

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE CIENCIAS E INGENIERÍA



**PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ**

**MEJORA DEL PROCESO DE LA LICENCIA DE OBRA EN UNA
MUNICIPALIDAD APLICANDO LA NORMA ISO 9001 Y EL
DOCUMENTO IWA 4**

Tesis para optar el Título de Ingeniero Industrial, que presenta el bachiller:

Janis Alonso Martínez Miraval

ASESOR: Fernando Ormachea Freyre

Lima, junio de 2011

RESUMEN

El trabajo de investigación desarrollado se centra en el estudio del proceso de otorgamiento de licencias de obra, regulado por la Ley N° 29090, y llevado a cabo por las municipalidades distritales de Lima Metropolitana. Para la realización de la tesis, la guía IWA 4: 2005, documento proporciona los lineamientos para la aplicación de la Norma ISO 9001: 2000 en un gobierno local (la versión vigente de esta Norma es la ISO 9001: 2008; en el caso de la guía, es la IWA 4: 2009; sin embargo, no existe una variación sustancial entre las ambas normas ISO y nuestro trabajo no fue la propuesta de un sistema de gestión de la calidad con fines de obtener la certificación ISO 9001), fue el soporte principal. En este sentido, nos apoyamos en la guía IWA 4: 2005 tanto para el análisis de la problemática como para la propuesta de mejora –fueron utilizados, también, otros medios–.

En cuanto a la problemática, llegamos a la conclusión de que las causas provienen de factores internos y externos; en muchos casos, por una cuestión de ética profesional. Entre los principales factores internos, encontramos la baja disponibilidad de personal calificado y la ausencia de una planificación integrada y sistemática sostenida. Entre los principales factores externos, encontramos el pobre nivel profesional de algunos administrados y proyectistas y la insuficiencia de los recursos económicos entre los ciudadanos.

En cuanto a la propuesta de mejora, esta se compuso de 39 iniciativas clasificadas en cuatro secciones: responsabilidad de la dirección, gestión de los recursos, realización del servicio y mejora continua; y en cinco categorías para cada sección: políticas y lineamientos, gestión proactiva, enfoque en el cliente/ciudadano, soporte y administración del proceso. Las iniciativas, tomadas como un conjunto integrado, forman un sistema de gestión de la calidad que busca el aseguramiento de la calidad y la mejora continua del proceso.

La propuesta de mejora hace frente a los tres principales problemas diagnosticados: plazo extenso transcurrido antes de la aprobación de un proyecto, proyectos que dañan el aspecto arquitectónico del distrito, y proyectos que ponen en riesgo el bienestar de los ciudadanos. Cabe mencionar que, para la realización del estudio, nos basamos en una municipalidad distrital específica –que llamamos Municipalidad ABC– y complementamos la información obtenida utilizando fuentes diversas (incluyendo otras municipalidades distritales). A pesar de que el sistema diseñado se ajusta a la Municipalidad ABC, también puede ser aplicado sin mayor complicación a otras municipalidades. La idea, en sí, es mejorar el proceso sujeto de estudio y su entorno a nivel de Lima Metropolitana.

AGRADECIMIENTOS Y DEDICATORIA

Agradezco a mi familia por su apoyo constante e incondicional; a todas las personas que me brindaron información valiosa para la realización de este trabajo; a mi amigo Eduardo Cusihamán por el soporte en temas de la tesis; y, sobre todo, a Dios, por haberme conducido hasta la finalización.

Le dedico este trabajo al género de música *heavy metal* y a mis grupos favoritos, porque sus canciones me mantuvieron en pie en todo momento.

ÍNDICE GENERAL

ÍNDICE DE CUADROS	iv
ÍNDICE DE FIGURAS	v
ANEXOS	vi
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO	4
1.1 Calidad en la organización	4
1.1.1 Idea de calidad	4
1.1.2 Aseguramiento de la calidad	5
1.1.3 Enfoque en la satisfacción del cliente	5
1.1.4 Calidad en el sector público	7
1.2 Marco legal del proceso	7
1.3 Liderazgo y planificación	8
1.3.1 Planificación estratégica	9
1.3.2 Administración de los recursos humanos	10
1.3.3 Administración estratégica del proceso	12
1.4 La Norma ISO 9001 y la guía IWA 4	15
1.4.1 Descripción	15
1.4.2 Comparación: el aporte de la guía IWA 4	15
CAPÍTULO 2: MARCO METODOLÓGICO	16
2.1 Fases del análisis	16
2.1.1 Análisis de la problemática a nivel de gestión	16
2.1.2 Análisis de la problemática a nivel de proceso	18
2.2 Fases de la mejora	18
CAPÍTULO 3: DESCRIPCIÓN DEL PROCESO DE OTORGAMIENTO DE LICENCIAS DE OBRA	19
3.1 Descripción	19
3.2 Aspectos principales	21
3.2.1 Tipos de obra	21
3.2.2 Modalidades de aprobación	21
3.2.3 Expediente técnico de obra	22
3.2.4 Comisión Técnica	23
CAPÍTULO 4: ANÁLISIS DEL PROCESO DE OTORGAMIENTO DE LICENCIAS DE OBRA	25
4.1 Panorama general	25
4.2 La hoja de verificación de requisitos	26
4.3 El proceso en partes	29
4.3.1 Recepción del expediente de obra	30
4.3.2 Precalificación	32
4.3.3 Calificación	34
4.3.4 Liquidación de derechos, emisión de resolución y numeración	38

4.4 La problemática principal y sus causas-----	39
Problema 1: Demoras en la aprobación total de la licencia de obra -----	40
Problema 2: Deficiencias en el proceso que afectan el paisaje urbano-----	47
Problema 3: Deficiencias en el proceso que afectan el bienestar ciudadano-----	50
CAPÍTULO 5: PROPUESTA DE MEJORA DEL PROCESO DE OTORGAMIENTO DE LICENCIAS DE OBRA-----	51
5.1 Organización de la propuesta-----	51
5.2 Desarrollo de la propuesta -----	51
5.2.1 Sobre la responsabilidad de la dirección -----	51
I POLÍTICAS Y LINEAMIENTOS-----	51
Iniciativa I.1. Política de la calidad-----	51
Iniciativa I.2. Lineamientos para asegurar la calidad-----	53
II GESTIÓN PROACTIVA-----	54
Iniciativa II.1. Organización para la calidad-----	54
Iniciativa II.2. Revisión por la dirección -----	55
Iniciativa II.3. Propuesta de modificación para la Ley N° 29090-----	56
Iniciativa II.4. Programa obligatorio de ética en el trabajo-----	57
III ENFOQUE EN EL CLIENTE/CIUDADANO -----	58
Iniciativa III.1. Mecanismo de difusión de enfoque -----	58
IV SOPORTE -----	59
Iniciativa IV.1. Plan de la calidad del proceso-----	59
V ADMINISTRACIÓN DEL PROCESO -----	59
Iniciativa V.1. Establecimiento de indicadores -----	59
5.2.2 Sobre la gestión de los recursos -----	61
I POLÍTICAS Y LINEAMIENTOS-----	61
Iniciativa I.3. Lineamientos para formación y desarrollo del personal -----	61
Iniciativa I.4. Política de sanciones a delegados calificadoros-----	62
Iniciativa I.5. Política de administración logística -----	63
II GESTIÓN PROACTIVA-----	64
Iniciativa II.5. Consideraciones para infraestructura, equipamiento y ambiente de trabajo-----	64
III ENFOQUE EN EL CLIENTE/CIUDADANO -----	64
Iniciativa III.2. Programa de asesoría libre a proyectistas-----	64
IV SOPORTE -----	64
Iniciativa IV.2. Control de documentos -----	64
Iniciativa IV.3. Control de registros-----	65
Iniciativa IV.4. Aseguramiento de competencia del personal -----	66
V ADMINISTRACIÓN DEL PROCESO -----	66
Iniciativa V.2. Conformación de Comisión Técnica-----	66
Iniciativa V.3. Administración de sesiones de calificación -----	67
5.2.3 Sobre la realización del servicio-----	68
I POLÍTICAS Y LINEAMIENTOS-----	68
Iniciativa I.6. Lineamientos para la planificación del proceso-----	68
Iniciativa I.7. Lineamientos para guiar la operación y control -----	69
Iniciativa I.8. Política para la supervisión de obra -----	70
II GESTIÓN PROACTIVA-----	71
Iniciativa II.6. Mecanismo para comprensión de normativa -----	71
Iniciativa II.7. Protección de propiedad del ciudadano y preservación de documentos -----	71
III ENFOQUE EN EL CLIENTE/CIUDADANO -----	72
Iniciativa III.3. Lista de requisitos implícitos a considerar -----	72
IV SOPORTE -----	73
Iniciativa IV.5. Control de no conformidades-----	73
V ADMINISTRACIÓN DE ACTIVIDADES DEL PROCESO-----	73
Iniciativa V.4. Administración de actividades del proceso-----	74
Iniciativa V.5. Mecanismo para el control y supervisión en el proceso -----	74
Iniciativa V.6. Notificaciones al administrado-----	74

5.2.4 Sobre la mejora continua-----	75
I POLÍTICAS Y LINEAMIENTOS-----	75
Iniciativa I.9. Política de mejora continua -----	75
II GESTIÓN PROACTIVA-----	76
Iniciativa II.8. Control de acciones preventivas -----	76
Iniciativa II.9. Integración entre Universidad y Colegio Profesional -----	76
Iniciativa II.10. Programa de sensibilización ciudadana -----	78
III ENFOQUE EN EL CLIENTE/CIUDADANO -----	78
Iniciativa III.4. Mecanismo para retroalimentación de cliente -----	78
IV SOPORTE -----	79
Iniciativa IV.6. Métodos alternativos de análisis-----	79
Iniciativa IV.7. Realización de auditorías internas-----	79
Iniciativa IV.8. Control de acciones correctivas-----	80
V ADMINISTRACIÓN DEL PROCESO -----	81
Iniciativa V.7. Evaluación de indicadores usando Excel -----	81
Iniciativa V.8. Recomendaciones para eficacia en el largo plazo-----	81
5.3 Plan de implementación -----	82
CAPÍTULO 6: ESTIMACIÓN DE LOS BENEFICIOS -----	88
CAPÍTULO 7: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES -----	100
7.1 Conclusiones-----	100
7.2 Recomendaciones-----	105
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS -----	108

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 2.1 Sistema de Diagnóstico: Seis indicadores para el trámite-----	17
Cuadro 3.1 Modalidades de aprobación – delimitación [extracto] -----	22
Cuadro 4.1 Aplicación de indicadores según Sistema de Diagnóstico de guía IWA 4: 2005-----	25
Cuadro 4.2 Extracto de Estudio Municipal Scorecard 2007 -----	41
Cuadro 5.1 Estructura de la propuesta de mejora -----	52
Cuadro 5.2 Características del procedimiento para asegurar competencia del personal-----	66
Cuadro 5.3 Secuencia de implementación-----	84
Cuadro 5.4 Documentación a presentar en implementación-----	84
Cuadro 5.5 Propuesta de plazos y número de personas para implementar cada iniciativa -----	85
Cuadro 6.1 Periodos transcurridos antes de aprobación de licencia — Ley N° 27157-----	88
Cuadro 6.2 Periodos transcurridos antes de aprobación de licencia — Ley N° 29090-----	88
Cuadro 6.3 Beneficios estimados — Iniciativas de políticas y lineamientos y gestión proactiva -----	91
Cuadro 6.4 Beneficios estimados — Iniciativas de enfoque en el cliente/ciudadano, soporte y administración del proceso -----	92

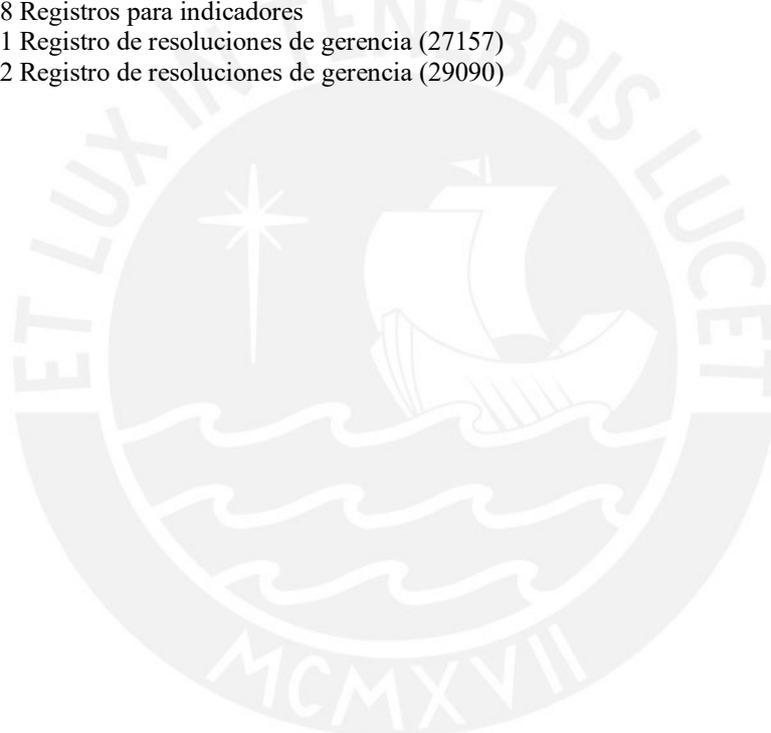


ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.1 Ciclo de mejora continua en el gobierno local-----	14
Figura 2.1 Simbología a utilizar -----	18
Figura 3.1 Esquema del proceso de otorgamiento de licencias de obra -----	20
Figura 4.1 Diagrama de flujo de la recepción del expediente de obra -----	31
Figura 4.2 Causas del problema en recepción de expedientes de obra -----	32
Figura 4.3 Diagrama de flujo de la precalificación -----	33
Figura 4.4 Causas del problema en precalificación -----	34
Figura 4.5 Diagrama de flujo de la calificación (especialidad de arquitectura)-----	36
Figura 4.6 Causas del problema 1 en la calificación -----	37
Figura 4.7 Causas de los problemas 2 y 3 en la calificación -----	38
Figura 4.8 Diagrama de flujo del subproceso final -----	39
Figura 4.9 Edificación cuestionada en distrito de Lima Metropolitana-----	49
Figura 5.1 Organización para la calidad-----	55
Figura 5.2 Indicadores a emplear para el proceso-----	60
Figura 5.3 El proceso de formación-----	62
Figura 5.4 Funcionamiento del procedimiento para el control de documentos -----	65
Figura 5.5 Funcionamiento del procedimiento para el control de registros -----	65
Figura 5.6 Mecanismo para sesiones de calificación -----	67
Figura 5.7 Mecanismo para comprensión de normativa -----	72
Figura 5.8 Funcionamiento del procedimiento para el control de no conformidades -----	73
Figura 5.9 Funcionamiento del procedimiento para el control de acciones preventivas -----	77
Figura 5.10 Funcionamiento del procedimiento para la realización de auditorías internas -----	80
Figura 5.11 Funcionamiento del procedimiento para el control de acciones correctivas -----	81
Figura 5.12 Procedimiento para implementación -----	83
Figura 5.13 Plan de implementación para la responsabilidad de la dirección y la gestión de los recursos en días hábiles-----	86
Figura 5.14 Plan de implementación para la realización del servicio y la mejora continua en días hábiles-----	87
Figura 6.1 Esquema explicativo del porqué de los periodos extensos -----	89
Figura 6.2 Esquema explicativo del mecanismo de calificación-----	96
Figura 6.3 Comparación de tiempos -----	97

ANEXOS

Anexo 1.1 Ley N° 29090 [pp. 2-13]	CD
Anexo 1.2 Reglamentos de la Ley N° 29090 [pp. 32-52]	CD
Anexo 2.1 Hoja de Verificación de Requisitos	CD
Anexo 4.1 Resultados de Hoja de Verificación de Requisitos	CD
Anexo 4.2 Expediente N° 0009-2008 PI-TC [pp. 23-31]	CD
Anexo 4.3 Artículo El 85 por ciento de viviendas limeñas carecen de licencia de construcción	CD
Anexo 4.4 Artículo Verticalización salvaje	CD
Anexo 5.1 Plan de la calidad del proceso	CD
Anexo 5.2 Infraestructura y ambiente de trabajo	CD
Anexo 5.3 Procedimientos para el sistema	CD
Anexo 5.4 Listado de requisitos implícitos	CD
Anexo 5.5 Administración de actividades del proceso	CD
Anexo 5.6 Mecanismo para el control y la supervisión del proceso	CD
Anexo 5.7 Mecanismo para la retroalimentación del cliente	CD
Anexo 5.8 Registros para indicadores	CD
Anexo 6.1 Registro de resoluciones de gerencia (27157)	CD
Anexo 6.2 Registro de resoluciones de gerencia (29090)	CD



INTRODUCCIÓN

Actualmente, los niveles de exigencia para los productos y servicios que ofrecen las organizaciones son cada vez mayores. Los clientes, que pueden ser personas naturales o jurídicas, internos o externos, no solo esperan recibir mejores productos y servicios explícitos, sino también un mejor servicio implícito, como la puntualidad en la entrega de productos, un trato amable y cooperativo en las interacciones con representantes del proveedor, la recepción de información completa y actualizada, etc. Todos estos factores están relacionados, de una u otra manera, con la calidad, por lo cual esta se convierte en un tema fundamental.

Dado este contexto, la gestión de la calidad debe estar siempre presente en la operación de una organización. Sin embargo, serias deficiencias podrían presentarse en el desarrollo y la provisión de los servicios. Tal es el caso del servicio de otorgamiento de licencias de obra, llevado a cabo por las municipalidades distritales en Lima Metropolitana. Los tiempos transcurridos totales para la aprobación total de un proyecto pueden llegar a superar el año, un plazo considerado excesivo dadas circunstancias determinadas. Y no solo eso, sino que, principalmente, más de un proyecto han pasado a ejecución sin cumplir cabalmente con los reglamentos de construcción, lo cual representa un riesgo para la vida humana.

Sin embargo, es importante recalcar que las deficiencias que pudieran presentarse al interior de una municipalidad distrital no son las únicas que afectan el servicio en cuestión, sino también, dado que el proceso involucra la participación del cliente mismo, el accionar de este también puede llegar a ser perjudicial.

Considerando lo dicho, en resumen, las consecuencias principales de la problemática de las licencias de obra son las siguientes:

- ❖ El retraso de la inversión en la ciudad, que impide su crecimiento económico.
- ❖ La existencia de deficiencias en el desarrollo arquitectónico de la ciudad, lo cual la desvaloriza y desprestigia.
- ❖ La construcción de edificaciones que ponen en peligro la salud y el bienestar de sus habitantes, incluyendo el riesgo de daños a las edificaciones colindantes.

Lo anterior es el sustento del presente trabajo de investigación. Creemos que, sistemáticamente, se pueden bloquear las causas que generan las consecuencias mencionadas. Por tal motivo, hemos elaborado un sistema para gestionar la calidad en la

oficina que administra el proceso de otorgamiento de licencias de obra en una municipalidad distrital en Lima Metropolitana. El sistema parte de la adaptación de los lineamientos de la guía IWA 4: 2005 y se complementa con una serie de propuestas específicas acordes con la problemática presentada.

Esto nos lleva a comunicar nuestro objetivo principal: mejorar el proceso de otorgamiento de licencias de obra, el cual conforma la estructura del servicio de mismo nombre (recordemos que una municipalidad es una organización de gobierno y de servicios), para lo que hemos propuesto un sistema de gestión de la calidad, con la mente puesta en cerrar la brecha entre la situación actual y lo que se espera del servicio.

Como ya lo dejamos a entender, previamente al diseño del sistema, analizamos la problemática del proceso considerando su gestión y soporte y su ejecución. Luego, una vez establecido el diagnóstico, iniciamos el diseño del sistema de gestión tomando en cuenta las cuatro secciones principales de la guía IWA 4: 2005 –las mismas de la Norma ISO 9001: 2008–: responsabilidad de la dirección; gestión de los recursos; realización del servicio; y medición, análisis y mejora. En cada sección se trabajó con iniciativas de mejora, las cuales, vistas como un conjunto, contemplan las cuatro decisiones principales para procesos eficaces: estructura del proceso, participación del cliente, flexibilidad de los recursos e intensidad del capital (Krajewski et ál. 2008: 122).

Entonces, el trabajo de investigación busca satisfacer los seis objetivos específicos indicados a continuación:

1. Presentar los marcos teórico y metodológico para el tema de tesis.
2. Describir del proceso de otorgamiento de licencias de obra.
3. Analizar la problemática del proceso y establecer su diagnóstico.
4. Diseñar el sistema de gestión de la calidad.
5. Proponer un plan de implementación para el sistema.
6. Estimar los beneficios a lograr.

Por último, el trabajo de investigación se compone de los siete capítulos descritos a continuación:

- ❖ El capítulo 1 presenta el marco teórico aplicable. Aquí veremos conceptos de calidad, liderazgo y planificación. Además, se hablará del proceso y su marco legal. Por último, se presentará la guía IWA 4: 2005.
- ❖ El capítulo 2 explica la manera como se ha trabajado para el análisis de la problemática y el desarrollo del sistema de gestión de la calidad.

- ❖ El capítulo 3 describe el proceso de manera general.
- ❖ El capítulo 4 muestra el análisis del proceso y el diagnóstico.
- ❖ El capítulo 5 desarrolla la propuesta de mejora en cuatro secciones: responsabilidad de la dirección, gestión de los recursos, realización del servicio y mejora continua. Además, propone un plan de implementación.
- ❖ El capítulo 6 estima el aporte del sistema de gestión de la calidad propuesto respecto de las tres consecuencias principales.
- ❖ El capítulo 7 presenta las conclusiones y recomendaciones finales.



CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO

1.1 Calidad en la organización

La calidad es un tema importante en todo tipo de organización. En nuestro caso, se trata de una municipalidad distrital. Por lo tanto, en este primer subtítulo y como preámbulo del trabajo de investigación, la calidad será el punto fundamental a tratar. Empezaremos con las ideas de calidad a emplear; luego, hablaremos del aseguramiento de la calidad, que es lo que busca nuestra propuesta de mejora; después, veremos el enfoque en la satisfacción del cliente; y, finalmente, presentaremos lo que es la calidad en el sector público.

1.1.1 Idea de calidad

Las personas tienden a visualizar la calidad basándose en criterios distintos, dependiendo de sus roles en un punto específico dentro del mapa de actividades en la organización (Evans y Lindsay 2000: 10). Sin embargo, esto no quiere decir que algunos están equivocados y otros no. Es decir, existe más de una categoría de criterios desde la cual se puede entender la calidad. Pero, antes de pasar a la categoría que nos concierne según nuestro tema de tesis, veamos la definición propuesta por la Norma ISO 9000: 2005: “Grado en el que un conjunto de características inherentes cumple con los requisitos”. Esta visión general puede aplicarse dentro de cualquier categoría de criterios, ya que siempre podrá relacionarse los requisitos requeridos para un producto o servicio con las características propias finales del producto o servicio brindado, en cualquier momento de la cadena de suministro.

Por lo tanto, la definición presentada también puede aplicarse a la categoría de criterios de calidad que nos corresponde: criterios basados en los usuarios. Según Evans y Lindsay – quienes propusieron los distintos tipos de criterios–, esta categoría –se basa en el supuesto de que la calidad se determina por lo que desea el cliente. Los individuos tienen necesidades y deseos diferentes y, por lo tanto, normas distintas de calidad. Esto nos lleva a una definición basada en el usuario: la calidad se define como la adecuabilidad [sic] para el uso pretendido” (2000: 11). Entonces, ¿de qué forma se adapta esta definición al tema de tesis? Para responder esta pregunta, veamos los puntos siguientes:

- ❖ Los ciudadanos desean habitar en edificaciones que les brinden seguridad, aparte de la comodidad necesaria para del tipo de uso para el cual se ha construido la edificación. Además, desean habitar lo antes posible en las edificaciones.
- ❖ Los proyectistas y/o responsables de obra desean elaborar proyectos que cumplan los requisitos tanto de los clientes como de la normativa aplicable.

- ❖ Los delegados calificadores desean que los expedientes de obra cumplan con la normativa aplicable y sean claros para que la calificación se facilite en favor de los ciudadanos.
- ❖ Los funcionarios municipales desean responder a los trámites dentro de los plazos establecidos por la Ley y de forma coherente con los reglamentos aplicables.

En un sentido general, lo mencionado en los cuatro puntos anteriores representa la manera como se establecen los criterios basados en los usuarios. A lo largo del trabajo de investigación, tendremos presente la idea de calidad mostrada.

1.1.2 Aseguramiento de la calidad

No podemos empezar a hablar de aseguramiento de la calidad sin antes presentar la definición propuesta por la Norma ISO 9000: 2005: “Parte de la gestión de la calidad orientada a proporcionar confianza en que se cumplirán los requisitos de la calidad”. Asegurar la calidad implica que una organización será capaz de satisfacer los requisitos que ha establecido en relación con la calidad. Por ejemplo, un requisito de la calidad en el proceso de otorgamiento de licencias de obra sería emitir los dictámenes de calificación dentro del plazo en días hábiles establecido por Ley. A pesar de que se trata de un reglamento, su cumplimiento puede verse como un requisito de la calidad de la organización.

Además de lo anterior, el aseguramiento de la calidad es la base de la familia de Normas ISO 9000, las cuales giran en torno a la administración de un sistema de gestión de la calidad que se orienta según los ocho principios siguientes, de acuerdo con la Norma ISO 9000: 2005: (1) enfoque al cliente, (2) liderazgo, (3) participación del personal, (4) enfoque basado en procesos, (5) enfoque de sistema para la gestión, (6) mejora continua, (7) enfoque basado en hechos para la toma de decisión y (8) relaciones mutuamente beneficiosas con el proveedor. Por lo tanto, nuestro sistema de gestión de la calidad, al partir de los conceptos de la guía IWA 4: 2005, deberá satisfacer parte de dichos principios, específicamente, los siete primeros¹.

1.1.3 Enfoque en la satisfacción del cliente

Nuevamente, debemos empezar presentando la definición al respecto (satisfacción del cliente) propuesta por la Norma ISO 9000: 2005: “Percepción del cliente sobre el grado en que se han cumplido sus requisitos”. La satisfacción del cliente es vital en toda organización,

¹ El principio “relaciones mutuamente beneficiosas con el proveedor” no es aplicable debido a que los métodos de aprovisionamiento en la administración pública no lo permiten. Además, en el contexto en el que nos encontramos, su importancia relativa es baja respecto de los demás principios.

considerando que aquel puede ser interno o externo. En el caso de una municipalidad distrital, un cliente interno es toda persona que trabaja para la institución, cuya actividad laboral depende del resultado de otra actividad en un proceso específico. Por el otro lado, el cliente externo sería no solo el ciudadano que solicita un servicio específico a la municipalidad (por ejemplo, la solicitud de la licencia de obra), sino toda persona que pertenezca a su municipio, siendo éste el territorio que comprende no solo el espacio geográfico en el que se asienta la jurisdicción municipal, sino también las personas que viven en el mismo, los actores sociales y económicos, sus instituciones, cultura y potencialidades” (Soria 2007: 76). Es decir, dado que una municipalidad, además de ser una organización de servicios, es una entidad de gobierno y tiene la responsabilidad de velar por el bienestar, la protección y el progreso económico, social y cultural de sus ciudadanos, todos ellos se convierten en sus clientes.

De esta manera, en el caso del tema de tesis, el enfoque en la satisfacción del cliente tiene que ver con la realización del proceso de otorgamiento de licencias de obra –y, por lo tanto, del servicio de mismo nombre– de manera que se satisfagan los requisitos de las distintas partes (ciudadanos, propietarios de obra, responsables de obra, proyectistas, funcionarios municipales, equipos de verificación técnica y administrativa, etc.) cuando sea aplicable y cumpliendo con la normativa respectiva.

Siguiendo en la misma línea, ahondando un poco más en la importancia de la satisfacción del cliente, según Evans y Lindsay (2000: 173), cualquier negocio tiene las cuatro metas clave siguientes:

- ❖ Satisfacer a sus clientes
- ❖ Conseguir una mayor satisfacción del cliente que sus competidores
- ❖ Conservar los clientes en el largo plazo
- ❖ Ganar penetración en el mercado

Estas cuatro metas podríamos adaptarlas al proceso sujeto de estudio y tendríamos las tres metas siguientes para lo sucesivo:

1. Satisfacer a los ciudadanos en cada trámite de licencia de obra efectuado.
2. Conseguir una mayor satisfacción de los ciudadanos en cuanto a la gestión del proceso respecto de otras municipalidades y sus ciudadanos.
3. Ganar la confianza necesaria y conservar la aceptación de los ciudadanos sobre la gestión municipal de las licencias de obra.

1.1.4 Calidad en el sector público

Cuando hablamos de calidad en el sector público, nos referimos a un gobierno local, el cual, según la guía IWA 4: 2005, es la parte del gobierno de un país o nación que comúnmente está más cercana a la población, que se encarga de gestionar, gobernar y promover el desarrollo de un territorio determinado, y es responsable de proporcionar servicios [...] al cliente/ciudadano”. Sin embargo, el sistema de gestión de la calidad que será propuesto no se aplica a una municipalidad entera, sino a la oficina que administra el proceso de otorgamiento de licencias de obra en la organización. Es más, el sistema estará diseñado para la oficina mencionada, específicamente, en su actividad de gestión del proceso sujeto de estudio. Es decir, es posible que algunos procedimientos y/o lineamientos administrativos del sistema puedan ser usados en otros procesos de la misma oficina, pero en el trabajo de investigación la mira está en el proceso de las licencias de obra.

Volviendo al tema de la calidad en el sector público, aparte de los conceptos que ya han sido tratados, debemos añadir uno que es básico para definir de forma completa la calidad en una municipalidad: la transparencia. Según la guía IWA 4: 2005, se llama transparencia a los resultados de procesos, procedimientos, métodos, fuentes de datos y suposiciones usados por el gobierno local que están disponibles para todas las partes interesadas y los ciudadanos, y que en conjunto aseguran que las partes interesadas son conscientes de sus funciones, derechos y obligaciones en el gobierno local”. Los ciudadanos también juzgan a su municipalidad por la transparencia de su gestión, la cual es necesaria para dar evidencia de que el gobierno provisto está libre de malos entendidos. De esta manera, terminamos de formar el concepto de calidad aplicable al tema de tesis.

1.2 Marco legal del proceso

En principio, la municipalidad distrital en la cual nos hemos basado será referida como Municipalidad ABC, y la oficina que administra el proceso sujeto de estudio –de manera general–, oficina de obras privadas. Ahora, en relación con el marco legal, cabe decir que este es válido para todas las municipalidades distritales de Lima Metropolitana, por lo que nuestro sistema de gestión de la calidad del proceso es coherente con la manera en que las municipalidades han plasmado los reglamentos legales aplicables en su gestión².

² Por supuesto que las municipalidades cuentan con distintos recursos y maneras de gestionar, por lo que siempre habrá variaciones. Es decir, nuestro sistema de gestión de la calidad del proceso se ajustará en mayor grado a la Municipalidad ABC, porque la mayor parte del estudio, en cuanto a una municipalidad distrital, se realizó aquí, pero, dado que Ley es la misma para todas, el sistema no presentará mayores complicaciones para ajustarse a ellas (a menos que no se cuente con los recursos suficientes). A esto se suma el hecho de que el sistema considera el diagnóstico presentado, para el cual se tomaron en cuenta no solo los problemas de la Municipalidad ABC, sino también la problemática relevante relacionada con otras municipalidades.

El proceso de otorgamiento de licencias de obra se rige según la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones (ver Anexo 1.1), modificada por las Leyes N° 29300 y N° 29476. La Ley tiene por objetivo “[...] establecer la regulación jurídica de los procedimientos administrativos para la obtención de las licencias de habilitación urbana y de edificación; seguimiento, supervisión y fiscalización en la ejecución de los respectivos proyectos, en un marco que garantice la seguridad privada y pública [...]” (Art. 1°). Los reglamentos de la Ley son los siguientes (ver Anexo 1.2):

- ❖ Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación³.
- ❖ Reglamento de los Revisores Urbanos⁴.
- ❖ Reglamento de Verificación Administrativa y Técnica⁵.

Finalmente, tenemos el TUPA (Texto Único de Procedimientos Administrativos), cuya definición se indica a continuación:

Documento de gestión que uniforma, reduce, simplifica y unifica la información relativa al trámite solicitado por el usuario conforme al procedimiento administrativo establecido por cada una de las municipalidades.

El TUPA es de carácter descriptivo e informativo que orienta a los inversionistas, empresarios y usuarios en general sobre los procedimientos administrativos de los distintos servicios que prestan las municipalidades. (Soria 2007: 118)

Todas las municipalidades distritales están obligadas a elaborar su propio TUPA y mantenerlo actualizado, dentro del ámbito legal común existente para los servicios brindados por las municipalidades.

1.3 Liderazgo y planificación

El liderazgo y la planificación estratégica son partes fundamentales de la administración, término que puede ser usado de formas distintas. La más básica es la del proceso que siguen los gerentes para alcanzar los objetivos de sus organizaciones. Sin embargo, Certo hace una distinción entre dichas formas y especifica el término como “el proceso de alcanzar las metas de la organización, trabajando *con y por medio de la gente* [las cursivas son nuestras] y de otros recursos organizacionales” (2001: 6). Esta definición es importante debido a que hace

³ Aprobado por el Decreto Supremo N° 024-2008-VIVIENDA, modificado por el Decreto Supremo N° 003-2010-VIVIENDA.

⁴ Aprobado por el Decreto Supremo N° 025-2008-VIVIENDA, modificado por el Decreto Supremo N° 004-2010-VIVIENDA.

⁵ Aprobado por el Decreto Supremo N° 026-2008-VIVIENDA, modificado por el Decreto Supremo N° 005-2010-VIVIENDA.

énfasis en el recurso humano, dándole mayor importancia sobre los demás tipos de recursos. Es así como debe percibirse la administración en la oficina de obras privadas.

Ahora, en cuanto a la administración misma, las cuatro funciones administrativas básicas son las siguientes: la planeación (o planificación), la organización, la influencia y el control (Certo 2001: 7). En el trabajo de investigación, el sistema de gestión de la calidad permitirá realizar estas cuatro actividades de forma sistemática, dándole mayor importancia a la planeación estratégica y el liderazgo (la influencia).

Esta sección incluye el tema de la planificación estratégica, la administración de los recursos humanos y la administración estratégica del proceso.

1.3.1 Planificación estratégica

Desde una perspectiva inicial, la planificación —comprende escoger las tareas que deben ejecutarse para alcanzar los logros de la organización, bosquejar cómo las tareas se deben ejecutar, e indicar cuándo deben ser ejecutadas” (Certo 2001: 7). Si añadimos el concepto de estrategia, tendríamos la —planificación estratégica”, la cual puede llevarse a cabo de maneras muy distintas de una organización a otra. Sin embargo, lo que es global es lo que se conoce como —formulación estratégica”, referida al momento en que —los directivos definen los objetivos de la organización y diseñan las estrategias principales para conseguir esos objetivos” (Anthony y Govindarajan 2003: 272). Esto es diferente de la planificación estratégica, que es cuando, según Anthony y Govindarajan, a partir de los objetivos y las estrategias, se desarrollan programas para llevar a cabo estas y conseguir eficaz y eficientemente los objetivos.

En este contexto, mientras que la formulación estratégica no es sistemática, sino que las estrategias se reexaminan en respuesta a las oportunidades y amenazas percibidas (Anthony y Govindarajan 2003: 272), el objetivo de la planificación estratégica es —elaborar una postura tan fuerte en sus alternativas de selección que la organización pueda alcanzar sus metas a pesar de fuerzas externas no predecibles” (Evans y Lindsay 2000: 237). De aquí la importancia vital de la planificación estratégica.

Sin embargo, como ya lo hemos comentado, los objetivos estratégicos (parte de los resultados de la formulación estratégica) son necesarios para que la planificación estratégica tenga sentido. Además, cuando hablamos de objetivos, no podemos quedarnos en el nivel estratégico, sino también debemos pensar en los niveles táctico y operativo (o de tarea), en referencia a que, en una administración de calidad, los objetivos de los niveles

organizacionales superiores se despliegan en forma de metas para los demás niveles, los cuales, por supuesto, son dirigidos por personas con personalidades distintas. Es aquí que es conveniente hablar de “congruencia de objetivos”. Según Anthony y Govindarajan, esta significa que, “en la medida de lo posible, los objetivos individuales de los miembros de la organización deben ser consistentes con los de la propia organización” (2003: 7).

La anterior es una aseveración a tener presente en todo momento, principalmente, en entidades de gobierno. En contraposición a lo que podría buscar una organización, en el mundo en que vivimos no existe una congruencia perfecta de este tipo, ya sea por factores externos (normas de comportamiento existentes en la sociedad donde se encuentra la organización, que incluyen la ética en el trabajo) o internos (cultura organizacional, estilo de dirección, organización informal, percepción y comunicación). Entonces, para que la ejecución de la planificación estratégica se mantenga sobre niveles de eficacia aceptables, la organización debe ejercer un control de gestión⁶ que, al menos, no anime a los individuos a actuar en contra de los intereses de ella (Anthony y Govindarajan 2003: 53-56).

1.3.2 Administración de los recursos humanos

Sin duda, la planificación estratégica es uno de los aspectos críticos del liderazgo, que es la capacidad de una persona para influir positivamente en las personas y sistemas bajo su autoridad, con el fin de generar un impacto significativo y conseguir resultados importantes (Evans y Lindsay 2000: 221, 237). Robbins presenta una definición coherente con esta al decir que el liderazgo es la capacidad de influir en un grupo de personas para que se logren las metas establecidas (1999: 347). No solo estamos de acuerdo, sino que apoyamos la idea de que el liderazgo debe trascender las jerarquías organizacionales, para que la fuerza de la influencia sea mayor⁷.

Así, retornamos a una de las cuatro funciones administrativas básicas, la influencia, que, según Certo, puede ser llamada también motivación, liderazgo o dirección, y concierne, en primera instancia, a las personas dentro de las organizaciones. “La influencia puede ser definida como la guía de las actividades de los miembros de la organización en la dirección apropiada” (2001: 7). Además, el autor agrega que una dirección apropiada es la que ayuda a la organización en el logro de sus metas.

⁶ Control de gestión es el proceso por el cual los directivos influyen a otros miembros de la organización para que implementen las estrategias de esta (Anthony y Govindarajan 2003: 6).

⁷ En palabras de Robbins, esto podría verse como el “poder de expertos”, que es la influencia con que se cuenta “como resultado de la pericia, las habilidades especiales o el conocimiento” (1999: 399), y el “poder de referencia”, cuya base es “la identificación con una persona que tiene recursos o características personales deseables [...]”. En cierto sentido, es como el carisma” (1999: 400).

Con base en lo anterior, en una entidad de gobierno es vital que los gerentes, subgerentes y jefes de las distintas oficinas ejerzan un liderazgo efectivo sobre sus subordinados. Certo presenta el fundamento de esta afirmación de forma muy clara:

Virtualmente, cada actividad que un gerente desempeña puede tener algún impacto en la calidad de los bienes o servicios que la organización produce. El desarrollo de los objetivos organizacionales, la capacitación de los miembros de la organización, la práctica de la administración estratégica y el diseño de las estructuras de la organización, todas afectan la capacidad del producto de una compañía. (2001: 18)

Complementando estas palabras con lo dicho por Evans y Lindsay, que ~~los~~ líderes pueden tratar de motivar a los empleados y de despertar el entusiasmo por la calidad usando la retórica, pero a menudo las acciones tienen más fuerza que las palabras” (2000: 221), si esperamos mejorar el servicio de otorgamiento de licencias de obra en una municipalidad, el sistema de gestión de la calidad deberá incluir la participación del jefe de la oficina de obras privadas como eje central.

Hemos hablado de liderazgo y de quienes, normalmente, lo ejercen, pero no sobre los que lo reciben: nos referimos a los recursos humanos. Su definición se presenta dividida en dos bandos en la obra de Certo:

La denominación **recursos humanos adecuados** se refiere al personal que hace una contribución valiosa al sistema administrativo de una empresa para el alcance de las metas. Esta contribución es el resultado de su productividad en los cargos que desempeñe. La frase *recursos humanos inadecuados* se refiere al personal que no hace una contribución valiosa al logro de las metas del sistema administrativo. Por una razón u otra, estos individuos son ineficaces en su trabajo. (2001: 256)

Desde nuestro punto de vista, cuando se trata de una entidad de gobierno, los recursos humanos inadecuados cuya ineficacia es bajo propósito deben ser eliminados de la organización. El mismo principio debe ser aplicado cuando se trate de personal de contratación externa. Por lo demás, los recursos humanos totales deben recibir educación y formación continuas en sus labores.

Entonces, la administración de los recursos humanos consistiría en ~~a~~ aquellas actividades diseñadas para ocuparse de y coordinar a las personas necesarias para una organización” (Evans y Lindsay 2000: 277, basados en Byars y Rue), ya que ~~la~~ productividad de las

empresas está determinada por la interacción entre los recursos humanos para utilizar los demás recursos del sistema administrativo” (Certo 2001: 256).

Finalmente, regresando al concepto de la formulación estratégica, según Anthony y Govindarajan, esta debería ser una actividad en la que se potencie intensamente el pensamiento creativo e innovador de las personas en una organización. Dado que los recursos humanos forman parte activa en el desempeño de los procesos, es posible que una iniciativa estratégica pueda surgir en cualquier momento y de cualquier miembro de la organización. Si se juzgara interesante su puesta en marcha, aquélla debería analizarse de inmediato, con el fin de que se establezca la estrategia definitiva y se dé paso a la planificación (2003: 272).

1.3.3 Administración estratégica del proceso

La definición de Evans y Lindsay sobre un proceso es la de “una secuencia de actividades que tienen la finalidad de lograr algún resultado, generalmente crear un valor agregado para el cliente” (2000: 341). Esta es preferible, según nuestro tema de tesis, a la definición propuesta por la Norma ISO 9000: 2005, que ve un proceso como un “conjunto de actividades mutuamente relacionadas o que interactúan, las cuales transforman elementos de entrada en resultados”, debido a que la primera incluye una atención hacia el cliente en términos de valor agregado. En este mismo sentido, y siguiendo las palabras de Evans y Lindsay, “la administración de los procesos consiste en la planeación y administración de las actividades necesarias para lograr un elevado nivel de desempeño en un proceso y en la identificación de oportunidades para mejorar la calidad y el desempeño operacional y, finalmente, en la satisfacción del cliente” (2000: 340). La planeación y administración de actividades, en una municipalidad, cobran una importancia fundamental en la aceptación de los ciudadanos sobre su gestión y gobierno.

Particularmente, cuando hablamos de procesos de servicio, se debe pensar en hacer las cosas bien desde el primer momento, reduciendo las complejidades existentes o que pudieran presentarse, y tratando de proveer a los procesos con un sistema de defensa ante errores humanos involuntarios (o, incluso, voluntarios), principalmente, cuando se interactúa con el cliente (Evans y Lindsay 2000: 361). Entonces, para hacer las cosas bien desde el inicio, la estrategia es un término que debemos adoptar. De hecho, según Thompson y Strickland, “los administradores no obtendrán una estrella dorada por el diseño de una estrategia potencialmente brillante, pero si no logran establecer los medios organizacionales para llevarla a cabo en una forma eficaz, es decir, si la puesta en práctica y la ejecución son débiles, ello disminuirá el potencial de la estrategia y propiciará la insatisfacción del cliente

y el escaso desempeño de la compañía” (2004: 4). Por lo tanto, la administración estratégica –se refiere al proceso administrativo de crear una visión estratégica, establecer los objetivos y formular una estrategia, así como implantar y ejecutar dicha estrategia, y después, con el transcurso del tiempo, iniciar cualesquier ajustes correctivos en la visión, los objetivos, la estrategia, o su ejecución que parezcan adecuados” (Thompson y Strickland 2004: 6).

Los últimos autores citados hacen énfasis en no solo crear la mejor estrategia, sino también en ejecutarla eficazmente. Es aquí donde se unen la gestión y la ejecución, términos clave del trabajo de investigación. Al fin y al cabo, de nada sirve contar con la mejor estrategia, si no va a ser ejecutada como se debiera. En términos específicos, la ejecución de la estrategia –se refiere al ejercicio administrativo de supervisar su logro actual, de hacer que funcione, de mejorar la competencia con que se está realizando y de mostrar un progreso medible en la consecución de los objetivos propuestos” (Thompson y Strickland 2004: 19).

En este sentido, es vital entender que la ejecución de la estrategia, e, incluso, su creación, involucran no solo a una persona, o un grupo reducido de estas. El éxito en los procesos de servicio depende de que todos los trabajadores implicados (en nuestro caso, funcionarios municipales, delegados calificadores, personal de atención al cliente, entre otros) comprendan que están agregando valor al cliente por medio de sus actividades (Evans y Lindsay 2000: 361). En concordancia con esto, Thompson y Strickland agregan que –cada administrador de la compañía tiene un papel de creador de la estrategia y de encargado de su puesta en práctica” (2004: 22). Según ellos, sería erróneo que la administración estratégica recaiga exclusivamente sobre un ejecutivo de alto nivel.

En cuanto a la administración estratégica del proceso, en relación con el tema de tesis, debería adoptarse un enfoque colaborador o de equipo. Thompson y Strickland (basados en Brodwin y Bourgeois) brindan una clara explicación al respecto:

Éste es un enfoque [...] en donde un administrador con responsabilidad en la elaboración de la estrategia consigue la ayuda y el consejo de colegas y subordinados a fin de construir una estrategia de consenso [...]. El administrador a cargo suele conducir los esfuerzos de colaboración, pero el resultado es el producto conjunto de todos los involucrados [...]. La formulación de la estrategia en colaboración ayuda a ganar el compromiso sincero de los participantes hacia la puesta en práctica de la estrategia resultante [...]. Al brindar a la gente una posición de influencia en la formulación de una estrategia [...], no solo se propicia la motivación y el compromiso, sino también se logra que esas personas sean responsables a la hora de llevar a cabo la estrategia y la hagan funcionar. (2004: 24-25)

Estamos de acuerdo con Thompson y Strickland en que un enfoque de este tipo es idóneo cuando se necesita alentar el pensamiento estratégico de personas que poseen diversas experiencias, vastos conocimientos sobre un tema y distintas perspectivas (2004: 25).

Por último, la administración estratégica del proceso debería estar inmersa en un ciclo de mejora continua, siendo ésta, según la Norma ISO 9000: 2005, la "actividad recurrente para aumentar la capacidad para cumplir los requisitos". En coherencia con esta definición, la guía IWA 4: 2005 presenta el ciclo de mejora continua que se muestra en la Figura 1.1.

De forma implícita, en la Figura 1.1 se encuentran las tres definiciones siguientes, propuestas por la Norma ISO 9000: 2005:

- ❖ **Corrección:** acción tomada para eliminar una no conformidad detectada.
- ❖ **Acción correctiva:** acción tomada para eliminar la causa de una no conformidad detectada u otra situación no deseable.
- ❖ **Acción preventiva:** acción tomada para eliminar la causa de una no conformidad potencial u otra situación potencial no deseable.

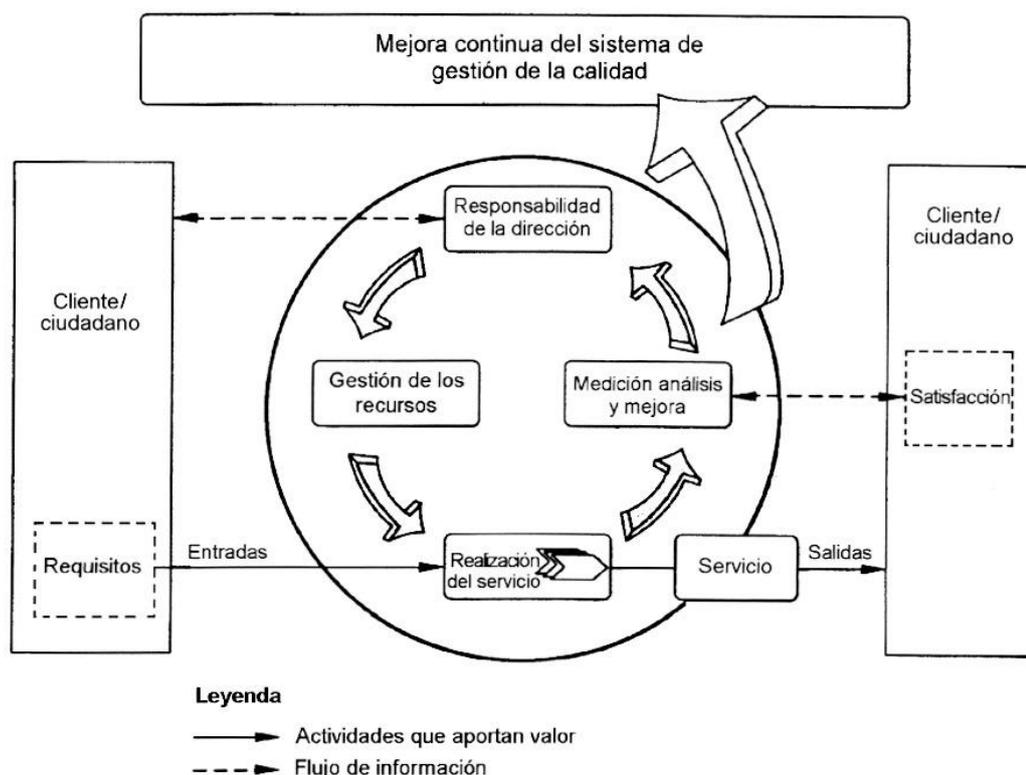


Figura 1.1 Ciclo de mejora continua en el gobierno local
Fuente: UNE-IWA 4:2006 IN, p. 12.

Solo así se puede aspirar a una mejora continua del proceso eficaz, la no comisión de los mismos errores nuevamente, y la prevención de fallas en el servicio.

1.4 La Norma ISO 9001 y la guía IWA 4

La Norma ISO 9001 y la guía IWA 4 son los documentos principales del trabajo de investigación. En esta sección los describiremos brevemente y mencionaremos el aporte de la guía IWA 4 a la Norma ISO 9001 respecto de un gobierno local.

1.4.1 Descripción

La familia de Normas ISO 9000 fue creada por la Organización Internacional de Normalización (ISO, por sus siglas en inglés) para proveer una forma de gestión sistemática de la calidad en cualquier tipo de organización; sin embargo, su aplicación no es obligatoria. Se compone de las normas siguientes (versiones vigentes):

- ❖ ISO 9000: 2005. Sistemas de gestión de la calidad. Fundamentos y vocabulario.
- ❖ ISO 9001: 2008. Sistemas de gestión de la calidad. Requisitos.
- ❖ ISO 9004: 2009. Gestión para el éxito sostenido de una organización. Enfoque de gestión de la calidad.

En cuanto a la guía IWA 4, la ISO elaboró el documento como Acuerdo de Taller Internacional (IWA, por sus siglas en inglés), que proporciona lineamientos para la aplicación de la Norma ISO 9001 en gobiernos locales. La versión vigente es la IWA 4: 2009 y se basa en la Norma ISO 9001: 2008; sin embargo, nosotros utilizaremos la versión IWA 4: 2005 (con traducción al español el 2006), basada en la Norma ISO 9001: 2000. En este sentido, no se presenta problema alguno dado que, en primer lugar, no hay variaciones sustanciales entre las versiones 2000 y 2008 de la Norma ISO 9001 (se mantiene el mismo mecanismo) y, en segundo, el objetivo de nuestro sistema de gestión de la calidad no es la obtención de la certificación ISO 9001.

1.4.2 Comparación: el aporte de la guía IWA 4

El informe IWA 4 tiene como finalidad dar a los gobiernos locales un enfoque hacia la calidad en la gestión de la organización. En relación con la Norma ISO 9001, la fortaleza del aporte de la guía IWA 4 se centra en tres aspectos fundamentales: la aclaración, la extensión y la ejemplificación de los requisitos, siempre mostrando qué es lo que debería tenerse presente cuando se trata de un gobierno local. Sin embargo, al igual que la Norma ISO 9001, la guía IWA 4 no se torna específica, de manera que puede ser adaptada a cualquier gobierno local en el mundo.

CAPÍTULO 2: MARCO METODOLÓGICO

2.1 Fases del análisis

El proceso de otorgamiento de licencias de obra presenta una problemática compleja. No solo se generan dificultades para la eficacia y eficiencia del proceso a nivel interno en las municipalidades distritales, sino también provienen de factores externos relacionados con los administrados, los clientes del trámite.

Sabemos que el proceso se desarrolla en un entorno administrativo, por lo cual no podemos considerar únicamente analizar su ejecución en cuanto a las actividades realizadas. Debemos también prestar atención a la manera como se gestiona el proceso (por ejemplo, la administración del personal involucrado en la calificación de los proyectos). Por este motivo, el análisis abarca ambos ámbitos: la gestión y la ejecución.

2.1.1 Análisis de la problemática a nivel de gestión

El nivel de gestión está referido a la manera como se administran los distintos elementos que influyen en la eficacia y eficiencia del proceso sujeto de estudio: estructura del proceso, participación del cliente, flexibilidad de los recursos, intensidad del capital y la integración estratégica de estos elementos (Krajewski et ál. 2008: 122). En este sentido, hemos iniciado el análisis mediante el uso del Sistema de Diagnóstico para Gobiernos Locales Confiables (SD) de la guía IWA 4: 2005, el cual es un mecanismo de 39 indicadores diseñado para evaluar la gestión total en un gobierno local. Los indicadores son evaluados según los colores rojo (prácticas inaceptables), amarillo (esfuerzos insuficientes) y verde (condiciones mínimas aceptables). Sin embargo, solo seis indicadores nos interesan para empezar con el análisis (Cuadro 2.1), dado que brindan una buena perspectiva general del asunto; el resto no guarda relación con el proceso sujeto de estudio, o no guarda una relación que no se vaya a considerar en la problemática total de una manera u otra más adelante.

Los seis indicadores del Cuadro 2.1, como lo mencionamos, nos dan solo una visión general. Por tal motivo, hemos elaborado la Hoja de Verificación de Requisitos (HV), documento que presenta un listado de 61 requisitos (o indicadores) que surgen a partir de la adaptación de los requerimientos de la guía IWA 4: 2005 al proceso de otorgamiento de licencias de obra. Por supuesto, los requisitos adaptados fueron únicamente los considerados aplicables. La HV tiene cinco categorías, en concordancia con las secciones principales de la guía IWA 4: 2005 y, coherentemente, de la Norma ISO 9001: 2000 (ver HV en Anexo 2.1):

- ❖ Requisitos generales de un sistema (8 indicadores)

- ❖ Responsabilidad de la dirección (9 indicadores)
- ❖ Gestión de los recursos totales (12 indicadores)
- ❖ Planificación y realización del servicio (21 indicadores)
- ❖ Actividades de mejora continua (11 indicadores)

Cuadro 2.1 Sistema de Diagnóstico: Seis indicadores para el trámite

<i>Número de orden en SD</i>	<i>CATEGORÍA</i>
	Desarrollo Institucional para un buen gobierno
1	Responsable y con una buena gestión de la calidad
3	Competencia y continuidad de los servidores públicos
4	Participación de la comunidad en políticas y programas
5	Fiscalmente responsable
7	Uso sistemático de tecnología e Internet
8	Marco legal establecido e implementado

Fuente: UNE-IWA 4:2006 IN, p. 61. Elaboración propia.

La forma como se evalúa cada requisito de la HV se da de acuerdo con tres alternativas: “bueno”, “existe, pero necesita mejorarse”, e “inexistente” (según *Hoja de trabajo 6* de CCI/ISO 2005: 29). Una vez que se marca con una “x” la alternativa que mejor se adecúa a cada indicador, por cada una de las cinco categorías se calculan los porcentajes relativos de cada alternativa y, basándose en ellos, se obtienen conclusiones sobre el estado del área evaluada en relación con un sistema de gestión de la calidad para el proceso bajo estudio.

De esta manera, buscamos profundizar en el análisis sobre la gestión del proceso sujeto de estudio. Además, como lo habíamos indicado, incluiremos información comparativa para tener una mejor visión del panorama que se enfrenta.

Estas dos herramientas, el SD y la HV, fueron aplicadas a la oficina de obras privadas de la Municipalidad ABC⁸. Esta municipalidad, en cuanto a su gestión interna, no necesariamente es modelo de las demás municipalidades. No obstante, el diagnóstico de su gestión nos ha servido para identificar problemas que también podrían presentarse en las demás municipalidades. Incluso cuando su gestión es eficaz y eficiente en un aspecto determinado, éste también se ha tomado en cuenta para el sistema de gestión de la calidad, ya que no necesariamente otras municipalidades tienen el mismo nivel de desempeño en dicho aspecto.

⁸ Una de las fuentes de retroalimentación de nuestro sistema de gestión de la calidad fue el diagnóstico, el cual incluyó la aplicación del SD y la HV. En relación con estas herramientas, el sistema incluye los requisitos necesarios para que pueda ser eficaz, aunque con mayor o menor énfasis en unos y otros de acuerdo con sus resultados. La aplicación del SD y la HV se dio durante la vigencia de la Ley N° 27157, que regulaba el proceso sujeto de estudio, ahora derogada por la Ley N° 29090. Sin embargo, cabe mencionar que ambas herramientas están más relacionadas con iniciativas internas de la oficina de obras privadas que con el aspecto legal.

Sin embargo, hemos puesto menos énfasis en los aspectos en los cuales la Municipalidad ABC tiene buen desempeño y hemos dado mayor prioridad a los aspectos más problemáticos. Así, el sistema de gestión de la calidad podrá servir a las necesidades no solo de la Municipalidad ABC, sino de las demás municipalidades de Lima Metropolitana, aunque en menor grado de ajuste.

2.1.2 Análisis de la problemática a nivel de proceso

Una vez finalizado el análisis a nivel de gestión, empezará el análisis a nivel de proceso. En esta parte de la tesis resaltaré el uso de diagramas de flujo para cada etapa del proceso. Los diagramas se rigen de acuerdo con la simbología de la Figura 2.1. Se indicará cuáles son los problemas que se presentan en el proceso y sus causas (incluyendo causas potenciales). Se considerará no solo los problemas de la Municipalidad ABC, sino también la problemática relevante de otras municipalidades.

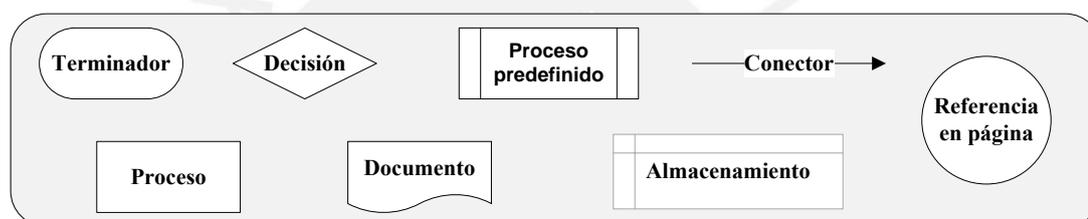


Figura 2.1 Simbología a utilizar
Elaboración propia.

2.2 Fases de la mejora

La propuesta de mejora conforma un sistema de gestión de la calidad para el proceso de otorgamiento de licencias de obra en la oficina de obras privadas de la Municipalidad ABC, con posibilidad de ser aplicado en otras municipalidades. La propuesta cuenta con 39 iniciativas de mejora divididas en cuatro secciones: responsabilidad de la dirección, gestión de los recursos, realización del servicio y mejora continua. Además, con un mayor nivel de especificidad, cada sección contiene las mismas cinco categorías: políticas y lineamientos, gestión proactiva, enfoque en el cliente/ciudadano, soporte y administración del proceso. En este sentido, el aporte de la guía IWA 4: 2005 al trabajo de investigación ha sido mostrarse como lo que es: una guía. Dicho esto, la guía se utilizó como soporte en la propuesta y desarrollo de las iniciativas de mejora. Sin embargo, debemos recordar que el sistema se basó, además, en el diagnóstico, que incluye la problemática relevante del proceso sujeto de estudio a nivel general de los distritos de Lima Metropolitana. Es decir, iniciativas específicas, aparte de las que partieron de la guía IWA 4: 2005, fueron desarrolladas para tratar con ciertos aspectos de la problemática.

CAPÍTULO 3: DESCRIPCIÓN DEL PROCESO DE OTORGAMIENTO DE LICENCIAS DE OBRA

3.1 Descripción

La importancia del proceso de otorgamiento de licencias de obra radica en que regula la elaboración y ejecución de proyectos de obra en la ciudad. La Figura 3.1 muestra el esquema del funcionamiento del proceso en cuestión. De manera concisa, el proceso de otorgamiento de licencias de obra se centra en la aprobación de los planos arquitectónicos y de ingeniería correspondientes a un proyecto de obra específico. Un administrado –la persona con quien interactúa la municipalidad en materia administrativa⁹– se encarga en elaborar el expediente técnico de obra del proyecto que quiere ejecutar. El expediente es presentado a la municipalidad distrital respectiva, es decir, del distrito donde la obra estará ubicada¹⁰. Una vez verificado que se hayan incluido todos los documentos exigidos en el Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación dependiendo de la obra y la modalidad de aprobación correspondiente, el expediente es aceptado para ser procesado.

El expediente pasa por una serie de etapas durante el proceso hasta su aprobación final, las cuales incluyen la recepción del expediente, la verificación de la municipalidad (que también lleva el nombre de “precalificación” cuando se trata de la modalidad C con Comisión Técnica y D), la calificación, la liquidación de derechos, la emisión de la resolución de licencia y la numeración. La Ley N° 29090 asigna plazos a cada etapa. Sin embargo, el único plazo que se considera relevante es el referido a la calificación: 20 días hábiles, dado que, si la municipalidad no realiza la notificación final sobre el estado del expediente cumplido este (desde el ingreso del expediente), el administrado puede acceder al silencio administrativo positivo (D.S. N° 024-2008-VIVIENDA, Art. 55°, numeral 55.1b; Art. 56°, numeral 56.2), explicado a continuación:

Presunción legal en virtud de la cual, transcurrido el plazo fijado por ley (30 días hábiles) o por el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) para el pronunciamiento de la autoridad competente sin que se produzca este, el usuario debe considerar como aprobada la petición formulada [...]. Se utiliza esta calificación cuando se estima que la resolución del procedimiento va a afectar el interés público, del Estado, de la sociedad, de la entidad, de terceros o del mismo usuario. (Soria 2007: 110)

⁹ Por ejemplo, el propietario de la obra. Es natural que éste trabaje con más personas para el proyecto, como los proyectistas, quienes elaboran los planos.

¹⁰ Para esta explicación, se está asumiendo una edificación nueva. Sin embargo, una obra puede ser de distintos tipos.

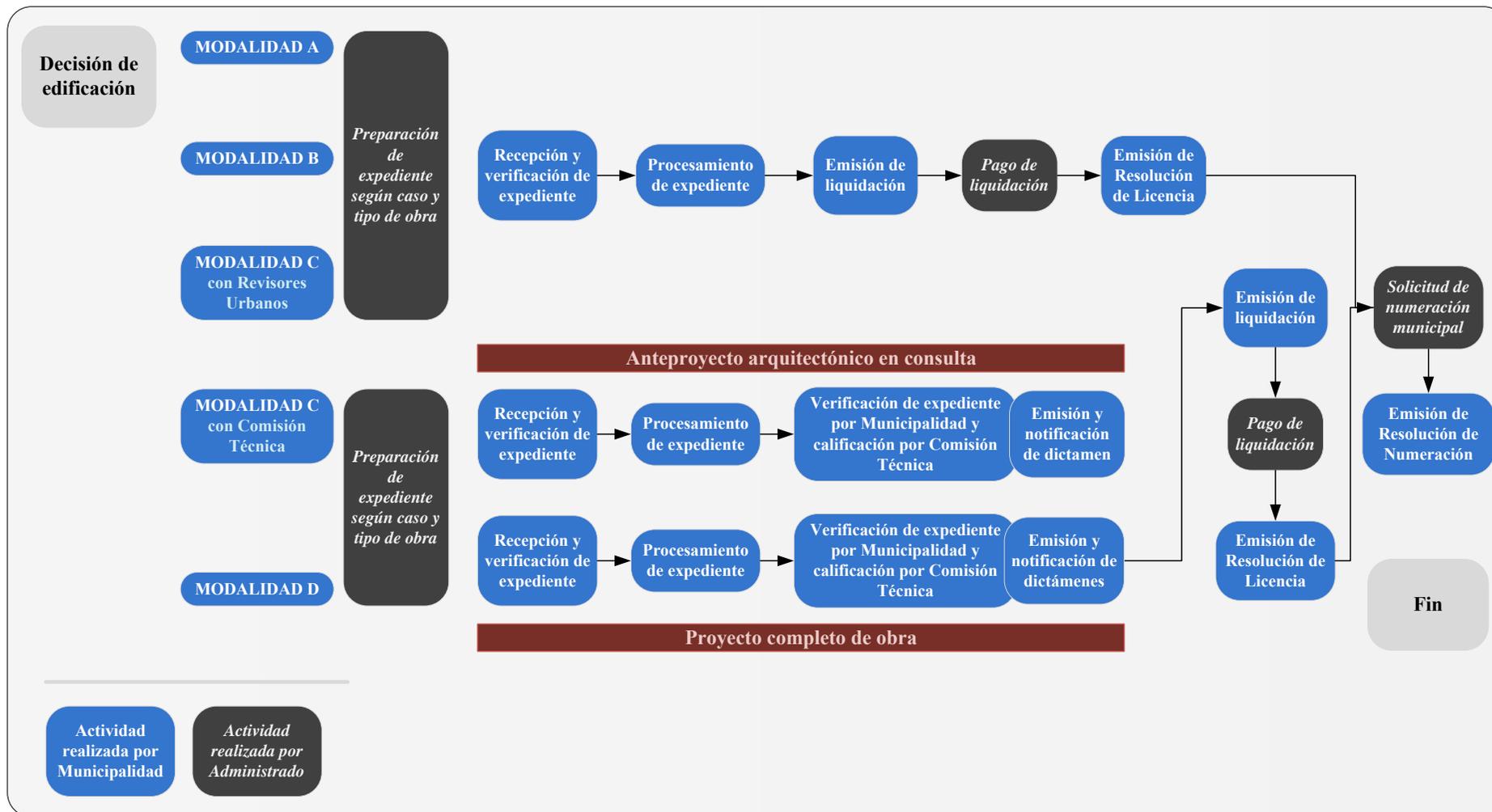


Figura 3.1 Esquema del proceso de otorgamiento de licencias de obra
 Elaboración propia basada en Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación.

Si un expediente es rechazado (en la calificación), sea por arquitectura, ingeniería o, también, temas ad hoc., el administrado subsanará las observaciones colocadas por la Comisión Técnica y lo presentará nuevamente. Cada tratamiento de un expediente, sea nuevo ingreso o reingreso, y sea aprobado totalmente o rechazado, representa un trámite (a la vez, una ejecución independiente del proceso para dicho expediente). El número de trámites realizados para un mismo proyecto más el tiempo transcurrido entre trámites, representa el plazo total desde que se presentó el expediente por primera vez hasta que el proyecto fue totalmente aprobado.

3.2 Aspectos principales

Con fines de descripción, presentaremos brevemente cuatro aspectos importantes relacionados con el proceso sujeto de estudio: los tipos de obra, las modalidades de aprobación, el expediente técnico de obra y la Comisión Técnica.

3.2.1 Tipos de obra

Según la Ley N° 29090, una edificación es el “resultado de construir una obra cuyo destino es albergar al hombre en el desarrollo de sus actividades. Comprende las instalaciones fijas y complementarias adscritas a ella” (Art. 3°). Son ocho los tipos de obra considerados: edificación nueva, ampliación, remodelación, refacción, acondicionamiento, puesta en valor histórico monumental, cercado y demolición.

3.2.2 Modalidades de aprobación

Una modalidad de aprobación es una categoría dentro de la cual puede clasificarse un tipo de obra específico. Existen cuatro modalidades, cada una de las cuales presenta una serie de características que la delimitan. En el Cuadro 3.1 se muestran algunas de las características de cada modalidad para dar cuenta de sus diferencias.

Para efectos de la presente investigación, solo nos interesa la modalidad C con calificación de la Comisión Técnica y la modalidad D (que también, obligatoriamente, incluye la calificación de la Comisión Técnica). El motivo de esta elección es que el proceso se desarrolla en su totalidad en estos dos casos. En las modalidades A y B, el trámite puede resolverse automáticamente¹¹. En la modalidad C con calificación de los Revisores Urbanos, el informe técnico favorable de estos, a manera de calificación, es suficiente para que la licencia sea otorgada. En cambio, en los dos casos mencionados al inicio de este párrafo, que

¹¹ Esto se da, en algunas situaciones, en desmedro del aspecto edilicio de la ciudad y la seguridad de sus habitantes.

abarcan las obras de mayor envergadura, el proceso considera todas las etapas indicadas anteriormente.

Cuadro 3.1 Modalidades de aprobación – delimitación [extracto]

A	▶	Vivienda unifamiliar de hasta 120 m ² construidos, única edificación en el lote.
	▶	Ampliación de vivienda unifamiliar, la sumatoria del área construida no superará los 200 m ² .
	▶	Remodelación de vivienda unifamiliar, sin modificaciones sustanciales.
B	▶	Edificaciones para vivienda unifamiliar, multifamiliar, quinta o condominios de vivienda unifamiliar y/o multifamiliar no mayores a cinco pisos, con un área construida de máximo 3000 m ² .
	▶	Cercos en inmuebles bajo el Régimen de Unidades Inmobiliarias de Propiedad Exclusiva y de Propiedad Común.
	▶	Ampliación o remodelación de una edificación existente, con modificaciones sustanciales, así como demoliciones parciales.
C	▶	Edificaciones para vivienda multifamiliar, quinta o condominios que incluyan vivienda multifamiliar de más de cinco pisos y/o más de 3000 m ² de área construida.
	▶	Edificaciones para locales comerciales, culturales, centros de diversión y salas de espectáculos, que individualmente o en conjunto cuenten con un máximo de 30000 m ² de área construida.
	▶	Edificaciones para mercados que cuenten con un máximo de 15000 m ² de área construida.
D	▶	Edificaciones para fines de industria.
	▶	Edificaciones para locales comerciales, culturales, centros de diversión y salas de espectáculos, que individualmente o en conjunto cuenten con más de 30000 m ² de área construida.
	▶	Edificaciones para mercados que cuenten con más de 15000 m ² de área construida.

Fuente: D.S. N° 003-2010-VIVIENDA, Art. 1°, en modificación de Art. 42° de D.S. N° 024-2008-VIVIENDA. Elaboración propia.

3.2.3 Expediente técnico de obra

Los documentos que conforman el expediente de un proyecto dependen del tipo de obra y de la modalidad de aprobación. Sin embargo, existen documentos previos necesarios que deben obtenerse antes de realizar el trámite para la licencia de obra: el Certificado de Parámetros Urbanísticos y Edificatorios y el Certificado de Factibilidad de Servicios, los cuales “regulan el diseño o las condiciones técnicas que afectarán el proceso de edificación”¹². Luego, existen documentos comunes para las cuatro modalidades, de los que resaltamos los siguientes¹³:

- ❖ El Formulario Único de Edificación (FUE), a presentarse llenado y por triplicado.
- ❖ Copia literal de dominio.
- ❖ Boleta de habilitación de los profesionales que suscriben la documentación técnica.
- ❖ Comprobante de pago por el derecho de trámite y de verificación.
- ❖ El presupuesto de obra calculado con base en el cuadro de Valores Unitarios Oficiales de Edificación.

¹² D.S. N° 003-2010-VIVIENDA, Art. 1°, en modificación de Art. 44° de D.S. N° 024-2008-VIVIENDA.

¹³ D.S. N° 003-2010-VIVIENDA, Art. 1°, en modificación de Art. 47° de D.S. N° 024-2008-VIVIENDA.

- ❖ La firma del solicitante y de los profesionales responsables del proyecto, en los planos presentados para todos los trámites del Reglamento de Licencias de Habitación Urbana y Licencias de Edificación.

El resto de los requisitos para cada modalidad y tipo de obra se puede observar en el D.S. N° 003-2010-VIVIENDA¹⁴, los cuales constan, principalmente, de los planos que describen la obra (arquitectura e ingeniería), y otros estudios requeridos (por ejemplo, impacto ambiental). Sin embargo, tal nivel detalle no es relevante para nuestros fines: nos interesa cómo fluye el expediente más que los documentos que contiene.

3.2.4 Comisión Técnica

La Comisión Técnica –es el órgano colegiado regulado por la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, cuya función es emitir dictámenes de carácter vinculante para el otorgamiento o no de una autorización o licencia de habitación urbana y edificación” (Ley N° 29090, Art. 4°, numeral 5). Las Comisiones Técnicas para edificaciones están conformadas de la manera siguiente:

- ❖ Un representante de la municipalidad, quien preside la Comisión.
- ❖ Dos representantes del Colegio de Arquitectos del Perú (CAP).
- ❖ Tres representantes del Colegio de Ingenieros del Perú (CIP), con las especialidades de civil, sanitario y eléctrico o electromecánico.

Las Comisiones Técnicas (para habilitaciones urbanas y edificaciones) verifican el cumplimiento de los requisitos o condiciones establecidos en los documentos siguientes¹⁵:

- ❖ Plan de Desarrollo Urbano Provincial
- ❖ Plan Urbano Distrital
- ❖ Certificado de Parámetros Urbanísticos y Edificatorios
- ❖ Certificado de Zonificación y Vías
- ❖ Reglamento Nacional de Edificaciones
- ❖ Ley N° 29090 y sus Reglamentos
- ❖ Cualquier otra norma sobre la materia

La Comisión Técnica Distrital para Edificaciones cumple cinco funciones principales (D.S. N° 024-2008-VIVIENDA, Art. 10°, numeral 10.1):

¹⁴ Art. 1°, en modificación de artículos 50°, 51°, 52°, 54° y 59° de D.S. N° 024-2008-VIVIENDA.

¹⁵ D.S. N° 003-2010-VIVIENDA, Art. 1°, en modificación de Art. 8° de D.S. N° 024-2008-VIVIENDA

- ❖ Verificar que los proyectos cumplan con las normas urbanísticas y edificatorias que regulan el predio respectivo.
- ❖ Resolver cualquier vacío que pudiese haber en las disposiciones edificatorias vigentes.
- ❖ Podrá disponer de una ampliación de plazo para la calificación del anteproyecto o proyecto, por una sola vez y por un término no mayor a cinco días hábiles¹⁶.
- ❖ Fundamentar sus dictámenes cuando el proyecto tenga dictamen de “No conforme”.
- ❖ Dictaminar en el día de su conocimiento los Recursos de Reconsideración.

Sobre los dictámenes emitidos, deben considerarse cinco puntos (D.S. N° 024-2008-VIVIENDA, Art. 11°):

- ❖ Las Comisiones Técnicas son responsables de que los dictámenes que emitan se sujeten a las normas urbanísticas vigentes.
- ❖ Los dictámenes se aprueban por mayoría simple (de los delegados asistentes) y se emiten por especialidad.
- ❖ Los pronunciamientos de los delegados ad hoc.¹⁷ deberán ser tomados en cuenta para los dictámenes.
- ❖ Los miembros de la Comisión Técnica son responsables individualmente por los dictámenes que emiten.
- ❖ Se dejará expresa constancia en el Libro de Actas de la asistencia de los delegados calificadores a las sesiones de calificación (incluyendo los delegados ad hoc., de haber sido necesaria su participación).

En lo sucesivo, cuando nos refiramos a la Comisión Técnica, se tratará de la Comisión Técnica Distrital para Edificaciones¹⁸.

¹⁶ Esto no se lleva a cabo en la Municipalidad ABC.

¹⁷ Representantes del Instituto Nacional de Cultura (INC), Instituto Nacional de Defensa Civil (Indeci), que incluye al Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú (CGBVP), y del Instituto Nacional de Recursos Naturales.

¹⁸ Únicamente en esta sección, 3.2.4, se ha sido más específico en cuanto al tipo de comisión, ya que también existe la Comisión Técnica para el proceso de habilitaciones urbanas.

CAPÍTULO 4: ANÁLISIS DEL PROCESO DE OTORGAMIENTO DE LICENCIAS DE OBRA

4.1 Panorama general

Los trámites de licencia de obra no se encuentran, por lo general, dentro de los procesos más eficientes y eficaces en las municipalidades de Lima Metropolitana (Perú.21 2009:9). Situaciones como esta impulsaron la creación del sistema de diagnóstico en la guía IWA 4: 2005, la cual lo plantea como “un ejemplo de metodología para llevar a cabo una evaluación/diagnóstico de los gobiernos locales de tal manera que les permita evaluar integralmente sus condiciones operativas generales, potenciar sus estructuras administrativas e implementar acciones que les permitan mejorar sus servicios hacia sus clientes/ciudadanos [...]”. Por eso, hemos utilizado ocho de sus indicadores para evaluar la oficina de obras privadas de la Municipalidad ABC (Cuadro 4.1).

Cuadro 4.1 Aplicación de indicadores según Sistema de Diagnóstico de guía IWA 4: 2005

<i>Número de orden en SD</i>	<i>CATEGORÍA</i>	
	Desarrollo Institucional para un buen gobierno	
1	Responsable y con una buena gestión de la calidad	Verde
3	Competencia y continuidad de los servidores públicos	Amarillo
4	Participación de la comunidad en políticas y programas	Verde
5	Fiscalmente responsable	Amarillo
7	Uso sistemático de tecnología e Internet	Verde
8	Marco legal establecido e implementado	Verde

Fuente: Entrevista a Jefe de Oficina de obras privadas de Municipalidad ABC. Elaboración propia.

El indicador N° 1 se encuentra en verde, lo cual señala que “la gestión está regulada por manuales de organización y procedimientos de gestión” (2006: 62), que, en el caso de las municipalidades, se entienden, al menos, como las leyes que regulan su actividad (por ejemplo, la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General) y documentos como el ROF (Reglamento de Organización y Funciones), el CAP (Cuadro de Asignación de Personal) y el MOF (Manual de Organización y Funciones). Sobre el indicador N° 3, el amarillo señala que “el personal del gobierno local se apega a un perfil de puesto” (2006: 62), lo cual no asegura necesariamente efectuará sus labores con eficiencia y eficacia aceptables siempre.

En relación con el indicador N° 4, el verde señala que se cuenta con algún mecanismo representativo de participación ciudadana (2006: 62); sin embargo, veremos que este

mecanismo puede ser ampliado. Sobre el indicador N° 5, el amarillo señala que “existe un catastro no actualizado y el cobro de impuestos, derechos y otras contribuciones [son] deficientes” (2006: 62). En este sentido, tomamos este indicador como que la Municipalidad debe mantener siempre actualizadas las recaudaciones de cualquier trámite.

El indicador N° 7, en verde, señala que se tiene acceso a Internet, se cuenta con página Web propia y la mayor parte de las actividades se efectúa utilizando computadoras (2006: 62). La funcionalidad que estos elementos ofrecen hace que sea necesario que el presente indicador se mantenga siempre en verde, dadas las condiciones siempre cambiantes del entorno actual y las exigencias de rapidez. Finalmente, el indicador N° 8, también en verde, señala que existe una reglamentación interna básica actualizada (2006: 62), lo cual es coherente con lo visto en el indicador N° 1.

En líneas generales, el panorama administrativo y operativo en la oficina de obras privadas de la Municipalidad ABC se presenta favorable. Sin embargo, yendo a un nivel más específico, nos daremos cuenta de que, a pesar del estado en verde de la mayoría de los indicadores evaluados, esto no necesariamente implica la ausencia de problemas, ni que los métodos de trabajo no afectarán el rendimiento del proceso sujeto de estudio. Además, a medida que vayamos incluyendo problemas de otras municipalidades, la situación se hará bastante más complicada.

4.2 La hoja de verificación de requisitos

De igual manera, la hoja de verificación de requisitos (HV) fue aplicada en la oficina de obras privadas de la Municipalidad ABC. Como parte de la HV, se evaluaron requisitos de la guía IWA 4: 2005 divididos en cinco secciones, en cada una de las cuales se calcularon los porcentajes relativos de las opciones de respuesta: “bueno”, “existe, pero necesita mejorarse” e “inexistente”. Los resultados pueden verse en el Anexo 4.1; el análisis se muestra a continuación.

Categoría 1: Requisitos generales de un sistema de gestión de la calidad

Porcentajes relativos:

“Bueno”, 12.5%; “existe, pero necesita mejorarse”, 87.5%; “inexistente”, 0.0%.

Observaciones:

En principio, resaltamos el hecho de que no se presenten requisitos en “inexistente”, lo cual señala que lo considerado básico en un sistema de gestión de la calidad está presente. Como ejemplos, tenemos la definición de procedimientos necesarios para llevar a cabo el proceso

sujeto de estudio, para controlar la documentación, y para asegurar la disponibilidad de recursos. Sin embargo, la mayoría de requisitos se encuentra en “existe, pero necesita mejorarse”, lo cual denota la falta de un trabajo más profundo de mejora y, también, la no completa conformidad con las leyes existentes, ya que éstas son las que dictan cómo debe operar una municipalidad, más allá de que se pudiera trabajar en procedimientos y manuales específicos internos. Finalmente, el requisito relacionado con la mejora continua del proceso en “bueno” muestra que, al menos, no se tiene en descuido su desempeño.

Categoría 2: Responsabilidad de la alta dirección

Porcentajes relativos:

“Bueno”, 33.3%; “existe, pero necesita mejorarse”, 66.7%; “inexistente”, 0.0%.

Observaciones:

Al igual que en la categoría anterior, es muy positivo no encontrar ninguna respuesta en “inexistente”. En cambio, los requisitos en “bueno” son más abundantes, donde resalta el relacionado directamente con el compromiso de la dirección, no solo de la oficina de obras privadas, sino de las oficinas que la dirigen. Por otro lado, se ha descuidado el enfoque al cliente/ciudadano y su participación en la mejora del proceso, aunque no de forma absoluta. En cuanto a una política de la calidad podría considerarse su ROF, pero aún puede ser más específica en cuanto al proceso. También deben mejorarse los métodos de planificación.

Sobre la definición de funciones y responsabilidades, se es coherente con el indicador N° 3 del sistema de diagnóstico (ver subcapítulo 4.1); se precisa de mayores ajustes, tarea que, en principio, no le corresponde a la oficina de obras privadas. No obstante, en este sentido, debería ser esta oficina la que defina su estructura y sus requerimientos e implemente, ella misma, estas necesidades. Finalmente, siguiendo la línea de la mejora continua, en cuanto a la revisión por la dirección, sí se programan reuniones al respecto, aunque es una actividad que debería definirse aún más y hacerse con mayor continuidad.

Categoría 3: Gestión de los recursos totales

Porcentajes relativos:

“Bueno”, 16.7%; “existe, pero necesita mejorarse”, 58.3%; “inexistente”, 25.0%.

Observaciones:

Empecemos por los requisitos en “bueno”. Aquí encontramos los procedimientos de contratación y despido transparentes, y la identificación, control y mejora de factores del ambiente de trabajo. Si bien ambos aspectos son positivos, influyen de manera indirecta sobre el proceso. Yendo al otro extremo, en “inexistente” encontramos un serio problema: no se trabaja formalmente en el desarrollo del personal. No se planifica su desarrollo, no hay

programas de formación y, por lo tanto, tampoco se evalúan estos programas: la capacitación se da “en campo”, es decir, al contratar personal (o asignar nuevas funciones), la formación se da directamente (e informalmente) en las labores que se realizan de manera oficial.

En cuanto a los demás requisitos (en necesidad de mejora), tenemos, por ejemplo, que la supervisión del personal no se lleva a cabo con una intensidad apropiada, ya que prima la confianza entre los jefes y subordinados. Asimismo tenemos que el presupuesto con que se cuenta no es suficiente para aumentar el mantenimiento de la infraestructura, ni para cubrir a cabalidad la supervisión de obra. Y nuevamente, sobre la especificación de competencias de formación y experiencia requeridas para cada puesto de trabajo, se necesita una definición más completa y precisa.

Categoría 4: Planificación y realización del servicio

Porcentajes relativos:

“Bueno”, 42.9%; “existe, pero necesita mejorarse”, 52.3%; “inexistente”, 4.8%.

Observaciones:

Siendo esta la categoría que contiene más requisitos (21), resaltamos que la mayoría se encuentren en “bueno” y “existe, pero necesita mejorarse”. En cuanto a los requisitos en “bueno”, cabe mencionar tres que son fundamentales: el aseguramiento de la comprensión de los requisitos estatutarios y reglamentarios (aunque no necesariamente una comprensión de este tipo, como veremos, conduce a la mejor elección de criterios para calificar), la conformación completa de una Comisión Técnica, y el aseguramiento del cumplimiento de los plazos establecidos por Ley para el proceso. Por otro lado, encontramos en “inexistente” el control en el proceso y en la supervisión de la obra. En realidad, aquí “inexistente” fue relacionado más con el control en la supervisión de la obra.

Ahora, uno de los aspectos que necesitan mejorarse (como también vimos en la segunda categoría) es la manera como se planifica: no se efectúa de forma integrada en relación con el proceso. Es decir, por lo general, se llega a depender de la agenda de cada profesional involucrado. Por otro lado, algunas veces se han dado demoras por motivos logísticas (por ejemplo, abastecimiento de útiles de oficina); sin embargo, no se considera éste un tema relevante debido a su impacto y frecuencia. Finalmente, podemos decir que se necesita un mejor control de los registros de seguimiento y medición, para que siempre contengan información completa, precisa e indizada, y así se aporte a la eliminación de la burocracia.

Categoría 5: Actividades de mejora continua

Porcentajes relativos:

–Bueno”, 63.6%; –existe, pero necesita mejorarse”, 18.2%; –inexistente”, 18.2%.

Observaciones:

Se destaca en esta categoría el alto porcentaje en –bueno”, lo cual es coherente con el único requisito en estado –bueno” en la primera categoría, relacionado con la mejora continua. Así, entre los requisitos en –bueno” que son fundamentales, tenemos tres: la documentación que regula las auditorías internas, el control de servicios no conformes y el control de acciones correctivas. No obstante, podría ser provechoso que también estos documentos se creen específicos para el proceso sujeto de estudio.

En cuanto a requisitos que necesitan mejorarse, están los relacionados con la recopilación y análisis de datos. Aquí se refuerza la necesidad de un uso estructurado y sistemático de registros para el seguimiento y la medición; podrían existir los medios, pero eso no garantiza un uso eficiente y eficaz. Cambiemos ahora a los requisitos en –inexistente”, donde encontramos los métodos para medir la satisfacción de los clientes/ciudadanos en relación con el proceso, y el procedimiento para controlar acciones preventivas. En este último caso, se desconocía en la oficina de obras privadas de la Municipalidad ABC su trascendencia y, por lo tanto, no se consideró necesaria su elaboración.

Como conclusión final, uno de los factores clave que han sido la causa de la mayoría de requisitos en estado –inexistente” y –existe, pero necesita mejorarse” es el tiempo. La carga de trabajo en la oficina de obras privadas de la Municipalidad ABC es alta. Sin embargo, esto no puede ser una excusa para evitar la actividad continua de organizar el tiempo disponible de la manera más eficiente, ya que las fallas que pudieran presentarse, al final, terminarían afectando a la población, que es lo que se quiere evitar. El otro factor clave está representado por vacíos en el proceso de planificación a corto y mediano plazos en relación con el proceso sujeto de estudio. Se debe trabajar con la mente puesta en el desarrollo del distrito y no adoptar un enfoque reactivo.

4.3 El proceso en partes

Cuando hablamos de problemas y causas, podemos entrar en más de un nivel; es decir, un grupo de causas puede generar un problema y éste, a su vez, puede ser causa de un problema mayor. Considerando esta idea, en el presente subcapítulo señalaremos los problemas y causas (incluyendo posibles causas) del proceso sujeto de estudio, partiendo, por lo general, desde la problemática de la Municipalidad ABC y continuando con la problemática de otras municipalidades, dada su significación.

En principio, debe entenderse que los problemas no solo provienen desde el interior de una municipalidad, sino también desde dos fuentes adicionales: los administrados y el marco jurídico y legal peruano. En relación con los administrados, los principales problemas identificados por personal relacionado con el proceso sujeto de estudio en la Municipalidad ABC son el bajo nivel profesional de los proyectistas, la presentación de expedientes con requisitos incompletos, la falta de conocimiento de modificaciones de las leyes aplicables, el error en la presentación de expedientes por confusión de modalidades, la consignación errónea de la información general del solicitante y la falta de interés para continuar con el trámite. En relación con los factores internos, los principales problemas identificados son la desproporción entre la cantidad de expedientes a evaluar y el personal encargado de ello y la falta de recursos e infraestructura adecuada para el trabajo. Podemos concluir que los problemas de procedencia externa se deben, principalmente, a temas de actitud y desinformación, y los de factores internos, a falta de recursos.

Con la finalidad de profundizar el estudio, en las secciones siguientes introduciremos diagramas de flujo del proceso de otorgamiento de licencias de obra dividido en partes, cada una de las cuales será relacionada con una serie de problemas. Centraremos nuestra atención en la Modalidad C con participación de la Comisión Técnica y la Modalidad D, que incluyen la evaluación previa del proyecto¹⁹. Los diagramas de flujo han sido elaborados con base en el Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación y la forma como ejecuta el proceso la oficina de obras privadas de la Municipalidad ABC.

4.3.1 Recepción del expediente de obra

Esta parte del proceso (o subproceso), aunque corta, no deja de ser problemática. El subproceso de recepción de expedientes se muestra en la Figura 4.1. Aquí, el administrado prepara el expediente de obra de acuerdo con la modalidad correspondiente al proyecto que planea llevar a cabo. Una vez en la municipalidad de su distrito, lo presenta en Mesa de Partes, donde el expediente es verificado para asegurar que estén presentes todos los documentos requeridos. De ser así, se asigna un código al proyecto, se sella y firma el FUE y se folian los documentos. En caso contrario, el expediente es devuelto y el administrado debe subsanarlo.

¹⁹ Diversas instituciones, entre ellas el Colegio de Arquitectos del Perú (CAP), se han pronunciado en contra de la Ley N° 29090, principalmente, por legalizar la aprobación automática de licencias, es decir, sin evaluación previa del proyecto.

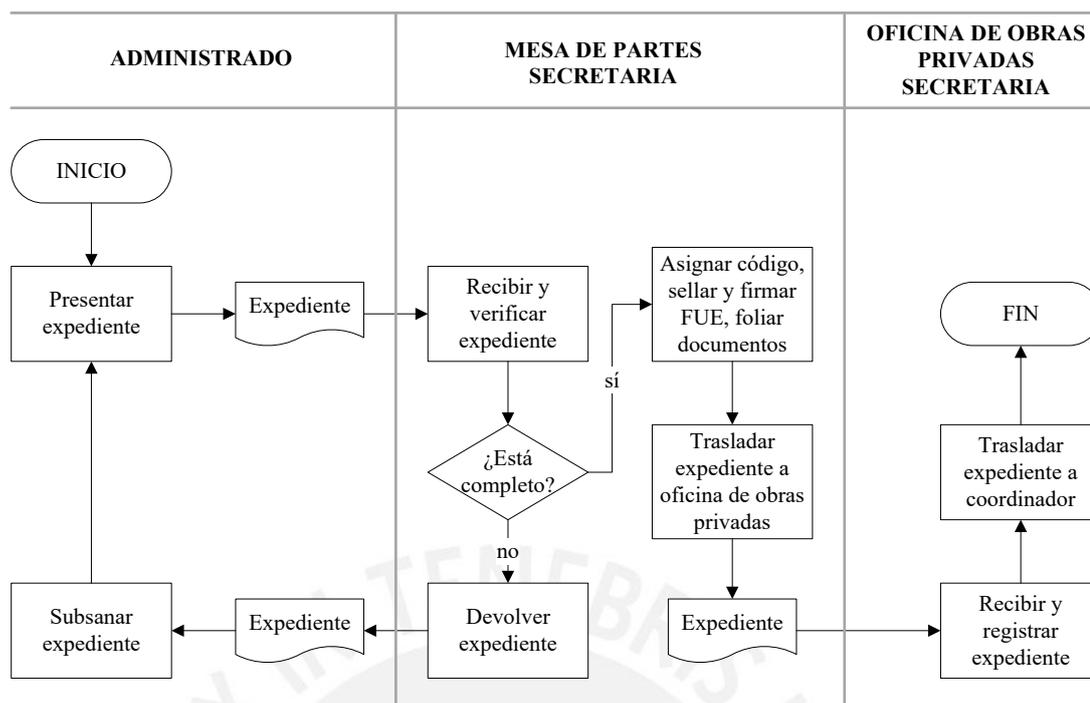


Figura 4.1 Diagrama de flujo de la recepción del expediente de obra

Fuentes: Elaboración propia basada en el Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación y el soporte recibido por parte de personal relacionado con el proceso.

Los problemas que se presentan en este subproceso en la Municipalidad ABC pueden considerarse comunes entre las demás municipalidades:

- ❖ Ingreso de expedientes incompletos.
- ❖ Presentación de documentos no válidos y/o no vigentes.

Estos problemas pueden unirse bajo el título “presentación incorrecta de expediente”, usado en el diagrama de la Figura 4.2 para señalar sus causas (incluyendo posibles causas)²⁰.

Las consecuencias de este problema son las siguientes:

- ❖ Pérdida monetaria para administrado.
- ❖ Posible pérdida de interés en trámite e informalidad.
- ❖ Retraso en inversión inmobiliaria.
- ❖ Insatisfacción de ciudadanos por demora en inicio de obra.

²⁰ En todos los subprocesos, las causas mostradas están basadas en la investigación realizada, la cual toma en cuenta diversas fuentes, como, por ejemplo, retroalimentación de clientes empresariales.

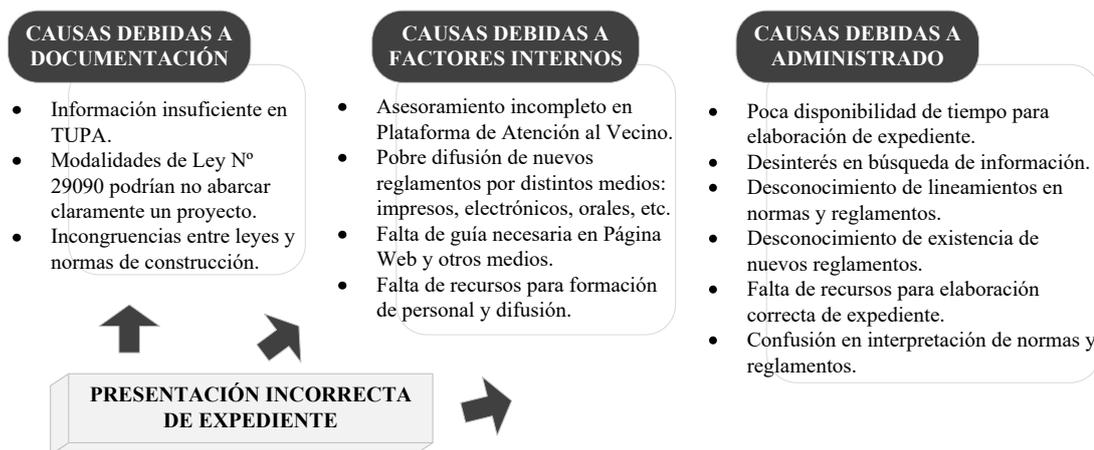


Figura 4.2 Causas del problema en recepción de expedientes de obra
Elaboración propia basada en investigación.

4.3.2 Precalificación

La precalificación es el subproceso que le sigue a la recepción del expediente de obra y previo a la calificación. Una vez ingresado el expediente de obra, el Presidente de la Comisión Técnica, o un asistente, verifican, principalmente, que se cumplan los parámetros urbanísticos y edificatorios vigentes, el llenado de formularios, los comprobantes de los pagos, los documentos de propiedad y los planos de arquitectura (incluyendo el plano de ubicación y localización), con el fin de elaborar el informe de precalificación, un resumen técnico del proyecto que facilita el subproceso de calificación. En este sentido, es importante conocer la definición de los parámetros urbanísticos y edificatorios:

Disposiciones que determinan la normativa urbanística y los índices edificatorios regulados por los respectivos planes urbanos o proyectos urbanísticos integrales. La normativa urbanística está referida a la clasificación del territorio urbano y las áreas de actuación urbanística, a la zonificación, a los índices de usos compatibles y a las densidades; mientras que los índices edificatorios están referidos al coeficiente de edificación, las alturas, el porcentaje mínimo de área libre, los retiros y el índice de estacionamiento, entre otros. (Soria 2007: 82)

Cabe mencionar que, como se vio en la Figura 3.1, un expediente de obra puede haber sido presentado para solicitar la licencia de obra o, con una menor cantidad de requisitos (documentos), para solicitar la evaluación del anteproyecto arquitectónico en consulta. El anteproyecto en consulta es un trámite que puede realizarse previamente al trámite de la licencia de obra, con el fin de obtener la opinión de la Comisión Técnica sobre el aspecto arquitectónico del proyecto. Este trámite tiene la misma estructura del trámite de la licencia de obra y se efectúa para agilizar el trámite para el proyecto completo. Según Ley, la

precalificación (o verificación del proyecto) debe durar, como máximo, tres días hábiles en el caso de anteproyecto en consulta y cinco en el proyecto completo.

En la Figura 4.3 se muestra el diagrama de flujo de la precalificación, el cual es la continuación del diagrama de la Figura 4.1, sobre la recepción del expediente de obra. El contexto de la serie de diagramas que estamos presentando es el siguiente: se trata de la tramitación de un expediente de obra correspondiente a la Modalidad C con evaluación de la Comisión Técnica (o la Modalidad D), para lo cual se asume que, previamente, ya se obtuvo la aprobación del anteproyecto en consulta (todo a manera de ejemplo explicativo).

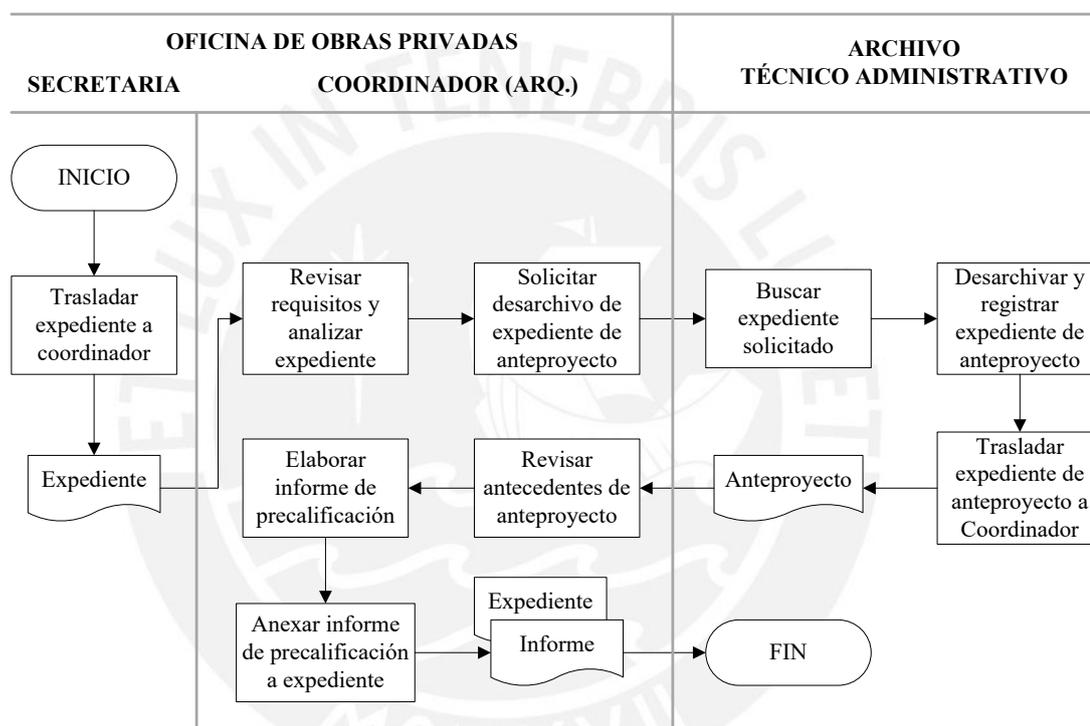


Figura 4.3 Diagrama de flujo de la precalificación

Fuentes: Elaboración propia basada en el Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación y el soporte recibido por parte de personal relacionado con el proceso.

El problema principal aquí, en cuanto a la Municipalidad ABC, y que también podría considerarse común, es la demora generada al precalificar por la presentación no deseable de los documentos que grafican el proyecto que son utilizados para llevar a cabo dicha acción. En la Figura 4.4 se muestran las causas (incluyendo posibles causas) correspondientes. En la precalificación no se rechaza expedientes.

Adicionalmente, otro problema que genera demoras en la precalificación es uno común entre las municipalidades: la elevada carga de trabajo, la cual se debe, o puede deberse, a las

causas siguientes: mala organización del tiempo disponible, poca disponibilidad de personal y excesivo número de tareas que corresponden a un mismo funcionario.

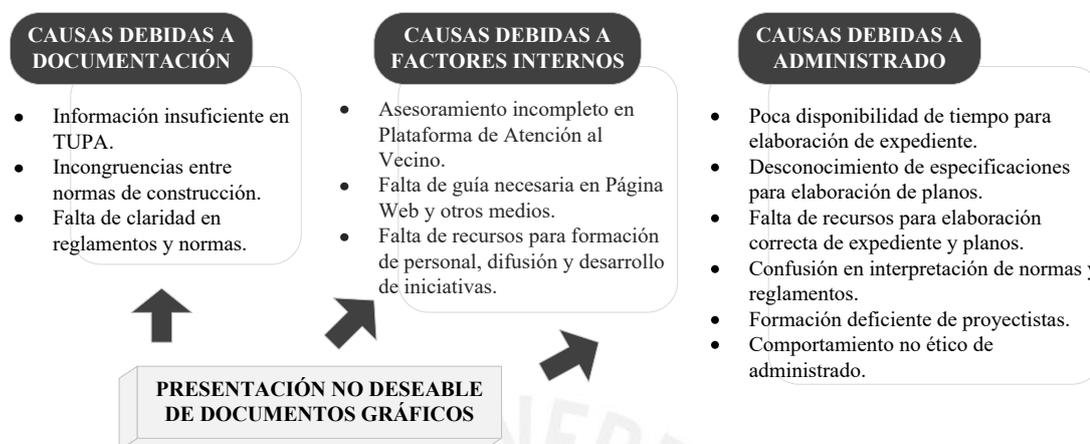


Figura 4.4 Causas del problema en precalificación
Elaboración propia basada en investigación.

Las consecuencias generadas por la problemática en la precalificación son las siguientes:

- ❖ Pérdida monetaria para administrado.
- ❖ Posible pérdida de interés en trámite e informalidad.
- ❖ Retraso en inversión inmobiliaria.
- ❖ Efecto negativo sobre otros expedientes a precalificar en cuanto al tiempo disponible destinado a la actividad.
- ❖ Insatisfacción de ciudadanos por demora en inicio de obra.

4.3.3 Calificación

La calificación es el subproceso que se encuentra entre la precalificación y las actividades de liquidación de derechos, emisión de resolución y numeración. Una vez finalizado el informe de precalificación, este es incluido como parte del expediente de obra. Las sesiones de calificación son programadas y, en los días pactados, la Comisión Técnica se reúne para calificar los proyectos. Cuando es necesario, se cita también a los delegados ad hoc. La Comisión Técnica calificará un proyecto en una especialidad determinada y emitirá su dictamen por mayoría simple de los delegados asistentes implicados, el cual es una de dos opciones: “Conforme”, cuando cumple con las normas vigentes, y “No Conforme”, cuando incumple alguna norma y su subsanación implica modificaciones sustanciales. En este último caso, deberá darse una justificación.

El Presidente de la Comisión tiene un papel dirimente en la emisión de dictámenes. A medida que estos se vayan emitiendo, se irá notificando con copia a los administrados.

Cuando se trate de un dictamen “No Conforme”, se devolverán los planos observados al administrado para su subsanación. Llegado el proyecto a contar con aprobación completa, el administrado tendrá derecho a la licencia de obra, previo pago de los derechos municipales correspondientes. Según Ley, la calificación debe durar, como máximo, cinco días hábiles para el anteproyecto en consulta, y 20 para el proyecto completo.

En la Figura 4.5 se muestra el diagrama de flujo respectivo, pero únicamente de la calificación de los planos de arquitectura. La calificación de los planos de ingeniería sigue una estructura similar.

Como parte de la calificación, añadimos los datos siguientes sobre la Municipalidad ABC:

- ❖ La Municipalidad ABC trabaja solo con una Comisión Técnica, la cual está conformada por los delegados ad hoc. (representantes acreditados del Indeci, INC, CGBVP e Inrena), los delegados del CIP (en las especialidades de estructuras, instalaciones sanitarias, instalaciones eléctricas-electrónicas-mecánicas-de telecomunicaciones) y los delegados del CAP (dos arquitectos).
- ❖ Las sesiones de calificación se planifican de acuerdo con la disponibilidad de los delegados de los colegios profesionales, tomando en cuenta los plazos indicados en la Ley N° 29090 y que los proyectos deben calificarse de manera conjunta (al menos, para cada especialidad).
- ❖ En promedio, ingresan 50 expedientes de obra a la semana correspondientes a las distintas modalidades, entre nuevos ingresos y reingresos. Los delegados de arquitectura se reúnen una vez por semana, en una oportunidad diferente de los delegados de ingeniería. Los delegados ad hoc. vienen en momentos distintos.
- ❖ Todos los delegados presentes en una sesión evalúan un expediente a la vez.
- ❖ La Municipalidad ABC cuenta con el Sistema de Trámite Documentario, que es donde se registra la información sobre los estados que va atravesando cada expediente durante el proceso sujeto de estudio. Este Sistema puede ser consultado por el personal interno de la Municipalidad.

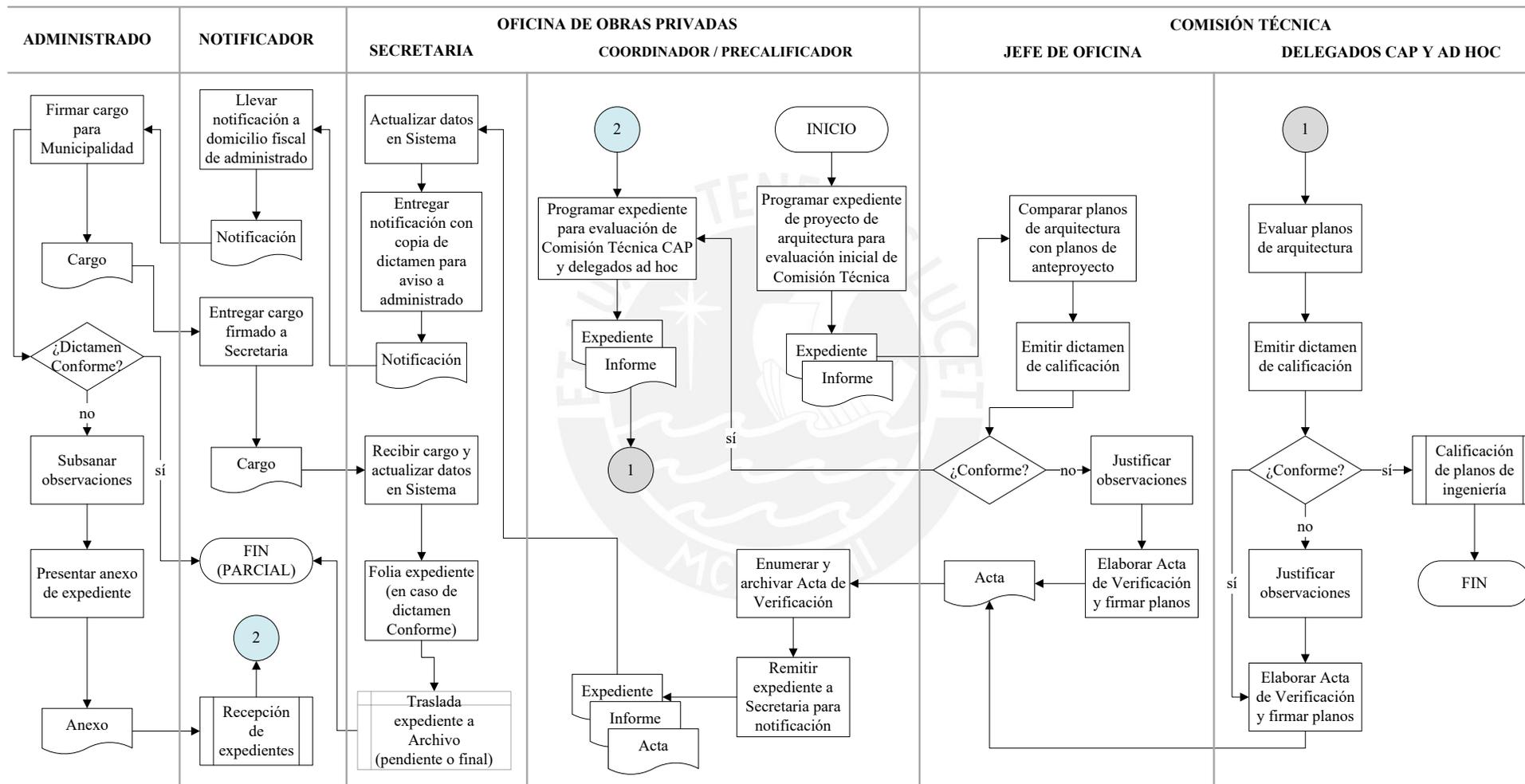


Figura 4.5 Diagrama de flujo de la calificación (especialidad de arquitectura)

Fuentes: Elaboración propia basada en el Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación y el soporte recibido por parte de personal relacionado con el proceso.

Sobre los problemas que se presentan en este subproceso, para el caso de la presente sección, se consideró la investigación realizada a nivel general. Así, podemos resumirlos bajo tres subtítulos, los mismos que serán tratados en el siguiente subcapítulo de manera más amplia:

1. Demoras en calificación ocasionadas por factores internos y externos.
2. Proyectos aprobados que representan un peligro para la vida humana por deficiencias en la calificación.
3. Proyectos aprobados que descuidan la armonía arquitectónica del distrito por deficiencias en la calificación.

En la Figura 4.6 se muestran las causas (incluyendo posibles causas) del primer problema indicado.

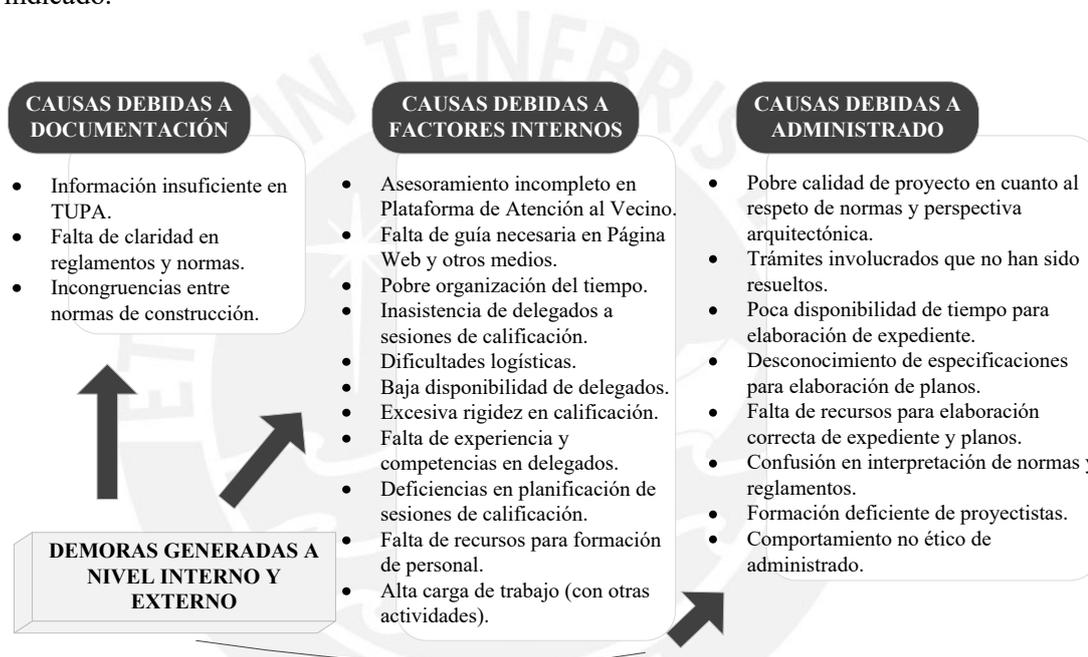


Figura 4.6 Causas del problema 1 en la calificación
Elaboración propia basada en investigación.

Las consecuencias de este problema son las siguientes:

- ❖ Pérdida monetaria para administrado.
- ❖ Retraso en la inversión inmobiliaria.
- ❖ Posible pérdida de interés en trámite e informalidad.
- ❖ Insatisfacción de ciudadanos por demora en inicio de obra.

Los otros dos problemas pueden clasificarse como “proyectos aprobados de baja calidad por deficiencias en la calificación”. Sus causas (incluyendo posibles causas) se muestran en la Figura 4.7. Las consecuencias correspondientes se indican a continuación:

- ❖ Peligro para la vida de las personas que habitarán la edificación.

- ❖ Peligro para la vida de las personas que viven alrededor de esta edificación.
- ❖ Riesgo de daño para las viviendas que están alrededor de esta edificación.
- ❖ Degradación de la armonía arquitectónica del distrito y la ciudad.
- ❖ Insatisfacción por las consecuencias anteriores.

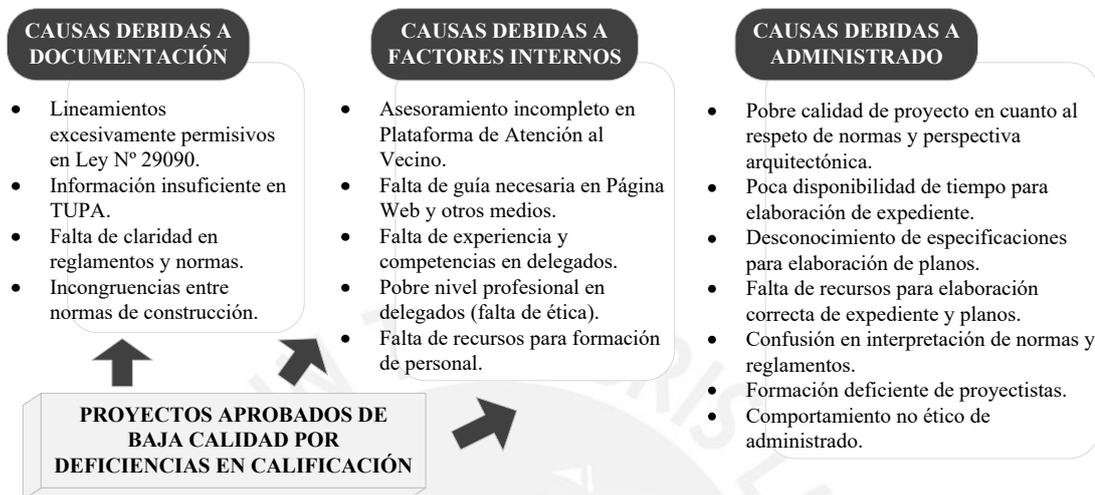


Figura 4.7 Causas de los problemas 2 y 3 en la calificación
Elaboración propia basada en investigación.

4.3.4 Liquidación de derechos, emisión de resolución y numeración

Las tres últimas partes del proceso de otorgamiento de licencias de obra, las que uniremos en un solo subproceso, son de menor relevancia que lo explicado hasta ahora, debido a que se desarrollan una vez que el proyecto ya ha sido aprobado. Una vez que se establece la conformidad del proyecto, la Municipalidad emite la liquidación de pago por los derechos respectivos, para lo cual cuenta con dos días hábiles. El administrado quedará facultado para iniciar la obra una vez que haya cancelado los derechos. El comprobante de pago deberá ser presentado a la Municipalidad para que pueda emitir la Resolución de Licencia de Edificación, para lo cual cuenta con cinco días hábiles. Finalmente, el administrado solicitará la numeración de los ingresos a la edificación y a las unidades inmobiliarias proyectadas a la Municipalidad, la cual tendrá también cinco días hábiles para resolver la petición.

En la Figura 4.8 se encuentra el diagrama de flujo correspondiente. Según nos informaron en la Municipalidad ABC, no se reportan problemas para este subproceso. Por este motivo, no trabajaremos con problemas y causas aquí²¹. Sin embargo, creemos que una municipalidad podría tener algunas dificultades si no tiene actualizados y organizados sus registros

²¹ A pesar de ello, en el Anexo 6.2, que será presentado formalmente en el capítulo 6, se aprecia que los trámites para la emisión de la resolución de numeración puede llegar a demorarse por periodos prolongados de tiempo. Aun así, dado que la solicitud de numeración es una actividad que viene después de la aprobación del proyecto, no es relevante para nuestros fines. Es más, no todas las obras requieren la numeración (por ejemplo, una demolición).

relacionados con el tema (por ejemplo, de la numeración de las viviendas del distrito). Por eso, para evitar la generación de demoras por una mala administración de registros y/o un mal ordenamiento de la información –y también por la alta carga de trabajo al interior de la Municipalidad–, de manera que no se provoque la insatisfacción del ciudadano por retrasos en la entrega de la licencia o de la numeración (ya que la vivienda no estaría identificada), las oficinas de obras privadas deberían mantener una administración eficaz y eficiente de todos sus registros implicados en el proceso sujeto de estudio.

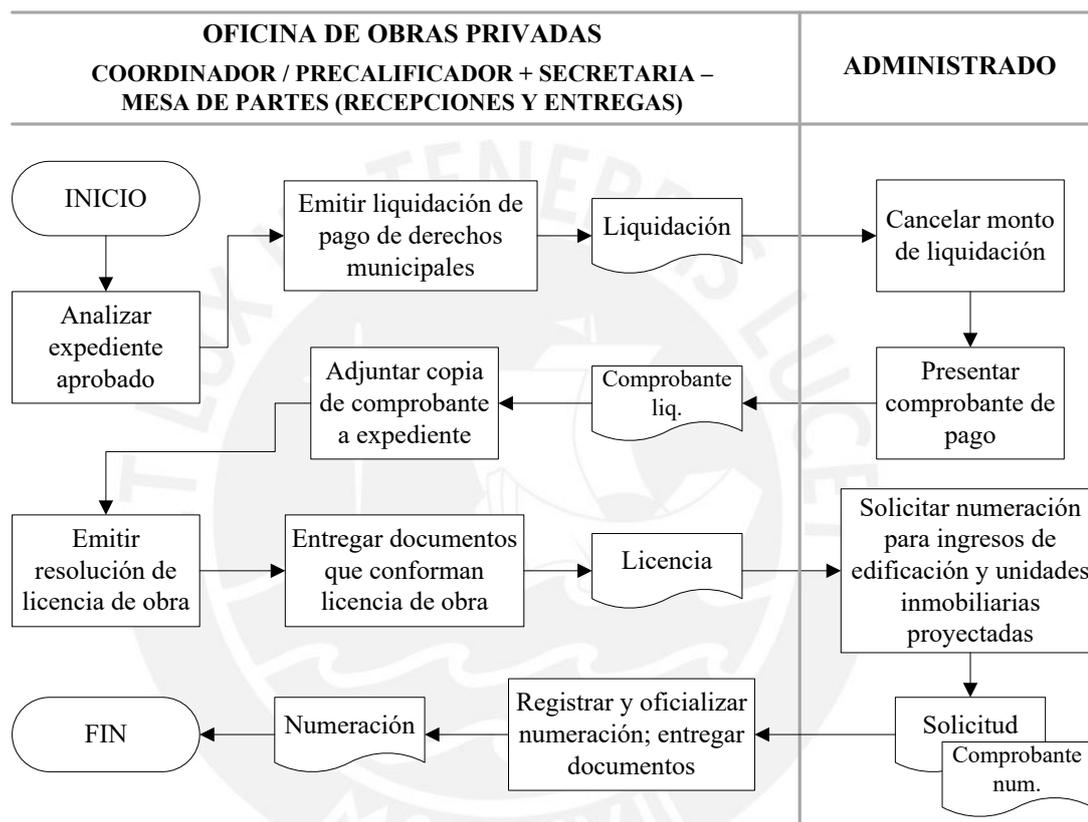


Figura 4.8 Diagrama de flujo del subproceso final

Fuentes: Elaboración propia basada en el Reglamento de Licencias de Habitación Urbana y Licencias de Edificación y el soporte recibido por parte de personal relacionado con el proceso.

4.4 La problemática principal y sus causas

Habíamos hablado en el subcapítulo anterior sobre la continua interrelación entre problemas y causas. En este sentido, en el presente subcapítulo mostraremos los problemas y consecuencias más importantes que se generan en y a partir del proceso de otorgamiento de licencias de obra. Como se verá, no solo se trata de disminuir el tiempo para la entrega de la licencia, sino asegurar que se realice un trabajo de calidad a lo largo del proceso, pero prestando mayor atención a la calificación.

Lo que presentaremos como problemas y causas es complementario a los tres subcapítulos anteriores, a la vez que está relacionado con ellos. La problemática que será tratada proviene no solo de la Municipalidad ABC, sino también otras municipalidades distritales. Es decir, nuestra propuesta, al abarcar la consideración de un rango más amplio de problemas²² –entre los cuales se ubican los más relevantes a nivel de Lima Metropolitana–, se hace posible que su aplicación tenga mayor repercusión. Empecemos, pues, con el desarrollo de este subcapítulo.

Según Benvenuto²³ (2009), algunos de los principales problemas que se generaban a nivel administrativo –actividades realizadas al interior de una municipalidad como parte del trámite de la licencia de obra– durante los casi 10 años que estuvo vigente la Ley N° 27157 podrían presentarse nuevamente en el nuevo periodo iniciado por la Ley N° 29090, mientras que otros, aumentar en intensidad²⁴. Sea de una manera u otra, hemos llegado a la conclusión de que la Ley N° 29090 influye en la existencia de las consecuencias que intentamos evitar, y queremos empezar desde aquí, dado que esta Ley representa la base del proceso sujeto de estudio. En los tres subcapítulos siguientes continuamos con el diagnóstico, pero en su nivel más relevante, el cual incluye no solo aspectos previamente analizados, sino también otros que son el resultado de nuestra investigación.

Problema 1: Demoras en la aprobación total de la licencia de obra

El año 2007 se publicaron los resultados del Estudio Municipal Scorecard 2007, basado en las licencias de obra y de funcionamiento a nivel local y regional²⁵. En el extracto que se muestra en el Cuadro 4.2 se puede ver que Lima ocupa el primer lugar en licencias de funcionamiento, pero se puede deducir que la situación es muy desfavorable en licencias de obra, a nivel regional. Adicionalmente, mientras que en Honduras se otorga una licencia de obra en 41 días para edificación nueva, el número sube a 174 para Perú. Asimismo, en cuanto al plazo, otro estudio indica que las municipalidades tardan hasta cinco meses en dar licencias (Perú.21 2009: 9).

La pregunta que surge entonces es: ¿qué sucede durante todo el plazo? Incluso la Municipalidad ABC nos ha proporcionado registros en los cuales se aprecia la ocurrencia de

²² En otras palabras, hemos venido trabajando como un todo que podemos considerar la problemática del proceso, pero pensando más en la Municipalidad ABC. Ahora, se pensará más en el todo.

²³ Gerente Nacional del Colegio de Arquitectos del Perú a la fecha de conferencia: Benvenuto (2009).

²⁴ En sí, hay mucho para hablar sobre el rechazo que ha surgido por parte del CIP y el CAP, así como otras instituciones, hacia la Ley N° 29090. Incluso, se llegó a presentar un recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, el cual fue finalmente desestimado (Expediente N° 0009-2008-PI/TC, ver Anexo 4.2).

²⁵ El Estudio fue realizado por la Corporación Financiera Internacional (IFC), grupo privado del Banco Mundial, en 65 ciudades de Perú, Bolivia, Brasil, Honduras y Nicaragua.

altos periodos de tiempo antes de la aprobación total de la licencia. La Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional (AFIN) ha denunciado que las trabas burocráticas impiden la inversión en infraestructura y que han llegado a paralizar hasta \$400 millones en inversiones (Perú.21 2009: 9). Pero eso no es todo, sino que se impide que muchas personas puedan habitar en una nueva vivienda cuando la necesitan, con su consecuente insatisfacción. Finalmente, cuando se habla de inversión inmobiliaria, también debemos tomar en cuenta lo que esto significa para el sector donde se levantará la edificación. Es decir, la construcción activa (o reactiva) diversos rubros de negocios y genera más ingresos para las personas, con lo cual se fortalece el crecimiento económico del distrito.

Cuadro 4.2 Extracto de Estudio Municipal Scorecard 2007

Barreras burocráticas a nivel municipal					
Ránking Regional			Ránking local		
Licencia de Funcionamiento		Permiso de construcción	Licencia de Funcionamiento		Permiso de construcción
1. Lima		1. Comayagua (Honduras)	1. Lima		1. Callao
2. Choluteca (Honduras)		2. Choluteca (Honduras)	2. Trujillo		2. Sullana
3. Choloma (Honduras)		3. Puerto Cortés (Honduras)	3. Sullana		3. Cusco
4. Comayagua (Honduras)		4. Choloma (Honduras)	4. Piura		4. Trujillo
5. Esteli (Nicaragua)		5. Esteli (Nicaragua)	5. Cajamarca		5. Piura
6. Jinotega (Nicaragua)		6. Masaya (Nicaragua)	6. Callao		6. Lima
7. Chinandega (Nicaragua)		7. Curitiba (Brasil)	7. Huancayo		7. Tumbes
8. Matagalpa (Nicaragua)		8. Chinandega (Nicaragua)	8. Puno		8. Huancayo
9. Vitória (Brasil)		9. León (Nicaragua)	9. Chiclayo		9. Cajamarca
10. La Ceiba (Honduras)		10. Rivas (Nicaragua)	10. Cusco		10. Ica
		32. Callao (Perú)	11. Tumbes		11. Puno
			12. Ica		12. Chiclayo
Días para obtener un permiso de construcción			Tiempo y costo para licencia de funcionamiento		
	En Perú	En Honduras		Días	(% del PBI per cápita)
Remodelación	27	11	Lima	6	1.7
Ampliación o modificación	45	21	Trujillo	20	1.9
Edificio menor	129	32	Huancayo	30	9.7
Nuevo edificio	174	41	Tumbes	34	7.8
			Cajamarca	36	9.3

Fuente: Municipal Scorecard 2007. Extraído de: Perú.21 (2007: 10). Elaboración propia.

Sin embargo, no son solo las municipalidades las causantes de las demoras, sino también los administrados, y en esto está de acuerdo más de un funcionario con experiencia en el tema. Y es que no podemos olvidar que un proyecto no puede, en teoría, aprobarse hasta que ya no tenga más observaciones. A continuación presentamos las causas de la problemática 1.

- a. Presentación incorrecta de expediente a Municipalidad: el expediente no ingresa a Mesa de Partes y es devuelto. Citamos a Benvenuto (2009): ~~Presentación de expedientes técnicos incompletos o deficientes [...]~~²⁶.
- a.1. El sistema de trabajo interno de la Municipalidad no es eficiente.
- a.1.1. Comunicación deficiente con clientes/ciudadanos.
- ❖ Políticas mal aplicadas sobre enfoque a ciudadano.
 - ❖ Asesoramiento deficiente al administrado. Según Benvenuto (2009), existe una falta de idoneidad y de capacitación del personal y los funcionarios involucrados en el trámite en algunas municipalidades²⁷. Esto también podría aplicarse a los involucrados en el subproceso de calificación.
 - ❖ Administración ineficiente de medios de comunicación.
- a.1.2. Difusión deficiente de información sobre trámite.
- ❖ Difusión insuficiente sobre reglamentos y normas de construcción: pobre explotación de medios con que se cuenta (página Web, boletines, etc.).
 - ❖ Recursos insuficientes para implementar mecanismos de difusión de información a todo el distrito sobre el trámite de la licencia de obra.
- a.2. Comisión de errores voluntarios/involuntarios del administrado.
- a.2.1. Desinformación sobre requisitos necesarios.
- ❖ Información insuficiente en TUPA (nivel de detalle).
 - ❖ Desinterés en búsqueda de asesoría e información.
 - ❖ Desconocimiento de especificaciones de reglamentos o de nuevos reglamentos. Incluso, según Borda (2009), a veces ni siquiera se presenta el Certificado de Parámetros Urbanísticos y Edificatorios (CPUE).
- a.2.2. Confusiones en interpretación de normas de construcción y reglamentos.
- ❖ No comprensión de límites de modalidades de Ley N° 29090.
 - ❖ Incomprensiones por incongruencias en normativa.
- a.2.3. Soporte insuficiente de Municipalidad.
- ❖ Ausencia de guías detalladas para realización de trámite y planos.
 - ❖ Asesoramiento incompleto de Municipalidad.
- a.2.4. Falta de recursos suficientes para elaborar expediente (disponibilidad de tiempo y dinero²⁸), con lo cual éste puede resultar defectuoso.

²⁶ Este es uno de los problemas que Benvenuto (2009) presenta como parte de la gestión durante la vigencia de la Ley N° 27157, el cual se mantiene respecto de la ahora vigente Ley N° 29090.

²⁷ Este es un tema más de iniciativas propias al interior de una Municipalidad que uno relacionado con la Ley que haya estado vigente.

²⁸ Es común contratar arquitectos proyectistas para elaborar los planos del proyecto, o a una empresa que se encargue del proceso.

- b. Dificultades en precalificación y calificación: lento procesamiento de expediente y rechazo de proyectos.
- b.1. El sistema de trabajo interno de la Municipalidad no es eficiente.
- b.2.1. Comunicación deficiente con clientes/ciudadanos.
- ❖ Políticas mal aplicadas sobre enfoque a ciudadano.
 - ❖ Asesoramiento deficiente al proyectista y/o responsable de obra.
 - ❖ Administración ineficiente de medios de comunicación.
- b.2.2. Difusión deficiente sobre el nivel de detalle de cada plano a presentar.
- ❖ Difusión insuficiente sobre reglamentos y normas de construcción: pobre explotación de medios con que se cuenta (página Web, boletines, etc.).
 - ❖ Recursos insuficientes para implementar mecanismos de difusión de información a todo el distrito sobre el trámite de la licencia de obra.
- b.2.3. No conformidades en ejecución del trámite.
- ❖ Planificación no integrada en oficina de obras privadas.
 - ❖ Baja disponibilidad de delegados calificadores. En este sentido, según Benvenuto (2009), había un “reducido número de Delegados del Colegio de Ingenieros del Perú ante las Comisiones que debían revisar los proyectos de las especialidades”²⁹. A esto se suma la propuesta de los Revisores Urbanos³⁰ de la Ley N° 29090, la cual, de acuerdo con Benvenuto (2009), “propicia la división del procedimiento; duplica funciones; incrementa inorgánicamente la burocracia; y su eficiencia y eficacia son difíciles de prever en nuestro medio”. Es a partir de esta propuesta que Benvenuto (2009) afirma que los problemas generados durante la vigencia de la Ley N° 27157 persistirán, dado que “[es] el mismo recurso humano, los actuales profesionales Delegados del CIP y del CAP, [los que] pasarán a conformar estos entes [los Revisores Urbanos]”.
 - ❖ Según Ramírez (2009), no se realiza concurso en el CAP para seleccionar los delegados calificadores arquitectos que formarán parte de las Comisiones Técnicas de los distritos en Lima Metropolitana. Tanto así que llegan a denominarse delegados “por amistad, tarjeta o a dedo” (según nuestra investigación, este problema ha causado dificultades en más de una municipalidad).

²⁹ Benvenuto (2009) indica que este problema existía durante la vigencia de la Ley N° 27157. Sin embargo, no ha habido grandes repercusiones positivas sobre este tema con la nueva Ley N° 29090, al menos, no en la Municipalidad ABC.

³⁰ Recordemos que los Revisores Urbanos son una de las dos opciones de la Modalidad C, para brindar una opinión técnica a un proyecto. En este caso, el informe favorable de los Revisores Urbanos es suficiente para conseguir la licencia de obra.

- ❖ Alta carga de trabajo en oficina de obras privadas.
- ❖ Supervisión insuficiente en ejecución de trámite.
- ❖ Falta de infraestructura adecuada.
- ❖ Deficiencias en sistema logístico.

b.2. Dificultades en proceso proyectual, precalificación y calificación por normatividad.

b.2.1. La legislación sobre ordenamiento territorial y desarrollo regional, rural y urbano es confusa. Según Benvenuto (2009), –el País necesita con urgencia un nuevo marco jurídico [y] legal [...] claro, coherente, moderno, completo y jerarquizado, que sirva para propiciar el Desarrollo integral, progresivo y sostenible de todo el territorio rural y urbano”.

b.2.2. Desde una perspectiva técnica, los procesos proyectuales (elaboración de un proyecto) y de ejecución de obras para habilitaciones urbanas y para edificaciones, según Benvenuto (2009), deberían ser independientes, es decir, dadas sus –diferencias de variada índole y naturaleza en dos temas tan amplio y complejo [...] ameritan legislación y normas específicas, detalladas y completas para cada uno”. Sin embargo, es cierto que la Ley N° 29090 ha unido ambos aspectos en un solo reglamento.

b.2.3. Según Borda (2009), existe una profusión de normas en el Perú: estas –se entrecruzan, superponen y contradicen”. Hay normas distritales, regionales y nacionales, las cuales no se limitan al nivel que les corresponde. Es más, Borda (2009) agrega que el Reglamento Nacional de Edificaciones (RNE) es un cúmulo de normas que corresponden a los tres niveles de gobierno, por lo que se entrecruzan. Gerentes de empresas importantes relacionadas con la construcción están de acuerdo en que la normatividad existente les causa más de un problema cuando se trata de elaborar proyectos y realizar el trámite para obtener la licencia de obra.

b.3. Deficiencias en trabajo de proyectistas por incumplimiento de normas de construcción.

b.3.1. Según Borda (2009), se incumplen puntos básicos del RNE o del Certificado de Parámetros Urbanísticos y Edificatorios, cuando más de 10 normas del Reglamento son perfectamente cuantificables. Es decir, se establecen parámetros que representan límites permisibles, sin embargo, los proyectistas no los toman de esa manera.

b.3.2. Desconocimiento de normas de construcción (Borda, 2009). Benvenuto (2009) agrega: –[Es una] situación en la cual **el origen del problema radica fundamentalmente en lo caótico y complejo que resulta el marco normativo urbanístico, edificatorio”.**

b.3.3. Otra causa que señala Borda (2009) es la mala preparación de los proyectistas. En esto está de acuerdo Benvenuto (2009), que resalta la existencia de **deficiencias en el ejercicio profesional dentro de la actividad proyectual**, producto seguramente de la falta de integralidad en la formación y capacitación académica que brindan las Universidades y/o en la actualización necesaria de todo profesional”.

b.3.4. Presencia de pobre ética profesional. Benvenuto (2009) señala que, en informes de Delegados, las deficiencias de los proyectistas no solo se deben a deficiencias en su formación, sino a un ~~desconocimiento~~ o *voluntad de desconocer* [las cursivas son nuestras] las normas que debían aplicar en su proyecto”. Borda (2009) agrega que muchas veces se intenta obtener mayor rentabilidad de la edificación de lo que permiten las normas (menor área libre, menor iluminación, mayor área techada, etc.). Además, indica que los proyectistas utilizan artificios (como cambiar de nombre a un espacio – dormitorio por escritorio, por ejemplo– en lugar de rediseñarlo) para conseguir sus propósitos, con lo cual llegan a vulnerar la densidad permitida. Ramírez (2009) también opina y dice que a los proyectistas les interesa ~~otras cosas~~ más que la normativa”. Además, señala que existe una ~~falta de conciencia de respeto, entendimiento y consideración de la normativa~~”. Incluso, se llega a la especulación, pensando que los delegados calificadores no notarán alguna falta ~~necesaria~~”.

b.4. Deficiencias en el trabajo de Comisiones Técnicas.

b.4.1. Distorsión de la normatividad (Borda, 2009).

- ❖ Se interpreta las normas de manera personal, es decir, de acuerdo con el propio entendimiento, sin aplicarlas de manera exacta.
- ❖ Se utilizan tolerancias en la aplicación de normas de construcción para calificar sin sustento técnico.
- ❖ Las tolerancias se aplican de forma discrecional e, incluso, la discrecionalidad se utiliza de manera injusta. Benvenuto (2009) nos dice que se da una ~~discrecionalidad~~ exagerada al aplicar las normas, llegando a extremos de la ilegalidad, por parte de algunas autoridades y Delegados, originada por la complejidad y caos normativo³¹.

b.4.2. Calificación muy rígida por parte de los delegados calificadores. Tanto en la Municipalidad ABC como en otras municipalidades, este problema sigue

³¹ Este es otro de los problemas que Benvenuto (2009) señala como parte de la gestión según la derogada Ley N° 27157. Sin embargo, más allá que ahora la Ley N° 29090 sea la vigente, este es un problema relacionado con los reglamentos de construcción y su interpretación. Por lo tanto, consideramos que forma parte de la gestión bajo la última Ley.

vigente. Gerentes de empresas importantes relacionadas con la construcción han mostrado su insatisfacción con este tema. Benvenuto (2009) lo enfoca así: ~~Falta de entendimiento del rol, o de parte del rol, que debían cumplir los delegados de los Colegios Profesionales ante las Comisiones Técnicas Calificadoras, por parte de algunos profesionales Delegados~~³².

b.4.3. Presencia de pobre ética profesional. En principio, citamos a Ramírez (2009) en que ~~algunos expedientes se revisan al ojo~~³³. Esto puede deberse a dos factores: necesidades de tiempo o, según Borda (2009), ciertas relaciones extra-laborales³³ existentes entre los proyectistas y los delegados. Un funcionario municipal que ha sido Jefe de más de una oficina de obras privadas (es decir, en distintas municipalidades), y también Presidente de Comisiones Técnicas, ha llevado a juicio más de una vez casos de expedientes aprobados que claramente infringían las normas de construcción³⁴.

b.5. Ausencia de requisitos previos. Para que se pueda levantar una edificación, el terreno debe contar con Habilitación Urbana. Este aspecto no se revisa en Mesa de Partes de una Municipalidad, sino que se detecta una vez que el proyecto ha ingresado. Un especialista en Derecho Urbanístico y Derecho Municipal nos indicó que la ausencia de Habilitación Urbana es uno de los problemas que más demoran la entrega de una licencia de obra, y se presenta, generalmente, en distritos de la periferia de la Provincia de Lima.

c. Tiempos prolongados en reingreso de expedientes e informalidad ~~con la consecuente regularización de la obra, si llega a darse~~.

c.1. Tendencia hacia la informalidad (La República 2007, ver Anexo 4.3).

c.1.1. Pérdida de interés en trámite y/o dificultades para continuarlo.

- ❖ Falta de recursos económicos para continuar trámite.
- ❖ Complejidad inaceptable de trámites.
- ❖ Ausencia de control urbano (en algunos distritos).

c.1.2. Excesivos rechazos.

c.2. Soporte insuficiente de Municipalidad.

c.2.1. Asesoramiento inexistente y/o insuficiente para subsanar expediente.

c.2.2. Ausencia de guías detalladas para realización de trámite y planos.

³² Nuevamente, un problema que puede mantenerse en la actualidad, ya que ambas Leyes, la derogada N° 27157 y la vigente N° 29090, incluyen el subproceso de calificación.

³³ Hablamos de amistades entre el proyectista y miembros de la Comisión Técnica, el proyectista y los funcionarios municipales, o incluso con el alcalde de un determinado distrito. Así, se elabora un proyecto de pobre calidad y se presenta a la Municipalidad con la confianza de que no habrán mayores problemas en su aprobación.

³⁴ Recordemos que los Presidentes de las Comisiones Técnicas solo tienen un papel dirimente cuando se trata de la calificación. Sin embargo, hay casos en que, según Ramírez (2009), algunos Presidentes han hecho contar su voto, yendo en contra de la Ley.

c.3. Ver [b.2.3.](#)

Problema 2: Deficiencias en el proceso que afectan el paisaje urbano

–[...] El paisaje urbano refleja la personalidad de una ciudad. Las construcciones arbitrarias que violan la armonía que debe existir entre las edificaciones de un barrio, una avenida o un conjunto de calles, expresan ausencia de gobierno, improvisación, la prevalencia de intereses individuales sobre los comunitarios y, lo que es peor aún, una ciudad caótica, fea y poco atractiva para vivir y desarrollarnos” (Jorge Caillaux³⁵, citado por Caretas 2009). No son pocos los sectores en Lima Metropolitana donde se ha dado un crecimiento urbano caótico. Es labor de las Municipalidades establecer el control necesario para que el aspecto edilicio de la ciudad se caracterice por su seguridad, armonía arquitectónica y eficiencia en el uso de espacios, sin violar las normas de construcción.

En este sentido, la imagen que proyecta una ciudad (o un distrito) dice mucho de sí misma. Nos encontramos frente a un tema de creación de valor a través de la expresión arquitectónica. Es más, un proyecto de excelente calidad, en relación con el uso destinado (comercial, residencial, industrial, etc.), no solo genera armonía urbana, sino que eleva el valor de los terrenos sobre los cuales se levantarán edificaciones y de los espacios que están alrededor. No en vano dice Benvenuto (2009) que las obras resultantes de los proyectos –se insertarán en algún lugar de la ciudad y pasarán a conformarla, por lo que también existe una responsabilidad con el entorno inmediato y con las condiciones de armonía y funcionalidad de todas [sic] la Ciudad y la protección del Ambiente”. La problemática 2 debe controlarse en tres instancias: la elaboración del proyecto, la calificación del proyecto y la ejecución del proyecto. Presentamos las causas implicadas a continuación.

d. Elaboración de proyectos de pobre calidad.

- d.1. Algunos proyectistas no crean innovación ni piensan más allá del proyecto, lo cual denota la carencia de una cultura urbanística y edificatoria (Ramírez 2009). Es decir, en términos generales, no se mantiene una visión que integre el proyecto con su entorno.
- d.2. Las universidades, por general, le dan más importancia a las tolerancias que a los parámetros (Ramírez 2009). Así, la mentalidad de algunos proyectistas interpreta las normas de una manera distinta de la correcta.
- d.3. Ver [b.3.](#): Deficiencias en trabajo de proyectistas por incumplimiento de normas de construcción.

³⁵ Presidente de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. Ver artículo en Anexo 4.4.

- d.4. Presencia de pobre ética profesional de algunos empresarios. En esta situación, se trata de emplear el poder económico con que se cuenta para obtener licencias de obra para proyectos que incumplen las normas de construcción. Así se pretende, entre otros asuntos, aprovechar los atractivos topográficos y la vista a paisajes llamativos, sin importarles la calidad de vida de los ciudadanos: “En buena parte del litoral miraflorentino, así como el barranquino y chorrillano, hay conflictos que se suman al caos visual acentuado en los llamados balnearios del sur” (Caretas 2009). Benvenuto lo dice claro: “Sin las consideraciones de mantener la calidad de vida, se están sacrificando áreas verdes, áreas públicas, servicios” (citado por Caretas 2009). Justamente, un caso concreto es el que se muestra en Caretas, 2009. En pocas palabras, “¿cómo es que un edificio que surge de un lote de densidad baja, que no permite más de cuatro pisos, recibe licencia para construir 11 y desemboca sobresaliendo en otra urbanización?”. Además, no solo esta edificación constituye “una agresión a la armonía paisajista y los derechos de otros, sino una inminente amenaza de congestión vehicular”.
- e. Deficiencias en calificación de proyectos.
- e.1. Ver b.4.: Deficiencias en el trabajo de las Comisiones Técnicas.
- e.2. A partir de la investigación realizada por Caretas, 2009, no se puede negar la clara permisividad de la Municipalidad de ese distrito (el tratado en el artículo) para que se levante una edificación con dichas características. Dicha permisividad no solo se hizo presente en la calificación del proyecto, sino en la supervisión de la obra, dado que no es posible que se haya avanzado tanto la construcción de un edificio de tal tamaño (ver Figura 4.9) sin que la Municipalidad se haya percatado del incumplimiento de las normas. La falta de ética moral y profesional es evidente.
- f. Dificultades en la supervisión de obras³⁶.
- f.1. Poca o nula disponibilidad de delegados supervisores ante la cantidad de obras a ejecutar o en ejecución.
- f.2. La falta de recursos económicos de las Municipalidades para cubrir la supervisión de obras a cabalidad.
- f.3. Ver c.1.: Tendencia hacia la informalidad. Las viviendas informales presentan más posibilidades de no cuidar el paisaje urbanístico, ya que no existe control sobre ellas.

³⁶ Una licencia de obra basada en un proyecto correctamente aprobado no es una garantía legal y técnica de que no existirán problemas con la edificación correspondiente (Benvenuto 2009). Además, “sabemos [...] que siempre ha habido, hay y habrán personas inescrupulosas que asumen que el trámite para obtener la licencia y la licencia misma son una simple formalidad y que luego pueden construir con las modificaciones que se les ocurra [...]” (Benvenuto 2009). Entonces, la supervisión de obra se hace necesaria para evitar la posibilidad de la impunidad, además de lo natural: errores involuntarios durante la construcción.



Figura 4.9 Edificación cuestionada en distrito de Lima Metropolitana

Fuente: Caretas, 2009. Imagen recortada.

- f.4. Descuido de la supervisión por parte de algunas Municipalidades, por no darle mayor importancia. Benvenuto (2009) diría que se trata de «dejadez de las municipalidades»³⁷.
- f.5. Oficialización de la aprobación automática en la Ley N° 29090, para las Modalidades A y B. En la opinión de Benvenuto (2009), quien habla también en representación del CAP, la aprobación automática «será una formalización de papeles, un saneamiento legal anticipado, que no tiene nada que ver con la formalización y seguridad técnica que debe tener toda construcción, por lo tanto se está legalizando la desregulación técnica. Un atentado contra las ciudades y la calidad de vida de los ciudadanos». Es cierto que la aprobación automática se creó para agilizar los trámites, sin embargo, también es real la posibilidad de la creación de proyectos de pobre calidad arquitectónica e inseguros que serán aprobados fácilmente. Benvenuto (2009) agrega: «La Supervisión de Obra cuando no se tiene revisado y aprobado el proyecto [...], tendrá que convertirse en una fiscalización continua, permanente, que incluirá necesariamente la constante evaluación, calificación y dictamen [...] contrastando en «el terreno» lo que se ve que se construye». Finalmente, siguiendo a Benvenuto (2009), la Ley N° 29090 «elimina casi en su totalidad la revisión previa y deja toda la ejecución de las obras a merced de la supervisión de las mismas, a la «verificación posterior». Será muy difícil, sino imposible, este procedimiento, además de [presencia de] costos y pérdidas de tiempo y demoras por paralizaciones y demoliciones, si se llegan a dar».
- f.6. Ver e.2.: Pobre ética profesional de algunas Municipalidades.

³⁷ Este problema se presentó como parte de la gestión durante la vigencia de la Ley N° 27157. Ante las mayores necesidades de supervisión que han aparecido a raíz de la Ley N° 29090, es posible que aquellas Municipalidades se comprometieran más a realizar la supervisión de obra cuando sea necesario.

Problema 3: Deficiencias en el proceso que afectan el bienestar ciudadano

Nos encontramos frente al problema más importante de los tres citados en este subcapítulo: el relacionado directamente con la salud y bienestar de los ciudadanos. En diciembre de 2007 hubo un derrumbe en un distrito de Lima Metropolitana que dejó bajo escombros a, por lo menos, ocho obreros. En esta tragedia llegaron a fallecer siete personas, mientras que una quedó mutilada de un brazo. Cabe mencionar que la empresa donde trabajaban los obreros no contaba con los permisos necesarios para la obra que estos debían realizar (El Comercio 2007, 2008a, 2008c). Aproximadamente cinco meses después, en otro distrito, sucedió una tragedia similar. En este nuevo caso, el derrumbe atrapó a cuatro obreros, los cuales llegaron a fallecer. El accidente ocurrió durante la construcción de una edificación de siete pisos. Pocos meses antes de lo sucedido, un vecino de la vivienda colindante a la obra se había pronunciado ante la Municipalidad de dicho distrito, ya que la obra mencionada estaba causando daños a su propia vivienda (El Comercio 2008a). A raíz de la tragedia, esta misma Municipalidad paralizó las obras que se realizaban bajo el amparo de las *licencias automáticas* (El Comercio 2008b).

Si se trata de la vida de las personas, el tema se convierte en prioridad. Al respecto, Benvenuto (2009) nos dice que –en ambos procesos –el Proyectual y el de Ejecución de Obra– es ineludible la responsabilidad ética, moral, técnica y profesional, según el caso, de toda persona que intervenga en ellos, en relación a que dichos proyectos u obras tendrán como finalidad ser usadas o albergar a seres humanos y por lo tanto, no pueden soslayar las consideraciones esenciales de protección a la vida, la salud física y mental, y el bienestar de los usuarios [...]. Entonces, a pesar de la importancia de acelerar la inversión inmobiliaria, más importante es asegurar la salud y bienestar de los ciudadanos, y en esto es la Municipalidad la que tiene una gran responsabilidad.

Por eso, creemos que un sistema de gestión de la calidad puede realizar un aporte importante a la mejora del proceso de otorgamiento de licencias de obra, tomando en cuenta las implicancias de este proceso y no solo enfocándonos en la parte administrativa al interior de una Municipalidad. Las causas de la problemática 3 son las mismas que la problemática 2, esta vez con el enfoque en el descuido de la salud y bienestar de los ciudadanos. El motivo es que se aplican las mismas razones para ambas problemáticas.

CAPÍTULO 5: PROPUESTA DE MEJORA DEL PROCESO DE OTORGAMIENTO DE LICENCIAS DE OBRA

5.1 Organización de la propuesta

La propuesta de mejora busca solucionar la problemática planteada desde un punto de vista de gestión, con el enfoque de la calidad en una organización. Sin embargo, nuestra propuesta no reemplaza cualquier otra propuesta que pudiera desarrollarse desde otros puntos de vista (legales, educativos, etc.), sino que los complementa. Es decir, para obtener mayor influencia en la solución de la problemática, la integración de las distintas propuestas y su aplicación conjunta, como un solo sistema, sería una herramienta con mayor solidez.

Nuestra propuesta se crea con el fin de solucionar y prevenir la ocurrencia de la problemática presentada. Para esto, nos hemos basado en diversas fuentes de información –incluyendo la guía IWA 4: 2005–, a través de las cuales hemos desarrollado iniciativas. Entre estas, hemos desarrollado también ideas propias que surgieron a partir del análisis de la problemática. En el Cuadro 5.1 se muestra la estructura de la propuesta de mejora. Como se puede observar, el cuadro es de doble entrada: por un lado (el vertical), tenemos cinco campos que diferencian el tipo de iniciativa desarrollada y, por el otro (el horizontal), la orientación de cada iniciativa. La manera como hemos desarrollado la propuesta es la siguiente: se elabora una iniciativa de manera completa en este informe o, de lo contrario, se presenta una iniciativa – haciendo una breve explicación o esquema– y su desarrollo completo pasa como anexo.

5.2 Desarrollo de la propuesta

El orden para presentar las iniciativas será el mostrado en el Cuadro 5.1, avanzando columna por columna de izquierda a derecha y, en cada columna, de arriba hacia abajo.

5.2.1 Sobre la responsabilidad de la dirección

I POLÍTICAS Y LINEAMIENTOS

Iniciativa I.1. Política de la calidad

La política de la calidad es el conjunto de ~~intenciones~~ intenciones globales y orientación de una organización relativas a la calidad tal como se expresan formalmente por la alta dirección” (ISO 9000: 2008).

Cuadro 5.1 Estructura de la propuesta de mejora

	RESPONSABILIDAD DE LA DIRECCIÓN		GESTIÓN DE LOS RECURSOS		REALIZACIÓN DEL SERVICIO		MEJORA CONTINUA				
I POLÍTICAS Y LINEAMIENTOS	I.1.	Política de la calidad	I.3.	Lineamientos para formación y desarrollo del personal	I.6.	Lineamientos para la planificación del proceso	I.9.	Política de mejora continua			
	I.2.	Lineamientos para asegurar la calidad		I.4.		Política de sanciones a delegados calificadoros		I.7.	Lineamientos para guiar la operación y control		
				I.5.		Política de administración logística		I.8.	Política para la supervisión de obra		
II GESTIÓN PROACTIVA	II.1.	Organización para la calidad	II.5.	Consideraciones para infraestructura, equipamiento y ambiente de trabajo	II.6.	Mecanismo para comprensión de normativa	II.8.	Control de acciones preventivas			
	II.2.	Revisión por la dirección						II.7.	Protección de propiedad del ciudadano y preservación de documentos	Integración entre Universidad y Colegio Profesional	
	II.3.	Propuesta de modificación para la Ley N° 29090								II.10.	Programa de sensibilización ciudadana
	II.4.	Programa obligatorio de ética en el trabajo									
III ENFOQUE EN EL CLIENTE/CIUDADANO	III.1.	Mecanismo de difusión de enfoque	III.2.	Programa de asesoría libre a proyectistas	III.3.	Lista de requisitos implícitos a considerar	III.4.	Mecanismo para retroalimentación de cliente			
IV SOPORTE	IV.1.	Plan de la calidad del proceso	IV.2.	Control de documentos	IV.5.	Control de no conformidades	IV.6.	Métodos alternativos de análisis			
			IV.3.	Control de registros				IV.7.	Realización de auditorías internas		
			IV.4.	Aseguramiento de competencia del personal					IV.8.	Control de acciones correctivas	
V ADMINISTRACIÓN DEL PROCESO	V.1.	Establecimiento de indicadores	V.2.	Conformación de Comisión Técnica	V.4.	Administración de actividades del proceso	V.7.	Evaluación de indicadores usando Excel			
			V.3.	Administración de sesiones de calificación	V.5.	Mecanismo para el control y supervisión en el proceso	V.8.	Recomendaciones para eficacia en el largo plazo			
					V.6.	Notificaciones al administrado					

Elaboración propia del cuadro basada en investigación.

Como lo esperábamos, según la guía IWA 4: 2005, la política de la calidad tiene que orientarse a la satisfacción de los clientes de la municipalidad. Considerando esto, proponemos la política de la calidad siguiente:

Política de la calidad

- ❖ Nos comprometemos a considerar la satisfacción y bienestar de los ciudadanos en cada decisión que tomemos.
- ❖ El personal de nuestra oficina y de la Comisión Técnica será evaluado periódicamente en temas de normativa, servicio al cliente y ética profesional, a partir de los cual se definirán las necesidades de formación.
- ❖ Realizaremos periódicamente las revisiones por la dirección, cuyos resultados, juntos con las necesidades de formación, serán utilizados para implementar acciones de mejora.
- ❖ Reforzaremos periódicamente la infraestructura, el equipamiento y el ambiente de trabajo de la oficina.
- ❖ Cada actividad realizada en cuanto al proceso de otorgamiento de licencias de obra será en beneficio del cumplimiento de la normativa y reglamentos aplicables. De existir confusión, se llegará a un consenso para la decisión final.
- ❖ Brindaremos el apoyo necesario a los clientes (proyectistas) cuando sea solicitado³⁸.

Las periodicidades que se indican deberán ser definidas de acuerdo con el presupuesto y disponibilidad de tiempo de la oficina de obras privadas. Sin embargo, como mínimo, se debe actuar, para cada acción indicada, dos veces por 12 meses. La política de la calidad debe documentarse y actualizarse cuando se considere necesario y, en todo momento, el personal involucrado en el proceso sujeto de estudio debe conocerla y entenderla.

Iniciativa I.2. Lineamientos para asegurar la calidad

Los lineamientos para asegurar la calidad se presentan como un complemento a la política de la calidad y son los siguientes:

- ❖ La ejecución del proceso de otorgamiento de licencias de obra debe darse en el marco de referencia establecido por la política de la calidad³⁹.
- ❖ La oficina de obras privadas debe establecer periódicamente objetivos claros, medibles y alcanzables, tanto a nivel global como específico⁴⁰. Debe intentar que los

³⁸ La Municipalidad ABC, en la actualidad, brinda apoyo a proyectistas fuera de los trámites.

³⁹ La guía IWA 4: 2005 indica que la dirección de la municipalidad debe usar la política de la calidad como soporte en la toma de decisiones. Dado nuestro alcance, nosotros nos enfocamos en el proceso sujeto de estudio.

objetivos sean congruentes para que las acciones del personal sean coherentes con su propio interés y con el de la organización (Anthony y Govindarajan 2003: 53).

- ❖ Tanto para alcanzar los objetivos como para realizar acciones de mejora, debe existir una planificación, ya que esta –es la función primaria de la administración –aquella que *precede* [las cursivas son nuestras] y que sirve de base a las funciones de organizar, influir y controlar, ejecutada por los administradores” (Certo 2001: 127).
- ❖ El desempeño del proceso debe evaluarse periódicamente utilizando indicadores, lo cual incluye cada aspecto implicado: tiempos de aprobación de licencias, flujo de documentos, etc. Por supuesto, deberán establecerse acciones de mejora a partir de los resultados, tomando en cuenta que –la clave de las decisiones exitosas sobre los procesos radica en elegir opciones apropiadas para la situación y que funcionen bien en conjunto [...]. Un proceso más eficaz es aquel cuyas características esenciales concuerdan y tienen un buen *ajuste estratégico*” (Krajewski et ál. 2008: 121).
- ❖ No debe perderse el enfoque al cliente en ningún momento⁴¹. Para esto, se debería identificar las necesidades actuales y futuras de los clientes, con el fin de satisfacerlas dentro de lo que permitan los recursos disponibles y poderes legales de la municipalidad (IWA 4: 2005), en nuestro caso, de la oficina de obras privadas. De esta manera, la organización irá ganando la lealtad del cliente: creando confianza y administrando efectivamente las interacciones y relaciones con ellos (Evans y Lindsay 2000: 191). Y con la lealtad del cliente, se espera un mayor interés de su parte en la realización del trámite de la licencia de obra.
- ❖ Ante cambios de administración, se debe asegurar la continuidad de las acciones emprendidas para asegurar la integridad del sistema (IWA 4: 2005), mediante el establecimiento de políticas internas y mecanismos basados en responsabilidades.

II GESTIÓN PROACTIVA

Iniciativa II.1. Organización para la calidad

Con el fin de mantener el sistema de gestión de la calidad e implementar acciones de mejora futuras, se debe conformar una organización para la calidad (ver Figura 5.1) dentro de la oficina de obras privadas⁴². Tomar en cuenta lo siguiente:

⁴⁰ Para apoyar la transparencia, se puede poner a disposición de los ciudadanos la información sobre el grado de cumplimiento de los objetivos (IWA 4: 2005).

⁴¹ Recordemos que todos los ciudadanos de un distrito son clientes de la municipalidad de ese distrito. Pagan impuestos y esta debe velar por su bienestar. Entonces, si se edifica, la municipalidad debe preocuparse tanto por los habitantes de la obra como de las viviendas que podrían resultar afectadas.

⁴² Esta iniciativa surge a partir de que la guía IWA 4: 2005 propone la designación de un representante de la dirección del gobierno local para que sea responsable de la coordinación general del sistema de gestión de la calidad.

- ❖ Sus miembros serán funcionarios de la misma oficina, lo cual quiere decir que tendrán responsabilidades adicionales (principalmente, consultoría interna sobre calidad y administración de tareas y registros).
- ❖ La interacción entre los miembros de la organización para la calidad y entre esta y los demás funcionarios de la oficina serán lo más flexibles posible.

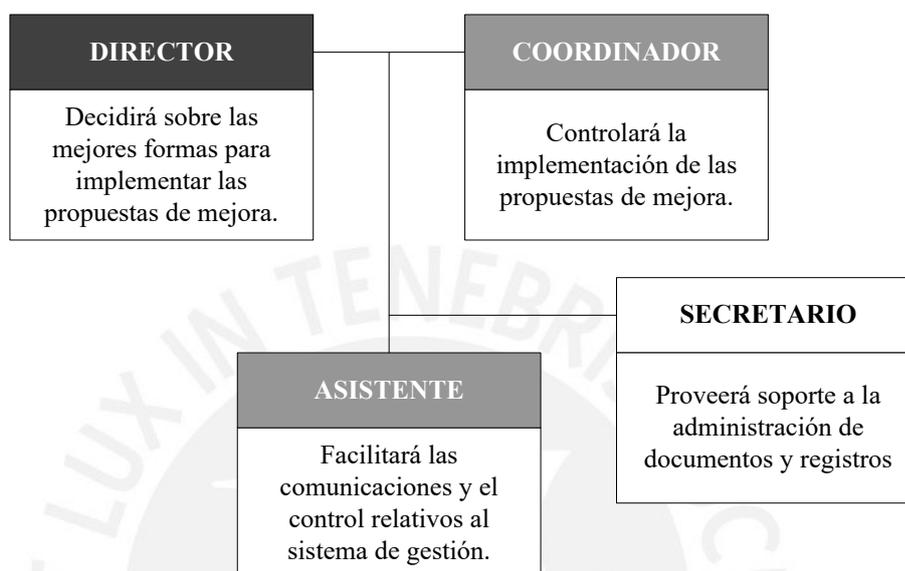


Figura 5.1 Organización para la calidad
Elaboración propia.

Iniciativa II.2. Revisión por la dirección

Una de las propuestas más importantes de la Norma ISO 9001: 2008 es la revisión por la dirección. En un gobierno local, esta revisión debería prestar atención al funcionamiento del sistema de gestión de la calidad, su eficacia, el cumplimiento de requisitos y objetivos relacionados con el desempeño (IWA 4: 2005). Explicaremos el alcance, registro, periodicidad y la conformación de las reuniones para la revisión a continuación.

Sobre la conformación de la reunión de revisión.- La dirección de la oficina de obras privadas estará conformada por el Director y el Coordinador de la organización para la calidad, y realizará la revisión en reuniones acordadas con anticipación.

Sobre la periodicidad de las revisiones.- La revisión por la dirección deberá llevarse a cabo, por lo menos, cada seis meses.

Sobre el alcance.- La dirección de la oficina de obras privadas debe considerar los puntos siguientes:

- Datos relacionados con el desempeño del proceso sujeto de estudio. La información de entrada para las revisiones incluirá los siguientes aspectos:
 - Informe de resultados de la revisión por la dirección anterior

- Objetivos presentes a la fecha
 - Resultados de auditorías internas
 - Estado de acciones correctivas y preventivas
 - Estado de mejoras que se estén implementando
 - Resultados de las evaluaciones del personal
 - Resultados de indicadores
 - Registros de la satisfacción del ciudadano
 - Información sobre cambios en estatutos y reglamentos aplicables
- b) Los resultados de la revisión se deben plasmar en un informe que incluirá:
- Conclusiones de la revisión
 - Definición de acciones correctivas y preventivas a implementar
 - Definición de mejoras a implementar
 - Definición de acciones para mejorar el nivel de satisfacción de los ciudadanos

Sobre el modo de registro.- La dirección de la oficina de obras privadas controlará un registro con la información siguiente:

- Fecha de la revisión por la dirección
- Participantes en la revisión (podría incluirse a otros funcionarios y los delegados)
- Código del informe de resultados de la revisión

Iniciativa II.3. Propuesta de modificación para la Ley N° 29090

Tal y como se deja notar en nuestro diagnóstico, la Ley N° 29090 incrementa la ocurrencia de los problemas 2 y 3 (ver subcapítulo 4.3). En esto estamos de acuerdo con el CAP, así como otras instituciones⁴³; sin embargo, no está en manos de ninguna municipalidad distrital derogar la Ley, por lo que no podemos ir en contra de esto. Nos encontramos frente a un tema legal que influye en gran medida a la situación actual de las edificaciones en Lima Metropolitana. Aquí, proponemos una serie de ajustes que las municipalidades pueden presentar al Congreso de la República –al menos, las municipalidades interesadas–.

En términos específicos, proponemos modificaciones a los artículos siguientes de la Ley N° 29090: 10°, Modalidades de aprobación; 25°, Requisitos; 26°, Recepción de expediente y otorgamiento de licencia de edificación; y 28°, Conformidad de obras. Los cambios propuestos, para ser trabajados por un grupo de abogados especializados, son los siguientes:

- ❖ Art. 10°: Desaparece la aprobación automática. Se integran las modalidades A y B y se exigirá para ambas el informe favorable de los revisores urbanos. Se integran las

⁴³ Se ha hablado bastante de derogar la Ley N° 29090. En este sentido, el CAP, el CIP, la AMPE (Asociación de Municipalidades del Perú) y la Municipalidad Metropolitana de Lima han hecho conjuntamente una propuesta para reemplazarla. En ella se elimina la aprobación automática, se mantiene la fórmula de las Comisiones Técnicas y se simplifica el trámite (Benvenuto 2009).

modalidades C y D y se exigirá para ambas la realización del trámite completo –con evaluación previa de la Comisión Técnica–.

- ❖ Art. 25º: Se integran los requisitos para las modalidades A y B. Se integran los requisitos para las modalidades C y D.
- ❖ Art. 26º: Se integra el grupo de documentos que conforman la Licencia de Obra entre las cuatro modalidades.
- ❖ Art. 28º: Se integra el grupo de documentos que conforman la Conformidad de Obra entre las cuatro modalidades

Con estas modificaciones intentamos, en primer lugar, mantener el propósito inicial de la Ley N° 29090 (a opinión personal, mal logrado), de agilizar los trámites; en segundo lugar, simplificar las divisiones en cuanto a las modalidades; y, en tercer lugar, asegurar que todo proyecto sea evaluado antes de su aprobación.

Iniciativa II.4. Programa obligatorio de ética en el trabajo

Los casos que mostramos en nuestro diagnóstico sobre la falta de ética profesional son solo una muestra del caos existente en Lima Metropolitana. La formación en ética debe darse desde las primeras instancias de la vida humana. Está fuera de nuestro alcance tratar éste tema en su totalidad; sin embargo, lo podemos atacar desde el ámbito laboral.

En la situación que nos concierne, es vital que el personal “tenga la mejor cualificación y comprensión de la organización y sus consumidores” (Gómez-Mejía et ál. 2001: 282). Los consumidores aquí son los ciudadanos, y la ética se aplica en que sus vidas no pueden ponerse en riesgo por satisfacer intereses personales, en el peor de los casos.

Más allá de que solo algunos delegados calificadores, funcionarios municipales y administrados pueden presentar comportamientos no éticos, la oficina de obras privadas debe asegurarse de que sus trabajadores hayan sido formados en ética profesional y además, siendo responsable con el distrito correspondiente, debe ofrecer dicha formación de manera opcional hacia el exterior.

El mecanismo es el siguiente:

- ❖ A nivel interno: Se contrata los servicios de profesores universitarios de ética (principalmente, de universidades que trabajen en este tema fuertemente, como la Pontificia Universidad Católica del Perú); se establece un programa de cinco clases durante un mes, con evaluación final; se comunica al interior de la oficina la obligatoriedad del programa, el cual se realizará in situ. Cada empleado o grupo de

empleados nuevo (por ejemplo, un cambio de Comisión Técnica), deberá cursarlo. De no aprobar el curso, deberá llevarse nuevamente.

- ❖ A nivel externo: Se promoverá el programa a nivel distrital, dirigido, principalmente, a proyectistas, propietarios y responsables de obra. Superado el número mínimo de inscritos, se trabajará con profesores universitarios para establecer el programa., que podrá variar respecto del caso a nivel interno. La inscripción será opcional.

Además, la formación en ética será parte del desarrollo de los trabajadores, el cual es ~~un~~ esfuerzo que consiste en ofrecer a los trabajadores las habilidades que la organización necesitará en el futuro” (Gómez-Mejía et ál. 2001: 283).

III ENFOQUE EN EL CLIENTE/CIUDADANO

Iniciativa III.1. Mecanismo de difusión de enfoque

“Las organizaciones de clase mundial están obsesionadas por cumplir y exceder las expectativas de los clientes” (Evans y Lindsay 2000: 173). Recordemos que la manera como se lleva a cabo el proceso de otorgamiento de licencias de obra representa la forma como una municipalidad ofrece uno de sus servicios principales. En esta iniciativa se busca que la comprensión de la importancia de la satisfacción del cliente se mantenga entre los involucrados con el proceso.

En una municipalidad, la satisfacción del cliente cobra una importancia especial. En nuestro caso, la satisfacción del ciudadano significa que este se siente seguro, por lo que, para transmitir seguridad, la oficina de obras privadas debe demostrar continuamente que el proceso sujeto de estudio se encuentra totalmente bajo control. Para este fin, presentamos el mecanismo de difusión a continuación:

1. Programar reuniones conjuntas entre administrados (pasados y actuales) y ciudadanos del distrito, por lo menos, una vez cada seis meses.
2. Recolectar los requisitos explícitos e implícitos de los reunidos en cada sesión, definirlos con exactitud y documentarlos⁴⁴.
3. Establecer metas relacionadas con la satisfacción del cliente y realizar el seguimiento de su cumplimiento⁴⁵.

⁴⁴ La guía IWA 4: 2005 insta a que los requisitos del ciudadano se definan y documenten como parte de los programas de la municipalidad.

⁴⁵ De igual manera, la guía IWA 4: 2005 indica que, para asegurar el cumplimiento de las metas, deberían establecerse objetivos e indicadores de desempeño.

4. Comunicar los requisitos identificados a las personas correspondientes, y las metas y el registro de su seguimiento a todo el personal involucrado en el proceso sujeto de estudio. Explicar cuáles son las contribuciones necesarias de cada uno a las metas.
5. Si se logran las metas, establecer nuevas, iguales o de mayor reto. Cuando no se logren las metas, se evaluarán las causas y se tomarán acciones correctivas.
6. Celebrar las metas cumplidas para mantener la motivación.

IV SOPORTE

Iniciativa IV.1. Plan de la calidad del proceso

Según la Norma ISO 9001: 2008, “un documento que especifica los procesos del sistema de gestión de la calidad (incluyendo los procesos de realización del producto) y los recursos a aplicar a un producto, proyecto o contrato específico, puede denominarse plan de la calidad”. El proceso de otorgamiento de licencias de obra es la base sobre la cual diseñamos un sistema de gestión de la calidad; por lo tanto, el plan de la calidad propuesto (ver Anexo 5.1) gira en torno a dicho proceso.

Es importante resaltar la utilidad de nuestro plan de la calidad: sintetizar el proceso y su entorno inmediato en un esquema, para dar a conocer los elementos involucrados directamente en el mismo. Sin embargo, el plan que presentamos incluye las modificaciones propuestas a la Ley N° 29090 (ver Iniciativa II.3.), ya que creemos firmemente que no se puede eliminar la calificación previa de los proyectos.

V ADMINISTRACIÓN DEL PROCESO

Iniciativa V.1. Establecimiento de indicadores

Con el fin de medir el proceso sujeto de estudio desde puntos específicos y usar los resultados para que se implementen acciones de mejora, proponemos la aplicación de la serie de indicadores explicados en la Figura 5.2. Estos indicadores se suman al indicador obvio –y uno de los más importantes– que es el plazo total transcurrido hasta la aprobación total de una licencia de obra, desde la primera vez que ingresó el expediente.

N1i = proporción de expedientes nuevos de modalidad i
i = A, B, C, D

Descripción: en periodos determinados, medir las proporciones de ingresos nuevos por modalidad.
Finalidad: mejor organización del trabajo futuro.

N2i = proporción de rechazos en recepción de expedientes de modalidad i
i = A, B, C, D

Descripción: calcular la proporción de rechazos de expedientes nuevos en la recepción por modalidad.
Finalidad: priorizar apoyo de la oficina de obras privadas como gestión proactiva.

N3 = contabilización de errores en documentos para precalificación

Descripción: clasificar y contabilizar los errores encontrados durante la precalificación.
Finalidad: priorizar apoyo de la oficina de obras privadas como gestión proactiva.

N4 = duración en días hábiles de precalificación

Descripción: tiempo transcurrido desde el día que un expediente ingresa a Mesa de Partes hasta que finaliza su precalificación, en días hábiles.
Finalidad: establecer metas de mejora.

N5 = duración en días hábiles de calificación

Descripción: tiempo transcurrido desde el día que finaliza la precalificación hasta el día que se notifica al administrado el dictamen de calificación, en días hábiles.
Finalidad: establecer metas de mejora.

N6 = contabilización de observaciones hasta que proyecto es aprobado

Descripción: suma total de observaciones, clasificadas por especialidad, desde el primer ingreso de un expediente hasta que es finalmente aprobado.
Finalidad: medir desempeño de proyectistas y priorizar apoyo como gestión proactiva.

N7 = contabilización de faltas cometidas por miembros de Comisión Técnica

Descripción: clasificar y contabilizar las faltas cometidas por miembros de la Comisión Técnica en un periodo determinado. Las faltas incluyen todo tipo de errores voluntarios e involuntarios (queda a criterio).
Finalidad: realizar acciones correctivas.

N8i = cantidad de expedientes para regularización de obra de modalidad i
i = A, B, C, D

Descripción: contabilizar expedientes de regularización de obra ingresantes por modalidad.
Finalidad: medir el grado de informalidad en el distrito y su tipo.

N9 = contabilización de quejas de proyectistas y/o administrados

Descripción: clasificar y contabilizar quejas de proyectistas y/o administrados por desacuerdos con dictámenes.
Finalidad: trabajar con proyectistas y administrados como gestión proactiva.

N10 = contabilización de quejas de ciudadanos

Descripción: clasificar y contabilizar quejas de ciudadanos y/o clientes por motivos relacionados con edificaciones y licencias de obra.
Finalidad: medir la satisfacción de los ciudadanos y adoptar acciones correctivas.

N11i = contabilización de reingresos de expedientes de modalidad i
i = A, B, C, D

Descripción: contabilizar reingresos de expedientes rechazados por modalidad hasta aprobación total de proyectos.
Finalidad: priorizar apoyo de la oficina de obras privadas como gestión proactiva.

N12 = contabilización de errores que generan demoras internas

Descripción: clasificar y contabilizar errores (faltas, dificultades, obstáculos, etc.) que genera demoras en el trámite.
Finalidad: priorizar acciones correctivas.

Figura 5.2 Indicadores a emplear para el proceso
Elaboración propia.

5.2.2 Sobre la gestión de los recursos

I POLÍTICAS Y LINEAMIENTOS

Iniciativa I.3. Lineamientos para formación y desarrollo del personal

La guía IWA 4: 2005 indica que las municipalidades deberían definir procesos que aseguren la disponibilidad de personal con las competencias necesarias, lo cual no solo aplica para un gobierno local, sino para toda organización. Sin embargo, existe una diferencia entre formación y desarrollo. La formación, según Gómez-Mejía et ál., es “el proceso por el que se forma a los empleados en habilidades específicas, o se les ayuda a corregir deficiencias” (2001: 283). En cambio, el desarrollo, como mencionamos anteriormente, tiene una perspectiva de futuro y, de cierta manera, engloba a la formación. En la situación que nos concierne, adopta mayor importancia el desarrollo, ya que las acciones que realice el personal influirán en la calidad de vida de los ciudadanos. Aun así, podemos visualizar el desarrollo como un proceso de formación extendido en el tiempo, como un mecanismo continuo que se adapta a las condiciones cambiantes del entorno. Por eso, nos enfocaremos mayoritariamente en la formación.

A partir de la aplicación de la HV en la Municipalidad ABC, surge la interrogante sobre cuál es la manera más eficiente de realizar la formación. Gómez-Mejía et ál. afirman que “la formación en clase puede carecer de realismo y no ser tan eficaz como la formación que se realiza en el propio trabajo. Sin embargo, la formación en el trabajo puede ralentizar los procesos y reducir la producción o irritar a los consumidores” (2001: 282). En este sentido, cabe indicar que no todos los problemas relativos al rendimiento encuentran una solución en la formación, dado que las causas del bajo desempeño pueden ser diversas e, incluso, fuera del control del trabajador (2001: 284).

A pesar de esto, una verdad innegable es que una formación eficaz puede mejorar el rendimiento y la moral de los trabajadores, así como el potencial de la organización. Además, para maximizar sus beneficios, la alta dirección debe seguir de cerca todo el proceso (2001: 287). Tomando esto en cuenta, en la Figura 5.3 se muestra el esquema sobre los distintos asuntos a considerarse para llevar a cabo el proceso de formación. Como se aprecia, se tienen tres etapas: la valoración de las necesidades, el desarrollo y aplicación del programa, y la evaluación. En la primera, la alta dirección determina los problemas y necesidades que deben resolverse. En la segunda, el personal de formación diseña el tipo de formación más adecuado y lo aplica al personal. Finalmente, en la tercera, la alta dirección evalúa la eficacia del programa de formación (2001: 287).

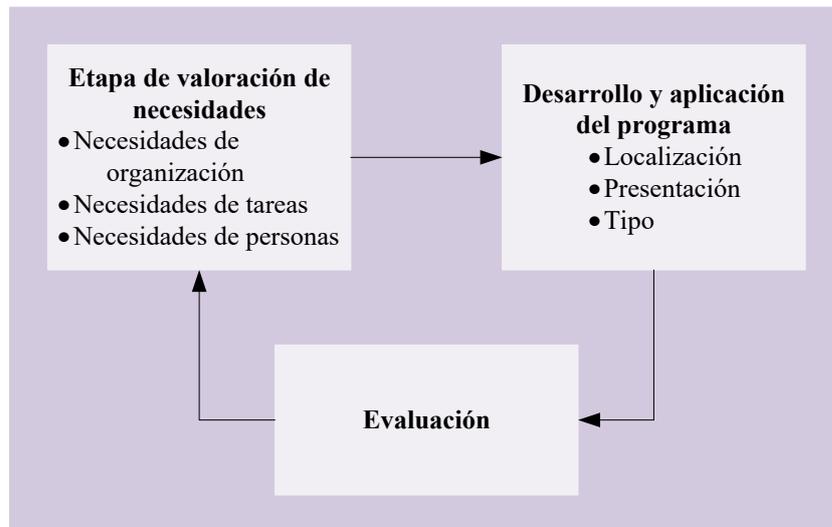


Figura 5.3 El proceso de formación
Fuente: Gómez-Mejía et ál. (2001: 287).

Por último, según la guía IWA 4: 2005, se debería proporcionar al personal información sobre la manera en que la competencia, la toma de conciencia y la formación están relacionadas con los poderes legales, la ética y valores (ver Iniciativa II.4.), las responsabilidades y actividades de la municipalidad; en nuestro caso, de la oficina de obras privadas.

Iniciativa I.4. Política de sanciones a delegados calificadoros

Es cierto que la Ley N° 29090 y sus reglamentos indican cuáles son las acciones que se consideran infracciones de los delegados calificadoros y los revisores urbanos de manera clara. Además, explican cuáles y cómo se deben llevar a cabo las sanciones. Sin embargo, de nuestra investigación, sabemos que hay delegados calificadoros (y, posiblemente, revisores urbanos) que tienen una actitud profesional cuestionable, lo cual nos lleva a concluir que la Ley no es suficiente. Por este motivo, adicionalmente a los esfuerzos que se realizan (y que podrían realizarse) para impedir que actitudes perjudiciales afecten el proceso, proponemos la política mostrada a continuación.

Política de transparencia en la infracción

Trámite: Licencia de Obra

Dirigida a: Delegados Calificadoros de Comisión Técnica y Revisores Urbanos

La oficina de obras privadas de la Municipalidad de _____ tendrá el poder para:

1. Solicitar el reemplazo inmediato de un delegado calificador a la Institución de la cual proviene, previa presentación de la documentación justificativa, cuando considere que se ha realizado una infracción que, de una u otra manera, perjudique a los ciudadanos del distrito.

2. Publicar la información que identifique al profesional infractor (delegado calificador o revisor urbano), incluyendo fotografía, en la página Web de la Municipalidad, así como en medios escritos.
3. Muy aparte de la relevancia de la falta, podrá realizar la denuncia ante las autoridades respectivas.

Importante:

1. En caso que la infracción no estuviera contemplada en las leyes y normas pertinentes, esto no impedirá que se cumplan los puntos anteriores si se considerase necesario –partiendo de la ética profesional–.
2. Las acciones indicadas en dichos puntos no se efectúan en perjuicio de cualquier sanción aplicable establecida en la normativa vigente.
3. Cualquier acción a realizar será decidida por la alta dirección de la oficina de obras privadas de la Municipalidad _____.

Iniciativa I.5. Política de administración logística

Con el fin de evitar demoras por causas logísticas, específicamente, de abastecimiento de útiles de oficina, proponemos la política del *25 por ciento*.

Política del 25 por ciento

1. Cada miembro de la oficina de obras privadas vigilará los útiles que emplea (para escritura, sellos, etc.) y, mediante un cálculo rápido mental, identificará el punto en que la cantidad restante de cierto ítem es el 25% de cuando empezó⁴⁶.
2. Inmediatamente, creará un requerimiento con las especificaciones para cubrir la necesidad, y lo enviará por correo electrónico a la Secretaria de la oficina.
3. La Secretaria consolidará los pedidos semanalmente y enviará la solicitud a la oficina de logística de la Municipalidad, la cual deberá resolver el asunto a la brevedad.

Cabe resaltar tres cuestiones primordiales:

1. El Jefe de la oficina de obras privadas deberá promover una cultura de ahorro.
2. Cuando se trate de recursos compartidos, será responsabilidad de cualquier funcionario comunicar a la persona indicada sobre el punto 25% respecto de cualquier ítem compartido, de haberse percatado de ello primero.
3. El punto 25% es variable: dependerá del tiempo de llegada (o *lead time*, en inglés) histórico o preestablecido para este tipo de materiales en la Municipalidad.

⁴⁶ En realidad, el 25% es una referencia. Lo que se busca con esta política es la prevención: asegurar que siempre se cuente con los útiles básicos para trabajar. Su aplicación debería ser rápida y sencilla.

II GESTIÓN PROACTIVA

Iniciativa II.5. Consideraciones para infraestructura, equipamiento y ambiente de trabajo

La gestión de los recursos también abarca el soporte material que el personal necesita para trabajar eficientemente y no perder la motivación. Por eso, siguiendo los lineamientos de la Norma ISO 9001: 2008, hemos considerado dos ámbitos: infraestructura (incluido el equipamiento) y ambiente de trabajo. En el Anexo 5.2 se presentan las características a tomar en cuenta respecto de ambos ámbitos.

En infraestructura se verán los aspectos siguientes: edificios y espacio de trabajo, equipo para los procesos y servicios de apoyo (ISO 9001: 2008). En ambiente de trabajo, se verán los aspectos siguientes: ergonómico, ambiental y psicosocial (IWA 4: 2005). No es parte del alcance de esta investigación entrar en mucho detalle sobre los dos ámbitos especificados. Sin embargo, sí queremos mostrar un panorama general sobre las características que deben tomarse en cuenta y el porqué.

III ENFOQUE EN EL CLIENTE/CIUDADANO

Iniciativa III.2. Programa de asesoría libre a proyectistas

Con la finalidad de dar soporte al proceso proyectual, las Comisiones Técnicas de las municipalidades ofrecerán asesorías sin costo alguno a los proyectistas que necesiten realizar consultas. Estos son los detalles a considerar:

- ❖ La asesoría la dará, por lo menos, un miembro de la Comisión Técnica, según la especialidad.
- ❖ La reunión de la asesoría se dará con cita previa en un lugar de mutuo acuerdo, aunque dando mayor peso a la disponibilidad del asesor.
- ❖ Se dará como máximo una asesoría por especialidad para la elaboración de un proyecto, para lo cual deberá guardarse la información que lo identifique, incluyendo información sobre el proyectista (nombre, número de colegiatura, etc.).
- ❖ Finalmente, deberán guardarse registros de cada asesoría libre, los cuales se tomarán en cuenta cuando se califique el proyecto (de ser el caso).

IV SOPORTE

Iniciativa IV.2. Control de documentos

Según la guía IWA 4: 2005, el fin del control de la documentación es asegurar que los documentos considerados necesarios para el sistema de gestión de la calidad siempre estén

actualizados y disponibles. Aunque una municipalidad pudiera ya contar con un mecanismo formal (o informal) para el control de documentos, no dejaremos de proponer un procedimiento para este propósito, el cual se encuentra descrito en el Anexo 5.3 y está pensado específicamente para el proceso sujeto de estudio. En el esquema de la Figura 5.4 se muestra la síntesis de su funcionamiento.

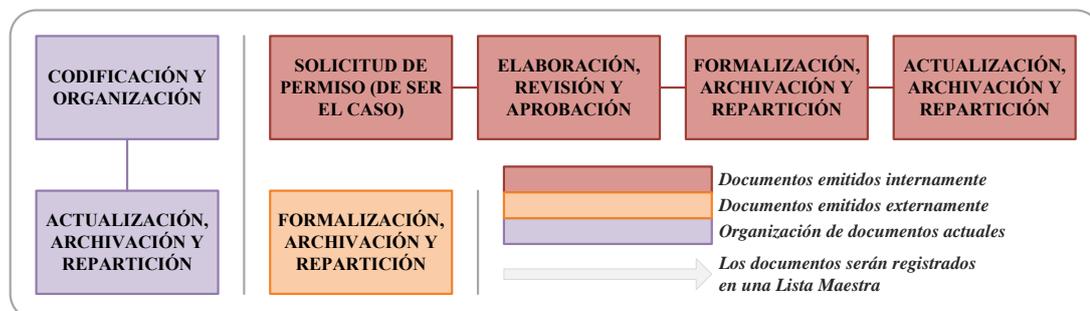


Figura 5.4 Funcionamiento del procedimiento para el control de documentos
Elaboración propia.

Iniciativa IV.3. Control de registros

Un registro es un tipo particular de documento, el cual es utilizado para guardar evidencia sobre las actividades realizadas por una organización o para almacenar los resultados de estas actividades (IWA 4: 2005). Según la Norma ISO 9001: 2008, “la organización debe establecer un procedimiento documentado para definir los controles necesarios para la identificación, el almacenamiento, la protección, la recuperación, la retención y la disposición de los registros”. En este sentido, en el Anexo 5.3 se muestra el procedimiento que hemos propuesto considerando estas características y enfocado en el proceso sujeto de estudio. En el esquema de la Figura 5.5 se muestra la síntesis de su funcionamiento.

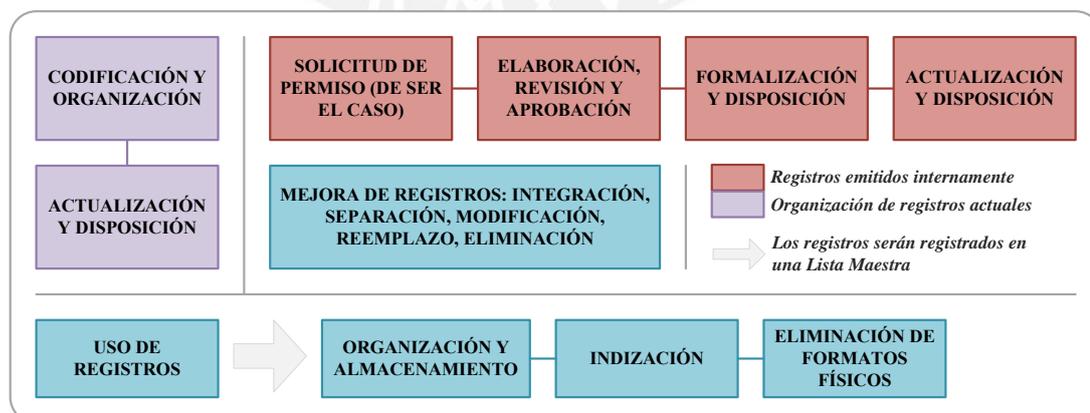


Figura 5.5 Funcionamiento del procedimiento para el control de registros
Elaboración propia.

Iniciativa IV.4. Aseguramiento de competencia del personal

Está claro que, considerando el proceso bajo análisis y el diagnóstico presentado, la competencia del personal es fundamental. Por eso, hemos elaborado un procedimiento que abarca los aspectos de contratación, evaluación, formación y supervisión, el cual está ubicado en el Anexo 5.3. Por lo general, las municipalidades cuentan con mecanismos formales para la contratación de personal (regulados por Ley), y es posible que también cuenten con mecanismos para la supervisión, formación y evaluación. No obstante, el procedimiento propuesto busca cubrir cualquier falta de estos mecanismos y complementar los existentes, cuando sea el caso⁴⁷. En el Cuadro 5.2 se resaltan las principales características del procedimiento.

Cuadro 5.2 Características del procedimiento para asegurar competencia del personal

<i>Sobre la contratación</i>	<i>Sobre la supervisión</i>	<i>Sobre la evaluación y formación (Figura 5.3)</i>
<ul style="list-style-type: none">○ Requerimiento bajo responsabilidad de Jefe de oficina de obras privadas.○ Decisión de contratación bajo misma responsabilidad.	<ul style="list-style-type: none">○ Supervisión sistemática y estratégica.○ Elaboración de informes de desempeño.	<ul style="list-style-type: none">○ Valoración de necesidades.○ Desarrollo y aplicación de programa de formación.○ Evaluación de eficacia del programa.

Elaboración propia.

V ADMINISTRACIÓN DEL PROCESO

Iniciativa V.2. Conformación de Comisión Técnica

Esta iniciativa consiste en la inclusión de ingenieros industriales en las Comisiones Técnicas con la finalidad de brindar soporte a la calificación y facilitar las decisiones sobre los dictámenes a emitir. La iniciativa se delimita de la manera siguiente:

- ❖ Se añadirá un solo ingeniero industrial por cada Comisión Técnica. Sus funciones serán de consulta, pero no podrá emitir dictamen⁴⁸.
- ❖ La participación del ingeniero industrial se definirá, en cada proyecto, según el grado de afinidad entre sus conocimientos y el objeto de calificación. Principalmente, estará referida a la estructura y ordenamiento internos de una edificación.

⁴⁷ Se hará menos énfasis en la contratación, dados los resultados de la HV, y más en la evaluación, formación y supervisión.

⁴⁸ No pretendemos realizar un cambio sustancial a la forma en que las Comisiones Técnicas han venido funcionando respecto de la emisión de dictámenes desde hace, por lo menos, 10 años.

- ❖ El trabajo del ingeniero industrial estará ligado a los tipos de obra siguientes: edificación nueva, ampliación, remodelación y acondicionamiento (ver Art. 2º de la Ley N° 29090).
- ❖ Además, su trabajo estará relacionado con las modalidades C y D, principalmente, cuando se trate de edificaciones para fines de gran industria o industria básica (ver Art. 10º de la Ley N° 29090).

Iniciativa V.3. Administración de sesiones de calificación

Esta iniciativa, relacionada con las sesiones de calificación, busca resolver la necesidad de que los delegados de arquitectura y los delegados ad hoc. califiquen proyectos en conjunto, así como también lo hagan los delegados de las especialidades de ingeniería. Es complicado lograr tal nivel de coordinación en las municipalidades, por lo que presentamos el mecanismo de la Figura 5.6.

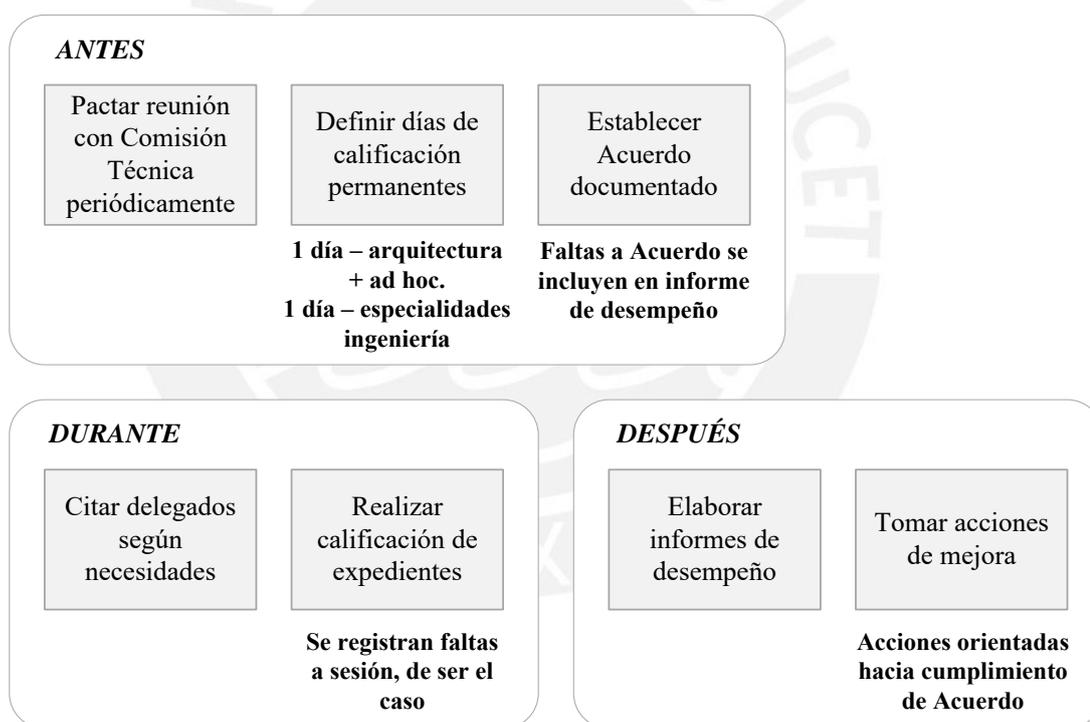


Figura 5.6 Mecanismo para sesiones de calificación
Elaboración propia.

El *Acuerdo*, que es documentado, debe entenderse como tal: considera la disponibilidad de cada miembro de la Comisión Técnica. Debe ser necesariamente flexible, ya que no se puede obviar la calificación de alguna especialidad. Sin embargo, se considerará como falta el incumplimiento del Acuerdo y esto irá al informe de desempeño. La acumulación de faltas, en este sentido, será motivo suficiente para solicitar el reemplazo del delegado

correspondiente ante la institución respectiva. El Acuerdo podrá variarse cada cierto periodo, el cual es definido según las necesidades de la oficina de obras privadas.

5.2.3 Sobre la realización del servicio

I POLÍTICAS Y LINEAMIENTOS

Iniciativa I.6. Lineamientos para la planificación del proceso

Toda municipalidad debería realizar la planificación y el desarrollo de los procesos con que presta sus servicios (IWA 4: 2005). Certo resume los beneficios de la planificación:

Primero, les ayuda a los gerentes a mirar hacia el futuro. Están forzados a ver más allá de los problemas diarios y predecir las situaciones que pueden enfrentar. En segundo lugar, un programa de planeación sólido aumenta la coordinación de las decisiones. Ninguna decisión puede tomarse hoy sin tener una idea de cómo afectará una decisión futura. La función de la planeación obliga a los gerentes a coordinar sus decisiones. Tercero, la planeación hace énfasis en las metas de la organización. Dado que las metas de la organización son los puntos de partida de la planeación, los gerentes siempre deben recordar exactamente qué está tratando de lograr la organización. (Certo 2001: 127)

Partiendo por el hecho de que la planificación debería considerarse de manera conjunta, a continuación presentamos una serie de lineamientos a tomar en cuenta⁴⁹:

Planificación de la ejecución de los procesos

1. Identificar y delimitar los procesos relacionados con los servicios brindados.
2. Identificar los requisitos de entrada y salida para cada proceso.
3. Identificar y analizar las necesidades implícitas del ciudadano para cada servicio con la finalidad de satisfacerlas.
4. Cuando corresponda, definir las fechas de finalización para los procesos y tenerlas como metas.
5. Establecer puntos de control y supervisión para todos los procesos.
6. Asignar y organizar los recursos que sean necesarios para ejecutar los procesos.

Planificación del seguimiento de los procesos

1. Establecer objetivos pertinentes para los procesos de forma periódica.
2. Definir indicadores para medir el nivel de cumplimiento de los objetivos.
3. Establecer métodos de supervisión y control para los procesos usando registros.

⁴⁹ Con esta iniciativa pretendemos establecer una guía de puntos a considerar en la planificación que las municipalidades podrían incluir en sus métodos actuales.

4. Asignar responsabilidades a funcionarios para que realicen la supervisión y el control.
5. Definir el tipo de información a recolectar como parte de la supervisión y el control.
6. Definir las fechas para la evaluación del personal, para una mejor preparación y programación de capacitaciones o reemplazos. Guardar registros de las evaluaciones.

Planificación del análisis y la mejora

1. Asignar responsabilidades a funcionarios para el análisis de los registros de desempeño.
2. Definir las fechas de entrega de estos análisis de acuerdo con la programación de la revisión por la dirección.
3. Registrar las acciones de mejora emprendidas y darles seguimiento.

Planificación de las acciones de contingencia

1. Identificar posibles situaciones de riesgo que pudieran ocurrir.
2. Identificar posibles partes afectadas de acuerdo con las situaciones de riesgo identificadas.
3. Definir acciones de prevención y respuesta para las situaciones de riesgo identificadas.
4. Asignar responsabilidades a funcionarios para llevar a cabo las acciones definidas.

Iniciativa I.7. Lineamientos para guiar la operación y control

La finalidad de esta iniciativa es asegurar la continuidad de la operación y el control del proceso de otorgamiento de licencias de obra. Al igual que en la iniciativa anterior, la guía IWA 4: 2005 señala que se debería planificar y llevar a cabo de forma controlada la prestación del servicio. En el presente caso, tenemos tres lineamientos *fundamentales*:

1. Cada persona involucrada en el proceso debe conocer con exactitud los requisitos de los elementos de entrada y de salida de la actividad que le toca realizar. En este sentido, la actualización es una pieza clave. Así como la alta dirección de la oficina de obras privadas debe comprometerse a brindar el soporte técnico necesario para que el funcionario (o delegado) comprenda dichos requisitos (entrada y salida), este debe comprometerse, mediante un documento firmado, a cumplir con los requisitos de salida en todo momento y reclamar el cumplimiento de los requisitos de entrada cuando sea necesario.
2. La alta dirección de la oficina de obras privadas debe definir los puntos de control y supervisión a lo largo del proceso. Para cada uno de estos puntos, debe asignar responsabilidades a un funcionario, quien deberá contar con la autoridad suficiente para ordenar el cumplimiento de una actividad determinada. Además, al finalizar una actividad, deberá guardar registros no solo del estado del proceso, sino del

desempeño observado durante su realización con alto grado de especificidad (responsables, actitudes, errores voluntarios e involuntarios, etc.).

3. La alta dirección de la oficina de obras privadas debe estar informada, en todo momento, sobre sus posibilidades legales, técnicas y administrativas. A partir de aquí, debe definir continuamente las acciones preventivas y de contingencia a llevar a cabo ante distintos problemas que podrían afectar al ciudadano del distrito, a la salud del personal o al desempeño de la oficina (por ejemplo, ausentismo). La alta dirección debe ser específica en la definición de dichas acciones y debe coordinar con otras oficinas de la Municipalidad, de ser necesario, para actuar inmediatamente en cualquier situación desfavorable.

Iniciativa I.8. Política para la supervisión de obra

Hemos visto que la supervisión de obra es vital para asegurar que las edificaciones se lleven a cabo de acuerdo con los planos aprobados. Aunque el tema de la supervisión no es parte de nuestro alcance, no dejaremos de proponer una política concisa al respecto. La Municipalidad ABC ha tenido problemas con la supervisión de obras, principalmente por falta de personal y presupuesto. No necesariamente las demás municipalidades están libres de estas u otras causas que impiden que la supervisión de obras se lleve a cabo de manera completa. Sean motivos voluntarios o involuntarios los involucrados en las deficiencias en este ámbito, Benvenuto (2009) promueve el “convencer a las Municipalidades sobre la conveniencia de la Supervisión de las obras a las que ha concedido licencia para que durante la ejecución de ellas se mantenga el cumplimiento de las normas y se respeten los proyectos aprobados”. Por eso, nuestra política se centra en las dos directivas siguientes:

1. En principio, por Ley, se asigna un delegado supervisor a cada obra⁵⁰ (D.S. 026-2008-VIVIENDA, Art. 12º, numeral 12.7a). En caso de no haber, en un momento determinado, disponibilidad de delegados supervisores (acreditados por los Colegios Profesionales), serán los delegados calificadores los que realicen la supervisión según el cronograma⁵¹. En estos casos, los delegados de una Comisión Técnica no necesitarán estudiar el expediente aprobado detenidamente, dado que serán ellos los que los habrán aprobado en un inicio.
2. La oficina de obras privadas coordinará con los colegios profesionales para la provisión de delegados supervisores cuando no haya disponibilidad de estos en la Municipalidad. Incluso, solicitará la participación de delegados supervisores de las

⁵⁰ Para la supervisión se considerará, como mínimo, una visita de inspección al inicio de la obra, una para la cimentación y dos para cada piso durante la construcción de los muros y techos (D.S. 005-2010-VIVIENDA, Art. 1º, numeral 12.4 –modificación–).

⁵¹ Este cronograma es elaborado entre el supervisor de obra y el responsable de obra (D.S. 026-2008-VIVIENDA, Art. 12º, numeral 12.7c).

municipalidades más cercanas geográficamente, de ser necesario. El costo deberá ser incurrido por la municipalidad solicitante dado que, según el Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación, “los costos que irrogue la verificación administrativa y técnica [supervisión] están incluidos en el pago de derechos de tramitación por la licencia, que efectúa el administrado. El costo por la Verificación Técnica, no será menor al 40% del valor de la licencia. Dicho monto es intangible y sólo puede ser utilizado para dicho fin bajo responsabilidad” (D.S. 003-2010-VIVIENDA, Art. 1º, numeral 15.2 –modificación–).

II GESTIÓN PROACTIVA

Iniciativa II.6. Mecanismo para comprensión de normativa

Ante la confusión normativa existente, se hace necesario que los delegados calificadores conozcan y entiendan la normativa a la perfección. En primer lugar, se debe prestar atención a las dos propuestas siguientes de Benvenuto (2009):

1. Coordinar con el Gobierno Central y los gobiernos locales para el mejoramiento del marco normativo urbanístico y edificatorio (incluyendo la eliminación de normas), con el fin de facilitar el ejercicio profesional.
2. Incrementar la difusión de las principales normas técnicas y administrativas a nivel de todos los agremiados que intervienen en la actividad proyectual y que participan como delegados calificadores y supervisores.

Paralelamente a estas propuestas, el foco de nuestra iniciativa es el mecanismo de la Figura 5.7, el cual se define como un método de aprendizaje conjunto, retroalimentado y aplicado. La finalidad es que, sea cual sea el marco normativo vigente, se establezcan directivas al interior de la oficina de obras privadas sobre cómo entender y aplicar los reglamentos de construcción, siempre a favor del ciudadano y no de intereses particulares.

Iniciativa II.7. Protección de propiedad del ciudadano y preservación de documentos

La guía IWA 4: 2005 nos dice que la municipalidad debería salvaguardar toda información (considerando cualquier medio) proporcionada por el cliente/ciudadano para ser procesada. Además, nos indica que la preservación del producto se hace efectiva en la manipulación, almacenamiento, embalaje, transporte, cuidado y entrega de los productos provistos. Tomando esto en cuenta, la presente iniciativa presenta un procedimiento para salvaguardar con total seguridad la documentación proporcionada por el administrado como parte del proceso de otorgamiento de licencias de obra, y preservarla con el debido cuidado para que no se pierda ninguna parte de su contenido.

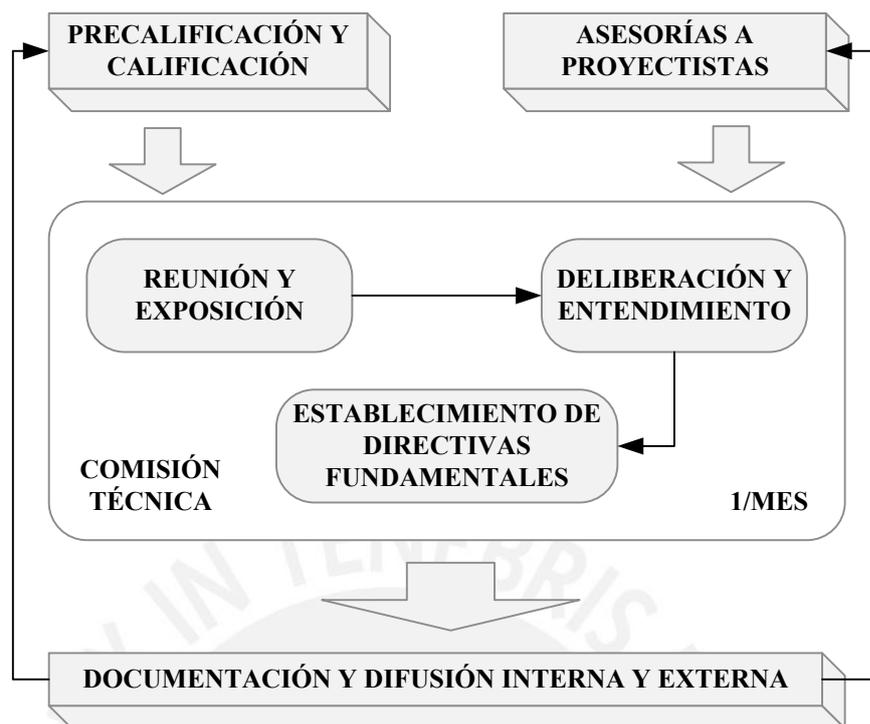


Figura 5.7 Mecanismo para comprensión de normativa
Elaboración propia.

El procedimiento se ubica en el Anexo 5.3 y se basa en el establecimiento de lineamientos interrelacionados sobre propiedad y preservación y la manera como estos se incluyen en las labores de los involucrados en el proceso sujeto de estudio. Un aspecto que resalta del procedimiento es el uso de archivos electrónicos para plasmar los planos aprobados⁵².

III ENFOQUE EN EL CLIENTE/CIUDADANO

Iniciativa III.3. Lista de requisitos implícitos a considerar

Esta iniciativa está relacionada con la idea de “servicio de buena calidad”. Es decir, además del producto ofrecido (tangibles o intangibles), existen otras acciones que puede ofrecer el proveedor con la finalidad de elevar la satisfacción del cliente. Por eso, en el Anexo 5.4 explicamos una lista de requisitos implícitos que, creemos, debería considerar administrar la oficina de obras privadas como parte de su gestión del proceso que, como ya hemos

⁵² La idea de utilizar medios electrónicos para reemplazar el papel es un tema común en el mundo actual, principalmente, en los negocios. Como antecedentes a nuestra propuesta del uso del medio electrónico, podemos mencionar dos instancias: una, al interior de la oficina de obras privadas de la Municipalidad ABC, donde se llegó a indicar que el uso de medios electrónicos para presentar los planos del proyecto sería beneficioso. Y otra, en la Conferencia: Problemática en la Tramitación de Licencias de Obra, por el 47° Aniversario del CAP. En aquella ocasión, fue el Arq. Borda (2009) el que propuso el empleo de medios electrónicos no solo para presentar un proyecto de obra, sino también en el diseño y desarrollo de un sistema informático que realizara la calificación de manera automática.

mencionado, es un servicio de la Municipalidad. En este sentido, según la guía IWA 4: 2005, los requisitos del servicio son los necesarios para cumplir las necesidades y expectativas de la sociedad, e incluyen los requisitos que no son especificados por el cliente, pero son igualmente necesarios para cumplir la reglamentación de la municipalidad y los derechos de aquel. Uno de los requisitos implícitos incluidos es el comportamiento honesto y respetuoso que debe tener el personal de la Municipalidad en su interacción con el cliente (IWA 4: 2005) en cualquier comunicación entre ambas partes y por cualquier medio.

IV SOPORTE

Iniciativa IV.5. Control de no conformidades

La Norma ISO 9001: 2008 indica que “se debe establecer un procedimiento documentado para definir los controles y las responsabilidades y autoridades relacionadas para tratar el producto no conforme”. En el contexto de una municipalidad, una no conformidad en el servicio significa que uno o más requisitos no han sido cumplidos. Estos pueden ser de los clientes, de estatutos o reglamentos, o los requisitos internos definidos por la municipalidad misma (IWA 4: 2005). Con el fin de elevar la eficiencia de la oficina de obras privadas en la detección, administración y corrección de errores en los procesos a realizar, y la eficacia en la entrega de servicios que cumplan con las especificaciones técnicas correspondientes, hemos elaborado un procedimiento para el control de no conformidades (ver Anexo 5.3). En la Figura 5.8 se muestra el esquema explicativo del procedimiento propuesto.

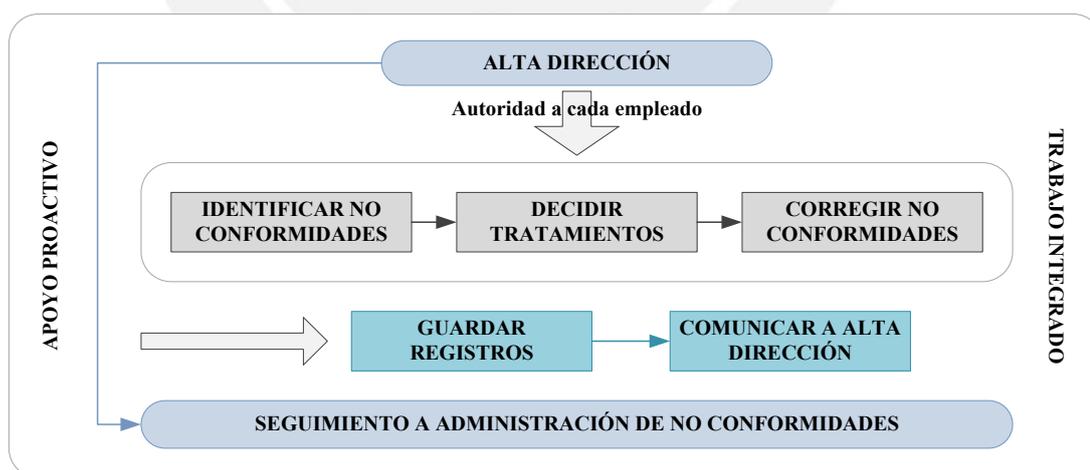


Figura 5.8 Funcionamiento del procedimiento para el control de no conformidades
Elaboración propia.

V ADMINISTRACIÓN DE ACTIVIDADES DEL PROCESO

Iniciativa V.4. Administración de actividades del proceso

La idea de esta iniciativa es eliminar pasos y organizar los restantes de forma distinta en el proceso sujeto de estudio. En el Anexo 5.5 se muestran los cambios efectuados utilizando diagramas de flujo. La finalidad es agilizar el proceso desde un punto de vista puramente administrativo, pero sin faltar a la normativa vigente. Cabe mencionar que la reorganización de pasos parte de los diagramas de flujo presentados en el capítulo anterior, los cuales corresponden a la manera como la Municipalidad ABC plasmó el Reglamento que regula el proceso en sus actividades administrativas.

Iniciativa V.5. Mecanismo para el control y supervisión en el proceso

Esta iniciativa está ligada al lineamiento N° 2 de la Iniciativa I.7., relacionada con el control y la supervisión del proceso. En concreto, en el Anexo 5.6 se presenta el mecanismo para el control y la supervisión del proceso, el cual contiene las tres instrucciones siguientes:

- ❖ Definición de puntos de control y supervisión a lo largo del proceso.
- ❖ Descripción de registros a emplear en cada punto de control y supervisión.
- ❖ Explicación sobre cómo se dará el control y la supervisión, y los responsables.

La particularidad de este mecanismo se basa en que su enfoque es el de la trazabilidad y el aseguramiento: en el primer caso, se hace posible conocer los orígenes de una no conformidad y los detalles al respecto; en el segundo, se deja establecido qué debe hacerse y se informa al respecto oportunamente. Luego, en la actividad misma, cuando es posible, se aplica la supervisión y el control directamente; de lo contrario, se efectúan indirectamente.

Iniciativa V.6. Notificaciones al administrado

Esta iniciativa presenta un mecanismo simple para agilizar la administración de notificaciones hechas a los administrados mediante el uso de Internet. Dada la era en la que nos encontramos, el Internet debería ser explotado al máximo. En este caso, proponemos realizar las notificaciones de los dictámenes de calificación mediante el correo electrónico. Las actas de calificación serán escaneadas y adjuntadas al correo electrónico, el cual deberá incluir el tema de la comunicación. Para esto, deben cumplirse los requisitos siguientes:

- ❖ Los propietarios de la obra deberán proveer un correo electrónico para las comunicaciones con la Municipalidad, lo cual se dará al ingreso de los expedientes a Mesa de Partes. En esta instancia también se comunicará el funcionamiento del presente mecanismo.
- ❖ Los notificadores llevarán los documentos correspondientes de todas maneras al administrado a su domicilio. Sin embargo, el envío del correo electrónico, que se hará inmediatamente después de haber preparado el acta de calificación, será la

indicación oficial, con fecha de envío, del dictamen al administrado, más allá de si éste lo vea o no, o lo responda o no.

De esta manera, los notificadores podrán planificar mejor su trabajo y organizarse mejor para realizar sus labores, ya que, a pesar de que de todas formas deberán actuar con velocidad, lo harán sin la presión del apuro. Por otro lado, cualquier demora en la entrega de documentos no jugará en contra de la Municipalidad: no sumará al plazo de calificación establecido por Ley⁵³. Asimismo, el plazo que tarde la entrega de documentos tampoco sumará en contra del administrado en la subsanación de los planos (15 días hábiles según Ley).

5.2.4 Sobre la mejora continua

I POLÍTICAS Y LINEAMIENTOS

Iniciativa I.9. Política de mejora continua

Una de las indicaciones de la Norma ISO 9001: 2008 es que la organización debe planificar e implementar los procesos de seguimiento, medición, análisis y mejora necesarios para mejorar continuamente la eficacia del sistema de gestión de la calidad. En este mismo sentido, la guía IWA 4: 2005 agrega que la eficacia del sistema se debería mejorar continuamente de acuerdo con el deseo de los clientes y ciudadanos. Sin embargo, creemos que esto no siempre debe ser así. Lo que desea un cliente de una municipalidad podría no ser beneficioso para los demás, ni tampoco para la organización misma. De todas maneras, la mejora continua debe ser parte de la mentalidad de sus empleados. Por eso, la presente iniciativa busca que las ideas de mejora puedan desarrollarse e implementarse sin dificultad, para lo cual presentamos la política siguiente⁵⁴:

1. A nivel personal y de organización, se preferirá la mentalidad *proactiva*, de búsqueda de oportunidades de mejora, a la *reactiva*, de espera pasiva a la aparición de errores y su corrección.
2. Ante cambios en la administración, las ideas de mejora que se estén implementando serán continuadas, ya que se dejará todo documentado.
3. La mejora continua será de dos maneras:
 - ❖ Proyectos de avance significativo, elaborados por equipos multifuncionales, quienes analizan el desempeño y proponen cambios (incluyendo nuevos procesos).

⁵³ En una de las municipalidades distritales de Lima, más de una vez la logística de las notificaciones no tuvo el desempeño esperado, por lo que las demoras generadas en este campo (hasta tres días hábiles) afectaban el desempeño del trámite respectivo en tiempo.

⁵⁴ Basada en los lineamientos de la derogada Norma ISO 9004: 2000, como fuente principal.

- ❖ Actividades de mejora continua, efectuadas regularmente por el personal, quienes trabajan con los procesos existentes.
- 4. Se considerará la retroalimentación del cliente/ciudadano.
- 5. Las ideas de mejora podrán ser de diversa índole (organización de oficina, recursos empleados, mecanismos de trabajo, registros utilizados, etc.).
- 6. Las ideas de mejora que provengan tanto a nivel interno y externo serán analizadas previamente a la decisión sobre su desarrollo e implementación.
- 7. Toda acción de mejora aceptada por la alta dirección se efectuará de forma planificada –involucrando necesariamente a los empleados cuya labor se verá afectada⁵⁵–, con el fin de no mermar el desempeño de la oficina durante la implementación.
- 8. La alta dirección proveerá de soporte técnico y recursos a las acciones de mejora aceptadas por esta.
- 9. Se promoverá el trabajo en equipo.
- 10. Se guardarán registros de las acciones de mejora implementadas.

II GESTIÓN PROACTIVA

Iniciativa II.8. Control de acciones preventivas

La guía IWA 4: 2005 señala que se necesita tener un procedimiento documentado para controlar las acciones preventivas, las cuales resultan de la identificación y análisis de las causas y riesgos asociados con no conformidades potenciales. Por eso, en esta iniciativa se presenta el procedimiento para el control de acciones preventivas, disponible en el Anexo 5.3, mediante el cual la oficina de obras privadas podrá prevenir la ocurrencia de no conformidades potenciales y evitar mermas en el desempeño de sus procesos. En el esquema de la Figura 5.9 se muestra el funcionamiento del procedimiento.

Iniciativa II.9. Integración entre Universidad y Colegio Profesional

Esta iniciativa parte de la propuesta de Benvenuto (2009): –Eleva el nivel académico de la formación y capacitación que se imparte en las Facultades y Escuelas de Arquitectura del País con el objetivo de lograr egresados con la base ética y técnica necesaria que les permita realizar un ejercicio profesional óptimo”.

⁵⁵ En realidad, los empleados cuya labor se vea afectada por el cambio serán los que propusieron la mejora en primer lugar.

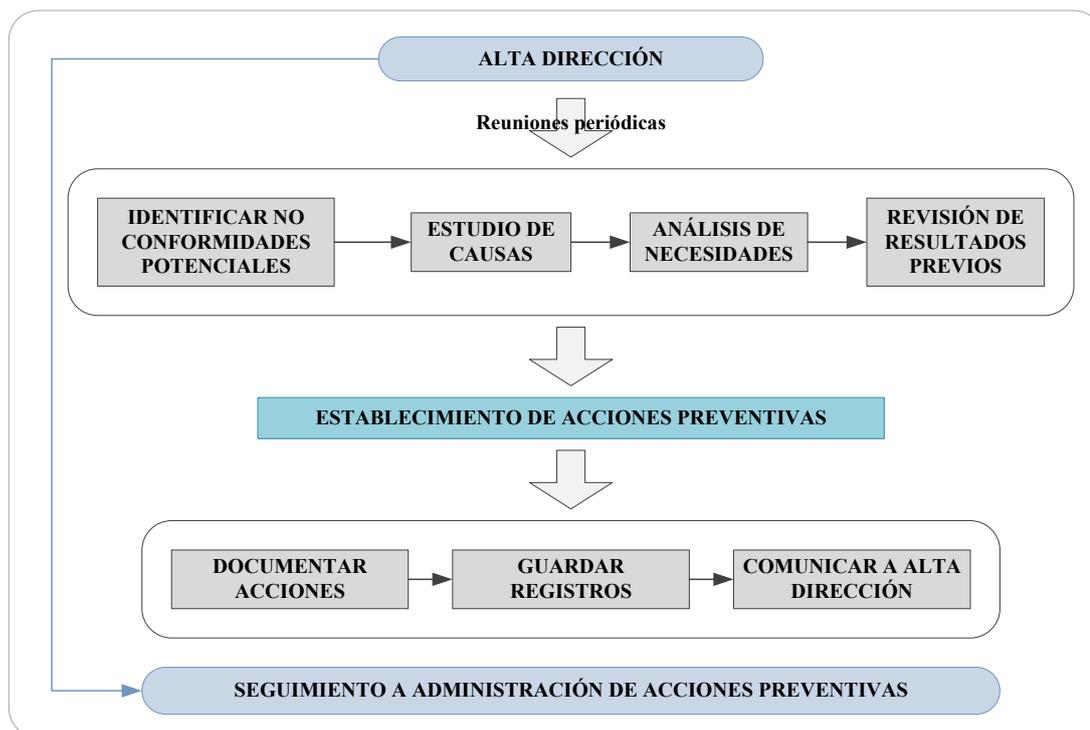


Figura 5.9 Funcionamiento del procedimiento para el control de acciones preventivas
Elaboración propia.

Prestando también atención a las palabras de Ramírez (2009), debería enseñarse sobre la base de parámetros a cumplir y hacer menos énfasis en las tolerancias. Es decir, la mentalidad de los estudiantes debe ser la de la integración ética y técnica: si se trata de parámetros a cumplir, sencillamente, no aplican las tolerancias. La propuesta sería:

1. La alta dirección del CIP y el CAP coordinarán reuniones con los directores de las carreras de ingeniería y arquitectura, respectivamente.
2. De acuerdo con las necesidades de las instituciones públicas que hacen uso de los servicios profesionales de estas carreras para servir a los ciudadanos, en las reuniones se expondrá, de forma documentada, los distintos requerimientos.
3. Se dará paso libre al debate.
4. En lo posible, se establecerán acuerdos sobre los métodos de enseñanza.
5. Cada vez que surgieran problemas relacionados con actuaciones cuestionables de los profesionales, estas serán registradas y comunicadas siguiendo los cuatro pasos anteriores.

Cabe mencionar que los funcionarios municipales también podrán formar parte de las reuniones, sea como expositores o como audiencia participativa. Esta iniciativa la presentamos de manera general, dado que la organización tratada no es la Municipalidad Distrital, sino el Colegio Profesional, lo cual está fuera del alcance de la tesis. Sin embargo,

mediante los puntos siguientes, especificamos el trabajo correspondiente a las municipalidades:

1. La alta dirección de la oficina de obras privadas preparará informes donde indiquen a detalle los problemas ocurridos en el proceso por causa de los delegados calificadores y los proyectistas, y presenten sus propuestas de mejora.
2. Los informes los derivarán a los Colegios Profesionales.
3. Finalmente, promoverán la integración entre la Universidad y el Colegio Profesional para servir mejor a la Institución Pública y, por lo tanto, a los ciudadanos.

Iniciativa II.10. Programa de sensibilización ciudadana

Esta iniciativa está relacionada con la reducción de la informalidad. Las municipalidades deben poner aún mayor énfasis en la difusión de principios y valores hacia los ciudadanos del distrito. En el tema que nos concierne, los principios y valores deben estar relacionados con la salud y el bienestar en cuanto a los riesgos existentes en las viviendas informales y, además, con el cumplimiento de la Ley. La iniciativa que proponemos es sencilla: emplear los medios con que cuenta la Municipalidad para comunicarse con los vecinos con el fin de sensibilizarlos en el rechazo a la informalidad en el ámbito edilicio del distrito. Esta difusión debe estar acompañada de mecanismos destinados a explicar el proceso de licencia de obra de manera clara y completa: indicando los pasos a realizar (con un lenguaje sencillo, sin términos técnicos ni legales, y usando diagramas), los derechos del ciudadano, las modalidades de la Ley, etc., y no solo cuáles son las leyes y reglamentos aplicables.

Entre los medios a utilizar están la página Web, las revistas y boletines, la atención en las plataformas de atención al vecino, etc. Algunas municipalidades publican mayor información que otras en sus sitios Web (una Municipalidad incluso ha colocado diagramas de flujo del proceso). No solo se debe aumentar las guías, sino hacerlas fácilmente ubicables. La Municipalidad ABC envía periódicamente revistas a cada vivienda donde se resumen todos los progresos logrados. De esta misma forma, se pueden utilizar medios escritos para los fines que hemos descrito, siempre gratuitamente.

III ENFOQUE EN EL CLIENTE/CIUDADANO

Iniciativa III.4. Mecanismo para retroalimentación de cliente

La guía IWA 4: 2005 promueve que los gobiernos locales refuercen la participación del cliente (o ciudadano) en los procesos relacionados con el servicio, de manera que se logre la transparencia y la responsabilidad pública. Asimismo, indica que deben establecerse mecanismos que aseguren la comunicación y promoción del servicio, por lo cual, en el

Anexo 5.7, presentamos el mecanismo para la retroalimentación del cliente, el cual contiene métodos simples para administrar y registrar las comunicaciones con el cliente a través de los distintos medios con que, normalmente, cuenta una municipalidad: servicio telefónico, página Web, correo electrónico, atención al vecino, buzón físico (y electrónico), y citas personales. Pensamos que, si el canal informativo entre la oficina de obras privadas y el cliente (por ejemplo, el proyectista) estuviera libre de obstáculos y fuera explotado en su totalidad, los trámites completos (es decir, hasta la obtención de la licencia de obra) podrían reducirse en tiempo. Sin embargo, para lograr este fin, deberán darse dos condiciones:

- ❖ Ambas partes, municipalidad y cliente, deberán estar dispuestas a mantener una comunicación fluida y directa, sin interponer ningún tipo de restricción.
- ❖ Ambas partes deberán estar dispuestas a mantener cuantas comunicaciones sean necesarias para el bien del proyecto y, por lo tanto, de los ciudadanos.

IV SOPORTE

Iniciativa IV.6. Métodos alternativos de análisis

El análisis de datos o información es el paso previo a la toma de decisiones. Es por eso que, según la guía IWA 4: 2005, la municipalidad debe recopilar los datos sobre el desempeño de su sistema de gestión de la calidad, incluyendo procesos y productos. Este concepto se aplica al proceso de otorgamiento de licencias de obra y demás procesos de soporte. Así, en la toma de decisiones, el análisis de datos se debería emplear para la mejora continua mediante acciones correctivas y preventivas, y se deberían guardar registros para asegurar la continuidad de las mediciones (IWA 4: 2005). Habiendo presentado estas ideas, en el Anexo 5.3 se muestra un procedimiento alternativo y/o complementario para el análisis, el cual integra una serie de herramientas para llegar a tomar decisiones de mejora. El procedimiento se presenta junto con un ejemplo y está basado en Krajewski et ál. (2008). Las herramientas son: lista de verificación, gráfico de Pareto, diagrama de causa y efecto y gráfico de barras.

Iniciativa IV.7. Realización de auditorías internas

Esta iniciativa está relacionada con las auditorías internas en la oficina de obras privadas con el fin de conocer el rendimiento de los distintos aspectos asociados con el proceso, considerando los niveles de eficiencia y eficacia implicados. Una acotación importante de la guía IWA 4: 2005 es que se debe promover una cultura de auditoría interna proactiva y no dirigida a buscar culpables. Se trata de que el personal involucrado en el proceso se vea a sí mismo como el responsable de su desempeño, y el único capaz de mejorar la calidad de su trabajo. Según la guía IWA 4: 2005, debería haber un procedimiento que defina cómo realizar una auditoría interna, pero resalta que ésta, dirigida hacia el sistema de gestión de la

calidad, debe distinguirse de otras auditorías normalmente realizadas en entidades gubernamentales, como las referidas al uso de fondos públicos. Por eso, en el Anexo 5.3 se muestra el procedimiento para la realización de auditorías internas, cuyo esquema de funcionamiento se presenta en la Figura 5.10.

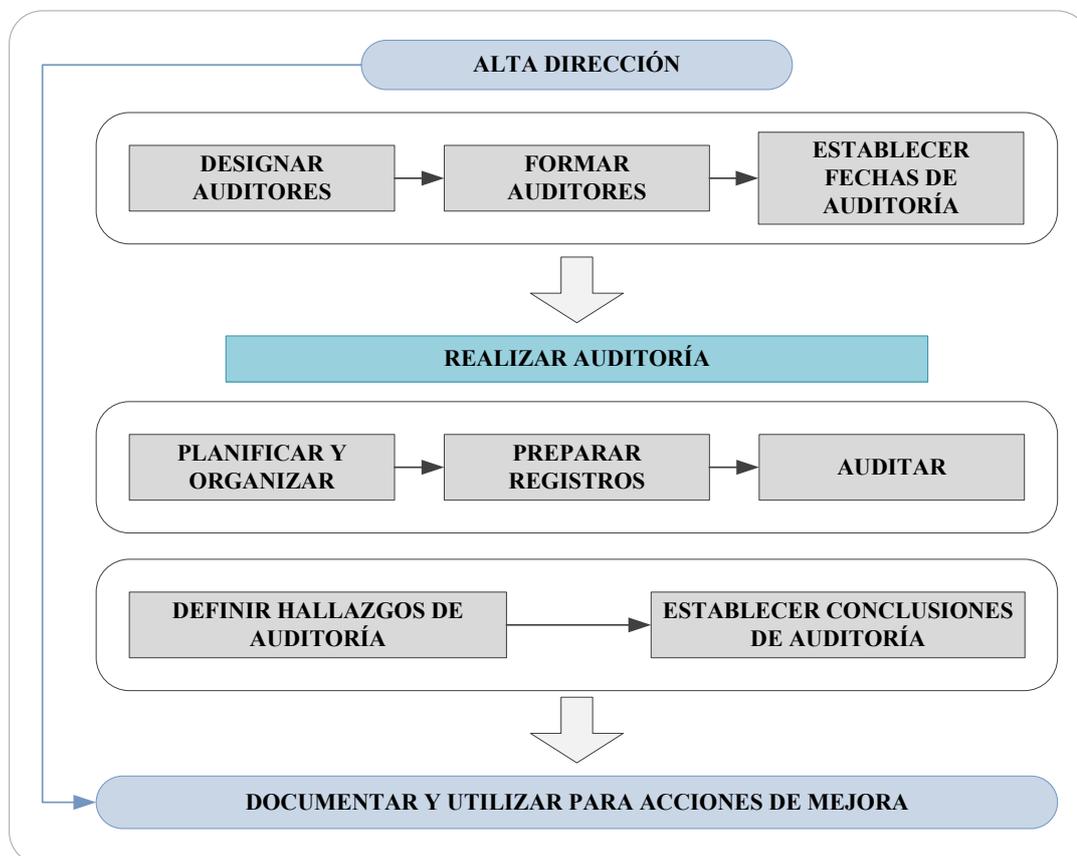


Figura 5.10 Funcionamiento del procedimiento para la realización de auditorías internas
Elaboración propia.

Los resultados de las auditorías internas se usarán para establecer acciones de mejora, lo cual tomará lugar en las revisiones por la dirección. Cabe mencionar que el procedimiento está enfocado en el proceso sujeto de estudio.

Iniciativa IV.8. Control de acciones correctivas

Tal y como lo indica la guía IWA 4: 2005, la Municipalidad debería tener un procedimiento para el control de acciones correctivas, con el fin de asegurar su eficacia y evitar o minimizar la recurrencia de no conformidades. Cuando se trata de una acción correctiva, se espera que la no conformidad asociada no vuelva a ocurrir, o que su efecto se mitigue; por eso, la evaluación debe intentar identificar las causas raíz (IWA 4: 2005). Tomando esto en cuenta, en el Anexo 5.3 presentamos el procedimiento para el control de acciones correctivas que hemos elaborado, con el enfoque en el sistema de gestión de la calidad. En la Figura 5.11 se

muestra el esquema de su funcionamiento. El procedimiento se visualiza como la continuación del procedimiento para el control de conformidades.

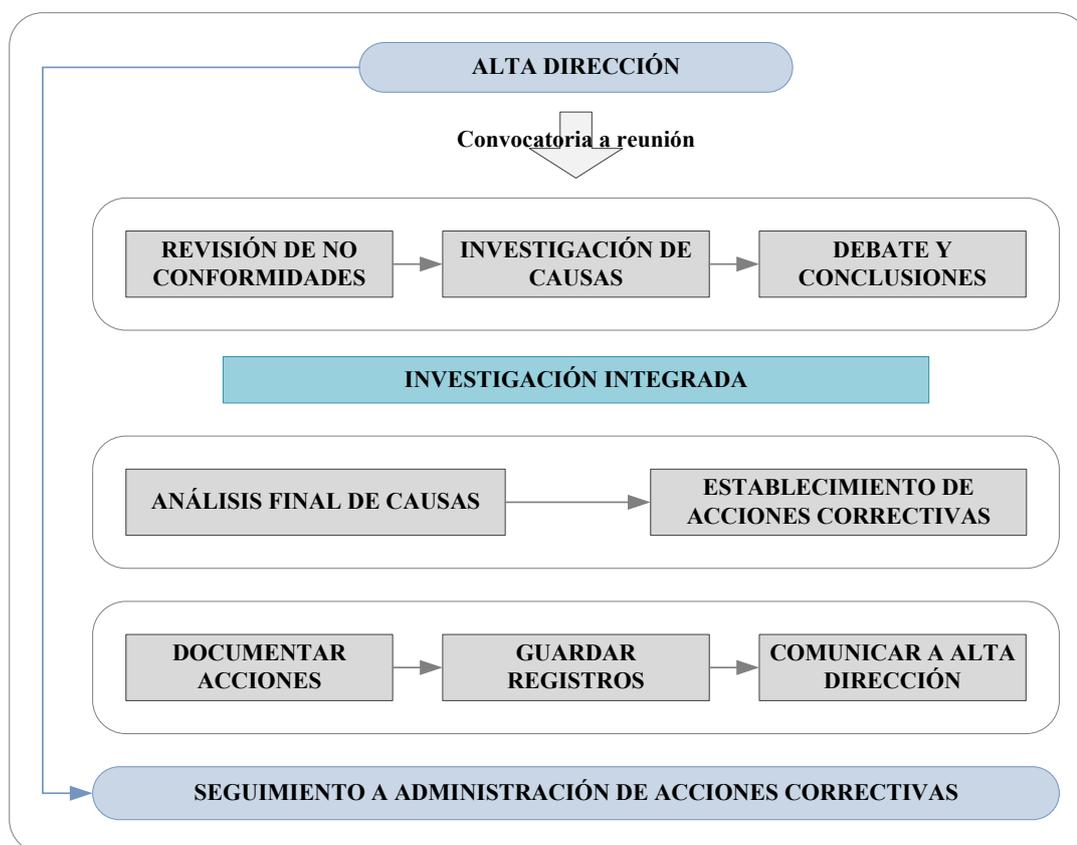


Figura 5.11 Funcionamiento del procedimiento para el control de acciones correctivas
Elaboración propia.

V ADMINISTRACIÓN DEL PROCESO

Iniciativa V.7. Evaluación de indicadores usando Excel

Esta iniciativa está relacionada con la Iniciativa V.1., en la cual se establecen 12 indicadores para medir el desempeño del proceso sujeto de estudio y la situación de su entorno. La iniciativa proporciona registros para cada uno de los 12 indicadores usando Microsoft Excel, y brinda una explicación concisa en cada caso sobre la aplicación del indicador, lo cual se muestra en el Anexo 5.8. La idea de esta iniciativa es mantener una base de datos que sea usada para análisis y mejora continua, considerando los indicadores presentados así como el historial de desempeño.

Iniciativa V.8. Recomendaciones para eficacia en el largo plazo

Esta iniciativa está relacionada con la continuidad y la relevancia –como conceptos–. Aquí presentamos dos recomendaciones para que el sistema de gestión de la calidad, creado a

partir del proceso de otorgamiento de licencias de obra, pueda brindar los resultados buscados en el largo plazo:

1. Ninguna medida que se adopte es *infalible*. Es decir, la rueda de la mejora continua debe seguir girando, ya que el entorno es siempre cambiante. La búsqueda de la eficacia del sistema de gestión de la calidad no debe estancarse por ningún factor, externo o interno, y debe ser parte de la mentalidad promovida al interior de la oficina de obras privadas. Incluso en los momentos más difíciles, se debe perseverar en terminar lo que se empezó y empezar nuevas iniciativas de mejora.
2. En relación con la recomendación anterior, sin embargo, no se debe caer en la idea extrema de llegar a reemplazar el propio trabajo con la búsqueda incesante de mejoras para implementar. Se debe siempre considerar los tres aspectos siguientes: planificación de cambios, disponibilidad de recursos y priorización de mejoras, de manera integral. En otras palabras, se debe trabajar con un enfoque en la mejora de la calidad, pero sin perder de vista la visión y misión de la organización ni descuidar las responsabilidades, de manera que se reduzca el desempeño.

5.3 Plan de implementación

En este subcapítulo presentamos el plan de implementación para la propuesta de mejora. Es conveniente llevar a cabo las actividades que se muestran en la Figura 5.12, para que el proceso de implementación se realice con el soporte necesario y de manera ordenada.

Cabe resaltar los puntos siguientes:

- ❖ La persona que presente la propuesta de mejora y el cronograma de implementación deberá tener un cargo importante (de preferencia, el Jefe de la oficina de obras privadas).
- ❖ El orden escogido para implementar las iniciativas es igual al orden en que se han presentado estas en el subcapítulo anterior. El motivo es trabajar primero las iniciativas relacionadas con la organización general y la gestión de los recursos, para luego pasar y enfocarse en la ejecución del proceso y la mejora continua de todo el sistema. En otras palabras, seguir un orden como el ciclo “planificar–hacer–verificar–actuar”, adaptado para la implementación, en la cual se establezcan primero las bases de la gestión y la organización de recursos y, después, se piense en la parte de la ejecución, con el incremento continuo de su desempeño.
- ❖ Los plazos de inicio máximos establecidos para implementar cada iniciativa podrían reducirse o ampliarse según corresponda. En el segundo caso, se recomienda que no se exceda el 25% del plazo propuesto, para evitar la pérdida de continuidad e interés.

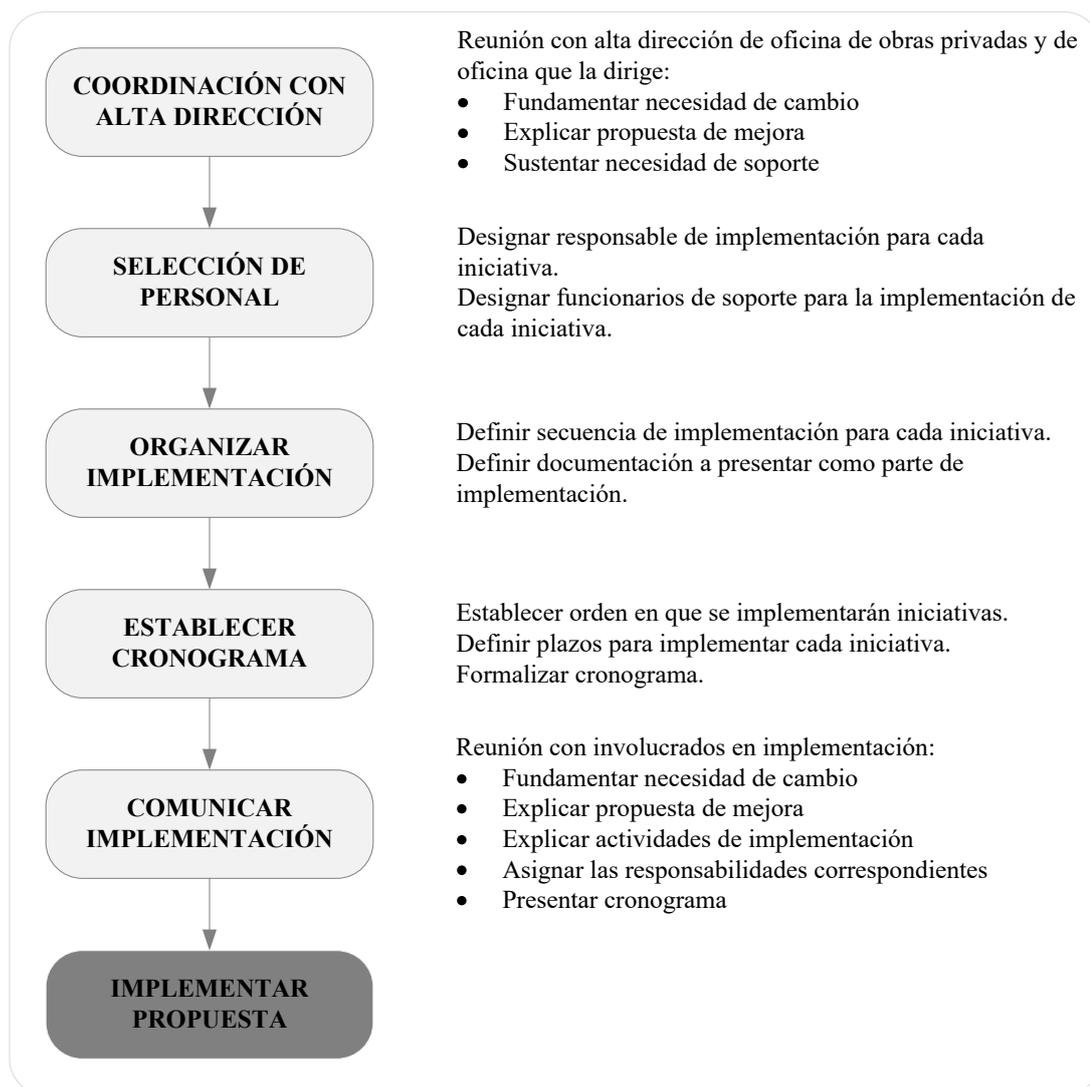


Figura 5.12 Procedimiento para implementación

Elaboración propia.

Como apoyo al procedimiento de la Figura 5.12, agregamos la información siguiente:

- ❖ La secuencia de implementación propuesta para cada iniciativa, en el Cuadro 5.3.
- ❖ La documentación a presentar como parte de la implementación de cada iniciativa, en el Cuadro 5.4.
- ❖ Los plazos para implementar cada iniciativa, así como el número de personas propuesto para la implementación de cada una (incluido el responsable en cada caso), en el Cuadro 5.5.
- ❖ El cronograma de implementación propuesto, en las Figuras 5.13 y 5.14.

Cuadro 5.3 Secuencia de implementación

PASO	DESCRIPCIÓN
Organización	Definir modelo de trabajo
Estudio	Conocer y entender la iniciativa
Sugerencia	Proponer cambios a iniciativa
Cambio	Actualizar la iniciativa
Seguimiento	Poner en marcha iniciativa y observar desenvolvimiento
Análisis	Analizar desempeño observado
Ajuste	Actualizar iniciativa con base en análisis

Elaboración propia.

Del tiempo dedicado para la implementación de una iniciativa, según la secuencia del Cuadro 5.3, el 20% puede dedicarse a los pasos –organización”, –estudio”, –sugerencia” y –cambio”; el siguiente 60%, a –seguimiento”; el 10% que sigue, a –análisis”; y, finalmente, el 10% restante, a –ajuste”. Sin embargo, es probable que no se necesiten efectuarse todos los pasos de la secuencia. Dependerá del criterio de los involucrados.

Cuadro 5.4 Documentación a presentar en implementación

DOCUMENTO	DESCRIPCIÓN	PASO
Documento 1 <i>Versión inicial</i>	Versión inicial de iniciativa documentada (con indicación de modificaciones al inicio)	Cambio
Documento 2 <i>Registro</i>	Registro de desempeño observado	Análisis
Documento 3 <i>Versión final</i>	Versión final de iniciativa documentada (con indicación de modificaciones finales)	Ajuste

Elaboración propia.

En la columna de la derecha del Cuadro 5.4 se indica luego de qué paso del Cuadro 5.3 debe presentarse, al representante de la propuesta total de mejora (como se mencionó anteriormente, de preferencia, el Jefe de la oficina de obras privadas), el documento indicado.

En cuanto a las Figuras 5.13 y 5.14, las cuales están basadas en el Cuadro 5.5, cabe destacar que hay iniciativas programadas para implementarse sin que necesariamente haya terminado la implementación de la iniciativa anterior, de acuerdo con el orden que habíamos establecido. Esto se debe a que no necesariamente una es precedente de la otra. El orden se basa en el concepto explicado, mas no en conexiones imprescindibles, pero siempre tratando de no generar sobrecarga de trabajo.

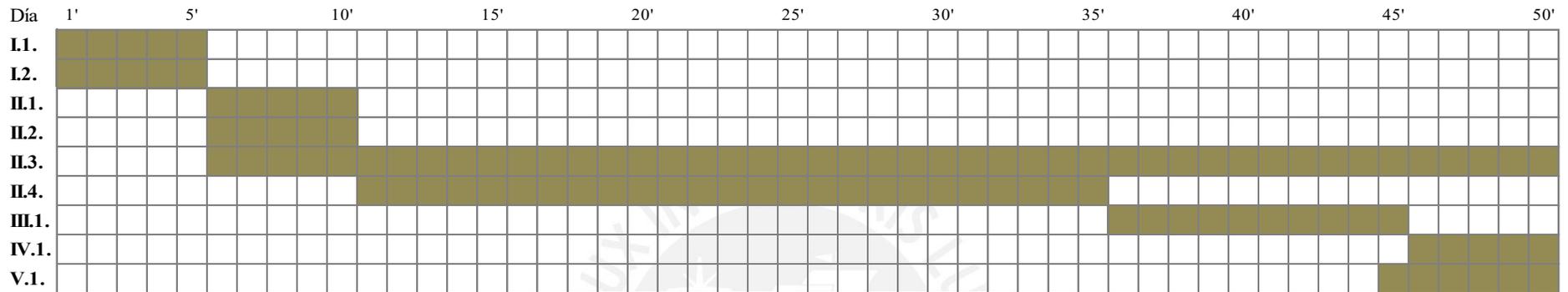
Cuadro 5.5 Propuesta de plazos y número de personas para implementar cada iniciativa

RESPONSABILIDAD DE LA DIRECCIÓN		D	P	GESTIÓN DE LOS RECURSOS		D	P	REALIZACIÓN DEL SERVICIO		D	P	MEJORA CONTINUA		D	P				
I.1.	Política de la calidad	5	2	I.3.	Lineamientos para formación y desarrollo del personal	5	1	I.6.	Lineamientos para la planificación del proceso	5	2	I.9.	Política de mejora continua	5	2				
I.2.	Lineamientos para asegurar la calidad	5	2					I.4.	Política de sanciones a delegados calificadores	12	2					I.7.	Lineamientos para guiar la operación y control	5	2
								I.5.	Política de administración logística	5	1					I.8.	Política para la supervisión de obra	5	2
II.1.	Organización para la calidad	5	3	II.5.	Consideraciones para infraestructura, equipamiento y ambiente de trabajo	3	1	II.6.	Mecanismo para comprensión de normativa	10	1 + CT	II.8.	Control de acciones preventivas	10	2				
II.2.	Revisión por la dirección	5	2					II.7.	Protección de propiedad del ciudadano y preservación de documentos	30	2	II.9.	Integración entre Universidad y Colegio Profesional	45	3				
II.3.	Propuesta de modificación para la Ley N° 29090	45	1 + CT					II.10.	Programa de sensibilización ciudadana			30	3						
II.4.	Programa obligatorio de ética en el trabajo	25	3																
III.1.	Mecanismo de difusión de enfoque	10	2	III.2.	Programa de asesoría libre a proyectistas	5	1 + CT	III.3.	Lista de requisitos implícitos a considerar	5	2	III.4.	Mecanismo para retroalimentación de cliente	20	2				
IV.1.	Plan de la calidad del proceso	5	1	IV.2.	Control de documentos	10	2	IV.5.	Control de no conformidades	10	2	IV.6.	Métodos alternativos de análisis	10	2				
				IV.3.	Control de registros	10	2					IV.7.	Realización de auditorías internas	12	2				
				IV.4.	Aseguramiento de competencia del personal	12	2					IV.8.	Control de acciones correctivas	10	2				
V.1.	Establecimiento de indicadores	6	1 + CT	V.2.	Conformación de Comisión Técnica	25	1 + CT	V.4.	Administración de actividades del proceso	15	3	V.7.	Evaluación de indicadores usando Excel	6	2				
				V.3.	Administración de sesiones de calificación	20	1 + CT	V.5.	Mecanismo para el control y supervisión en el proceso	12	1 + CT	V.8.	Recomendaciones para eficacia en el largo plazo	1	1				
								V.6.	Notificaciones al administrado	22	2								

LEYENDA: D, número de días hábiles; P, número de personas, incluyendo responsable principal de la iniciativa; CT, Comisión Técnica.

Elaboración propia.

RESPONSABILIDAD DE LA DIRECCIÓN



GESTIÓN DE LOS RECURSOS

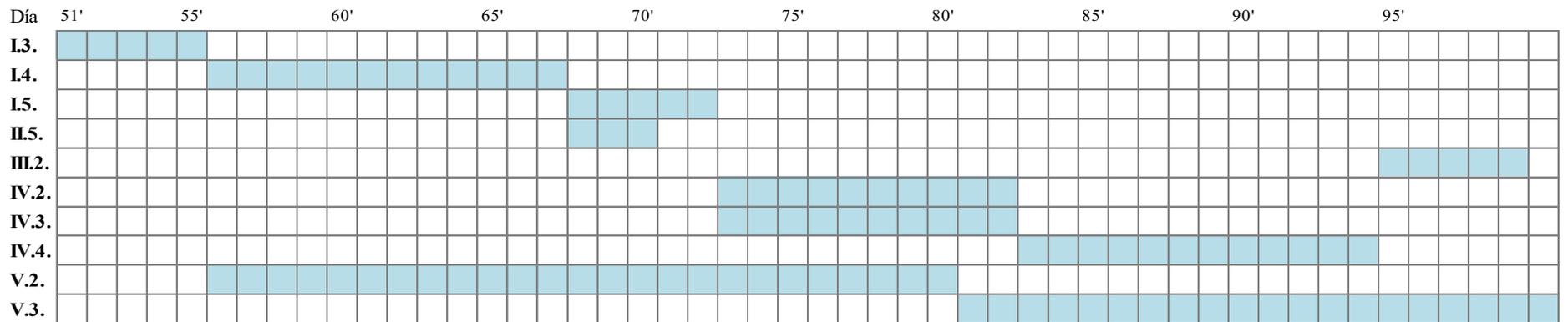
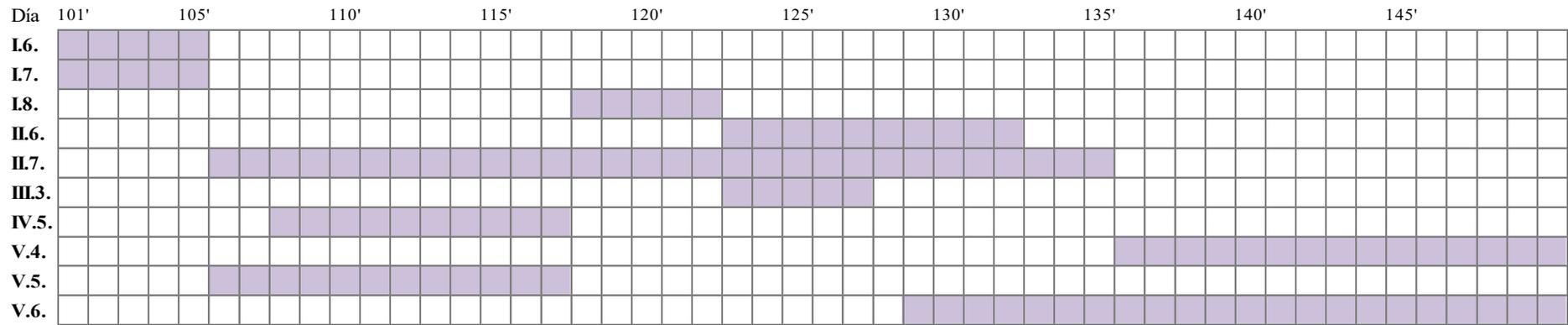


Figura 5.13 Plan de implementación para la responsabilidad de la dirección y la gestión de los recursos en días hábiles
Elaboración propia.

REALIZACIÓN DEL SERVICIO



MEJORA CONTINUA

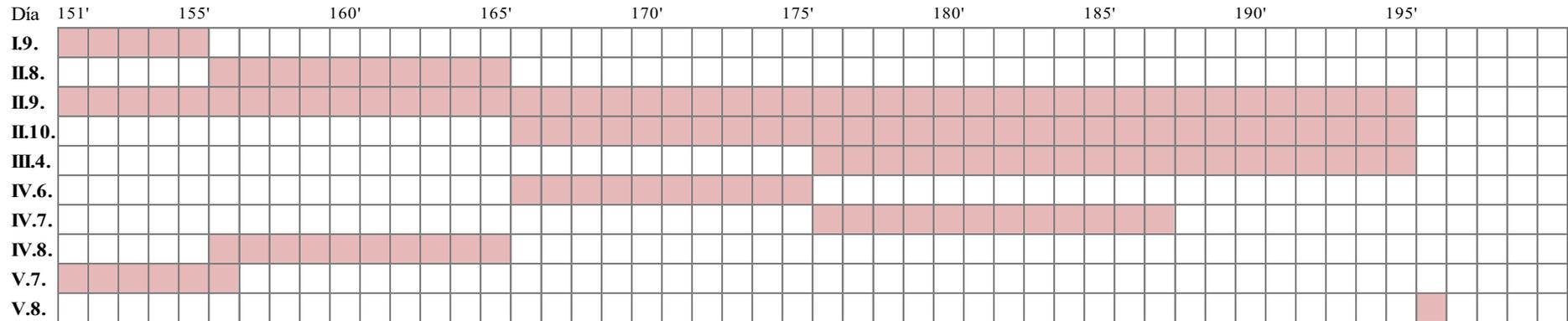


Figura 5.14 Plan de implementación para la realización del servicio y la mejora continua en días hábiles
Elaboración propia.

CAPÍTULO 6: ESTIMACIÓN DE LOS BENEFICIOS

En el presente capítulo estimamos los beneficios del sistema de gestión de la calidad propuesto. Como paso previo, proveemos información sobre los plazos de aprobación de los proyectos. En el Cuadro 6.1 se presenta una muestra de periodos transcurridos hasta que se entregó la licencia de obra durante la vigencia de la Ley N° 27157 –ahora derogada–. Se observan periodos bastante elevados en comparación con lo que podríamos considerar aceptable: alrededor de dos meses. Un registro completo se encuentra en el Anexo 6.1.

Cuadro 6.1 Periodos transcurridos antes de aprobación de licencia — Ley N° 27157

Resolución	Fecha de Emisión	Concepto	Fecha de Inicio	Periodo: días naturales
094-2007	31-Ene-07	Obra Nueva	21-Abr-06	285
139-2007	14-Feb-07	Obra Nueva	14-Jun-06	245
288-2007	26-Mar-07	Obra Nueva	30-Nov-06	116
366-2007	23-Abr-07	Obra Nueva	13-Feb-06	434
578-2007	28-May-07	Obra Nueva	02-Feb-07	115
627-2007	06-Jun-07	Obra Nueva	24-Ene-07	133

Fuente: Extracto adaptado de Registro de Resoluciones de Gerencia Otorgando Licencias de Construcción, de enero a junio de 2007, Municipalidad ABC (ver Anexo 6.1).

De la misma manera, en el Cuadro 6.2 se presenta una muestra similar, pero de proyectos correspondientes a la modalidad C de la Ley N° 29090. Un registro ampliado se encuentra en el Anexo 6.2.

Cuadro 6.2 Periodos transcurridos antes de aprobación de licencia — Ley N° 29090

Resolución	Fecha de Emisión	Concepto	Fecha de Inicio	Periodo: días naturales
004-2009	07-Ene-09	Obra Nueva	22-Sep-08	107
007-2009	07-Ene-09	Obra Nueva	18-Sep-08	111
020-2009	09-Ene-09	Obra Nueva	10-Nov-08	60
482-2009	23-Abr-09	Obra Nueva	28-Nov-08	146
594-2009	20-May-09	Obra Nueva	04-Jun-08	350
062-2010	22-Ene-10	Obra Nueva	08-Sep-09	136

Fuente: Extracto adaptado de registros de Municipalidad ABC (ver Anexo 6.2).

Erróneamente, se podría concluir que la Municipalidad Distrital (en general) es la única responsable por situaciones como estas (tiempos prolongados). Lo que sucede realmente se esquematiza en el ejemplo explicativo de la Figura 6.1.

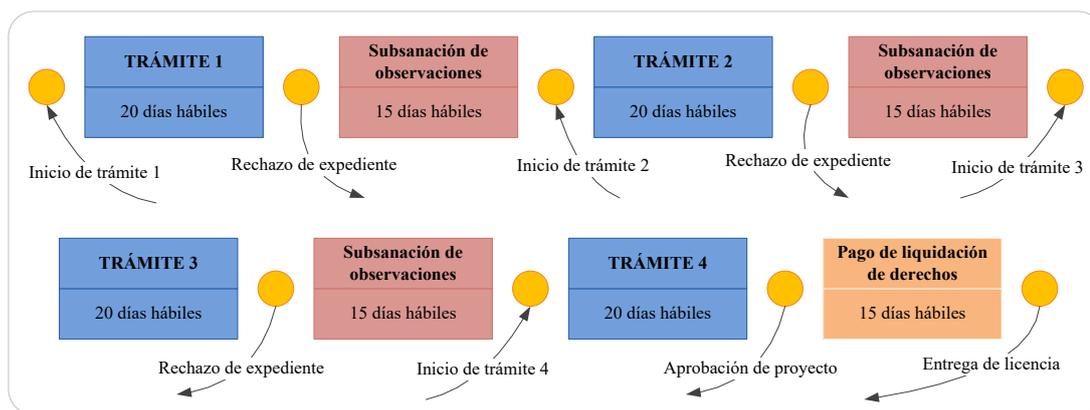


Figura 6.1 Esquema explicativo del porqué de los periodos extensos
Elaboración propia.

En la Figura 6.1 se obtiene un total de 140 días hábiles –aproximadamente, 196 días naturales–. Con esto no queremos implicar que el trámite siempre dura 20 días hábiles y la subsanación de observaciones y el pago de la liquidación, 15 días hábiles: todo es variable y esto depende de muchos factores. Por ejemplo, de acuerdo con nuestra investigación, a veces los administrados pueden demorar hasta 30 días o más sin pagar la liquidación. Por otro lado, tampoco queremos implicar que siempre se den tres rechazos antes de la aprobación final. Un proyecto reingresará las veces que sean necesarias hasta que se hayan subsanado todas las observaciones planteadas. Por esta razón, no es apropiado trabajar a partir de un promedio de rechazos, ya que cada proyecto es una historia totalmente distinta. Aun así, podemos mencionar algunas estadísticas:

- ❖ En Miraflores, el 90% de expedientes de obra se rechaza de 2 a 3 veces antes de su aprobación final. El 10% restante se trata de expedientes rechazados más de 4 veces.
- ❖ En San Borja, el 80% de expedientes se rechaza 2 veces antes de su aprobación final. El 20% restante se trata de expedientes rechazados entre 5 y 6 veces.
- ❖ En Ate Vitarte se dan, mayoritariamente, 3 rechazos antes de la aprobación final.
- ❖ En Lince se dan, mayoritariamente, de 2 a 4 rechazos antes de la aprobación final.

En sí, un promedio de rechazos no llega a tener verdadera validez. Es decir, no se puede establecer una meta de reducción de rechazos de por sí. Más bien, la reducción de rechazos sería una consecuencia de una meta más grande, como, por ejemplo, ser proactivo en el asesoramiento de proyectistas para el aseguramiento de la elaboración de proyectos de excelente calidad.

En esta misma línea, tampoco es aplicable hablar de tiempos estándar, ya que, nuevamente, cada proyecto es una historia en sí misma. La variabilidad de detalles de proyecto a proyecto y de factores en los cuales se desenvuelven es muy amplia. Por ejemplo, sería una situación

totalmente distinta la calificación de un proyecto para la zona sur de un distrito y de un proyecto exactamente igual en su zona norte. Es más, ni siquiera existen proyectos iguales y las condiciones de trabajo de municipalidad a municipalidad también varían.

Pasando al tema de los beneficios, en los Cuadros 6.3 y 6.4 se presenta un resumen conciso de lo que se estima lograr con las iniciativas de mejora del sistema propuesto. Considerando los beneficios independientes estimados indicados en dichos Cuadros, a continuación hablaremos de los beneficios conjuntos respecto de los tres problemas principales citados en el capítulo 4.

Problema 1: Demoras en la aprobación total de la licencia de obra

Recordando la Figura 6.1, una forma de reducir el plazo total hasta la aprobación total de un proyecto es reducir las partes: duración de los trámites individuales y los periodos de subsanación de observaciones. Además, se puede promover el elevar la calidad de los proyectos presentados para reducir el número de dictámenes no conformes. Así, tenemos:

- ❖ Para elevar la calidad de los proyectos, se tienen las extensas facilidades para asesoramiento de la municipalidad, la difusión masiva de las normas de construcción y lineamientos sobre cómo aplicarlas, la promoción de los programas de ética profesional, entre otras iniciativas. Por otro lado, la supervisión y formación continua y el aseguramiento de la competencia del personal, deberían conducir a los delegados calificadores a tomar mejores decisiones al calificar. En conjunto, debería reducirse el número de reingresos; sin embargo, no se puede pronosticar con validez en qué porcentaje, ya que los proyectos seguirían siendo, por naturaleza, historias en sí mismas.
- ❖ Para reducir los periodos de subsanación de observaciones, se aplican nuevamente las facilidades para la comunicación con la municipalidad y el asesoramiento, los programas de ética, la difusión de normas y su aplicación, así como la difusión masiva de buenas prácticas (por ejemplo, evitar la informalidad). Aún queda tratar el asunto del poder económico del propietario, pero esto no es parte de nuestro alcance. En conjunto, se espera una *reducción promedio de 50%* en los periodos de subsanación de observaciones. Para llegar a esta conclusión, hemos hecho las asunciones siguientes (considerando el peor de los casos):
 - ✓ El 25% del tiempo se debe a demoras por consideración de prácticas informales.

Cuadro 6.3 Beneficios estimados — Iniciativas de políticas y lineamientos y gestión proactiva

<p>I.1. Política de la calidad.- Orientación general constante sobre la calidad en el proceso al <i>100% del personal involucrado</i>.</p> <p>I.2. Lineamientos para asegurar la calidad.- Es complemento de la Iniciativa I.1.</p> <p>I.3. Lineamientos para formación y desarrollo del personal.- Orientación para la planificación del <i>100% de los procesos de formación</i>.</p> <p>I.4. Política de sanciones a delegados calificadoros.- Logro de <i>0% de infracciones pasadas por alto</i> (se asume control perfecto de política).</p> <p>I.5. Política de administración logística.- Logro de <i>0 días hábiles de demora</i> por abastecimiento.</p> <p>I.6. Lineamientos para la planificación del proceso.- <i>Orientación específica</i> para la planificación de la ejecución de procesos, seguimiento, análisis y mejora y acciones de contingencia.</p> <p>I.7. Lineamientos para guiar la operación y control.- Orientación general constante para asegurar operación y control del proceso.</p> <p>I.8. Política para la supervisión de obra.- Logro de supervisión del <i>100% de obras con licencia</i>.</p> <p>I.9. Política de mejora continua.- Orientación para llevar a cabo el <i>100% de las mejoras propuestas</i>.</p> <p>II.1. Organización para la calidad.- Organización y soporte para implementación de mejoras.</p> <p>II.2. Revisión por la dirección.- <i>Evaluación continua</i> (por lo menos, <i>2 por año</i>) del desempeño del sistema de gestión de la calidad.</p> <p>II.3. Propuesta de modificación para la Ley N° 29090.- (1) Logro de <i>100% de expedientes en modalidades A y B</i> con evaluación previa de Revisores Urbanos. (2) Logro de <i>100% de expedientes en modalidades C y D</i> con calificación previa de Comisión Técnica.</p> <p>II.4. Programa obligatorio de ética en el trabajo.- Aseguramiento de que el <i>100% del personal involucrado en el proceso</i> conozca los lineamientos de la ética profesional.</p> <p>II.5. Consideraciones para infraestructura, equipamiento y ambiente de trabajo.- Orientación general para brindar máxima comodidad al <i>100% del personal</i> –fluidez de operaciones, motivación, evitación de agotamiento físico y mental–.</p> <p>II.6. Mecanismo para comprensión de normativa.- (1) Resolución conjunta del <i>100% de confusiones</i> en cuanto a normativa. (2) Difusión interna y externa del <i>100% del aprendizaje</i> conseguido.</p> <p>II.7. Protección de propiedad del ciudadano y preservación de documentos.- Aseguramiento de la protección y preservación del <i>100% de los documentos</i> del administrado.</p> <p>II.8. Control de acciones preventivas.- Establecimiento de acciones destinadas a <i>prevenir no conformidades</i> en el proceso.</p> <p>II.9. Integración entre Universidad y Colegio Profesional.- <i>Actualización de métodos de enseñanza</i> en carreras de arquitectura e ingeniería de aquí a <i>5 años</i>, con miras a favorecer a los ciudadanos.</p> <p>II.10. Programa de sensibilización ciudadana.- (1) Comunicación a <i>100% de ciudadanos</i> sobre lo negativo de la informalidad. (2) Promoción a <i>100% de ciudadanos</i> sobre principios y valores en relación con el proceso. (3) Provisión de soporte básico a <i>100% de ciudadanos</i> sobre el trámite de la licencia de obra.</p>
--

Elaboración propia.

Cuadro 6.4 Beneficios estimados — Iniciativas de enfoque en el cliente/ciudadano, soporte y administración del proceso

<p>III.1. Mecanismo de difusión de enfoque.- Aseguramiento de que el <i>100% del personal involucrado en el proceso</i> sea consciente de la importancia de la satisfacción del cliente y participe activamente hacia su consecución.</p>
<p>III.2. Programa de asesoría libre a proyectistas.- <i>Evitación de observaciones</i> a planos de especialidad asesorada en un <i>95% de casos</i>.</p>
<p>III.3. Lista de requisitos implícitos a considerar.- <i>Elevación de calidad del servicio y aprobación de gestión</i> de oficina de obras privadas en <i>25%</i>.</p>
<p>III.4. Mecanismo para retroalimentación de cliente.- (1) <i>Facilitación de flujo constante y eficaz de información</i> entre cliente y organización. (2) <i>Elevación de calidad del servicio</i>. (3) Logro de respuestas entregadas en máximo <i>2 días hábiles</i> y programación de citas en <i>10</i>.</p>
<p>IV.1. Plan de la calidad del proceso.- <i>Facilitación de visión y administración del proceso</i>, además de indicar documentos a utilizar.</p>
<p>IV.2. Control de documentos.- (1) Organización <i>eficaz</i> de documentos <i>al 95%</i>. (2) Consultas sobre documentos resueltas en <i>menos de 1 día hábil</i>.</p>
<p>IV.3. Control de registros.- (1) Organización <i>eficaz</i> de registros <i>al 95%</i>. (2) Consultas sobre registros resueltas en <i>menos de 1 día hábil</i>.</p>
<p>IV.4. Aseguramiento de la competencia del personal.- (1) El <i>100% del personal nuevo</i> pasará por un periodo de orientación y socialización. (2) El <i>100% del personal</i> recibirá supervisión basada en informes de desempeño y retroalimentación. (3) El personal será formado cuando se identifiquen necesidades de formación. Los programas de formación se actualizarán continuamente.</p>
<p>IV.5. Control de no conformidades.- Aseguramiento de que el <i>100% de las no conformidades detectadas</i> serán corregidas sin perjuicio al ciudadano.</p>
<p>IV.6. Métodos alternativos de análisis.- Provisión de procedimiento alternativo para detectar causas raíz.</p>
<p>IV.7. Realización de auditorías internas.- (1) Identificación de no conformidades expuestas y/o ocultas en la labor de trabajadores con <i>100% de eficacia</i>. (2) Provisión de soporte a los análisis de desempeño y establecimiento de acciones de mejora.</p>
<p>IV.8. Control de acciones correctivas.- Aseguramiento de que el <i>100% de las no conformidades</i> son tratadas mediante acciones para eliminar (<i>frecuencia 0</i>) o mitigar (<i>reducción</i> de, al menos, <i>50% en la frecuencia</i>) sus causas raíz.</p>
<p>V.1. Establecimiento de indicadores.- Establecimiento de acciones de mejora a partir del análisis de indicadores, los cuales cubren todo el proceso.</p>
<p>V.2. Conformación de Comisión Técnica.- Agilización en calificación de proyectos. Se podrá calificar <i>25% más expedientes por día</i> en las modalidades C y D, dependiendo de los tipos de obra a evaluar.</p>
<p>V.3. Administración de sesiones de calificación.- (1) <i>Reducción del total de inasistencias</i> a sesiones de calificación en un <i>50%</i>. (2) Logro de <i>95% de eficacia</i> en calificación de proyectos de manera conjunta.</p>
<p>V.4. Administración de actividades del proceso.- Alivio de carga de trabajo de la oficina de obras privadas en relación con el proceso.</p>
<p>V.5. Mecanismo para el control y supervisión en el proceso.- (1) Logro de <i>95% de eficacia</i> en ejecución del proceso a nivel administrativo según requerimientos internos. (2) Aseguramiento de <i>trazabilidad al 100% del proceso</i>.</p>
<p>V.6. Notificaciones al administrado.- Tiempo atribuido a notificación de dictamen de calificación reducido a <i>0 días hábiles</i>.</p>
<p>V.7. Evaluación de indicadores usando Excel.- Provisión de soporte a toda actividad destinada a mejorar el proceso.</p>
<p>V.8. Recomendaciones para eficacia en el largo plazo.- Logro de <i>sostenibilidad</i> del sistema de gestión de la calidad en el tiempo.</p>

Elaboración propia.

- ✓ El 25% del tiempo se debe a demoras por dificultades técnicas en la corrección de los planos.
- ✓ El 25% del tiempo se debe a demoras por insuficiente poder económico del administrado para la subsanación.
- ✓ El resto del tiempo se considera natural, es decir, el plazo que tomaría subsanar las observaciones colocadas.

En este sentido, no hemos perdido de vista el hecho de que, según nos informaron en la oficina de obras privadas de la Municipalidad ABC, el periodo de subsanación de observaciones es tan variable que no admite validez para promedios. Depende altamente del proyecto (de por sí, muy variable) y del administrado.

- ❖ Finalmente, para reducir el plazo de los trámites individuales, se han propuesto iniciativas como la supervisión y formación del personal, los diversos lineamientos para la planificación del proceso (como el Acuerdo explicado en la Iniciativa V.3.), el soporte en la nueva conformación de las comisiones técnicas, la actualización continua en el conocimiento de las normas de construcción, entre otras. Ahora, debemos hacer una mención aparte para hablar de los trámites individuales. Así, las actividades fundamentales en ellos son la precalificación y la calificación. A continuación, presentamos algunas estadísticas:

- ✓ La precalificación en Ate Vitarte dura entre 3 y 5 días hábiles; la calificación, entre 3 y 7 días hábiles.
- ✓ La precalificación en Lince dura entre 2 y 3 días hábiles; la calificación, entre 7 y 10 días hábiles.
- ✓ La precalificación en la Municipalidad ABC dura entre 1 y 5 días hábiles; la calificación llega hasta los 7 días hábiles.

Con el fin de estimar la eficiencia en tiempo que se lograría con nuestras iniciativas de mejora, debemos pensar en términos no solo de la duración de un trámite independiente, sino de la influencia de los trámites independientes en el tiempo total de aprobación. Remontándonos a la Figura 6.1, tenemos las asunciones siguientes:

1. Cada trámite independiente relacionado con el mismo proyecto dura 20 días hábiles (plazo máximo establecido por Ley).
2. Cada vez que se rechaza un expediente, el administrado demora 15 días hábiles en presentar nuevamente el expediente con las observaciones subsanadas (plazo máximo establecido por Ley antes de que el expediente se almacene en el área de Archivo).
3. De la misma forma, al administrado demora 15 días hábiles en pagar los derechos municipales de obra una vez que el proyecto ha sido aprobado en su totalidad.

Así, recordemos que en el ejemplo de la Figura 6.1 llegaron a darse hasta tres rechazos, con lo cual el plazo total para la consecución de la licencia llegó a 140 días hábiles.

Ahora, tomemos en cuenta la información que hemos colocado anteriormente, que en la Municipalidad ABC la precalificación puede durar hasta 5 días hábiles y la calificación, hasta 7. Si añadimos un día más para la notificación, tendríamos un total de 13 días hábiles como máximo (cabe notar que estos subprocesos se llevan a cabo dentro del plazo de 20 días hábiles establecido por Ley). Luego, si reemplazáramos los 20 días hábiles de la primera asunción anterior por los 13 días hábiles de la Municipalidad ABC y mantuviéramos sin cambio las otras dos asunciones, tendríamos un total de 112 días hábiles hasta la entrega de la licencia de obra.

Actualmente, en la Municipalidad se programa un día para la calificación de los expedientes de arquitectura y otro para la calificación de los expedientes de ingeniería; además, debe realizarse la precalificación. Aquí cabe recordar que la secuencia para un *mismo* expediente es la siguiente: precalificación, calificación de arquitectura y calificación de ingeniería.

Considerando que se implemente correctamente la propuesta de mejora, podría aspirarse a lograr un **mecanismo de calificación** como se describe en los puntos siguientes:

1. Establecer como días de calificación los martes y jueves (los días hábiles para una municipalidad son de lunes a viernes).
2. Precalificar, cada martes y jueves, los expedientes que hayan ingresado hasta dichos días.
3. Calificar, cada martes y jueves, tanto los expedientes de arquitectura como los de ingeniería que hayan ingresado hasta dichos días.

Para el funcionamiento del mecanismo, una *planificación constante de corto plazo* debería llevarse a cabo dirigida por el presidente de la comisión técnica en coordinación con los delegados calificadores, los delegados ad hoc. y el auxiliar de precalificación. Así, deberían cumplirse las pautas siguientes:

1. El presidente de la comisión técnica supervisaría constantemente tanto la labor del pre-calificador como la de los delegados calificadores y ad hoc.
2. No debería precalificarse y calificarse un expediente al mismo tiempo. La coordinación debería permitir que los planos siendo precalificados correspondan a un expediente distinto del que contiene los planos arquitectónicos siendo calificados,

y ambos expedientes distintos del expediente que contiene los planos de ingeniería siendo calificados.

3. Debería cumplirse el requisito de que los expedientes pasen primero por la precalificación, luego por la calificación de arquitectura y, finalmente, por la calificación de ingeniería (recordemos que, normalmente, más de un expediente es tratado durante las sesiones de calificación).

Cabe mencionar que no necesariamente se debe planificar todos los expedientes pendientes para ser procesados, según el mecanismo, dentro de una sola semana. Dependiendo de la disponibilidad de tiempo y recursos, se puede emplear todo el rango que ofrecen los 20 días hábiles de plazo, equivalentes a cuatro semanas (considerando solo días hábiles). Pero, por supuesto, se debe mantener la idea de que los expedientes sean procesados lo más pronto posible.

En la Figura 6.2 se esquematiza la manera en que el mecanismo se aplicaría para los cuatro casos siguientes:

- ❖ **Caso 1:** Ingreso de expediente de proyecto nuevo el lunes — sin errores.
- ❖ **Caso 2:** Reingreso de expediente (ya precalificado) hacia la calificación de arquitectura el miércoles — con subsanación de observaciones de arquitectura y sin más errores.
- ❖ **Caso 3:** Reingreso de expediente (ya precalificado) hacia la calificación de ingeniería el viernes — con planos de arquitectura aprobados, subsanación de observaciones de ingeniería y sin más errores.
- ❖ **Caso 4:** Ingreso de expediente de proyecto nuevo el jueves — sin errores.

Como podemos ver, el caso 4 es el que más días hábiles toma para ser resuelto (10). Ahora, para el caso 4 se asumió que el expediente ingresado a la municipalidad no fue tratado el mismo día jueves en que llegó. Sin embargo, también pudo haber llegado en un momento del día en el cual no era tarde para incluirlo en la planificación. Así, hubiera sido calificado el mismo jueves y, si no tenía errores, estaría siendo resuelto el jueves de la semana 2, con notificación el viernes, con lo cual se hubiera hecho solo 7 días hábiles de tiempo transcurrido —llamaremos a esta situación —variante del caso 4’—.

Luego, para los distintos casos se asumió que la notificación electrónica se realizaba al día siguiente de la última calificación. Sin embargo, podía también hacerse el mismo día y se ahorra un día (recordemos que se notifica luego de cada dictamen, pero es la última notificación la que puede agregar más días al plazo del trámite).

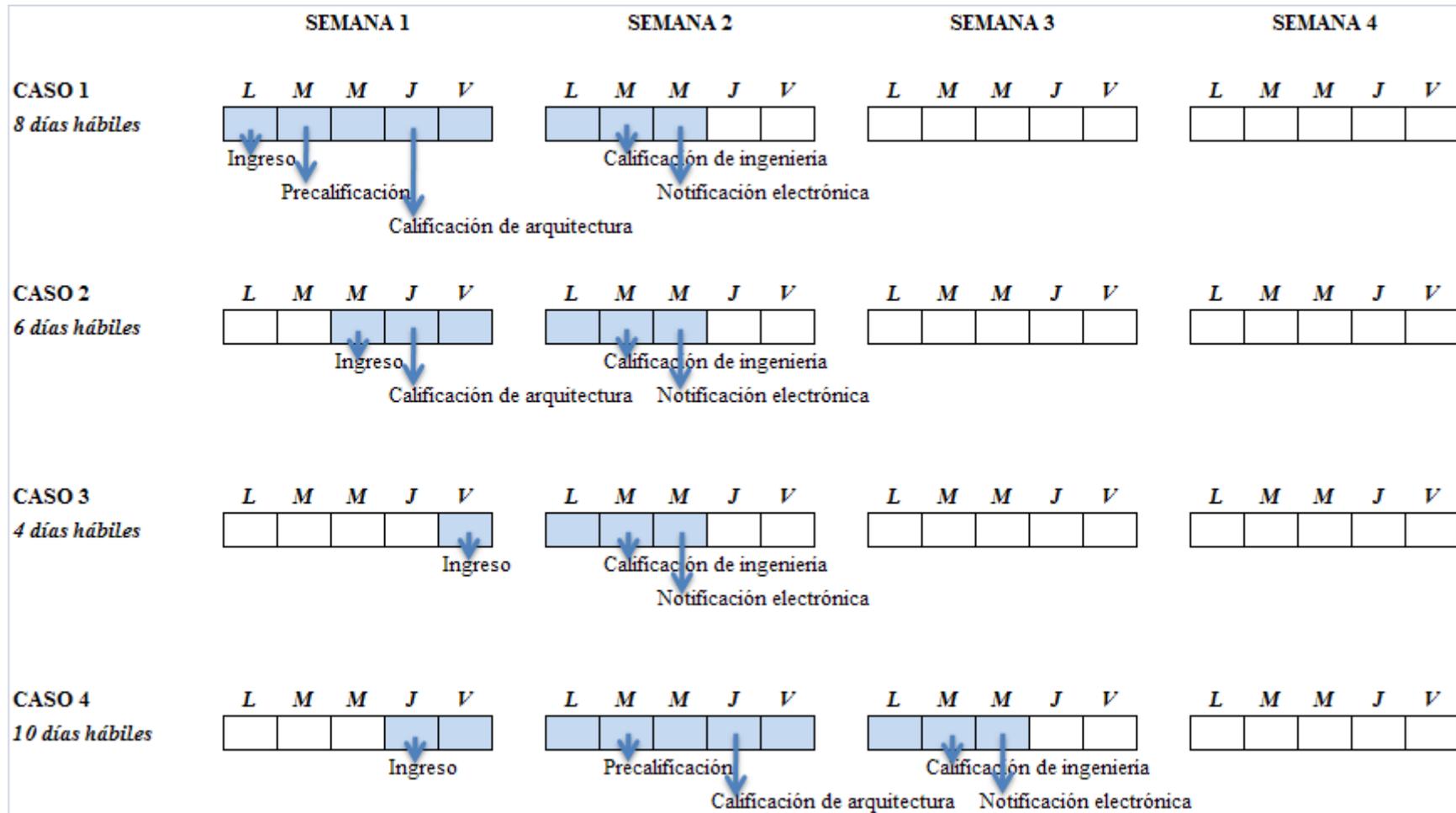


Figura 6.2 Esquema explicativo del mecanismo de calificación
Elaboración propia.

Adicionalmente, se asumió que el expediente que ingresaba/reingresaba ya no tendría más errores, por lo que seguiría avanzando hasta el final. Si consideráramos nuevos rechazos, el tiempo del trámite independiente podría haber sumado una cantidad menor⁵⁶. Luego, se asumió, al menos en los tres primeros casos, que el expediente era programado para ser tratado en el día más próximo en que hubiera sesión de calificación. Sin embargo, considerando la implementación correcta de la propuesta de mejora, es una meta a lograrse. Finalmente, se asumió que se necesita solo una sesión de calificación para emitir el dictamen de arquitectura y lo mismo para las especialidades de ingeniería⁵⁷.

Ahora, consideremos el caso 4 –que se resolvió en 10 días hábiles y que representa la máxima demora considerando todas las suposiciones anteriores– y su variante, que se resolvería en 7 días hábiles. Con esta información y los tiempos de la oficina de obras privadas de la Municipalidad ABC, en la Figura 6.3 se observa la comparación respectiva⁵⁸.

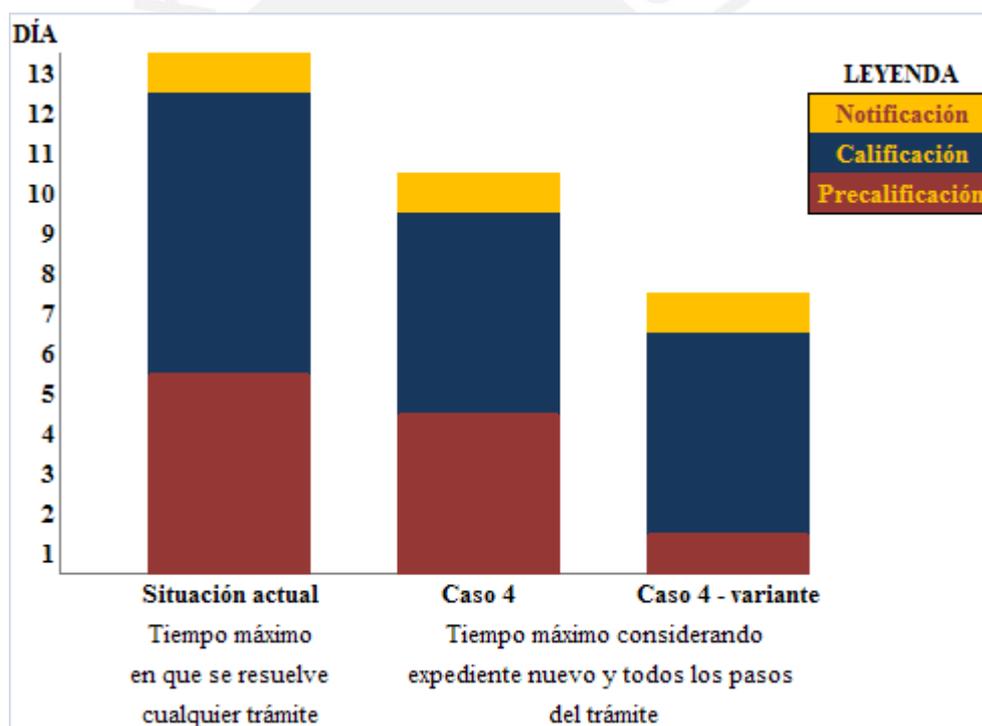


Figura 6.3 Comparación de tiempos
Elaboración propia.

⁵⁶ No debe esto entenderse mal. Es decir, claro que es totalmente absurdo pensar que se deben colocar observaciones a los expedientes para que, con su pronto rechazo, se reduzca el plazo del trámite independiente (o aprobarlos sin revisarlos apropiadamente de manera deliberada).

⁵⁷ Por lo general, es así. Sin embargo, como nos indicó el Jefe de la oficina de obras privadas de la Municipalidad ABC, a veces podría tomar dos sesiones la calificación de una especialidad.

⁵⁸ El caso 4 y su variante son considerados para las estimaciones porque abarcan el proceso completo para un trámite independiente (sin tomar en cuenta los trámites que siguen a la aprobación total de la licencia, dado que se realizan una sola vez).

Entonces, a partir de la Figura 6.3 y del ejemplo de la Figura 6.1, podemos establecer los ratios de mejora siguientes:

1. En relación con el plazo establecido por Ley de 20 días hábiles:

$$[(20 - 10) / 20; (20 - 7) / 20] \longrightarrow [50\%; 65\%]$$

2. En relación con la situación actual de la Municipalidad ABC:

$$[(13 - 10) / 13; (13 - 7) / 13] \longrightarrow [23.08\%; 46.15\%]$$

3. En relación con el ejemplo de la Figura 6.1 considerando trámites de 20 días hábiles de duración. Así, se tendrían 140 días hábiles en total. Si se emplearan 10 y 7 días hábiles en lugar de 20 y se mantuvieran las otras duraciones constantes, se tendrían 100 y 88 días hábiles en total. Por lo tanto:

$$[(140 - 100) / 140; (140 - 88) / 140] \longrightarrow [28.57\%; 37.14\%]$$

4. En relación con el ejemplo de la Figura 6.1 considerando trámites de 13 días hábiles de duración. Así, se tendrían 112 días hábiles en total. Por lo tanto:

$$[(112 - 100) / 112; (112 - 88) / 112] \longrightarrow [10.71\%; 21.43\%]$$

Así, quedan hechas las estimaciones de las mejoras en tiempo que podrían lograrse, aunque al final, siempre dependerá de cada situación específica. Como un ejemplo de esto mencionamos el hecho de que un expediente podría recibir más o menos rechazos dependiendo de la calidad de la subsanación de observaciones por parte del administrado.

Problemas 2 y 3: Deficiencias en el proceso que afectan el paisaje urbano / Deficiencias en el proceso que afectan el bienestar ciudadano

Colocamos ambos problemas en un mismo grupo debido a que provienen de las mismas fuentes, entre las cuales se encuentra la calificación deficiente. Los objetivos a alcanzar son el cuidado del paisaje urbano y la protección del bienestar del ciudadano. Las iniciativas de mejora propuestas encaran ambos problemas desde dos puntos de vista:

- ❖ Delegados calificadoros que erran por falta de actualización, falta de formación y/o descuidos involuntarios.
- ❖ Delegados calificadoros que erran por descuidos voluntarios y falta de ética profesional.

En el primer caso, las iniciativas de mejora que resaltan son la formación y supervisión continua, la trazabilidad del proceso, las auditorías internas, el aprendizaje conjunto y la difusión de sus contenidos, la corrección de no conformidades y la aplicación de acciones correctivas.

Si las iniciativas anteriores están destinadas a evitar que la obra y su entorno se vean perjudicados desde el trabajo de una municipalidad, iniciativas como la asesoría libre y la difusión proactiva de normas y su explicación hacia los ciudadanos, proyectistas y empresas inmobiliarias están destinadas a que se mejore la calidad de los proyectos presentados, de manera que se favorezca la calificación.

En cuanto al segundo punto de vista, la situación es clara: sea que el profesional conozca cómo hacer su trabajo o no, su obrar fuera de los principios de la ética profesional generará decisiones que afectarán al distrito. En esta situación, el administrado también llega a estar involucrado con una actitud carente de ética. Por ello, las iniciativas también debían considerar el tema. Así, tenemos la política de sanciones, la trazabilidad en el proceso (para detectar rápidamente a profesionales corruptos), la formación obligatoria en ética profesional, las auditorías internas, la corrección de no conformidades y la aplicación de acciones correctivas.

Considerando nuevamente al administrado, tenemos iniciativas como la promoción y ofrecimiento de programas de ética, nuevamente la política de sanciones (esta vez para proyectistas) y la difusión de principios relacionados con el cumplimiento de la Ley.

Por último, tomando en cuenta todos los problemas, iniciativas como la política de la calidad, la revisión por la dirección, los lineamientos para la planificación y la aplicación de acciones preventivas, entre otras, son vitales para brindar un soporte sólido al sistema de gestión de la calidad propuesto.

CAPÍTULO 7: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

7.1 Conclusiones

Las principales conclusiones son las siguientes:

- ❖ El diagnóstico de la problemática del proceso de otorgamiento de licencias de obra muestra que las dificultades presentadas son relevantes, de amplio alcance en cuanto a su nivel de influencia en el bienestar de los ciudadanos y con origen tanto en la municipalidad, la institución de formación de profesionales, la empresa privada y el propio ciudadano.
- ❖ El diagnóstico de la problemática inició con la aplicación de seis indicadores del Sistema de Diagnóstico del documento IWA 4: 2005 con el fin de obtener una visión general de la oficina de obras privadas de la Municipalidad ABC. Asimismo, luego se elaboró y evaluó la Hoja de Verificación, un listado de requisitos del documento IWA 4: 2005 adaptados al proceso sujeto de estudio, con el fin de medir el estado de éste en relación con un sistema de gestión de la calidad soportado en los lineamientos de la Norma ISO 9001: 2000 (que siguen el mismo enfoque de la Norma ISO 9001: 2008, la vigente). Luego de entrevistas realizadas al Jefe de la oficina de obras privadas de la Municipalidad ABC para trabajar en el diagnóstico, surgió la necesidad de ampliar la información sobre la problemática del proceso visto como un todo (no solo la parte del diagnóstico que correspondía a la Municipalidad ABC en cuanto a la aplicación de las herramientas mencionadas) y comparar las conclusiones obtenidas hasta el momento –en sí, conseguir una perspectiva más general a nivel de Lima y, así, conocer los problemas que más afectan a los distritos y sus ciudadanos–, por lo que se realizaron entrevistas a otros profesionales, entre los que se encuentran: el Jefe de la oficina de obras privadas de otra municipalidad, pero que también había sido Jefe de la misma área en otras dos municipalidades, por lo que su visión de la problemática fue muy enriquecedora; un especialista en derecho urbanístico y municipal, cuya experiencia en temas legales es amplia y podía brindar otra visión de la problemática; y ejecutivos de alto rango de dos empresas inmobiliarias importantes, una de las cuales corresponde a uno de los Grupos más poderosos del país⁵⁹. Adicionalmente, se participó en una conferencia

⁵⁹ Una de las comunicaciones fue con el Jefe encargado de administrar los negocios en el ámbito inmobiliario de ésta empresa. La experiencia de los ejecutivos mencionados en proyectos de obra es vasta, por lo que su visión de la problemática fue vital, principalmente en cuanto a la desorganización de la normativa. Es más, se había formado una comisión para proponer la mejora de una serie de normas del Reglamento Nacional de Edificaciones y, así, aportar a la solución de la problemática.

organizada por el CAP llamada “Problemática en la Tramitación de Licencias de Obra”, en donde, basados en estudios previos e informes de desempeño sobre y hechos por delegados de comisiones técnicas, los tres expositores (incluyendo el Gerente Nacional del CAP), todos con vastos conocimientos sobre el tema, presentaron sus visiones, conclusiones y propuestas de mejora sobre la problemática. Finalmente, se obtuvo mayor información relacionada con la oficina de obras privadas de la Municipalidad ABC y, también, se recogió información de los medios de comunicación.

- ❖ Las consecuencias más importantes de la problemática pueden presentarse en términos de eficiencia, en cuanto al retraso en la inversión inmobiliaria por tiempos prolongados en la aprobación de la licencia, y de eficacia, en cuanto al daño al paisaje urbano y la salud y bienestar de los ciudadanos por proyectos mal elaborados, mal aprobados y cuyas respectivas obras son mal supervisadas.
- ❖ De la investigación realizada, que incluyó la opinión de arquitectos con alto conocimiento en el tema y cuyas conclusiones estuvieron basadas en estudios previos y también la opinión de altos ejecutivos de empresas inmobiliarias (ver conclusión 2), se entiende que el marco normativo de construcción en el Perú y en Lima influye de forma negativa a las actividades de elaboración y calificación de proyectos debido a su desorganización.
- ❖ Del análisis de la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones, y la consideración de la postura del CIP y el CAP ante ella, concluimos que sus directivas han incrementado la inseguridad en cuanto al bienestar del ciudadano y del paisaje urbano, dado que la aprobación automática descrita en ellas puede ser aprovechada por los administrados irresponsablemente.
- ❖ Uno de los elementos de la problemática más importantes es el componente ético. En este sentido, como se ha visto en el diagnóstico, algunos grupos de profesionales en la ciudad de Lima, entre los que pueden encontrarse propietarios de obras, proyectistas, delegados calificadores y funcionarios municipales, se concentran más en sus intereses personales que en el bienestar de los ciudadanos del distrito.
- ❖ La propuesta de mejora, que consiste en 39 iniciativas y un mecanismo de calificación, todo lo cual conforma un sistema de gestión de la calidad para el proceso de otorgamiento de licencias de obra, está diseñada de tal forma que una municipalidad pueda implementarla con recursos propios en 196 días hábiles (aproximadamente, 274 días naturales) y sin mayor dificultad. Sin embargo, cualquier apoyo extra sería bienvenido.
- ❖ Una de las consecuencias positivas de que exista un mismo marco legal que se aplique a todas las municipalidades distritales (y también provinciales y regionales),

es que se proporciona una misma estructura de referencia para el proceso sujeto de estudio, aparte de los lineamientos que deben cumplirse. Por eso, nuestro sistema de gestión de la calidad podría implementarse no solo en la Municipalidad ABC, sino también en el resto de municipalidades distritales sin complicaciones relevantes. Es más, recordemos que el sistema fue construido pensando en éste fin, dado que el diagnóstico que lo precedió incluyó los problemas más importantes existentes a nivel distrital.

- ❖ El documento IWA 4: 2005, que ofrece una guía para la aplicación de la Norma ISO 9001: 2000 en un gobierno local, fue beneficioso debido al enfoque basado en procesos que proporciona, la manera en que sus requisitos están organizados (la misma estructura de la Norma ISO 9001) y las pautas brindadas para entender los lineamientos de la Norma ISO 9001 desde la perspectiva de una municipalidad.
- ❖ La propuesta de mejora exige la participación intensiva del Jefe de la oficina de obras privadas y un compromiso constante, lo cual se debe a que, en primer lugar, ante la necesidad de dirección en un sistema de gestión de la calidad, su conocimiento profundo del proceso –dado que continuamente está en contacto con él– lo hace vital para esta responsabilidad. En segundo lugar, dado que éste funcionario también puede asumir la posición de presidente de una comisión técnica, el nivel de influencia que puede llegar a tener para el correcto funcionamiento del sistema se incrementa. Finalmente, al ser el director de una oficina, su palabra puede tener mayor peso al interactuar con otras oficinas de la municipalidad y, así, buscar el soporte que sea necesario.
- ❖ Si consideramos el mecanismo de calificación propuesto en el capítulo 6, serían 40 las iniciativas de mejora, para cuyo desarrollo fue necesario el apoyo en distintas fuentes (en el subcapítulo 5.2 se aprecia cada iniciativa y su desarrollo). Una de las fuentes principales fue el documento IWA 4: 2005, que, al igual que la Norma ISO 9001: 2000, proporciona una visión completa sobre qué debería incluir un sistema de gestión de la calidad. Sin embargo, aparte de las pautas presentadas, la guía IWA 4: 2005 no se torna específica. Es más, si hay una verdad irrefutable –que parte del estudio de la Norma ISO 9001 en general– es que es la misma organización la que debe *personalizar su propio sistema*. De lo contrario, se perdería el propósito global de normas como la mencionada (y de otros documentos que se crean a partir de ella, como la guía IWA 4: 2005). Es más, sería *absurdo* pensar que la guía IWA 4: 2005 se enfoque en uno o unos cuantos procesos de una municipalidad, dado que la cantidad de procesos que pueden realizarse en una municipalidad (o gobierno local) es muy grande –no olvidar que existen gobiernos locales por todo el planeta y, también, muchas y diversas leyes que regulan sus actividades de acuerdo con el país

o la ciudad, y, si se agrega el hecho de que siempre se están corrigiendo y creando nuevas leyes, podríamos aproximar el número de procesos al infinito–.

Habiendo presentado lo anterior, se podrá recién entender la conclusión. Si tuviéramos que presentar las proporciones de iniciativas que corresponden a dar forma al sistema de gestión de la calidad (del proceso de otorgamiento de licencias de obra) según el documento IWA 4:2005 y las que corresponden a solucionar otros aspectos de la problemática, tendríamos lo siguiente:

- ✓ Grupo 1 — Sistema: 65% de un total de 40 iniciativas.
- ✓ Grupo 2 — Problemática (otros aspectos): 35%.

Ahora, estos porcentajes podrían no presentar una realidad tan exacta. Es decir, recordemos que el diagnóstico total no solo se hizo a partir de la aplicación de la Hoja de Verificación, sino a partir de varias fuentes adicionales (ver conclusión 2). Por ejemplo, pongamos el caso de la Iniciativa II.6.: Mecanismo para comprensión de normativa, que ha sido considerado dentro del Grupo 1 para calcular los porcentajes. El documento IWA 4: 2005 insta a que el gobierno local asegure que comprende y que pueda satisfacer los requisitos (se consideran los requisitos del servicio, dentro de los cuales están los definidos por la municipalidad y el cliente, y los estatutarios y reglamentarios) de los clientes –si no estuvieran claros, se indica que la organización debería convertirlos a un estado en que puedan ser medidos y verificados–. Además, que todo cambio en el servicio debería hacerse de forma controlada. Fueron estas ideas las que nos llevaron a crear la Iniciativa II.6.; sin embargo, si se ha revisado detenidamente el diagnóstico, se podrá notar que uno de los grandes problemas del proceso es la desorganización de la normativa de construcción. Entonces, al saber esto, se hacía *necesario* que exista una iniciativa de este tipo, incluso si el documento IWA 4: 2005 no presentaba las directivas mostradas. Por eso, si se analiza la Iniciativa II.6., se verá que no existe mención alguna al documento en cuestión, porque quisimos resaltar que la Iniciativa se basó, justamente, en la investigación de la problemática como un todo, dado que creímos que era lo correcto darle mayor valor a ello.

Así como esta Iniciativa, otras también pueden considerarse como parte del estudio de la problemática⁶⁰. Finalmente, se debe recordar (una vez más) que, para el desarrollo de la propuesta de mejora en su totalidad, fueron varias las fuentes tomadas en cuenta, entre las que se encuentra nuestro *propio conocimiento*.

⁶⁰ No se debe confundir esta perspectiva. El documento IWA 4: 2005 también fue utilizado para estudiar la problemática. A lo que nos referimos es que una misma iniciativa puede haberse creado tanto por el soporte del documento mencionado como también por el soporte del resto de la investigación. Y todo llega a complementarse de una manera u otra.

- ❖ Como se ha mencionado anteriormente, la problemática del proceso bajo estudio abarca tanto temas internos como externos a una municipalidad. Por este motivo es que fue necesario proponer iniciativas que se enfocaran en lo externo con el fin de favorecer el desempeño del proceso en todos los ámbitos. Entre estas iniciativas destacan la II.3.: Propuesta de modificación para la Ley N° 29090, la III.2.: Programa de asesoría libre a proyectistas, la II.9.: Integración entre Universidad y Colegio Profesional y la III.4.: Mecanismo para la retroalimentación de cliente.
- ❖ Si tuviéramos que elegir las tres iniciativas de mejora más importantes de cada categoría del Cuadro 5.1, serían las siguientes: en –Responsabilidad de la dirección”, tenemos la II.2.: Revisión por la dirección, la II.3.: Propuesta de modificación de la Ley N° 29090 y la V.1.: Establecimiento de indicadores; en –Gestión de los recursos”, tenemos la I.4.: Política de sanciones a delegados calificadores, la III.2.: Programa de asesoría libre a proyectistas y la IV.4.: Aseguramiento de competencia del personal; en –Realización del servicio”, tenemos la II.6.: Mecanismo para comprensión de normativa, la IV.5.: Control de no conformidades y la V.5.: Mecanismo para el control y supervisión en el proceso; en –Mejora continua”, tenemos la III.4.: Mecanismo para retroalimentación de cliente, la IV.7.: Realización de auditorías internas y la IV.8.: Control de acciones correctivas. Estas iniciativas están entre las que más atacan los problemas del diagnóstico (es decir, aún podríamos haber hecho esta lista de las principales más grande⁶¹).
- ❖ Como se explicó en el Capítulo 6, implementar el sistema de gestión de la calidad de manera correcta permitiría realizar el mecanismo de calificación propuesto para reducir los plazos de los trámites independientes, lograr un mayor nivel de supervisión en el proceso y promover la integración de los involucrados en la precalificación y la calificación.
- ❖ Las mejoras estimadas en tiempos a partir del mecanismo de calificación son las siguientes: en comparación con el plazo máximo establecido por Ley, una reducción de entre 50 y 65%; en comparación con la situación actual de la Municipalidad ABC en cuanto al tiempo máximo para resolver un trámite y notificarlo, una reducción de entre 23.08 y 46.15%; en relación con el ejemplo de la Figura 6.1, que presenta un esquema sobre la manera como se prolonga el tiempo de aprobación total, basada en tres asunciones, si se emplea como plazo de trámite independiente 20 días hábiles

⁶¹ Por ejemplo, no incluimos la I.8.: Política para supervisión de obra, dado que el tema de la supervisión de la obra en ejecución ya no corresponde al trabajo de tesis. La iniciativa fue desarrollada de todas maneras dado que no podíamos dejar de lado un tema de tal magnitud: nos sentimos en la obligación de realizar un aporte, aunque fuera corto. Un estudio completo podría realizarse para tratar el tema de la supervisión de obra (y de seguro en la actualidad ya se han realizado varios y se vienen realizando, al igual que con el proceso de otorgamiento de licencias de obra).

(máximo establecido por Ley), con el mecanismo de calificación podría lograrse una reducción de entre 28.57 y 37.14%; y, si se utiliza como plazo de trámite independiente 13 días hábiles (máximo en que los trámites son finalizados en la Municipalidad ABC), con el mecanismo de calificación podría lograrse una reducción de entre 10.71 y 21.43% en tiempo.

7.2 Recomendaciones

Las principales recomendaciones se presentan a continuación:

- ❖ El sistema de gestión de la calidad debe mantenerse tan simple como sea posible para que funcione correctamente (IWA 4: 2005), ya que lo que es más importante es que las personas involucradas en el proceso lo entiendan y sepan trabajar con él.
- ❖ Es recomendable que sea el Jefe de la oficina de obras privadas el encargado de dirigir la implementación de las iniciativas de mejora y de dirigir el mismo sistema. Su responsabilidad es crucial en este sentido, dado su conocimiento sobre el proceso de otorgamiento de licencias de obra, la autoridad que tiene sobre el proceso y su autoridad para tomar decisiones finales. Esta autoridad no debe verse mermada por actitudes poco profesionales de otros miembros de la organización.
- ❖ Las auditorías internas, las evaluaciones del personal y las revisiones por la dirección deberían adoptar un enfoque proactivo y no estar orientadas a buscar culpables (IWA 4: 2005).
- ❖ El seguimiento y la medición, así como el análisis de datos, deberían siempre efectuarse sobre una base de datos confiable y actualizada.
- ❖ Para obtener un mejor desempeño, el sistema de gestión de la calidad debería integrarse con otros sistemas de la municipalidad –sistema ambiental, estadístico, de comunicaciones, legal, educativo, etc., así como otros sistemas de calidad–.
- ❖ La alta dirección de la oficina de obras privadas debería establecer políticas y lineamientos dirigidos a asegurar la continuidad de los procesos y acciones de mejora ante cambios de autoridades y/o de administración (IWA 4: 2005).
- ❖ En la Figura 5.12 se propone un procedimiento para efectuar la implementación del sistema de gestión de la calidad. El último paso del procedimiento (el más extenso) es ya la implementación de las iniciativas. Pero, para que esto se dé con el mayor grado de eficacia posible, se necesita del apoyo de la alta dirección de la oficina de obras privadas y la oficina que la dirige, y una responsabilidad firme del personal encargado de la implementación. Por lo tanto, se debe dedicar todo el tiempo y soporte que sean necesarios a los pasos –Coordinación con alta dirección” y

–Selección de personal” para lograr una planificación precisa y con funcionarios comprometidos.

- ❖ Si durante la implementación o en el natural transcurrir de los días laborales hábiles se detecta la necesidad de mayores recursos para que la propuesta de mejora no pierda eficacia ni eficiencia, se debe documentar un requerimiento sobre los recursos mínimos necesarios y el tiempo por el cual se emplearán sus servicios para que el sistema de gestión de la calidad se mantenga en pie, y presentar el requerimiento a la alta dirección de la oficina encargada de asignar los presupuestos. De ser posible, el requerimiento debe ir acompañado por el soporte de los directivos de la oficina de obras privadas y la oficina que la dirige.
- ❖ Es natural que se presenten casos en los cuales la disponibilidad de delegados calificadores y supervisores sea inferior a la demanda de proyectos a calificar y supervisar. Para evitar pérdidas de eficacia y eficiencia en este sentido, la alta dirección de la oficina de obras privadas debería, desde un inicio, aliarse con la alta dirección de la oficina de obras privadas de otras municipalidades, tomando en cuenta su ubicación geográfica, con el fin de que exista un apoyo mutuo y constante entre las alianzas. Se debería procurar también que los Colegios Profesionales brinden el soporte logístico necesario para fortalecer las alianzas.
- ❖ El profesionalismo de las personas que forman parte o que interactúan con el proceso de otorgamiento de licencias de obra es un factor vital para el éxito de su sistema de gestión de la calidad. Por lo tanto, la alta dirección de la oficina de obras privadas debería impulsar el profesionalismo como virtud fundamental a nivel interno y promoverlo, con la misma visión, para el nivel externo, siempre en favor del bienestar de los ciudadanos del distrito.
- ❖ Es importante que no solo se enfoquen los esfuerzos en solucionar los problemas que pudieran presentarse dentro de la oficina de obras privadas en relación con el proceso sujeto de estudio, ya que éste involucra una interacción entre el interior y el exterior de una municipalidad. Por eso, se debe fortalecer el enfoque de iniciativas como la II.4.: Programa obligatorio de ética en el trabajo, la III.2.: Programa de asesoría libre a proyectistas, la III.3.: Lista de requisitos implícitos a considerar, la II.10.: Programa de sensibilización ciudadana y la III.4.: Mecanismo para retroalimentación de cliente; las cuales buscan no solo dar todo el soporte necesario para la elaboración de proyectos de calidad, sino también promover el profesionalismo.
- ❖ Considerando la posible inseguridad que ofrece la Ley N° 29090 para el bienestar de los ciudadanos, la alta dirección de la oficina de obras privadas debería poner énfasis en la Iniciativa II.3.: Propuesta de modificación para la Ley N° 29090, con el fin de

asegurar que todos los proyectos reciban una calificación previa antes de su aprobación final, y no solamente los de las modalidades C y D.

- ❖ Con el fin de enriquecer la propuesta de mejora, en coordinación con todo el personal que llega a estar en contacto directo e indirecto con el proceso sujeto de estudio, se podrían redefinir todas las iniciativas de mejora mediante la inclusión de los nombres de los funcionarios y sus respectivos cargos que son responsables de darle vida a dichas iniciativas. En este sentido, las responsabilidades quedarían designadas y, cada vez que hubiera un reemplazo de funcionario, se añadiría el nuevo nombre a la responsabilidad respectiva, con lo cual se mantendría la organización y estructura del sistema y su continuidad. Incluso, se podría administrar un registro en Excel para apoyar esta causa.
- ❖ Se mencionó durante el desarrollo de la tesis que otras municipalidades también podrían realizar la implementación de nuestro sistema de gestión de la calidad sin mayor problema. La manera en que esto puede efectuarse es simple: se trata de revisar cada una de las 39 iniciativas de mejora y el mecanismo de calificación (propuesto en el Capítulo 6) y decidir lo siguiente: (1) si la municipalidad no cuenta con una iniciativa, entonces ésta debe implementarse; (2) si la municipalidad cuenta con un mecanismo equivalente a una iniciativa, entonces debe adaptar su mecanismo a la iniciativa si ésta se considera más completa que el mecanismo, y viceversa; (3) las implementaciones y adaptaciones deberán ser expandidas o acortadas dependiendo de la realidad de la oficina de obras privadas. Cabe mencionar que debe considerarse la totalidad de las 39 iniciativas más el mecanismo de calificación.
- ❖ El sistema de gestión de la calidad debe ser tomado con seriedad y debe ser mejorado continuamente, ya sea mediante acciones que impidan la comisión de errores o que aprovechen oportunidades de mejora.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANTHONY, Robert y Vijay GOVINDARAJAN
2003 *Sistemas de control de gestión*. Décima edición. Madrid: McGraw-Hill / Interamericana de España, S. A. U.
- ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE NORMALIZACIÓN Y CERTIFICACIÓN (Aenor)
2006 *UNE-IWA 4: 2006 IN. Sistemas de gestión de la calidad. Directrices para la aplicación de la Norma ISO 9001: 2000 en el gobierno local (IWA 4: 2005)*. Madrid.
- BENVENUTO, Guillermo
2009 –Problemática en la Tramitación de Licencias de Obra”. Conferencia presentada en el 47º Aniversario del Colegio de Arquitectos del Perú. Lima, 24 de junio.
- BORDA, Eduardo
2009 –Problemática en la Tramitación de Licencias de Obra”. Conferencia presentada en el 47º Aniversario del Colegio de Arquitectos del Perú. Lima, 24 de junio.
- CARETAS
2009 –Verticalización Salvaje”. *Caretas*. Lima, edición 2081, 4 de junio. Consulta: 2 de octubre.
<<http://www.caretas.com.pe/Main.asp?T=3082&S=&id=12&idE=830&idSTo=355&idA=39810>>.
- CENTRO DE COMERCIO INTERNACIONAL UNCTAD/OMC (CCI) y ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE NORMALIZACIÓN (ISO)
2005 *ISO 9001:2000 – Manual para organizaciones de servicios*. Ginebra.
- CERTO, Samuel
2001 *Administración moderna*. Octava edición. Bogotá, D.C.: Pearson Educación de Colombia Ltda.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ
1999 *Ley N° 27157. Ley de Regularización de Edificaciones, del Procedimiento para la Declaratoria de Fábrica y del Régimen de Unidades Inmobiliarias de Propiedad Exclusiva y Propiedad Común*. 20 de julio.
- 2001 *Ley N° 27444. Ley del Procedimiento Administrativo General*. 11 de abril.
- 2003 *Ley N° 27972. Ley Orgánica de Municipalidades*. 27 de mayo.
- 2007 *Ley N° 29090. Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones*. 25 de setiembre.
- 2008 *Ley N° 29300. Ley que Modifica el Primer Párrafo del Artículo 30° de la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones*. 17 de diciembre.
- 2009 *Ley N° 29476. Ley que Modifica y Complementa la Ley Núm. 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones*. 18 de diciembre.

EL COMERCIO

- 2007 –Al menos ocho obreros quedaron atrapados por un derrumbe en La Victoria”. *El Comercio*. Lima, 12 de diciembre. Consulta: 4 de agosto de 2010.
<<http://elcomercio.pe/ediciononline/HTML/2007-12-12/al-menos-ocho-obreros-quedaron-atrapados-derrumbe-victoria.html>>.
- 2008a –Cuatro obreros sepultados dejó derrumbe en una construcción de Miraflores”. *El Comercio*. Lima, 30 de abril. Consulta: 4 de agosto de 2010.
<<http://elcomercio.pe/ediciononline/html/2008-04-30/cuatro-obreros-sepultados-dejo-derrumbe-construccion-miraflores.html>>.
- 2008b –Miraflores paraliza construcciones iniciadas con licencias automáticas”. *El Comercio*. Lima 4 de mayo. Consulta: 4 de agosto de 2010.
<<http://elcomercio.pe/edicionimpresa/html/2008-05-04/miraflores-paraliza-construcciones-iniciadas-licencias-automaticas.html>>.
- 2008c –Las víctimas del derrumbe de Gamarra esperan reparación”. *El Comercio*. Lima 7 de mayo. Consulta: 4 de agosto de 2010.
<<http://elcomercio.pe/edicionimpresa/html/2008-05-07/las-victimas-derrumbe-gamarra-esperan-reparacion.html>>.

EVANS, James y William LINDSAY

- 2000 *Administración y control de la calidad*. Cuarta edición. México D. F.: Thomson Learning, Inc., International Thomson Editores, S. A. de C. V.

GÓMEZ-MEJÍA, Luis, David BALKIN y Robert CARDY

- 2001 *Dirección y gestión de Recursos Humanos*. Tercera edición. Madrid: Pearson Educación, S. A.

KRAJEWSKI, Lee, Larry RITZMAN y Manoj MALHOTRA

- 2008 *Administración de operaciones: procesos y cadenas de valor*. Octava edición. México: Pearson Educación, S. A. de C. V.

LA REPÚBLICA

- 2007 –El 85 por ciento de viviendas limeñas carecen de licencia de construcción”. *La República*. Lima, 25 de agosto. Consulta: 2009.
<http://www.larepublica.com.pe/component/option,com_contentant/task,view/id,174250/Itemid,0/>.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE NORMALIZACIÓN (ISO)

- 2005 *ISO 9000: 2005. Sistemas de gestión de la calidad. Fundamentos y vocabulario*. Ginebra.
- 2008 *ISO 9001: 2008. Sistemas de gestión de la calidad. Requisitos*. Ginebra.
- 2009 *ISO 9004: 2009. Gestión para el éxito sostenido de una organización. Enfoque de gestión de la calidad*. Ginebra.

PERÚ.21

- 2007 –A pesar de avances, persiste burocracia en municipalidades”. *Perú.21*. Lima, 8 de mayo, p. 10.
- 2009 –Municipios tardan hasta cinco meses en dar licencias”. *Perú.21*. Lima, 22 de junio, p. 9.

- RAMÍREZ, Víctor
2009 –Problemática en la Tramitación de Licencias de Obra”. Conferencia presentada en el 47º Aniversario del Colegio de Arquitectos del Perú. Lima, 24 de junio.
- ROBBINS, Stephen
1999 *Comportamiento organizacional*. Octava edición. Estado de México: Prentice Hall Hispanoamericana, S. A.
- SORIA, Betty
2007 *Herramientas para la Gestión Municipal: Diccionario Municipal Peruano*. Lima: Konrad Adenauer Stiftung / Promoción y Capacitación para el Desarrollo (PROMCAD) / Instituto de Investigación y Capacitación Municipal (INICAM).
- THOMPSON, Arthur y A. J. STRICKLAND III
2004 *Administración estratégica*. Textos y casos. Decimotercera edición. México D.F.: McGraw-Hill / Interamericana Editores, S. A. de C. V.
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
2009 *Expediente N° 0009-2008 PI/TC. Declaran infundada demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones*. 13 de diciembre.
- VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO
- 2008a *Decreto Supremo N° 024-2008-VIVIENDA. Aprueban Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación*. 27 de setiembre.
- 2008b *Decreto Supremo N° 025-2008-VIVIENDA. Aprueban Reglamento de los Revisores Urbanos*. 27 de setiembre.
- 2008c *Decreto Supremo N° 026-2008-VIVIENDA. Aprueban Reglamento de Verificación Administrativa y Técnica*. 27 de setiembre.
- 2010a *Decreto Supremo N° 003-2010-VIVIENDA. Modifican el Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación*. 7 de febrero.
- 2010b *Decreto Supremo N° 004-2010-VIVIENDA. Modifican el Reglamento de los Revisores Urbanos*. 7 de febrero.
- 2010c *Decreto Supremo N° 005-2010-VIVIENDA. Modifican el Reglamento de Verificación Administrativa y Técnica*. 7 de febrero.