

4

GESTIÓN DOCUMENTAL Y PROCESOS EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

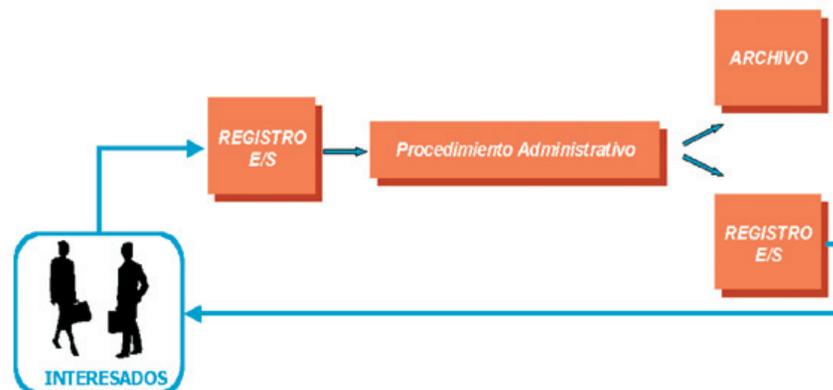
Julio Martín Ferrand
Director Consultoría de Negocio
Getronics Iberia

Desde hace años las Administraciones Públicas vienen haciendo un esfuerzo continuado por dotarse de sistemas informáticos, tanto físicos (hardware) como lógicos (software), que permitan dar un mejor y mayor servicio a los ciudadanos y hagan más eficaz y eficiente la gestión y el trabajo dentro de sus organismos.

Pese a ello todavía hay parcelas por cubrir, hay sistemas que han quedado obsoletos y en muchos casos el empleo del avance que suponen las nuevas tecnologías presentaría ventajas indudables.

A estas consideraciones de carácter fundamentalmente tecnológico hay que añadir los procesos de cambio en la organización política y consecuentemente en el ordenamiento jurídico, las mayores demandas por parte de los ciudadanos y la necesidad, en general, de optimizar el desempeño en todos los ámbitos de las AA.PP. Es cierto que mucho se ha avanzado, pero también lo es que queda mucho por recorrer en lo que a la gestión operativa de las AA.PP se refiere.

Centrando la cuestión preferentemente en el ámbito de los procesos que tienen como “cliente” al ciudadano, existe un modelo tradicional que podría representarse a grandes rasgos en el siguiente diagrama

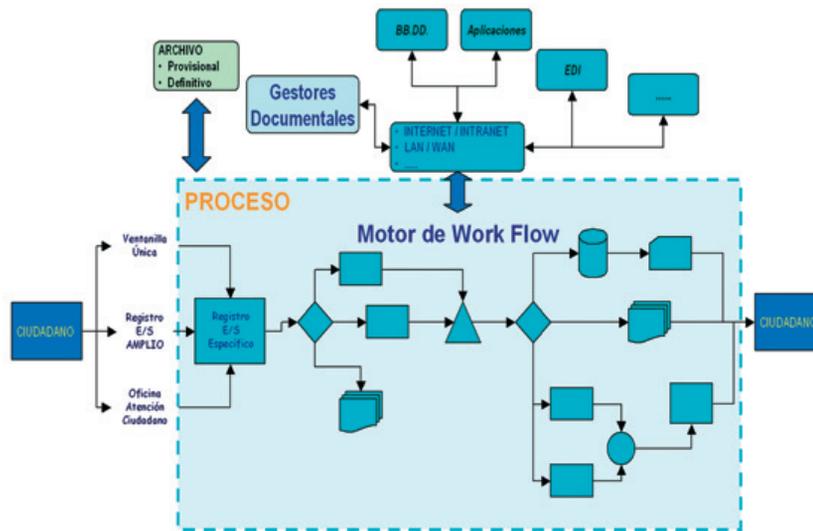


Desde un punto de vista operativo este modelo tradicional se caracteriza principalmente por:

- Dependencia casi total de las personas ejecutantes: La calidad conseguida en el trámite administrativo depende, en gran medida, de las personas que lo realizan que son las que conocen dónde se encuentra y el estado en que se haya el proceso conforme a la acción sobre la que tienen responsabilidad.
- Materialización sobre papel: Todos los trámites generan papel, produciéndose problemas de almacenamiento y archivo del mismo con riesgo de pérdida o deterioro, ineficiencias en la localización, excesos en el uso de copias, etc. La utilización de medios informáticos supone indudablemente una eficaz ayuda, pero no cubre normalmente todas las necesidades e incluso en ocasiones tiene un carácter exclusivamente auxiliar.
- Poca información sobre la situación de los procesos: El seguimiento sobre el estado en que se haya un procedimiento concreto es en general difuso, no pudiendo informarse fácilmente a los interesados sobre el progreso del mismo o haciendo costosa y complicada su determinación.

- Escasos elementos de ayuda o apoyo: El proceso se solventa con el saber hacer y los medios tradicionales a disposición del funcionario, sin que, en general, existan elementos de guía o consulta automatizados.
- Insatisfacción en el personal: Gran parte de las tareas que se realizan aportan muy poco valor añadido a los procesos, son monótonas e ineficientes, causando desmotivación y frustración entre los que las realizan. Además ocupan recursos que no pueden dedicarse a tareas de mayor interés, produciéndose un descenso del rendimiento y de la satisfacción, tanto de los ejecutantes como de los ciudadanos.

Frente a este modelo tradicional descrito anteriormente la Ley 30/1992 obliga, y el estado actual de la tecnología permite, la realización de las actividades administrativas siguiendo un paradigma nuevo que se esquematiza en el siguiente gráfico:



Sus características más importantes son:

- No se “mueven” los papeles: Desde el principio los datos se incorporan directamente o de existir documentos en soporte de papel estos son digitalizados y posteriormente archivados, usándose durante el proceso administrativo la versión digital de los mismos y reduciendo al mínimo imprescindible la circulación de los documentos.
- Proceso más “independiente” de las personas: El resultado de las acciones o tareas realizadas durante el proceso administrativo es más autónomo de las personas concretas que lo realizan.
- Seguimiento automático del proceso: En todo momento se conoce el estado de un expediente, que trámites han sido hechos y cuáles están pendientes de realización, así como los responsables correspondientes; el tiempo que se ha tardado y las desviaciones, si las hubiera, respecto al tiempo previsto de ejecución. Esto permite además el acceso inmediato a la situación de cualquier expediente.
- Respuesta inmediata a los cambios o al volumen de información: Los cambios cuantitativos en los procesos son asumidos rápidamente y el incremento de los volúmenes de información se puede tratar reduciendo su impacto.

- Archivo digital: Los registros generados en todos los procesos se guardan en archivos digitales que ahorran espacio físico y permiten una mayor seguridad física de los mismos.

Es evidente que lo descrito es un modelo global, y por tanto aplicable exclusivamente desde una perspectiva general, que habrá de matizarse y adecuarse considerando las circunstancias específicas que concurren en cada caso.

Sin embargo es posible el establecer ya una posible estructura general de la solución, que tomando como soporte un motor de workflow y un gestor documental integrados con las restantes plataformas y productos necesarios, suponga una respuesta optimizada a las necesidades planteadas en cada situación concreta.

En definitiva, los beneficios de una concepción como esta serían:

- Incrementar la eficiencia de los recursos humanos y medios materiales empleados en la realización de los procedimientos, facilitando una reducción del tiempo de ejecución de los mismos.
- Acceder inmediatamente a la información por un conjunto de personas a la vez y desde cualquier posición.
- Disponer de mayores posibilidades para el análisis e información en general. Se elimina trabajo manual de reparto, firma, registro y archivo de documentos.
- Facilitar la toma de decisiones en cualquiera de las fases de un procedimiento, ya que la información disponible será la adecuada para la persona solicitante.
- Mejorar sensiblemente los plazos de ejecución o respuesta a peticiones de terceros. En paralelo reducción o eliminación de los tiempos de espera para el ciudadano.
- Reducir la circulación física de documentos, y por tanto eliminar su pérdida.
- Facilitar la adecuación a los cambios procedimentales que puedan surgir de la modificación del entorno normativo.
- Racionalización y automatización los procesos de relación, permitiendo realizar tareas por excepción.

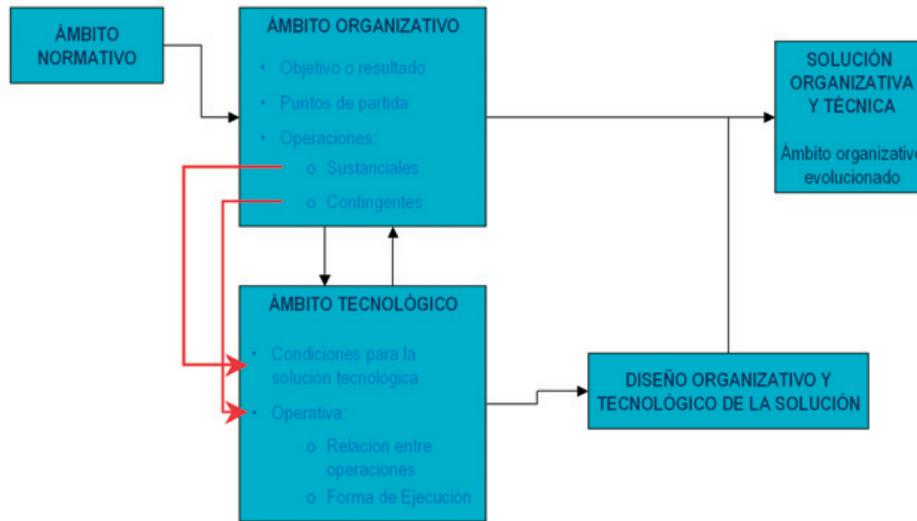
La adopción de un modelo como el indicado presenta una serie de características que le diferencian de un desarrollo informático clásico:

- Fuerte peso de las tareas de análisis organizativo.
- Solución basada en un conjunto de productos o plataformas que deben ser integradas.

Esto exige una forma de trabajo en cierta forma distinta de la habitual en proyectos de desarrollo informático. El llegar a una solución organizativa y técnica adecuada a los objetivos del sistema, a sus requerimientos y a sus condicionantes, implica considerar de forma especial en su desarrollo tres "ámbitos" distintos pero interrelacionados:

- Normativo. De especial importancia en el entorno de las Administraciones Públicas, ya que condiciona incluso la admisión de soluciones tecnológicamente posibles.
- Organizativo. Considera el modelo organizativo y de procesos ligado con el procedimiento completo que se está informatizando.
- Tecnológico. Dirigido a obtener la mejor aplicación del componente tecnológico a la solución organizativa diseñada para responder al "ámbito" normativo.

El siguiente gráfico ilustra esta concepción del proyecto y de su desarrollo



Cada uno de los aspectos citados condiciona la forma de realizar el proceso o tiene una influencia fuerte sobre el mismo.

En el “ámbito” organizativo, y partiendo de las bases expuestas; hay que plantear los escenarios organizativos que permitan resolver el problema. Esto implica la definición del modelo organizativo, procedimientos, documentos, archivos, asignación de tareas a puestos de trabajo, etc. Debe existir una interacción continua entre el “ámbito” organizativo y el tecnológico, como forma de plantear un modelo organizativo y de procesos que pueda ser soportada con la tecnología disponible y que de lugar a lo que aquí se ha denominado modelo organizativo evolucionado.

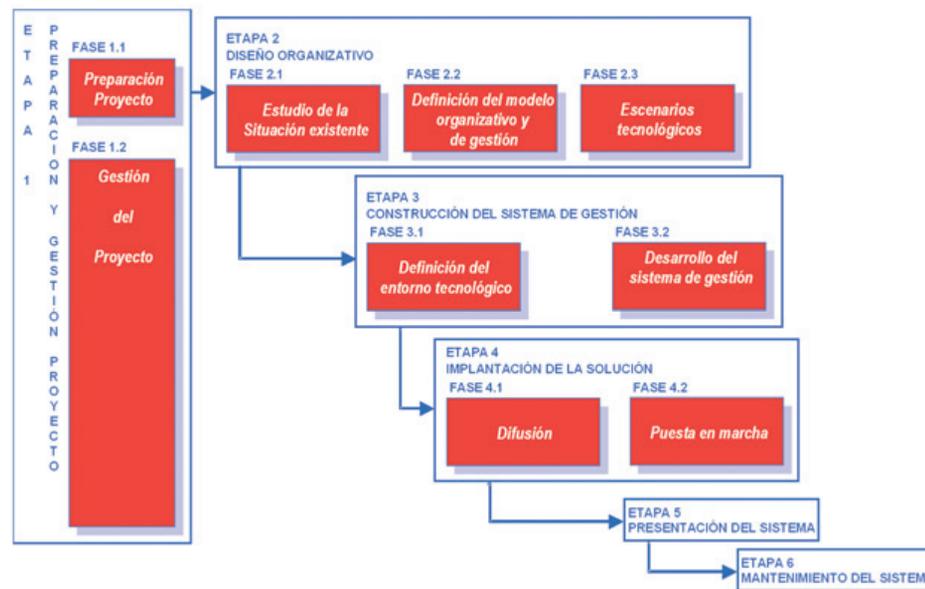
El “ámbito” tecnológico está compuesto por:

- El conjunto de productos, plataformas o aplicaciones precisos.
- La forma en que se relacionan e integran entre si.
- La parametrización precisa para poder soportar el modelo organizativo evolucionado.

El resultado de las acciones realizadas en los tres “ámbitos” y de las interacciones ente los mismos es disponer de un diseño organizativo y tecnológico de la solución y desarrollarlo.

La no consideración de alguno de los tres “ámbitos”, con el peso que presentan en cada caso, suele implicar que la solución a la que se llega no sea óptima o resulte incluso incorrecta.

Considerando los objetivos planteados y la visión general de un proyecto de este tipo expuesta anteriormente, hay que establecer la forma operativa de llevar a cabo el proyecto, definiendo las fases, etapas y actividades que deben componerlo. Un primer nivel de aproximación es el recogido en el gráfico siguiente.



ETAPA 1.- PREPARACION Y GESTION DEL PROYECTO

Los objetivos de esta etapa serían dos, por una parte definir todos los aspectos previos precisos para la realización del proyecto, y en segundo lugar llevar a cabo las funciones de seguimiento y control del proyecto de acuerdo con el plan de realización que se defina.

Fase 1.1.- Preparacion del proyecto

En esta primera fase se realizaría el lanzamiento del proyecto, estableciendo las bases de partida para el correcto desarrollo del mismo, fundamentalmente en lo referido a planificación de detalle y procedimientos a seguir.

Fase 1. 2.- Gestión del proyecto

En esta fase se realizarían las actividades iniciales de coordinación de los trabajos del proyecto, para posteriormente prolongarse durante todo el desarrollo del mismo.

Su objetivo principal es, por tanto, asegurar el cumplimiento de los planes y procedimientos establecidos en la fase anterior.

ETAPA 2.- DISEÑO ORGANIZATIVO

Esta etapa se dedicaría al estudio y redefinición de los procesos y tareas que es preciso realizar y de las cuestiones organizativas ligadas con ellos. Se trata de establecer todos los aspectos que definen el componente organizacional de la solución formando la base sobre la que luego se construirá el soporte tecnológico de la misma.

Fase 2.1.- Estudio de la situacion existente

El objetivo de esta fase sería obtener un conocimiento preciso de la situación actual, en lo referente a la normativa vigente o de próxima implantación, así como a los procesos y tareas

implicados y su entorno organizativo, que permita por tanto evaluar la situación existente y sobre ello basar las líneas directrices de actuación para el desarrollo del proyecto.

Fase 2.2.- Definición del modelo organizativo y de gestión

A partir de los resultados obtenidos en la etapa anterior, en esta fase se obtendría el nuevo Modelo Organizativo y de Gestión. Ello implica un eventual rediseño de los procedimientos y de los documentos y una adecuación de la organización de los trabajos.

Fase 2.3.- Escenarios tecnológicos

Esta tercera fase tendría por objeto definir los requerimientos cubiertos directamente por el conjunto de herramientas (productos o plataformas) destinadas a soportar tecnológicamente la solución organizativa diseñada. En consecuencia se debe realizar una especificación de los requerimientos tecnológicos en cuanto a productos, plataformas, arquitectura básica, comunicaciones, etc. que implica la concepción funcional.

ETAPA 3.- CONSTRUCCION DEL SISTEMA DE GESTION

Sobre lo definido en la etapa anterior se construiría el nuevo sistema, adquiriendo el software preciso, instalándolo, configurándolo y parametrizándolo y realizando simultáneamente los desarrollos informáticos “a la medida” que resultaran precisos.

Fase 3.1.- Definición del entorno tecnológico

El objetivo de esta fase sería identificar e instalar los productos software estándar en los que se basaría el sistema. Como consecuencia de esta fase se dispondrá del entorno tecnológico instalado y en funcionamiento, preparado para iniciar la construcción del sistema y posteriormente su implantación definitiva.

Fase 3.2.- Desarrollo del sistema de gestión

En esta fase se realizarían los trabajos necesarios para obtener el conjunto del sistema informatizado que de soporte a los procesos , tareas , al almacenamiento y consulta de la información generada por éste. Comprende, por tanto, la parametrización de los productos y plataformas, fundamentalmente gestor documental y gestor de procesos (workflow), y el desarrollo de las aplicaciones que den soporte a los requerimientos de negocio no cubiertos.

ETAPA 4.- IMPLANTACION DE LA SOLUCION

El objetivo de esta etapa sería dejar implantada la solución y transmitir a los diferentes usuarios los conocimientos precisos sobre el nuevo sistema de forma que puedan realizar la operación del mismo y emplearlo de la forma más útil para su gestión.

Fase 4.1.- Difusión

En esta fase se realizaría la formación inicial de todos los usuarios implicados en el sistema

desarrollado, con el fin de prepararles para la obtención del máximo rendimiento del mismo, tanto desde un punto de vista funcional o de gestión como operacional.

Fase 4.2.- Puesta en marcha

Una vez finalizada esta fase el sistema debe quedar implantado, en funcionamiento y totalmente operativo. Su realización supone instalar todo el software necesario en el entorno de producción, configurando el mismo, eventualmente cargar los datos históricos o de lanzamiento que resulten pertinentes y proceder a efectuar los ajustes que sean precisos.

ETAPA 5.- PRESENTACION DEL SISTEMA

Una vez implantada la solución resulta conveniente el hacer una presentación formal del sistema con la amplitud y alcance adecuados al objeto del mismo.

ETAPA 6.- MANTENIMIENTO DEL SISTEMA

Esta etapa se realizaría en paralelo con el funcionamiento normal del sistema y tiene por objeto garantizar que en todo momento responde a las necesidades de centro gestor. Esta etapa es fundamental para evitar que el sistema se degrade con el paso del tiempo. Implica, por tanto, los aspectos correctivos, evolutivos y perfectivos, considerando asimismo la posible incorporación de nuevas versiones de los productos y plataformas que componen la solución.

Una vez implementada la solución, la información estará disponible en cualquier momento y para cualquier persona autorizada.

Los beneficios que se derivan de esta implantación se pueden clasificar en las áreas de procedimiento, integración de la información y una atención más eficaz y eficiente al ciudadano, por lo que un planteamiento como el expuesto con anterioridad será capaz de optimizar los procesos de relación existentes y la información disponible, lo que conllevará una mayor calidad de servicio interna y externa y una mayor eficiencia en la relación con el ciudadano.

