

Carlos Arcos Cabrera

Rector del Instituto de Altos Estudios Nacionales - IAEN

Arturo Villavicencio Vivar

Vicerrector del Instituto de Altos Estudios Nacionales - IAEN

Fernando López Parra

Decano General Académico

Carlos Marchán Romero

Decano General de Investigación

Guadalupe Soasti Toscano

Decana Centro de Educación Continua

Gobierno por Resultados

4

Modelo de Organización y Gestión por Procesos en la Administración Pública

**Colección
Nuevo Estado**



Primera Edición, 2011

650
M3155m

Marchán, Carlos, Oviedo, Marco.

Modelo de Organización y Gestión por Procesos en la Administración Pública del Ecuador / Carlos Marchán, Marco Oviedo I^a. Ed. —Quito: Editorial IAEN, 2011.

58 p.; 21 x 29,7 cm.; (Colección Nuevo Estado: Gestión por Resultados, No. 4)

ISBN: 978-9942-07-098-2

1. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 2. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA
3. GESTIÓN POR PROCESOS 4. ECUADOR I. Título

© De esta edición: IAEN

Instituto de Altos Estudios Nacionales
Av. Amazonas N37-271 y Villalengua esq.
Telf: (593) 02 2464201 / 02 2260008
www.iaen.edu.ec

Equipo Académico

Autores

Carlos Marchán
Marco Oviedo

Edición pedagógica y revisión de estilo

Dalia María Noboa C.

Equipo Editorial

Coordinación editorial

Paquita Troya Fernández
(593) 02 2260011. Extensión 208
Correo electrónico: paquita.troya@iaen.edu.ec

Coordinador gráfico y de impresos

David Rivera Vargas

Diseño gráfico y diagramación

David Rivera Vargas

Diseño de colección y portada

Allen Vallejo Carrión

ISBN: 978-9942-07-098-2

Impresión:

Imprenta Mariscal
Quito - Ecuador, 2011

Prohibida la reproducción parcial o total sin autorización expresa del IAEN.

Debido a la naturaleza de Internet, las direcciones y/o los contenidos de los sitios web a los que se hace referencia en este texto pueden ser modificados o suprimidos.



Si vas a usar este libro, sé ético y cita la fuente. Trabajamos para ti

Presentación

El modelo *Organización y Gestión por Procesos* es una herramienta poderosa para imprimir eficiencia y eficacia a la *Gestión pública por Resultados*, en razón de que la *estructura por procesos* se caracteriza por ser una *dirección plana* orientada a generar los *productos finales primarios* ajustados a las necesidades y expectativas de los/as ciudadanos/as, que constituyen los *usuarios externos* de los *servicios públicos de las instituciones del Estado*.

El *antecedente histórico y técnico* a la *Gestión por procesos* es el modelo de *Organización funcional* que representa una *estructura de administración vertical y jerárquica enfocada a una lógica de servicio interno*, y donde las *funciones* de las áreas, secciones y unidades no reflejan sus resultados esperados que constituyen los *productos finales* ni tampoco los *beneficiarios* de tales funciones o responsabilidades. Se trata de una *gestión sin dirección estratégica* en la que se asume a los/as ciudadanos/as como *simples administrados* y no *usuarios externos (demandantes)* de los *servicios públicos*.

Sin duda alguna, el valor agregado de la *Administración Pública* radica en *atender la demanda de los/as ciudadanos/as*, razón por lo cual deben establecerse los *canales de comunicación y de información adecuados* a fin de que los *servicios públicos* respondan a los *requerimientos de los usuarios externos de las instituciones públicas*.

Los *usuarios externos* de los *servicios públicos* *no existen ni se vuelven transparentes* a los *funcionarios del Estado* si no se dispone de un estilo de *Gestión pública por resultados*. La *Administración Pública* enfocada a resultados comporta que los *servidores del Estado interioricen* que no trabajan para agradar al jefe sino para generar bienes y servicios públicos de *calidad*, esto es, ajustados a las exigencias de los/as ciudadanos/as. Pero este *cambio de cultura organizacional en la Administración Pública* pasa por otorgar poder de *demanda al ciudadano* al conferirle *capacidad para apreciar e incidir en la determinación del mérito de los funcionarios públicos*, en el sentido de que sus evaluaciones del desempeño se vean afectadas por la calificación del ciudadano sobre la calidad de la *gestión pública por resultados medida a través de su percepción de los servicios públicos que demanda*. El actuar de la manera indicada crearía el incentivo adecuado para conducir a las instituciones públicas a constituir un canal propicio de comunicación con los/as ciudadanos/as usuarios externos de sus servicios públicos a fin de interesarse en sus necesidades y expectativas de demandas, toda vez que sus apreciaciones repercuten en la calificación del mérito de los servidores públicos; pero, también, la necesidad de elaborar *productos finales* que reciban un *reconocimiento positivo por parte de los/as ciudadanos/as* sería la *motivación* que impulsaría a diseñar y aplicar un modelo de *Organización y Gestión por Procesos* que asegure y soporte una *Gestión pública por resultados confiable*.

El presente texto contiene la metodología para el diseño de una estructura de Organización y Gestión por Procesos en la Administración Pública. El desarrollo de la metodología por procesos permite comprender que representa una herramienta indispensable para cimentar una gestión pública proyectada a resultados esperados, que son los productos finales que se canalizan a los/as ciudadanos/as. Este hecho evidencia un cambio radical en la visión del Estado y, concretamente, de la Administración Pública: asumir el papel de socio estratégico de las empresas y de los/as ciudadanos/as al proporcionar bienes y servicios públicos de calidad que promuevan su desarrollo y competitividad.

MSc. Carlos Arcos Cabrera
Rector Instituto Altos Estudios Nacionales

Índice

Introducción	09
---------------------------	----

Capítulo I

Breve historia sobre el origen y desarrollo del modelo de organización y gestión por procesos	11
--	----

1.1 Los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial y las consecuencias de un desarrollo económico de los países basado en la expansión del comercio exterior	11
1.2 La globalización o la profundización de la apertura de las economías nacionales al comercio mundial y la optimización de la estructura de gestión de las organizaciones	14
1.3 La necesidad de la administración pública de focalizar su gestión a resultados y a satisfacer las demandas de los usuarios de sus servicios para actuar como agente de desarrollo	15
1.4 Modelo de organización y gestión por procesos: ¿Moda o instrumento para apuntalar la competitividad y ventaja comparativa de las organizaciones?	17

Capítulo II

La metodología de organización y gestión por procesos orientada a la administración pública	19
--	----

2.1 La administración pública enfocada a la satisfacción de las expectativas de las demandas de los ciudadanos o usuarios externos de sus servicios	19
2.2 Determinación del portafolio de productos finales primarios encaminados a cumplir con la misión institucional y la demanda de los usuarios externos	23
2.3 La definición de los procesos agregadores de valor de las instituciones públicas	25
2.4 La construcción de la cadena de valor y mapa de procesos de la administración pública	31

Capítulo III

El marco institucional del modelo de organización y gestión por procesos en la administración pública del Ecuador	35
--	----

3.1 De la administración funcional a la gestión pública basada en procesos	37
3.2 El marco legal de la gestión por procesos en relación	38
3.2.1 Con la estructura organizacional por procesos	38

3.2.2 Con la planificación estratégica	40
3.2.3 Con la estructura de puestos y las remuneraciones	42
3.2.4 Con el sistema de evaluación de la gestión pública	42

Capítulo IV

Análisis y mejoramiento de la organización	44
4.1 Metodología para la ubicación de los cambios	44
4.2 El equipo de trabajo	47
4.3 Las herramientas de mejora de procesos	48

Capítulo IV

Lecciones finales a manera de conclusiones	53
Bibliografía	55

Introducción

El presente texto procura destacar la importancia de la gestión por procesos en las instituciones públicas como respuesta a la demanda, creciente y variada, de las necesidades y expectativas ciudadanas más aún cuando, en la era actual, fenómenos como la globalización, obligan a que el Estado enmarque su acción en una estrategia de competitividad que lleve a cumplir con el objetivo enmarcado en la Constitución de «Incentivar la producción nacional, la productividad y competitividad sistémicas, la acumulación del conocimiento científico y tecnológico, la inserción estratégica en la economía mundial y las actividades productivas complementarias en la integración regional» (numeral 2 del Art. 284). Dicho objetivo tiene plena vinculación con la responsabilidad que tiene la administración pública, de brindar un servicio de calidad a la comunidad.

Con el propósito arriba señalado, se ensaya, en el Capítulo I, una breve revisión de los antecedentes históricos y metodológicos que determinan la adopción de un modelo por procesos de las organizaciones, frente al modelo funcional establecido a partir de la Revolución Industrial y que subsiste aún en la gestión pública.

En el Capítulo II, se delinea la metodología para la construcción de una organización por procesos, enfatizando la necesidad de identificar los bienes o servicios primarios que satisfacen los requerimientos de la comunidad, como base para diseñar la cadena de valor institucional, así como, para determinar la ubicación de los procesos internos en el mapa institucional.

El Capítulo III, comprende una visión general de las acciones que se han llevado a efecto en la administración pública para adoptar el modelo de gestión por procesos así como los instrumentos metodológicos de los cuales se han servido para dicho efecto.

En el Capítulo IV, se presentan los pasos metodológicos para el mejoramiento de los procesos institucionales junto con una reseña de las principales herramientas recomendadas, por estudiosos de la materia, para la realización de proyectos que tienden a elevar la calidad de los servicios a los clientes o usuarios.

Por último, el Capítulo V, presenta, a manera de conclusiones, reflexiones finales sobre la necesidad de adoptar, en la administración pública, un modelo de gestión por procesos como base para un mejoramiento continuo y sostenido del servicio a la ciudadanía así como para mejorar la competitividad del país.

Capítulo I

Breve historia sobre el origen y desarrollo del modelo de organización y gestión por procesos

1.1 Los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial y las consecuencias de un desarrollo económico de los países basado en la expansión del comercio exterior

Antes de la Primera Guerra Mundial la economía occidental, impulsada por Europa, alcanzó un gran progreso sobre la base del crecimiento industrial sustentado en la *división (especialización) del trabajo y en un modelo de desarrollo en función del crecimiento exportador*. La producción industrial del siglo XIX y de comienzos del siglo XX continuaba floreciendo bajo los mismos parámetros de la Revolución Industrial del siglo XVIII, que hizo de la *especialización del trabajo, la clave para racionalizar y maximizar la oferta de bienes y servicios*.

En efecto, el principio de la división de trabajo enunciado por el economista inglés Adam Smith en su libro *La Riqueza de las Naciones* (1776) por el cual obtenían ventajas las empresas y los países, fue captado por la teoría de la administración. Frederick Taylor, en su libro *The Principles of Scientific Management (Los Principios de la Administración Científica, 1911)*. Establece, por un lado, que los obreros «no están para pensar» sino que su responsabilidad es la circunscribirse a realizar las tareas de manera estandarizada y repetitiva, con lo cual se marca una división de responsabilidades entre los directivos que son los llamados a pensar y planificar y los trabajadores simplemente que son los ejecutores; y, por otro lado, impulsa un división departamental por funciones encaminadas a generar productos intermedios que se ensamblan para generar el producto final destinado a los consumidores. La fábrica Ford aplicó el modelo Taylor para la producción de automóviles.

El francés Henry Fayol en su obra *Administration Industrielle et Générale – Prévoyance, organisation, commandement, coordination, contrôle (Administración Industrial y General. Previsión. Organización. Dirección. Coordinación. Control. 1916)* aplica, también, el principio de la división de trabajo de manera más amplia y extensiva a la administración industrial que Taylor. Mientras éste último enfocó su modelo al quehacer productivo de una fábrica, Fayol circunscribió su análisis a la estructura de la administración que considera es una ciencia de conocimiento y aplicación por parte de todos los gerentes en general. La administración es el dominio del conjunto de actividades que fuerza dividir a las empresas en cinco funciones básicas: producción, ventas, finanzas, personal y seguridad con autonomía propia¹. Por último, el alemán y sociólogo Max Weber aplica el principio de la división de trabajo a las organizaciones del sector público; el modelo de funcionamiento y de gestión pública que desarrolla lo llamó burocracia (que no tenía ningún sentido peyorativo) y lo sustentó en seis

¹ Stephen Robbins y David DeCenzo, *Fundamentos de Administración. Conceptos Esenciales y Aplicaciones*, México Pearson Educación, sexta edición, 2008, pag. 26

principios que, en conjunto, reflejan que se trata de una estructura organizacional jerárquica y vertical con departamentos y personal divididos por la especialización de sus funciones².

Aupadas en dicho *principio de la división del trabajo*, las empresas, a medida que iban creciendo, dividían su organización y estructura productiva en departamentos y personal especializados por funciones. A su vez, el impulso de la *economía mundial basado en la división internacional del trabajo y en la expansión del comercio exterior* provocó el fortalecimiento de la *interdependencia económica entre los países y de las redes del comercio internacional*³.

1. La Primera Guerra Mundial ocasionó *la ruptura de los lazos políticos y económicos entre los países y, como consecuencia de aquello el repliegue de las economías nacionales hacia el mercado interno que alentó el aumento de barreras al comercio exterior*, lo cual se tradujo en la *contracción de la economía internacional*. Las empresas con economías *prácticamente cerradas* (sin comercio exterior), adquieren en los hechos *condiciones de monopolio y, sin el aguijón de la competencia*, terminan por imponer el *precio y la calidad de sus bienes y servicios a los consumidores*. Como recalca el economista inglés John Maynard Keynes, «el progreso económico del hombre [...] acabó en agosto de 1914 [...] los monopolios, las restricciones y los privilegios habían de ser el papel de serpiente de este paraíso (Las itálicas son de los autores)»⁴.
2. La inestabilidad económica y política que se agudiza con la *Depresión de los años 30 y con la Segunda Guerra Mundial* refuerzan la tendencia a aislarse de los circuitos del comercio internacional, debido a lo cual las empresas quedan atrapadas en el mercado interno y las barreras al comercio, los privilegios cambiarios y fiscales configuran un *marco institucional* (reglas de juego –normas y políticas–) que incentiva el surgimiento de una *estructura productiva que supedita los consumidores a las decisiones de las empresas*, en tanto que el mercado deja de actuar como guía de las decisiones de los agentes económicos.
3. En los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial los principales países, entre los que cabe mencionar Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos, *reconocieron su interdependencia económica y la importancia de estabilizar los tipos de cambio para fomentar el comercio internacional*, así como también la *necesidad de crecer en función del desarrollo de las exportaciones para reconstruir el aparato productivo de sus respectivos países*.

El *Acuerdo de Bretton Woods* celebrado en Estados Unidos en 1944, crea el *Fondo Monetario Internacional* que tenía, entre otras responsabilidades, introducir y supervisar la adopción de un *sistema de tipo de cambios de cambios fijos* entre los países suscriptores del referido Convenio⁵.

² Gareth R Jones, *Teroría Organizacional. Diseño y cambio en las organizaciones*, México, Pearson Educación, quinta edición, 2007, págs. 130-131

³ Véase capítulo 2, La extensión de la prosperidad económica, en Jeffrey Sachs, *El Fin de la Pobreza*, Editorial Debate, Barcelona, 2006, págs. 81-82.

⁴ John Maynard Keynes, *Las Consecuencias Económicas de la Paz*, Editorial Crítica, Barcelona, 2002, pag. 64.

⁵ Joseph Stiglitz, *Economía*, Editorial Ariel, Barcelona, 1994, pag. 1026

El abrir sus economías al mercado mundial, restablecer el mercado y la competencia para guiar las decisiones de los agentes económicos y tener que enmarcarse en un contexto de economía internacional sustentado en un sistema de tipos de cambios fijos, condujo a los países y a las empresas a la necesidad forzada de mejorar y estabilizar sus métodos y técnicas de organización y producción de bienes y servicios para enfrentar los retos del comercio mundial. La estrategia de desarrollo y crecimiento exportador dejó de ser la utilización de frecuentes devaluaciones de la moneda nacional con miras a abaratar y tornar más competitivos sus productos de exportación; ahora, enfrentados a tipos de cambio fijos, se vieron forzados a cambiar la estrategia de expansión de las exportaciones mediante la optimización de la organización y gestión de la producción para ganar en competitividad.

4. El escenario de tipos de cambios fijos no da margen para manipular los precios, lo cual conduce a empresas y países a buscar mecanismos para optimizar los costos de producción como camino obligado para poder competir. Con ello, se crean condiciones que impulsan a las organizaciones a volcar sus esfuerzos para encontrar un modelo de organización y gestión de producción que garantice la normalización de los procesos, con el propósito de que se pueda estabilizar y asegurar la calidad de los productos fabricados, es decir, se consideró que sólo estandarizando los procedimientos y las fases de los procesos se podía confiar que era posible replicar la calidad de los bienes y servicios producidos y tener control de los costos de producción.

En Gran Bretaña se sitúa la preocupación inicial por disponer de un modelo de Organización y Gestión por Procesos que otorgue confianza en un triple sentido: primero, certidumbre de que la producción se ajusta a fases y especificaciones regulares que quite incertidumbre y garantice los resultados esperados; segundo, organización y gestión de la producción focalizada a la elaboración de productos finales, entendiendo como tal los bienes y servicios fabricados para los consumidores; y tercero, posibilidad de control y supervisión de la calidad de los productos siguiendo los procedimientos establecidos de normalización de los procesos. Es muy importante tomar en cuenta que el control y la supervisión se ejercía no únicamente por personal de las empresas, sino, también, por parte de inspectores del gobierno empeñados en normalizar los procesos para mejorar las condiciones de competitividad y calidad de las exportaciones de sus bienes y servicios⁶.

5. A partir de la iniciativa de Gran Bretaña, se crea la International Organization for Standardization (ISO), que es una organización no gubernamental establecida en 1947 con la misión de promover el desarrollo de la estandarización y actividades relacionadas a fin de facilitar el intercambio internacional de bienes y servicios, con lo cual el modelo de Organización y Gestión por Procesos alcanza dimensión internacional. Con esto se resalta que el mentado modelo responde a la necesidad de optimizar la organización y gestión de la producción de bienes y servicios, en razón de que el escenario internacional de tipos de cambios fijos no permite manipular los precios de las exportaciones de productos, compeliendo a encontrar métodos y técnicas que posibiliten conservar la calidad y reducir

⁶ Véase Historia y evolución ISO 9000, www.bultek.com/spanish_site/ISO

los costos de producción y administración para mejorar las condiciones de competitividad. La ISO ha ido precisando de mejor manera sus objetivos pero puede decirse que desde inicio el espíritu y alcance de su propósito ha sido el siguiente:

- Simplificar y controlar calidad de productos y la estandarización de procesos.
- Incrementar y diversificar las relaciones e intercambios comerciales.
- Conseguir economías de escala en la fabricación para reducir costos y optimizar precios.
- Defender los intereses de los consumidores y de la comunidad.

El modelo de Organización y Gestión por Procesos en un inicio nace en el sector privado y luego se ampliará su aplicación al sector público. En el sector privado, la implementación del indicado modelo comporta un cambio radical. En efecto, si se recuerda que la Revolución Industrial y el empuje del crecimiento de las empresas hasta la Segunda Guerra Mundial venía descansando en la división del trabajo que había traído como secuela la fragmentación de la organización y gestión de la producción por áreas o departamentos especializados en funciones, se asiste a un profundo vuelco debido a que la gestión focalizada a productos finales progresivamente condujo a volver unir todas las fases y procedimientos que integran los procesos encaminados a generar los bienes y servicios (proveedores, fases de la producción, clientes), con miras a tener responsabilidad, control, supervisión y evaluación del proceso y de sus resultados esperados. Es claro, por tanto, que se trata de un nuevo enfoque de organización y gestión de la producción que contrasta con el imperante desde la Revolución Industrial hasta la Segunda Guerra Mundial.

1.2 La globalización o la profundización de la apertura de las economías nacionales al comercio mundial y la optimización de la estructura de gestión de las organizaciones

1. La Globalización es el proceso de interdependencia económica de todos los países del mundo traducido en la extensión del intercambio comercial y de los movimientos de capital, provocado por el abaratamiento de los costos de transporte y de las comunicaciones⁷. Tal como recuerda Joseph Stiglitz, debería decirse con más propiedad que, desde la década de 1980, se vive una tendencia de mayor profundización de la Globalización, pues, como se vio anteriormente, el mundo ya vivió un proceso similar anterior a la Primera Guerra Mundial y posterior a la Segunda Guerra Mundial y solo, en el intermedio, la economía internacional experimentó un fuerte declive y marcado ostracismo de las redes mercantiles fruto del surgimiento de grandes barreras comerciales (Stiglitz, 2004: 641).
2. Sin duda, el signo más visible de la Globalización es el incremento del comercio internacional, esto es, de las exportaciones e importaciones. Aunque puede darse el caso de ciertos sectores perdedores, la economía de los países ha crecido gracias al desarrollo exportador (Stiglitz, 2004:641). Los consumidores vía la diversificación y aumento de las importaciones se benefician de una amplia gama de productos de calidad y precios diferentes que la

⁷ Joseph Stiglitz, *Macroeconomía*, Editorial Ariel Economía, Barcelona, 2 edición, 2004, pag. 640.

intensificación de la competencia acarrea; por su parte las empresas se benefician de la expansión y diversificación de los mercados que crea incentivos para aumentar y renovar las exportaciones.

3. El contexto de la Globalización da lugar a que los consumidores adquieren gran poder de demanda, toda vez que sus decisiones se vuelven más racionales al estar en capacidad de discriminar entre una amplia gama de productos que se ofertan en el mercado, gracias a que disponen de mayor información sobre los precios y calidad o características de los bienes y servicios.

La circunstancia precedente por un lado, refuerza la necesidad de asirse a un modelo de Organización y Gestión por Procesos para asegurar la calidad de los productos en un mercado que la globalización lo ha vuelto más abiertamente competitivo; y, por otro lado, impone al referido modelo un cambio muy significativo: que la producción no solo esté focalizada a los productos o resultados esperados, sino, sobre todo, que la calidad o características de los bienes y servicios se ajusten a las expectativas de demanda de los consumidores o clientes externos.

Los clientes externos, en virtud de un mercado de productos abierto y globalizado, pasan a constituir en el principal activo de las empresas, por cuanto éstas últimas cobran conciencia del poder decisivo de los consumidores sobre la estabilidad y crecimiento de sus negocios sino logran garantizar su fidelidad mediante productos que respondan a sus expectativas de demanda.

4. Con lo cual el modelo enfocado en un inicio a productos experimenta un cambio sustancial para terminar como un modelo de Organización y Gestión por Procesos orientado a productos (resultados) que respondan a los requerimientos de sus clientes externos, en razón de que el poder de los consumidores fuerza a las empresas a generar prácticamente productos personalizados para lo cual refuerzan la Gestión por procesos; consideran medular analizar las necesidades de bienes y servicios y el comportamiento del consumidor construyendo bases de datos; y se preocupan por tener una estructura organizacional plana y ágil para responder con oportunidad a las tendencias del mercado⁸.

1.3 La necesidad de la Administración Pública de focalizar su gestión a resultados y a satisfacer las demandas de los usuarios de sus servicios para actuar como agente de desarrollo

- I. La Administración Pública influye en la economía como productor de bienes y servicios públicos; comprador de productos; y distribuidor de la riqueza generada por el país⁹. Si no habría fallas del mercado, es decir, si la economía empresarial sería capaz de asegurar pleno empleo, estabilidad en los precios (la inflación esté controlada), y que no exista fluctuaciones en el crecimiento, la intervención del Estado se justificaría únicamente para lograr una mejora en la distribución de la riqueza (Stiglitz 1997: 86). El que haya fallas en el mercado, da lugar

⁸ Howard Moskowitz y Alex Gofman, *Vendiendo Elefantes Azules*, Ediciones Gestión 2000, Barcelona, 2008.

⁹ Joseph Stiglitz, *La Economía del Sector Público*, Editorial Antonio Bosch, 2 edición, 1997, pag. 36.

a que cobre sentido la *Administración Pública como productora de bienes y servicios públicos*, con la finalidad básicamente de suministrar *información* que corrija las imperfecciones del mercado y permita a los agentes económicos tomar decisiones racionales que garanticen el bienestar de todos en el sentido de Pareto (que el bienestar de la mayoría no se realice en perjuicio de otros).

2. Si la *Administración Pública influye en la economía y en la sociedad a través de producir bienes y servicios públicos*, entonces cabe preguntar ¿puede asumir el *modelo de Organización y Gestión por Procesos para focalizar su gestión a resultados y satisfacer la demanda de los/as ciudadanos/as* que constituyen los usuarios de sus servicios? ¿No resulta un *traslape forzado de un modelo del sector privado* movido por el *incentivo del beneficio al sector público* cuya lógica es un «servicio a la colectividad»¹⁰, es decir, se trata de dar bienes y servicios públicos que se canalizan para garantizar el *bienestar o disfrute de la población* y *no admiten la apropiación o disfrute particular*?

Precisamente, el hecho de que las instituciones públicas justifican su creación y actuación generando bienes y servicios públicos que se canalizan para satisfacer los requerimientos de los/as ciudadanos, conduce a que las *misiones de las organizaciones del sector público se definan en el marco legal que las crea desde la perspectiva de su valor agregado o contribución a los/as ciudadanos/as o usuarios externos de sus servicios*. De manera que la necesidad de *evaluar el cumplimiento y resultados de la misión* de las instituciones públicas, sería el mejor sustento para exigir que su *organización y gestión* se orienten a generar los *bienes y servicios públicos* que satisfagan las *expectativas de demandas de los/as ciudadanos/as*.

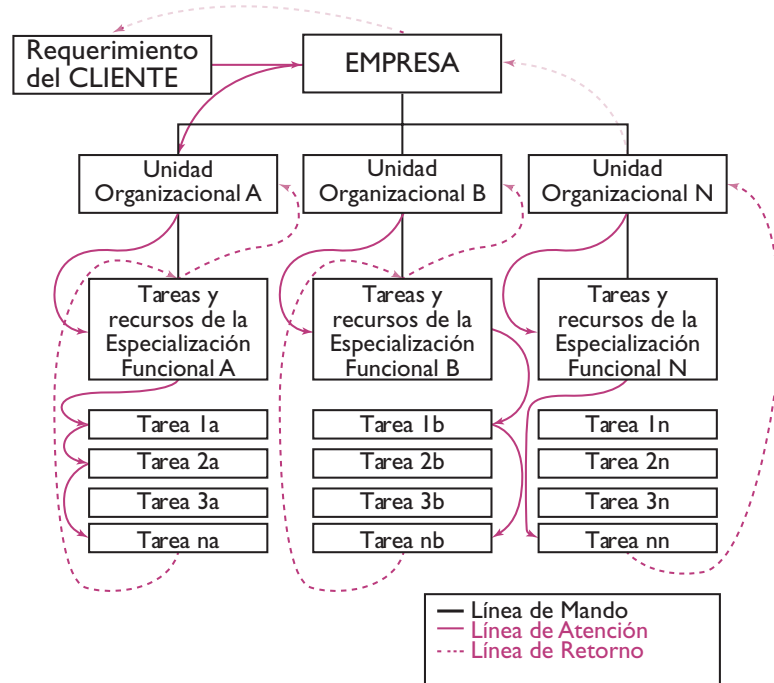
3. En *línea contraria* a lo que se podría esperar del *marco institucional* que dispone que las *misiones de las organizaciones del sector público* deben construirse desde la *óptica de los bienes y servicios públicos que demandan los/as ciudadanos/as*, esto es, dando lugar a que se implemente un *modelo de Organización y Gestión por Procesos* que impulse a la *Administración Pública* a ofrecer un flujo de información transparente y creíble hacia los y las ciudadanos/as y, simultáneamente, permita exigir la *rendición de cuentas de las instituciones públicas*, se generaron en el país *estructuras organizacionales funcionales* que originaron en la *Administración Pública una lógica de funcionamiento volcada hacia el interior de las entidades públicas*, donde las *demandas de los/as ciudadanos/as o usuarios externos fueron remplazadas por la atención a las exigencias de la jerarquía de los jefes y los productos (bienes y servicios públicos) desaparecieron* y en su *reemplazo surgieron los departamentos armados por funciones*, desconectados entre sí, conformando *islotes funcionales*, sin direccionalidad y sin que aparezca claro el resultado esperado de tales funciones. El resultado es el crecimiento desmedido de las instituciones públicas sin que aquello se haya traducido en mejoras del servicio a los/as ciudadanos/as.
4. Que la *Administración Pública* en el país haya decidido aplicar el *modelo de Organización y Gestión por Procesos* comporta volver a los cauces de la exigencia legal del contenido de las misiones de las instituciones públicas, pero, sobre todo, es el mecanismo para que el sector público actúe como agente de desarrollo diseñando bienes y servicios públicos que respondan a la demanda de los/as ciudadanos/as.

¹⁰ Véase artículo 227 de la *Constitución de la República del Ecuador*.

GESTIÓN FUNCIONAL

Características:

- División del trabajo y de responsabilidades según especialización funcional.
- Orientación de la tarea
- Centralización de decisiones
- Sistema de jerarquías
- Tendencia a crecer al interior
- Control al uso de recursos y aplicación de normas
- El cliente es un invitado de piedra



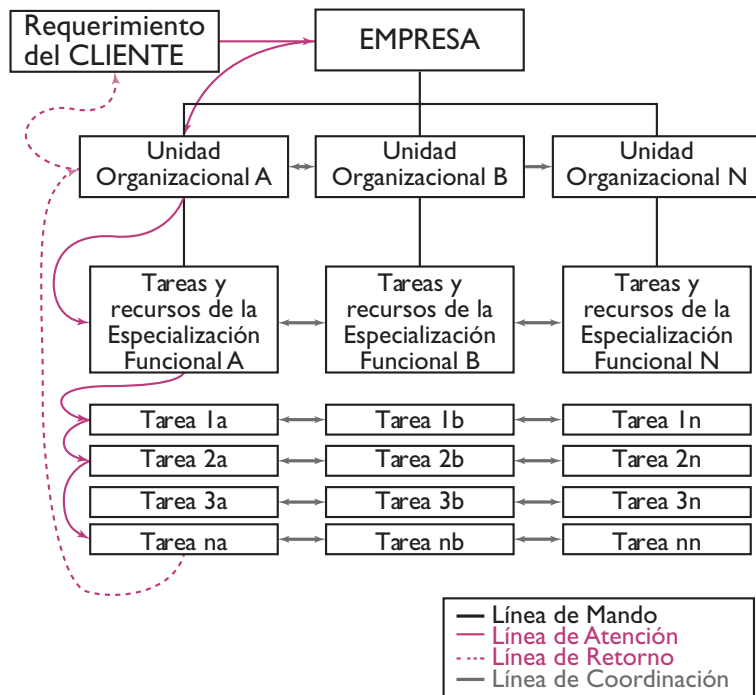
1.4 Modelo de Organización y gestión por procesos: ¿moda o instrumento para apuntalar la competitividad y ventaja comparativa de las organizaciones?

1. La revisión efectuada permite contestar de manera directa y sin dudas el interrogante planteado: aunque puede existir la opinión de que el *modelo de Organización y Gestión por Procesos* es, en el mejor de los casos, un *instrumento gerencial propio del sector privado* y que, por ello mismo, resulta un *despropósito* y un *gesto disfuncional* hacerlo *extensivo* y *aplicarlo al sector público*, puede concluirse que, al contrario, la decisión de actuar en ese sentido no sólo que da *cumplimiento a lo que dispone el marco legal de la misión de las organizaciones del sector público*, sino que dicho modelo *imprime la racionalidad correcta a la Administración Pública* al inducirla a realizar una *gestión horizontal* –por procesos y no vertical o jerárquica– enfocada a *productos* (bienes y servicios públicos) destinados a cubrir las *expectativas de los/as ciudadanos/as o usuarios externos de sus servicios*.
2. De tal suerte, que, en primer lugar, el que la *Administración Pública funcione ajustada a un modelo de Organización y Gestión por Procesos* es responder al *mandato legal* que se desprende de la circunstancia de que las *misiones de las organizaciones públicas se definen desde la perspectiva de los bienes y servicios públicos que demandan los/as ciudadanos/as o servidores externos de sus servicios*.
3. De otra parte, en segundo lugar, que la *Administración Pública aplique un modelo de Organización y Gestión por Procesos* constituye el *requerimiento técnico* para implementar una *gestión enfocada en bienes y servicios que satisfagan las necesidades de los/as*

ciudadanos/as, para facilitarles información que les ayude a tomar decisiones racionales y, adicionalmente, poder estar en condiciones de evaluar la gestión pública por sus resultados esperados.

GESTIÓN POR PROCESOS

- Características:**
- Integración de especialidades
 - Orientación a las demandas del cliente
 - Descentralización de decisiones
 - Sistema de equipos de trabajo
 - Tendencia a crecer l exterior
 - Control de calidad
 - El cliente es la piedra angular



Capítulo II

La metodología de organización y gestión por procesos orientada a la administración pública

Esta dicho que el *modelo de Organización y Gestión por Procesos* no puede ser visto como un *instrumento gerencial privativo del sector privado*, aunque en un inicio nació en la economía empresarial como un acicate para optimizar la gestión de la estructura productiva y responder de una manera más eficiente y eficaz a la competitividad externa de las exportaciones de productos.

Ya se vio en el caso de Gran Bretaña que el gobierno, al nombrar inspectores, comparte responsabilidad con el sector privado en asegurar la calidad y competitividad de los productos de exportación. Este papel del Estado de socio del segmento empresarial y del ciudadano común tendiente a *garantizar la competitividad* es el que asume la Administración Pública y le conduce a trastocar su filosofía de gestión volcada hacia el interior (estructura organizacional funcional) y proyectarse a generar bienes y servicios para los/as ciudadanos/as, que dejan de ser administrados para convertirse en usuarios externos de tales productos cuyas características deben ajustarse a sus exigencias (modelo de Organización y gestión por procesos).

Dado que es también una exigencia legal y técnica que la Administración Pública focalice su gestión a productos (bienes y servicios públicos) o resultados esperados, es práctico adquirir conocimientos y destrezas operativas para diseñar y aplicar un modelo de Organización y Gestión por Procesos a las instituciones públicas.

2.1 Administración pública enfocada a la satisfacción de las expectativas de las demandas de los/as ciudadanos/as o usuarios externos de sus servicios

- a) La Organización y Gestión por Procesos es una *metodología* soportada en la naturaleza de la misión y responsabilidades de la institución. Seguir sus pasos secuenciales permite que las organizaciones del sector público puedan *diseñar y aplicar un modelo de Organización y Gestión por Procesos compatible con la naturaleza* establecida en la ley de su constitución y en sus *responsabilidades sociales como instituciones públicas*.

METODOLOGÍA

MAPA de PROCESOS: Esquema



- b) Para establecer el *primer paso metodológico* es preciso recordar y tener presente que, a raíz de la Globalización, los *clientes o usuarios externos demandan productos personalizados*, esto es, que respondan a sus particulares necesidades. Es cierto, que los *bienes y servicios públicos* se caracterizan por *cubrir necesidades genéricas* y no individuales, pero aquello no exime a cada una de las instituciones públicas de *identificar el portafolio de sus ciudadanos o usuarios específicos de sus servicios*. Esto es así, porque, como quedó dicho, el *modelo de Organización y Gestión por Procesos fuerza a que la gestión pública se oriente a productos (resultados esperados)* para *satisfacer la demanda de los/as ciudadanos/as*.

La *Gestión pública por resultados* convierte a los/as *ciudadanos/as de administrados* en el *eje fundamental y razón de ser de la Administración Pública*. Los *procesos institucionales* generan *bienes y servicios públicos* cuyos *beneficiarios son los/as ciudadanos/as*, los que con su *evaluación justifican los resultados de la gestión pública*, de sus *procesos internos* y de los *servidores públicos*.

- c) La *identificación del portafolio de los/as ciudadanos/as o usuarios específicos de los servicios de cada institución pública* es posible, si previamente se parte por *decodificar y precisar la naturaleza o contenido de su misión, establecida, de ordinario, en el marco legal de su creación*.

La *misión institucional* determina el *propósito o razón de ser de una organización del sector público*, y, «en especial, lo que brinda a los *clientes* (o, en el caso del sector público y las organizaciones sin fines de lucro, a los/as *ciudadanos/as* y *beneficiarios*)»¹¹. Se recalca que la *misión* marca los *nichos o campos* en los cuales debe circunscribirse el accionar de las organizaciones para generar los *productos* que ofrecen a los *clientes o usuarios externos de sus servicios*.

Es importante caer en cuenta que la *misión de una organización del sector público* puede tener *dos o más nichos o campos* en los cuales *enmarcar sus responsabilidades*, y por ello es

¹¹ Robert Kaplan y David Norton, *The Execution Premium. Integrando la estrategia y las operaciones para lograr ventajas competitivas*, Ediciones Deusto, Barcelona, 2008, pag. 61.

indispensable *detectarlos y diferenciarlos* pues, cada uno de ellos, da lugar a *bienes y servicios públicos destinados a ciudadanos u usuarios que pueden ser distintos*. Aquello habitualmente ocurre cuando las *instituciones públicas tienen objetivos estratégicos y políticas públicas disímiles pero que se consideran complementarios*.

Valga un ejemplo para que se entienda la necesidad de analizar el contenido de la *misión* de una organización del sector público para identificar sus *nichos o campos de actuación*, y, a partir de ello, clarificar los *productos finales y los beneficiarios de los mismos*. El Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (MRECI) tiene como misión ser:

El rector de la política internacional y es responsable de la gestión y coordinación de la misma, la integración latinoamericana y el comercio exterior respondiendo a los intereses del pueblo ecuatoriano, al que le rendirá cuentas de sus decisiones y acciones en cumplimiento de los principios constitucionales y de las normas del derecho internacional, en el marco de los planes nacionales de desarrollo ¹².

De la lectura de la misión de la Cancillería se colige que son *dos sus nichos o campos de responsabilidad: las relaciones exteriores y la integración política; y las relaciones de comercio exterior e integración económica*. Los dos brazos operativos de la Cancillería vuelve evidente que dan lugar a productos finales diferentes que se canalizan a usuarios distintos, razón por la cual se comprende que para *identificar los beneficiarios de los servicios de una institución pública* se debe comenzar por *analizar su misión para esclarecer sus nichos o campos de interés* y con esa información determinar los productos finales y el portafolio de usuarios externos.

1. Que *la gestión pública se focalice en los/as ciudadanos/as* es el derrotero por seguir para *inducir a los servidores públicos a generar bienes y servicios públicos que respondan a sus necesidades y expectativas*. Las *necesidades* son las exigencias de los usuarios externos de las organizaciones públicas, mientras que las *expectativas* son las maneras en que los/as ciudadanos/as buscan ver satisfechas sus necesidades.

Que la Administración Pública se centre en los/as ciudadanos/as es la *estrategia de gestión para romper con la visión arraigada en el funcionario público de pensar que trabaja para el jefe*, fruto de una *cultura organizacional funcional y jerárquica* que no consiguió inculcar que el *resultado esperado de las funciones* que desarrollan los distintos departamentos y servidores públicos son los *productos finales* (bienes y servicios públicos) destinados a satisfacer los requerimientos de los/as ciudadanos/as, que constituyen los *usuarios externos de sus servicios*.

2. El orientar los *productos finales* a los/as ciudadanos/as (y no a los jefes) debe necesariamente traducirse en la *posibilidad real* de que sean los *usuarios externos de los servicios del sector público* los que puedan *evaluar los resultados esperados de la gestión y de los procesos institucionales* y que dichas apreciaciones incidan directamente en las

¹² Estatuto Orgánico de Estructura Organizacional de Gestión por procesos del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2010.

evaluaciones del desempeño de los servidores públicos para, con ello, lograr que sus requerimientos sean tomados en cuenta.

Los clientes externos de la economía del sector privado pueden, mediante su poder de demanda, obtener que los negocios personalicen sus productos para adecuarlos a sus exigencias, es decir, la gestión por resultados cumple con su finalidad de satisfacer las expectativas de requerimientos de los consumidores. Los/as ciudadanos/as, que son los usuarios externos de los servicios de las instituciones públicas, solo podrían hacer valer su poder de decisión sobre la calidad de los bienes y servicios públicos, si adquieren la capacidad para aprobar y enmendar los resultados esperados de la gestión institucional, de los procesos internos y de los servidores públicos.

En consecuencia, la variante para que funcione el modelo de Organización y Gestión por Procesos en la Administración Pública, es conferirle a los/as ciudadanos/as poder de decisión para que sus evaluaciones sobre los resultados de la gestión institucional y procesos internos se reflejen en las evaluaciones del desempeño de los servidores públicos y existan consecuencias en su desarrollo de carrera. La circunstancia precedente lleva a la Administración Pública a encontrar mecanismos para medir las necesidades y expectativas de los/as ciudadanos/as a fin de orientar sus resultados esperados o productos finales primarios a sus requerimientos.

3. La aplicación del modelo de Organización y Gestión por Procesos en los sectores privado y público rompe paradigmas. En el sector privado, la ruptura del paradigma opera cuando el poder de demanda del cliente compele a las empresas a optimizar la calidad de los bienes y servicios, mientras que en el sector público se hace efectivo el corte con la cultura organizacional funcional y de servicio al jefe cuando se le otorga al ciudadano poder para incidir con sus evaluaciones de los bienes y servicios públicos sobre la estabilidad y futuro del desarrollo de carrera de los servidores públicos¹³.

Si los/as ciudadanos/as no llegan a ver cristalizado su poder de decisión para evaluar la gestión pública por resultados; los procesos internos; y el rendimiento de los servidores públicos, se está dejando intacta la cultura organizacional funcional de atención al jefe y el modelo de Organización y Gestión por Procesos quedaría inconcluso y no pasaría de ser un mero instrumento gerencial formal.

Los/as ciudadanos/as, al efectuar una evaluación independiente a la gestión pública enfocada a resultados, inculcan en los servidores públicos un pensamiento organizacional horizontal centrado en procesos, productos finales primarios y servicio a los/as ciudadanos/as, superando la visión tradicional funcional de un pensamiento organizacional vertical volcado a satisfacer las expectativas jerárquicas de los jefes. En síntesis, los/as ciudadanos/as son destinatarios y árbitros de la calidad de los bienes y servicios públicos.

Como corolario, es posible precisar que la misión de una institución pública está en

¹³ Universidad Autónoma de Madrid, *Guías de Apoyo a la Calidad en la Administración Pública. Guía 6: La Gestión por procesos en la Administración Local. Orientación al Servicio Público de la Ciudadanía*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2006, pag. 10.

relación de las necesidades del ciudadano/a; la visión, está en correspondencia con las expectativas de la comunidad a la que sirve; y, el portafolio de usuarios/as de los bienes y servicios institucionales se fundamenta en aquel sector de la comunidad que se beneficia directamente de ellos. Todo ello deberá estar implícito en el marco legal de creación de la institución pública, en el que se establece su razón de ser o la justificación social de la entidad, de cuya naturaleza, se desprenden los bienes y servicios públicos finales de la institución que se destinan a satisfacer las necesidades y expectativas de los/as ciudadanos/as.

2.2 Determinación del portafolio de productos finales primarios encaminados a cumplir con la misión institucional y la demanda de los usuarios externos

1. El *valor agregado de la Administración Pública* a los/as ciudadanos/as se cifra en la *entrega de bienes y servicios públicos*. La *Administración Pública* enfocada a una *gestión por resultados*, es la herramienta eficaz para hacer aún más hincapié de que dichos *resultados son productos finales* que constituyen los *bienes y servicios públicos* que se destinan a satisfacer la *demanda de los/as ciudadanos/as*.
2. En contraste con una *organización tradicional* que circunscribe su accionar a permanecer anclada a *funciones* (y no a los *resultados esperados* de las mismas que son los *bienes y servicios públicos*), el trocar la *Administración Pública* a una *gestión por resultados* –que ya se ha dicho son los *bienes y servicios públicos*– *imprime sentido y dirección al trabajo de los servidores públicos*, pues, de esa manera, saben que las *funciones o responsabilidades* que realizan en sus *áreas o procesos* donde laboran y las de sus respectivos *puestos* cobran *orientación e importancia* si *convergen a generar productos finales primarios* destinados a cubrir los *requerimientos de los/as ciudadanos/as*.

El cambio a un estilo de organización y de gestión en la cual las *decisiones, acciones y controles* se *focalicen a resultados esperados o productos finales primarios* antes que a los *insumos y procedimientos administrativos*, sin lugar a dudas *crea condiciones para garantizar un progresivo avance* en lo que atañe a los *resultados de su desempeño*.

3. Los *productos finales primarios* son aquellos que *cumplen con dos características*: por un lado, son los *bienes y servicios públicos* que *sirven para cumplir con la naturaleza o especialización de la misión de las instituciones públicas*, es decir, son los *productos* que *responden a la misión de la organización pública* y, por tanto, *justifican su razón de ser*; y, por otro lado, son los *bienes y servicios públicos* que tienen como *propósito llenar los requerimientos de los/as ciudadanos/as* que son los usuarios externos de los servicios de las instituciones públicas, por cual deben ajustarse a sus necesidades y expectativas.

Con el propósito de que los *bienes y servicios públicos respondan a la demanda de los/as ciudadanos/as* las *organizaciones del sector público* están llamadas a *diseñar encuestas para identificar las necesidades y expectativas* de sus diferentes tipos de usuarios externos, así como *instrumentos de aplicación periódica* para medir si sus opiniones se reflejan en mejoras permanentes de los *productos finales primarios* que reciben.

4. Por otra parte, se señala que son productos *finales primarios* en un doble sentido: de un lado, para resaltar que son productos finales en tanto son los *bienes y servicios conclusivos* que se *entregan directamente a los/as ciudadanos/as* y no se tratan de *bienes y servicios intermedios*. Más claro. No deben confundirse con los *productos que se generan en las sucesivas fases del flujo de las actividades del proceso*, ya que los *productos finales* son los *resultados últimos del proceso* y los que *cumplen con las características de la demanda de los/as ciudadanos/as*; y, de otro lado, son *productos primarios* en razón que se *elaboran para dar cumplimiento a la misión institucional* y para *cubrir los requerimientos de los/as ciudadanos/as*.
5. La *calidad de los productos finales primarios* se alcanza si los *bienes y servicios públicos* se *ajustan a los resultados esperados de los/as ciudadanos/as*, y aquello pone nuevamente énfasis en la *necesidad de que los/as ciudadanos/as puedan evaluar los servicios públicos* como usuarios de los mismos y que sus opiniones incidan en la apreciación de la gestión pública por resultados; de los procesos internos y de los servidores públicos. Es decir, ya no es suficiente que el poder ejecutivo y los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) respondan a las exigencias de los/as ciudadanos/as con mayores bienes y servicios públicos, sino que cada vez es más insistente la presencia y voces de los/as ciudadanos/as reclamando productos finales primarios de mayor calidad¹⁴.

El *conducir a los servidores públicos* a canalizar sus esfuerzos para *asegurar bienes y servicios públicos* que *mantengan la calidad establecida por los/as ciudadanos/as*, es la forma para *transformar la cultura burocrática* de servicio y atención a los requerimientos de la estructura jerárquica interna y la mirada obsesiva a los trámites administrativos, por una *cultura responsable enfocada en la calidad de los productos finales primarios*.

De ahí la necesidad que las *instituciones públicas* no solo deben limitarse a *diseñar bienes y servicios públicos* que estén *alineados con los requerimientos de los/as ciudadanos/as*, sino que deben establecer *canales adecuados para acercar sus servicios a los usuarios externos* y, además, *producir información que difunda y muestre el cambio de cultura organizacional orientada a satisfacer la demanda de los/as ciudadanos/as*.

6. La *calidad de los productos finales primarios* debe recoger las *demandas de los/as ciudadanos/as*, por lo cual la manera de realizar el *seguimiento de que los bienes y servicios públicos cumplen con sus expectativas*, es fijar *indicadores de gestión* que traduzcan los *objetivos que se aspira lograr* y *posibilite medir sus progresos y resultados*.

Los *indicadores de gestión* son la clave para *potenciar la forma de hacer* (los procesos) y los *resultados esperados* (los productos finales primarios). El principio es: *lo que no se mide no se puede gestionar*¹⁵. Los *indicadores de proceso* (especificaciones de cantidad y costo) y los *indicadores de los productos finales primarios* (especificaciones de funcionalidad, calidad, precio y tiempo) (Kaplan y Norton 2000:87) son la *herramienta para propiciar*

¹⁴ Alejandro Parres García, *Un Nuevo Modelo de Administración Pública para el Siglo XXI a través del cambio basado en las personas*, Gobierno de Canarias, España, 2006

¹⁵ Robert Kaplan y David Norton, *Cuadro de Mando Integral* (The Balanced Scorecard), Barcelona, Ediciones Gestión 2000, 2 edición, 2000.

que la *gestión pública por resultados se proyecte a satisfacer las necesidades de los/as ciudadanos/as*. Todavía más los indicadores para asegurar que los productos finales primarios se adecuen a las necesidades y expectativas de los/as ciudadanos/as tienen más relevancia que los indicadores de gestión del proceso, aunque es innegable que ambos son complementarios.

En cuanto a los *indicadores de los productos finales primarios* debe precisarse que la *funcionalidad* se refiere a que el bien o servicio público sea *fiable* a los/as ciudadanos/as, esto es, que vayan en la línea de disminuir su *incertidumbre y desconfianza* en el suministro de información, y que, por lo mismo, llene plenamente su requerimiento. Los bienes y servicios públicos *pierden credibilidad* cuando su *interpretación y aplicación es manipulada y objeto de múltiples visiones provocando inseguridad jurídica acerca del marco institucional*. La *calidad de los productos finales primarios* se consigue cuando sus *características se ajustan al pedido de los/as ciudadanos/as*; y el tiempo cuando los bienes y servicios públicos están disponibles y, además, son *accesibles con la oportunidad* requerida por los usuarios externos de los servicios de las instituciones públicas.

7. La *Administración Pública orientada a resultados*, que constituyen los productos finales primarios destinados a los/as ciudadanos/as, exige una *dirección estratégica en la que los objetivos y metas reflejen planes tendientes a la mejora continua de los bienes y servicios públicos* para que cumplan con las aspiraciones de los usuarios externos de las instituciones públicas. De ahí surge la necesidad de que exista una *planificación del diseño y desarrollo de los productos finales primarios* para garantizar que cumplan con las especificaciones de los/as ciudadanos/as.

En resumen, al definir el portafolio de los productos primarios o finales se considera la *misión o razón de ser* de la institución, la *identificación de los bienes o servicios extraídos del análisis de los requerimientos ciudadanos*, las características y condiciones dichos bienes o servicios según las especificaciones de uso del usuario externo a fin de planificar la atención de sus necesidades y expectativas.

2.3 La definición de los Procesos agregadores de valor de las instituciones públicas

- I. Las *instituciones funcionales* se organizan mediante *estructuras verticales jerárquicas* que tienen una *lógica de funcionamiento hacia el interior de la organización*, mientras que el *modelo de Gestión por procesos* funciona a través de *esquemas de organización planos y horizontales que miran a los usuarios externos*.

Los *clásicos organigramas verticales* se diseñan por *funciones* que reflejan la *estructura jerárquica de autoridades internas*, en tanto que la *racionalidad de Gestión por procesos* pone *énfasis en los productos finales primarios y en los beneficiarios de los mismos*.

En un mundo globalizado se vuelve imperativo que los sectores público y privado trabajen conjuntamente para enfrentar la competencia, debido a lo cual los agentes económicos y

sociales se miran como usuarios externos de las entidades públicas (y no como administrados) y, por ello reclaman del Estado una gestión pública por resultados que se traduzca en la oferta de bienes y servicios públicos que satisfaga su demanda y contribuya a asegurar la competitividad.

El cambio de visión de los/as ciudadanos/as como usuarios externos de los bienes y servicios de las instituciones públicas, da lugar a que la Administración Pública rediseñe su estructura organizacional funcional para dar un salto hacia una gestión pública por procesos enfocada a producir productos finales primarios que cubran las necesidades y expectativas de los/as ciudadanos/as.

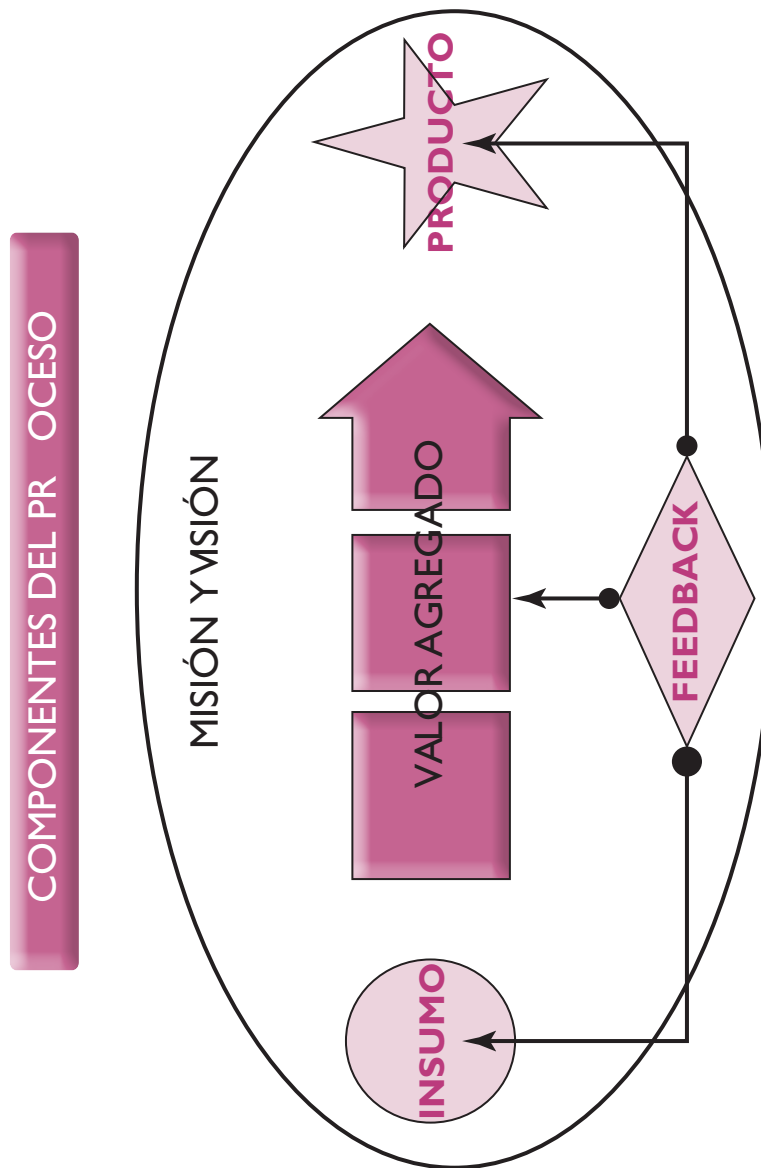
2. La gestión pública por procesos elimina la subjetividad y discrecionalidad de las autoridades del sector público para definir la organización de las instituciones del Estado. La estructura organizacional por procesos obliga a que el eje gravitacional de la gestión de las instituciones públicas descansa en los Procesos agregadores de valor, por ser responsables de generar los bienes y servicios públicos que permiten cumplir con la naturaleza o especialización de sus respectivas misiones, las cuales marcan el nicho o campo de acción que justifica sus creaciones.

Los Procesos agregadores de valor, llamados también del negocio, operativos o sustantivos, son aquellos que cumplen con tres características: primera, responden a la naturaleza de la misión de las organizaciones del sector público; segunda, son los procesos responsables del valor agregado de la institución pública a la economía y a la sociedad y, por lo mismo, de ellos depende los resultados esperados de la evaluación a la gestión institucional; y tercero, son los encargados de elaborar los bienes y servicios públicos con las características ajustadas a los requerimientos de los/as ciudadanos/as, que son los usuarios externos de sus servicios.

Los servidores públicos que integran los Procesos agregadores de valor deben tener las competencias laborales –esto es, los conocimientos, las destrezas (habilidades operativas) y las actitudes (valores)– adecuadas que les posibilite generar con eficiencia y eficacia los productos finales primarios destinados a cubrir la demanda de los/as ciudadanos/as.

3. La descripción de los Procesos agregadores de valor se realiza teniendo presente la manera cómo se define un proceso. El proceso consiste en el flujo de actividades principales interrelacionadas que utilizan un insumo, para, a través de sucesivas actividades, transformarlo agregando valor a fin de elaborar un producto final destinado a un cliente externo o interno¹⁶.

¹⁶ H. James Harrington, *Mejoramiento de los Procesos en la Empresa*, Editorial McGraw Hill, Bogotá, 1993, pag. 9.



La aplicación del *concepto general de proceso* es la base para identificar los elementos que posibilitan efectuar la descripción de los *Procesos agregadores de valor*, cuyos pasos son:

- 3.1 Marco legal de creación de la institución pública en el que conste su misión, en razón de que dicho marco institucional establece la razón de ser por la que se justifica la creación de una determinada entidad pública.
- 3.2 Identificación de la misión de la institución pública, ya que los *Procesos agregadores de valor* se desprenden y responden a la naturaleza o especialización de la misión de las organizaciones del sector público.
- 3.3 Determinación de los nichos o campos de acción que integran la misión de la institución pública, cuando dicha misión está compuesta de dos o más objetivos institucionales distintos aunque complementarios (véase ejemplo de la Cancillería).

3.4 Precisión de los bienes y/o servicios públicos vinculados a la misión institucional o a cada uno de los nichos que la conforman, pues «no existe producto y/o servicio sin un proceso. De la misma manera, no existe proceso sin un producto o servicio». (Harrington 1993: 9).

Los bienes y o servicios públicos finales que se desprenden de la naturaleza de la misión institucional y se destinan a satisfacer las necesidades y expectativas de los/as ciudadanos/as constituyen los productos finales primarios.

El objeto del proceso es lo que se pretende conseguir; en este caso, los productos finales primarios.

3.5 Cuando en la institución pública hay dos o más nichos de misión, se da lugar a dos o más *Macroprocesos agregadores de valor*. Así por ejemplo, en la Cancillería se tiene dos *macroprocesos*: el Viceministerio de Relaciones Exteriores e Integración Política y el Viceministerio de Relaciones de Comercio Exterior e Integración Económica.

3.6 Cada *Macroproceso agregador de valor puede contener a dos o más Procesos agregadores de valor*, en razón del principio de que cada producto final tiene atrás un proceso. En efecto, al interior de un *Macroproceso agregador de valor* puede haber bienes y/o servicios públicos finales que se entregan a los/as ciudadanos/as que son producidos por *Procesos agregadores de valor* y que, no obstante, son, a su vez, *insumos de un producto final de mayor valor agregado* que es generado por dicho *Macroproceso*. Ejemplo: el *Proceso agregador de valor*: administrar y concretar convenios o tratados de comercio exterior es parte del *Macroproceso* responsable de gestionar el comercio exterior y la integración económica.

3.7 Cada *macroproceso, proceso, o subproceso Agregador de valor debe integrar todos los insumos o actividades que forman parte del producto final primario*, ya que con ello se asegura el control del conjunto de las fases necesarias para producir el bien y/o servicio público final con las características que requiere el ciudadano.

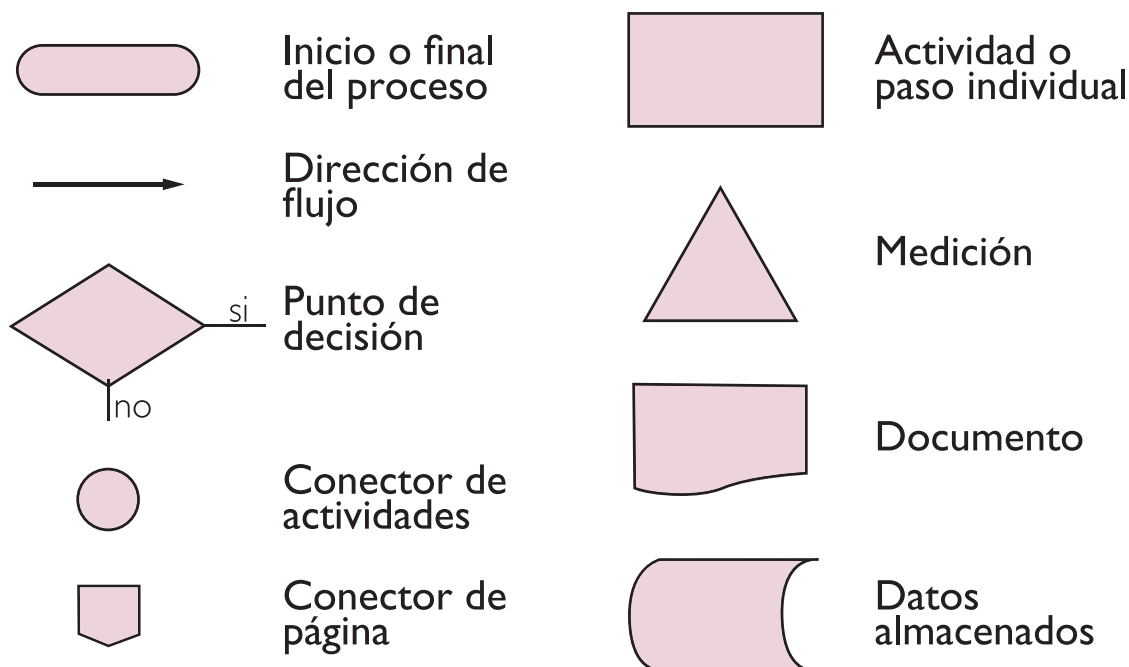
El titular del Proceso agregador de valor se convierte en responsable del producto final primario y está en capacidad de rendir cuentas de sus resultados esperados, en tanto tiene el control del flujo de las actividades del proceso.

El alcance del Proceso agregador de valor está dado por todas las unidades, secciones, áreas, insumos, actividades, funciones o responsabilidades que intervienen en la generación del producto final primario.

3.8 *Flujograma o representación gráfica de las principales actividades del Proceso agregador de valor* establecidas de manera secuencial, señalando los *productos primarios intermedios*, esto es, aquellos que siendo parte de la cadena valor no están encaminados a los/as ciudadanos/as.

Para el efecto del flujograma del proceso considérense las siguientes señalizaciones:

SÍMBOLOS DEL FLUJOGRAMA



3.9 Determinación de indicadores de gestión ya que cada Proceso agregador de valor debe ser objeto de mediciones, puesto que, como se indicó, solo lo que se mide se puede seguir:

Por indicadores nos referimos a descripciones compactas de observaciones, resumidas en números o palabras (pág. 143) que «permitirá que los usuarios de la información interpreten la descripción y que estén razonablemente seguros de que se les ha proporcionado una visión verdadera y justa» del objeto descrito (pág. 144) deben mostrar, con la extensión deseada, cómo nos vemos a nosotros mismos y cómo nos ven los demás; deben permitir las comparaciones en el tiempo y con otros, estar vinculados por una relación causa – efecto, y ser apropiados para describir tanto las existencias como los flujos (pág. 215).¹⁷

Los indicadores de los procesos de las instituciones del sector público son de cuatro tipos:

- a) Indicadores de cumplimiento de la misión y de la estrategia institucional, que se conocen como *indicadores de impacto*, en razón que miden la incidencia del cumplimiento de la misión y de la estrategia institucional en el entorno económico y social;
- b) Indicadores de satisfacción de la demanda de los/as ciudadanos/as, que se denominan *indicadores de eficacia* porque miden que los productos del proceso se ajusten a las necesidades y expectativas de los usuarios externos de los servicios públicos;

¹⁷ Nils-Göran Olve, Jan Roy, Magnus Wetter, *Implantando y gestionando el cuadro de mando integral*, Barcelona, Gestión 2000, S. A., 2000, páginas 143, 144, 215.

- c) Indicadores de proceso que miden su eficiencia en la generación de los productos haciendo un uso óptimo de los recursos disponibles (humanos, materiales, financieros y tecnológicos), que se denominan *indicadores de productividad* aplicables a los *Procesos agregadores de valor*, Gobernadores; y Habilitantes de la organización pública; y,
- d) *Indicadores de crecimiento y aprendizaje de recursos humanos*, que miden la contribución del personal en la ejecución de la estrategia, desarrollo de productos y en el grado de satisfacción de los/as ciudadanos/as, siguiendo las pautas metodológicas del Cuadro de Mando Integral (Kaplan y Norton 2008: 131).

De los *cuatro tipos de indicadores* que permiten *monitorear y evaluar la gestión pública por resultados*, atañen, prácticamente, a los *Procesos agregadores de Valor* los que tienen que ver con el cumplimiento de la naturaleza de la misión y de la estrategia institucional y los de la satisfacción de los/as ciudadanos/as puesto que son de su responsabilidad.

- 3.9.1 Definición del *indicador de la misión y estrategia institucional*. En el sector empresarial, que se *guía por el lucro*, su *estabilidad y crecimiento* se expresa mediante *indicadores financieros* (por ejemplo, incremento de ventas), en cambio en las *organizaciones del sector público*, sin fines de lucro, la *evaluación de la gestión pública por resultados* se refleja en la *consecución de la misión y estrategia institucional*, razón por la cual se debe establecer un indicador que posibilite medir sus resultados.

A manera de ejemplo, si la *misión* de una *entidad pública* es la de *planificar, dirigir, controlar y ejecutar las políticas de comercio exterior e inversiones extranjeras directas*, entonces el *indicador de cumplimiento* de la *misión y de la estrategia* de la institución pública podría ser: *aumentar y diversificar nacional, regional y localmente las exportaciones del país en un 7%, e impulsar el crecimiento de la inversión extranjera en un 5%, durante el quinquenio 2010-2015*.

El disponer de un *indicador que mida la concreción de la misión y estrategia institucional* contribuye a *alinear las decisiones y acciones de autoridades y servidores públicos* a los *resultados esperados de la gestión pública* creando valor para la economía y sociedad. Si la *evaluación del grado de cumplimiento de la misión y estrategia institucional* se refleja en la *apreciación del desempeño de los funcionarios públicos* va a provocar que su *esfuerzo se dirija a mejorar los resultados de dicho indicador*.

Por lo expresado debe resultar claro que el *cumplimiento del indicador de la misión y de la estrategia institucional* compete, principalmente, a los *Procesos agregadores de valor*, toda vez que son los responsables de concretar la *misión y la estrategia institucional*.

- 3.9.2 Establecimiento de indicadores de satisfacción de las aspiraciones de los/as ciudadanos/as. Sobre este punto ya se habló. Baste con recalcar que los productos primarios finales destinados a los/as ciudadanos/as son también materia de los *Procesos agregadores de valor*, por ello se señaló que se debe tener un canal de comunicación directo con los usuarios externos de los servicios de las organizaciones públicas para que sus opiniones se traduzcan en los contenidos de la *estrategia institucional* y en las características de los bienes y/o servicios públicos que responden a sus requerimientos.

3.9.3 Determinación de indicadores de proceso. Los procesos en la Administración Pública son de tres tipos: Gobernadores; Agregadores de valor, y, Habilitantes sobre los que se hablará más adelante. Cada uno de estas tres clases de procesos tiene tres indicadores: de productividad; de eficacia o calidad; y, de uso de recursos financieros.

La *estrategia institucional* se la aterriza y descompone en *acciones* que pasan a ser *objetivos específicos*, medibles a través de *indicadores de logro*, que permiten registrar el grado de aporte de los *Procesos agregadores de valor* al cumplimiento de la misma. Los indicadores de objetivos específicos son los indicadores de productividad. En cambio, los indicadores de eficacia son los que garantizan que los bienes y/o servicios públicos primarios se ajusten a las características de los/as ciudadanos/as. La sumatoria de los índices de los indicadores de productividad, eficacia y recursos financieros constituyen el indicador del proceso.

4. Por último, es necesario resaltar que la *gestión en función de procesos* comporta que el personal deba adquirir las *competencias y prácticas* inherentes a un *trabajo en equipo* en razón que la *prestación del bien y/o servicio público* para cumplir con los requerimientos del ciudadano es *fruto de una labor colectiva*. Dicho con otras palabras, la *formación y capacitación* del recurso humano se justifican si proporcionan mayores *habilidades y experiencia* para *optimizar la eficacia en la entrega de los productos finales primarios* para los/as ciudadanos/as¹⁸.

De lo tratado en este punto, cabe resaltar que los procesos institucionales se clasifican en Estratégicos o Directivos; Claves, o Agregadores de valor; Habilitantes o de Apoyo entre los que están considerados los de asesoría y control. De estos, los procesos Clave son los responsables directos de la atención a los requerimientos del usuario externo en cumplimiento de la misión institucional; los otros, Estratégicos y de Apoyo establecen directrices que guían la acción y, dan apoyo logístico para el cumplimiento de la misión institucional. Es necesario, adicionalmente, destacar la importancia de la identificación y construcción de indicadores de gestión como herramientas de seguimiento de los procesos y de la atención al ciudadano/a a fin de establecer acciones de mejoramiento continuo de los servicios públicos.

2.4 La construcción de la cadena de valor y mapa de procesos de la Administración Pública

- I. En contraste con una *estructura administrativa funcional*, cuya lógica de funcionamiento volcada hacia el interior de las organizaciones convierte a las *unidades funcionales adscritas a la máxima autoridad*, en esenciales para la gestión, en el modelo de organización por procesos son los *Procesos agregadores de valor* los que cobran papel protagónico, puesto que la evaluación de los resultados esperados de la gestión institucional depende de su desempeño.

En efecto, la *cadena de valor* de una estructura de *Gestión pública por resultados* recae en los *procesos que tienen como misión satisfacer los requerimientos de los/as ciudadanos/as*,

¹⁸ Jon R. Katzenbach, *El trabajo en Equipo*, Buenos Aires, Ediciones Granica, págs. 24-25.

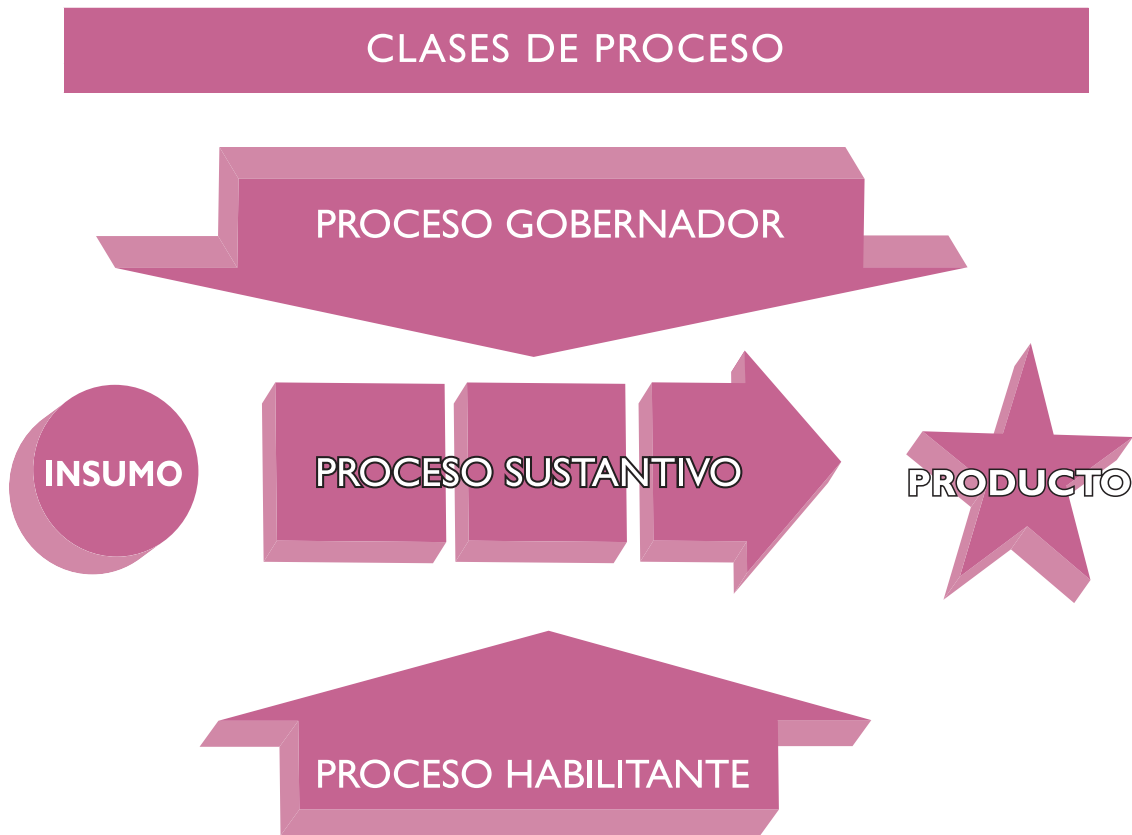
debido a que la *racionalidad de funcionamiento de las instituciones públicas* pasa a ser la de *generar productos finales primarios para atender la demanda de los usuarios externos de sus servicios*.

2. La *cadena de valor de la Gestión pública por resultados* comienza en los/as ciudadanos/as con la identificación de los *productos finales primarios y sus características*. Continúa con la determinación de los *Procesos agregadores de valor* que son los responsables de *producir los bienes y servicios públicos* para los/as ciudadanos/as. La planificación de la gestión del proceso lleva a la necesidad de establecer los *insumos externos* provistos por proveedores requeridos para generar los productos.

Sin embargo, para que los *Procesos agregadores de valor* puedan cumplir con sus responsabilidades necesitan de *dos tipos de bienes o servicios que deben ser provistos por las organizaciones del sector público desde su interior*: por un lado, de *políticas, normas, estrategias, planes, presupuesto generados por los Procesos gobernadores*; y, por otro lado, requieren de *controles internos; asesoría legal; planificación; y comunicación organizacional a cargo de Procesos habilitantes de asesoría*, así como de *recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos* provistos por los *Procesos habilitantes de apoyo logístico*.

Lo anterior evidencia que la gestión pública por resultados convierte a los *Procesos agregadores de valor* en la columna vertebral de las instituciones públicas.

3. La *cadena de valor* es el *fundamento para diseñar el mapa de procesos* de las entidades del Estado. En el *modelo de Organización y Gestión por Procesos* no cabe discrecionalidad y subjetividad por parte de la máxima autoridad de las organizaciones del sector público para diseñar la estructura organizacional, sino que, al contrario, esta viene impuesta por la filosofía del modelo adoptado: *hay tres tipos de procesos con misiones diferenciadas* y que cumplen *responsabilidades suplementarias*, dando lugar a una estructura organizacional orgánica, integrada y complementaria.



3.1 Los *Procesos gobernadores* tienen como responsabilidad generar las *políticas, normas, estrategias, planes, presupuestos* para funcionamiento interno de las organizaciones del sector público. La función de los *Procesos gobernadores* es imprimir *dirección estratégica* a la Administración Pública, lo cual involucra la necesidad de *respaldar* con sus *decisiones, acciones, controles y recursos* de la *gestión de los Procesos agregadores de valor* responsables de cumplir con la misión de las entidades, la *estrategia institucional* y los *requerimientos de los/as ciudadanos/as usuarios externos de sus servicios*.

Adicionalmente, fija el marco institucional para el desenvolvimiento de los otros procesos de la entidad.

3.2 Los *Procesos agregadores de valor* tienen como competencia producir los productos finales primarios, esto es, los bienes y/o servicios públicos que prestan las instituciones de la Administración Pública. Son el alma de las organizaciones porque su valor agregado a la economía y sociedad está en directa relación con la eficiencia y eficacia de esta clase de procesos y en ello radica que se los llame también como procesos del negocio o sustantivos.

Que sean la *columna vertebral de la Administración Pública* obedece a que los *Procesos agregadores de valor* son, básicamente, los responsables del *desempeño de las instituciones del Estado y de la atención a los/as ciudadanos/as*.

3.3 Los *Procesos habilitantes* son responsables de *proporcionar productos finales secundarios* porque se tratan de bienes y/o servicios que guardan dos características: de una parte,

sirven para el *funcionamiento interno de la organización*; y, de otra parte, se destinan a *usuarios internos de las instituciones públicas*.

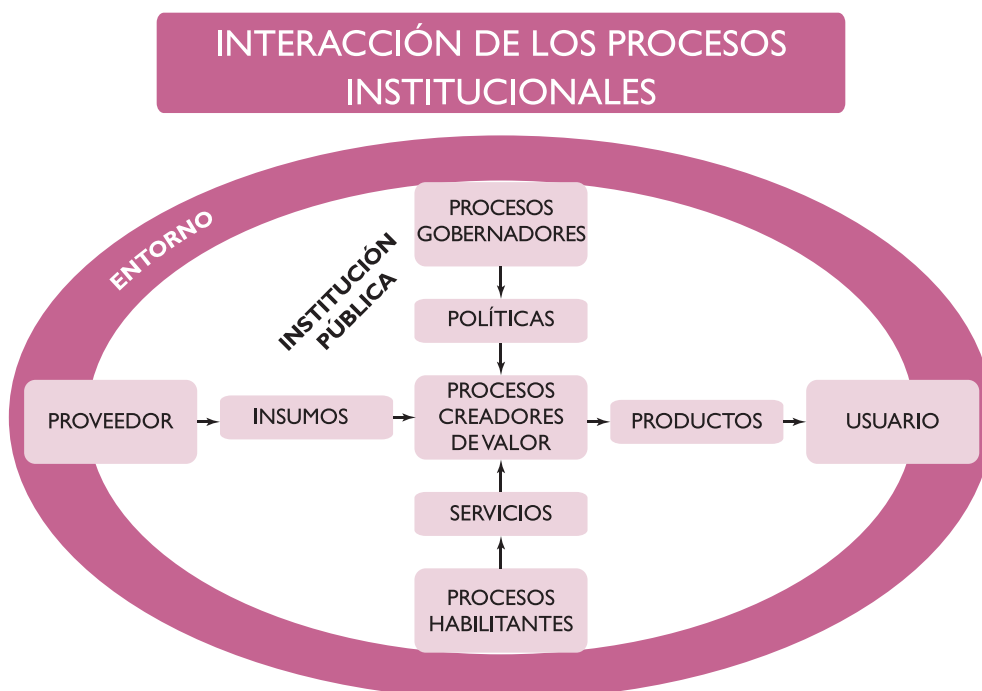
Los *Procesos habilitantes* son de dos tipos: de asesoría y de apoyo logístico. Los *Procesos habilitantes de asesoría* tienen a su cargo la elaboración de *productos finales secundarios para funcionamiento interno de la organización* como son los de *control interno*, de *asesoría legal*, de *planificación* y de *comunicación corporativa*.

3.4 Los *Procesos habilitantes de apoyo logístico* son responsables de generar productos finales secundarios a fin de proveer de recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos para la *gestión interna de las instituciones públicas*.

De estos procesos, el que adquiere especial relevancia es el *Proceso de desarrollo del Talento Humano* porque tiene como *misión* propiciar el *aprendizaje y crecimiento* de las instituciones públicas en función del desarrollo de una *cultura organizacional de apoyo al cumplimiento de la misión*, de *comunicación e implementación de la estrategia institucional* y de *servicio y atención a los requerimientos de los/as ciudadanos/as*.

El *Proceso de desarrollo del Talento Humano* se encarga de inculcar una cultura de aprendizaje y crecimiento para lo cual diseña y aplica *indicadores de liderazgo* con el propósito de medir el compromiso de los responsables de los procesos en el cumplimiento de sus objetivos y metas; e, *indicadores de trabajo en equipo* para interiorizar en el personal las ventajas de un *esfuerzo coordinado y colectivo* a fin de cumplir con los *productos finales primarios y secundarios* que satisfacen las necesidades de los/as ciudadanos/as y *usuarios internos*.

3.5 Los procesos *Gobernadores*, *Agregadores de valor* y *Habilitantes* cumplen misiones y responsabilidades distintas, conformando, como se ha visto, un mapa de procesos o estructura orgánica, integrada y complementaria, tal como se aprecia en el gráfico siguiente:



Capítulo III

El marco institucional del modelo de Organización y Gestión por Procesos en la administración pública del Ecuador

1. La *Organización y Gestión por Procesos en la Administración Pública del Ecuador* es muy reciente, considerando que su implantación en Europa y en EE. UU. se inició en los años inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra Mundial, mientras que es el marco legal del país donde tangencialmente se comienza a disponer la creación de una estructura de gestión pública en función de procesos data del año 2003, con la promulgación de la *Ley Orgánica del Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público* (LOSCCA).

En efecto, en el literal c) del artículo 55 de la LOSCCA se establece que es competencia de la *Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y de Remuneraciones del Sector Público* (SENRES), entre otras, «emitir normas e instrumentos de desarrollo [...] de estructuras organizacionales por procesos»¹⁹.

2. A su vez, el *Reglamento* a la LOSCCA, que se expide en el año 2005, contempla en el capítulo III referido al *Desarrollo Institucional*, artículo 113, que, en «función de la consistencia macro del Estado, la SENRES emitirá las políticas y directrices metodológicas para la determinación de la estructura organizacional y procesos internos de las instituciones, que serán de cumplimiento obligatorio por parte de las instituciones, entidades, organismos y empresas del Sector Público»²⁰.

3. Sin embargo, solo es a mediados del año 2006 (abril) que la SENRES promulga la *Norma Técnica de Diseño de Reglamentos o Estatutos Orgánicos de Gestión Organizacional por Procesos*, que contiene la metodología de Organización y Gestión por Procesos del sector público.

4. A su vez, la Constitución de la República del año 2008 determina, por un lado, en su artículo 85, que la «formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos ... se orientarán a hacer efectivos el Buen Vivir y todos los derechos (de los/as ciudadanos/as)»²¹; y, por otro lado, en su artículo 53, señala que las «empresas, instituciones y organismos que presten servicios públicos deberán incorporar sistemas de medición de satisfacción de las personas usuarias y consumidoras, y poner en práctica sistemas de atención y reparación». Es decir, los servicios públicos deben estar orientados a los/as ciudadanos/as y las instituciones públicas deben disponer de canales de comunicación para atender sus requerimientos y evaluar sus resultados.

¹⁹ *Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa*, Quito, Corporación de Estudios y Publicaciones, 2003.

²⁰ *Reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación e las Remuneraciones del Sector Público*, Quito, Corporación de Estudios y Publicaciones, 2005.

²¹ La precisión entre paréntesis es de los autores de este texto.

5. En octubre de 2010 se expide la *Ley Orgánica del Servicio Público* (LOSEP), que sustituye a la LOSCCA, con reformas muy importantes en lo que atañe a la *rectoría de políticas y normas sobre desarrollo institucional*. En efecto, el *Ministerio de Relaciones Laborales* asume las competencias de la SENRES en materias de *desarrollo del talento humano* y de *remuneraciones*, en cambio la *Secretaría Nacional de la Administración Pública* pasa a ser responsable de las «*políticas, metodologías de la gestión institucional* y herramientas necesarias para el mejoramiento de la eficiencia en la administración pública central, institucional dependiente, y, de coordinar las acciones con el Ministerio de Relaciones Laborales» (véase artículo 51 de la LOSEP).

No obstante, que *a nivel nacional* se asiste a una separación en las *competencias ministeriales sobre los sistemas del talento humano* y de *remuneraciones* (a cargo del Ministerio de Relaciones Laborales) y de *desarrollo institucional* (bajo rectoría de la Secretaría Nacional de la Administración Pública), en cambio las Unidades de *Administración del Talento Humano* al interior de las diferentes entidades del Estado continúan siendo *competentes de administrar los sistemas integrados de desarrollo institucional talento humano* y *remuneraciones* (véase artículo 52 de la LOSEP).

La Secretaría Nacional de la Administración Pública ha manifestado, en la práctica, su apoyo a una *gestión pública por resultados* y a una *estructura de Organización y Gestión por Procesos* en la Administración Pública, por lo que se entiende continuará dando su respaldo a la existencia de una *norma técnica de procesos*.

6. El 8 de abril de 2011 se emite el Decreto Ejecutivo No. 726 cuyo artículo 1, sustituye el artículo 15 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, en el cual dispone, entre otras cosas, que la Secretaría Nacional de Administración Pública (SNAP) ejerza la rectoría en políticas públicas de mejora, eficacia, calidad, desarrollo institucional e innovación del Estado. En el mismo Decreto, el artículo 3, dispone que en la estructura orgánica de todos los Ministerios Sectoriales, con sus instituciones adscritas y dependientes, las Secretarías Nacionales con sus instituciones adscritas y dependientes, la Banca Pública y las empresas públicas creadas mediante decreto ejecutivo, cuenten con una Coordinación General de Gestión Estratégica conformada por las Unidades de Administración de Procesos, Tecnologías de la Información y, Gestión de Cambio de Cultura Organizacional; y, en el artículo 6 crea el Consejo Nacional de la Administración Pública, entre cuyas funciones está la de establecer lineamientos para la gestión de los Ministerios, entidades y organismos de la Función Ejecutiva.

El 11 de abril de 2011, se expide el Decreto Ejecutivo No. 729 mediante el cual se crea el Comité de Gestión Pública Interinstitucional, con la finalidad de «*coordinar la implantación del modelo de reestructuración de la gestión pública institucional en la Función Ejecutiva* y mantener un solo direccionamiento estratégico interinstitucional, garantizando una *gestión pública sustentada en los principios de la administración pública* establecidos en la Constitución y enfocada en el cambio de cultura institucional y la satisfacción del ciudadano» (artículo 1).

Con los antecedentes expuestos, la Secretaría Nacional de la Administración Pública (SNAP), el Consejo Nacional de la Administración Pública y el Comité de Gestión Pública Interinstitucional deberán establecer políticas y coordinar acciones que, con el apoyo de las Coordinaciones Generales de Gestión Estratégica de las instituciones públicas alienten una gestión por procesos orientada a satisfacer las demandas del usuario.

3.1 De la administración funcional a la gestión pública basada en procesos

1. En los hechos, la Administración Pública en el país funcionó con una *estructura orgánica funcional* hasta su reemplazo jurídico por el modelo de *Organización y gestión por procesos*.
2. La estructura organizacional funcional se caracteriza por lo siguiente:
 - a. Nace y es fruto de la *Revolución Industrial en el siglo XVIII*, pues la *división del trabajo* fue progresivamente especializando a las *organizaciones* y a su *personal* por *funciones* en departamentos, secciones y unidades y perduró hasta su paulatino declive posterior a la Segunda Guerra Mundial.
 - b. La *lógica* de su funcionamiento es *hacia el interior de la organización* y pudo hacerlo porque se trataba de un *modelo de gestión diseñado desde el lado de la oferta o de la producción, por cuanto el cliente* (en el sector privado) o el *ciudadano* (en el sector público) *no contaba* mayormente al momento de tomar las *decisiones y acciones estratégicas* de crecimientos y desarrollo.

Dada la debilidad de la demanda o del mercado, la empresa privada le *imponía* al *consumidor* los *precios* y las *características de los bienes y servicios*, en cambio las instituciones públicas miraban al ciudadano como administrado porque carecía de poder de demanda (derechos constitucionales) para ser visto como usuario externo de servicios públicos.

- c. El esquema de funcionamiento se traduce en *organigramas verticales* que muestran *dos rasgos*: por un lado, una *estructura piramidal* de *departamentos especializados*, como *islotos funcionales* que reclaman máxima autonomía de gestión, por lo que no existen mayores vínculos entre las distintas áreas; y, por otro lado, *estructuras departamentales jerarquizadas* que no muestran la relación con los clientes o usuarios externos ni tampoco los *bienes y o servicios* que producen²².

No obstante lo indicado, las *estructuras orgánicas funcionales*, por los años de su aplicación, crearon una *fuerte y arraigada cultura organizacional en el sector público del país*. Como ejemplo de aquello, y como algo anecdótico, vale indicar que hasta ahora hay entidades del Estado que se refieren a sus *reglamentos donde norman su estructura organizacional de Gestión por procesos* como estatutos orgánicos funcionales de Gestión por procesos, cuando se trata de *modelos de gestión contrapuestos*.

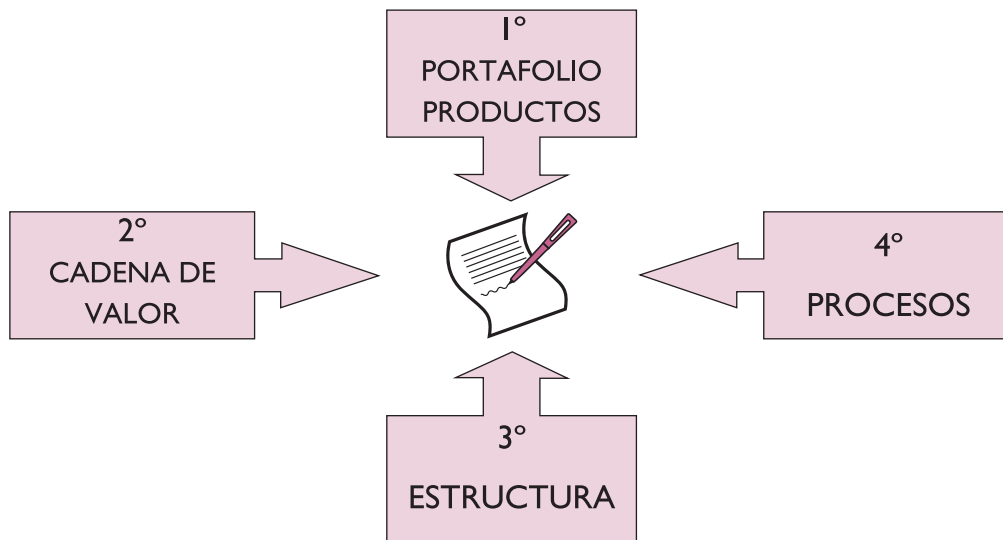
²² Juan José Gilli, *Diseño Organizativo. Estructura y Procesos*, Buenos Aires, Ediciones Granica S. A., 2007, pags. 53-102.

3.2 El marco legal de la Gestión por procesos

3.2.1 En relación con la estructura organizacional por procesos

1. La SENRES –ahora Ministerio de Relaciones Laborales– cuando tenía competencia para definir *políticas, normas y metodologías de desarrollo institucional* expidió la *Norma Técnica de Diseño de Reglamentos o Estatutos Orgánicos de Gestión Organizacional por Procesos*, mediante Resolución SENRES-PROC 2006-0000046 de 30 de marzo de 2006, publicada en el Registro Oficial No. 251 de 17 de abril de 2006.
2. La mencionada norma contiene la metodología que deben aplicar las instituciones públicas para diseñar e implantar la estructura organizacional de Gestión por procesos que se compone de los siguientes elementos y directrices:
 - 2.1 La *norma y metodología de procesos* es parte del *Sistema de Desarrollo Institucional* encaminado a *fortalecer la gestión pública para satisfacer las necesidades y expectativas de los clientes usuarios* (Art. 1).
 - 2.2 El *objeto de la indicada norma* es *establecer los procesos institucionales para mejorar la calidad (eficacia) y productividad (eficiencia) de los servicios públicos* (Art. 2).
 - 2.3 La *Unidad de Administración de Recursos Humanos* –convertida por la LOSEP en *Unidad de Administración del Talento Humano*– de cada institución pública es la responsable de administrar las acciones para el *diseño y elaboración del reglamento o estatuto de la estructura organizacional por procesos* (literales a) y c) del Art. 7).
 - 2.4 Los *pasos metodológicos para el diseño del estatuto orgánico de Gestión organizacional por procesos* son los siguientes:
 - a) Determinar el portafolio de productos.
 - b) Definir la cadena de valor.
 - c) Diseñar la estructura orgánica.
 - d) Determinar los procesos institucionales (Art. 10).

COMPONENTES DEL REGLAMENTO O ESTATUTO ORGÁNICO DE GESTIÓN ORGANIZACIONAL POR PROCESOS

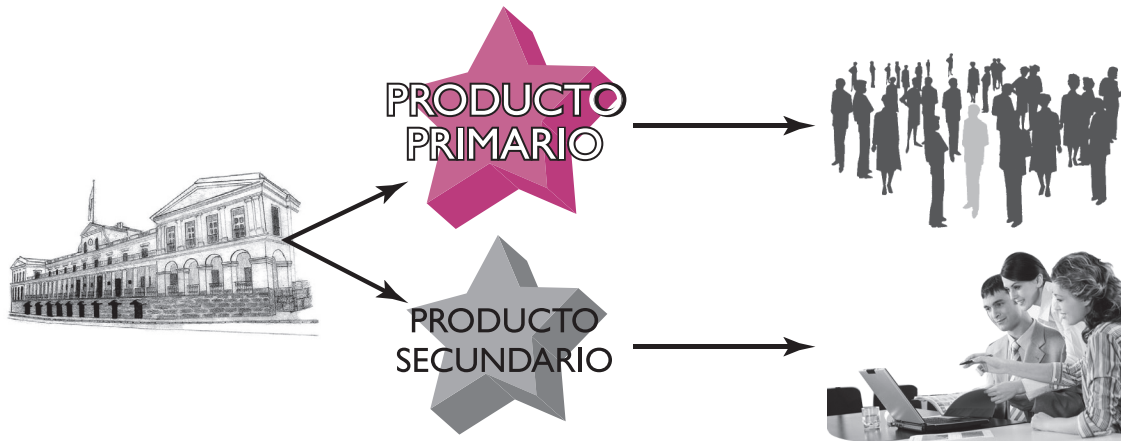


Aunque dichos *pasos metodológicos* son específicos de la *norma en cuestión*, se ajustan, en líneas generales, a los planteados en este texto, que son los siguientes:

- a) Identificar la misión institucional.
- b) Precisar los nichos o campos de acción de la misión.
- c) Determinar el portafolio de productos finales primarios.
- d) Establecer el portafolio de usuarios externos de los productos finales primarios.
- e) Definir la cadena de valor para generar los servicios públicos.
- f) Construir el mapa de procesos de las entidades públicas.
- g) Establecer la estructura orgánica.

2.5 Los *productos finales primarios y secundarios* se definen en los mismos términos conceptuales del presente texto (Art. 11).

Productos: PRIMARIOS y SECUNDARIOS



PRODUCTO PRIMARIO = Bien ó Servicio DESTINADO A UN USUARIO EXTERNO A LA INSTITUCIÓN (Cliente Externo).

PRODUCTO SECUNDARIO = Bien ó Servicio DESTINADO A UN CLIENTE DE LA INSTITUCIÓN PERO EXTERNO AL PROCESO O UNIDAD (**Cliente Interno**).

Art. 11, Resolución SENRES-PROC-2006-046

2.6 La *cadena de valor* de los productos finales primarios se establece que corre a cargo de los procesos encargados de prestar los servicios públicos para los usuarios externos de las instituciones públicas (Art. 12).

2.7 El *diseño de la estructura orgánica* se realiza en función de la misión de los procesos institucionales, integrando y estableciendo la complementariedad de los procesos Gobernadores; Agregadores de valor; y Habilitantes, para luego señalar las unidades administrativas que los conforman (Art. 13).

2.8 Por último, se precisa la *naturaleza o especialización de los procesos institucionales*, haciendo hincapié en su aporte o valor agregado diferenciado al cumplimiento de la misión institucional, y expresando que los procesos claves los que generan los servicios públicos para los/as ciudadanos/as (Art. 14).

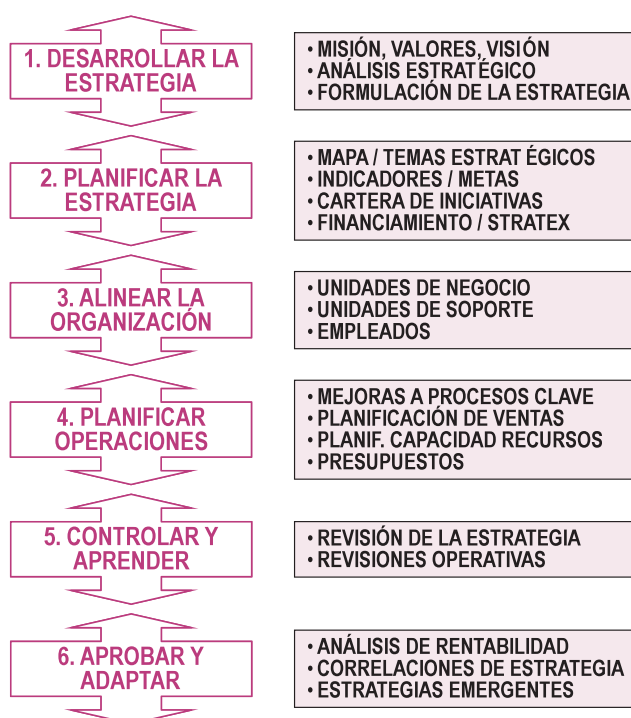
3.2.2 En relación con la Planificación estratégica

- I. En el artículo 17 del *Código de Planificación y Finanzas Públicas* se señala que la *Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo como los Gobiernos Autónomos Descentralizados* serán los que expidan los *instrumentos metodológicos* apropiados para la planificación centralizada y desconcentrada, respectivamente.

2. Considerando lo anterior, se debe tener presente que la *literatura más actualizada sobre la planificación estratégica*, establece el principio metodológico de que dicha planificación debe estar soportada en la estructura de *Organización y Gestión por Procesos* (Kaplan y Norton 2008: 19-40 y 95-102).

La metodología de diseño y ejecución de la planificación estratégica tiene seis etapas principales: desde la primera (que consiste en el desarrollo de la estrategia) hasta la sexta (que tiene que ver con probar y adoptar la estrategia), la formulación y puesta en práctica de la planificación requiere de organizaciones que funcionen soportadas en procesos (Kaplan y Norton 2008: 96).

Sistema de gestión: planificación de la estrategia*



* Adaptación del gráfico presentado por Rober S. Kaplan y David P. Norton, *The Execution Premium*, pág. 96

En efecto, la estrategia debe estar vinculada a la naturaleza de la misión institucional y orientada a otorgar valor agregado a los/as ciudadanos/as, y, por lo mismo, debe estar claro cuáles son los procesos responsables de producir los servicios públicos para los usuarios externos de las entidades del Estado (Kaplan y Norton 2008: 95-117).

Luego para implementar la estrategia se la debe aterrizar y descomponer en acciones principales que pasan a transformarse en los objetivos específicos de los procesos a cargo de elaborar los productos finales primarios (Kaplan y Norton 2008: 159-188).

Una vez que están claras las acciones de apoyo que requieren los Procesos agregadores de valor para cumplir con sus objetivos específicos, dichas acciones de apoyo se convierten en los objetivos específicos de los Procesos Habilitantes (Kaplan y Norton 2008: 159-188).

De manera, que la *planificación estratégica* necesita de *organizaciones del sector público adscritas a una gestión pública por procesos*.

3.2.3 En relación con la estructura de puestos y las remuneraciones

1. De acuerdo con la LOSEP, el Ministerio de Relaciones Laborales es competente para definir políticas y normas de los Sistemas de Desarrollo del Talento Humano y de Remuneraciones. La SENRES, antecedente del Ministerio, promulgó la *Norma Técnica del Subsistema de Clasificación de Puestos del Servicio Civil*, mediante Resolución SENRES-RH-2005-000042, de 2 de septiembre de 2005, publicada en el Registro Oficial No. 103 de 14 de septiembre de 2005.
2. El *sustento metodológico* para el *análisis, descripción, valoración y clasificación de los puestos del sector público* es la *estructura organizacional por procesos*, pues la *estructura de puestos y de remuneraciones debe obedecer a su valor agregado*, que está en *función de la naturaleza y aporte de los procesos institucionales* de los que son parte integrante (Arts. 4, 11, 12 y 13).
3. Hay dos enfoques sobre la creación de puestos. Una primera, de carácter subjetivo, que establece que los puestos son creación de las personas (servidores públicos; jefes; y, unidades de desarrollo del talento humano), y, en consecuencia, en esta visión no se necesitan procesos. En cambio, existe otra perspectiva que considera que los puestos son estructurales y se desprenden del flujo de las actividades de los procesos, razón por la cual la estructura de puestos y remuneraciones es dependiente del enfoque de procesos.

3.2.4.- En relación con el Sistema de Evaluación de la Gestión Pública

1. De conformidad con la LOSEP, la *Secretaría Nacional de la Administración Pública* es responsable de establecer las *políticas y normas del Sistema de Desarrollo Institucional*²³.
2. La *Gestión Pública por Resultados* requiere como complemento de un *modelo de evaluación de la gestión pública*, que constituye una *herramienta del Sistema de Desarrollo Institucional*.
3. El *modelo de Evaluación a la Gestión Pública* mide los resultados de la gestión en función de *cuatro variables o perspectivas claves* para el *desempeño de las instituciones del Estado*:
 - a) *Perspectiva de cumplimiento de la estrategia institucional* (ajustada a la misión y orientada a satisfacer las necesidades y expectativas de los/as ciudadanos/as usuarios externos);
 - b) *La perspectiva de los/as ciudadanos/as usuarios externos de los servicios públicos*;
 - c) *La perspectiva de los procesos* (Agregadores de valor, Gobernadores y Habilitantes); y,

²³ Artículo 51 de la *Ley Orgánica de Servicio Público*, Segundo Suplemento del Registro Oficial 294, 6 de octubre de 2010.

d) *La perspectiva de aprendizaje y crecimiento* (que exige evaluar el desempeño del talento humano sobre la base del cumplimiento de la estrategia, del servicio a los/as ciudadanos/as y del rendimiento de los procesos) (Kaplan y Norton 2000)²⁴.

En consecuencia, la *construcción y aplicación del modelo de Evaluación de la Gestión Pública* descansa en una *estructura organizacional de Gestión por procesos*.

²⁴ Mark Huselid y otros, *El Cuadro de Mando del Capital Humano*. Gestión del Capital Humano para Ejecutar la Estrategia, Madrid, Ediciones Deusto, 2005.

Capítulo IV

Análisis y mejoramiento de la organización

Las acciones de mejoramiento organizacional están directamente relacionadas con la calidad de los productos o servicios que brindan a la sociedad y los procesos institucionales que actúan en su consecución. Estas acciones no deben ser consideradas o ejecutadas de manera esporádica en razón de que las exigencias sociales varían continuamente ya sea en su forma o en su esencia. De allí la necesidad de insistir en la flexibilidad de las organizaciones para adaptarse a la turbulencia de los cambios sociales como medio de sobrevivencia.

El emprender en un proceso de mejora continua, implica, para las instituciones, reconocer y tomar conciencia de que es un organismo dinámico y en perpetua evolución impulsada por elementos internos y básicamente por elementos externos ligados a la misión de servicio a la comunidad (clientes o usuarios directos). Por ello es importante establecer un «hábito de cambio» en el comportamiento y en las acciones de todos sus servidores, contando con el apoyo de un liderazgo, de políticas, directrices y reconocimientos institucionales que guíen, refuercen y estimulen dicho comportamiento en contraposición de la «estabilidad» emanada de la inercia y el conformismo burocrático en que suelen caer las instituciones tanto públicas como privadas.

Stephen R. Covey recuerda «que los hábitos radican en la intersección entre actitudes, habilidades y conocimiento»²⁵ lo que implica un esfuerzo personal para determinar situaciones a superar por medio de la adquisición u orientación de competencias que den lugar a un cambio cualitativo y permanente de la acción, más aún cuando esa acción está ligada con el servicio a la comunidad, es decir, con una responsabilidad que trasciende lo personal y va a lo social.

4.1. Metodología para la ubicación de los cambios

Para ubicar los cambios que deben realizarse en la organización, José Vela Hervas nos recuerda, al citar a Leonard Jacques, que se debe:

a. «TRABAJAR SOBRE HECHOS.- NO SOBRE OPINIONES

Las opiniones provocan discusiones. Los hechos conducen a conclusiones.

b. TRABAJAR SOBRE CAUSAS.- NO SOBRE LOS EFECTOS

Busque las causas del mal y modifíquelas. Un paraguas bajo la gotera no repara el techo.

²⁵ Stephen R. Covey, *El 8º hábito, de la efectividad a la grandeza*, Editorial Planeta Colombiana, S. A., Bogotá, 2005, página 51.

c. TRABAJAR SOBRE RAZONES.- NO SOBRE EXCUSAS

Una excusa elude el problema y esconde muchas veces los hechos. Busque las verdaderas razones».²⁶

A lo anterior habrá que agregar la importancia de «escuchar al cliente o usuario externo» debido a que es él y no nosotros, quien determina el qué (producto o servicio), el cómo y cuándo necesita (especificaciones de calidad) y evalúa tanto al producto como al proceso y al servidor.

De los cambios, los más frecuentes son los que están identificados con las especificaciones o características del producto; los menos frecuentes son los cambios de producto, pero, cuando éstos se dan, apuntan a la naturaleza del servicio y por ende a las instituciones en su conjunto.

Según Hitoshi Kume, premio Deming a la Calidad - 1989, cuando habla de la variación de la calidad señala: «Las innumerables causas concebibles pueden categorizarse en dos grupos, el primero de los cuales consiste en un pequeño número de causas que, sin embargo, tienen un gran efecto (*los pocos vitales*) y un segundo grupo que incluye muchas causas que tienen solo efectos menores (*los muchos triviales*). Generalmente, no hay muchos factores que realmente causen defectos. Este hecho se llama *principio de Pareto* y se usa en muchos casos».²⁷

Pero cabe recordar que el análisis y el mejoramiento de la organización, debe ser un compromiso institucional y un proceso planeado. Como compromiso institucional, se entiende la obligación que la organización asume, a través de sus autoridades, de establecer las condiciones necesarias para brindar sus productos en la calidad deseada por el cliente o usuario y responder por el futuro de la institución ante sus dueños (sociedad) y sus colaboradores (servidores).

Como proceso planeado, el mejoramiento de proceso – organización, elimina el entusiasmo o la presión del momento para convertirle en un movimiento regulado y continuo que responde a etapas necesarias para obtener logros de beneficio social.

Entre los métodos que han optado las instituciones se encuentran los siguientes: el establecido en la norma ISO-9000 y que lo referencia Humberto Gutiérrez Pulido: «enfoque al cliente, liderazgo, participación del personal, enfoque basado en procesos, enfoque de sistema para la gestión, mejora continua, enfoque basado en hechos para la toma de decisiones y relaciones mutuamente beneficiosas con el proveedor»²⁸.

Puede utilizarse otras metodologías, como la establecida por Walter Shewahrt en el ya famoso «Círculo Deming» que presenta como un círculo virtuoso, las acciones de Planificar, Hacer, Verificar y Actuar o PDCA por sus siglas en inglés (Plan, Do, Check, Act) o el círculo

²⁶ José A. Vela Hervas, *Guía para la ejecución de estudios de organización y métodos*, Instituto de Estudios Administrativos de la Universidad Central, Quito, segunda edición, 1977, pág. 100.

²⁷ Hitoshi Kume, *Herramientas estadísticas básicas para el mejoramiento de la calidad*, Editorial Norma, Bogotá, segunda reimpresión, 1993, pág. 18

²⁸ Humberto Gutiérrez Pulido, *Calidad total y productividad*, McGraw Hill, tercera edición, pág. 61.

metodológico para la mejora de procesos del Seis Sigma «Definir, Medir, Analizar, Mejorar y Controlar - DMAMC». El método Seis Sigma «hace referencia al objetivo de reducir los defectos hasta casi cero... y... la variación para conseguir desviaciones muy pequeñas, de manera que prácticamente la totalidad de sus productos o servicios cumplan, o excedan, las expectativas de los clientes»²⁹. Sobre este método se presenta información adicional en razón de las recomendaciones dadas a las instituciones públicas por la SNAP en reuniones de trabajo sobre gestión de procesos en la administración en la administración pública del Ecuador:

«**D**efinir el problema y los requisitos del cliente.

Medir los defectos y el funcionamiento del proceso.

Analizar los datos y descubrir las causas de los problemas.

Mejorar el proceso y eliminar las causas de los defectos.

Controlar el proceso para asegurarse de que los defectos no vuelvan a aparecer».³⁰

SEIS SIGMA MEJORA DE PROCESOS*



* Adaptación del gráfico presentado por Peter S. Pande, Robert P. Neuman, Roland R. Cavanagh, *Las claves prácticas de Seis Sigma*, pág. 17.

²⁹ Peter S. Pande, Robert P. Neuman, Roland R. Cavanagh, *Las claves prácticas de Seis Sigma, una guía dirigida a los equipos de mejora de procesos*, McGraw-Hill/Interamericana de España, Madrid, 2007, pág. 4

³⁰ Peter S. Pande, Robert P. Neuman, Roland R. Cavanagh, *Opt. Cit*, pág. 13.

4.2. El equipo de trabajo

Una vez establecida la metodología de trabajo para determinar los cambios y mejoras en los procesos y en las instituciones, cabe determinar cuál sería el equipo de trabajo y el rol que cada uno de ellos tiene en este proceso. Para el efecto recurrimos a lo que Peter S.Pande y sus colegas recomiendan:

1. El consejo directivo: «está formado por altos directivos de la empresa ... En su papel natural de liderazgo de la compañía, este grupo desarrolla y ejecuta el plan de implantación de Seis Sigma» (pág. 24).
2. Los patrocinadores o *champions* de los procesos: «es un directivo que supervisa un proyecto Seis Sigma y es responsable frente al consejo directivo de su éxito... Debe orientar al equipo de mejora del proyecto sobre el camino a seguir y ayudarlo a superar cualquier obstáculo que pueda encontrar en la organización para continuar con su trabajo» (pág. 24).
3. El responsable de implantación: «Dependiendo del tamaño de la implantación, puede ser suficiente con un responsable o director de Seis Sigma o ser necesario un grupo de personas para llevar a cabo» (pág. 25)
4. El tutor de Seis Sigma : «aconseja a los propietarios de proceso y a los equipos de mejora de Seis Sigma en áreas tan diversas como la utilización de herramientas estadísticas de medida, la gestión de cambio o las estrategias de diseño de procesos» (pág. 26).
5. El jefe de equipo: «es la persona directamente responsable del trabajo diario y los resultados de un proyecto» (pág. 27).
6. Los miembros del equipo: «son elegidos, de forma habitual, por su trabajo en el proceso que se está revisando. Ellos proporcionan el cerebro y los músculos para la recogida de datos y su posterior análisis necesario para la mejora del proceso» (pág. 27).
7. El propietario del proceso: «es normalmente un directivo encargado de una parte de una función determinada. Él es quien recibe la solución propuesta por un equipo de mejora y se convierte en el «propietario» responsable de dirigir el proceso mejorado»³¹ (pág. 28).

Como se aprecia, el análisis y el mejoramiento del proceso - organización deben ser abordados no por una sola persona, sino por un equipo multidisciplinario cuyos roles se complementan e integran en un objetivo común. Esta labor extiende la responsabilidad desde la alta gerencia hasta los ejecutores de proceso, incluyendo a líderes del proceso y consultores técnicos. La importancia de la conformación del equipo de mejora radica en el paso que da una organización común para transformarse en una organización inteligente de las cuales Peter Senge augura que «Las organizaciones que cobrarán relevancia en el futuro serán las que descubran cómo aprovechar el entusiasmo y la capacidad de aprendizaje de la gente en todos los niveles de la organización».³²

³¹ Peter S. Pande, Robert P. Neuman, Roland R. Cavanagh, Opt. Cit. pág. 24, 25, 26, 27, 28.

³² Peter M. Senge, *La quinta disciplina, el arte y la práctica de la organización abierta al aprendizaje*, Edicio-

4.3 Las herramientas de mejora de procesos

Existen múltiples herramientas para el análisis y mejora de la organización, de entre ellas nos referiremos a las más usuales, no sin antes advertir la necesidad de conformar una base estadística conceptual en los equipos de mejoramiento que facilite el procesamiento y el análisis de las variables que intervienen en los procesos para la toma de decisiones, más aún cuando se desea aplicar el principio enunciado por Kaplan y Norton y referenciado anteriormente de «*lo que no se mide no se puede gestionar*». Entre esas herramientas citamos las siguientes:

1. Hojas de registro: «La información es una guía para nuestras acciones. A partir de la información conocemos los hechos pertinentes y adoptamos acciones apropiadas basadas en esos hechos»³³, esos hechos los podemos obtener mediante entrevistas, cuestionarios, observación del trabajo, revisión de archivos, estadísticas de operación, comportamiento de indicadores, etc., pero es necesario condensar la información en registros que nos sirvan para su posterior clasificación, procesamiento, análisis y decisión.

El registro debe reunir «datos que reflejen los hechos con claridad» como lo señala Hitoshi Kume, entre ellos: el origen o la fuente de los datos, período al que se refiere, especificación del factor o variable analizado, unidad de medida (en caso necesario), frecuencia del fenómeno. Su diseño debe tratar de ser lo más simple y claro posible sin sacrificar la exactitud de la información.

La clasificación de los datos registrados por características específicas del fenómeno o por la concurrencia, periodicidad o cantidad de determinadas variables da lugar a la estratificación de los datos según Hitoshi Kume.

2. Los histogramas de frecuencia: que a decir de Richard I. Levin, «es una serie de rectángulos, todos ellos de anchura proporcional a la gama de valores dentro de una clase y también de altura proporcional a los elementos que caen dentro de la clase»³⁴. Esta herramienta estadística, muestra, de manera visual, la relación, frecuencia e intensidad de las variables o causas que intervienen en un fenómeno estudiado permitiendo al investigador discriminar su análisis en aquellas con mayor impacto o que en un proceso de comparación con una distribución normal, simétrica o curva de Gauss reflejan desviaciones de la norma o de las especificaciones del producto factibles de mejoramiento del proceso, entre ellas tenemos distribuciones asimétricas ya sea sesgada a la derecha o izquierda, o distribuciones según su cima (medida de curtosis) en mesocúrtica, leptocúrtica y platicúrtica.

3. Diagrama de Pareto: su nombre se debe al economista italiano Wilfredo Pareto quien

nes Juan Granica, S. A., Barcelona, 1995, pág. 12.

³³ Hitoshi Kume, Opt. Cit. pág. 21, 24.

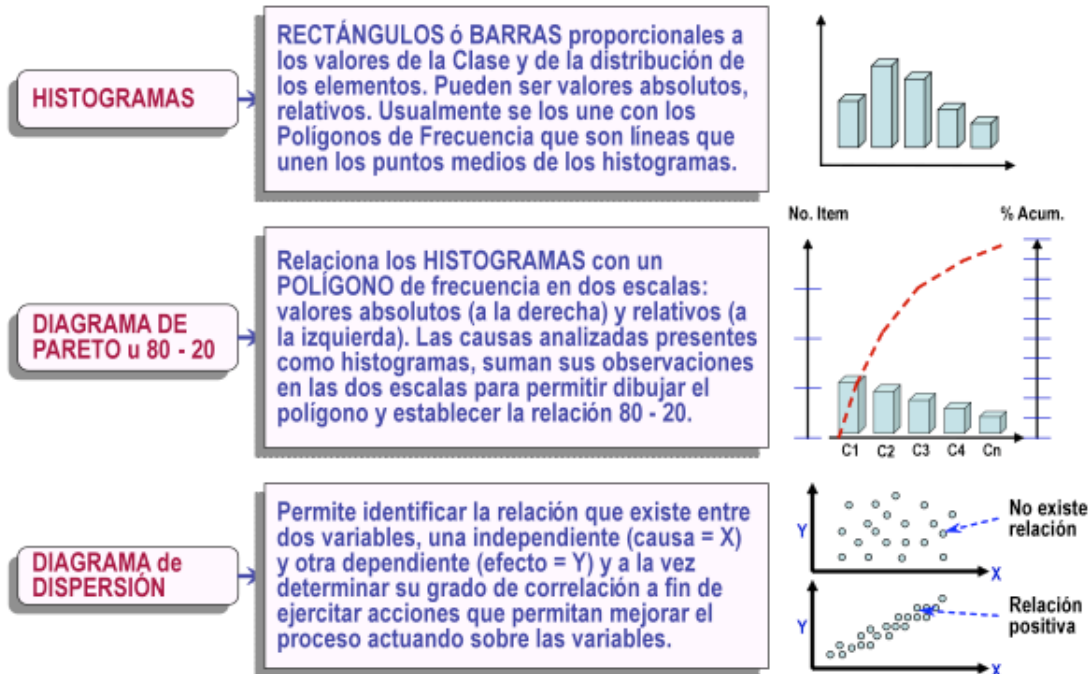
³⁴ Richard I. Levin, *Estadística para administradores*, Prentice-Hall Hispanoamericana, S. A., México, Segunda edición, 1988, pág. 31

al analizar la distribución del ingreso encontró que éste se concentra en pocas manos mientras que una parte muy pequeña se distribuye en la mayoría de la población. Esta distribución fue estimada en 80 – 20, es decir el 20% de la población ostenta el 80% de la riqueza y el 80% de la población el 20% de la riqueza, por ello se conoce al diagrama de Pareto como la curva del 20 – 80 donde el 20% representa a los pocos vitales y el 80% a los muchos triviales o a la masa.

Al ser aplicada esta técnica en el estudio empresarial, permite analizar las causas de un fenómeno al ubicar aquellas que, por su influencia impactan mayormente en el problema. Su construcción es bastante simple y está relacionada con un gráfico que muestra, previo un ordenamiento de las causas (histogramas) por su número y proporción de su recurrencia en el fenómeno, a las causas que ubicadas en las «pocas vitales» (20%) impactan con mayor proporción en el problema y es en ellas que principalmente se deberá concentrar el mejoramiento del proceso.

4. Diagramas de Dispersión: Se los conoce también como «nube de puntos» y permiten analizar los datos de un fenómeno al relacionar el comportamiento de dos variables y establecer el grado de «correlación» entre ellas, donde una es identificada como causa y la otra como efecto. En un eje de coordenadas, la variable independiente o causa, se grafica en el eje de las abscisas y la variable identificada como efecto o dependiente, en el eje de las ordenadas. Este tipo de representación da lugar a determinar si la relación entre una y otra variable es válida y, si lo es, identificar el tipo de correlación (positiva o negativa) y planificar las acciones que permitan actuar sobre la causa para mejorar el proceso.

MEJORAMIENTO DE PROCESOS: *Herramientas de análisis*



5. Diagrama causa – efecto: según Hitoshi Kume, se atribuye a Kaoru Ishikawa la utilización inicial de esta herramienta al discutir un problema de calidad, por ello, también se le conoce con el nombre de diagrama de Ishikawa o diagrama de espina de pescado, esto último por la semejanza con dicho ser; y consiste en un «Diagrama que muestra la relación entre una característica de calidad y los factores»³⁵.

Esta herramienta suele construirse determinando, en primera instancia, el efecto o problema a ser tratado, el cual se registra en el inicio del diagrama como si fuese la cabeza del pescado; a partir de él, se da lugar a la aparición de ramales con las causas principales que concurren en el establecimiento del problema y, de éstas, pueden determinarse causas secundarias o subcausas en una relación de causalidad y así sucesivamente con lo cual se conforma una red interrelacionada de las causas identificadas. Dependiendo del análisis, las causas pueden agruparse por ramales que tienen su origen en: mano de obra, métodos, máquinas, medio ambiente, material u otros.

La ventaja de este método radica en la posibilidad de centrarse en el efecto – problema e ir registrando y analizando las causas que lo provocan, de una forma gráfica y relacionada lo cual ayuda en la comprensión del problema y posteriormente en la determinación de las acciones y de su secuencia en el desarrollo de una estrategia de solución de problemas.

³⁵ Hitoshi Kume, Op. Cit. pág. 40.

6. Diagramas de flujo: según la ex – SENRES «Es la representación gráfica del recorrido del proceso, es decir refleja la secuencia de actividades y tareas del mismo, con la finalidad de entenderlo, controlarlo y rediseñarlo. Se representa a través de formas y símbolos gráficos»³⁶. Para efectuar dicha representación se utilizan símbolos estandarizados que a decir de Elías M. Awad, atribuye su inicio a John von Neumann quien, en asociación con el Institute for Advanced Study at Princeton, fueron los primeros en usar y publicar información acerca del uso de la flujodiagramación³⁷.

«A efectos analíticos y para ayudar a detectar y eliminar ineficiencias, es conveniente clasificar los eventos o acciones que se producen durante un proceso en 5 categorías: operaciones, transporte, inspecciones, esperas y almacenamientos... Los símbolos son útiles para distinguir de una ojeada la categoría de cada evento mostrado en el gráfico, sin necesidad de leer la información detallada que le acompaña.»³⁸

De lo anterior se deduce que los diagramas de flujo tienen como propósito lo siguiente:

- «Simplificar las operaciones que sin justificación sean complejas y engorrosas.
- Eliminar las operaciones innecesarias y aquellas que se dupliquen.
- Combinar las operaciones que se ejecuten simultáneamente.
- Modificar o cambiar el orden de las operaciones que están mal sincronizadas.
- Crear operaciones especialmente de control, cuya ausencia perjudica la eficiencia y confiabilidad de un procedimiento.»³⁹

A lo anterior habrá que añadir que el diagrama de flujo visualiza las actividades que se realizan en el proceso, la secuencia y relación entre una y otra para obtener un bien o servicio y facilitar el análisis que permita «seleccionar la mejor forma y la más económica de realizar el trabajo»⁴⁰ a fin de lograr el objetivo perseguido por el padre de la Administración Científica, Frederick Winslow Taylor:

7. Gráficas de Control: «Son una herramienta de control gerencial que muestra resultados de medidas a lo largo de un tiempo, con límites superior e inferior estadísticamente determinados. Proporcionan un medio visual para determinar si un proceso específico se mantiene dentro de límites predeterminados... Cuando una medición cae fuera de los límites establecidos, la variación es inaceptable. Las mejoras en la calidad deberían, con el tiempo, dar como resultado una reducción del rango entre los límites superior e inferior mediante la eliminación de las causas comunes de la variación.»⁴¹

³⁶ Artículo 20 de la Resolución No. SENRES-PROC-2006-00046, RO 251: 17-abril-2006.

³⁷ Elías M. Awad, *Business Data Processing*, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, Fourth edition, 1975, pág. 436

³⁸ *Enciclopedia de gestión y administración de empresas, MANAGEMENT*, Ediciones Grijalbo, S. A., 3ª edición, Barcelona, 1984, pág. 57.

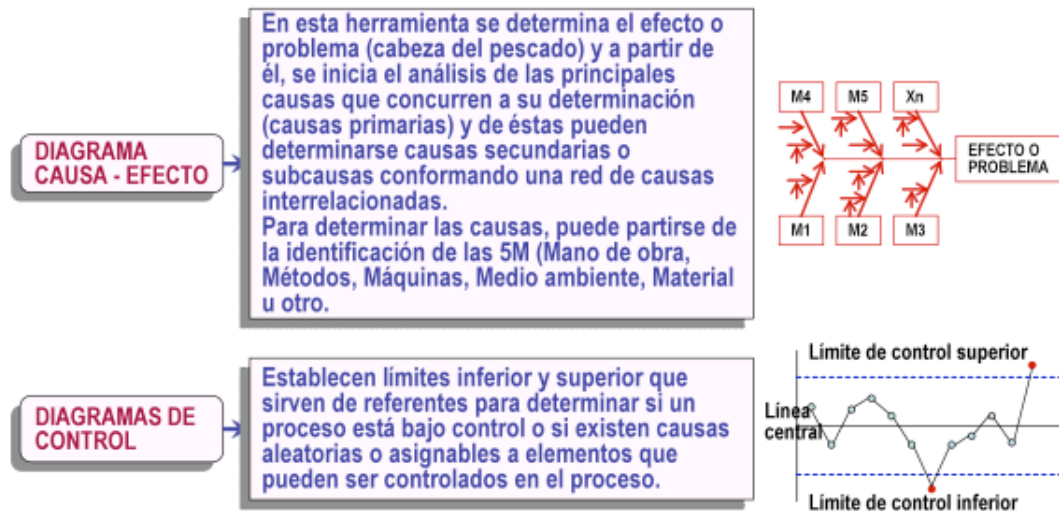
³⁹ José A. Vela Hervas, *Opt. Cit.*, pág. 106.

⁴⁰ *Frederick Winslow Taylor*, http://es.wikipedia.org/wiki/Frederick_Winslow_Taylor

⁴¹ Stephen P. Robbins y Mary Coulter, *Administración*, Prentice-Hall Hispanoamericana, S. A., México, quinta edición, 1996, pág. 744.

La elaboración de las gráficas de control permiten monitorear el comportamiento de las variables del proceso y determinar si las variaciones detectadas son debido a causas fortuitas o al azar, las cuales son inevitables o a causas asignables que pueden ser investigadas y controladas, según lo explica Hitoshi Kume.

MEJORAMIENTO DE PROCESOS: *Herramientas de análisis*



Los gráficos de control facilitan la administración por excepciones, donde las autoridades centran su atención principalmente en los puntos que salen de las especificaciones para analizar las causas y tomar las decisiones que regulen el proceso.

Capítulo V

Lecciones finales a manera de conclusiones

1. El antecedente del modelo de Gestión por procesos es la estructura organizacional funcional que tiene sus raíces históricas en la división del trabajo, secuela de la Revolución Industrial del siglo XVIII.

La estructura organizacional funcional tiene una lógica de funcionamiento que mira al interior de las organizaciones, debido a la primacía de las decisiones y acciones de oferta o de la producción sobre los consumidores, y en el sector público, por cuanto los/as ciudadanos/as son asumidos como administrados.

El crecimiento y desarrollo de las organizaciones se tradujo en la multiplicación de departamentos especializados, que reclaman para sí autonomía de gestión, razón por la cual en organigramas verticales y jerárquicos aparecen dichos departamentos como islotes funcionales sin que se evidencie a los beneficiarios de la gestión ni a los productos finales que son el resultado de tales funciones.

2. El modelo de Organización y Gestión por Procesos surge posterior a la Segunda Guerra Mundial en momentos de un gran desarrollo exportador y del escenario de una economía internacional que funciona bajo el esquema de tipos de cambio fijo, circunstancia que conduce al sector empresarial a encontrar alternativas de sistemas de gestión que induzcan a mejorar los precios y calidad de los productos, en razón de que la apertura de la economía y la aceleración de la competencia habían otorgado un progresivo poder de demanda a los consumidores. Este hecho marca el nacimiento y fortalecimiento del modelo de Organización y Gestión por Procesos que desplaza el foco de atención y de racionalidad de la gestión del interior hacia la generación del producto final primario ajustado a las características de los usuarios externos de los servicios. Prevalencia de la demanda sobre la oferta o dicho con otras palabras, el poder pasa del productor al consumidor convertido en el árbitro final del precio y de la calidad de los bienes y servicios.

El modelo de Gestión por procesos nace y se desarrolla en el sector privado y su traspaso al sector público es consecuencia de la propia intensificación de la competencia mundial que lleva a los agentes económicos y sociales a ejercer presión sobre el Estado a fin de ser vistos como ciudadanos usuarios externos de los servicios públicos (dejar atrás la visión de meros administrados), para adquirir poder de demanda con el propósito de exigir bienes y/o servicios que respondan a sus necesidades y expectativas.

3. El Modelo de Gestión por Procesos no solo es soporte para diseñar una estructura organizacional institucional por procesos, sino, también, para a partir de aquello documentar los procesos a fin de realizar acciones de mejora continua de los procesos de cada entidad. La herramienta más aconsejada para ser implementada por parte de la

instituciones públicas es el SEIS SIGMA, en razón de que su filosofía se adscribe a la línea de optimizar los procesos desde la perspectiva de los productos (bienes y/o servicios) demandados por los usuarios. Es más, la racionalidad o lógica de mejoramiento de los procesos internos de las entidades debería empezarse por los procesos responsables de generar los productos para los ciudadanos y empresas de la sociedad, toda vez que las necesidades de cambio o reforma de estos procesos debe ser la *causa* para provocar transformaciones en los procesos habilitantes; direccionalidad de cambio o de reforma que no debería tener reparos si se tiene presente que la estructura de organización y gestión por procesos parte de la premisa esencial de que la organización constituye un sistema o red procesos internos de gestión interconectados, y que el sentido y la intensidad del cambio institucional debe ser mirado desde la perspectiva de las expectativas y demandas de los usuarios externos de los servicios institucionales.

4. El modelo de Organización y Gestión por Procesos es la base para diseñar y ejecutar *herramientas de gestión pública (como la planificación estratégica y el sistema de evaluación de la gestión pública)*, como también *instrumentos de administración del talento humano y de remuneraciones (sistema de clasificación de los puestos del sector público)*, razón por la que la *Secretaría Nacional de la Administración Pública*, responsable del *Sistema de Desarrollo Institucional*, como el *Ministerio de Relaciones Laborales*, competente de los *Sistemas de Desarrollo del Talento Humano y de Remuneraciones*, deben soportarse en *estructuras de Organización y Gestión por Procesos del sector público* para la implementación de sus responsabilidades.

Bibliografía

Libros

- Awad, Elías M., *Business Data Processing*, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, Fourth edition, 1975.
- Covey, Stephen R., *El 8º hábito, de la efectividad a la grandeza*, Editorial Planeta Colombiana, S. A., Bogotá, 2005.
- Gilli, Juan José, *Diseño Organizativo. Estructura y Procesos*, Buenos Aires, Ediciones Granica S. A., 2007, pags.
- Humberto Gutiérrez Pulido, *Calidad total y productividad*, McGraw Hill, tercera edición.
- Harrington, H. James, *Mejoramiento de los Procesos en la Empresa*, Editorial McGraw Hill, Bogotá, 1993.
- Huselid, Mark y otros, *El Cuadro de Mando del Capital Humano. Gestión del Capital Humano para Ejecutar la Estrategia*, Madrid, Ediciones Deusto, 2005.
- Jones, Gareth R, *Teoría Organizacional. Diseño y cambio en las organizaciones*, México, Pearson Educación, quinta edición, 2007, pags.
- Kaplan, Robert y Norton, David, *Cuadro de Mando Integral (The Balanced Scorecard)*, Barcelona, Ediciones Gestión 2000, 2.ª edición, 2000.
- Kaplan, Robert y Norton, David, *The Execution Premium. Integrando la estrategia y las operaciones para lograr ventajas competitivas*, Ediciones Deusto, Barcelona, 2008.
- Katzenbach, Jon R., *El trabajo en Equipo*, Buenos Aires, Ediciones Granica.
- Keynes, John Maynard, *Las Consecuencias Económicas de la Paz*, Editorial Crítica, Barcelona, 2002.
- Kume, Hitoshi, *Herramientas estadísticas básicas para el mejoramiento de la calidad*, Editorial Norma, Bogotá, segunda reimpresión, 1993, pág. 18
- Levin, Richard I., *Estadística para administradores*, Prentice-Hall Hispanoamericana, S. A., México, Segunda edición, 1988.
- Moskowitz, Howard y Gofman, Alex, *Vendiendo Elefantes Azules*, Ediciones Gestión 2000, Barcelona, 2008.
- Pande, Peter S. y otros, *Las claves prácticas de Seis Sigma, una guía dirigida a los equipos de mejora de procesos*, McGraw-Hill/Interamericana de España, Madrid, 2007.
- Parres García, Alejandro, *Un Nuevo Modelo de Administración Pública para el Siglo XXI a través del cambio basado en las personas*, Gobierno de Canarias, España, 2006.

- Robbins, Stephen y DeCenzo, David, *Fundamentos de Administración. Conceptos Esenciales y Aplicaciones*, México Pearson Educación, sexta edición, 2008.
- Stiglitz, Joseph, *Economía*, Editorial Ariel, Barcelona, 1994.
- Stiglitz, Joseph, *Macroeconomía*, Editorial Ariel Economía, Barcelona, 2 edición, 2004.
- Stiglitz, Joseph, *La Economía del Sector Público*, Editorial Antonio Bosch, 2 edición, 1997.
- Sachs, Jeffrey, *El Fin de la Pobreza*, Editorial Debate, Barcelona, 2006, pags. 81-82.
- Senge, Peter M., *La quinta disciplina, el arte y la práctica de la organización abierta al aprendizaje*, Ediciones Juan Granica, S. A., Barcelona, 1995.
- Universidad Autónoma de Madrid, *Guías de Apoyo a la Calidad en la Administración Pública. Guía 6: La Gestión por procesos en la Administración Local. Orientación al Servicio Público de la Ciudadanía*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2006.
- Vela Hervás, José A., *Guía para la ejecución de estudios de organización y métodos*, Instituto de Estudios Administrativos de la Universidad Central, Quito, segunda edición, 1977.

Artículos de la Web

- *Historia y evolución ISO 9000*, www.bultek.com/spnish_site/ISO

Normativa legal

- *Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa*, Quito, Corporación de Estudios y Publicaciones, 2003.
- *Reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación e las Remuneraciones del Sector Público*, Quito, Corporación de Estudios y Publicaciones, 2005.
- *Constitución de la República del Ecuador*, 2008.
- *Estatuto Orgánico de Estructura Organizacional de Gestión por procesos del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración*, 2010.
- *Ley Orgánica de Servicio Público, Segundo Suplemento del Registro Oficial 294, 6 de octubre de 2010.*

