

Approach to the Application of Business Process Management in the Cuban Public Administration

Viviana Duro Novoa
viviana.duro@rect.uh.cu
Universidad de La Habana

ABSTRACT

Public Administration is responsible for implementing public policies and meeting the demands of citizens. The modernization of the state and the evolution of Information and Communication Technologies implies a new conception of state management that can not be alien to its implementation and use. ICT and Business Process Management allow the application of agile, dynamic and flexible management models that make it possible to reduce costs, optimize processes, and ensure the quality, relevance and efficiency of public servants. The application of this management philosophy linked to the use of technology would put the Cuban Public Administration in a higher echelon.

KEYWORDS:

Public administration, information technology, management, processes.

Aproximación a la Aplicación de la Gestión de Procesos de Negocio en la Administración Pública Cubana

Viviana Duro Novoa
viviana.duro@rect.uh.cu
Universidad de La Habana

RESUMEN

La Administración Pública es la encargada de implementar las políticas públicas y satisfacer las demandas de los ciudadanos. La modernización del estado y la evolución de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, implica una nueva concepción de la gestión estatal que no puede estar ajena a su implementación y uso. Las TIC y la Gestión de Procesos de Negocio permiten aplicar modelos de gestión ágil, dinámica y flexible que posibilitan reducir costos, optimizar procesos, asegurar la calidad, relevancia, pertinencia y eficiencia de los servidores públicos. La aplicación de esta filosofía de gestión ligada a la utilización de la tecnología pondría a la Administración Pública cubana en un escalón superior.

Palabras Clave:

Administración pública, tecnología de la información, gestión, procesos.

INTRODUCCIÓN

La Administración Pública desde el siglo XIX hasta nuestros días asumió el modelo burocrático de organización explicado por Max Weber en *Economía y Sociedad*, publicado en 1922. (Weber) Este tipo de administración supuso en su día una innovación basada en lo racional y lo legal. Dicho esquema creó estructuras con una delimitación de competencias, donde los procesos se encontraban rígidamente predeterminados, la toma de decisiones fuertemente centralizada y la ejecución de los actos estaban precedida de rigurosos controles previos.

El esquema tradicional weberiano fue válido durante mucho tiempo, incluso aún existen varios elementos y principios del mismo que lo siguen siendo: autoridad, jerarquía, orden, disciplina; sin embargo, entró en crisis. Sin duda, las aportaciones de este modelo en la operación de las administraciones públicas del siglo XIX tuvieron un carácter de avanzadilla

La crisis del modelo weberiano aunada a los cambios de valores que ya se perfilaban en las sociedades contemporáneas y a una mayor participación ciudadana que demandaba mejores resultados, hicieron posibles las transformaciones de las administraciones públicas, modernizándose sus estructuras burocráticas. La crisis del paradigma burocrático no sólo se debe a la necesidad de gestionar más y mejor con menos recursos, sino al reto de responder a la transformación del mundo administrativo moderno, ordenado y racional de un nuevo tipo de sociedad que incluye en su actuar nuevos elementos como la tecnología de la información y las comunicaciones.

Frente a este panorama se hizo necesario adoptar nuevas y mejores formas de organización y de procedimiento en la conducción de las organizaciones. Debido a las acusaciones de ineficacia, negligencia o irresponsabilidad generadas por el agotamiento del modelo burocrático se incorporaron nuevos mecanismos que dieran vida y agilidad al sistema administrativo que se hallaba estancado. En este marco aparece lo que algunos autores han llamado nuevo paradigma para la estructuración de las prácticas de gestión en la Administración Pública: La Nueva Gestión Pública –también denominada en la literatura como “paradigma post– burocrático”, “gerencialismo público”, “administración pública gerencial”, “gobierno empresarial”, “reinención del gobierno” o “revolución gerencial”

Para Barzelay “La Nueva Gestión Pública implica asumir una serie de principios que definen una forma distinta de pensar la gestión gubernamental y la incorporación de nuevas pautas de desempeño institucional. Representa un cambio en la perspectiva tradicional de la administración pública hacía un sistema que pone énfasis en los resultados, que reclama mayor responsabilidad y flexibilidad institucional.” (Barzelay, 1998)

Estas técnicas neoempresariales tuvieron su origen en los países anglosajones: Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda donde hacía tiempo existía una relación estrecha entre gobierno y empresarios. Empresarios que son al mismo tiempo gobernantes o viceversa, gobernantes que son empresarios. Esta situación es clave para comprender cómo se trasladan las ideas, los mecanismos así como el espíritu empresarial al ámbito público bajo el argumento de crear una administración más ágil y eficaz que combata el burocratismo y la lentitud en los

servicios, que responda a las nuevas necesidades ciudadanas y que alcance los mejores resultados gracias al principio de eficiencia y bajo el argumento de modernizar la administración pública.

Si bien la Nueva Gestión Pública estuvo estrechamente relacionada con el modelo del capitalismo neoliberal, las fuertes críticas vertidas en todo el mundo sobre este condujeron a que muchos países, especialmente Europeos y Latino Americanos, aplicaran las herramientas gerenciales aportadas por la Nueva Gestión Pública con una marcada orientación social, buscando potenciar tanto la propia naturaleza social de la Administración Pública como su racionalidad y eficiencia. (Conde, 2002)

Los objetivos fundamentales que tenía la Nueva Gestión Pública eran:

- la motivación de los servidores públicos,
- elevación de la productividad,
- mayor aprovechamiento de los recursos,
- optimización de tiempo de servicios,
- incorporación de las nuevas tecnologías,
- simplificación de los trámites administrativos,
- reestructuración administrativa.

Otras reflexiones de futuro de la Nueva Gestión Pública:

- Alto peso otorgado al entorno y a los clientes.
- Búsqueda de una visión de conjunto: coherencia y unidad de acción.
- Selección rigurosa de objetivos y especialización
- Preocupación por el futuro o la prospectiva
- Importancia de los costos.

El proceso de asunción del modelo de la Nueva Gestión Pública por parte de las administraciones coincide con la aceleración de la introducción de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC). (Hughes, 1996)

Las TIC constituyen la base fundamental para que la Administración logre reducir costes, optimizar procesos y proporcionar un mejor servicio a los ciudadanos.

Estas herramientas puestas en función del desarrollo de las actividades de gobierno y la administración, se conoce hoy bajo los términos de Gobierno y Administración Electrónicos (E-Gobierno y E-Administración)

Los servicios públicos indiscutiblemente incorporan las TIC a su gestión permitiendo reducir tiempo y costo, haciéndola más eficiente y generando mejoras continuas, con el fin de mejorar su función, beneficiar al ciudadano y los servicios que le brinda a este, buscando su satisfacción, además de permitir una mejor transparencia y promover una democracia mucha más participativa. Es por esto entonces que las formas de gobierno con la amplia utilización de la tecnología cambian, y para ello la automatización de la no puede ser considerada la simple instalación de computadoras o la puesta en funcionamiento de páginas web y portales, sino que ello implica forzosamente un profundo cambio organizacional. Estos cambios conducen, a la modificación de las estructuras organizativas (reducción y aplanamiento de las jerarquías),

cambios en las políticas y objetivos, así como en la normalización de los métodos de trabajo, los mecanismos de control, la simplificación de procesos y la modificación de normas y procedimientos. Tricas (2002) citado por Mayra Mena considera que un conjunto de estas modificaciones implican la revisión de procesos esenciales de la organización que están “...relacionados con la garantía del principio de legalidad al que están sometidos los actos de la Administración Pública...”

Así mismo es necesario involucrar, formar, estimular y potenciar el cambio en los profesionales de la administración, especialmente porque un conjunto importante de operaciones y transacciones pasan a ser realizadas de forma automatizada sin la intervención humana. En general se puede producir una reducción de los trámites, la eliminación de documentos, la creación de sistemas de ventanilla única –que eviten la movilidad por diferentes oficinas y la repetición constante de sus datos–, el intercambio de información de los funcionarios –no sólo dentro de la estructura jerárquica de sus organizaciones sino de forma horizontal dentro y fuera de las mismas.

DESARROLLO

La situación cubana actual es bien compleja, resolver problemáticas puntuales, necesarias y posibles del pueblo es un compromiso ético y político de la dirección del Gobierno a todos los niveles, ello supone estimular la creatividad, pensar, hacer y desarrollar proyectos coherentes que reporten los ingresos necesarios para continuar con nuevos proyectos y para enfrentar la solución de las necesidades individuales y colectivas acumuladas. La profundidad y la agilidad que exige la actualización del modelo socioeconómico cubano demanda conocimiento, confianza, ruptura de prejuicios, transparencia en la gestión, la toma de decisiones y el manejo de los recursos, espacios equitativos y procedimientos claros nada burocráticos que estimulen la participación ciudadana.

Los Lineamientos de la Política Económica y Social aprobados en el VI Congreso del Partido Comunista de Cuba en el año 2011, enfatizan en la necesidad de:

- Reorganización de las funciones del Estado y el perfeccionamiento de la labor del Gobierno, delimitado así las responsabilidades y competencias de la administración en cada nivel.
- Cambio del papel del Estado, disminuyendo su perfil de propietario, productor y planificador central, a favor de sus roles de coordinador estratégico.
- Separación de las funciones estatales de la administración
- Mejoramiento de la capacidad del estado para la atención a grupos de pobreza y vulnerabilidad focalizados con el aumento de los recursos financieros provenientes de la política impositiva.
- Ampliación de la socialización y la democracia hacia el interior de las estructuras políticas y hacia las instituciones de Estado.
- Política del empoderamiento: fomento de la participación masiva de los ciudadanos a partir de los elementos de democracia directa local, regional y nacional, que incluye la planificación y la toma de decisiones que desburocratice y desformalice los mecanismos existentes.

- Mayor autonomía de gestión a los Consejos de la Administración Provincial (CAP) y a los Consejos de la Administración Municipal (CAM) en la instrumentación de políticas públicas que fomenten el desarrollo local.
- El CAM diseñado como el ente que organiza, dirige y controla la Administración Pública en el territorio y ejecuta e implementa los acuerdos y políticas públicas que aprueba la Asamblea. (Lineamientos, 2011)

El perfeccionamiento de la gestión conduce a la necesidad de aplicar herramientas avanzadas de los nuevos modelos de negocio como solución permanente, integral y sistemática a las deficiencias e insuficiencias de la actual gestión. Este proceso presupone una forma perfeccionada del desempeño en la actividad de las Administraciones Públicas, en permanente evolución y transformación. No es más que un proceso de sistematización y reordenamiento fundamentalmente, que se garantiza con los recursos humanos idóneos y disponiendo de los medios materiales adecuados. (Nava, 2005; Huete, 2006; Camisón, 2007; Riveros Silva, 2007)

Según afirman Hines y Lethbridge (2008), en los últimos 20 años han sido publicados muchos artículos sobre estas técnicas aplicadas en contextos industriales, sin embargo, existe mucha evidencia que demuestra que su aplicación en entornos de servicios del sector público puede ser muy beneficioso y conducir a la mejora de los tiempos de procesamiento, la mejora de rendimiento de los servicios y a "lograr más con menos" (Radnor, 2006)

En este sentido, el número de entidades públicas que han asumido el uso de algún tipo de herramienta para apoyar su gestión estratégica ha aumentado significativamente. Sin embargo, este crecimiento se ha producido de manera dispersa, tanto a nivel de contenidos como de los procesos y no ha sido acompañado de estudios específicos.

Para conseguir las mejoras es necesario centrarnos en los procesos. Es conveniente que los procesos más importantes estén identificados y debidamente documentados.

Durante mucho tiempo las organizaciones se han enfocado a las tareas, las funciones, y las personas de modo general, estableciendo una estructura con divisiones estancas, pero no al proceso. Sin embargo, el enfoque a procesos es diferente; es mucho más amplio y permite pensar en función de un objetivo común y no de tareas específicas o aisladas.

Los procesos resumiendo las definiciones dadas por diversos autores que han abordado el concepto (Davenport, 1990; Hammer, 1993; Zaratiegui J.R., 2001; Smith, 2002.) son vistos como el conjunto de actividades secuenciales que realizan una transformación de una serie de inputs (material, mano de obra, capital, información, etc.) en los outputs deseados (bienes y/o servicios) añadiendo valor.

En el enfoque por procesos, lo primero que se debe tener en cuenta es cómo, por qué y para qué funcionan los mismos. Los criterios de diferentes autores sobre el tema apuntan que: El enfoque de procesos es el medio que permite orientar a la organización al cliente final, racionalizando toda actividad que no agrega valor al cliente final. Este enfoque reviste enorme importancia para la empresa y con ello se logra un incremento significativo de la competitividad de la misma.

La ciencia aplicada de procesos y transformación abarca la historia de la gestión industrial moderna desde los gurús de calidad como Deming, Juran, Shingo, Crosby y Peters, y recientemente las prácticas de, SCOR, TQM, BPR, Lean, Six Sigma y BPM que ha surgido como respuesta a las exigencias de la gestión de los nuevos modelos de negocio. (Harmon, 2003)

En concreto, Business Process Management (BPM) según el libro de Smith y Fingar titulado “Business Process Management: the Third Wave” (Smith, 2002.) y que hoy en día es tratado como la biblia del BPM ha surgido como un conjunto de métodos, herramientas y tecnologías utilizados para diseñar, representar, analizar y controlar procesos de negocio operacionales. Es un enfoque centrado en los procesos para mejorar el rendimiento que combina las tecnologías de la información con metodologías de proceso y gobierno y a su vez es una colaboración entre personas de negocio y tecnólogos para fomentar procesos de negocio efectivos, ágiles y transparentes. (Robledo, 2011) y asociado a dicha teoría ha surgido un nuevo concepto de plataforma de software denominada BPMS (Business Process Management System) que da soporte tecnológico al ciclo de vida definido en BPM, ofreciendo a la organización soluciones centradas en la gestión de procesos capaz de integrar personas, sistemas e información

Utilizando el diseño de procesos de negocio y la tecnología, la solución BPM habilita procesos medibles y estandarizados, pudiendo ser reusables. Esta nueva clase de tecnología facilita las tareas de cambio de los procesos de negocio, separando las aplicaciones principales o primarias de los procesos de negocio y facilita que los procesos ya no sean estáticos en el tiempo una vez que son concebidos

Para identificar, diseñar y mejorar estos Procesos el enfoque BPM el Object Management Group (OMG) ha desarrollado el estándar Business Process Model and Notation (BPMN) actualmente se encuentra en la versión 2.0 publicada en enero 2011. (OMG, 2014) Así, BPMN crea un puente estandarizado para la brecha entre el diseño de proceso de negocio y proceso de implementación. Aplicar el enfoque BPMN a los procesos en las organizaciones tiene como objetivo ser capaces de adaptarse rápidamente a las nuevas necesidades, y poder mejorar la capacidad de respuesta de una organización, en cuanto a mejorar la productividad y disminuir los tiempos de los ciclos de innovación dentro de una organización.

Aplicación de BPM en la Administración Pública

En el Caso que nos ocupa, la Administración Pública, los procesos de negocio son los procesos burocráticos y lo trámites públicos que realizan las Administraciones para prestar el servicio a sus ciudadanos/clientes.

Aplicar el enfoque de BPM a los procesos de la Administración Pública es el “punto inicial” para dar respuesta al concepto de la Administración Pública como proveedora de servicios. BPM engloba a todos los Procesos que son parte del ciclo de vida de un servicio público, y de forma automática e integrada, permite la Modelización, Ejecución, Monitorización y Optimización permanente de dicho ciclo.

Para la Administración Pública, sus procesos son trámites públicos que realizan los ciudadanos o procesos burocráticos que realiza el Estado para garantizar la prestación de servicios a los ciudadanos, considerando esta prestación de servicios como la principal tarea de los diferentes

organismos de la Administración Pública y el mejoramiento de los mismos, estos procesos deben configurarse y desplegarse a lo largo de todo el público a partir de los valores que apuntan caracterizar a la Función Pública como Servicio Público; de allí que la primera entidad que hay que tener clara a la hora de configurar estos procesos es la conciencia de lo que implica ser un servidor público, mientras que para el sector privado la sociedad es fuente de beneficios, para el Sector Público es fuente de legitimidad, de ahí la importancia de la implementación de mejoras en los procesos administrativos, los cuales son una fuente para las relaciones de confianza que constituyen una base para el ejercicio exitoso de la Función Pública.

Bajo la visión de BPM, la Administración Pública debe ver al ciudadano como un consumidor de servicios, cada vez más exigente, que considera que el servicio público debe ser ágil, y responder al tipo de servicio que solicita y no a la estructura particular del ente u organismo que lo presta. Un ciudadano/cliente que ve las gestiones con la Administración como un servicio que paga, y que en consecuencia, el prestador de servicios, la Administración, deberá tomar una orientación como un proveedor de servicios, con unos recursos, que al igual que muchos otros sistemas, son cada vez más escasos, por lo que tendrán que ser optimizados para poder hacer más con menos, y donde los procesos administrativos y trámites burocráticos, tanto internos como externos, no sólo se evalúan para ver que cumplan con la ley, sino que son vistos como un proceso de negocio, el cual deberemos ser capaces de modelar, gestionar, simular, mejorar en su comportamiento y eficiencia, controlar y monitorizar.

El enfoque BPMN puede ayudar a las organizaciones del estado a lograr los siguientes objetivos:
Descubrir las ineficiencias del proceso y mejorar la calidad de los procesos end-to-end.
Garantizar el cumplimiento y mejorar los servicios de Gobierno a los ciudadanos, haciendo más fácil modificar los procesos a medida que cambian los requisitos.
Mejorar la visibilidad de los procesos.
Apoyar la mejora continua del proceso.
Aumentar la eficacia organizativa: un objetivo clave de la transformación en todas las áreas del sector público.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

¿Las organizaciones están preocupándose por la felicidad? ¿Se están creando nuevos puestos de trabajo y surgiendo nuevas figuras en el entorno laboral para atender la felicidad?. ¿El tema de la felicidad es una alternativa para el desarrollo del capital humano, en las organizaciones?.

Muchas interrogantes surgen alrededor de este tema, el cual llama considerablemente la atención, quizás debido a que el término “felicidad”, ofrece expectativas de bienestar y tranquilidad, no siempre asociados a los ambientes laborales, colmados de estrés y metas que cumplir. Lo cierto es que muchas compañías (Fácil e Ingenioso, España, Wiziva, Bulgaria, TrackDuck, Lituania, Webee LLC Argentina, Schibsted, México) están llevando a cabo la gestión de la felicidad. En este sentido también es oportuno hacer referencia a la compañía Coca Cola, pues es pionera en cómo repensar la gestión laboral procurando lograr esquemas de felicidad para sus empleados. La compañía ha sido premiada en varias ocasiones por ser una de las empresas más atractivas para trabajar.

Para poder avanzar en la implementación de una gestión por procesos efectiva en la Administración Pública, será necesario abrazar distintas prácticas y cambios de paradigma, entre los que se incluirán necesariamente:

La orientación al cliente, el valor que aportan los procesos actuales al ciudadano y lo que implica ser un servicio público para tomar una perspectiva desde quien recibe los servicios, el ciudadano y no de quien los presta, la Administración.

Repensar las estructuras funcionales y departamentales, el grado de colaboración entre distintas administraciones y evaluar el grado de cobertura que estas estructuras funcionales dan a los procesos transversales que se inician y finalizan en el ciudadano u otro organismo.

El compromiso con la innovación en procesos y en modelo de negocio y organizativos, basados en las necesidades de los ciudadanos y en las características propias del ente que los presta y no en copiar modelos de otros organismos y lugares alejados de la realidad.

Medir los resultados en base al conocimiento, la eficiencia y las mejoras proporcionadas en las salidas de los procesos y no sólo las subvenciones o financiación alcanzada.

Eliminar la burocracia en la medida de lo posible, respetando pero también revisando cuando sean necesario las normas, regulaciones, legislaciones y reglas de negocio que deben cumplir los procesos.

Revisar los flujos de información, en especial los que atraviesan los distintos departamentos y organismos, las duplicidades de datos y necesidades de aprobación.

Buscar y centrarse en los procesos que generan Valor. Simplificar, analizar los costes y tiempos de proceso y automatizar los procesos sólo cuando estos sean todo lo eficientes que se espera de ellos en su funcionamiento, pues automatizar procesos ineficientes, sólo provocará ineficiencias de forma automática.

REFERENCIAS

- Barzelay, M. (1998). *Atravesando la Burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*. México: FCE, Colegio de Ciencias Políticas.
- Camisón, C. (2007). *Gestión de la Calidad. Conceptos, enfoques, modelos y sistemas*. Prentice Hall,. España.
- Conde, C. (2002). "Los procesos de innovación y cambio en la gestión pública de los de la OECD" En: *La Nueva Gestión Pública (2001)*, Pertenciente Hall,
- Davenport, T. &. (1990). "The industrial engineering information technology and business process redesign.". *Sloan Management Review*.
- Hammer, M. &. (1993). "Reengineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution". Harper Business.
- Harmon, P. (2003). "Business Process Change. A Manager's guide to improving, redesigning and automating processes." . Morgan Kaufmann.

- Harmon, P. (2005). "Service Oriented Architectures and BPM." *Bussiness Process Trend*, 22February, 2005. Obtenido de <http://www.bptrends.com/publicationfiles/bptemailadvisor022205.pdf> .
- Huete, L. y. (2006). *Hacia un nuevo paradigma de gestión*", Mc Graw Hill, 1995. Madrid,.
- Hughes, O. (1996). "La nueva gestión pública", en: *Lecturas de Gestión Pública*,. Madrid: MAP.
- Lineamientos. (2011). *Lineamientos del VI Congreso del Partido de Cuba*.
- Nava, V. M. (2005). *¿Qué es la calidad? Conceptos, gurús y modelos fundamentales*. . Editorial Limusa S.A. De C.V.
- OMG, O. M. (Septiembre de 2014). Obtenido de <http://www.omg.org/spec/BPMN/2.0/>
- Radnor, Z. W. (2006). *Evaluation of the Lean Approach to Business Management and its Use in the Public Sector*. Edinburgh.: Scottish Executive,.
- Riveros Silva, P. E. (2007). *Sistemas de gestión de la calidad del servicio*. . ECOE EDICIONES. Tercera edición actualizada.
- Robledo, P. &. (Enero de 2011). *Club-BPM*. Obtenido de <http://www.club-bpm.com/Noticias/art00110.htm> .
- Smith, H. &. (2002.). "Business Process Management. The Third Wave." . Meghan- Kiffer.
- Weber, M. (s.f.). *La ciencia como profesión. La política como profesión*.
- Zaratiegui J.R. (2001). "La gestión por procesos: Su papel e importancia en la empresa". *Economía industrial*, edición 330.

Artículo recibido: 10/08/2015 2015-10-08
Artículo aceptado: 03/05/2018

Editor in Chief: Prof. Dr. Luis Camilo Ortigueira-Sánchez