

Gestió per processos i administració electrònica

Miquel Salvador Serna

PID_00208729



Els textos i imatges publicats en aquesta obra estan subjectes –llevat que s'indiqui el contrari– a una llicència de Reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada (BY-NC-ND) v.3.0 Espanya de Creative Commons. Podeu copiar-los, distribuir-los i transmetre'ls públicament sempre que en citeu l'autor i la font (FUOC. Fundació per a la Universitat Oberta de Catalunya), no en feu un ús comercial i no en feu obra derivada. La llicència completa es pot consultar a <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.ca>

Índex

Introducció.....	5
1. Administració electrònica i gestió per processos.....	7
2. Reflexions sobre l'evolució: de la gestió de procediments a la gestió per processos en les administracions públiques.....	9
3. La gestió per processos com a necessitat i com a oportunitat	12
3.1. La gestió per processos associada a l'administració electrònica com a resposta a una necessitat	12
3.2. La gestió per processos associada a l'administració electrònica com a oportunitat	13
4. Condicionants organitzatius per a la gestió per processos associada a l'administració electrònica.....	15
4.1. Gestió per processos, administració electrònica i estratègia organitzativa	15
4.2. Gestió per processos, administració electrònica i estructura orgànica	16
4.3. Gestió per processos, administració electrònica i marc normatiu	17
4.4. Gestió per processos, administració electrònica i gestió del canvi	18
4.5. Gestió per processos, administració electrònica i tecnologia	18
4.6. Gestió per processos, administració electrònica i sistemes d'informació i avaluació	19
5. Conceptes bàsics que concreten el model: el mapa de processos.....	20
6. El desplegament del mapa: l'inventari de procediments.....	26
7. Gestió per processos i serveis públics electrònics.....	30
7.1. Fases per a implantar un servei públic electrònic	30
8. Algunes reflexions finals a tall de conclusió.....	33
9. Lectures complementàries.....	36
Bibliografia.....	39

Introducció

En aquest segon mòdul de l'assignatura es concreta l'aproximació conceptual iniciada en el mòdul anterior presentant un àmbit clàssic de canvi organitzatiu associat a l'administració electrònica: la transformació dels processos de treball i dels fluxos d'informació i d'activitat associats.

Aquest mòdul aporta una aproximació als principis bàsics associats a l'anomenada *gestió per processos*, des d'un enfocament estratègic fins als conceptes associats a la seva operativització, per a facilitar la reflexió sobre les implicacions de l'administració electrònica en aquest camp.

De fet, bona part de l'imaginari associat a la introducció de les TIC en la gestió pública es relaciona amb la digitalització de les activitats que du a terme l'Administració, amb l'oferta de serveis públics en línia, amb la supressió de paper, entre d'altres. Tanmateix, és essencial incorporar una visió estratègica de la gestió per processos abans d'implantar determinades tecnologies, en especial per a evitar allò que s'ha anomenat *digitalitzar el caos*. En aquesta línia, allò que es proposa treballar en aquest mòdul és justament la introducció d'aquesta reflexió prèvia, partint de la definició de l'administració electrònica que s'ha presentat en el mòdul "Enfocaments conceptuals per a analitzar l'administració electrònica i el canvi organitzatiu" en la seva aplicació a la gestió per processos en les organitzacions públiques.

Per a desplegar aquests arguments, aquest text d'articulació del mòdul s'organitza en sis apartats. El primer ("Reflexions sobre l'evolució: de la gestió de procediments a la gestió per processos en les administracions públiques") es dedica a repassar els antecedents en el camp de la gestió per processos, un fenomen que no és nou en les administracions públiques i que, per bé que sempre ha anat associat a determinades tecnologies, aquestes no es poden encabir en l'administració electrònica. En un segon bloc ("La gestió per processos com a necessitat i com a oportunitat"), es planteja la gestió per processos com a necessitat i també com a oportunitat per a millorar el funcionament de les administracions, una reflexió necessària per a connectar aquest àmbit amb el canvi organitzatiu al qual es vincula la visió de l'administració electrònica. Aquest procés de millora requereix, però, prestar atenció a certs condicionants organitzatius, objecte del tercer apartat ("Condicionants organitzatius per a la gestió per processos associada a l'administració electrònica"). En un quart apartat ("El desplegament del mapa: l'inventari de procediments") se centra l'atenció en l'anomenat *mapa de processos* com a instrument que ha de permetre oferir una visió estratègica de l'organització i orientar la introducció del nou enfocament. El cinquè apartat ("Gestió per processos i serveis públics electrònics") esbossa la continuació lògica, el desplegament del mapa de processos, a partir de l'anàlisi de procediments. Finalment, un darrer apartat

(“Algunes reflexions finals a tall de conclusió”) planteja, a tall de reflexions obertes, la connexió del nou enfocament de la gestió per processos associada a l’administració electrònica amb diferents àmbits emergents que apunten a la transformació de la gestió pública.

1. Administració electrònica i gestió per processos

En el marc de processos importants de canvi en diferents camps de la gestió pública com ara les iniciatives associades a l'enfocament de la qualitat i l'excel·lència, els processos de col·laboració publicoprivada i, especialment, la introducció de l'administració electrònica, han afavorit el relançament de la perspectiva i dels instruments associats a la gestió per processos, que esdevé una peça clau i imprescindible. La seva incorporació com a lògica per a repensar i redissenyar el funcionament de les organitzacions públiques genera nous espais de millora que determinen l'èxit de diferents projectes de modernització.

Així, per bé que la gestió per processos va més enllà de l'administració electrònica, la seva associació és indefectible com a enfocament integrat per a desplegar l'estratègia i els objectius de les organitzacions públiques, redissenyar-ne els fluxos de treball, millorar-ne l'estructura i orientar la introducció de millores en diferents àmbits d'actuació i relació amb la ciutadania.

Però també cal ser conscients que la gestió per processos associada a l'administració electrònica, com a nova manera d'entendre l'organització i el seu funcionament, requereix un esforç important per a poder-se desplegar, i no tan sols en recursos (humans, econòmics) sinó també en canvis culturals i de manera de treballar per part de la totalitat de professionals que formen part l'Administració. En altres termes, tot i que els màxims nivells directius tinguin una voluntat decidida d'impulsar un model de gestió per processos associat a l'administració electrònica, tant el disseny com el desplegament efectiu requereixen la implicació efectiva dels comandaments i dels seus col·laboradors. Per això és important associar la introducció del model a campanyes d'informació i comunicació.

Un altre tret inicial que cal destacar de l'enfocament de gestió per processos associada a l'administració electrònica és que cal una contextualització i adaptació adequades a cada realitat organitzativa. En aquest àmbit, les solucions estandarditzades o deslligades de la realitat organitzativa no acostumen a servir i poden acabar deslegitimant la iniciativa o anul·lant-ne les aportacions. És evident que la participació dels diferents col·lectius professionals de l'Administració, tant en el disseny com en la implementació del model de gestió per processos i l'administració electrònica, esdevé una peça clau per a l'èxit del projecte en la mesura que contribueix decisivament al fet que sigui comprès, acceptat i assumit com a propi.

En la mateixa línia, cal destacar que l'enfocament esmentat esdevé realment útil en tant que implica el conjunt de l'organització. Dit en altres termes, el canvi que representa repensar l'organització en termes de fluxos de treball i

associar-lo a la incorporació de les TIC convé estendre'l al conjunt d'àrees perquè realment pugui funcionar com a model integrat. Aquesta és una visió integrada que deriva de l'alt grau de relació real que hi ha entre les diferents unitats i de la necessitat d'incorporar visions transversals que permetin millorar el funcionament de les organitzacions públiques per a afrontar els reptes cada cop més complexos que se'ls plantegen. Justament la referència a les visions transversals ocuparà un proper mòdul d'aquesta mateixa assignatura.

En definitiva, es vol argumentar com la incorporació d'un enfocament de gestió per processos associat a l'administració electrònica implica entendre l'organització pública com un conjunt de processos dissenyats des d'una visió centrada en l'aportació de valor a partir de la identificació de les necessitats i oportunitats d'actuació pública. Aquesta visió ha de permetre transcendir visions segmentades i allunyades de les funcions assignades i, des d'una perspectiva de gestió, abordar millor la missió i la visió de l'organització, desplegar les línies estratègiques i assolir els objectius de servei que justifiquen la mateixa raó de ser de l'Administració pública.

2. Reflexions sobre l'evolució: de la gestió de procediments a la gestió per processos en les administracions públiques

Tal com s'apuntava en la presentació, l'orientació, l'anàlisi i la millora dels processos són activitats que tenen precedents importants en les administracions públiques, anteriors a l'impuls de l'administració electrònica.

Un primer estadi, entès com a fase inicial de la gestió de procediments i que es pot ubicar entre el final dels anys vuitanta i els primers noranta, responia a un plantejament propi de la realitat de l'administració pública en aquells moments i, per bé que amb certes dificultats quant a la implementació i la difusió, va esdevenir un referent a considerar.

Per a copsar l'orientació d'aquesta fase inicial, cal fer esment del mateix procés de creixement de les administracions públiques espanyoles a partir de l'adveniment de la democràcia i el desplegament progressiu de nous àmbits d'intervenció i dels serveis públics associats. En un context de pressió per les creixents demandes ciutadanes i de pressupostos expansius, el procés, força accelerat, va fer-se sense una planificació adequada i sense atendre correctament qüestions internes com l'estructuració, el dimensionament i les dinàmiques de treball de les noves unitats.

Aquest procés va afavorir la generació, sovint inconscient, de duplicitats, d'activitats que no aportaven valor afegit, de bucles que tendien a alentir els temps de treball i els terminis agregats, en un entorn caracteritzat per una gestió artesanal que, davant l'absència de pautes clares, mirava de donar resposta a les necessitats urgents del moment.

A mitjan dècada dels anys vuitanta, apareix una consciència clara de la necessitat d'actuar per a millorar unes administracions que, no per joves –si més no quant a enfocament i àmbits d'intervenció–, podien considerar-se poc modernes, i que tendien a replicar vicis de referents suposadament coneguts i que es percebien amb una visió crítica.

Una de les actuacions impulsades en aquells moments per a intentar donar resposta a aquesta situació va ser la creació d'unitats internes a les quals s'assignava la tasca de millorar el funcionament de l'organització. Amb un plantejament orientat a la racionalització i la simplificació de procediments concrets, els notables treballs d'aquestes unitats s'enfocaven en bona mesura a la millora de l'eficiència mitjançant la reducció de temps, l'ordenació de les activitats associades a cada procés i l'establiment de pautes per a la seva gestió sistematitzada. Tanmateix, el seu enfocament es basava en una visió individualitzada dels procediments, en la qual s'escollien casos singulars per a analit-

zar-los i millorar-los, amb una empremta “eficientista” important però sense desenvolupar visions integrades. Com a resultat de les activitats que es van dur a terme en aquesta fase inicial, es van elaborar manuals interns de procediments que, a fi de superar la gestió artesanal o excessivament personalitzada, oferien una nova visió de les dinàmiques de treball associades.

Tanmateix, i en part degut a raons com la seva estratègia comunicativa, la manera com es percebien les seves anàlisis –sovint més en clau de fiscalització que d’ajuda a la millora–, el suport feble de la màxima direcció a unes activitats que no donen fruit si no a mitjà i llarg termini –especialment si es basen en l’anàlisi procediment a procediment–, i la seva desconexió de les estratègies organitzatives més importants, les unitats esmentades o bé van desaparèixer o bé van canviar substancialment les funcions efectives.

Es podria discutir si el ressorgiment més recent d’iniciatives vinculades a la gestió per processos i l’administració electrònica té punts de connexió amb la fase inicial esmentada de gestió de procediments o representa una nova realitat en el si de les administracions públiques. Per bé que hi hauria arguments per a totes dues bandes, considerant que ni les persones ni les unitats acostumen a ser les mateixes i que els enfocaments són prou diferenciats per a establir una ruptura, pot argumentar-se que hi ha connexions tant pel que fa al mateix objecte d’actuació –processos i posteriorment procediments– com per a determinats mètodes d’anàlisi i millora que poden extrapolar-se. A banda, cal considerar els precedents, si més no per a mirar d’aprendre de la història i detectar elements de l’estratègia que poden esdevenir rellevants per a enfocar amb èxit el desenvolupament de la nova fase.

És evident que la nova fase de gestió per processos, l’associada més directament a l’administració electrònica, des de la concepció fins al desplegament, es diferencia clarament de la fase inicial. Hi ha dos termes que recullen l’essència del nou enfocament en contraposició a la fase anterior: la integritat i la transversalitat.

1) Integritat

Efectivament, un dels trets característics de la gestió per processos és la vinculació amb d’altres estratègies corporatives, és a dir, que costa d’entendre –i de fet pot perdre bona part del sentit– si es considera aïlladament o descontextualitzadament la manera de comprendre la missió, la visió, les línies estratègiques i els objectius de l’organització, o si es desconnecta de projectes de millora com la introducció de les TIC i l’administració electrònica (a la qual, de fet, s’ha tendit a associar i quasi a identificar). En altres termes, si la fase inicial de gestió de procediments partia d’un enfocament de “guerra de guerrilles”, cas a cas, per millorar aspectes puntuals –però no necessàriament connectats– del funcionament de determinats procediments de l’organització, el nou enfocament parteix d’una visió estratègica global –concretada amb el mapa de processos com a primer instrument rellevant– que permet visualitzar la inte-

gritat de l'acció pública impulsada per l'organització. Per descomptat que el nou enfocament ha d'incloure, necessàriament, l'anàlisi i millora de procediments, però això sí, després d'haver ofert una visió agregada i integral de la seva raó de ser i del seu encaix en l'estratègia organitzativa i en el conjunt de fluxos de treball de l'Administració pública.

2) Transversalitat

També s'ha inclòs el terme *transversalitat* en tant que un altre dels trets característics de la gestió per processos és la implicació necessària del conjunt de directius i de col·lectius professionals vinculats a la institució amb una nova manera de concebre les dinàmiques de treball i el funcionament de l'organització. Dit d'una altra manera, l'enfocament de la gestió per processos associada a l'administració electrònica respon en bona mesura a aquesta nova tendència organitzativa de caire horitzontal que busca la integració, la coordinació i la comunicació interdepartamental, caracteritzada per proposar uns objectius assumits per tots els sectors de l'organització però que no són propis de cap d'ells, sinó generals per al conjunt.

Amb aquestes premisses, l'enfocament de la gestió per processos associada a l'administració electrònica planteja una nova visió integral i transversal que pretén rellegir i repensar l'organització en termes de fluxos de treball, donar resposta a necessitats importants de millora i alhora obrir oportunitats per a transformar de manera sistemàtica les dinàmiques de funcionament de l'Administració pública, objecte de l'apartat següent.

Vegeu també

Tal com hem apuntat en la introducció, ens centrarem en la transversalitat associada al canvi organitzatiu que implica l'administració electrònica en el mòdul "Administració electrònica, transversalitat i gestió del canvi" d'aquesta l'assignatura.

3. La gestió per processos com a necessitat i com a oportunitat

En presentar àmbits emergents en gestió pública sovint apareixen visions escèptiques que titllen de modes passatgeres o de canvis retòrics algunes d'aquestes iniciatives. L'administració electrònica, en especial en determinades conjuntures, n'és un exemple, i la gestió per processos associada a aquesta també s'hi pot considerar. Per a respondre a aquestes crítiques eventuais en el cas que ens ocupa, és oportú contextualitzar-ne el sorgiment en tant que resposta a un seguit de necessitats de funcionament de les administracions públiques i, d'altra banda, apuntar-ne el caràcter d'oportunitat per a generar, vinculada a d'altres iniciatives, opcions de millora de les dinàmiques d'actuació pública.

3.1. La gestió per processos associada a l'administració electrònica com a resposta a una necessitat

La gestió per processos associada a l'administració electrònica com a resposta a una necessitat cal associar-la a la conveniència d'adequar capacitats de resposta d'unes organitzacions públiques que sovint s'estructuren com una jerarquia d'unitats funcionals i que es gestionen verticalment. Actualment, aquests plantejaments organitzatius, predominants encara en moltes administracions i que tenen la raó de ser històrica en tant que permetien especialitzar i focalitzar l'actuació pública en determinats camps, tendeixen a donar respostes menys satisfactòries a la complexitat creixent dels reptes que es plantegen al sector públic. Una conseqüència d'aquest model d'organització és una visió força fragmentada de les diferents situacions i necessitats que cal atendre i la pèrdua de visió integrada de l'organització.

Amb contraposició a aquesta realitat, la gestió per processos associada a l'administració electrònica introdueix un model de gestió horitzontal creuant les barreres entre les diferents unitats (independentment dels criteris de divisió utilitzats) i unificant els enfocaments cap a les fites principals de l'organització pública en termes de valor afegit.

El replantejament de les dinàmiques de funcionament que implica aquest nou enfocament permet, tant en la visió agregada i integral com en el desplegament operatiu, detectar duplicitats i donar pautes per a resoldre disfuncionalitats. Alhora, igual que es pretenia en la fase inicial, permet sistematitzar el funcionament de l'organització, estabilitzant-lo més enllà de les concrecions i estils necessaris que es derivin del treball de les persones que el duen a terme. D'aquesta manera, la gestió per processos associada a l'administració electrònica permet incorporar més racionalitat i professionalitat en el funcionament

de determinades àrees de les organitzacions, sense que calgui entendre això com a rigideses sinó més aviat com a criteris sistemàtics que faciliten el treball de les diferents unitats implicades.

Aquesta activitat de millora, en clau de resposta a una necessitat, també ha de comportar guanys destacats pel que fa a l'eficiència de l'actuació pública en tant que l'anàlisi de procediments –concreció del desplegament del model de gestió per processos– facilita la identificació de millores incrementals a partir de la lògica d'associar activitats al valor afegit que aporten. De fet, aquesta anàlisi permet ajustar processos (i les aplicacions tecnològiques que els donen suport) als objectius, determinar recursos i assignar-los de manera més adequada, perfeccionar circuits administratius i facilitar una reordenació de la informació per a treballar, evitant duplicitats i activitats que no aporten valor afegit, millorar els terminis de resposta, superar la dispersió d'actuacions i omplir els buits que s'hagin detectat.

En definitiva, la visió de la gestió per processos associada a l'administració electrònica com a necessitat es vincula amb la reconeguda conveniència de racionalitzar i incrementar l'eficàcia i l'eficiència, amb criteris de millora contínua, dels procediments de treball de les organitzacions públiques per a poder assolir els objectius.

3.2. La gestió per processos associada a l'administració electrònica com a oportunitat

Però, a banda de les necessàries millores incrementals, la gestió per processos associada a l'administració electrònica també obre un ampli ventall d'oportunitats per a introduir transformacions de més abast en tant que ofereix una visió de conjunt de l'organització com a conjunt de processos i aplicacions de treball. Aquesta perspectiva ha de permetre concretar i desplegar l'estratègia organitzativa, i assentar les bases per a un canvi cultural que afavoreixi la implicació de les persones en el projecte corporatiu.

Aquestes afirmacions es vinculen al fet que el nou enfocament, que ve a complementar i no pas a substituir l'inicial, i que plantegen rellegir l'organització pública com un sistema integral de fluxos de treball, en el qual aquests són la base per als canvis estratègics en l'organització i esdevenen la base operativa per a la introducció de millora. Des d'aquest punt de vista, el nou enfocament ofereix una visió completa de l'organització i de les interrelacions dels processos que la constitueixen, oferint un mapa complet molt rellevant per a la màxima direcció, que pot disposar més fàcilment de la informació precisa de l'activitat que s'ha dut a terme i pot contribuir a la reorientació integral vers l'estratègia i els objectius de l'organització. Desplegant aquest punt, la gestió per processos associada a l'administració electrònica pot contribuir a concretar així l'estratègia i les línies d'actuació, traduint-les en activitats integrades en les dinàmiques de funcionament de l'organització.

També plantejada com a oportunitat de millora, la gestió per processos estableix les bases per a desenvolupar una nova manera de treballar i, en especial, d'entendre el rol de cada professional en el fluxos de treball en què està implicat, dóna sentit finalista a la seva activitat i n'afavoreix la implicació amb els objectius associats al servei. Aquesta implicació també pot plantejar-se en termes de canvi cultural vers una major identificació amb els objectius i les actuacions dutes a terme per l'organització.

L'orientació a la millora contínua que comporta la gestió per processos associada a l'administració electrònica també pot afavorir el desenvolupament de sistemes d'informació per a donar suport al funcionament de l'organització i avaluar-ne els resultats assignant, de manera més justa que la mera atribució a la dependència orgànica, el valor afegit de les aportacions fetes per cada col·lectiu de professionals.

La gestió per processos associada a l'administració electrònica com a oportunitat per a la millora cal entendre-la com a eina que facilita la detecció i l'abordament de debilitats organitzatives en clau de canvis que, amb la sistematicitat que caracteritza el model, poden abordar-se de manera més metòdica, ràpida i amb una gestió adequada i adaptada a la realitat de l'administració pública.

En tractar de la concreció del model de gestió per processos, especialment pel que fa al mapa de processos i a l'anàlisi i millora de procediments, es poden visualitzar més concretament algunes de les opcions de millora apuntades. Però abans convé tenir present que la introducció d'un model com aquest, associat a l'administració electrònica, es veu condicionat i condiona alhora un seguit de subsistemes organitzatius objecte de l'apartat següent.

4. Condicionants organitzatius per a la gestió per processos associada a l'administració electrònica

El plantejament esbossat de l'enfocament de gestió per processos associada a l'administració electrònica impacta en un conjunt de subsistemes organitzatius. No considerar aquestes interrelacions pot donar lloc a visions parcials que, més enllà de simplificar excessivament l'abast del model, poden conduir a considerar-lo tan sols en un pla formal allunyat de la realitat del funcionament de l'organització.

En altres termes, allò que es vol assenyalar en aquest apartat és el fet que apostar realment per un model de gestió per processos associat a l'administració electrònica implica que les eines que el desenvolupen han d'integrar-se en el funcionament de l'organització per a assolir així la millora que es proposa.

En comentar les reflexions sobre els condicionants organitzatius, cal fer esment que no es volen plantejar com un canvi radical que revolucioni l'organització sinó com una eina que, pensada des de la mateixa organització, permeti millorar-ne el funcionament mitjançant una nova perspectiva que complementa i enriqueix les anteriors.

4.1. Gestió per processos, administració electrònica i estratègia organitzativa

La integració del model de gestió per processos, associat a l'administració electrònica amb la resta de components del sistema organitzatiu, reforça el seu paper de catalitzador de canvis en tant que obeeixi a un posicionament polític clar que, al seu torn, es desplegui en una estratègia organitzativa.

En altres termes, la gestió per processos associada a l'administració electrònica, com a instrument organitzatiu, pot donar suport a la necessària activitat de diagnòstic de capacitats de l'organització per a respondre als reptes que es plantegen assumir des de la direcció política i que es concreten en l'estratègia endegada des d'aquest nivell. La visió integral dels processos vinculada a la introducció i desenvolupament d'aplicacions tecnològiques pot proporcionar informació rellevant sobre els continguts de les activitats que una administració pública a dut a terme realment mitjançant els seus fluxos de treball, apuntar com s'estan concretant les prioritats i també quins buits d'actuació s'estan produint. Correspon necessàriament a la direcció política decidir sobre com

actuar davant aquesta diagnosi, però les aportacions des de la gestió per processos associada a l'administració electrònica permeten construir un mapa de situació que pot donar suport a la presa de decisions.

Aquesta tasca de suport cal no confondre-la amb la vocació de permanència de la gestió per processos com a recull dels blocs d'activitat, en clau de dinàmiques de treball, de l'organització. En altres termes, per bé que sovint poden canviar les prioritats polítiques quant a l'èmfasi o l'estil a l'hora de desenvolupar determinades polítiques públiques, convé mantenir estables els processos de treball que caracteritzen els apartats bàsics de funcionament de l'organització pública, i les aplicacions tecnològiques bàsiques, i a això hi pot contribuir la gestió per processos associada a l'administració electrònica.

4.2. Gestió per processos, administració electrònica i estructura orgànica

El model de gestió per processos associat a l'administració electrònica cal plantejar-lo com a complement –i no pas com a substitutiu ni com a confrontació– amb elements previs com ara l'estructura vigent en l'organització. De fet, allò que cerca amb el nou model és completar i millorar aquesta estructura, amb la qual es planteja conviure ateses les diferents raons de ser de tots dos enfocaments.

Allò que aporta la gestió per processos com a complement a l'estructura orgànica és informació valuosa sobre els fluxos de treball que vinculen diferents unitats, donant pautes de suport a canvis com les reestructuracions administratives. El potencial de canvi associat a l'administració electrònica en el vessant de canvi de processos incideix també en els fluxos de treball i d'informació i, per tant, en els models de relació entre unitats.

Des d'un punt de vista més agregat, la gestió per processos associada a l'administració electrònica permet diagnosticar la situació efectiva de relacions entre unitats vinculades a una mateixa àrea i entre àrees. Les dinàmiques de treball desenvolupades per aquestes unitats recullen informació important per a dur a terme accions de millora de les estructures orgàniques, en especial pel que fa a crear dispositius per a donar suport a les interrelacions i la coordinació necessària entre àrees.

En un àmbit més operatiu i concret, la gestió per processos pot contribuir a millorar la informació sobre les funcions i activitats assignades, donant suport així a l'anàlisi de llocs de treball (i alhora requerint-lo), com també per al disseny de la política i la gestió de recursos humans. Per això convindria que la gestió per processos associada a l'administració electrònica es plantegés en connexió amb aquest altre àmbit estratègic de l'organització. Sense entrar a qüestionar qui ha de fer què, la referència a la interrelació entre aquests àmbits

fa esment de la conveniència de fomentar el diàleg i la coordinació entre dues de les parts bàsiques del disseny de l'administració pública, estructura orgànica i gestió de recursos humans.

4.3. Gestió per processos, administració electrònica i marc normatiu

El desplegament de la gestió per processos associada a l'administració electrònica planteja, alhora, la conveniència d'ajustar el marc normatiu que dóna suport al funcionament de bona part de les dinàmiques de funcionament de l'organització. Per bé que de vegades la normativa vigent deixa prou marge de discrecionalitat per permetre el desenvolupament de diferents fluxos de treball, moltes de les oportunitats de millora que poden apuntar-se com a alternatives a les dinàmiques de funcionament de l'Administració requereixen ajustos en les normes que els regulen.

Aquest plantejament comporta reconèixer que sovint ha estat la normativa la que ha marcat el desplegament –si més no a un cert nivell de concreció– de determinats procediments i la mateixa administració electrònica. I partint d'aquest reconeixement, desenvolupar visions conjuntes que incorporin aquesta visió per al desplegament i concreció de la nova manera de visualitzar l'organització les seves dinàmiques de treball en un context d'Administració pública.

Aquest apunt és especialment rellevant per dues raons:

- D'una banda, per la nova crida a fer partícips del nou enfocament els diferents col·lectius de l'organització i, amb especial atenció, les unitats que s'encarreguen de vetllar pel seu funcionament adequat d'acord amb la normativa vigent.
- De l'altra, per la conveniència de generar perspectives integrals que, més enllà de posicions més o menys properes a l'enginyeria de processos i al vessant més tecnològic, també incorporin elements fonamentals de la realitat del funcionament de les administracions públiques.

La creació d'equips de treball multidisciplinaris que integrin les diferents perspectives del funcionament de l'organització hauria de permetre el desplegament adequat del model de gestió per processos associat a l'administració electrònica atenent els diferents àmbits que cal considerar a l'hora de proposar millores, valorant també els requeriments de modificacions –també normatiues– per a fer-les viables.

4.4. Gestió per processos, administració electrònica i gestió del canvi

La gestió per processos associada a l'administració electrònica, tant en la dimensió més estratègica com en la dimensió més concreta, aporta un valor important en tant que instrument per a donar suport a estratègies de canvi organitzatiu.

Complementant les relacions que s'han apuntat en els apartats anteriors, cal indicar també l'impacte de la gestió per processos en àmbits com la implicació i la motivació de les persones que integren l'organització. La implicació pot veure's afavorida en tant que la gestió per processos, en els nivells d'agregació, permet ubicar cada professional en relació amb els fluxos d'activitat desenvolupats per l'organització, i oferir canals específics perquè aquest pugui fer aportacions de millora conseqüents amb els objectius de l'organització. Aquesta nova visió de l'organització basada en els processos esdevé també una oportunitat per a donar suport al treball rigorós i ordenat dels professionals, aportant solucions tecnològiques basades en pautes homogènies per a desenvolupar-lo i, en clau de la millora contínua que se suposa associada, donant els mitjans perquè les iniciatives puguin integrar-se de manera més sistemàtica en els fluxos d'activitat.

Amb aquest plantejament integral de relació entre àmbits d'actuació organitzativa es vol assenyalar la conveniència de generar les sinèrgies que es donen tant en l'àmbit concret com en l'àmbit més global –i estratègic– de canvi de la cultura organitzativa i d'introducció de nous enfocaments en les dinàmiques de treball de l'organització.

4.5. Gestió per processos, administració electrònica i tecnologia

El model que es comenta, i que parteix de rellegir l'organització a partir de les dinàmiques de funcionament que té, esdevé un element essencial per a la planificació, disseny i implementació de millores associades a la introducció de TIC. Aquesta afirmació es basa en el fet que, entenent que aquestes tecnologies han de donar suport als processos de treball, la reflexió prèvia sobre aquests és essencial per a racionalitzar-ne la utilització. En altres termes, cal advertir dels riscos d'aplicar tecnologia com a solució prèvia, exògena o separada de la realitat del funcionament de l'organització. Massa sovint s'han produït desajustos en l'aplicació de determinades solucions tecnològiques que, dissenyades en escenaris diferents i no prou adaptades o ajustades a una situació administrativa, han esdevingut més aviat una càrrega addicional de feina que realment una solució que permeti millorar el funcionament de l'organització.

L'aportació en aquest cas de la gestió per processos associada a l'administració electrònica prové, en essència, de la seva mateixa definició com a model que emfatitza l'anàlisi dels fluxos de treball de l'organització, els sistematitza i els orienta a partir de la missió, les línies estratègiques i els objectius que les desen-

volupen. Aquesta tasca d'anàlisi rigorosa pot esdevenir el punt de partida per al disseny d'aplicacions tecnològiques de suport o, si més no, donar criteris per a avaluar la validesa i les necessitats d'adaptació de les que es volen implementar.

4.6. Gestió per processos, administració electrònica i sistemes d'informació i avaluació

Les aportacions del model de gestió per processos associat a l'administració electrònica que s'han destacat en els punts anteriors fan esment de la seva vàlua com a font d'informació agregada que, en els diferents nivells, permet aportar dades de diferent naturalesa per a ajudar a la presa de decisions. Perquè això sigui possible, cal que el plantejament dels diferents instruments associats al model continguin un sistema d'informació important basat en indicadors.

Caldria que els indicadors associats a la gestió per processos i a l'administració electrònica recollissin informació sobre cada procés quant a activitats associades, unitats i professionals vinculats, recursos assignats, aplicacions tecnològiques, temporalitats estimades, resultats esperables –i condicionants que poden alterar-los– i, en definitiva, sobre tots els aspectes rellevants de les etapes del procés que permetin tant fer-ne el seguiment com avaluar-ne la situació.

Aquest enfocament dóna suport, en el sentit d'aportar concreció i sistematització, a les iniciatives orientades a millorar el seguiment i l'avaluació de les activitats que du a terme l'organització, tant amb l'elaboració de sistemes d'indicadors com amb quadres de comandament.

En la línia del canvi cultural abans esmentat, convé que en la relació del model de gestió per processos amb els sistemes d'informació i avaluació es prioritzi l'orientació a la millora contínua i que els resultats obtinguts esdevinguin rellevants per a prendre decisions organitzatives.

Per a copsar millor tant les aportacions del model de gestió per processos associat a l'administració electrònica com a resposta a una necessitat i com a oportunitat apuntades en l'apartat anterior, com també les seves relacions amb els diferents àmbits organitzatius, cal introduir la concreció del model per mitjà de les seves eines.

Vegeu també

Centrarem l'atenció en dues d'aquestes concrecions: el mapa de processos i el seu desplegament en els apartats "Conceptes bàsics que concreten el model: el mapa de processos" i "El desplegament del mapa: l'inventari de procediments".

5. Conceptes bàsics que concreten el model: el mapa de processos

El desenvolupament d'un model de gestió per processos seguint l'orientació presentada en els apartats anteriors requereix, en un primer estadi, la definició dels conceptes bàsics que l'integren, especialment per les connotacions que habitualment s'han associat a termes com *processos*, *procediments* o *activitats*, entre d'altres. De fet, bona part de les iniciatives que s'emmarquen en aquest model acostumen a incloure un glossari de conceptes que pretén aclarir termes.

Hi ha diverses definicions del concepte de *procés*, més o menys genèriques, com les de la Norma ISO 9000:2000, que l'entén de la manera següent:

“Conjunt d'activitats mútuament relacionades o que interactuen, les quals transformen elements d'entrada en resultats”.

O el model de qualitat total o excel·lència de l'European Foundation for Quality Management (EFQM), que el defineix en els termes següents:

“Seqüència d'activitats que van afegint valor mentre es produeix un determinat producte o servei a partir de determinades aportacions”.

La multiplicitat de definicions, però, sovint comparteix la idea, apuntada per Galloway (2002), que un procés és una seqüència de passos, tasques o activitats que transformen els *inputs* en *outputs*. D'altra banda, Heras (1996) descriu el procés com el conjunt d'activitats seqüencials que duen a terme una transformació d'una sèrie d'*inputs* en els *outputs* desitjats (béns o serveis) tot afegint-hi valor.

Partint d'aquestes definicions, el primer pas per a impulsar un enfocament basat en processos associat a l'administració electrònica és precisament reflexionar sobre quins són els que han de configurar el sistema, és a dir, quins han d'aparèixer en l'estructura de processos del sistema. Atès que els processos ja existeixen dins d'una organització, de manera més o menys estructurada i explicitada, amb un tipus o altre de suport tecnològic, l'esforç s'hauria de centrar a identificar-los i gestionar-los apropiadament. A tall de referència, alguns dels factors que cal considerar per a identificar i seleccionar processos són:

- la influència d'aquests en l'assoliment dels objectius definits,
- la seva relació amb la missió i l'estratègia de l'organització,
- el compliment dels requisits normatius,
- els riscos econòmics
- o la utilització de recursos (especialment tecnològics) associada.

A partir de la identificació i la selecció dels processos, sorgeix la necessitat de definir i reflectir aquesta estructura de manera que faciliti la visualització del conjunt, amb especial atenció a les seves interrelacions.

Perquè, més enllà de la consideració individualitzada dels processos, la creació d'una visió integrada de l'organització vinculada a l'administració electrònica requereix la jerarquitització dels processos, subprocessos i procediments en tants nivells com requereixi la complexitat de l'organització, i doni pautes per a interpretar-ne les interrelacions. La relació entre aquests diferents nivells permet oferir una imatge integrada del conjunt de fluxos d'activitat de l'administració mitjançant l'instrument que s'ha anomenat **mapa de processos**.

El mapa de processos és un esquema que representa, en diversos nivells de profunditat (en funció de la grandària i complexitat que es plantegi), els processos que l'Administració utilitza per a operar i dur a terme les seves funcions, i ofereix una visió de conjunt del sistema de gestió de l'organització.

Des de l'enfocament proposat, l'elaboració del mapa de processos és un factor clau per a comprendre i visualitzar de manera ràpida i senzilla les dinàmiques de funcionament intern de l'Administració, per a analitzar les interaccions entre unitats i les relacions entre processos, i per a detectar oportunitats de millora de la gestió vinculades a l'administració electrònica.

Les administracions públiques poden recórrer a diferents eines de gestió que permetin dur a terme la identificació dels processos que componen l'esquema de funcionament del seu model de gestió. Per a definir el model desitjat és important incorporar inicialment els directius de l'organització de tal manera que els criteris orientadors s'alineïn amb la missió, la visió i les línies estratègiques de l'organització.

En l'elaboració del mapa de processos cal tenir clares les diferents opcions d'agrupació en què es poden encaixar els processos identificats i per mitjà de les quals poden estructurar-se. Segons les opcions prioritzades, el mapa de processos ha de permetre identificar els nuclis centrals d'activitat de l'organització, detectar duplicitats, establir analogies, interpretar relacions entre blocs i apuntar línies de millora estratègica. I la tasca de seleccionar i prioritzar els criteris orientadors del mapa hauria de ser pròpia de cada organització, sense que sovint ens valguin, més enllà d'aproximacions inicials, models forans o descontextualitzats.

A tall orientatiu, a continuació es comenten alguns dels criteris més habituals per a estructurar el mapa i, per tant, per a donar pautes per a identificar, classificar i relacionar els processos que constitueixen l'organització, oferint res-

posta a diferents de les diverses funcionalitats associades a aquest instrument. Però més enllà de la seva consideració per separat, allò que realment aporta valor afegit és la combinació d'aquests criteris per a generar un mapa de processos integrat que, sense incrementar-ne la complexitat, permeti integrar els avantatges associats a cadascun dels criteris que s'exposen a continuació.

1) Un primer criteri per a organitzar el mapa es basa en la missió de l'organització i les activitats centrals desenvolupades per desplegar-la.

Aquest criteri, un dels més estesos a l'hora de presentar els mapes de processos, parteix de considerar tres grans agrupacions:

- **Processos estratègics**, que es relacionen amb la definició i el control dels objectius de l'organització i la seva planificació i estratègia. En aquests processos intervé directament l'equip directiu de l'organització.
- **Processos clau o operatius**, els relacionats de manera clara amb l'activitat substantiva de l'organització i el resultat dels quals té una relació directa amb les funcions i serveis que es presten.
- **Processos de suport**, com els que faciliten el desenvolupament de les activitats que integren els processos clau, proporcionant l'ajuda logística, les infraestructures i els recursos perquè es pugui prestar el servei de la manera més efectiva i eficient.

La utilització d'aquest criteri permet obtenir una representació de l'organització per mitjà dels seus fluxos d'activitat, posant l'accent en els vinculats a la definició i impuls de l'estratègia corporativa, en els que constitueixen el nucli de l'activitat desenvolupada i en els que els donen suport.

A tall de mostra, la Federació Espanyola de Municipis i Províncies aporta el que seria un mapa genèric dels processos d'un ajuntament tipus.

Figura 1. Mapa de processos d'un ajuntament

Processos estratègics

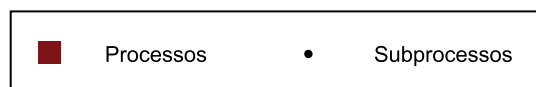
Planificació estratègica	Organització	Planificació operativa	Millora contínua
<ul style="list-style-type: none"> Definició de la missió, visió i valors de l'ajuntament Elaboració i seguiment del pla d'actuació a mitjà termini 	<ul style="list-style-type: none"> Disseny i definició de llocs de treball Dimensionament de la plantilla 	<ul style="list-style-type: none"> Definició del sistema de recursos humans Fixació i seguiment dels objectius de les unitats administratives de l'ajuntament 	<ul style="list-style-type: none"> Normalització de processos Planificació i execució de millores

Processos clau o operatius

Gestió d'habitatge i urbanisme	Gestió d'esports, oci i cultura	Gestió d'ocupació	Gestió de serveis socials	Gestió d'economia i hisenda	Gestió de turisme
<ul style="list-style-type: none"> Gestió de llicències urbanístiques Gestió de certificats cadastrals Subvenció i promoció d'habitatges 	<ul style="list-style-type: none"> Gestió de convenis i programes esportius, culturals i d'oci Subvencions en matèria d'esports Subvencions en matèria de cultura Convenis i programes per a la promoció de l'esport Gestió d'activitats culturals 	<ul style="list-style-type: none"> Gestió d'ajudes i programes per al foment de l'ocupació Gestió de programes de formació 	<ul style="list-style-type: none"> Gestió de subvencions en matèria de serveis socials Gestió de la prestació de serveis socials en centres dependents Gestió de convenis amb entitats per a la prestació de serveis socials 	<ul style="list-style-type: none"> Gestió d'ajudes i subvencions de promoció econòmica Gestió d'impostos i taxes 	<ul style="list-style-type: none"> Gestió d'ajudes i subvencions per a la promoció del turisme Gestió de les oficines d'informació turístiques

Processos de suport o ajuda

Gestió econòmicofinancera	Gestió de recursos humans	Gestió dels sistemes d'informació	Gestió de serveis generals
<ul style="list-style-type: none"> Detecció de necessitats i pressupost de despeses Elaboració i seguiment del pressupost Execució de la despesa 	<ul style="list-style-type: none"> Planificació de la plantilla Gestió de les altes i baixes del personal Gestió i seguiment dels plans de formació 	<ul style="list-style-type: none"> Gestió i manteniment d'aplicacions i equips informàtics Gestió i accés a les bases de dades 	<ul style="list-style-type: none"> Gestió de la neteja d'instal·lacions Vigilància i seguretat



Font: Federació Espanyola de Municipis i Províncies, www.femp.es

Tanmateix, pot ser oportú complementar aquesta visió més estratègica i de conjunt amb algun criteri addicional que permeti enllaçar la classificació establerta amb funcionalitats afegides a l'estructuració del mapa.

2) En aquesta línia caldria apuntar, com a segon criteri que s'ha de considerar, el de la classificació temàtica, basat en l'agrupació de processos segons el seu objecte concret.

Com ara, per exemple, els referits a la promoció econòmica, o els referits a la participació ciutadana o els referits a la gestió econòmica.

Aquesta agrupació tendeix a reflectir-se en els àmbits competencials de cada administració i sovint és la més intuïtiva per a estructurar els processos –en bona mesura per a equiparar-se a algunes estructures orgàniques existents. Amb aquesta classificació es pot avançar en determinades utilitats complementàries del mapa com ara les següents:

- Construir un catàleg de processos adreçat a la ciutadania i que fàcilment podria bolcar a la pàgina web de la corporació.
- Facilitar la racionalització de procediments per mitjà de la detecció de duplicitats i de buits.
- Agilitzar l'actualització de les modificacions normatives per àrees temàtiques.
- Donar informació als òrgans directius sobre els processos gestionats per cada àmbit sectorial (segons l'agrupació temàtica).
- Facilitar la formació dels nous professionals que s'incorporen a les àrees respectives o que canvien d'una a l'altra.

3) També amb un caràcter força intuïtiu, un tercer criteri que cal considerar és el de la classificació orgànica, referit a l'agrupació de processos segons la unitat responsable de la seva gestió. Tanmateix, per bé que intuïtiu, aquest criteri destaca una dada que sovint no queda prou clarificada en processos en què participen diferents unitats de diferents àrees. La funcionalitat destacada en aquest criteri de classificació de processos és, seguint l'esquema d'utilitats apuntat en el criteri anterior:

- Facilitar l'elaboració d'un catàleg de processos consultable internament i externament, basat en l'estructura orgànica.
- Ajustar processos i circuits contrastant "qui fa què" per àrees orgàniques, detectant superposicions i duplicitats.
- Donar informació a la direcció sobre les responsabilitats en termes de processos associades a cada nivell d'unitat orgànica considerat, associable a càrregues de treball en la mesura que es concretin.
- Proporcionar la formació (i també la informació) als professionals adscrits a cada unitat sobre les responsabilitats assignades.

4) Un quart criteri que cal considerar és la classificació segons el tipus d'activitat, entenent per a aquesta les diverses modalitats d'intervenció de l'Administració en les competències atribuïdes.

A tall d'exemple, segons aquest criteri caldria classificar aquells processos que tenen per finalitat donar autoritzacions, els que tenen per objectiu sancionar, aquells que s'associen a l'atorgament de subvencions, a la contractació administrativa, a l'assessorament i informació o a la realització de pagaments, per posar tan sols alguns exemples.

La idea associada a aquest criteri, a banda de les utilitats similars a les apuntades pel criteri temàtic, apunten a la creació de mòduls de gestió i aplicacions tecnològiques que siguin extrapolables entre processos propis de diferents àmbits.

5) Un cinquè criteri que cal considerar és la classificació segons el destinatari.

Diferenciariem, per exemple, els processos adreçats als diferents col·lectius de ciutadans –segons les classificacions d'aquests elaborades per les unitats respectives–, però també els adreçats a destinataris interns –com ara al personal propi o a unitats internes de l'organització–, entre d'altres.

Aquesta classificació vol identificar els diferents usuaris del conjunt d'activitats que du a terme l'administració, amb diferents gradacions o graus de concreció. De nou les funcionalitats associades a aquesta classificació s'assimilen a les que s'han apuntat en els criteris anteriors, sobresortint especialment:

- Facilitar l'elaboració d'un catàleg de processos consultable internament i externament, en funció de la naturalesa i classificació dels destinataris.
- Generar lògiques de transversalitat a partir de la consideració de processos i procediments adreçats a un mateix col·lectiu de destinataris.
- Donar informació a la direcció sobre els processos –i els serveis i tràmits associats– que s'estan oferint a cada col·lectiu de destinataris.
- De nou proporcionar la formació (i també la informació) als professionals adscrits a cada unitat sobre els processos que s'estan prestant a cada tipologia de destinatari –donant pautes per a generar respostes més coherents com a institució, per exemple.

Cal considerar que amb un esquema de base de dades relacional es poden integrar els diferents criteris, assignant a cada procés un codi de classificació segons cadascun d'ells, de manera que es faciliten explotacions parcials que permetin cobrir les diferents funcionalitats assenyalades.

Aquesta multiplicitat de criteris vol aportar valor a un instrument estratègic com el mapa de processos. Un mapa que s'entén com a representació dels processos que constitueixen l'organització i que mitjançant aquests permet visualitzar els fluxos d'activitat, les aportacions de cada unitat i de cada empleat públic i oferir una imatge integrada que faciliti la coordinació de l'actuació de l'administració orientada al servei públic.

6. El desplegament del mapa: l'inventari de procediments

A partir dels processos identificats i classificats per a confeccionar el mapa, l'estadi següent per a concretar l'orientació de la gestió per processos associada a l'administració electrònica passa per desplegar-lo mitjançant el catàleg de processos i subprocessos i a partir de l'inventari dels procediments associats.

En les definicions apuntades en l'apartat anterior s'entenia un procés com el conjunt d'actuacions efectuades en un ordre concret per obtenir un resultat final que pot ser un servei, un producte o un acte administratiu. Eventualment, aquests processos poden desplegar-se en subprocessos, una categoria associada que cerca recollir processos de segon nivell amb característiques i especificitats que és important considerar de manera separada (per bé que sense arribar al nivell de diagramació). En tot cas, tant processos com subprocessos també poden desplegar-se en diferents fases, enteses com a seqüències lògiques de desenvolupament del procés (o subprocés).

La diferència entre subprocessos i fases rau en el fet que els primers no representen una seqüència continuada i es donen per separat, mentre que les segones impliquen una cadena de valor afegit per al desplegament complet –i necessari– del procés.

D'aquesta classificació sorgeix el catàleg de processos i subprocessos com a document que defineix, relaciona i recull la informació bàsica associada als processos i subprocessos que tenen lloc en l'organització per a presentar-los de manera ordenada i entenedora als destinataris.

Partint d'aquestes definicions, caldria entendre per *procediment* la manera específica de desenvolupar un procés. I com a activitat, l'agrupació de tasques dins d'un procediment per a facilitar-ne la gestió. En altres termes, els estadis serien desagregacions successives, a tall d'aproximació al detall del funcionament de l'organització.

Si la primera (**procés i subprocés**) representa els grans blocs de fluxos de treball de l'organització, la segona (**procediment**) fa referència a com es concreta cadascun d'aquests fluxos en determinades actuacions i fases que recull la tercera aproximació (**activitat**).

De nou cal advertir que aquestes definicions acostumen a variar segons les administracions que les interpreten, i cal, també de nou, un glossari de conceptes adequat que acompanyi el desplegament del model de gestió per processos.

Independentment de les denominacions, allò que es vol assenyalar en aquest apartat, en relació amb el desplegament de l'administració electrònica, és la conveniència de desagregar el mapa de processos esbossat en l'apartat anterior per a concretar-ne continguts i apropar-lo a la realitat del funcionament operatiu de l'organització, com a via per a afinar la diagnosi i introduir millores basades en l'ús intensiu i intencional de les tecnologies.

Per bé que l'estratègia per a desplegar el mapa ha d'ajustar-se necessàriament a la realitat organitzativa de cada administració, cal tenir en compte un seguit d'estadis que contribueixen a facilitar-ne la concreció.

Partint del mapa i el catàleg de processos que, al seu torn, s'ha basat en la identificació i selecció de processos, cal elaborar l'inventari de procediments. Per a poder elaborar adequadament aquest inventari, convé combinar diferents fonts d'informació que acostumen a anar des de les entrevistes i grups de discussió amb les persones directament implicades en cada procediment fins a l'anàlisi documental, de la normativa i de referents externs. Per a sistematitzar aquesta activitat d'anàlisi és essencial preparar prèviament una fitxa de recopilació de la informació.

Fitxa d'identificació

La fitxa d'identificació del procediment és un recull dels elements que el defineixen i de la informació rellevant que permet situar el procediment en el context. Però, a més, convé plantejar-la com el punt de partida per a obtenir dades que permetin fer una anàlisi adequada orientada a la millora.

Alguns dels apartats que acostumen a incorporar les fitxes de procediment són:

- 1) Dades bàsiques del procediment (nom, objectiu, destinatari, classificació temàtica, tipus d'activitat administrativa, temps de tramitació, volum d'expedients i persona de contacte, entre d'altres).
- 2) Objecte o propòsit del procediment, és a dir, explicitació de la raó de ser en el conjunt d'activitats de l'organització.
- 3) Descripció dels actors que hi intervenen i les seves responsabilitats i rols (unitat directiva, responsable, gestora).
- 4) Identificació de l'inici i el final del procediment, des de la primera activitat amb la qual s'inicia fins a la que en constitueix la finalització, atenent també les diferents aportacions d'agents externs durant el seu desenvolupament.
- 5) Identificació dels documents inclosos en el procediment per a facilitar les accions de normalització i simplificació documental (incloent-hi la identificació del circuit per a elaborar cadascun d'aquests documents i la determinació dels règims d'accés i de modificació dels documents).

6) Identificar la tipologia de dades utilitzades en el procediment i la seva sensibilitat en relació amb la Llei orgànica de protecció de dades.

7) Identificació de sistemes d'informació que suporten el procediment amb vista a plantejar millores de caràcter transversal, atenent en especial el model d'administració electrònica que es proposa (pel que fa especialment a la generació de sinergies entre aplicacions i a l'ús intensiu de la informació).

8) Identificació de la normativa associada al procediment i els requisits que poden limitar l'establiment de canvis (responsabilitats legals en relació amb el procediment, còmput de terminis de sol·licitud, instrucció, resolució o interpretacions del silenci administratiu, entre d'altres).

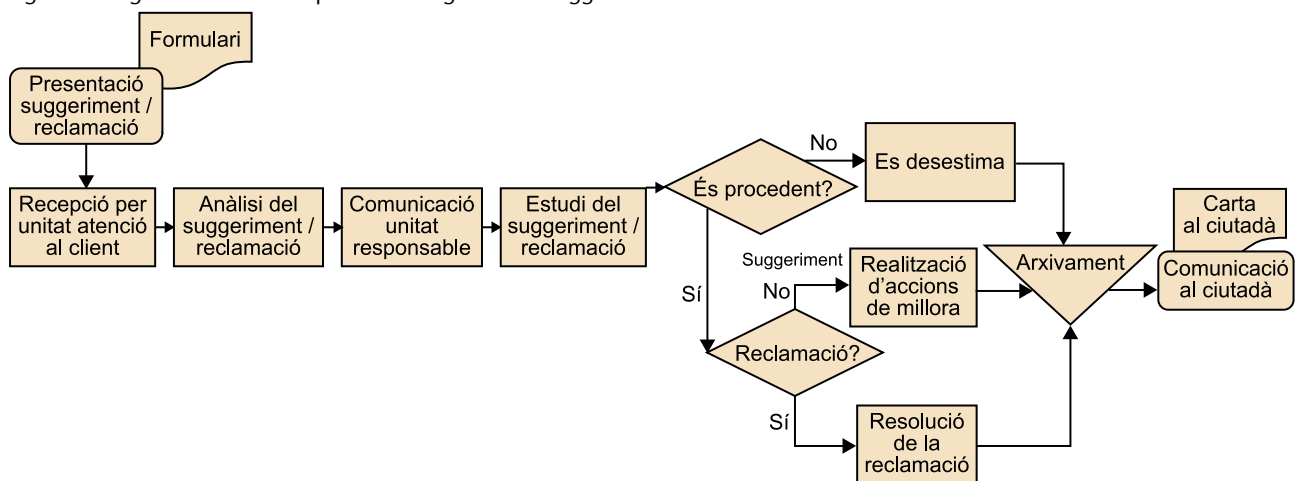
9) Identificació dels punts crítics del procediment que en determinen el resultat.

10) Identificació o creació d'indicadors que permetin controlar i avaluar el funcionament del procediment.

Aquesta descripció en format de fitxa convé complementar-la amb la **diagramació del procediment**. La diagramació o representació gràfica del procediment convé entendre-la com una eina que permet visualitzar de manera detallada i cronològica les seqüències d'activitats que duen a terme els actors dels procediments, els fluxos de treball, els temps d'execució, la documentació que s'ha emprat i, especialment, els punts crítics i les accions que aporten valor afegit al resultat.

A tall d'exemple d'una primera aproximació a la diagramació, en el document elaborat per la Junta de Castella i Lleó s'aporta un diagrama de flux d'un procediment genèric de suggeriments i reclamacions.

Figura 2. Diagrama de flux d'un procediment genèric de suggeriments i reclamacions



Font: *Guía para la gestión por procesos*. Junta de Castella i Lleó

La consideració d'experiències desenvolupades en diferents administracions fan recomanable l'establiment de criteris estàndard tant per a confeccionar les fitxes com per a diagramar procediments, especialment pel que fa a facilitar tant la comprensió com la implicació efectiva dels agents vinculats a la seva gestió posterior.

Les activitats associades a l'elaboració de les fitxes i als diagrames que constitueixen l'inventari de procediments acostumen a facilitar la identificació d'accions correctores, gràcies a la combinació de tècniques abans esmentades i, especialment, a les aportacions dels actors implicats.

Atesa la multiplicitat de procediments que integren una organització complexa, convé tenir criteris molt clars a l'hora de plantejar la prioritització dels àmbits sobre els quals cal actuar. Per bé que aquesta prioritització s'ha d'associar a les prioritats polítiques de l'administració, diverses experiències han recorregut al doble criteri:

- De l'impacte associat al procediment.

Entre els elements d'impacte del procediment s'inclouen dades vinculades al mateix compliment de la legalitat, a la satisfacció del ciutadà, a la qualitat objectiva que permetia aconseguir la millora, a la promoció de la societat i del territori i al desenvolupament de capacitats internes, entre d'altres.

- De l'esforç que representava per a l'organització la seva millora, per a ordenar les intervencions que calia fer.

Entre els elements d'esforç considerats hi sobresortien la durada del procediment, el perfil quantitatiu i qualitatiu de l'equip necessari, l'abast del canvi organitzatiu requerit, la valoració del procediment com a referència interna per l'organització, el seu caràcter interdepartamental o les inversions necessàries tant en noves aplicacions com en capacitats tècniques, entre d'altres.

En tot cas, tant si són aquests els criteris considerats com si se'n consideren d'altres, allò important és que el mapa i el catàleg de processos i l'inventari de procediments que el desenvolupa s'associïn a una estratègia de millora contínua que, a més de facilitar la incorporació de canvis operatius en el funcionament de l'organització, també permeti desenvolupar les potencialitats associades a aquests instruments vinculats a l'administració electrònica. En aquesta línia s'introdueix l'apartat següent, dedicat als serveis públics electrònics.

7. Gestió per processos i serveis públics electrònics

El desplegament del model de gestió per processos associat a l'administració electrònica arriba fins al nivell de revisar procediments i repensar els anomenats *serveis públics electrònics*. Aquests s'entenen com el servei o tràmit que l'administració pública ofereix a la ciutadania (ciutadans, empreses i organitzacions) en què tot el procediment de tramitació o part d'aquest (sol·licitud, avaluació, resolució i comunicació) es fa utilitzant les TIC, tant per part de l'usuari com per part de l'empleat públic en relació amb les accions internes dins l'organització necessàries per a donar-hi resposta.

Els serveis públics electrònics es classifiquen segons l'abast en els següents:

- Externs: dirigits a la ciutadania o a usuaris externs.
- Interns: dirigits a òrgans de l'administració pública, a altres administracions o als empleats públics, i en els quals no intervé cap usuari extern a l'organització pública.

Tal com s'ha apuntat en els apartats anteriors, implantar un servei electrònic no vol dir només posar tecnologia en el procés que ja es du a terme, sinó que prèviament cal revisar i, si escau, redissenyar el procediment. Així, cal entendre implantar un servei electrònic com transformar el servei presencial per a millorar-lo i fer-lo més eficaç i més eficient, optimitzant les oportunitats que ofereixen les TIC. Per tant, el primer que cal és treballar en el vessant funcional del servei o tràmit, simplificant-lo i revisant-lo per posteriorment implantar-hi la tecnologia que calgui per oferir-lo en format electrònic.

7.1. Fases per a implantar un servei públic electrònic

En la revisió, replantejament, introducció de millores per a introduir un nou servei públic electrònic, cal tenir en compte quatre fases de treball:

- La fase prèvia de planificació i prioritització dels projectes.
- La fase de simplificació administrativa. Inclou la revisió i el redisseny del procediment i la seva simplificació documental.
- La fase de construcció, realització de proves i implantació. Un cop definit el servei i el seu procediment es desenvolupa la tecnologia que hi ha de donar suport i s'implanta de manera accessible en el portal que correspongui segons el tipus de destinatari a qui va dirigit.
- La fase d'avaluació. Es fa balanç d'allò que ha representat la implantació del servei electrònic.

En relació amb el model de gestió per processos associat a l'administració electrònica, dins la fase de simplificació administrativa cal parar especial atenció a la descripció del procediment actual per a realitzar el servei o tràmit, atenent les variables apuntades anteriorment en la fitxa de l'inventari. A partir d'aquesta, convé revisar el funcionament actual detectant els punts clau del procediment (imprescindibles i que, per tant, s'han de mantenir), els punts que no aporten valor (susceptibles de ser eliminats) i els punts que esdevenen "colls d'ampolla" o entren en "bucles" de gestió (i que cal optimitzar amb accions concretes). Però també cal considerar altres procediments relacionats amb el que es revisa (per a plantejar-ne la incorporació potencial com un nou tràmit electrònic) i el valor que aporta cada pas per a identificar les activitats parcials dins del global.

Un dels elements destacats en les activitats de redisseny del procediment per a dur a terme un servei o tràmit electrònic és la revisió dels requisits que han de complir o mèrits que han de tenir les persones beneficiàries del servei amb els objectius següents:

- No demanar més que el que exigeix la normativa corresponent.
- Homogeneïtzar la terminologia dels requisits.
- Analitzar bé i posar en dubte si tots els requisits exigits en el tràmit són realment necessaris i fugir del "sempre s'ha fet així", procurant simplificar-lo.
- Relacionar correctament i de manera unívoca els requisits amb la documentació que es demana per a acreditar-los, però amb una perspectiva orientada a simplificar la situació de partida allí on sigui possible.

Dins les activitats de redisseny també s'inclou la revisió dels documents que conformen el procediment per a generar un servei o tràmit. Cal ordenar temporalment aquests documents, associar-los al compliment d'allò que estableix la normativa (que acostuma a ser força genèrica) procurant que els ciutadans no aportin documentació que ja està en mans de l'administració o que es pot obtenir mitjançant altres vies (interoperant o per intercanvi de fitxers). En aquesta línia s'estan potenciant les anomenades *declaracions responsables* dels ciutadans, en què indiquen que disposen de la documentació requerida (declaració i resultat que poden donar lloc a una inspecció posterior) enfront de les aportacions de documents amb caràcter previ (o *ex ante*).

Una altre aspecte que cal destacar és la detecció del grau de seguretat que necessita el servei o tràmit fet electrònicament quant a les exigències i requisits de seguretat en la identificació de l'usuari. Convé que el nivell de seguretat sigui proporcional al tràmit actual fet de manera presencial, evitant posar

més barreres de caire tecnològic (com podrien ser les signatures electròniques avançades) si no és absolutament necessari atenent l'objecte i objectius del servei o tràmit.

El redisseny del procediment per a oferir un servei o tràmit electrònicament ha d'incorporar la descripció de la tecnologia utilitzada en el tràmit actual i plantegi la revisió de les aplicacions de gestió existents i la seva conveniència de mantenir-les o modificar-les.

Finalment, cal que la nova proposta de procediment sorgida de la revisió orientada a vincular-lo a un servei electrònic sigui aprovada per la màxima direcció, amb l'informe tècnic previ favorable de les unitats centrals d'organització i de sistemes d'informació o de tecnologia. Però en tot cas és imprescindible la participació efectiva de la màxima direcció per a assegurar-ne el suport a l'estratègia global associada a l'administració electrònica.

Per això és especialment rellevant la consideració del model de gestió per processos, des del seu nivell més estratègic de mapa fins a l'inventari de procediments i la implantació de serveis públics electrònics, com una eina al servei de l'estratègia corporativa i que s'integri efectivament en les dinàmiques de transformació de l'organització. En aquesta línia es formulen a continuació unes reflexions finals a tall de conclusió.

8. Algunes reflexions finals a tall de conclusió

En el balanç d'aquest apartat dedicat a presentar algunes reflexions sobre el model de gestió per processos associat a l'administració electrònica i la seva contribució potencial a la millora de la gestió pública, cal destacar la idea de la seva connexió necessària amb l'estratègia organitzativa i amb les diferents iniciatives de transformació del model de funcionament que la caracteritzen.

La traducció del model de la gestió per processos associada a l'administració electrònica constitueix un referent per a ordenar determinades iniciatives de canvi organitzatiu.

En administracions públiques burocràtiques, sectorialitzades i amb objectius molt concrets, la implantació directa de determinades solucions tecnològiques permet assolir bons resultats amb força garanties d'èxit.

Seria el cas de l'Agència Espanyola d'Administració Tributària, per exemple.

Per contra, en administracions burocràtiques, intersectorials, amb objectius més complexos i interrelacionats, per a poder implementar amb èxit solucions basades en les TIC cal primerament adaptar el model de gestió. I el model de gestió per processos esdevé un bon referent per a adaptar l'organització per aprofitar el potencials que ofereixen les TIC per mitjà de l'administració electrònica.

Seria el cas dels ajuntaments o administracions autonòmiques.

Tal com s'ha apuntat també en l'assignatura *Gestió del canvi a les administracions públiques*, un altre dels àmbits destacats en les agendes modernitzadores del nostre context de referència ha estat els models de gestió de la qualitat, des dels enfocaments de l'assegurament de la qualitat i les normes ISO 9000 fins a la gestió de la qualitat total i els referents del model EFQM d'excel·lència, passant per l'elaboració de cartes de serveis, entre d'altres. I també des d'aquests models es fa una crida a la gestió per processos associada a l'administració electrònica.

Des de l'assegurament de la qualitat es destaca que un resultat desitjat s'assoleix més eficientment quan les activitats i els recursos relacionats es gestionen com un procés, i que identificar, entendre i gestionar els processos interrelacionats com un sistema contribueix a l'eficàcia i a l'eficiència d'una organització en l'assoliment dels objectius.

El model EFQM d'excel·lència es basa en nou criteris fonamentals, un dels quals és la gestió dels processos, per al qual s'assenyala que l'organització excel·lent gestiona les activitats en termes de processos, identificant-ne els propietaris i definint-los amb detall, desenvolupant les activitats de millora corresponents a partir de la informació rellevant i aplicant sistemes de gestió de la qualitat.

La gestió per processos associada a l'administració electrònica es presenta així, més enllà de com un instrument aïllat que s'ha d'afegir, com un model integrat orientat a la millora contínua, tant des de la perspectiva més estratègica del mapa que destaca les interrelacions i dóna suport a la coordinació fins a la perspectiva més micro a partir dels procediments.

Per a poder desplegar el model es fa necessari tenir un lideratge organitzatiu clar, tant polític com directiu i professional. La decisió de posar en marxa l'elaboració d'un mapa de processos i d'un inventari de procediments requereix un impuls inicial i també un seguiment adequat als diferents nivells, especialment per a facilitar que sigui assumit com una eina de canvi orientada a la millora organitzativa. En altres termes, un suport retòric al model tan sols pot facilitar-ne la posada en marxa en l'estadi inicial, però tant la seva definició adequada a la realitat organitzativa com el desplegament requereixen la implicació dels màxims responsables de l'organització, alhora que també la dotació suficient de professionals. L'anàlisi de diferents experiències mostra com la concreció i l'impuls dels instruments associats al model es donen quan realment s'aconsegueix implicar els diferents agents vinculats, des de la unitat encarregada de la metodologia i l'anàlisi inicial fins a les unitats destinatàries que han d'incorporar la nova manera de veure i treballar que representa i implicar-s'hi efectivament.

L'important esforç que es requereix per a definir el mapa i per a identificar, descriure i diagramar procediments previs al desplegament de l'administració electrònica demana planificació, anàlisi per a la implementació i també l'establiment de mesures de control que permetin fer-ne el seguiment i eventualment corregir-ne l'orientació. I en aquest seguiment i avaluació cal que de nou hi sigui molt present la màxima direcció, si més no en les fases inicials de desplegament del nou instrument, per a facilitar-ne la integració en les dinàmiques de funcionament de l'organització.

Tal com s'ha esmentat anteriorment, la concreció i aplicació del model requereix la implicació efectiva dels diferents agents. I, a nivell més operatiu, aquesta implicació cal traduir-la en l'establiment dels anomenats *propietaris del procés*, entenent per tals els directius que tenen assignada la responsabilitat sobre el procés i que han de garantir que aquest assoleixi els resultats esperats. En tant que es desplegui el procés i la seva gestió en l'àmbit de línia, caldria atorgar capacitats d'actuació i lideratge als directius dels diferents nivells per a facilitar que puguin orientar i mobilitzar la resta d'agents implicats.

Cal donar suport al desplegament del model i el seu funcionament amb un sistema adequat d'informació basat en indicadors que informin tant de la seva evolució com dels resultats que ofereix. Al mateix temps, el model de gestió per processos associat a l'administració electrònica s'ha destacat en algunes experiències com el punt de partida o l'oportunitat per a desenvolupar sistemes d'indicadors més acurats, incorporant a banda de les mesures d'activitat i resultat directe, les mesures sobre els recursos esmerçats, en termes de temps i inductors de costos, com a via per a donar suport a la presa de decisions.

Aquestes apreciacions volen destacar també la conveniència d'incloure la informació generada per l'aplicació del model de gestió per processos associat a l'administració electrònica, en els diferents nivells, en els processos de decisió de l'organització, entre d'altres, per a orientar-la a la millora contínua. Tant des del vessant més estratègic com des del més operatiu, l'enfocament de la gestió per processos associada a l'administració electrònica planteja la revisió de les dinàmiques de funcionament de l'organització i l'establiment de canals per a sistematitzar les propostes de millora i consolidar els canvis. Un plantejament que, complementant l'estructura actual, vol introduir un canvi cultural, una nova manera d'entendre com treballa l'organització.

Tal com s'ha esmentat, aquest canvi pretén aportar una nova manera de llegir l'organització i orientar la reflexió sobre com es pot treballar millor i orientar els esforços per a fer-ho, i que serveixi per a canalitzar dinàmiques de creació de valor públic d'acord amb la missió, les línies d'estratègies i els objectius corporatius, però també d'acord amb la realitat que caracteritza el funcionament de l'administració pública.

9. Lectures complementàries

Lectura 1

Galiano Ibarra, J. A.; Yáñez Sánchez, G.; Fernández Agüero, E. (2007). *Análisis y mejora de procesos en organizaciones públicas*. Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP).

Document que planteja unes propostes per a l'anàlisi i millora de processos en les administracions públiques, parant especial atenció al nivell local. Per bé que es tracta d'un document extens, es recomana combinar les aportacions de l'apartat 1, "El anàlisi y la simplificación de procesos", amb la presentació de tres experiències de l'administració local (ajuntaments d'Elx i Talavera de la Reina i Diputació de Sòria) a tall d'exemplificacions dels conceptes vistos.

La lectura és interessant especialment per a complementar els continguts d'aquest mòdul de l'assignatura, tant pel que fa a relectura de conceptes com, i especialment, a exemplificacions dels exposats.

Lectura 2

Instituto Andaluz de Tecnología (2002). *Guía para una gestión basada en procesos*.

Document en forma de manual o guia per a implantar un model basat en la gestió per processos, vinculat a la gestió de la qualitat, i que permet il·lustrar els conceptes tractats. La referència a la identificació dels processos, el mapa de processos, la descripció i la mesura, i l'orientació a la millora d'aquests s'emmarquen en l'enfocament presentat en aquest mòdul de l'assignatura que vincula aquestes actuacions a l'administració electrònica.

La lectura és interessant per a concretar i exemplificar amb casos concrets els conceptes presentats en vincular la gestió per processos a l'administració electrònica a les organitzacions públiques.

Lectura 3

Junta de Castilla y León (2004). *Trabajando con los Procesos: Guía para la Gestión por Procesos*.

Document que presenta l'experiència dissenyada per la Junta de Castella i Lleó per a implantar un model de gestió per processos. El text revisa els conceptes previs associats a la gestió per processos (la seqüència d'activitats que creen valor al destinatari, els paràmetres per a identificar processos, els antecedents i la

seva vinculació a models de qualitat), i els conceptes associats al seu desenvolupament en una administració pública. Per bé que la lectura és relativament extensa, es recomana centrar l'atenció en els capítols IV, "¿En qué consiste la gestión por procesos?"; V, "La clasificación e identificación de los procesos"; VI, "La definición de los procesos"; VII, "Diagrama de un proceso"; i IX, "La mejora de los procesos".

Lectura interessant perquè aporta exemples i evidències de la dimensió més operativa de la gestió per processos, a la qual es dedica la part final del contingut del mòdul emmarcada en una administració pública.

Bibliografia

Agencia de Evaluación de la Calidad (2013). *Mejora de las administraciones públicas por medio de la evaluación*. Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Badia, A.; Bellida, S. (1999). *Técnicas para la gestión de la calidad*. Madrid: Tecnos.

Brull Alabart, E. (2009). *La gestió de processos a les organitzacions catalanes*. Tesis doctoral: Universitat Rovira i Virgili. Tarragona.

Cross, K. F. (1995). *Corporate renaissance, the art of reengineering*. Cambridge, MA: Blackwell Publishers.

Deming, W. E. (1982). *The new economics for industry, education, government*. Massachusetts: MIT Center for Advanced Engineering Study.

Donabedian, A. (1980). *The definition of quality and approaches to its assesment*. Michigan: Ann Arbor ed.

European Foundation for Quality Management (2002). *Modelo EFQM de Excelencia*. Madrid: EFQM / Club Gestión de Calidad.

Federación Española de Municipios y Provincias (2002). *Procesos de mejora continua*. Madrid.

Feigenbaum, A. V. (1962). *Total quality control*. Nova York: Mc Graw-Hill.

Galiano Ibarra, J. A.; Yáñez Sánchez, G.; Fernández Agüero, E. (2007). *Análisis y mejora de procesos en organizaciones públicas*. Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP).

Galloway, D. (2000). *Mejora continua de procesos. Cómo rediseñar los procesos con diagramas de flujos y análisis de tareas*. Gestión 2000.

Galloway, D. (2002). *Mejora continua de procesos*. Barcelona: Gestión 2000.

Generalitat de Catalunya (2003). *Guía per a una gestió basada en processos*. Barcelona: CIDEM.

Heras, M. (1996). *Gestión de la producción*. Barcelona: ESADE.

Ishikawa, K. (1985). *Guía de control de calidad*. Nova York: UNIPUB.

Medina Gioop, A. (2005). *Gestión por procesos y creación de valor público: un enfoque analítico*. Santo Domingo: INTEC.

Pérez Canto, S.; Benavides Velasco, C. (2002, maig). "El enfoque basado en procesos. Gestión de la calidad y reingeniería". *Forúm Calidad* (núm. 131).

Pérez-Fernández de Velasco, J. A. (2007). *Gestión por procesos* (2a. ed.). Madrid: ESIC.

Roure J. B.; Moñino, M.; Rodríguez-Badal, M. A. (1997). *La gestión por procesos*. Barcelona: Ediciones IESE.

Rodríguez de Roa Gómez, A.; Sendín Caballero, J. (coordinadors) (2003, juliol-agost). *Gestión por procesos. Diseño e implantación en la práctica de un sistema de gestión por procesos (II)*. *Forum Calidad* (núm. 143).

Zaratiegui, J. R. (1999). "La gestión por procesos: su papel e importancia en la empresa". *Economía Industrial* (núm. 330, pàg. 81-88).

