

Gestión de Procesos como herramienta esencial para una Administración Pública efectiva en Cuba

Process Management as an Essential Tool for an Effective Public Administration in Cuba

Vivian Isabel Antúnez Saiz 

Centro de Estudios de Técnicas de Dirección

Universidad de La Habana

Cuba

vivianantunez26@gmail.com

Fecha de enviado: 21/12/2023

Fecha de aprobado: 28/05/2024

RESUMEN: En el contexto de actualización del modelo económico cubano se presta especial énfasis al desarrollo y promoción de los sistemas de gestión como herramientas para la toma de decisión. En este sentido la gestión por procesos se erige como una alternativa imprescindible para el desarrollo de estos sistemas en las organizaciones, ya que se logra una mejor planificación, dirección y control de todas las actividades. Entre los beneficios principales de este enfoque de gestión están la racionalización de la documentación, la armonización de los criterios referidos a la organización, medición y seguimiento de los procesos; así como el logro de una mayor eficiencia en la toma de decisiones por la dirección, al disponer de una visión global de los sistemas. En el presente artículo se desarrollan las bases conceptuales de este enfoque y su importancia estratégica desde la perspectiva de la Administración Pública. Se propone una plataforma común para que las organizaciones de la Administración Pública cubanas piensen sus prácticas gerenciales y realicen mejoras a sus procesos bajo la lógica del ciclo de mejoramiento continuo de Deming, de la gestión de riesgos y de procesos.

PALABRAS CLAVE: administración pública; gestión de procesos; principio de gestión de calidad.

ABSTRACT: In the context of updating the Cuban economic model, special emphasis is placed on the development and promotion of management systems as tools for decision-making. In this sense, process management is an essential alternative for the development of these systems in organizations, since it achieves better planning, direction and control of all activities. Among the main benefits of this management approach are the rationalization of documentation, the harmonization of criteria related to the organization, measurement and monitoring of processes; as well as the achievement of greater efficiency in decision-making by management, by having a global vision of the systems. This article develops the conceptual bases of this approach and its strategic importance from the perspective of Public Administration. A common platform is proposed for Cuban Public Administration organizations to think about their management practices and make improvements to their processes under the logic of Deming's continuous improvement cycle, risk management and process management.

KEYWORDS: public administration; process management; quality management principle.

Lograr una visión transversal de la organización es esencial y esto se logra con el enfoque basado en procesos. Esta filosofía de gestión posibilita una visión global de la organización en su conjunto, se eliminan las distorsiones que aparecen cuando se funciona como compartimentos estancos en la forma funcional. La alta dirección puede tener un mayor control e integralidad de las decisiones que se tomen, buscando la excelencia en la gestión.

En la práctica gerencial cubana coexisten organizaciones donde existe un enfoque mixto, permanece la estructura funcional sin embargo están diseñados e implementados el mapa de procesos y las fichas de cada uno de los procesos, así como indicadores de eficiencia y eficacia para su control.

Para que esta filosofía de gestión sea completamente adoptada por las organizaciones de la administración pública cubana debe existir un cambio de mentalidad en los directivos y en el personal, en donde se deben identificar con precisión los procesos que agregan valor a la organización, reconocerlos como sistema y establecer sus interrelaciones. Este enfoque garantiza la mirada en el cliente, usuario o parte interesada donde se identifican sus requisitos y se va orientando toda la lógica de los procesos bajo esta nueva forma de ver y hacer en la organización.

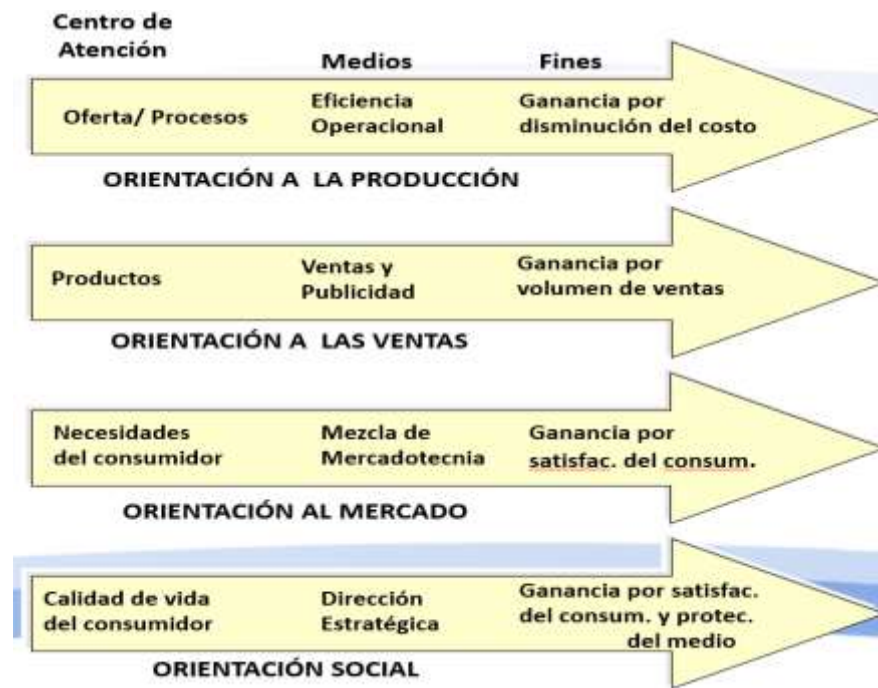
En el contexto cubano actual se deben potenciar las investigaciones desde las Ciencias Administrativas por lo que este artículo da una

mirada a las disciplinas de Gestión de la Calidad y Enfoque de Procesos desde la perspectiva de la administración pública cubana, identificando como resultado del diagnóstico realizado oportunidades de mejora que contribuyen e impactan en los sistemas de gestión de las organizaciones de la administración pública identificadas. La investigación tributa directamente a los documentos programáticos del país y específicamente a los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, toda vez que el diagnóstico realizado contribuye al perfeccionamiento y a la toma de decisiones por la dirección.

Bases conceptuales del enfoque de gestión por procesos

En la actualidad es innegable el hecho de que las organizaciones de la administración pública para lograr el alcance de buenos resultados necesitan gestionar sus actividades y recursos con la finalidad de orientarlos hacia la consecución de los mismos y respondiendo a la estrategia general de organización, lo que a su vez ha derivado en la necesidad de adoptar herramientas y metodologías que permitan a las organizaciones configurar su sistema de gestión.

A continuación, en la figura 1, se muestran las orientaciones básicas que pueden tener las organizaciones. Con el enfoque a procesos se garantiza el cumplimiento de los principios de la orientación al mercado y de la orientación social.



Fuente: Ferrer, 2018.

Figura 1. Tipos de orientaciones básicas de las organizaciones.

Se observa que el centro de atención son las necesidades de los consumidores, usuarios, clientes, partes interesadas de forma general, el medio fundamental son los aspectos que trabaja el marketing y la dirección estratégica con su herramienta asociado y la ganancia que obtiene la organización es la satisfacción de los consumidores con énfasis también en aspectos que garantizan un comportamiento amigable y responsable con el medio ambiente.

Los modelos o normas de referencia como la familia de las ISO 9000 promueven la adopción de

un enfoque basado en procesos en el sistema de gestión como uno de los principios básicos para la obtención de manera eficiente de resultados relativos a la satisfacción del cliente y de las demás partes interesadas. En estas se considera al proceso como un conjunto de actividades mutuamente relacionadas o que interactúan, las cuales transforman elementos de entrada en resultados (ISO 9004, 2018). En la figura 2 se representa en forma de esquema un proceso.



Fuente: ISO 9004, 2018.

Figura 2. Representación de un proceso.

Es criterio de la autora de este artículo que el proceso es un conjunto de actividades relacionadas entre sí que convierten insumos (materiales, información, recursos humanos, monetarios, condiciones ambientales) en productos. El proceso incorpora valor a los insumos. Se compone de pasos, tareas o actividades que tienen un principio y un final (Antúnez, 2023).

Los procesos y sus interacciones se deberían determinar de acuerdo con las políticas, la estrategia y los objetivos de la organización y deberían tratar áreas tales como:

- las operaciones relacionadas con los productos y los servicios;
- satisfacer las necesidades y expectativas de las partes interesadas;
- la provisión de recursos;
- las actividades de gestión, incluyendo el seguimiento, la medición, el análisis, la revisión, la mejora, el aprendizaje y la innovación.

De lo anterior se puede deducir que el enfoque en procesos enfatiza cómo los resultados que se desean obtener se pueden alcanzar de manera más eficiente si se consideran las actividades agrupadas entre sí, considerando a su vez que dichas actividades deben permitir una transformación que aporta valor, al tiempo que se ejerce un control sobre ellas. De esta forma se favorece al proceso de mejora continua.

Este enfoque conduce a una organización hacia una serie de actuaciones tales como:

- Definir de manera sistemática las actividades que componen el proceso.
- Identificar la interrelación con otros procesos.
- Definir las responsabilidades respecto al proceso.
- Analizar y medir los resultados de la capacidad y eficacia del proceso.
- Centrarse en los recursos y métodos que permiten la mejora del proceso (Beltrán & Carmona, 2002).

De esta forma, al ejercer un continuo control sobre los procesos individuales y sus vínculos dentro del sistema se pueden conocer los resultados que obtiene cada uno de los procesos y cómo los mismos contribuyen al logro de los objetivos generales de la organización. A raíz del análisis de los resultados de los procesos y sus tendencias se permite además centrar y priorizar las oportunidades de mejora.

Entre las ventajas principales de este enfoque se puede citar que permite a las organizaciones actuar de manera más efectiva cuando todas sus actividades interrelacionadas se comprenden y se gestionan de manera sistemática, y las decisiones relativas a las operaciones en vigor y las mejoras planificadas se adoptan a partir de la información fiable.

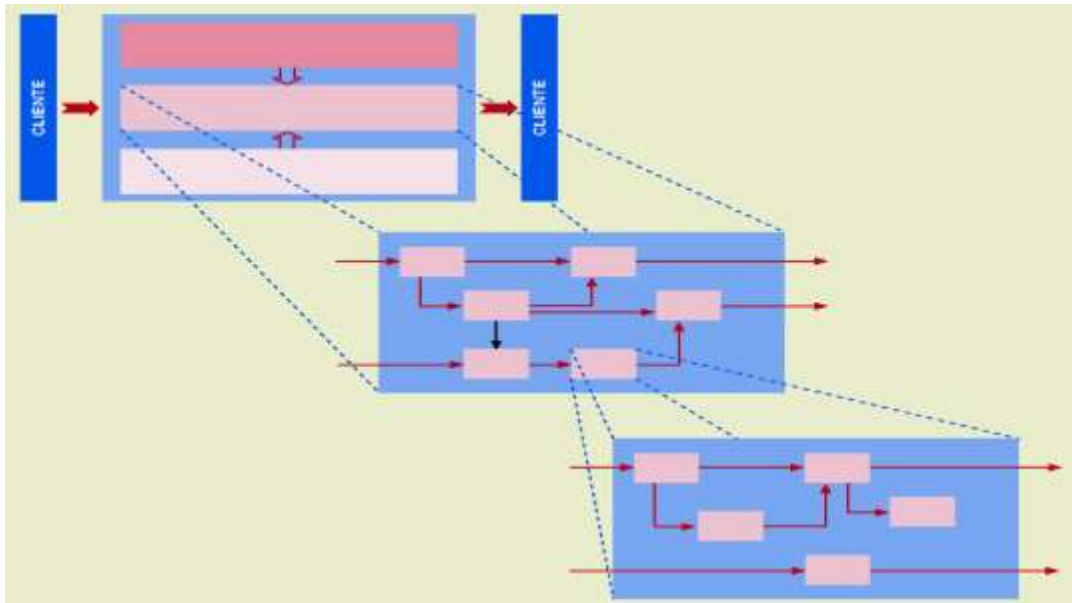
Es importante a la hora de implementar y adoptar esta nueva forma de gestión realizar el siguiente sistema de preguntas:

- ¿qué salidas produce cada proceso?
- ¿hacia quién van dirigidas las salidas?
- ¿qué entradas necesita el proceso?
- ¿de dónde vienen estas entradas?
- ¿qué recursos consume el proceso?

- ¿de dónde proceden estos recursos?

Con ellas se logra una concepción sistémica e integral y se clarifican las relaciones cliente-proveedor al interior de la arquitectura de procesos de una organización.

Una herramienta esencial que se utiliza por parte de los consultores y especialistas de esta área de conocimientos es el mapa de procesos. Permite una visión global y sistémica del entramado de procesos de una organización y su clasificación en dependencia del papel y naturaleza del proceso. Entre las ventajas fundamentales que tiene su uso en la organización están: identificar el papel y la responsabilidad de cada actor en su proceso, como herramienta para formar a las personas, clarificar la relación cliente-proveedor, así como identificar problemas y oportunidades para la mejora de los procesos. Se produce entonces una visión en cascada con este enfoque que va desde lo general el mapa de procesos hasta la representación del flujograma de cada subproceso como se representa en la figura 3.



Fuente: Beltrán y Carmona, 2002.

Figura 3. Visión en cascada del diseño de procesos.

Los procesos pueden tener diversas clasificaciones como las que se presentan a continuación:

Por su función, según la clasificación propuesta por la norma ISO 9001 (2015):

- Procesos de planificación: vinculados al ámbito de las responsabilidades de la dirección.
- Procesos de gestión de recursos: permiten determinar, proporcionar y mantener los recursos necesarios (recursos humanos, infraestructura y ambiente de trabajo).
- Procesos de realización del producto: permiten llevar a cabo la producción y/o la prestación del servicio.
- Procesos de medición, análisis y mejora: permiten hacer el seguimiento de los procesos, medirlos, analizarlos y establecer acciones de mejora.

Si se tiene en cuenta el impacto sobre el cliente final se clasifican de la siguiente manera:

- Procesos estratégicos: vinculados al ámbito de las responsabilidades de la dirección y, principalmente, al largo plazo. Se refieren fundamentalmente a procesos de planificación y otros que se consideren ligados a factores clave o estratégicos.
- Procesos operativos o claves: ligados directamente con la realización del producto y/o la prestación del servicio. Expresan el objeto social y la razón de ser de la organización. Identifican y distinguen a la entidad, atañen a varias áreas de la empresa y tienen impacto directo en el cliente externo creando valor para este. A partir de ellos el cliente percibe o valora la calidad de lo ofertado.

- Procesos de apoyo: dan soporte a los procesos operativos o claves, creando las condiciones para garantizar el desempeño exitoso de estos. Se suelen referir a procesos relacionados con recursos y mediciones.

Metodología de diagnóstico de la gestión por procesos en organizaciones cubanas de la administración pública de diversos sectores

En la figura 4 se presenta una metodología general compuesta por tres fases fundamentales que es el resultado de la experiencia de la autora

de esta investigación y de las clases impartidas a múltiples directivos de diversos sectores y ámbitos de actuación. La componen tres fases fundamentales: la primera, orientada a la caracterización general de la organización objeto de estudio estableciendo las categorías rectoras del proceso estratégico; en la segunda, se propone un instrumental de análisis y mejora de los procesos en las organizaciones con herramientas de ingeniería de la calidad; y en la tercera, se realizan propuestas de mejora a los hallazgos identificados.

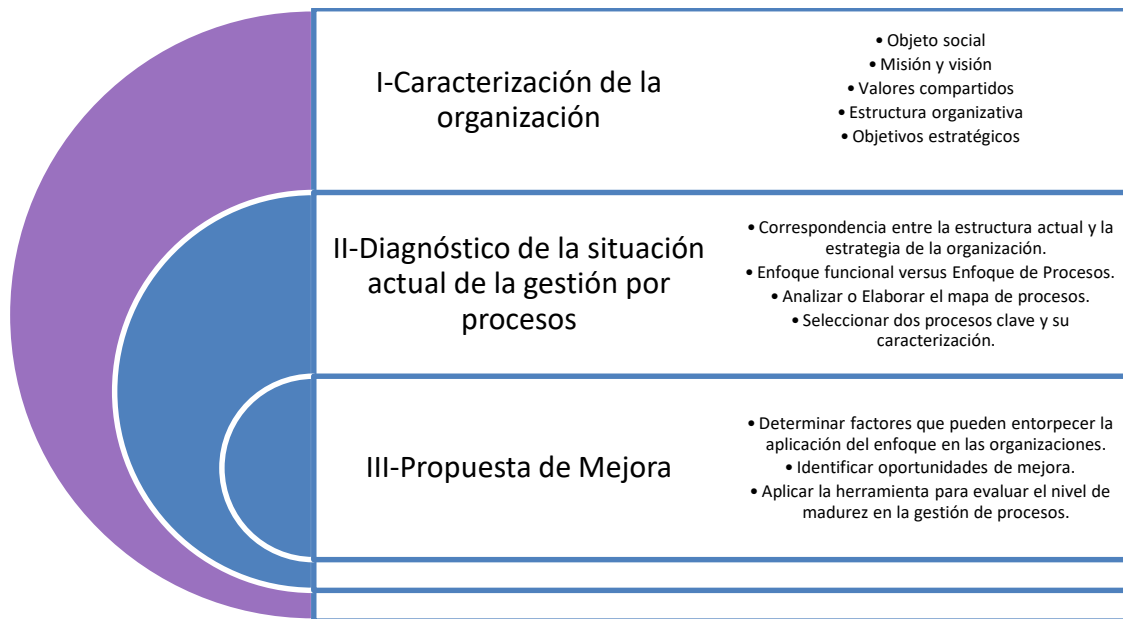


Figura 4. Metodología empleada para diagnosticar el estado actual de la Gestión por Procesos en organizaciones cubanas de la Administración Pública.

Aplicación de la metodología: una mirada a los principales resultados

En las organizaciones de la Administración Pública donde fue aplicada la metodología y como resultado de la primera fase se determina que pueden ser mejoradas las categorías rectoras del proceso estratégico. En el caso de la misión

puede orientarse bajo la lógica de la necesidad que satisface la organización con la prestación de los servicios y la oferta en sí. En lo referido a la visión no siempre ponen el horizonte temporal, lo cual es un elemento esencial a definir, toda vez que marca el rumbo estratégico de la organización en un período determinado. Por lo

que de manera general las categorías no reflejan el enfoque de orientación al cliente, usuario o parte interesada, sino un enfoque hacia el interior de la organización que se corresponde con la orientación básica de la producción.

Entre los valores que salieron a relucir en las organizaciones estudiadas están la honestidad, responsabilidad, sentido de pertenencia, profesionalidad, los cuales están en correspondencia con la misión social que juegan

las organizaciones de la administración pública y demuestran que son cuestiones estratégicas para el desarrollo de un país como Cuba donde el enfoque de su sistema social precisamente hace que se resalten esos valores en las organizaciones.

En la fase de diagnóstico, se identificó que el enfoque predominante en estas organizaciones es mixto, lo cual se refleja en la tabla 1.

Tabla 1. Herramienta de diagnóstico de la Gestión Funcional vs. la Gestión de Procesos.

Gestión Funcional	1	2	3	4	5	Gestión de Procesos
Departamentos Especializados		x				Procesos de valor añadido
Departamentos forma organizativa			x			Procesos forma organizativa
Jefes funcionales			x			Responsables de procesos
Jerarquía - control			x			Autonomía - autocontrol
Burocracia - formalismo			x			Flexibilidad – cambio – innovación
Toma de decisiones centralizadas		x				Es parte del trabajo de todos
Información jerárquica				x		Información compartida
Jerarquía para cooperar			x			Coordina el equipo
Mando por control			x			Mando por excepción, apoyo
Control de las tareas y actividades				x		Control de los resultados
Eficiencia: Productividad				x		Eficacia: Calidad
Cómo hacer mejor las tareas				x		Qué tareas hacer y para qué
Mejoras de alcance limitado			x			Alcance amplio - transfuncional

Fuente: Curso de Gestión de Procesos (Antúnez, 2019).

El departamento es la forma organizativa que predomina, la toma de decisiones se realiza de forma centralizada, sin embargo el resto de los aspectos fue valorado de forma general con 3 puntos, hay una orientación hacia la eficacia, una lógica de gestión por equipos, existe información compartida, los trabajadores se preguntan qué tareas hacer y para qué o sea buscando su impacto real en el funcionamiento de la organización. Se mantiene de forma general el organigrama pero también está diseñado el mapa

de procesos con sus interrelaciones. A continuación se muestra una clasificación de procesos de una de estas organizaciones estudiadas:

Procesos Estratégicos:

- Planificación estratégica, económico-contable y por objetivos.
- Información, análisis, gestión documental y archivo.

- Evaluación del desempeño; incluye entre otros aspectos, la auditoría interna económica y de la calidad, supervisiones, inspecciones, despachos, revisiones al Sistema de Gestión.
- Gestión de los recursos humanos; incluye cuadros, trabajadores que aseguran los procesos, atención y asesoramiento psicológico, preparación y superación, selección, ingreso, entre otros aspectos.
- Comunicación Institucional.
- Ciencia, Tecnología e Innovación.

Procesos Clave:

- Atención a los planteamientos de los ciudadanos.
- Participación ciudadana.
- Gestión de programas y proyectos.
- Prestación de servicios.

Procesos de Apoyo

- Aseguramiento logístico (incluye la tecnología de la informática).
- Relaciones internacionales.
- Defensa, seguridad y protección.
- Asesoramiento jurídico.
- Gestión de la información.

Realizando una síntesis de los factores que favorecen la aplicación del enfoque de gestión por procesos en estas organizaciones de la Administración Pública cubanas están:

- El desarrollo de un enfoque innovador con mayor dinamismo y flexibilidad a las actividades de producción y servicios que se desarrollan.
- Se favorece que el proceso de toma de decisiones se fundamente en las tradiciones

de servicio del colectivo, el personal de experiencia.

- Existe liderazgo de la alta dirección en estas organizaciones para poner en práctica nuevos métodos y formas de hacer.
- El clima organizacional es positivo aunque se constata que existe un poco de resistencia a las transformaciones.
- Los niveles de dirección ven este enfoque con ventajas al lograr una visión global y sistémica de la organización.
- Se favorece el control de los procesos y de la documentación bajo este enfoque.

Factores que entorpecen la implementación de la gestión por procesos en las organizaciones analizadas:

- Prevalece la centralización, sólo la dirección general tiene toda la información.
- Deficiente coordinación horizontal y enfoque vertical de dirección.
- La especialización por “finquitas”.
- Resultados orientados principalmente a dar respuesta a las exigencias y expectativas del ápice estratégico y la operatividad del trabajo.
- Enfoque de “mentalidad funcional”.

Como resultado de esta investigación se desarrollan un conjunto importante de mejoras a los principales procesos que se resumen a continuación:

- Incrementar la satisfacción de los clientes, usuarios y partes interesadas por ofrecer productos y servicios con altos estándares (trabajar en mejorar la imagen, calidad, y oportunidad).

- Integrar los Sistemas de Gestión con enfoque estratégico y orientación al mercado.
- Mejorar la infraestructura y los sistemas informacionales para favorecer la lógica de gestión por procesos.
- Cubrir las necesidades de personal en cantidad, con las calificaciones y cualidades requeridas para el desarrollo futuro haciendo énfasis en la gestión por competencias desde el proceso de selección del personal.
- Desarrollar una cultura organizacional que permita la retención del personal, el incremento de la productividad del trabajo y la satisfacción del cliente interno.
- Contar con la fuerza de trabajo especializada con las competencias demandadas por los puestos de trabajo.
- Determinar necesidades de desarrollo e innovación de productos, servicios, tecnología, procesos, actividades y sistemas.

Conclusiones

El enfoque de gestión por procesos permite a las organizaciones de la administración pública optimizar y controlar las interrelaciones e interdependencias entre los procesos del sistema, en función de mejorar el desempeño global de la organización.

Se evidencia en la investigación realizada que predomina un enfoque mixto prevaleciendo la estructura de gestión funcional con la existencia del mapa de procesos como herramienta esencial y las fichas de los procesos. De igual manera se trabaja en función de lograr el trabajo en equipos con una visión transversal de la organización en busca de la eficacia y la gestión de la calidad como eje esencial.

Es necesario trabajar en fortalecer este enfoque en la cultura organizacional de estas

entidades por las ventajas que reviste y por la visión global y sistémica que se logra a través de una toma de decisiones efectiva.

Es de gran importancia aplicar y generalizar la metodología diseñada toda vez que da una mirada con herramienta e instrumentos de la gestión de procesos y de la calidad. Es una vía para lograr cambios de forma profunda en las maneras de hacer y que la organización cumpla de manera eficiente con su objeto social y que brinde niveles superiores de calidad y de valor para sus clientes, usuarios y demás partes interesadas.

Referencias bibliográficas

- Antúnez, V. (2023). Conferencia magistral. II Edición del Diplomado en Administración Pública y Empresarial. Escuela Superior de Cuadros del Estado y del Gobierno, La Habana, mayo, 2023.
- Antúnez, V. (2019). Módulo de Gestión por Procesos. Maestría en Dirección. Centro de Estudios de Técnicas de Dirección, Universidad de La Habana.
- Beltrán Sanz, J. & Carmona, M. (2002). *Guía para una gestión basada en procesos*. Instituto Andaluz de Tecnología.
- Ferrer Castañedo, M. (2018). Conferencias Dirección Estratégica. Centro de Estudios de Técnicas de Dirección, Universidad de La Habana.
- ISO 9001 (2015). *Sistemas de gestión de la calidad-Requisitos*. Ginebra. Suiza.
- ISO 9004 (2018). *Gestión de la calidad — calidad de una organización — orientación para lograr el éxito sostenido*. Oficina Nacional de Normalización.

Conflicto de interés

La autora declara que no existe conflicto de interés.