

# GESTIÓN POR PROCESOS. POR EJEMPLO, EN LOS ARSENALES

Cristóbal ESPÍNEIRA FERNÁNDEZ



## Un criterio de organización que usa un criterio funcional



UPONGAMOS una orquesta sinfónica compuesta con lo habitual para hacer lo que suele hacer ante un público expectante. Profesores y director de orquesta afamados; instrumentos de viento, cuerda y percusión, a punto; partituras sobre los atriles. Comienza el concierto. No suena bien, ¿qué pasa? Dicen que los profesores de viento cuestionan a los de cuerda y éstos a los demás, y los demás a los otros. Cada grupo ha escogido sus partituras sin decírselo a los otros. Si uno escucha sólo al viento, es excelente; sólo a la percusión, magnífico; cuerda y nada más, extraordinario. Pero el director no es capaz de dirigir la orquesta. Un fracaso de notables. El conjunto, ¡ah! el conjunto, eso es otra cosa.

Igualmente, en cualquier organización, para que «suene bien», todas las funciones deben actuar coordinadamente y con un objetivo común. Centraré esta cuestión de «armonía» en un arsenal, como ejemplo. Para ello delimitaré el marco en el que debe desarrollar su actividad. Después haré algunas consideraciones generales sobre gestión, para acabar describiendo el proceso «nuclear» del arsenal, al que deben apoyar todas las demás actividades que se realicen por cada una de las áreas funcionales (jefaturas), y cuyo objetivo común es atender las peticiones de la Fuerza.

## Marco para la actividad

La actividad del arsenal se enmarca dentro del sostenimiento de armamento y material (1) y, con independencia de que la industria realice ciertas activi-

---

(1) Instrucción 5/2008, del SEDEF (secretario de Estado de Defensa), por la que se regula el sostenimiento del armamento y material.

dades de mantenimiento, las Fuerzas Armadas deben controlar la capacidad de ejecución de dichas actividades.

Puede pensarse, pues, que aún les queda vida a los arsenales y que éstos disponen de una capacidad considerable que no siempre puede ser utilizada de forma eficiente por lo escueto de las plantillas y su imposible reemplazo y la complejidad inherente a su adaptación a nuevas tecnologías. La instrucción del SEDEF menciona dos vías para no desperdiciar esa capacidad:

- La creación de centros de excelencia, potenciando las actividades que se realizan de forma eficiente y concentrando en ellos toda la carga de trabajo de los ejércitos asociada a ese tipo de actividad.
- El uso compartido de la infraestructura con la industria mediante modelos de cooperación.

Se trata de conseguir economías de escala y sinergias mediante la integración de procedimientos, la centralización de directrices, la armonización del sostenimiento de los ejércitos y sus escenarios, y la unificación y racionalización de criterios de contratación.

### **Un nuevo tipo de contrato. Una oportunidad de mejora**

En la nueva Ley de Contratos Públicos aparece el de «colaboración del sector público y sector privado», que permitiría sacar provecho de nuestras instalaciones y medios (2). Tiene carácter excepcional y su finalidad es «la encomienda por la Administración a un socio privado de la realización de una actuación global, dirigida al cumplimiento de objetivos de servicio público» (3).

Este contrato abarcaría el sostenimiento, el adiestramiento de las Fuerzas Armadas en este área y la adaptación flexible a nuevas tecnologías, al colaborar más estrechamente con la industria que la desarrolla y la implanta; y, además, mediante la utilización conjunta por ambos sectores de la infraestructura, reduciría o impediría la depreciación de instalaciones, enriquecería el tejido industrial español y agrandaría el «conocimiento», que es ahora la ventaja competitiva más importante en el mundo globalizado.

Alguien puede comparar este tipo de contrato con el de Navantia, pero este último no está sujeto a la Ley de Contratos y no necesita competir, por lo que

---

(2) La decisión estaría en niveles superiores (dirección centralizada), pero la ejecución podría empezar a hacerse (descentralizadamente) en uno o varios centros logísticos, como prueba.

(3) VV. AA.: *Memento práctico contratos públicos 2008-2009*. Ediciones Lefebvre, p. 909.

no será más económico; además, gran parte del control de la ejecución es ajena a la Armada.

La elección de Navantia tiene variables incontrolables, netamente políticas, que marcarán el criterio, y su mayor coste (4) obligaría a retrasar e incluso abandonar ciertos objetivos, coste de oportunidad en términos de las alternativas perdidas o retrasadas. Este coste podría utilizarse en la negociación de alto nivel del planeamiento militar y conseguir (o no perder) la aportación de recursos suficientes (en un presupuesto dotado muy por debajo del objetivo del 2 por 100 del PIB) para conseguir el Objetivo de Capacidades Militares.

Hay otros convenios y otras encomiendas de gestión, que con ciertas variaciones también están «excusados» de la competencia y a los que pueden aplicarse en parte estas consideraciones.

### **La organización y la estructura funcional de Defensa. Especialización**

La estrategia de una organización tiene una influencia determinante en su estructura (5), y Defensa ha escogido el criterio funcional, en donde la eficiencia (gracias a la especialización) es una gran ventaja. Pero también tiene desventajas (6): la primera es que no se puede valorar la contribución individual (de cada una de las funciones) al éxito de la gestión; en segundo lugar, los directivos funcionales están subordinados a otros, y éstos a otros en la misma función, lo que hará que los conflictos que surjan sólo los podrá resolver la Dirección General (7), aunque se hayan originado en niveles de decisión muy bajos. Esto origina frustración y pérdida de tiempo. La tercera desventaja es que tiende a crear «compartimentos estancos» para cada función. El criterio funcional es un polarizador de la visión del conjunto de la organización: sólo permite la visión vertical y muy poco o nada de la visión horizontal.

La gestión por procesos resuelve casi por completo este problema de ceguera, pues cruza el peligroso tránsito horizontal, el de un área funcional a otra y, como una lanzadera en un telar, hace consistente la organización funcional con los procesos.

---

(4) Coste a corto plazo; sin embargo, a largo plazo es difícil la valoración de los activos intangibles, como sería el conocimiento de Navantia, esto es, «no perder la habilidad para hacer barcos de guerra».

(5) D. CHANDLER, Alfred Jr.: *Estrategia y Estructura* (Cambridge, MA. MIT Press, 1962).

(6) N. ANTHONY, Robert (catedrático de Control de Gestión. Harvard Business School).

(7) CAYETANO GARRIDO, Luis: *El modelo de Organización de la Armada*. REVISTA GENERAL DE MARINA (junio 2006). En él se cita este problema de definición de relaciones orgánicas y funcionales. «Debe emplearse con sumo rigor y cuidado», quizás detallando no sólo en qué materias, sino en qué aspectos y en qué circunstancias opera.

El mayor reto que tiene por delante nuestra organización, en lo que a gestión se refiere, es sin duda alguna impedir las estanqueidades funcionales, que vienen a ser termitas para los fundamentos de una organización.

## Gestión y administración

Hay diferencia entre ambas. La gestión consiste en tomar decisiones adecuadas y resolver los problemas adoptando soluciones apropiadas. La administración consiste en la aplicación coherente de las normas, reglamentos y procedimientos para que la organización funcione correctamente. La diferencia fundamental es el riesgo. La administración no tiene, pues las normas son las orejeras, pero el gestor sí asume riesgos cuando toma decisiones con autonomía. Un buen gestor necesita un sistema de control de gestión que impida fracasos; por ejemplo, como el de la orquesta citada, salvo que se busque la perplejidad del público. El control de gestión es un proceso ordenado, pero no mecánico, ni repetitivo, e influye en todos los directivos para implantar la formulación estratégica aprobada por la alta dirección. Si esta preocupación por implantar esa estrategia no existe, la gestión será sin duda ineficaz, salvo mejor parecer del azar.

Una organización puede sobrevivir gestionando ineficazmente (hay muchos ejemplos de ello), lo que sólo sirve para perpetuar los errores, algo muy contagioso, porque la irresponsabilidad reparte pereza en las organizaciones.

Las causas de los errores tienen origen diverso; la clave está en identificar las que son originarias, de la misma forma que bajar la fiebre no cura la enfermedad si no se ataca su origen.

## ¿Especialización y despreocupación?

En 1991, el almirante Ángel Liberal Lucini decía en un artículo (8) que desde un punto de vista profesional puede resultar poco atractivo, para oficiales que no son de Intendencia, ocuparse de los presupuestos, pero hay que hacerlo y no descansar en los conocimientos de otros. Cualquier especialización, si está hecha de conocimientos impenetrables, es una muralla para el resto de la organización.

Cuesta imaginar a un mando superior tomando decisiones sobre capacidades y presupuestos sin conocer las tecnologías y procedimientos utilizados en su organización. Igualmente, es inconcebible que un supervisor pueda decidir

---

(8) «Los presupuestos de Defensa». *ABC*, 28 de octubre de 1991.

sobre la asignación de trabajos a sus subordinados sin prever las consecuencias de ello sobre la organización y los destinatarios de sus servicios.

Cada nivel de gestión necesita una combinación de habilidades directivas, ya sean conceptuales, interpersonales o técnicas. En un mando directivo las habilidades conceptuales e interpersonales tienen gran peso, no así las técnicas, en las que no necesita ser un «experto», pero debe tener cierto conocimiento de ellas. En el supervisor, o mando de línea, las habilidades técnicas son más importantes, pero también debe tener habilidades interpersonales e incluso, aunque en menor medida, habilidades conceptuales.

### **El arsenal gestiona peticiones. Dos premisas, tres criterios**

Aceptado el criterio funcional y la necesidad de la gestión por procesos, por su culpa o sin ella, un arsenal, básicamente, gestiona peticiones: las planifica, las recibe, las procesa, las atiende y debiera vigilar su envejecimiento hasta que muere el último vicio oculto, y debe hacerlo añadiendo valor (9).

¿Qué es lo que añade valor? Todo aquello que incrementa, mantenga o ayude a ello, las capacidades militares planeadas. Es una premisa de cajón: la prioridad indiscutible ha de ser la de ayudar a cumplir el Objetivo de Capacidades Militares (OCM).

¿Con qué punto de vista? Aceptemos la otra premisa: toda la gestión del arsenal debe estar orientada a la Fuerza, viendo las cosas como ésta las ve.

Para gestionar las peticiones hay tres criterios de decisión; dos van a la par: el de la eficacia a la hora de cumplir objetivos y el de la eficiencia en el uso de recursos; el tercero es el del coste de oportunidad, que mide la alternativa escogida en términos de lo que se pierde o se retrasa. Si no hace falta usar este criterio tendremos un indicador terrible de gestión, pues sólo hay dos posibles razones: o nos sobra el dinero (lo veo imposible), o desconocemos absolutamente lo que necesitamos.

### **El Ciclo de Gestión de Peticiones nos enseña sus lecciones (10)**

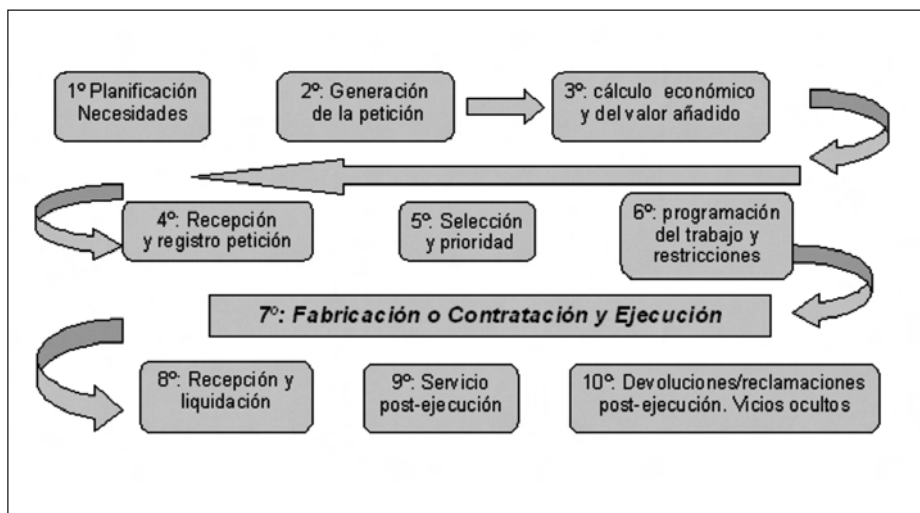
El proceso «nuclear» del arsenal es la gestión de peticiones, que sigue en general un ciclo cerrado de diez pasos (ver gráfico).

Este ciclo es un sistema, ya que todas las partes interactúan con las demás. Seguirlo ordenadamente nos proporciona un aprendizaje muy útil.

---

(9) Cadena de valor de Porter

(10) Del artículo «Adjúntese a un pedido (*staple yourself to an order*)», de los autores del modelo; © 1992 President and Fellows of Harvard College.



La primera lección: lagunas horizontales; cuidado con el cruce de límites funcionales; la petición corre el riesgo de caer en medio de dos mesas y acabar paseando huérfana por el circuito.

Segunda lección: lagunas verticales dentro de un mismo departamento; la jefatura pierde detalles concretos, mientras que niveles más bajos ven sólo los detalles y no la visión de conjunto.

La tercera lección: selección. ¿Sabemos cuáles son las que más importancia tienen?, y ¿quién las selecciona y les asigna prioridad? Unas peticiones requerirán un estudio minucioso, mientras que otras podrán resolverse con directrices que ahorren el tiempo necesario para estudiar las más críticas.

La cuarta lección lleva consigo el cálculo del valor económico de la petición, pero también su valor añadido (11). Como ya dije, lo que va directamente a la Fuerza añade valor inmediato. Las peticiones de adorno no suelen tener valor y las peticiones que corrigen errores, sean del sistema o circunstanciales, no añaden valor alguno. De hecho, si es necesario mover una cosa, por ejemplo, no hace falta mancharla, y si eso sucede, limpiar la mancha no añade valor alguno; la cosa sigue ahí (por defectos de organización, por fallos en información, etc.). Finalmente hay que limpiar la mancha y corregir los errores detectados; hecho esto, la cosa sigue ahí y sólo en el momento en que empiece a moverse se irá añadiendo valor, no antes.

(11) Cadena de valor de Porter.

## **El Ciclo de Gestión de Peticiones hace aflorar los problemas, primer paso para corregirlos**

Empieza el ciclo (12) (CGP en lo sucesivo) con la planificación de las necesidades que aguardan tímidamente frente a las capacidades del arsenal, que las ven como proveedoras de disgustos. Serán los primeros desencuentros, pero una buena planificación es responsable aventajada del éxito.

La generación de una petición que implique varias jefaturas será un fracaso si no hay coordinación. La comunicación entre jefaturas suele estar aderezada con algún conflicto particular y fuera del sistema.

¿Y dónde se registra la petición?; ¿por separado según jefaturas o en un único registro?; ¿y si son diferentes registros, se enlazan completamente sus informaciones o éstas son babélicas y crípticas?

La selección y asignación de prioridad necesitan información: ¿está la petición sesgada, voluntaria o involuntariamente? No debe descentralizarse este paso, y sí recabar opinión de la Fuerza (13) para contrastar lo pedido con lo que se proveerá y con las expectativas del peticionario.

La programación del trabajo y sus restricciones deberían ser casi automáticas; sin embargo, cada uno de los departamentos funcionales va a querer mantener «su» programación y «sus» restricciones sin atender a las de los demás, apuntando las discrepancias para lanzarlas contra quien convenga «cuando la jugada lo aconseje» (como decía algún cazador). Pero las culpas no gestionan.

La fabricación (entrega si se dispone de existencias) o contratación (centralizada o no) y su ejecución son pasos en los que están implicados todos, incluido el peticionario, y el ser mal gestionadas hará que al final se quede la petición en el suelo, con todos discutiendo de quién es la responsabilidad de recogerla y a quién le correspondía entregarla. Los balones fuera gestionan tanto como las culpas.

El peticionario finalmente dirá que se le ha provisto de la necesidad buscando la óptima relación entre lo que esperaba y lo obtenido, y el técnico o responsable del contrato, que se ha hecho como se contrató, y si todo es correcto, se pagará. El idioma debe ser el mismo: la Fuerza lo necesita.

No acaba todo aquí. Una petición atendida tiene un resultado, se supone que satisfactorio, justo al finalizar, pero al cabo de cierto tiempo las averías

---

(12) Los autores del modelo son B. P. Shapiro; Kasturi Rangan; John J. Sviokla (profesores del Harvard Business School).

(13) A veces, inconscientemente o por deficiencias, se aplanan las estructuras tanto que la decisión baja a niveles poco deseables, teniendo como juez de selección y prioridades a miembros de la organización cuyos conocimientos y preparación no son todo lo abundantes que debieran.

pueden aparecer cuando no debieran. Una petición bien atendida debe asegurar la inexistencia de fallos durante el tiempo establecido en los estándares de calidad (14), y ello exige un servicio «post-venta» serio y vigilado.

Por último está el paso del «salmón», porque es aguas arriba. Lo habitual es que todo funcione según lo previsto, pero los imprevistos ocurren y han de gestionarse como algo normal, aunque estén diferidos en el tiempo más allá del ejercicio presupuestario en que se sufragó la contratación, como los vicios ocultos. Estos trámites mal resueltos crean confusiones logísticas y una enorme insatisfacción en quien necesitaba la atención. Las garantías deben controlarse, planificar su exigencia y reclamarse.

Por otro lado, las peticiones «urgentes por imprevistos» suelen fluir sin control, saltándose pasos, por lo que *a posteriori* deben pasar formalmente por el ciclo para ver si todo lo hecho se hizo como debía y qué grado de control se mantuvo. El procedimiento de «coladera urgente» debe estar en las directrices de gestión.

## La información necesaria y soluciones

En la organización de un arsenal son esenciales dos cosas:

- Una sección que ayude a tomar decisiones adecuadas con una visión sistémica, mediante la información necesaria, en todos los aspectos, ya sean de capacidades, restricciones y previsiones; contables y económicos; de coordinación y control; reglamentario; de imagen al exterior; de control de ejecución de los contratos; de control de calidad, etcétera.
- Participación ágil y colaboración directa entre todos los que «necesitan participar» (15) en todo el CGP. Se haría de forma aleatoria, no secuencial, en los intervalos entre hitos. Para ello debería implantarse un sistema BPM (*Business Process Management*) (16), que facilitaría los trámites administrativos repetitivos y permitiría agilidad en la ejecución de todos los procesos afectados, antes de que las decisiones sean firmes (antes de los hitos).

---

(14) Tiempo entre fallos, por ejemplo.

(15) Instrucción 304/2001 del AJEMA fundamentos de la organización de la Armada.

(16) En la Armada americana, en 2004, empezaron a usar soluciones BPM para agilizar tareas administrativas en la flota de submarinos y sus operaciones de apoyo desde tierra.



La información de todo ello debería caber en un solo folio (17) (aunque una buena herramienta informática permitiría bajar al detalle si ello interesase) con los conceptos y en la forma que, subjetivamente, más le interesen al almirante, ya que la gestión está muy influida por el estilo de liderazgo.

Ninguna petición debe quedar «embalsamada» por inhibidor alguno (18), esté «acolchada» o no, y haya o no recursos en el momento de su nacimiento, pues, salvo prueba en contra, son realmente necesarias. Si esto sucediese, la información estaría degradada.

### Mapa del Ciclo de Gestión de Peticiones

Debe trazarse completo (19), con todas las lagunas horizontales y verticales, señalando todos los problemas y posibles correcciones. También las oportunidades. Este mapa, como resultado inmediato, hará que el ciclo se vea como algo tangible y que los desacuerdos sobre problemas se enfoquen sobre los hechos y no sobre opiniones de cómo funciona el ciclo. No se trata de lanzarse a los conflictos internos, sino de pasar antes por este mapa, ubicar el problema y sistematizar su resolución guardando todo esto en la memoria, que es el «conocimiento» de nuestra organización.

La duración del ciclo puede parecer larga, pero sólo la primera vez; las siguientes serán repeticiones, y la experiencia (aprendizaje) reducirá la brecha entre el resultado real obtenido y el potencial teórico del proceso.

### Conclusión sobre el Ciclo de Gestión de Peticiones (CGP)

El criterio de estructura funcional aplicado a una organización tiene sus ventajas, pero impide la visión horizontal de la misma, por lo que la gestión por procesos, que ayuda a atravesar áreas funcionales horizontalmente en pro de la buena gestión, es imprescindible.

En un arsenal, el CGP es el «proceso nuclear» y el vehículo para una visión global; además, consigue un «buen ambiente» integrador, incluso aunque las jefaturas no compartan las mismas prioridades, valoraciones ni criterios de selección.

---

(17) Sería como un cuadro de mando integral o, en inglés, *Balanced Score Card*.

(18) Esto es muy importante, si así no fuera, quien tiene la asignación es el que decide y no siempre es el administrador del recurso.

(19) Los autores del modelo visitaron empresas en donde el mapa del CGP llegaba a murales llenos de pegatinas de 60 metros de largo, así que el trabajo por hacer no es poco.

El arsenal es el ejemplo escogido, pero es aplicable a toda la organización de la Armada una vez diseñados los procesos pertinentes, diseño que requiere reflexión, estudio y tiempo.

Por último, es necesario obtener el convencimiento, o por lo menos la aquiescencia, de que el centro sobre el que debe trabajar todo lo demás es la Fuerza y conseguir ver los resultados de nuestra gestión con su punto de vista. Para ello es muy importante asumir una actitud honesta de no señalar a los otros como responsables ni de buscar pretextos cuando los objetivos no se cumplan.

