

Introducción a la **Gestión Pública**

Gestión en el Estado



INTRODUCCIÓN A LA GESTIÓN PÚBLICA

GESTIÓN EN EL ESTADO

Un Estado al servicio de la ciudadanía

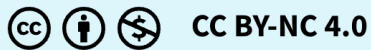
Mario Weissbluth – Editor General

Ximena Pizarro y Analía Medrano – Editoras

Centro de Sistemas Públicos


Universidad de Chile


2019



Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International

This license requires that reusers give credit to the creator. It allows reusers to distribute, remix, adapt, and build upon the material in any medium or format, for noncommercial purposes only.

 **BY:** Credit must be given to you, the creator.

 **NC:**
Only noncommercial use of your work is permitted. *Noncommercial means not primarily intended for or directed towards commercial advantage or monetary compensation.*

Este libro se distribuye bajo la licencia

Creative Commons Atribución–NoComercial 4.0 Internacional (CC BY-NC 4.0).

Usted es libre de compartir (copiar y redistribuir) y adaptar (remezclar, transformar y construir a partir del material), siempre que otorgue el crédito correspondiente a los autores y no utilice el material con fines comerciales.

Para más información sobre los términos de esta licencia:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>

SECCIÓN III: HERRAMIENTAS DE GESTIÓN

14. LA (CASI) AUSENTE GESTIÓN DE PROCESOS

Iván Braga con la colaboración de Mario Weissbluth

Advertencia inicial

Este es probablemente uno de los capítulos más largos y de más difícil lectura de todo el texto. Si Ud proviene del mundo de las ciencias sociales... peor aún. Por ende, ceder a la tentación de omitirlo será grande. NO LO HAGA. La diferencia entre un Directivo integral y uno que navega superficialmente por sus temas relevantes está en este capítulo, así como en el de Tecnologías de Información. Tómese si es necesario el doble o triple de tiempo, pero estúdielos concienzudamente

El lavado de dientes de Pedrito

Pedrito tiene 3 años y hay que inducirle la costumbre del lavado diario de dientes. Para ello su madre, o padre, a) lo llama al baño, b) pone un pisito para que quede a la altura adecuada, c) pone un vaso en el lavamanos y lo llena de agua, d) pone la pasta en el cepillo, e) le dice a Pedrito que se cepille en la forma correcta que le ha enseñado, f) Pedrito se cepilla, g) la madre le pasa el vaso para que se enjuague, h) Pedrito lo hace de mala gana, i) la madre le revisa la boca y la encuentra con manchas de pasta, j) le dice a Pedrito que vuelva a enjuagarse, k) la madre vuelve a revisar y muy satisfecha, le da un beso a Pedrito, le pide que limpie el cepillo y el vaso, y vaya a jugar.

Este es un proceso de 11 pasos que describe... el lavado de dientes de Pedrito. En rigor, aquí podría terminar este capítulo, pero como somos insistentes, nos explayaremos. Primero, el lector notará que trabajan dos personas, y que más adelante podría ser solo una. Luego, por defectos en el proceso debidos a mala capacitación o deficientes incentivos, sobran 2 pasos. También puede notar que alguien, muy quisquillosamente, podría separar el paso c) en dos sub-pasos. A la inversa, alguien podría decir que todo el proceso de lavado de dientes es un subproceso del macroproceso que va desde despertar a Pedrito hasta tenerlo listo para ir a la escuela. Por último, la revisión de la boca de Pedrito es un acto de control de calidad del proceso.

¿Por qué es importante la gestión de procesos?

En una institución fiscalizadora de instalaciones eléctricas y de gas, se realizó hace unos años un rediseño que transformó completamente la forma de enfocar el proceso de fiscalización en terreno. La forma tradicional de coordinar, realizar y reportar una fiscalización era poco eficiente, lenta y burocrática, comprometiendo los objetivos estratégicos de la institución. Se rediseñó y transformó este proceso usando tecnología como habilitador. En el nuevo enfoque, la información asociada a la fiscalización se manejaba con anticipación, se complementaba en terreno con dispositivos móviles y con la guía de una aplicación que orientaba técnicamente la fiscalización. Los beneficios de tiempo, cobertura y eficacia fueron impresionantes, estando la clave no en automatizar las antiguas tareas, sino en repensar completamente el proceso, aprovechando las capacidades de las nuevas tecnologías digitales.

Cambios como el del ejemplo previo son posibles con un adecuado enfoque en procesos, para transformar la forma en que se entregan los servicios y se organiza el trabajo en los organismos públicos.

Los procesos son uno de los conceptos más relevantes en la gestión de una organización. Algo de lo que, si bien solemos hablar y escuchar cada vez más, se encuentra erróneamente circunscrito a una esfera técnica del quehacer de las instituciones. Es así como solemos escuchar que, “esto de los procesos” es algo que podemos dejarles a los técnicos para que lo trabajen después.

Lo cierto es que de la forma en que se manejen los procesos, dependerá buena parte del éxito de una organización y será lo que cotidianamente viven quienes interactúan con ella. Las personas que concurren a hacer sus trámites interactúan a través del proceso establecido y es esa la forma en que terminan entendiendo y percibiendo a la institución.

La organización se expresa a través de los procesos con los que ejecuta sus servicios, interactúa con los ciudadanos presta apoyo y entrega valor a la sociedad. Esto implica, algo profundamente práctico y que nos tiene que llamar a poner la **gestión de procesos** en alta prioridad. No es poco frecuente ver organizaciones con grandes diseños estratégicos que apuntan a resolver problemas estructurales diagnosticados cuidadosamente, pero que sin embargo no son capaces de volcar estos diseños en procesos eficientes que funcionen, conecten y hagan contacto con la realidad.

Cuántas veces hemos visto programas de fomento empresarial bien concebidos desde el punto de vista de la necesidad, bien financiados, pero que sin embargo no se tienen un diseño adecuado de los procesos a través de los cuales se entregarán los instrumentos de fomento. En estos casos solemos ver postulaciones acumuladas, grandes demoras en las definiciones para entregar los apoyos, incertidumbre respecto al estado de cada postulación y finalmente frustración de los destinatarios finales, ya que se generó la expectativa, pero no existió un canal operacional expedito para hacerla realidad.

(Cualquier semejanza con la realidad **no** es coincidencia).

Es por esta razón, que incluimos esta sección en el libro. Porque estamos convencidos de que, sólo diseñando, implementando y operando procesos adecuados, es posible hacer mejor gestión en las organizaciones públicas. Nuestra experiencia nos ha hecho ver que este énfasis suele estar ausente en las prioridades de gestión.

Sí este capítulo permite al menos asegurar que el lector otorgue una mayor prioridad relativa a los procesos al momento de tomar decisiones en la gestión de la organización, habrá cumplido su objetivo. Si, adicionalmente logramos transmitir algunas de las nociones básicas y herramientas de apoyo, que permiten mejorar la forma en que se gestionan procesos, nos podemos dar por satisfechos.

Los procesos en la organización

La forma tradicional en que vemos a las organizaciones es a través de un diagrama jerárquico que nos muestra una descomposición funcional de la institución: el clásico

organigrama. Este enfoque revela una forma de entender la organización que busca establecer dominios en cada uno de los ámbitos funcionales y estructuras que permiten establecer la jerarquía de conducción en su interior.

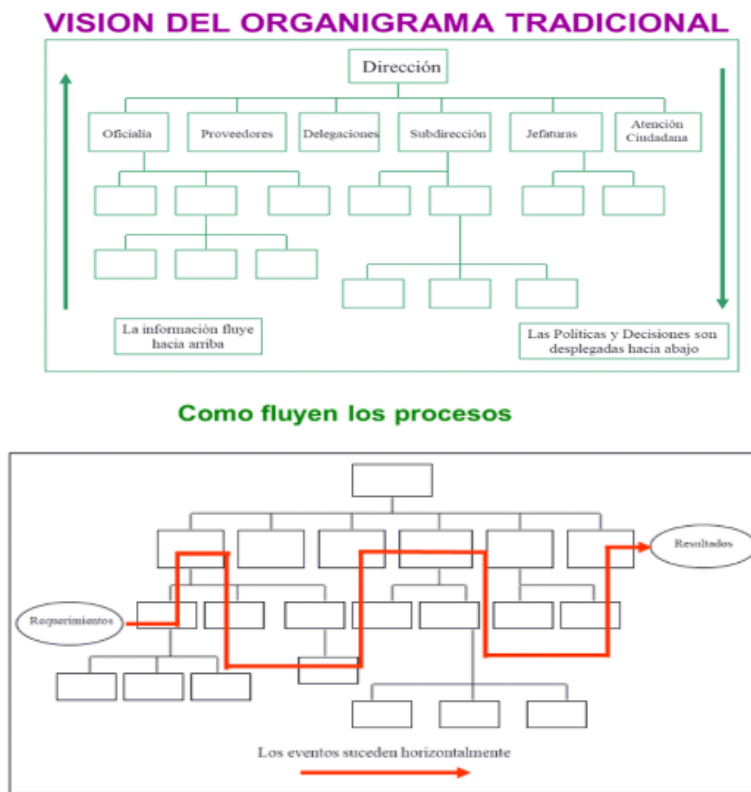
Esta forma, sin embargo, no revela como ocurren **realmente** las cosas al interior de la organización y no permite entender las interacciones a través de las cuales fluyen realmente las actividades. La mirada que queda oculta en el organigrama tradicional es aquella en donde aparecen los procesos.

La mirada de procesos es en cambio una vista transversal, que cruza horizontalmente la organización, conectando áreas que funcionalmente son distintas. Los procesos no se orientan por la jerarquía funcional y esta característica es fundamental para entender por qué la gestión de procesos es tan importante para asegurar la operación de una institución.

Pensemos por ejemplo en un trámite que un ciudadano realiza en un municipio. Lo inicia ingresando por una ventanilla correspondiente a un departamento, luego será derivado a otra área distinta, para terminar en el área de pagos y finalmente volver a su ventanilla original. En este proceso, nuestro ciudadano cruzó tres departamentos para realizar un simple trámite. Cuando revisamos, vemos a esta persona resolviendo a través del trámite una inquietud y esa es la interacción que genera valor desde su punto de vista.

El diagrama siguiente muestra gráficamente esta característica de los procesos:

Ilustración 1: La organización desde los procesos



Al ver a la organización a través de sus procesos, entendemos de mejor manera cómo podemos aportar valor y cómo nos relacionamos con los clientes y usuarios de nuestra institución. Para ello requerimos que nuestros procesos se orienten efectivamente hacia el cliente, se ejecuten adecuadamente y que además estén bien articulados y conectados entre ellos.

Gestión de procesos y gestión por procesos

Entendemos por **gestión de procesos**, los esfuerzos destinados al comprender, optimizar y asegurar el mejor desempeño de **un proceso** determinado. En este enfoque se usan las metodologías que permiten trabajar con el proceso, desde su identificación y mapeo, rediseño, mejora continua y el uso de tecnologías de apoyo para mejorar y medir el desempeño. El foco de la gestión de procesos es la mejora de cada proceso que estamos tratando de gestionar, entendiéndolo en su contexto, pero sin abordar el resto de la organización. (Como vimos al inicio, se trata de que Pedrito aprenda a cepillarse rápido y bien los dientes).

Mientras que, **gestión por procesos**, implica entender toda la organización como una **articulación de procesos** interconectados y vinculados entre sí. Este enfoque es una forma de gestionar, que usa a los procesos como la estructura básica a través de la cual se realizará la actividad de la organización. El foco de la gestión por procesos es entonces la organización completa. Este enfoque tiene gran potencial del punto de vista de una mejor gestión y se conecta con la gestión de procesos, porque en cada uno de los ámbitos de la organización podemos abordar los distintos procesos con este enfoque. (En el ejemplo del inicio, se trataría de organizar bien todos los procesos matinales del hogar para que podamos salir bien, rápidamente y sin conflictos a nuestras diversas actividades).

Para reflejar adecuadamente la gestión de un proceso, usamos mapas mientras que, para explicar la organización a través de sus procesos, usamos un diagrama que muestra cómo se interconectan los procesos entre sí. Este tipo de diagramas nos permite entender completamente cómo funciona la organización desde una óptica de procesos, a diferencia de la mirada del organigrama tradicional.

Tecnologías y procesos

Es importante entender que la tecnología no sólo permite la transformación de los procesos al interior de las organizaciones, sino que también cambia la manera de conectarse con los ciudadanos y los usuarios de los procesos. Es importante asumir este cambio diseño de los procesos de todo servicio público.

La transformación digital de las organizaciones pasa fundamentalmente por la forma en que **transformamos los procesos** aprovechando las capacidades que nos brindan las tecnologías digitales. Escapa al objetivo de este capítulo revisar las distintas tecnologías disponibles que pueden cambiar significativamente los procesos de los organismos públicos. Sólo diremos que son múltiples, en constante evolución, mucho más accesibles y con mayor impacto potencial, que en cualquier época anterior.

Un ejemplo relevante es la forma en que podemos tener trazabilidad y seguimiento de los procesos, desde nuestro teléfono móvil, teniendo visibilidad de su estado, su evolución a nivel agregado o detallado. Realmente es la información del proceso en la punta de nuestros dedos en forma instantánea y confiable. Estas capacidades orientadas al ciudadano pueden cambiar radicalmente la efectividad y relación de un servicio público.

¿Qué es un proceso?

Podemos entender un proceso de negocio, como un conjunto estructurado y repetitivo de actividades o tareas que se desarrollan para entregarle valor a un cliente (o destinatario del proceso), a través de la generación de un producto o servicio (que son la salida del proceso).

Creación de valor en un proceso

Para entender un proceso, lo clave es el hecho de que los procesos crean valor para sus destinatarios o clientes, a través de una secuencia repetible de actividades que se combinan para producir un resultado.

Esta característica nos permitirá trabajar sobre los procesos para mejorar su eficacia, entendida como la capacidad de crear ese valor al cliente. Asimismo, podremos hacer los procesos más eficientes, entendiendo qué actividades del proceso contribuyen a la generación de valor y cuáles no. Este análisis del valor es esencial para un rediseño que logre procesos más eficaces y eficientes.

Además, a través de la identificación del valor creado por un proceso, es posible establecer con claridad al cliente de éste.

Como consejo metodológico, siempre que analicemos un proceso, se recomienda establecer su objetivo a partir de la identificación del par Cliente - Valor. Si bien esto puede parecer obvio, es tremendamente útil y ordenador para fijar el marco de trabajo con el proceso, lo que tiene consecuencias importantes cuando luego se trabaja con él

El cliente del proceso es por lo tanto el destinatario del valor que el proceso está llamado a generar a través de las salidas o productos que genera. Con este enfoque, podemos tener clientes dentro y fuera de la organización, lo que da origen a la denominación de clientes internos y externos.

Muchos de nuestros procesos tienen clientes al interior de nuestras mismas organizaciones y la eficacia de estos procesos afecta la gestión del conjunto. En una mirada sistémica de la organización usando gestión por procesos, las interacciones entre éstos son muy importantes. La performance de un proceso pueda ser afectado por otro, a través de relaciones en que la salida de un proceso sea la entrada de otro o bien la salida de un proceso genere restricciones o recursos para otro. Por eso, lograr que un proceso que atiende a clientes internos se ejecute adecuadamente, es esencial para lograr la performance de otro proceso que se orienta a un cliente externo.

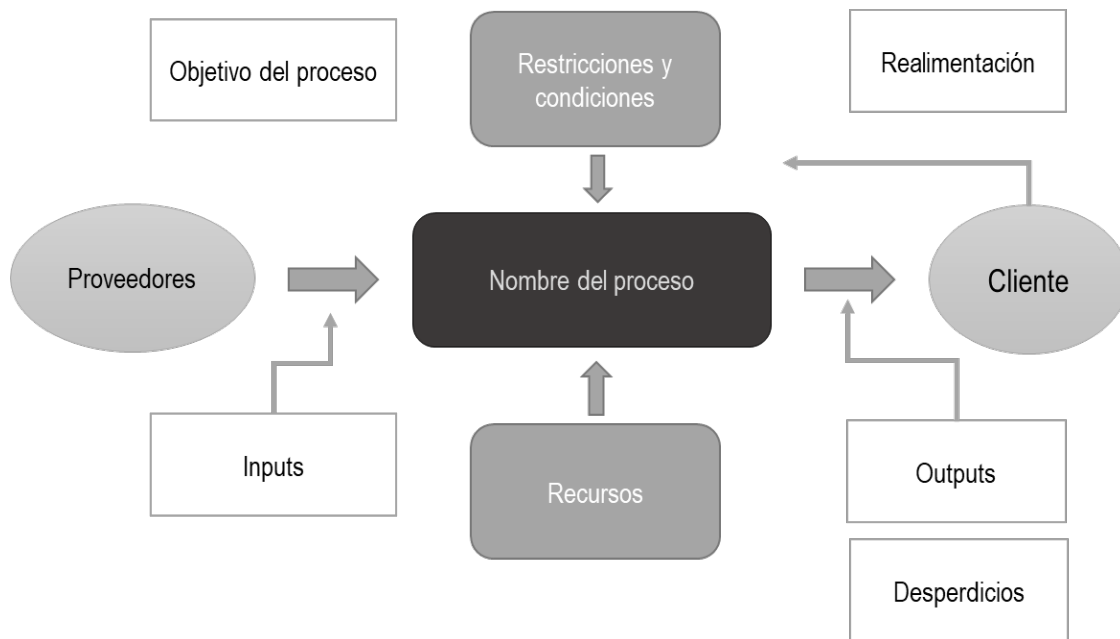
Diagrama de contexto de un proceso

Una forma útil de entender un proceso desde una perspectiva macro, es el diagrama de contexto. A través de éste, podemos entender el proceso desde la perspectiva de sus interacciones con el entorno, permitiendo una comprensión de su rol y de cómo se conecta

hacia afuera. En términos simples esto es ver el proceso como “caja negra” y entenderlo a través de sus interacciones con el exterior sin entrar al detalle de cómo se realiza el trabajo en su interior.

El siguiente es un ejemplo de un diagrama de contexto y en el podemos apreciar sus partes esenciales:

Ilustración 2: Diagrama de contexto (el proceso como "caja negra")



Fuente: Elaboración propia

- **Cliente:** Como ya lo explicamos es el destinatario principal del proceso, a quien le genera valor el resultado de este.
- **Salidas u outputs:** Es el producto del proceso, cuyo destinatario es el cliente. Los productos pueden ser múltiples y eventualmente también los clientes.
- **Entradas o inputs:** Son los insumos o entradas al proceso, que son generadas por los proveedores. Pensemos por ejemplo en la solicitud de inicio o el formulario o el requerimiento electrónico o telefónico, que da inicio al ciclo del proceso.
- **Proveedores:** Es quien entrega un input o entrada al proceso. El concepto de proveedor no es en este caso el tradicional, ya que no se requiere un intercambio de compra necesariamente para contar con este input. En no pocas ocasiones, el cliente del proceso es también un proveedor de éste. Por ejemplo, cuando se requiere un input del cliente para el desarrollo del proceso.
- **Referencias:** Se trata de todo el marco de normas del proceso que definen la forma en que éste debe realizarse. Aquí encontramos los marcos normativos, las restricciones técnicas, presupuestarias y en general cualquier definición que establezca cómo debe desarrollarse el proceso.
- **Recursos:** se trata de los mecanismos y elementos de distinta índole, que son necesarios el para desarrollo del proceso. Podemos estar hablando de recursos humanos, maquinaria, infraestructura física, tecnología, etc.

Si bien estos son los elementos centrales, es posible también identificar otros elementos tales como:

- Realimentación: Posibles flujos desde el cliente que nos entregan información acerca del proceso. Por ejemplo: reclamos, evaluaciones o consultas una vez terminado el ciclo.
- Desperdicios: Entendemos por desperdicios en un contexto de procesos, aquellas salidas generadas por el proceso que no son las asociadas al objetivo del proceso. Volveremos sobre este punto más adelante.
- Otros procesos con los que se conecta: Se suele identificar también en diagramas de contexto, a otros procesos que se vinculan con el que analizamos aguas arriba o aguas abajo.

Recomendamos que siempre realice un diagrama de contexto de un proceso, antes de comenzar a trabajar con él. Su desarrollo generará un entendimiento común para comprender mejor como el proceso juega un rol en la organización. Esto ayuda a que el análisis del proceso se realice con una mirada integrada que evita mucho de los problemas del enfoque aislado, que finalmente afectan nuestra capacidad para mejorar el desempeño.

El enfoque a través de diagramas de contexto permite además construir una mirada completa de la organización basada en conexiones de procesos que se articulan entre sí. Esto nos ayuda a tener una efectiva gestión por procesos de toda la organización, con las ventajas de un enfoque sistémico que conecta e interrelaciona los procesos.

Los límites de un proceso

Un concepto muy relevante en el trabajo práctico es el de límites del proceso. Más que un elemento teórico, las definiciones de límites del proceso prestan una gran utilidad práctica.

Los límites de los procesos son una convención arbitraria, que se toma para poder establecer el marco de análisis y de trabajo con un proceso concreto. Por lo tanto, dónde empieza y dónde termina un proceso determinado, es una definición que se debe establecer. Lo que si es esencial es que esta convención sea entendida y asumida por todos los involucrados de la misma forma.

Muy importante es evitar descoordinaciones y conflictos producto de ambigüedades relativas a los límites entre los involucrados en un proyecto de mejora de procesos. Un buen ejemplo para ilustrar este punto es el proceso de compras. En algunas instituciones el proceso de compra se entiende finalizado al emitir una orden de compra. Mientras que, en otras, el proceso llega hasta la recepción del bien o inclusive hasta el pago final al proveedor

La recomendación si está trabajando sobre un proceso es asegurar convenientemente que todos los involucrados entiendan de la misma manera donde empieza y dónde termina el proceso (¿Que entenderemos por aguas arriba del proceso y que entenderemos por aguas abajo?). en caso contrario nuestra experiencia indica que se genera desorden y caos.

Definir los límites del proceso no se contrapone con comprender la integración sistémica que el proceso tiene al interior de la organización. Ningún proceso es una isla, pero al fijar límites se puede poner el foco de nuestro análisis y trabajo, dentro de ese marco.

Macroprocesos, procesos y subprocesos

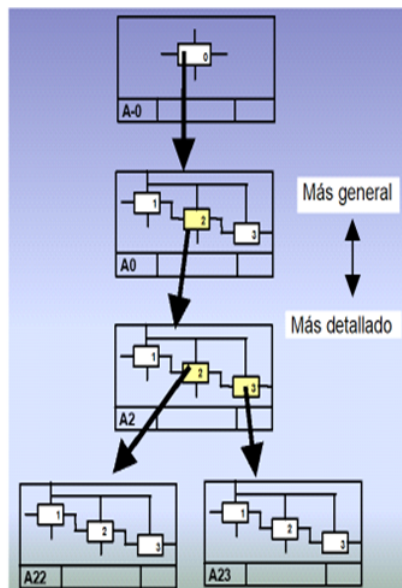
Otra característica importante de los procesos es la capacidad que éstos tienen para ser descompuestos sucesivamente. Esto nos permite adentrarnos en los detalles del proceso, aunque sin perder la visión de contexto para entender dónde estamos situados.

Esta característica es también muy relevante en la práctica. Nos ayuda a la mirada del proceso desde el enfoque macro hasta el nivel de detalle que queramos (imagínese haciendo zoom sobre una imagen, para luego volver sobre la mirada completa). Lo potente de este atributo es su utilidad como elemento de comunicación entre quienes se relacionan con un proceso. A través de la mirada integral por los distintos niveles de descomposición de un proceso, se puede conectar eficazmente la perspectiva gerencial (más macro) con la mirada de quienes trabajan directamente vinculados a la operación de los procesos (más detallada).

Frecuentemente solemos denominar Macroprocesos al nivel más General de visión de un proceso (o conjunto de procesos), para luego descomponerlos en procesos y en subprocesos. La recomendación en este sentido es unificar el lenguaje y la convención para denominar un proceso o subproceso. Al igual que en el caso de los límites, lo importante es el entendimiento común y que todos aceptemos una misma convención.

Las distintas metodologías de modelamiento hacen uso de esta capacidad y las herramientas con las que se suele trabajar para mapear procesos, nos permiten fácilmente esta navegación desde lo macro al detalle.

Ilustración 3: Descomposición de procesos de más general a más específico

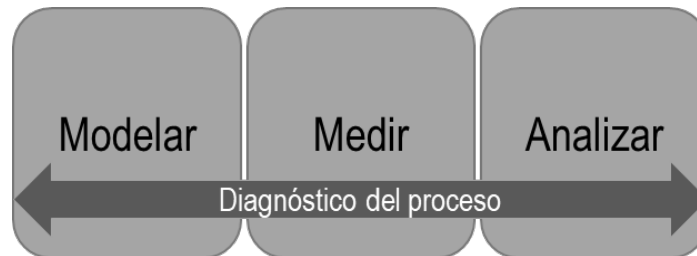


Entendiendo un proceso: Guía práctica

En esta sección proponemos un enfoque simple para tener un entendimiento integral de un proceso. Esto puede ser útil para trabajar con el proceso, mejorarlo, rediseñarlo documentarlo o incluso capacitar en su uso.

El planteamiento considera 3 enfoques o miradas: el mapeo de procesos, el análisis de las métricas y el análisis de sus problemas. Al complementarse estos 3 enfoques se puede sintetizar el entendimiento completo del proceso.

Ilustración 4: Etapas para entender y diagnosticar un proceso

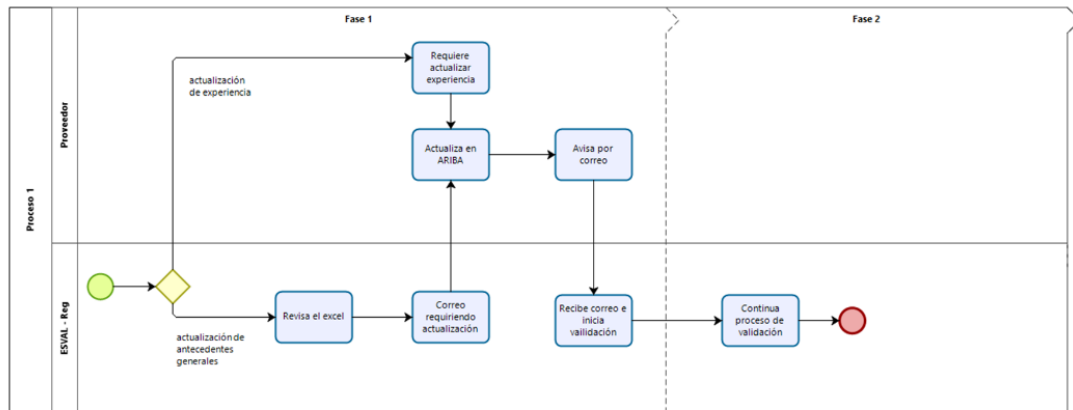


Mapeo de procesos

Mapear un proceso significa generar una representación gráfica y útil del proceso, es decir un mapa. El atributo útil no es menor en este contexto, ya que un buen mapa de procesos es aquel que cumple su objetivo. En este sentido más que pensar en hacer el mejor o más detallado mapa posible, tenemos que entender claramente que esperamos de él. Por ejemplo, si queremos generar una visión de alto nivel del proceso, nuestro mapa será distinto de aquel que prepararemos para documentar o para construir un sistema de información que soporte el proceso. Es un error frecuente cuando nos enfrentamos al mapeo de procesos, el construir mapas que tienen más detalle del necesario y que por lo tanto generan confusión. También ocurre que dejamos sin graficar partes esenciales del proceso que son relevantes a la hora de mejorarlo.

Existen diferentes metodologías para realizar estos mapas de proceso. Actualmente se utiliza mucho la metodología BPMN, basada en el enfoque BPM (Business Process Mapping). Planteamos utilizar este enfoque por su simplicidad, por su amplia utilización y por existir herramientas de fácil acceso con las que se puede modelar. En las siguientes figuras vemos un ejemplo de mapa simple de proceso.

Ilustración 5: Ejemplo de diagrama BPMN de un proceso



Powered by
bizagi
Modeler

Recomendación práctica: Usted puede descargar distintos softwares gratuitos para empezar a construir mapas de proceso usando BPMN. Por ejemplo: www.bizagi.com o www.bonitasoft.com.

Importante: Recomendamos enfáticamente usar una herramienta de mapeo de procesos en lugar de dibujar el proceso con un software cualquiera. Esto es importante porque se hará más fácil el mapeo y ahorraremos tiempo significativo. Pero también, porque estas herramientas utilizan los conceptos que ayudan a hacer una mejor representación del proceso.

Nuestra recomendación es complementar el diagrama de contexto (ya explicado) con un mapa de procesos que nos permita ir a un mayor detalle. Los mapas de proceso permiten además que vayamos descomponiendo a un nivel mayor de detalle. Por ejemplo, podemos usar subprocessos si queremos diagramar en mayor profundidad.

Métricas del proceso → Cuantificando la gestión del proceso

Es importante complementar el análisis de un proceso con una mirada de sus principales métricas. En este aspecto vemos un error frecuente, cuando sólo se analizan procesos en función de sus actividades, sin incluir una mirada cuantitativa de las principales variables de su evolución. Nuestra recomendación es enfática: no es posible entender un proceso sin analizar sus principales métricas.

Por cierto, el tipo de métricas dependerá fuertemente del proceso. Sin embargo, es posible identificar algunas dimensiones habituales que medir en todos los procesos. Algunas de estas son:

- Variable de flujo: Por ejemplo, las tasas de entrada del proceso o tasas de salida.
- Variables de estado o stock: Por ejemplo, nivel de acumulación de procesos en curso, número de pacientes en lista de espera, número de causas en tramitación.

El análisis de la relación entre los flujos y los stocks de un proceso es muy importante para entender la evolución cuantitativa del mismo. Es así como un proceso que está mostrando tasas de salida mayores que las de entrada, se estará congestionando.

La relación entre el stock y la tasa de salida nos muestra lo que se tardará en procesar todo lo pendiente, aun cuando no hubiera flujo de entrada. Aunque esto parezca obvio, no pocas veces la falta de un análisis de flujos y stock afectan las decisiones que se toman respecto de un proceso, lo que tiene consecuencia en los usuarios y clientes finales del mismo.

Es interesante además revisar los flujos y capacidades a través de las distintas etapas del proceso. Para ello es muy útil complementar con diagramas y mapas del proceso. No es poco habitual encontrar procesos no balanceados, en los que distintas etapas presentan capacidades diferentes, generándose un cuello de botella que afecta la capacidad del conjunto. Esto es uno de los hallazgos habituales cuando se analizan procesos en organizaciones públicas. La lógica de colocar más recursos para aumentar la capacidad del proceso, muchas veces no considera donde están los cuellos de botella, lo que hacen que la eficacia de los aumentos de recurso sea mínima.

Un caso real de esta situación, lo vimos cuando revisamos el proceso de aprobación de solicitudes para un subsidio en una institución pública. Al analizar las métricas del proceso vimos que había una gran cantidad de solicitudes pendientes y atrapadas en el flujo. Sólo muy pocas solicitudes habían logrado ser tramitadas.

La tentación de los directivos públicos fue aumentar la capacidad de atención para destrabar la congestión. Sin embargo, la iniciativa apuntaba a incrementar la cantidad de funcionarios que recibían las solicitudes, así como mejorar el canal web asociado. Al revisar con detalle las cifras a través del flujo de actividades, se descubrió que la etapa de recepción no era el cuello de botella. Aumentando la capacidad allí se habría podido recibir más solicitudes, pero esto sólo habría aumentado la cantidad de pendientes en el proceso.

Del análisis concluimos que la actividad crítica estaba en la revisión legal y que también había restricciones de capacidad en la revisión técnica de los antecedentes. Con estos datos se tomaron decisiones que lograron incrementar significativamente la capacidad del proceso, con sólo aumentar levemente los recursos asignados a estas dos etapas. Es muy importante analizar detenidamente estos casos, porque de lo contrario a pesar de contar con mayores recursos el impacto logrado sería bajo. Claramente no es un buen escenario desde el punto de vista de eficacia ni de eficiencia.

Recomendamos siempre al analizar un proceso, que se revisen los flujos y las capacidades por cada una de las etapas. De esta manera en forma simple será posible establecer si el proceso esta balanceado. Un análisis detallado requiere de una modelación matemática más compleja, sin embargo en muchas ocasiones basta un análisis simple para descubrir los cuellos de botella y despejar los puntos que afectan la capacidad del proceso.

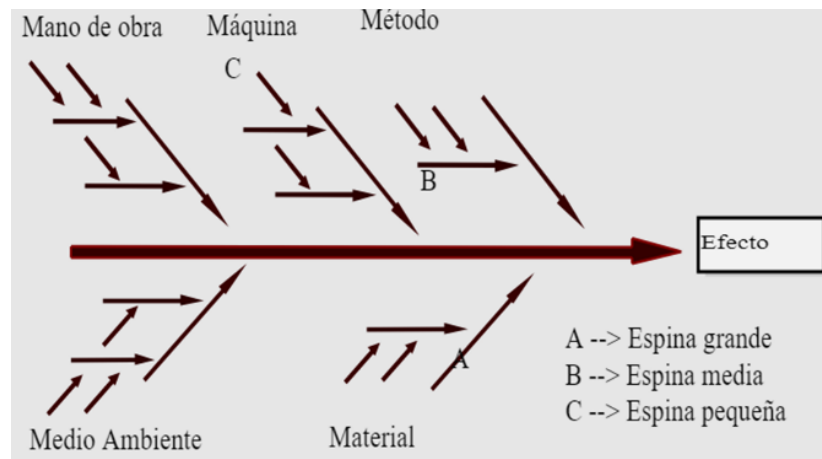
Nuestra recomendación es que, como ejecutivo público, no deje de analizar los flujos de sus procesos más relevantes. No piense que esto es un tema técnico delegable, ya que el comprender las dimensiones cuantitativas que están asociadas al desarrollo del proceso, de seguro le ayudará a entenderlo mejor y a poder gestionarlo.

Análisis de problemas en un proceso

El tercer elemento que recomendamos para completar el entendimiento del proceso, es un análisis de sus principales problemas. Buscamos establecer una relación lógica entre los problemas del proceso y la cadena de causas que lo explican.

Para este análisis existen distintas metodologías. Podemos utilizar por ejemplo el método de Ishikawa, los árboles de problemas o varias técnicas de los enfoques Lean y Six Sigma. Todos estos enfoques tienen en común el levantamiento de un conjunto de hipótesis para establecer relaciones causales que nos lleven a explicar el(los) problema(s) que presenta el proceso.

Ilustración 6: Diagrama de causa y efecto de Ishikawa



Lo importante, más que la metodología, es hacer este análisis a través de un mecanismo simple y participativo que permita incorporar a los distintos actores vinculados al proceso, asegurando que no se pierdan información valiosa que nos pueda ayudar a explicar las causas de los problemas.

Lo central es poder establecer esta cadena causal sobre la base de hipótesis que nos permitan tratar de explicar la génesis del problema, intentando ir hasta sus causas raíz. Esto hace necesario un análisis de dos o tres niveles generalmente. Recomendamos acotar estos análisis hasta un tercer nivel y sólo ir más allá en casos estrictamente necesario. En la práctica es habitual encontrar un muy buen entendimiento de las causas del problema con un segundo nivel.

Es importante complementar estos análisis con el máximo de información y datos del desarrollo del proceso que nos permitan validar las hipótesis y también establecer cuáles son las causas más relevantes para explicar los problemas.

Es común encontrarse con instituciones en que existen prejuicios establecidos respecto a las causas de los problemas que afectan los procesos. Estos juicios previos influyen o determinan gran parte de las decisiones que se toman respecto al proceso. Es importante en estos casos recurrir a un análisis integral de causas como el que proponemos, ya que muchas veces aparece información nueva y también se desmitifican algunas ideas previas respecto a las causas de los problemas.

Es importante mencionar que el análisis de problemas de un proceso debe considerar su dinámica. En otras palabras, los problemas del proceso van cambiando y es importante mantener una visión actualizada de sus causas. Por ejemplo: en una ocasión analizamos

un proceso de reparto de textos escolares. Inicialmente el gran problema estaba centrado en la cobertura y en la capacidad de llegar oportunamente a todos los puntos de entrega. Gracias a un proceso de rediseño focalizado en resolver este problema, la situación mejoró significativamente. Sin embargo, con el paso del tiempo el proceso empezó a evidenciar otros problemas asociados a calidad y consistencia. Fue necesario actualizar el análisis de causas para entender esta nueva realidad.

Una vez finalizado el análisis integral de un proceso, que se ve plasmado en un mapa, las métricas y análisis de problemas, tendremos una comprensión mucho más profunda del proceso y su situación actual. Esto será clave para trabajar con el proceso, ya sea en su rediseño, su gestión diaria o para casos de mejoramiento puntuales. Este entendimiento puede servirnos también cuando no queramos intervenir el proceso, sino solo explicarlo y administrarlo la mejor manera.

Rediseñando procesos

Un rediseño es una transformación de un proceso que busca obtener mejoras significativas en sus características como, por ejemplo: calidad, tiempo, flexibilidad y costo, para poder cumplir con su objetivo de mejor forma.

Lo que define a un rediseño, es precisamente ese carácter significativo de las mejoras que buscamos lograr en el proceso. Si estamos pensando en mejoras marginales, no estamos hablando de rediseñar procesos. La magnitud de la transformación que buscamos y de su impacto esperado, definen al rediseño.

Es importante establecer con claridad y a priori, cuáles son los objetivos que se buscan con el rediseño. Mejorar el proceso es un concepto muy amplio y que no define específicamente qué es lo que buscamos. Todo rediseño debe tener explicitado el objetivo buscado y este debe estar alineado con las mejoras significativas que pretendemos obtener en alguna de las dimensiones del proceso.

Es habitual encontrarse con proyectos de rediseño en que el objetivo no está suficientemente claro. Se declara que se busca mejorar el proceso y se enuncian distintas dimensiones de mejora, sin embargo, no está clara cuál es la prioridad y el foco que el rediseño busca obtener. Este tipo de situaciones generan problemas desde el origen en los proyectos de rediseño.

Nuestra recomendación enfática es explicitar y consensuar los objetivos que un rediseño de procesos deberá conseguir. Se debe asegurar el compromiso de alto nivel ejecutivo con los objetivos planteados.

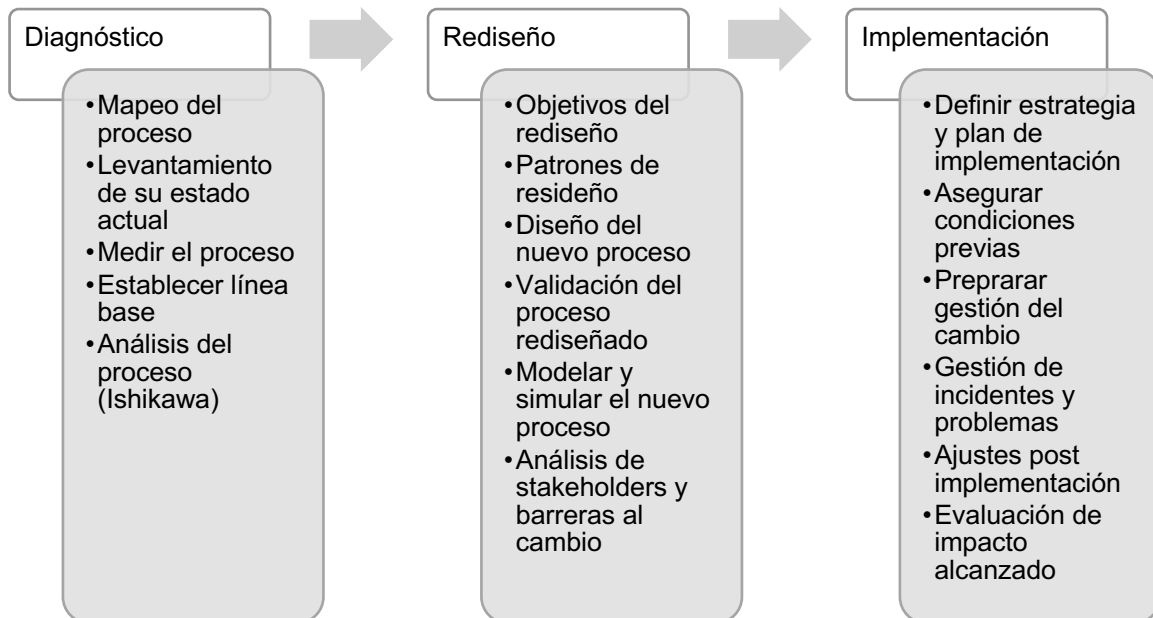
Etapas de un rediseño

Si analizamos la bibliografía sobre procesos encontraremos distintas metodologías y secuencias de pasos propuestas para desarrollar un rediseño. Sin recomendar una en particular, lo esencial en todas ellas puede resumirse en las siguientes fases:

- Diagnóstico del proceso: Fase en la que buscamos tener un entendimiento completo del estado actual del proceso, antes de ser intervenido. Recomendamos utilizar la guía práctica para entendimiento de proceso ya presentada en la sección anterior.

- **Diseño del nuevo proceso:** En esta fase se plantea y construye el nuevo proceso con los cambios que se introducirán para conseguir los objetivos buscados y en función del diagnóstico previamente realizado.
- **Implementación del rediseño:** En esta fase el proceso rediseñado se implementará reemplazando al antiguo proceso, según el enfoque de seleccionado para ello.

Ilustración 7: Fases de un rediseño



Patrones de rediseño

Al rediseñar un proceso se procederá a construir una nueva forma de ejecutarlo que reemplace y supere a la forma anterior. Esto tiene que ser de acuerdo con los objetivos planteados y según el diagnóstico realizado.

No hay recetas únicas para construir este nuevo proceso. Definitivamente la creatividad y un conocimiento acabado del detalle del proceso, junto con una visión innovadora que haga uso de las nuevas capacidades disponibles, serán los elementos centrales para construir el nuevo proceso.

Sin embargo, existen algunas formas habituales que vale la pena considerar ya que pueden servir de inspiración para generar las propuestas de cambio. Le llamaremos patrones de rediseño, es decir formas y enfoques habituales de lo que es posible al transformar un proceso.

Si bien escapa al alcance de este capítulo el ir a detalle sobre estos patrones, vamos a mencionar y ejemplificar algunos de los más importantes. Incluimos acá una lista (no exhaustiva) con 12 patrones habituales.

1. **Eliminar pasos que no agregan Valor:** Es la forma más frecuente de transformar un proceso. A través de una revisión de los distintos pasos que lo conforman buscando detectar y eliminar aquellos que no agregan valor. Es muy frecuente que los procesos estén llenos de pasos que se generaron en el tiempo por causas y circunstancias que ya no se justifican. Es necesario realizar siempre un análisis radical en busca de estos pasos para eliminarlos. (Le recomendamos que revise nuestra bibliografía complementaria para más detalle respecto a cómo realizar este análisis)
2. **Eliminar los cuellos de botella:** Es muy importante entender la dinámica del proceso para detectar dónde están los puntos que acotan la capacidad o la velocidad del proceso. En los rediseños podemos aumentar la capacidad de estos puntos o eliminarlos transformando el flujo.
3. **Combinar pasos en un proceso:** Es común que podamos combinar dos acciones que se realizan en distintos pasos del proceso. Esto contribuye a mejorar los tiempos y eficiencia del proceso. Por ejemplo, es posible combinar pasos de preparación y transporte. O también pasos de revisión y corrección. (Incluiremos ejemplos adicionales en la bibliografía complementaria, que le sugerimos revisar).
4. **Cambiar el flujo de secuencial a paralelo:** Es común que los procesos tengan una estructura secuencial que los hace largos e ineficientes. Para estos casos, el revisar posibles cambios para que las actividades se hagan en paralelo, genera beneficios de tiempo y eficiencia.
5. **Creación de rutas rápidas (“fast track”):** Muchas veces los procesos tienen pasos que sólo aplican para situaciones complejas, pero que sin embargo hacen más largo el flujo para los casos simples. En estas ocasiones el repensar el esquema con rutas rápidas para los casos simples, puede ser una buena opción.
6. **Capturar la información en el origen:** Es esencial para mejorar los procesos, aprovechando las capacidades tecnológicas actuales, que la información se capture siempre en el origen y el momento que se genera. Toda postergación de la cadena de información es siempre una oportunidad de mejora para optimizar el proceso. Las capacidades tecnológicas actuales generan una oportunidad clara para realizar esta captura en forma oportuna.
7. **Automatización de tareas:** Donde el proceso tenga tareas manuales, es necesario apuntar a su automatización con las tecnologías disponibles. En este sentido las oportunidades son significativas y no hay excusa para mantener procesos manuales que sean automatizables. Un ejemplo claro son las tareas de validación. Si somos capaces de contar con información digital, debemos tender a validaciones automáticas y en línea.
8. **Dejar que los usuarios sean activos en el proceso:** Este también es un cambio importante que se facilita con la tecnología disponible. Es clave traspasar a los usuarios cualquier actividad en que puedan incorporar información, activar el proceso o recibir feedback de su estado. La incorporación de tecnologías móviles es clave para hacer más fluido y accesible este cambio.
9. **Estandarizar y eliminar la variabilidad:** Es común ver que los problemas de los procesos, tienen que ver con la falta de estandarización con que éstos se ejecutan al interior de las organizaciones. Tender a contar con un proceso estándar y reducir las variaciones arbitrarias respecto de éste, es un importante patrón de mejora.
10. **Interconexión de organismos públicos:** El potencial de agilizar procesos a través de la interconexión entre organismos públicos es significativo. Sí bien hemos tenido avances en esta materia, aún queda espacio relevante para mejorar. Nuevas tecnologías disponibles permiten hacer posible esta interconexión con enfoques más simples, cortos y baratos que en el pasado.
11. **Gestión de conocimiento del proceso:** Es importante generar bases de conocimiento del proceso, que permitan asegurar que la información se comparte y que las respuestas y comportamientos son coherentes. En este sentido tender a procesos en que podamos capturar el conocimiento y mantenerlo actualizado para su uso efectivo, es muy importante. En este punto es posible partir siempre con iniciativas de bajo costo, pero muy efectivas como pueden ser los scripts de manejo, preguntas frecuentes o los wiki.
12. **Trazabilidad del proceso:** Recomendamos incluir en los nuevos procesos mecanismos de seguimiento, que nos permitan entender la dinámica y capturar información del estado de cada instancia del proceso.

El rol de la tecnología

El rol de la tecnología como habilitador de los rediseños es muy importante. No se trata en todo caso de automatizar los procesos actuales. Es necesario ir más allá, repensando completamente el proceso, para ir descubriendo oportunidades de hacer las cosas en forma distinta, utilizando las capacidades que la tecnología nos entrega.

Es común el error de pensar que automatizando y colocando distintos dispositivos digitales sobre el proceso estamos transformándolo y rediseñándolo. La tecnología es un motor impresionante para cambiar los procesos, pero el enfoque debe tender a redefinir completamente la forma en que hacemos las cosas.

Por ejemplo, una tarea que no debe ser realizada si analizamos lógicamente el proceso, no debería ser automatizada ni llevada a un dispositivo móvil bajo el pretexto de innovar en el proceso. En este caso debemos atrevernos a eliminar la tarea, repensando el proceso para que se pueda desarrollar sin necesidad de ella.

Casos

En una agencia recaudadora, nos tocó enfrentar la situación de un importante cambio tecnológico, que implicaba el remplazo de todo el equipamiento computacional. Esto, sin embargo, no logró impactar en productividad y eficiencia de acuerdo a lo esperado. Al analizar el problema resultó evidente que el proyecto inicial sólo había considerado incorporar la tecnología, sin cambiar el proceso anterior. Es decir, las ineficiencias que la institución traía se mantuvieron, sólo que ahora las tareas se hacían con la nueva infraestructura, a la cual se les sacaba un provecho marginal. Replanteado el proyecto para transformar el proceso en base al potencial real de la nueva tecnología, se pudo corregir esta situación y capturar las mejoras esperadas.

IMPORTANTE: La mirada tecnológica debe ser dinámica.

Si pensamos en las capacidades tecnológicas de hace cinco años y las comparamos con las actuales, veremos que han surgido muchas nuevas opciones para transformar los procesos. Este fenómeno no se detendrá y por lo tanto tenemos que pensar el rol de la tecnología sobre los procesos entendiendo la dinámica evolutiva que ésta tendrá. Para ello es importante preguntarnos el horizonte de los proyectos que estamos desarrollando para transformar procesos. Si los horizontes son de largo plazo, debemos dejar espacio y considerar en nuestro diseño el rol que futuras y nuevas tecnologías podrán tener sobre los procesos. Debemos evitar congelar el proceso tecnológicamente o realizar inversiones que impliquen barreras para incorporar nuevas tecnologías hacia adelante.

El desafío de la implementación de un rediseño

La implementación es la fase clave y más compleja de un rediseño. Es cuando realmente se cambia la forma de realizar las actividades y se le da vida al nuevo proceso, con las mejoras definidas.

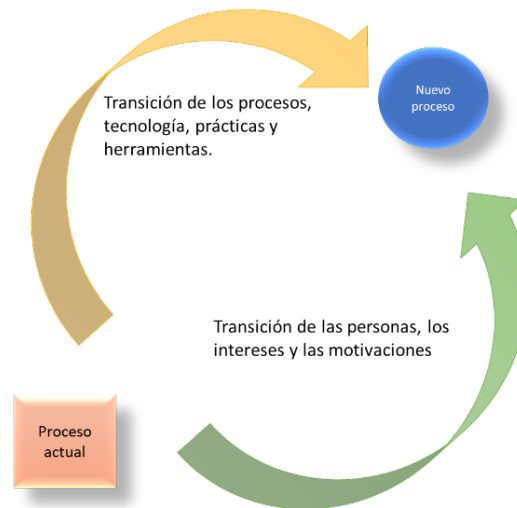
Es por esto por lo que la implementación es la 'hora de la verdad' del rediseño de procesos, ya que no importa cuán cuidadoso haya sido el análisis y el estudio previo para generar un nuevo proceso, ni cuantos recursos y tiempo invertimos previamente. Cuando el rediseño realmente se enfrenta a la realidad, es cuando se prueba su capacidad de reemplazar exitosamente al proceso anterior y lograr efectivamente los objetivos planteados.

Esto nos lleva a la discusión que suele darse en los casos de rediseños fracasados, para determinar si el problema tuvo su origen en el diseño o la implementación del nuevo

proceso. Cada caso es distinto, sin embargo, es un hecho que sin una buena implementación el proyecto completo será un fracaso.

Al pensar en la implementación, es importante entender que debemos aplicar la gestión del cambio (ver capítulo correspondiente). Debemos considerar que lo que pretendemos es transitar desde un estado actual (con problemas, pero consolidado) a un nuevo estado (que esperamos sea mejor, pero que aún no es realidad). Esto lleva asociados cambios en los procesos y sistemas, pero también y más importante, en las personas que se vinculan con el proceso (todos sus stakeholders), los que evalúan el cambio desde su propia perspectiva.

Ilustración 8: Gestión del cambio al implementar rediseños de procesos



A pesar del énfasis en gestión de cambio y de que su validez en general no es discutida, un error común es ver poco esfuerzo en la preparación de las implementaciones, respecto al que se invierte en las fases previas. Hay en esto una ilusión de que mientras más acucioso haya sido el diseño del nuevo proceso, mejor será el resultado final. Aunque esto es válido, una falta de preparación en la implementación llevará con seguridad al proyecto al fracaso.

En términos de los esquemas de implementación, existen distintos enfoques para hacer la transición al nuevo proceso. Los presentamos brevemente:

- **Piloto:** Se trata de un enfoque en que el nuevo proceso se implementa primero en una parte del universo que queremos cubrir. Puede ser una provincia, una institución o bien un área específica. Lo que se busca en este caso, es asegurar que podemos hacer que el nuevo proceso funcione a una escala controlada. Para luego con las experiencias y los ajustes necesarios, escalarlo a un nivel completo. Implícito en el concepto de piloto, está la posibilidad de que el rediseño no funcione en ese marco acotado, lo que implicaría cancelar o repensar la implementación completa.
- **Implementación gradual:** En este caso, el nuevo proceso se va implementando gradualmente hasta completar el universo que queremos cubrir. A diferencia del piloto, no se está probando el nuevo proceso, sino que se le implementa en forma escalonada y gradual. Esto permite concentrar recursos en las distintas

implementaciones y asegurar la dedicación de los equipos de implementación durante el proceso.

- **Big Bang:** Se trata de un modelo de implementación que involucra una transformación completa del proceso a partir de una fecha señalada. Existe, por lo tanto, el proceso anterior hasta el día previo al que empieza a operar el nuevo proceso. La radicalidad y complejidad de este tipo de transformaciones e implementaciones es alta, lo que la hace aconsejable sólo en situaciones en que no es posible otra estrategia. En estos casos se requiere un nivel de preparación y de soporte al proceso de cambio muy alto. Inclusive contando con este soporte, la implementación será sin duda compleja y dolorosa, dependiendo del impacto asociado al proceso y la cantidad de personas afectadas.
- **Paralelo:** En este caso la implementación se realiza poniendo en operación el nuevo proceso, sin dejar de operar en la modalidad antigua. Estamos hablando de una convivencia entre el proceso antiguo y el nuevo. Esto permite una transición más fluida, acotando impactos potenciales del cambio y además permitiendo ir gradualmente transitando de un proceso al otro. A pesar de sus ventajas, este esquema presenta inconvenientes de costo, ya que nos obliga a mantener ambos procesos. Ejemplos de este tipo de transformaciones son la digitalización de trámites, en que el nuevo proceso digital convive con el original basado en papel, hasta que gradualmente lo termina reemplazando.

Gestionando un proceso en régimen

En general se suele poner mucho énfasis en las transformaciones del proceso o bien en su diagnóstico previo. Sin embargo, también es importante considerar como un elemento central para una gestión madura de procesos, la forma en que éstos se gestionan en régimen permanente. Debemos pensar que los procesos son los que le da vida a la organización y por lo tanto necesitamos una manera regular de monitorear y asegurar su desempeño.

Una efectiva gestión de procesos requiere verificar que éstos están bajo control y administrados adecuadamente. Para ello es clave monitorear el desempeño y generar instancias para el mejoramiento continuo del proceso. También es importante analizar las interacciones con otros procesos de la organización, para asegurar su efectiva coordinación.

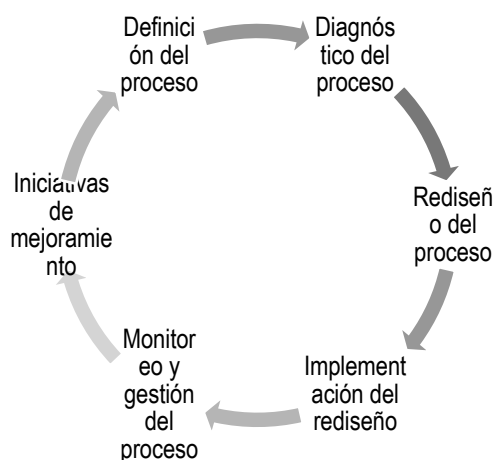
Para esto se recomienda establecer una cadencia operacional que permita monitorear regularmente el desempeño del proceso, detectar y ajustar eventuales desviaciones y buscar oportunidades de mejoramiento. Esto se puede implementar a través de una gestión que considere al menos:

- La existencia de un dueño del proceso, que sea 'accountable' por su gestión.
- Instancias regulares de revisión del estado del proceso, que incluyan mecanismos formales de seguimiento de las acciones y compromisos asociados.
- Mecanismos de medición del desempeño del proceso, que incorporen además de datos de sus métricas y flujos, la percepción de los usuarios del proceso.
- Un repositorio de información del proceso que capture el conocimiento asociado a éste.
- Un cuadro de mando o dashboard, que nos permita tener visibilidad del proceso.

Un dashboard del proceso, debe permitirnos una visión integral de su estado, que se alimenta por las fuentes de información disponible, así como por quienes interactúan con el proceso en los distintos roles asociados. El siguiente diagrama nos muestra un ejemplo de dashboard de proceso.

La gestión de un proceso normalizado (o en régimen) es una etapa más del ciclo de trabajo que podemos establecer con cada proceso y que se resumen en la siguiente figura:

Ilustración 9: Ciclo de gestión de procesos



Como recomendación sobre este tema, creemos que es importante enfatizar la relevancia que tiene la **gestión de procesos en régimen y su cadencia de control**. Aunque no tiene la espectacularidad de los proyectos de rediseño que abordan transformaciones del proceso, marcan realmente la operación regular de una organización y su desempeño. Recomendamos considerar que mientras un rediseño es un proyecto puntual que afecta a uno o algunos procesos, asegurar la operación regular del resto de los procesos es necesario para garantizar que nuestra organización tiene el desempeño esperado.

Errores frecuentes al gestionar procesos

Algunos errores habituales relacionados con la gestión de procesos:

- Pensar que rediseñar es ponerle tecnología al proceso, sin cambiar la forma en que se realizan las actividades.
- Mantener estructuras de apoyo antiguas después de un rediseño que las hace innecesarias.
- Iniciar un rediseño de procesos, sin aclarar y consensuar los objetivos buscados.
- Abordar solo la transformación técnica del proceso y no entender los impactos que el rediseño tendrá en distintos grupos de interés vinculados al proceso. Es decir, no dimensionar las resistencias al cambio.
- Dudar al eliminar pasos que no aportan valor al proceso y no cuestionarse la utilidad y el real sentido de cada uno de estos pasos.
- Asignar a un responsable de gestión de procesos, que no tiene las competencias básicas para ello.

- Gestionar el proceso sin indicadores claros de su desempeño esperado y sin un monitoreo de su evolución.
- Subestimar la importancia de la implementación y la preparación en un rediseño.
- Tratar de forzar el enfoque de procesos a cualquier área de la organización. Trate de focalizar la gestión de procesos en aquellas actividades sistematizables y estructurables que su organización debe hacer en forma eficiente y efectiva. Allí es donde este concepto aplica bien y tiene mayor retorno.

Consejos prácticos

Algunos consejos útiles cuando se trabaja con procesos son los siguientes:

- Asegurar el apoyo ejecutivo al proceso de rediseño. Involucre siempre al más alto nivel directivo en los principales puntos que el rediseño transformará.
- Entender el proceso desde el cliente y el usuario, aprovechando la tecnología para conectar mejor con ellos en cada una de las etapas del proceso.
- Es importante eliminar todos los pasos que no agregan valor. Redúzcalos sistemáticamente y considere la tecnología como el principal habilitador en esta reducción.
- Piense en la tecnología como un agente dinámico que seguirá avanzando, por lo que el proceso rediseñado deberá contemplar espacio para una evolución futura.
- Incorpore las herramientas analíticas al análisis de sus procesos para entenderlos y optimizarlos. Para ello es imprescindible asegurar que se capturen datos confiables y completos. Esta es la base para poner las nuevas capacidades digitales al servicio de su proceso, desde el uso de capacidades analíticas y predictivas, hasta el uso de inteligencia artificial.
- Considere nuevas formas de interacción con usuarios y clientes que permitan maximizar la interacción y el flujo de información.
- Prepare cuidadosamente la implementación, ya que en esta fase del proyecto de rediseño realmente “se juega el partido”.

Preguntas para reflexionar

Finalmente, para terminar este capítulo, queremos instarlo a reflexionar profundamente respecto a las posibilidades que una mejor gestión de procesos tiene para su organización. Es relevante asumirlo como un tema de primera prioridad en la agenda de un directivo público. Entender y transformar a la organización a partir de sus procesos, es clave para poder impulsar realmente una gestión moderna y eficiente. Le dejamos acá algunas preguntas para que reflexione respecto a los procesos en el contexto de su organización:

- ¿Tengo una mirada integral de los procesos a través de los cuales trabaja mi organización? ¿Están éstos debidamente coordinados?
- ¿Puedo establecer qué espero de cada proceso y cuáles son sus indicadores de desempeño?
- ¿Estoy haciendo uso adecuado de las posibilidades que las tecnologías digitales me brindan para optimizar mis procesos, haciéndolos más efectivos y eficientes?
- ¿Están mis procesos pensados desde la perspectiva del cliente final y de asegurar la generación del valor que él espera?
- ¿Estoy obteniendo realimentación desde este cliente para mejorar el proceso?

- ¿Tengo responsables claros para los procesos? ¿Existen las instancias de interacción, para que los distintos procesos de la organización se desarrollen en forma consistente?