



Instituto de Dirección
y Organización de Empresa.

Cátedra de Política

Económica de la Empresa

PROF. DR. DR. SANTIAGO GARCÍA ECHEVARRÍA

Núm. 4

REINGENIERIA DE PROCESOS EN LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS

El papel de la tecnología de la información
y las comunicaciones

Prof. Dr. Santiago García Echevarría
Universidad de Alcalá de Henares

UNIVERSIDAD  DE ALCALÁ

Doc

1-D-4/95

UNIVERSIDAD DE ALCALÁ



5903342249

**CONFERENCIAS Y TRABAJOS DE INVESTIGACION
DEL INSTITUTO DE DIRECCION Y ORGANIZACION
DE EMPRESAS / Núm. 4
DIRECTOR : Prof. Dr. SANTIAGO GARCIA ECHEVARRIA**



REINGENIERIA DE PROCESOS EN LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS

El papel de la tecnología de la información y las comunicaciones

Prof. Dr. Santiago García Echevarría
Universidad de Alcalá de Henares

Alcalá de Henares, Mayo 1995

Consejo de Redacción :

Santiago García Echevarría (director)
María Teresa del Val
Joseba Arano

Secretaría y Administración :

Elisa Moscoso

© Prof. Dr. Dr. Santiago García Echevarría

Dirección del I.D.O.E. : Plaza de la Victoria, 3
28802 – Alcalá de Henares.
Teléfono : 885.42.00
Fax : 885.42.06

EDITA
I.D.O.E. UNIVERSIDAD DE ALCALÁ

ISBN: 84 - 8187 - 042 - 0
Depósito Legal M - 22199 - 1995

Imprime **CICAI** REPRODUCCIONES, S.L.
Pº de La Estación, 7 - 28807 Alcalá de Henares

I. LA ADMINISTRACION PUBLICA ANTE EL PROCESO DE CAMBIO ⁽¹⁾

El reto al cambio de la Administración Pública

La Administración Pública en todos los países europeos, en particular, en los países con un fuerte y tradicional desarrollo, se encuentra ante un gran reto de cambio. Se tiene que generar una transformación profunda basándose en nuevas formas organizativas y desarrollando nuevos modelos de dirección de las instituciones que configuran la Administración Pública. Lo cual se refiere a todo el ámbito de la Administración Pública tanto Central como Comunidades y Ayuntamientos, además de todas aquellas nuevas instituciones generadas en este ámbito público.

1. Conferencia pronunciada en Palma de Mallorca en el Congreso de TECNIMAP organizado por ASTIC (Asociación Profesional del Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información de la Administración del Estado) el 10 de mayo de 1995.

Las nuevas orientaciones de estos procesos de transformación se centran, más que en una adaptación técnico-administrativa, en la prestación de servicios y en reducir los costes de coordinación de los ciudadanos con la Administración. Y todo ello reduciendo de manera relevante los propios costes de gestión.

Este proceso de transformación organizativa y de dirección plantea múltiples preguntas como :

- * ¿Cómo pueden introducirse nuevas estructuras organizativas y de administración en la Administración Pública?
- * ¿Se pueden aplicar los principios de un *lean management* a la Administración Pública?
- * ¿Cómo puede utilizar la Administración Pública los modernos instrumentos de dirección y controlling?
- * ¿Puede organizarse la Administración Pública por áreas de actividad?
- * ¿Es posible establecer una mayor relación entre política de retribuciones y prestaciones de los Recursos Humanos?

- * ¿Cómo puede conseguirse que la Administración Pública se convierta en una organización dinámica que introduzca permanentemente procesos de mejora?

Estas y otras cuestiones precisan de una respuesta tanto de los nuevos diseños como de la viabilidad de su implantación.

La Administración Pública en el contexto económico-social

En todas las economías del mundo occidental, en particular en Europa, la Administración Pública tiene un peso relevante tanto en lo económico como en lo social, independientemente de los debates sobre las dimensiones del Estado de Bienestar y las modificaciones que pudiera sufrir. Dentro de la división de trabajo que caracteriza nuestras sociedades europeas el papel de la Administración Pública refleja de manera significativa toda una forma de entender tanto la disposición económica de los recursos escasos de un país, como los comportamientos sociales de las personas.

Una consideración básica en toda economía moderna debiera ser: *lo económico y lo social* son dos elementos de un solo conjunto, que es la Sociedad. No puede separarse lo económico de lo social, tal como se realiza permanentemente en los más diversos planteamientos típicos de una concepción tradicional de la economía del bienestar. Cuando se habla aquí de "*lo social*" se está haciendo referencia al

ámbito de la persona en toda su dimensión, en particular, en cuanto a sus comportamientos en la disposición de los recursos y en sus interrelaciones con las instituciones y procesos, lo que se refleja en las relaciones humanas. En la Figura 1 se recoge la *dimensión económica* y *social* de la Administración Pública. De la forma en la que se disponga de estos valores económicos se tendrá una mayor o menor capacidad para responder a los valores sociales, pero, igualmente, de la forma en la cual se organicen y se asignen los valores sociales, éstos ejercerán una influencia decisiva en los comportamientos económicos. Y esto no sólo afecta a los diseños empresariales y a la economía en su dimensión macroeconómica, sino que afecta también a la Administración Pública, y debe ser altamente considerado.

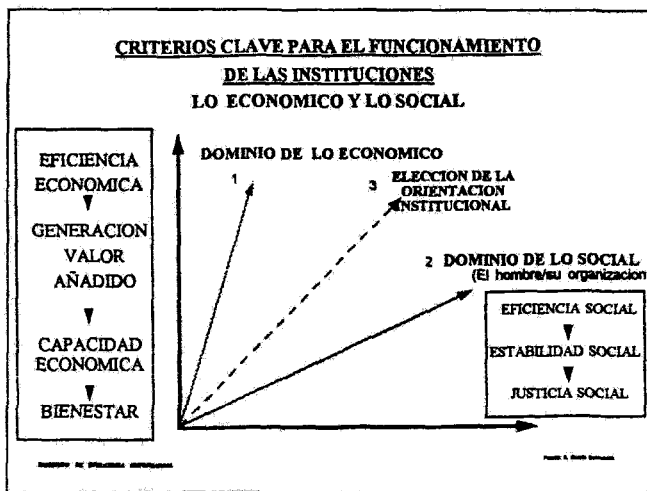


Figura 1

*Lo económico y lo social son dos claves fundamentales
del mismo hecho.*

Y se debe ser consciente que el Estado, la Administración Pública, centralizada y descentralizada, asumen en la mayoría de los países europeos prácticamente la mitad del Producto Interior Bruto. Lo cual quiere decir, que del éxito en la disposición de la mitad del Producto Interior Bruto va a depender la capacidad de una economía para ser competitiva y poder contribuir eficientemente a resolver los problemas de una Sociedad. Así :

- * En función de cómo actúe la Administración Pública en cuanto a la disposición de esos recursos va a incidir en la economía privada.

- * Pero de manera más significativa influye en el comportamiento de las personas que desarrollan su actividad tanto dentro de la Administración Pública como en el conjunto de la economía. Sin duda, este aspecto de los comportamientos es clave en el diseño actual de la propia contribución del Estado en una Sociedad moderna y es, quizás, sobre el que menos se esté considerando. La competitividad de la economía de un país es el resultado de los comportamientos de las personas y de las instituciones. Y a este proceso debe contribuir la Administración Pública.

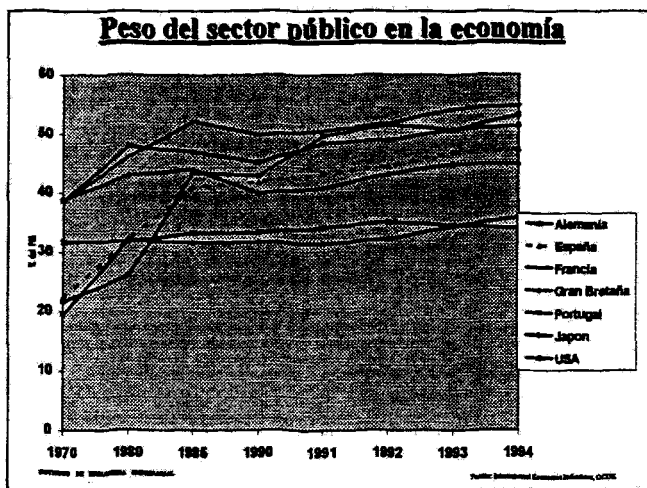


Figura 2

Por tanto, el Estado a través de la Administración Pública con sus diferentes instituciones, posee un alto impacto sobre el progreso de un país y en su mayor o menor eficiencia económica y social. Consiguientemente, la *dinámica económica y social* de un país depende, en gran medida, de la forma en la cual la Administración Pública dirige, hace el management de sus recursos, y cómo incide con su organización en el comportamiento de los individuos.

Pero, al propio tiempo, la Administración Pública se encuentra dentro de la dinámica de una Sociedad y de su economía, en la que se están dando procesos de cambio muy significativos en sus instituciones, tanto en lo que concierne a las capacidades de

descentralización, como a la generación de nuevas instituciones y sus comportamientos, en sus formas de dirigir y administrar. Lo cual implica, así mismo, un profundo reto a las instituciones de la Administración Pública.

La competitividad como criterio institucional.

Consiguientemente, la Administración Pública juega un papel clave en la competitividad de un país, debido a su peso económico y social. Por ello se debe impulsar su capacidad para reducir los costes unitarios, por un lado, y generar, por el otro, una fuerte capacidad de innovación empresarial: economías de escala y economías de diferenciación, criterios clave de una economía competitiva. Lo que afecta a su propio diseño de división del trabajo y en la del entorno, coordinación con las otras empresas y el mercado..

Sin duda, la competitividad es consecuencia de :

- * La capacidad de *reducir los costes de coordinación propios* de las instituciones de la Administración Pública y de la Privada, esto es, de los costes de las organizaciones de nuestro país, que son actualmente muy altos. No somos competitivos por una inadecuada utilización de nuestros potenciales económicos y humanos, dado que la productividad de nuestra economía se encuentra muy

distante (60%) de la necesaria para ser competitivos en la propia Unión Europea.

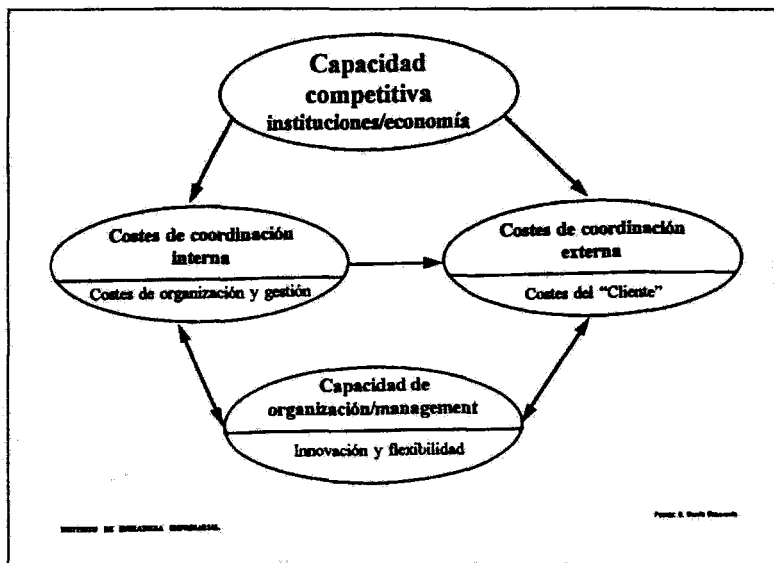


Figura 3

- * Es también consecuencia de la reducción de los costes de coordinación entre las distintas Instituciones Públicas y Privadas, así como también, y muy específicamente, de las relaciones con los "clientes", ya que hay "clientes" para la Administración Pública, y no otras concepciones, tales como "contribuyentes". Consiguientemente, el que se logren reducir los costes de coordinación al "cliente" tiene, sin duda, un fuerte impacto sobre la competitividad de un

país por su influencia en los costes y en los comportamientos de las personas.

Toda institución debe centrar su *misión* en reducir los costes de coordinación que se originen interna y externamente al realizar su actividad. Solamente en la medida en la que se consiga orientar la actividad a reducir los costes al "cliente" se logrará reducir los costes de la propia organización. El *pensamiento en "costes de coordinación"* es la clave de la orientación para dirigir instituciones.

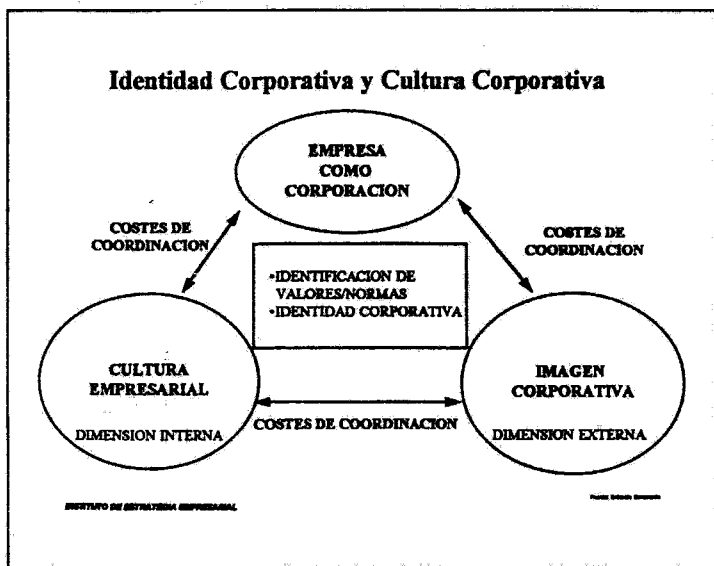


Figura 4

En cuanto a la coordinación interna se logra esta reducción de costes a través de una *Cultura Corporativa o Institucional* que coordine, vía identificación con los valores de la institución, los

valores que rigen sus normas de comportamiento, así como las reglas organizativas.

Por lo que se refiere a los costes de coordinación con el entorno, con el "cliente", éstos se logran reducir en función de si la *Imagen Corporativa* es capaz de generar transparencia y, consiguientemente, *confianza*, lo cual reduce las "reservas" basadas en la incertidumbre y la desconfianza. Se trata de reducir costes de "coordinación externos".

Se puede afirmar que España se encuentra ante puertas de lo que he querido denominar una "*revolución institucional*" con el fin de reducir los costes de coordinación internos e externos de las distintas

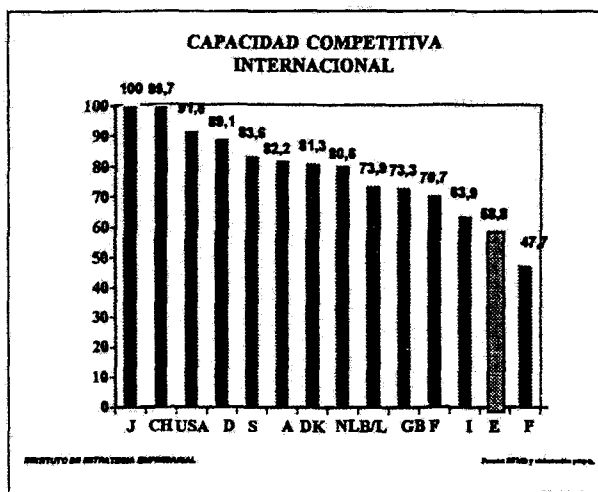
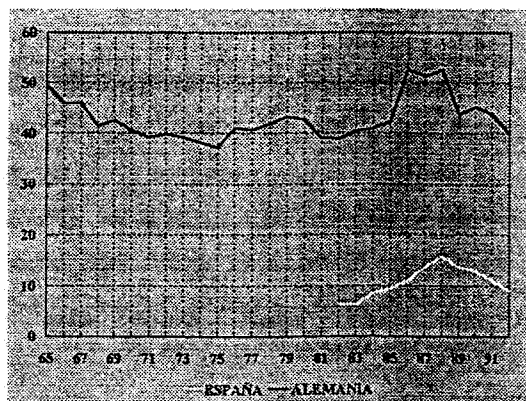


Figura 5

Instituciones. Unica salida para lograr una mayor eficiencia económica y social, productividades más altas y diferenciación, al objeto de generar empleo. Puede apreciarse en la Figura 5 cómo actualmente los niveles de competitividad de la economía española son muy bajos y no corresponden a la dimensión económica y social de este país, lo cual es consecuencia de que se tienen elevados costes de coordinación y, consiguientemente, es necesario actuar sobre los mismos. Hay que reducir costes unitarios mediante un mejor management de nuestras capacidades.

Y esta baja competitividad se refleja también en la rentabilidad de las instituciones empresariales, en las rentas salariales y en las propias prestaciones sociales. Puede observarse cómo en la empresa alemana desde 1962 a 1992 el cash-flow, esto es, la recuperación de los recursos con respecto al riesgo de la actividad, oscila aproximadamente en torno a un 45%/50%. Quiere decir que en dos años ha recuperado el riesgo invertido en una actividad, mientras que España se mueve aproximadamente en un 12%, con unas grandes oscilaciones. Por consiguiente, el horizonte económico de recuperación de riesgo es de ocho años. Estas no son condiciones, ni económicas ni sociales, con las que pueda enfrentarse un país ante la necesidad de cambio permanente en tecnologías, mercados, formación, etc.

BENEFICIO + AMORTIZACION/INMOVILIZADO NETO

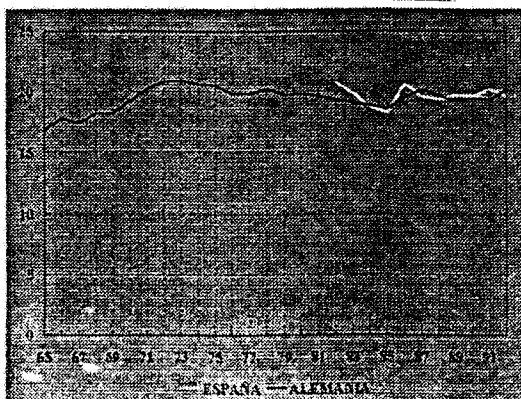


INSTITUTO DE ESTRATEGIA EMPRESARIAL

FUENTE: CENTRAL DEL BANCO DE ESPAÑA.
ESTRATEGIA EMPRESARIAL Y ELABORACION PROPRIA.

Figura 6a

COSTE DE PERSONAL/ VOLUMEN DE VENTAS



INSTITUTO DE ESTRATEGIA EMPRESARIAL

FUENTE: CENTRAL DEL BANCO DE ESPAÑA.
ESTRATEGIA EMPRESARIAL Y ELABORACION PROPRIA.

Figura 6b

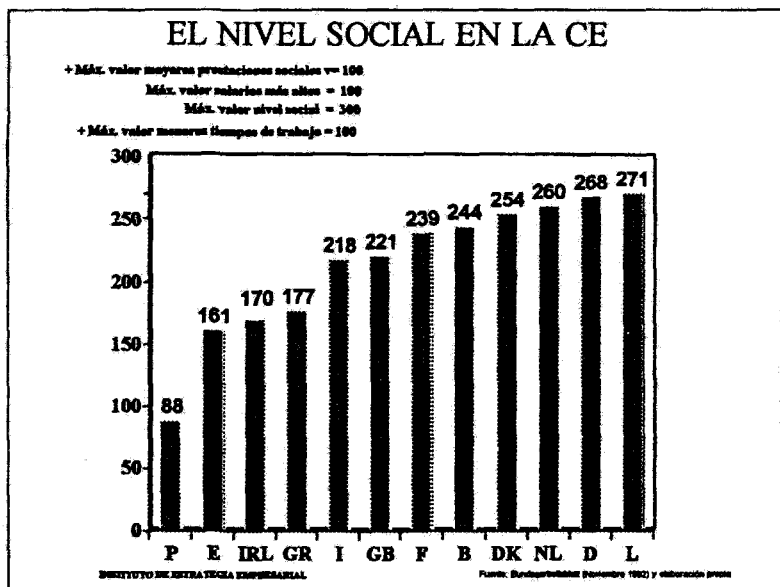


Figura 6c

El impacto del desarrollo de la Unión Europea: exigencias de transformación

Una economía abierta y cada vez más competitiva como la europea, y, sobre todo, con los objetivos tanto del Acta Unica como de Maastricht, debe desarrollar nuevos criterios económicos y sociales que deben ser asumidos también por las instituciones de la Administración Pública:

* A nivel de *ordenamiento económico-social* se trata de fijar:

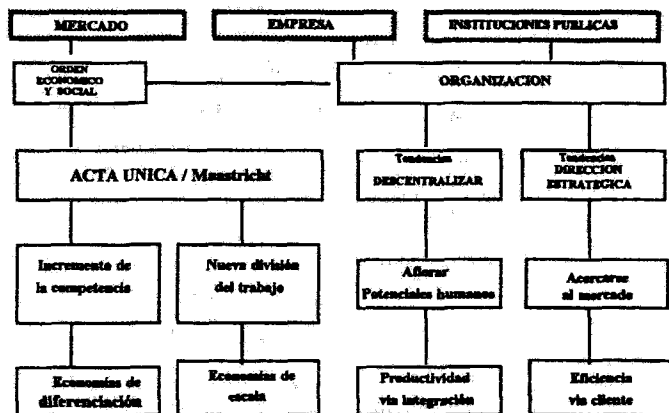
- *Criterios de colaboración* entre las Instituciones con el fin de lograr *economías de escala* dentro de las nuevas divisiones de trabajo, lo cual exige organizaciones abiertas y flexibles.

Las nuevas divisiones del trabajo, como consecuencia de la propia evolución de las tecnologías, en particular de la información y de la comunicación, así como del desarrollo económico-social de la Unión Europea, obligan a cooperar entre las instituciones en la realización de procesos con el fin de lograr economías de escala, esto es, reducir permanentemente los costes unitarios.

- *Economías de diferenciación*, con el fin de poder competir entre las instituciones en cuanto a las diferencias que ofrecen a los clientes.

Así, en el desarrollo de la economía en la Unión Europea es decisivo considerar el incremento de la competencia en Europa, lo que afecta, sobre todo, a la economía española.

LA INTERNACIONALIZACION CONSECUCENCIA DEL PROCESO DE INTEGRACION



INSTITUTO DE INVESTIGACION EMPRESARIAL

Fuente: G. Gerde Schwarts

Figura 7

La intensificación de la competencia obliga a buscar economías de diferenciación, también a la Administración Pública. Los diseños estratégicos no son una exclusiva de la empresa privada, sino que afectan a las instituciones públicas y a su forma de disponer de los recursos escasos.

Solamente de esta manera podrá lograrse una eficiencia económica y social:

colaborando en aquello en lo que no se es diferente y *compitiendo* en aquello que marca diferencias, esto es, que los recursos sean más eficiente utilizarlos en una u otra institución.

- * En lo que se refiere a las *organizaciones*, tanto de las Instituciones Públicas y Privadas, esta apertura de la economía y la intensificación de la competencia implica el desarrollo de dos criterios:
 - La necesidad creciente de *descentralizar* con el fin de aflorar los potenciales de productividad disponibles. Solamente descentralizando pueden lograrse espacios en los cuales la integración de la persona en la Institución genera capacidad para motivar y desarrollar su creatividad, lo que constituye la clave del proceso de productividad. La productividad no constituye, como se ha entendido tradicionalmente, únicamente un proceso técnico, es, sobre todo, un proceso de comportamientos y de valores.

- El segundo criterio organizativo es el hecho de poder aflorar los potenciales que tiene una institución con respecto a su "cliente", es decir, integrar a los clientes con el fin de reducir los costes de coordinación con los mismos.

Impacto y ruptura de los esquemas clásicos de la división del trabajo

Este proceso de apertura de la economía y de la Sociedad dentro del contexto europeo implica hoy y en el futuro una permanente dinámica de división de trabajo. Quiere decir, que tanto la economía privada como la propia Administración Pública tienen que entender como un hecho constante en su diseño organizativo que las instituciones y las personas tienen que adaptarse a las nuevas divisiones de trabajo. Y en España la Administración Pública debe saber bastante de estos temas, dado que, después de la II Guerra Mundial, este país es el segundo que ha descentralizado sustantivamente su administración. Por tanto, la división de trabajo que se asume en las instituciones constituye el elemento vital del diseño de las organizaciones, ya que éstas tienen que tener capacidad para adaptarse a los cambios. La propia dinámica de los valores empíricos y de la razón impulsan una nueva capacidad de percibir la forma de adaptarse a las situaciones cambiantes, lo que ofrece, por primera vez, grandes alternativas y oportunidades pero, al mismo tiempo, exige una gran flexibilidad de adaptación a las instituciones y a las organizaciones tanto privadas

como públicas y, por tanto, afecta de manera sustantiva a las instituciones de la Administración Pública.

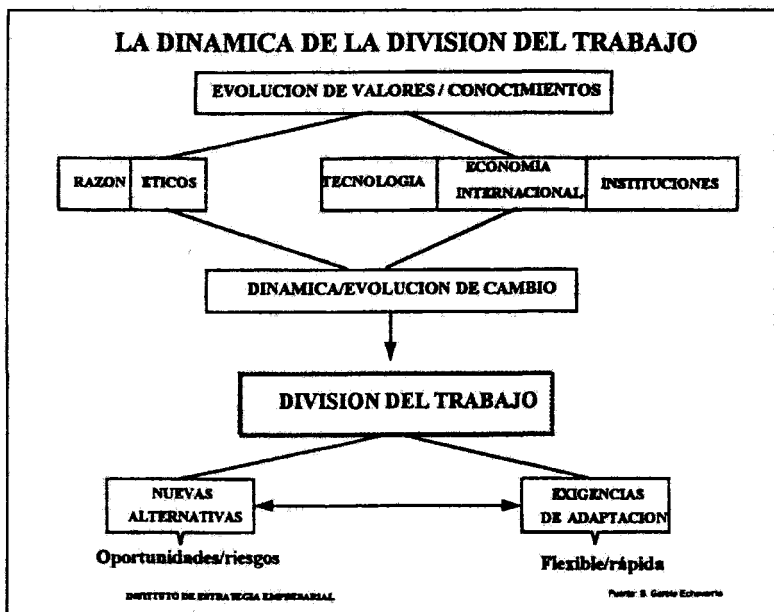


Figura 8

Y en esta dinámica de cambio de la división de trabajo hay que recuperar dos piezas en todo el diseño :

- * Hay que *recuperar la Institución singular*, pública y privada, al objeto que la persona se integre en la misma y en el proyecto concreto que es el que tiene la capacidad para motivar e innovar con el fin de reducir los costes de coordinación.

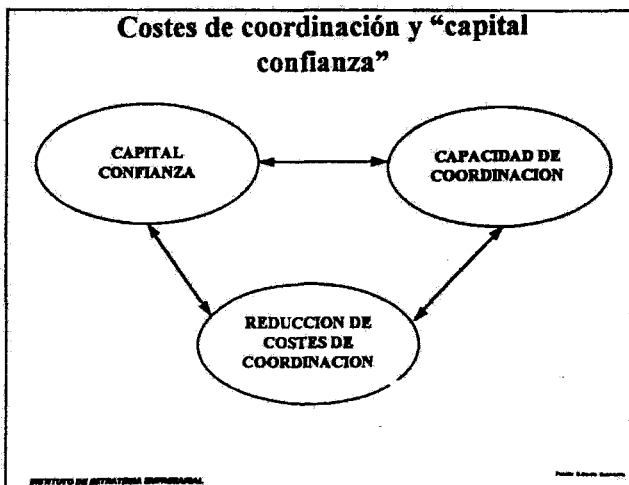


Figura 9

- * Hay que *recuperar a la persona*, que es la clave de esta dinámica de los procesos de adaptación, ya que la función como tal es rígida. La persona es la que debe poseer y posee los valores de flexibilidad y disposición al cambio de las organizaciones.

Consiguientemente, o se desarrolla "*capital confianza*", esto es, o se confía en las dimensiones institucionales y en las dimensiones personales, o se tendrán elevados costes de coordinación como consecuencia tanto de los costes de control como de los costes de oportunidad por pérdida de creatividad y alternativas.

II. LOS NUEVOS DISEÑOS ORGANIZATIVOS EN LAS ORGANIZACIONES

En la organización tradicional, el diseño organizativo está basado:

- * En la descripción funcional de los puestos de trabajo.
- * En su estructuración desde el punto de vista técnico-administrativo, con las exigencias correspondientes de coordinación.

Ello origina importantes costes económicos e incide igualmente en la rigidez de los comportamientos de las personas.

Por contra, los nuevos diseños organizativos flexibles y de rápida adaptación a los procesos de cambio se basan en:

- * La persona
- * La información con su incidencia en la comunicación, por el otro.

La nueva concepción corporativa de las instituciones

La Institución, para este diseño organizativo, debe concebirse como un conjunto de personas que disponen de un sistema de valores, lo que representa la "*Cultura Corporativa*" de los Recursos Humanos. Pero, al mismo tiempo, la Institución debe definir el espacio de valores dentro del cual considera que debe realizar su diseño organizativo con el fin de facilitar las bases para la generación de "*capital confianza*". Lo cual implica que hay que pasar de considerar a la Institución como un entramado "contractual", a una concepción de valores que son los que generan las condiciones para una dinámica organizativa, por un lado, y crea satisfacción en el trabajo por el otro. La integración de la persona solamente se logra con la dimensión corporativa de la institución.

Es decir, la Institución se define por :

- * La *Filosofía Empresarial* que genera los espacios en los que se legitiman los comportamientos institucionales y que definen los criterios sobre los que descansan las decisiones.

- * La *Cultura Empresarial* que define los valores de los Recursos Humanos que configuran los comportamientos individuales.

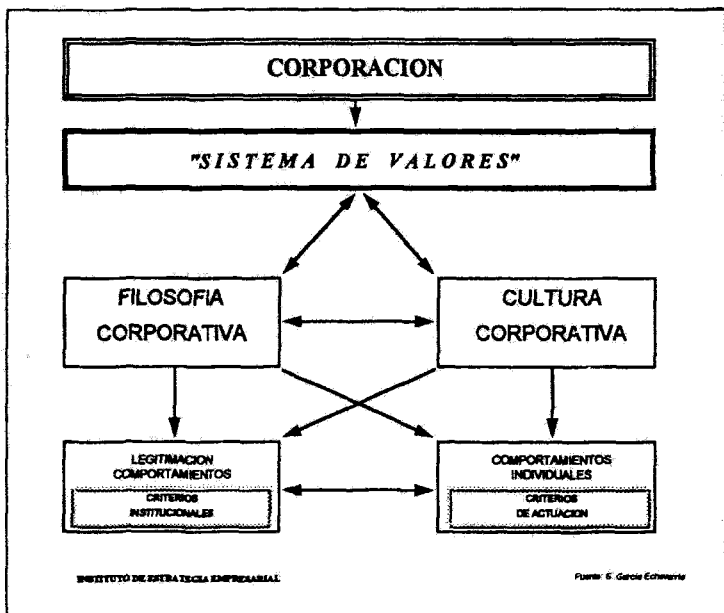


Figura 10

De la armonía o desarmonía de ambas funciones de valores dependen las dificultades de coordinación entre Institución y personas, con lo que se genera una determinada organización.

Según qué tipo de planteamiento institucional se asume a la hora de organizar y dirigir una institución se generan diferentes exigencias de información y se plantean estructuras totalmente diferentes en los diseños organizativos. Y ello naturalmente con su incidencia en los comportamientos y en los costes.

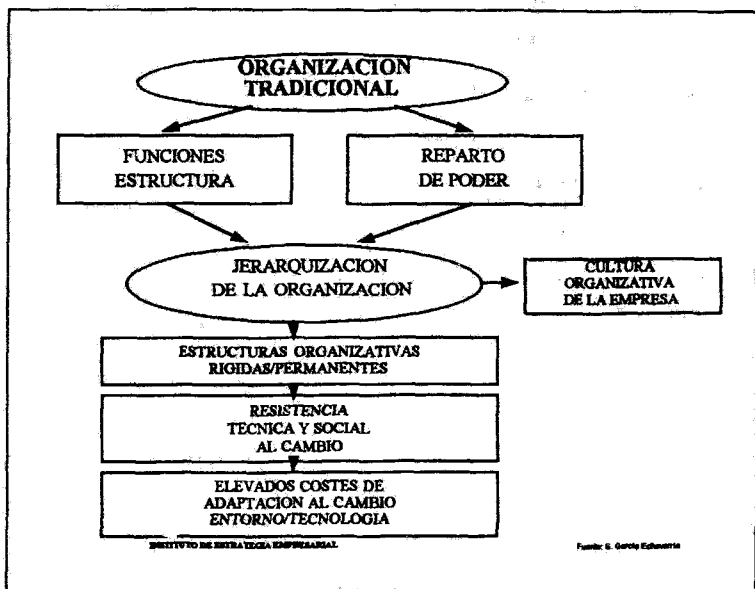


Figura 11

En los diseños organizativos clásicos no se define la dimensión institucional, sino meramente la organizativa. La cual se configura como consecuencia tanto de las estructuras funcionales como de la distribución de poder, creando estructuras jerárquicas. Esta jerarquización de la organización implica, principalmente, estructuras organizativas rígidas, permanentes, que plantean serios problemas frente a todo cambio técnico y social, influyendo en gran medida en los costes de adaptación. Estos diseños organizativos son válidos para economías cerradas.

Y dada esta continuidad la organización se ha identificado, prácticamente, con la Institución y ha dado respuesta para unas situaciones de estabilidad del entorno y de las estructuras funcionales.

Es decir, en entornos inestables es necesario asentar el proceso de integración de la persona en la Institución y no en la organización, ya que ésta posee un mero carácter instrumental para ejercer la coordinación entre la Institución y el entorno. Consiguientemente, la organización nunca puede ser la referencia en la que la persona se integra y se motiva, sino que debe ser la Institución.

Pero, así mismo se precisa conocer cuáles son los valores existentes en esa *Cultura Corporativa* con el fin de poder diseñar la estrategia de cambio y conocer sus resultados. Los nuevos diseños organizativos, como respuesta al reto de los cambios dinámicos del entorno, de la propia tecnología y del cambio de valores hacen necesario, básicamente y, en primer lugar, una exigencia de diseño institucional, lo que determina la posibilidad de descentralizar y de potenciar las unidades institucionales singulares, al objeto de integrar a la persona en la Institución.

Dos son las claves de estos nuevos diseños organizativos :

- * La necesidad de un pensamiento en la globalidad de la Institución y la consiguiente integración de la persona.



- * La concepción de la organización en procesos y no en funciones, con la consiguiente integración de las personas en los procesos y valorando su contribución a los mismos.
- * De esta forma se dan las condiciones de flexibilidad y de una rápida adaptación al cambio. En estos planteamientos descansan las organizaciones horizontales, los diseños de *Total Quality*.

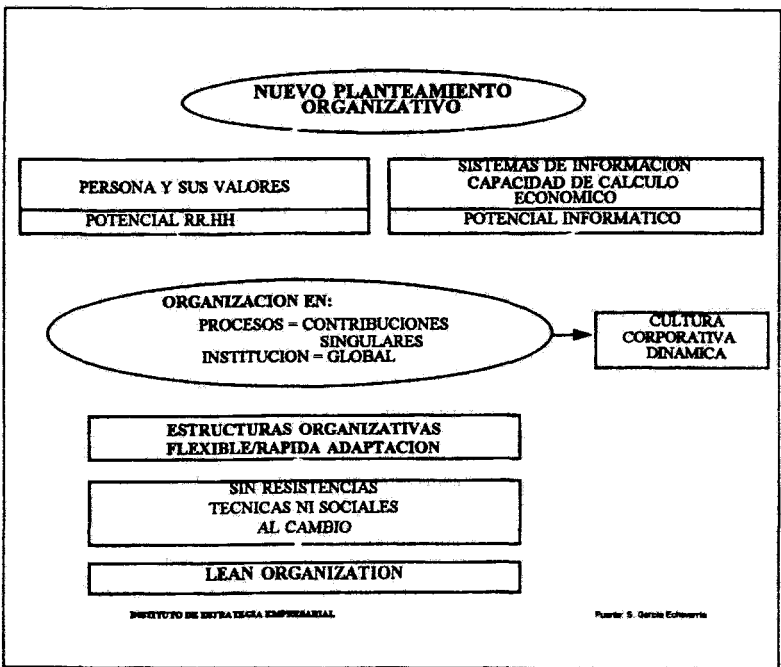


Figura 12

Solamente por esta vía organizativa pueden resolverse los problemas que afectan a la implementación de procesos de cambio organizativo con la máxima eficiencia.

Impacto de las nuevas orientaciones a organizaciones horizontales versus organizaciones jerárquicas

La tendencia actual a organizaciones más horizontales, planas, menos jerarquizadas, como respuesta básica a los cambios de los entornos, implica una modificación importante en el cambio de comportamiento humano. En una organización jerárquica se trata de un comportamiento humano orientado a la supuesta "seguridad", basada en cómo ajustar su comportamiento a las estructuras, lo cual exige una estabilidad de las mismas. Por contra, en una organización horizontal, la persona y su comportamiento tienen que orientarse al cambio, y tienen preferencia los procesos de calidad y la eficiencia frente a la función. Exige, básicamente, una prioridad de los valores de la persona y un alto nivel de información con el fin de dar una respuesta eficiente a la realización de los procesos.

También las instituciones de la Administración Pública deben tender, por los cambios que ya se han mencionado, hacia procesos de una alta descentralización, y pasar de estructuras organizativas rígidas, orientadas a las estructuras, hacia estructuras dinámicas de organización más orientadas a los procesos con el fin de reducir los costes de

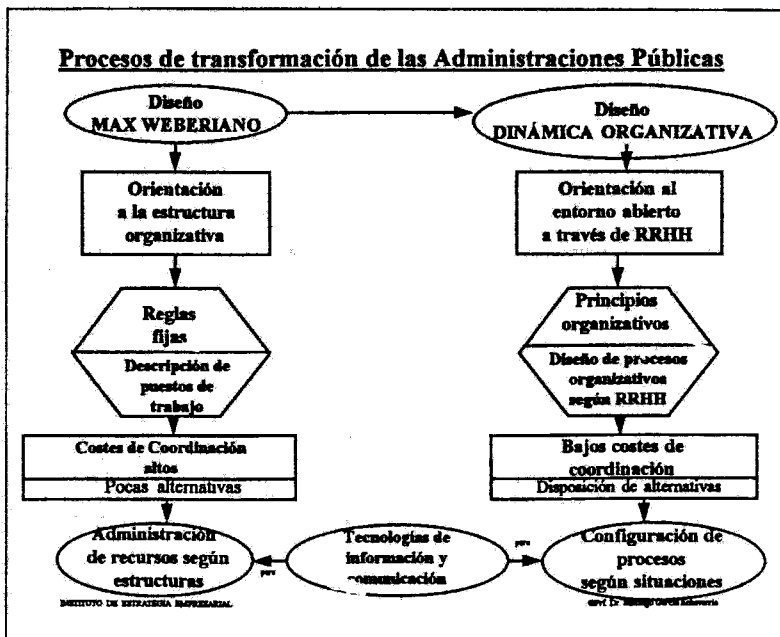


Figura 13

coordinación con sus "clientes". Lo cual sólo se puede realizar a través de los valores de las personas, de los correspondientes cambios de comportamiento, por un lado, y de la tecnología de información, por el otro.

Como puede apreciarse en la Figura 13 se trata básicamente de una transformación de la estructura organizativa hacia procesos, es decir, del paso de una dimensión organizativa orientada al puesto de trabajo hacia una organización orientada a los procesos.

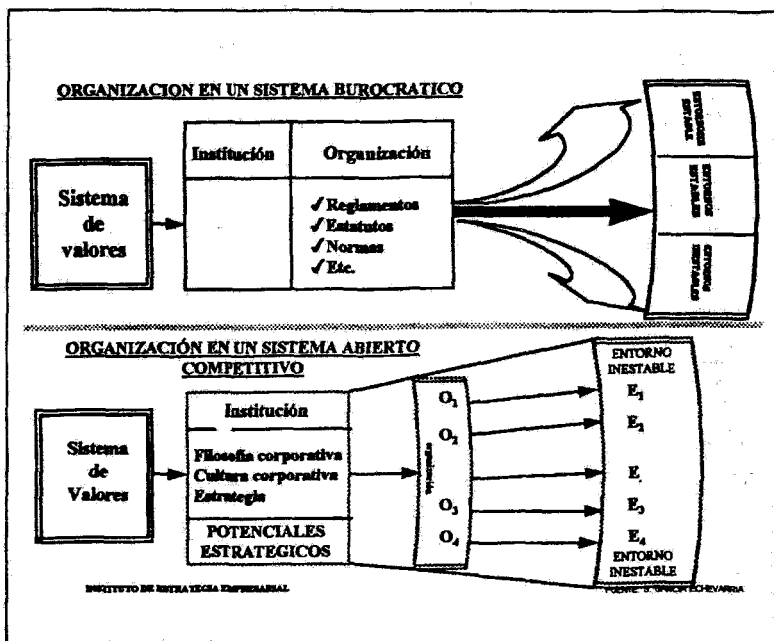


Figura 14

Pero para ello hacen falta las tecnologías de información y de comunicación como soporte del proceso de cambio, de lo contrario se asumiría un alto riesgo. La información junto con los valores son la clave de los nuevos diseños organizativos al objeto de que la organización no suplante a la Institución y asuma el rol de la Institución, como ha sido tradicional, sino que debe ser un instrumento, una vez definida la institución, para coordinar los potenciales de la Institución con las exigencias cambiantes del entorno.

III. LOS NUEVOS DISEÑOS INSTITUCIONALES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Las nuevas orientaciones de la organización y dirección de las instituciones de la Administración Pública

Tal como se ha visto se deben diferenciar tres dimensiones en los diseños de cambio institucional:

- * En primer lugar, la *dimensión institucional* y su diseño de management, esto es, la búsqueda de nuevos diseños institucionales que asuman el creciente proceso de la descentralización de las instituciones.

- * La *dimensión organizativa*, desde el punto de vista de los diseños de la organización de los procesos buscando la orientación al "cliente" dando respuesta a sus necesidades y a la reducción de los costes unitarios internos y externos.

- * La *dimensión estratégica* dado que también la Administración Pública debe orientarse, mediante la definición de Posiciones Estratégicas de Resultados (PER), hacia el futuro, y no tanto al pasado con el objeto de buscar la eficiencia en los procesos de adaptación. Esta dimensión estratégica es necesaria en una Sociedad abierta y competitiva, dado que todas las instituciones, privadas y públicas,

deben definir su posicionamiento diferenciado con el fin de establecer las bases de los sistemas de colaboración para aquellos ámbitos en donde puedan originarse mayores eficiencias. De esta forma se logran economías de escala y economías de diferenciación.

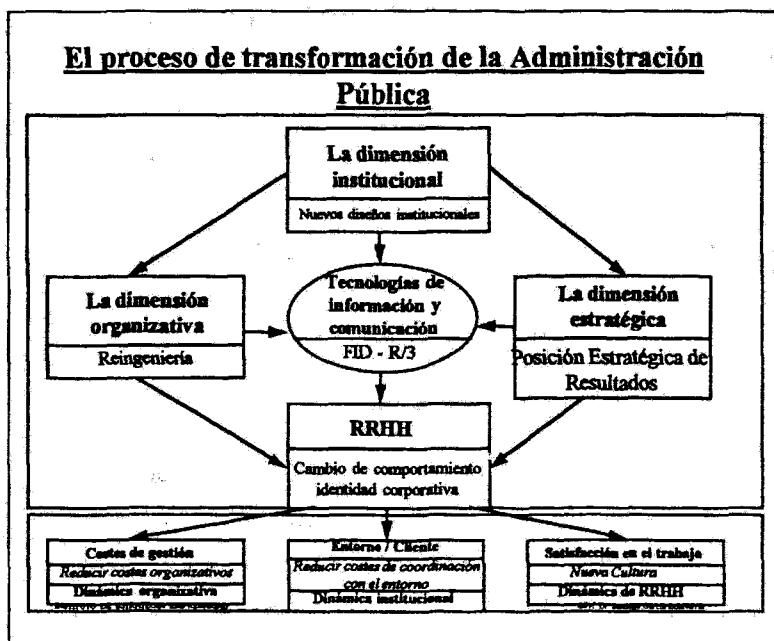


Figura 15

Y, a partir de estas dimensiones, la Administración Pública debe definir tres objetivos básicos a los que debe orientar su actividad :

- * En primer lugar, alcanzar una *dinámica organizativa* que le permita reducir los costes de organización internos, para lo cual debe lograr una gran capacidad de gestión administrativa.

- * Conseguir una *dinámica institucional* que le permita reducir los costes de coordinación con el entorno, con el "cliente". Con lo cual se sitúa a la Administración Pública como pieza fundamental en los diseños de competitividad del país.

- * La *dinámica de los Recursos Humanos*, que corresponde, básicamente, al diseño de una nueva "*Cultura Corporativa*" en las instituciones de la Administración Pública, de forma que la persona encuentre satisfacción en el trabajo y rompa la trayectoria tradicional de comportamientos orientados a la función y se integre en el proyecto institucional.

Todo lo cual exige tecnologías de información y comunicación de las características que presenta el proyecto FID R/3 por sus posibilidades de diseño y disposición de información en los procesos y áreas de actuación.

Nuevas orientaciones del proceso de cambio en la Administración Pública

Desde hace varios años y en diversos países industriales europeos se ha planteado de manera sistemática la búsqueda de nuevos diseños institucionales para muchas de las áreas de la Administración Pública, dado que como ya se ha señalado, es parte integrante de la capacidad competitiva de una economía y de una Sociedad. Por tanto tiene una gran influencia en el éxito o fracaso de un país.

Sin entrar aquí en detalles nos remitimos básicamente al modelo de Tilburg y los actuales desarrollos en diferentes ciudades alemanas que constituyen, sin duda, un referente básico en la nueva orientación que debe regir en el futuro los diseños institucionales de muchas de las actividades de la Administración Pública. El actual proceso de modificación de la organización de los funcionarios es un exponente relevante en este proceso de cambio. Lo que se busca son nuevas formas de institucionalizar la actividad de la Administración Pública con el fin de diseñar las nuevas organizaciones que integren a los Recursos Humanos logrando mayores niveles de satisfacción y reduciendo los costes de coordinación a los clientes. Para ello será necesario establecer también una nueva política de Recursos Humanos.

Propuesta de un modelo de dirección de las instituciones de la Administración Pública

Hay que ser consciente que todo modelo de dirección de las instituciones de la administración Pública debe integrar tres ámbitos:

- * *La dimensión política*, que constituye la referencia societaria en cuanto a la orientación estratégica del papel del Estado y de la Administración Pública en el contexto societario.

- * *La dimensión del management* de las instituciones de la Administración Pública realiza los objetivos de la dimensión política desde criterios económicos y sociales, teniendo en cuenta las exigencias de racionalidad económica en la utilización de recursos escasos.

- * *La dimensión administrativa*, que afecta básicamente a la capacidad ejecutiva de esas instituciones, a través de los Recursos Humanos y sus comportamientos al objeto de lograr los tres objetivos anteriormente mencionados.



Figura 16

Relación entre el mandato político y capacidad de management

Constituye la clave de la Administración Pública. Lo que se busca es responder al *mandato político* desde la racionalidad económica y social. Y esta respuesta al mandato político, bajo estos criterios de racionalidad, implica el desarrollo de una *capacidad de management*, esto es, de saber disponer de los recursos eficientemente y ello bajo las características de asunción de responsabilidades y riesgos en las diferentes situaciones de estructuras cambiantes. Y todo ello exige

junto a los nuevos diseños organizativos una nueva política de Recursos Humanos en la Administración Pública.

Y, esta relación entre la dimensión política y la dimensión del management se define y se coordina mediante una serie de criterios que ayudan a configurar esta nueva dimensión institucional.

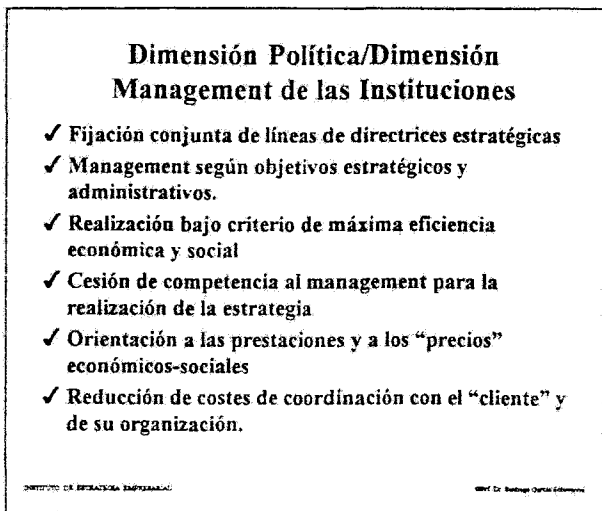


Figura 17

Como puede observarse, se trata básicamente de la definición de áreas estratégicas a las cuales tiene que orientarse y tiene que converger tanto la *dimensión política* como la *dimensión del management*. Pero, por otro lado, es la dimensión del management la que debe establecer la racionalidad económico-social y responsabilizarse de la

misma con su ejecución de la misma dentro de las distintas instituciones.

Y aquí juega un papel decisivo la necesidad de orientar todo el comportamiento hacia "prestaciones" y "precios" económicos y sociales. Es otra "*Cultura Corporativa*" y otra forma de gestionar las instituciones

Desarrollo del management

Ello implica, en este diseño institucional, que los responsables de la ejecución del mandato político, los managers, los altos directivos de las instituciones de la Administración Pública, tienen que disponer de capacidad para adaptarse a otro estilo de management y de dirección, dado que se les plantean nuevas exigencias en la forma de dirigir esas Instituciones. Implica disponer de conocimientos de management y de administración distintos a los que caracterizan a las instituciones de la Administración Pública en el sentido tradicional maxweberiano. Afecta a todo el ámbito de la dirección estratégica, de la organización, de la dirección de Recursos Humanos. Se debe ir hacia una dirección más orientada a prestaciones, en el sentido amplio de la palabra, lo que implica capacidad para asumir riesgo, dada la incertidumbre en la cual se plantean todos los desarrollos futuros.

Este diseño institucional del management exige estructuras organizativas que permitan adaptarse con los menores costes de

coordinación a las situaciones cambiantes de los entornos y a las exigencias diferenciadas de los clientes. Tiene que romperse necesariamente con la idea asumida de una valoración igualitaria de los entornos en que se mueven las instituciones de la Administración. Muchas de las dificultades en esa coordinación radican básicamente en esa errónea interpretación reduccionista como si todas las situaciones fuesen iguales.

Desarrollo del Management

- ✓ **Nuevos estilos de dirección**
- ✓ **Asunción de responsabilidades**
- ✓ **Nuevos métodos de dirección**
- ✓ **Nuevos planteamientos de dirección de RRHH**
- ✓ **Dirección orientada a la eficiencia de las prestaciones económicas y sociales**
- ✓ **Asunción de riesgo**
- ✓ **Nuevas técnicas de información y comunicación para la solución de los problemas**
- ✓ **Nuevos sistemas de información**

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES EMPRESARIALES ©1991 Dr. Sergio Orosco Llaneros

Figura 18

Criterios de las exigencias organizativas

La estructura organizativa se diseñará principalmente en función de los criterios básicos de las instituciones y son estas unidades las que

definen los proyectos que facilitan la integración de las personas. Al mismo tiempo deben disponer de los niveles necesarios de descentralización y autonomía para poder acercarse a los entornos concretos bajo criterios de asunción de responsabilidad. Lo que exige de nuevos estilos de dirección y, sobre todo, de una dirección orientada a objetivos estratégicos y a la eficiencia en las prestaciones.

Características de las estructuras organizativas

- ✓ Unidades pequeñas y flexibles
- ✓ Autonomía y delegación
- ✓ Orientación al proceso y al "cliente"
- ✓ Nuevos productos/servicios
- ✓ Grandes exigencias a los sistemas de información y comunicación
- ✓ Organización orientada a los objetivos estratégicos
- ✓ Orientación organizativa al "cliente" y a prestaciones económico-sociales

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES DR. DE BORGES OLIVERA

Figura 19

Y todo ello implica un cambio en la "Cultura Corporativa" de las instituciones de la Administración Pública. Se trata de superar todo lo que constituyen elementos tradicionales, donde el comportamiento de los Recursos Humanos está demasiado rígidamente orientado a procedimientos y reglas, a funciones más que a procesos, con lo cual

se generan elevados costes de coordinación tanto internos de las organizaciones como de adaptación a las situaciones del entorno. Todo ello conduce básicamente a una tendencia centralizadora y a una orientación más al *input* (obliga a centralizar) y menos a los *outputs* (obliga a descentralizar). El dominio de jerarquías formalizadas y la eliminación del riesgo son las dos características que hacen difícil el proceso de un cambio en la Administración Pública.

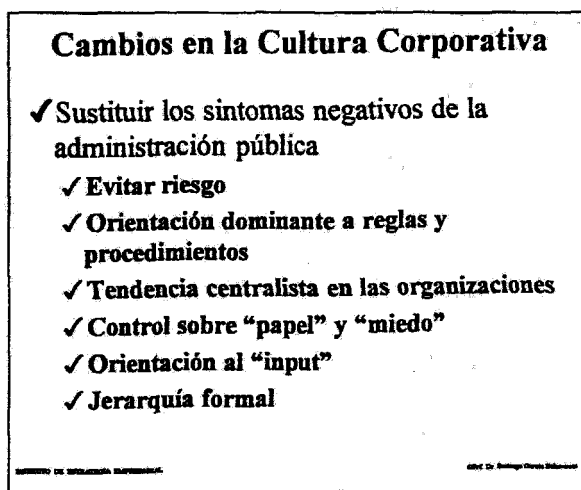


Figura 20

Es necesaria una modificación en los *sistemas de valores de los Recursos Humanos*. Se trata de sustituir los sistemas negativos de la cultura tradicional, tales como evitar riesgo, orientarse de manera significativa al predominio de las reglas y procedimientos, reduciendo el peso de las normas y acentuando la acción personal del management

en los cambios de comportamiento. Esto es, se debe dar una reducción del peso jerárquico con el fin de introducir un estilo de dirección y organización más orientado a la eficiente solución de los problemas y a una reducción sistemática de los costes.

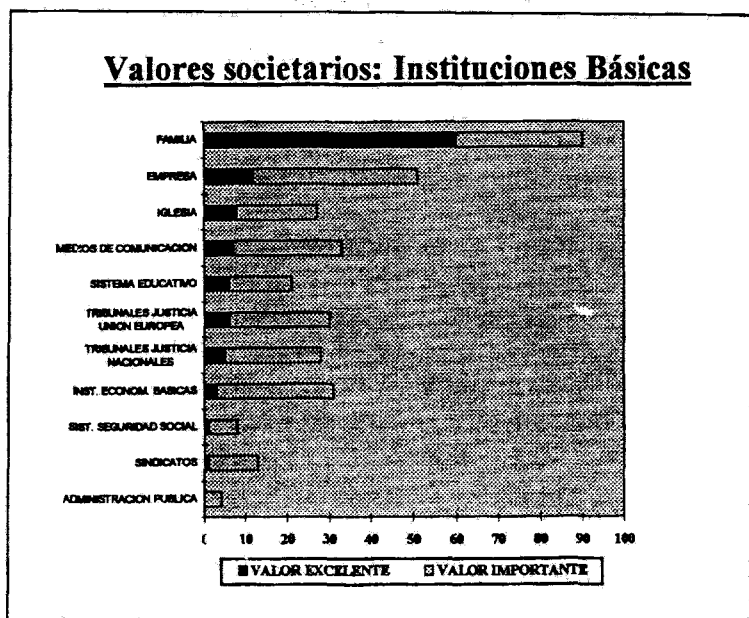


Figura 21

Con lo cual la Administración Pública sería capaz de romper la valoración negativa que se hace sobre sus instituciones. A título de referencia presentamos los valores de una muestra significativa de estudiantes de económicas y empresariales.

Estos bajos valores de las instituciones de la Administración Pública exigen una seria reflexión en torno a su futuro diseño y a su rol en la Sociedad.

IV. EL DISEÑO DEL PROCESO DE CAMBIO Y SU IMPLEMENTACION: PROYECTO FID

La realización de este proceso de cambio implica considerar, en primer lugar, el objetivo básico del mismo : *generar una dinámica institucional de la Administración Pública que permita contribuir a la competitividad de la economía española resolviendo de manera eficiente, al propio tiempo, los problemas sociales.*

¿Qué es el diseño FID?

El FID es el resultado de la colaboración para desarrollar la implementación del R/3 y diseñar el proceso de cambio institucional y organizativo, entre dos instituciones de alta tecnología, SIEMENS NIX-DORF y SAP, y la UNI-



Figura 22

UNIVERSIDAD DE ALCALA DE HENARES. La definición que realizamos del FID es la de un proceso de cambio e implica, principalmente tres grandes dimensiones :

- * En primer lugar, la estructura del FID como producto define todo el *desarrollo del descubrimiento y planteamiento del proceso de cambio* como pieza fundamental, tanto para los diseños de la reingeniería como para las propias exigencias de los sistemas tecnológicos y de comunicación. Todo ello afecta a los comportamientos humanos y de su integración en este proceso dependerá el éxito o fracaso del proceso de cambio.

- * La *dimensión corporativa* implica, básicamente, la *nueva institucionalización*, esto es, las condiciones necesarias que tienen que darse para poder realizar con éxito ese proceso de cambio, lo que implica el diseño de la Filosofía de la Institución, el análisis de su *Cultura Corporativa* y la definición de las estrategias de la Institución.

- * El *proceso de implementación* del proceso de cambio, pasa por el diseño correspondiente a la dimensión de la tecnología y de la formación de los Recursos Humanos.

Todo ello teniendo en cuenta que debe dar respuesta a los "clientes" internos y externos.

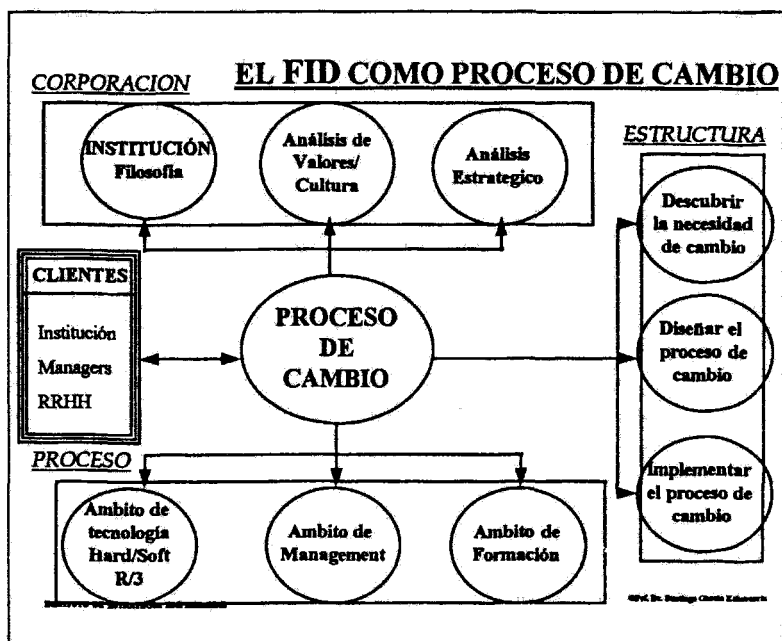


Figura 23

El diseño FID como soporte para facilitar el proceso de cambio

Al objeto de facilitar la implementación de este proceso de cambio es preciso fomentar y desarrollar los Recursos Humanos dentro del contexto de una nueva *Cultura Corporativa* que integra tanto las dimensiones institucionales, como las que corresponden a la orientación estratégica y organizativa. Lo cual solamente puede realizarse mediante la disposición de sistemas de información y tecnologías de

las características del R/3. Es necesario desarrollar un modelo de coordinación del proceso de cambio que logre potenciar los dos aspectos básicos en la coordinación :

- * Los Recursos Humanos dentro de la nueva *Cultura Corporativa*.

- * La capacidad de tecnología y comunicación basada en sistemas de la tecnología R/3 SAP.

Como puede observarse todo el proceso de cambio se centra, en primer lugar, en la modificación de la *Cultura Corporativa* en el nuevo contexto :

- * Institucional
- * Estratégico
- * Organizativo

pero, precisando del soporte de una tecnología de integración orientada a procesos como puede ser el R/3. Lo cual permite generar los sistemas de información necesarios tanto para los nuevos diseños de management como para las exigencias de un moderno controlling supliendo así los sistemas tradicionales de intervención.

Proyecto de cambio: Modelo de Implementación

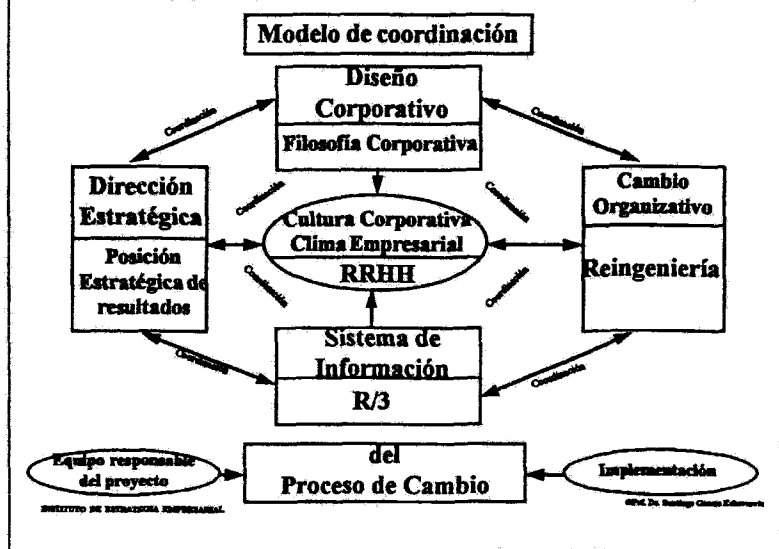


Figura 24

Fases en la implementación de los procesos de cambio

Es importante a la hora de definir estos procesos de cambio anclados en los sistemas de información R/3 SAP y en su potente tecnología considerar los tres grandes elementos que configuran el mismo :

- * Se precisa *conceptualizar* adecuadamente la Institución para los nuevos diseños de management.

- * Todo el problema de la decisión sobre la *organización* y *reingeniería* para la aplicación del diseño conceptual.

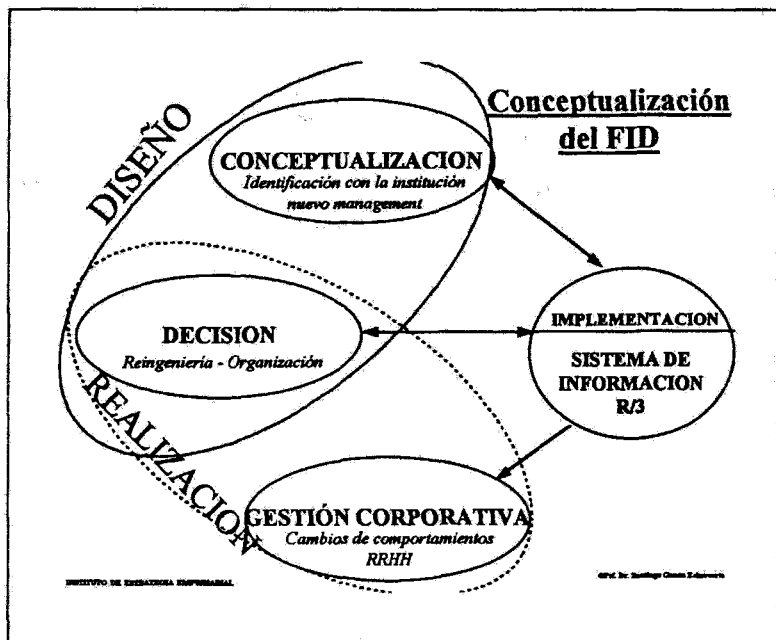


Figura 25

- * Las *exigencias de implementación* con el fin de conseguir los cambios de comportamiento en los Recursos Humanos.

El diseño corporativo y su relación con la capacidad de dirección estratégica y reingeniería se apoya, por una parte, en la definición institucional, en su *Filosofía Corporativa* y en la definición de la *Cultura de los Recursos Humanos* con el fin de definir las *Posiciones*

Estratégicas de Resultados, esto es, las metas que quieren alcanzarse definidas por el mandato político.

Lo que permite desarrollar todo el proceso estructural y plantearse, acertadamente, la reingeniería de los procesos. No tiene ningún sentido plantearse una reingeniería de los procesos *per se*, sino después de poder responder a la pregunta para qué la reingeniería y el por qué de la base de ese proceso. Con lo cual se generarían los soportes para el diseño tecnológico y de comunicación.

Ambitos clave en la metodología FID

En la Figura 26 pueden apreciarse de manera muy significativa las tres piezas clave para los nuevos diseños de la gestión institucional de la Administración Pública:

- * En primer lugar, el *diseño corporativo, estratégico y organizativo*
- * En segundo lugar, todo lo que afecta al *desarrollo de la tecnología y comunicación* vía parametrización para dar respuesta a ese diseño corporativo.

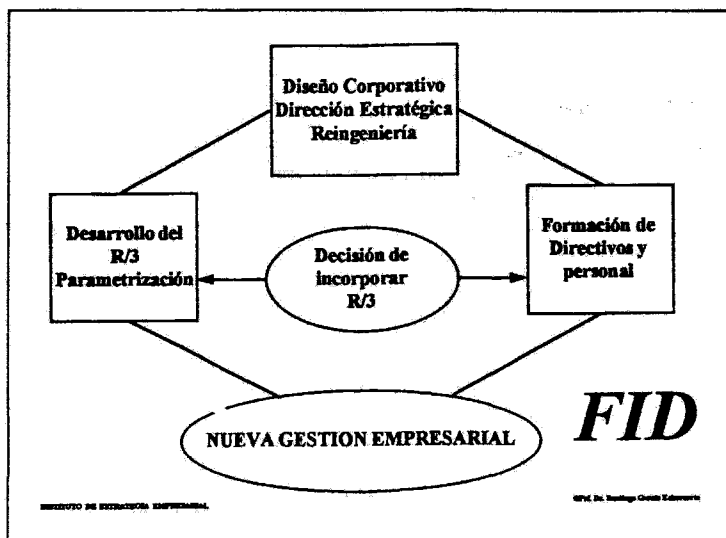


Figura 26

- * En tercer lugar, los *Recursos Humanos* y las exigencias de *formación* de directivos y personal con lo que se logrará la nueva gestión de las instituciones.

Con esta colaboración interinstitucional se ha desarrollado el FID como el proceso de cambio de tal manera que se le facilita a las Instituciones todo el soporte que requieren tanto desde la dimensión tecnológica y de comunicación, como para los diseños institucionales, y la formación necesaria de los Recursos Humanos. Se trata de un llave en mano para dar una respuesta a las exigencias de ese nuevo cambio institucional que precisa la economía y la Sociedad para que

INDICE

	Pág.
I. LA ADMINISTRACION PUBLICA ANTE EL PROCESO DE CAMBIO	5
<i>El reto al cambio de la Administración Pública</i>	5
<i>La Administración Pública en el contexto económico-social</i>	7
<i>La competitividad como criterio institucional</i>	11
<i>El impacto del desarrollo de la Unión Europea : exigencias de transformación</i>	17
<i>Impacto y ruptura de los esquemas clásicos de la división del trabajo</i>	21
II. LOS NUEVOS DISEÑOS ORGANIZATIVOS EN LAS ORGANIZACIONES	24
<i>La nueva concepción corporativa de las instituciones</i>	25
<i>Impacto de las nuevas orientaciones a organizaciones horizontales versus organizaciones jerárquicas</i>	30
III. LOS NUEVOS DISEÑOS INSTITUCIONALES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA	33
<i>Las nuevas orientaciones de la organización y dirección de las instituciones de la Administración Pública</i>	33
<i>Nuevas orientaciones del proceso de cambio en la Administración Pública</i>	36
<i>Propuesta de un modelo de dirección de las instituciones de la Administración Pública</i>	37
<i>Relación entre el mandato político y capacidad de management</i>	38
<i>Desarrollo del management</i>	40
<i>Criterios de las exigencias organizativas</i>	41
IV. EL DISEÑO DEL PROCESO DE CAMBIO Y SU IMPLEMENTACION : PROYECTO FID	45
<i>¿Qué es el diseño FID?</i>	45
<i>El diseño FID como soporte para facilitar el proceso de cambio</i>	47
<i>Fases en la implementación de los procesos de cambio</i>	49
<i>Ambitos clave en la metodología FID</i>	51
BIBLIOGRAFIA	53

las Instituciones de la Administración Pública sean pilares básicos del desarrollo de una nueva capacidad competitiva de la economía española.

BIBLIOGRAFIA

CYERT R.M.: *The management of nonprofit Organizations*, Canada 1977

LATTMANN, CH., GARCIA ECHEVARRÍA, S.: *Management de los recursos Humanos en la empresa*, Madrid 1991

MORATH, K. (Ed.): *Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung*, Bad Homburg 1994

PÜMPIN, C., GARCIA ECHEVARRÍA, S.: *Cultura empresarial*, Madrid 1988

PÜMPIN, C., GARCIA ECHEVARRÍA, S.: *Dinámica empresarial. Una nueva cultura para el éxito de la empresa*, Madrid 1990

PÜMPIN, C., GARCIA ECHEVARRÍA, S.: *Estrategia empresarial. Como implementar la estrategia en la empresa*, Madrid 1993

