos recién expuestos, la institución pasa de un nivel 1, en la escala de madurez de procesos, a un punto entre los niveles 2 y 3, según se puede apreciar en la Figura 5.

En el Consejo Nacional de Vialidad (Conavi), se ha elaborado, bajo las premisas del Manual Maestro, y al 31 de diciembre de 2015, 399 procedimientos; 67% corresponde al total de procedimientos del macroproceso de apoyo, como se aprecia en la Tabla 2.

Del grupo de procedimientos, llama la atención el gran número de estos (cerca de cuatrocientos) y su concentración en el área de apoyo, por cuanto existe un desbalance entre dicha área y el área sustantiva de la institución. Esta última solo contiene poco menos de 33% de los procedimientos institucionales.

TABLA 1
CONAVI, INDICADORES DE GESTIÓN

Indicador	Procedimiento	Categoría	Objetivo	Unidad de medición	Escala	Método de cálculo	Meta	Periodicidad
Normalización excesiva de los procesos	1	Riesgo operativo	Generar un exceso de procedimientos que produzca rigidez en la ejecución de las operaciones departamentales	Nivel de riesgo por puntos	0-30 verde 31-70 amarillo 71-100 rojo	$NI = ((\text{Frecuencia} * \text{Impacto}) * 100) / 400$	NI >70	Anual
Ejecución de procesos no normalizados	1	Riesgo operativo	Ejecutar procesos empíricamente y sobre una base no optimizada	Nivel de riesgo por puntos	0-30 verde 31-70 amarillo 71-100 rojo	$NI = ((\text{Frecuencia} * \text{Impacto}) * 100) / 400$	NI >70	Anual
Normalización defectuosa	1	Riesgo operativo	No realizar adecuadamente el procedimiento, generando inexactitud en la ejecución	Nivel de riesgo por puntos	0-30 verde 31-70 amarillo 71-100 rojo	$NI = ((\text{Frecuencia} * \text{Impacto}) * 100) / 400$	NI >70	Anual
Inadecuada inducción de los nuevos procesos	1	Riesgo operativo	No realizar una adecuada explicación y comprensión de cómo ejecutar el proceso	Nivel de riesgo por puntos	0-30 verde 31-70 amarillo 71-100 rojo	$NI = ((\text{Frecuencia} * \text{Impacto}) * 100) / 400$	NI >70	Anual
Conceptualización por funciones de los procesos	1	Riesgo operativo	Visualizar la gestión del trabajo funcionalmente y no por procesos.	Nivel de riesgo por puntos	0-30 verde 31-70 amarillo 71-100 rojo	$NI = ((\text{Frecuencia} * \text{Impacto}) * 100) / 400$	NI >70	Anual
Ejecución de procesos sin uso de manuales	2	Riesgo operativo	Tener manuales aprobados pero se ejecutan los procesos informalmente	Nivel de riesgo por puntos	0-30 verde 31-70 amarillo 71-100 rojo	$NI = ((\text{Frecuencia} * \text{Impacto}) * 100) / 400$	NI >70	Anual
Normalización de los procesos	1	Riesgo operativo	Cuantificar los procesos que están normalizados versus los ejecutados informalmente.	Nivel de riesgo por puntos	0-85 amarillo 86-100 rojo	$NP = (\text{Procesos normalizados} / \text{Procesos totales}) * 100$	NP >80	Semestral
Eficiencia del procedimiento	2	Gestión	Evaluar la capacidad de lograr, a través del procedimiento, el efecto o producto que se desea.	Productos conforme	Control del proceso > 2 sigmas	Gráfica de control tipo "P"	EP > 1,5	Trimestral
Integración entre procesos	2	Calidad	Evaluar la capacidad de integrar como insumo el proceso, los productos de otros procesos y generar productos insumo para otros procesos.	Productos no conforme	Productos no conformes < meta establecida	$IP = \text{Sumatoria del PN del proceso en un periodo definido}$	IP < Meta	Trimestral

Continúa...

Indicador	Procedimiento	Categoría	Objetivo	Unidad de medición	Escala	Método de cálculo	Meta	Periodicidad
Facilidad de comprensión	2	Calidad	Medir la capacidad para que un determinado porcentaje de funcionarios lo utilicen adecuadamente.	Nota evaluación de capacitación	%	FR=SUMA calificaciones/capacitados	FR>85%	Cada vez que se implemente
Exactitud del proceso	1	Calidad	Medir que el procedimiento normalizado sea fiel reflejo de lo que se ejecuta en la práctica	Cualitativo	Pésimo, malo, regular, bueno, excelente	Entrevista al menos 5 encargados del proceso	EP> BUENO	Cada vez que se audite
Economizador de recursos (tiempo, recursos)	1	Calidad	Economizar recursos presupuestarios	Colones	Ahorros*ejecución presupuestaria del proceso	ER=Sumatoria de ahorros por ejecución presupuestaria	ER≥Meta	Anual
Satisfacción del ciudadano cliente o cliente interno	1	Calidad	Evaluar periódicamente la satisfacción del usuario, que se compruebe que el producto del proceso es satisfactorio según las expectativas del cliente-ciudadano.	Calificación	Pésimo, malo, regular, bueno, excelente	Según metodología	NPS>40	Anual
Efectividad de la política diseñada	1	Calidad	Evaluar la capacidad de lograr a través de la política diseñada al efecto o producto que se desea	Cualitativo	Pésimo, malo, regular, bueno, excelente	Entrevista al menos 5 encargados del proceso	EP>Bueno	Cada vez que se audite proceso
Complementariedad y guía en el uso de la política	1	Calidad	Aplicar los aspectos de gestión de los procedimientos, marco legal, criterio técnico, entre otros, y que puedan ser gestados a través de la aplicación de la política optimizada	Cualitativo	Pésimo, malo, regular, bueno, excelente	Entrevista al menos 5 encargados del proceso	CP>Bueno	Cada vez que se audite proceso

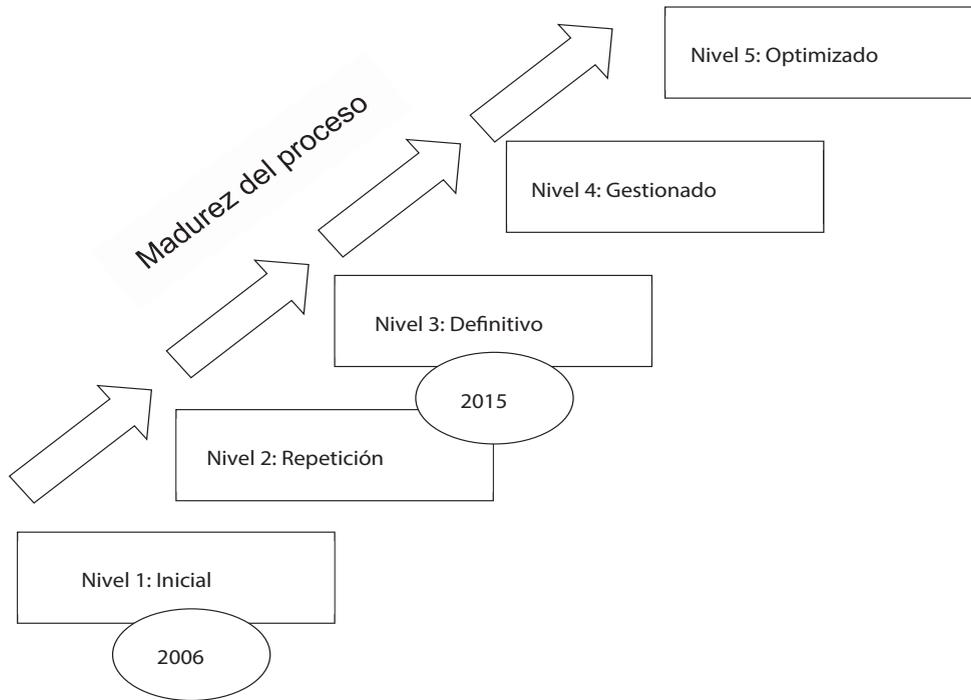
Fuente: Manual Maestro de Conavi, versión III, 2014.

Por lo tanto, se podría indicar que el área de apoyo, conformada por la asesoría legal, la gestión del recurso humano, la contratación administrativa y la gestión financiera contable, se encuentra debidamente documentada e incluso amerita hacer un esfuerzo para simplificarla.

CONCLUSIONES

El Manual Maestro para la elaboración, revisión y oficialización de procesos y procedimientos resultó un instrumento útil para encaminar al Conavi en la senda del mejoramiento de sus procesos y procedimientos, en función del cliente-ciudadano.

FIGURA 5
MADUREZ DE LOS PROCESOS EN EL CONAVI



Fuente: CONAVI, 2015.

TABLA 2
CONAVI, PROCEDIMIENTOS ELABORADOS POR MACROPROCESO, 2015

Macroproceso	Procedimientos
Dirección superior	26
Planificación institucional	45
Contratación de vías y puentes	28
Construcción de vías y puentes	31
Conservación de vías y puentes	9
Áreas de apoyo	260
Total	399

Fuente: Departamento de Análisis Administrativo.

La aplicación del instrumento surgió y tiene vigencia a partir de las exigencias reiterativas de la Contraloría General de la República, de la Auditoría Interna y de la Unidad de Control Interno, en cuanto a la necesidad del mejoramiento constante de los procesos y procedimientos.

En este orden de ideas, el Manual Maestro tomó sentido a partir del requerimiento de los órganos de control externo e interno con que cuenta la institución, el cual permitió a esta avanzar a otro nivel en la madurez de sus procesos.

La versión I del manual, del año 2005, fue enfática en realizar una especie de normalización, a partir del modelo funcional, siguiendo la burocracia weberiana. Paulatinamente, la versión II del año 2009 y finalmente la versión III del año 2014, insisten en retomar el tema de la administración de procesos en función del mejoramiento de la gestión de calidad, bajo un entorno de la gestión del conocimiento.

En cada una de las versiones del Manual Maestro elaborado, se fue incorporando las lecciones aprendidas en cuanto a la elaboración, revisión y aprobación de procesos y procedimientos en el Conavi.

La experiencia en la implementación del Manual Maestro, así como los cientos de procedimientos que se elaboraron a partir de él, han trazado la ruta para que la institución se encamine hacia una gestión total de la calidad, lo cual podría elevar sus capacidades institucionales y mejorar la calidad del servicio que brinda a través del mejoramiento, la conservación y el mantenimiento de la red vial nacional.

El paso siguiente, que debe implementarse en el Conavi, en materia de procesos y de procedimientos, es la reinención de todos ellos, con el propósito de que el número sea menor y cada uno de ellos sea más simple, claro y preciso.

La mayor barrera para llevar a cabo inicialmente y luego continuar con la mejora de procesos y de procedimientos, ha sido la cultura organizacional y las normas y procedimientos informales institucionalizados, los cuales datan de la fundación del Conavi.

Entre 1998 y 1999, se organizó el Conavi, a partir principalmente del traslado de funcionarios del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT). En esa época, se nombró en los cargos de director ejecutivo, director administrativo financiero, director de conservación vial, director de ingeniería y director de obras (cuya nomenclatura fue cambiada de director a gerencia en 2009) a funcionarios del MOPT, quienes formaron equipos de trabajo con otros funcionarios de ese ministerio, los cuales paulatinamente fueron también trasladados. En los primeros diez años de operación del Conavi, esos funcionarios permanecieron en sus cargos o fueron sustituidos por otros, también provenientes del ministerio, a excepción de un período de dos años (2002-2003), durante el cual la Dirección Ejecutiva fue ocupada por un funcionario ligado al mundo empresarial y profesional de la obra pública.

Estos funcionarios habían sido formados en el MOPT bajo una "administración funcional", similar al modelo burocrático weberiano, en una época en que prevalecía el Estado paternalista. De ahí que el modelo organizacional establecido en la Ley 7798, con la que se fundó el Conavi y la cual respondía a la denominada nueva gestión pública, con amplia participación privada, les era ajeno.

En suma, el Conavi se fundó y operó con los viejos procesos y procedimientos, muchas veces informales y especialmente desarticulados, con los que operaba el MOPT, los cuales fueron trasladados por los "fundadores" de la institución. Además, con ellos también se llevó al Conavi la cultura organizacional del MOPT, la cual era adversa a la operación por resultados, con la participación privada, que exigía el nuevo modelo

institucional. Es decir, a partir de procesos, de procedimientos y de una cultura organizacional burocrática weberiana, se fundó una institución que se diseñó conforme a los paradigmas de la nueva gestión pública.

La cultura organizacional, así como los procesos y los procedimientos arrastrados desde el MOPT al Conavi, es uno de los mayores obstáculos que se tiene para la mejora de procesos. Por lo tanto, un elemento decisivo en esa mejora es el apoyo de la dirección superior de la institución; sin este, no sería posible continuar con la mejora.

REFERENCIAS

- Consejo Nacional de Vialidad (2006). *Expediente del Manual Maestro*. Consejo Nacional de Vialidad, Costa Rica.
- Consejo Nacional de Vialidad (2009). *Expediente de reorganización del Consejo Nacional de Vialidad*. Departamento de Análisis Administrativo, Consejo Nacional de Vialidad, Costa Rica.
- Louis Berger Internacional, Inc. (1998). *Estudio del Sistema de Transportes*. Costa Rica.
- Pérez Fernández de Velasco, José Antonio (2009). *Gestión por procesos* (3ra ed.). Madrid: Esic Editorial.
- Rey P., Domingo (2016). *Todo sobre la Gestión por Procesos (parte 1)*. Recuperado el 1 de agosto de 2016 de: <http://www.sinap-sys.com/es/content/todo-sobre-la-gestion-por-procesos-parte-i>
- Sánchez, Luis Fernando (2004). *Business Process Management (BPM): articulando estrategia, procesos y tecnología*. Recuperado el 5 de setiembre de 2009 de: <http://www.degerencia.com/articulos.php?artid=611>
- Universidad Politécnica de Valencia (2016). *Capability Maturity Model (CMM)*. Recuperado el 12 de agosto de 2016 de: users.dsic.upv.es/asignaturas/facultad/lsi/trabajos/082000.doc
- Vásquez, J. A. (2005). *Manual Maestro (Manual Cero)*. Primera Versión. Consejo Nacional de Vialidad, Costa Rica.
- Vásquez, J. A. (2009). *Manual Maestro (Manual Cero)*. Segunda Versión. Consejo Nacional de Vialidad, Costa Rica.
- Vásquez, J. A. (2014). *Manual Maestro (Manual Cero)*. Tercera versión. Consejo Nacional de Vialidad, Costa Rica.
- Vásquez, J. A. (2014). *Modelos de calidad en la gestión pública*. *Revista Nacional de Administración, Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica*. Recuperado el 3 de agosto de 2016 de: <http://investiga.uned.ac.cr/revistas/index.php/rna/article/view/745>
- Vásquez, J. A. (2016). *La Gestión Pública en la encrucijada entre lo público y lo privado en el siglo XXI*. En imprenta. Universidad Estatal a Distancia.
- Vásquez, J. A. (2016). *La Política Pública de la Infraestructura Vial Nacional (1998-2014)*. Diseño de investigación para tesis doctoral en Gobierno y Políticas Públicas, Universidad de Costa Rica.
- Zaratiegui, J. R. (1999). *La Gestión por Procesos: Su papel e Importancia en la Empresa*. España: Economía Industrial.

Recibido: 23 de junio de 2016

Aceptado: 3 de octubre de 2016