

Evaluación de la Gestión en los Procesos

Dada la importancia que reviste la gestión en la cadena de valor de los resultados, este artículo aborda de manera especial las actividades y tareas, esto es, los procesos de gestión a través de los cuales se generan y entregan bienes y servicios a los beneficiarios de un programa presupuestario¹ público; así como los pasos que incluye la evaluación de tales actividades desde una visión horizontal, permitiendo clarificar diferencias entre funciones y procesos.

LUZ ELVIA RASCÓN MANQUERO

¹ Un Programa presupuestario es la oferta de solución a un problema específico que aqueja a un sector de la población, cuyo objetivo se expresa bajo condiciones de una situación deseada. Comprende el conjunto de actividades encaminadas a cumplir con los propósitos expresados en una función, por medio del establecimiento de objetivos y metas, a los cuales se asignan recursos –humanos, financieros y tecnológicos– administrados por una unidad ejecutora.

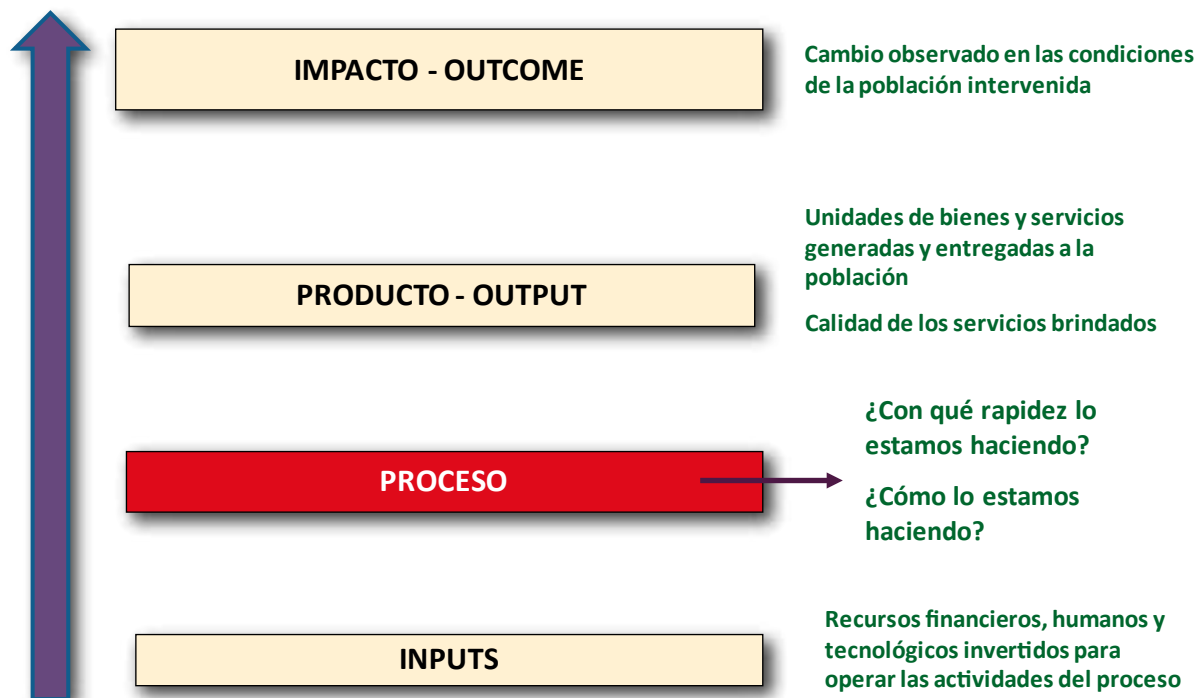
I. EL ÁMBITO DE LOS PROCESOS

Los Procesos son las actividades desarrolladas en una secuencia lógica que se vinculan entre sí, para transformar insumos en bienes y servicios públicos valiosos para los beneficiarios. Estas actividades y tareas se combinan para satisfacer los objetivos relacionados con la gestión y generación de productos, y alinean los recursos humanos, tecnológicos y financieros al plan estratégico –Misión, Visión y Objetivos Estratégicos–, con la finalidad de generar soluciones integradas que producen valor agregado.

El ámbito de los procesos es la base de la cadena de valor² en la producción y entrega de bienes y servicios que satisfacen a los objetivos estratégicos atados al ámbito de los resultados intermedios y finales (Ver Fig. No. 1).

² Una cadena de valor implica que en la secuencia de pasos dirigidos a obtener un producto y con ello a generar un resultado, cada uno de esos pasos o tareas es un precedente que añade valor al paso siguiente.

Fig. No. 1 Los Ámbitos de Desempeño en la Gestión Pública



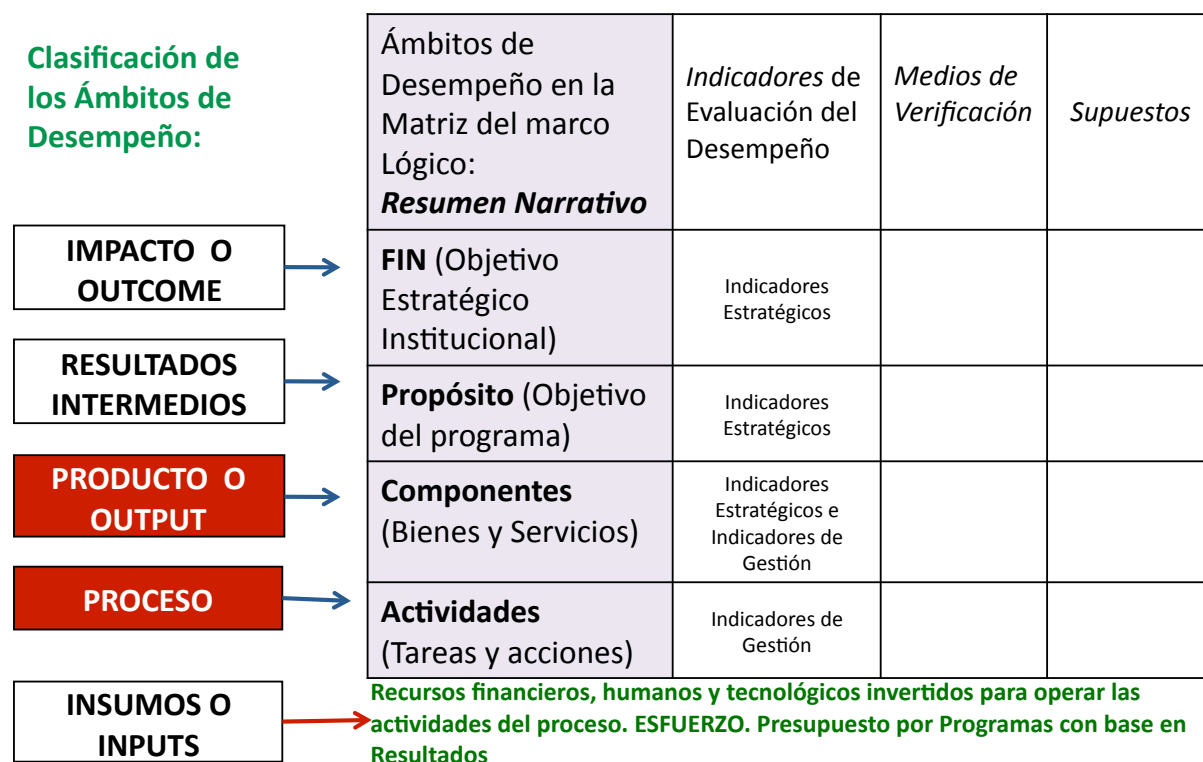
Fuente: Material de exposición. INDETEC (2010).

Los procesos, siendo actividades que se armonizan para satisfacer objetivos de gestión, constituyen lo que la organización "hace" y "cómo lo hace". El éxito en la alineación de todos los elementos y mecanismos de la organización para gestionar y generar un servicio público, se determina en función de los resultados que se obtienen de los procesos realizados y medidos a través de indicadores de gestión en el nivel de las actividades –procesos básicos–, y en la calidad del producto entregado y la satisfacción expresa del beneficiario, en el nivel de los componentes (Ver Fig. 2). Todo esto con el fin de:

- Mejorar y simplificar los flujos de operación;
- Eliminar la duplicidad de procesos u operaciones dentro de la organización y señalar los que se encuentran duplicados fuera de ella;
- Eliminar actividades sin valor agregado;
- Mejorar flujos de información;
- Minimizar costos de operación;
- Mejorar tiempos de operación;
- Mantener los procesos focalizados en el beneficiario del programa público;
- Mejorar la calidad del servicio público;
- Definir claramente insumos y productos de cada operación, e Identificar plenamente al responsable de cada proceso;
- Identificar oportunidades concretas de mejora continua;
- Definir una estructura orgánico-funcional alineada a la estrategia;
- Definir una estructura para la plataforma tecnológica ajustada a los procesos; y
- Definir políticas de recursos humanos que soporten de manera efectiva la operación de la organización.

“Examinar los procesos requiere del análisis de aquellas secuencias o conjuntos de actividades que dan como resultado un producto o un servicio de valor que se refleja en el beneficiario de un programa público”

Fig. 2 Relación entre Procesos-Actividades y Productos-Componentes



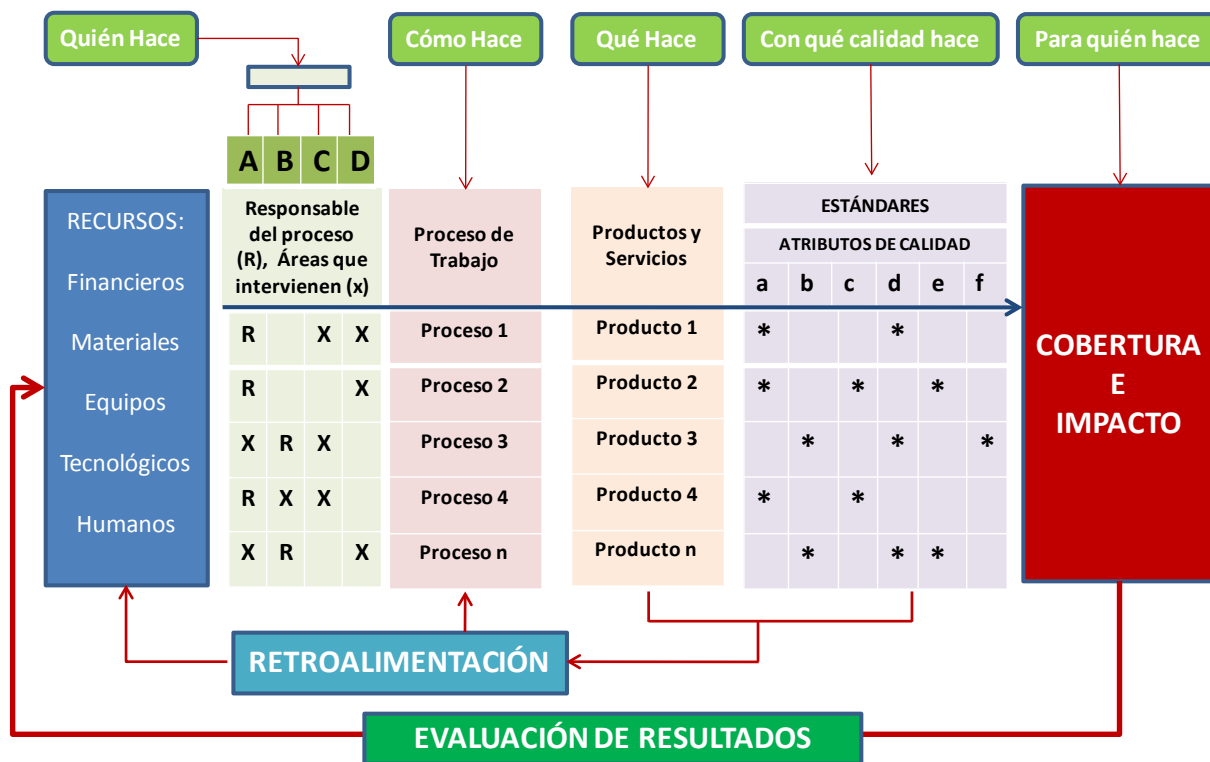
Fuente: Material de exposición. INDETEC (2010).

Consecuentemente, una mejora observada mostrará la reducción de las brechas entre el modelo de gestión y el plan estratégico.

Examinar *los procesos* requiere del análisis de aquellas secuencias o conjuntos de actividades que dan como resultado un producto o un servicio de valor que se refleja en el beneficiario de un programa público.

Esta secuencia de tareas sigue un flujo horizontal que abarca distintas funciones correspondientes a distintos actores. En ese sentido, la visión horizontal de la organización permite evaluar de mejor manera la forma en que se desarrollan y eslabonan las diferentes actividades, su finalidad, y su contribución específica en la gestión y generación del producto o servicio atado al programa en cuestión (Ver Fig. 3).

Fig. No. 3 ORGANISMO: MISIÓN - OBJETIVOS ESTRATÉGICOS - PROGRAMAS



Fuente: Elaborado con base en el Manual para el análisis, evaluación y reingeniería en la Administración Pública. Subsecretaría de Gestión Pública. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina (2006).

Para que la evaluación de los procesos tenga sentido, el resultado –retroalimentación– deberá traducirse en la mejora de los procesos, la cual radica en eliminar aquellas actividades que generan costos sin compensación, es decir, que no agregan valor a “la cadena de valor”; así como optimizando aquellas actividades que logran incorporar en cada paso los dispositivos y elementos necesarios para la generación de un producto cuyos resultados generan valor público (cambios importantes y positivos en los beneficiarios del programa público).

Un ejemplo que engloba la cadena de valor desde la gestión (los procesos), es cuando un adulto mayor no tiene la posibilidad de cubrir sus necesidades básicas de atención médica, y que al

recibir una notificación oficial por parte del DIF, se percibe como asistido.

La notificación es parte de los procesos de gestión (a nivel de las actividades), en tanto que la atención básica médica es el servicio otorgado (a nivel de componentes).

Es importante reconocer que toda organización tiene que apuntar a obtener una cadena de valor. Para conseguirlo, debe existir un riguroso análisis que permita separar las actividades esenciales de las que no lo son y eliminarlas por completo; por tanto, el seguimiento y monitoreo del proceso es imprescindible para lograr la mejora de los programas.

Los principales pasos que incluye la evaluación de los procesos desde una visión horizontal, y

*C.P. Pablo Giacinti Olavarrieta
Secretario de Finanzas del Estado de Aguascalientes
e integrante del Grupo de Gasto, Contabilidad y
Transparencia de la CPPF*



que además permite clarificar diferencias entre éstos y las funciones, son:

- Identificar plenamente los objetivos estratégicos del Plan de Desarrollo a los que contribuye el objetivo del programa público (el *propósito* o razón de ser del programa).
- Identificar plenamente los bienes y servicios que debe generar la organización o institución, en cumplimiento del objetivo del programa.
- Observar y diagramar de manera sencilla las secuencias de actividades (flujo de trabajo existente) que se realizan para gestionar y generar los bienes y servicios atados al programa.
- Discriminar cuáles de esas tareas son las actividades esenciales (suficientes y necesarias) que cumplen con el propósito o razón de ser del programa.
- Comparar las secuencias de actividades -los procesos- con los agrupamientos de tareas y responsabilidades -las funciones- establecidas para facilitar la realización de las actividades.

- Comparar los procesos y las funciones existentes con las necesarias para el cumplimiento de los objetivos del programa y de la institución.

Al seguir estos pasos, surge claramente la diferencia entre las directrices que sustentan la operatividad de un organismo, diferenciados en procesos sustantivos (por ejemplo la emisión y entrega de la hoja de servicios básicos médicos para adultos mayores), y de apoyo (por ejemplo la gestión de los servicios básicos médicos para adultos mayores con alguna institución de salud pública instalada en la comunidad).

II. LA CLASIFICACIÓN DE LOS PROCESOS

Para conocer y analizar una organización, y con ello producir mejoras en su funcionamiento, es imprescindible determinar claramente los procesos que la componen y sus características principales; es decir, conocer de manera precisa cuáles son los procesos que se desarrollan en la institución u organismo público, y establecer las diferencias entre los que contribuyen direc-

Cuadro No. 1 Clasificación de los Procesos

	Procesos sustantivos	Procesos de apoyo	Procesos de Gestión
Finalidad	Cumplimiento de los objetivos fundamentales de la Organización.	Dar apoyo operativo para el cumplimiento de los objetivos de los procesos Sustantivos.	Organizar y facilitar la conducción de la totalidad de los procesos de la Organización.
Destinatario	Tocan al beneficiario final. Su desarrollo tiene relación directa con las aspiraciones, demandas y expectativas de los Ciudadanos.	Generalmente dirigidos a un destinatario interno. Pueden no ser visibles a los destinatarios Externos.	La propia organización y la coordinación de todos los procesos.
Características	Si fallan, los destinatarios externos son los primeros en Enterarse.	Se desprenden del diseño y análisis de los procesos Primarios. Generalmente son los primeros en automatizarse (tecnologías de información) y sufrir algún método de autocontrol.	Tienen incidencia en el desarrollo futuro de la organización.

tamente a cumplir con la Misión y los Objetivos Estratégicos, y los que apoyan o facilitan este cumplimiento (Ver Cuadro No. 1).

Una vez que se tiene clara la información referente a la clasificación de los procesos, es necesario identificar cuál es el impacto de cada uno de éstos sobre la población receptora, esto es, el destinatario de los bienes y servicios públicos en cuestión. Este criterio ayuda a priorizar los procesos para su análisis y mejora.

III. LOS OBJETIVOS DE LOS PROCESOS

Definir los objetivos de los procesos es una de las más importantes responsabilidades de di-

rectivas en una organización, y son el principal parámetro que conforma la evaluación. Para definirlos se debe considerar como fuentes de información a la organización, a las demandas de la población –focalizada a la cual se sirve–, y a la información sobre los casos más exitosos que sirvan de referencia o parámetro.

La fuente de información que implica a la misma organización, se refiere a la importancia de tomar como referencia a la Misión institucional, las Políticas definidas por la organización y los Objetivos Estratégicos a alcanzar para el cumplimiento de esas políticas. En ese sentido, todo objetivo de un proceso debe necesariamente definirse tomando como referencia las finalidades institucionales.

“La evaluación de la gestión debe ser capaz de responder a la siguiente pregunta: ¿Cómo sabemos que estamos progresando en alcanzar nuestros objetivos prioritarios?”

Por su parte, la demanda de la población a servir implica, que teniendo en cuenta que los bienes y servicios generados por la organización a través de sus procesos tienden a dar respuesta a tales necesidades y demandas, la definición del objetivo de un proceso debe contemplar las expectativas y exigencias de ésta, en cuanto a la cantidad y calidad de los servicios que se otorgan.

Finalmente, es necesario considerar la información sobre casos exitosos. La gran utilidad que genera la comparación entre entidades similares, organismos, y hasta países, permite ágilmente adoptar los elementos organizacionales que facilitan la mejora en el flujo de trabajo de un proceso de la propia organización.

IV. EL MAPA DE PROCESOS COMO INSTRUMENTO DE EVALUACIÓN

Una vez revisados y analizados los objetivos y clasificados los procesos, es necesario determinar si cada proceso está adecuadamente estructurado. Una herramienta muy útil para lograrlo, es el *mapa de procesos*.

Este diagrama documenta secuencialmente los pasos que los departamentos, áreas o sectores realizan, para convertir los insumos en productos a través de un proceso concreto. El objetivo de este mapa es desplegar de manera visual y específica todos los “circuitos de valor agregado”³. De ese modo, se diagraman los procesos verdaderamente necesarios para generar y producir bienes y servicios, dejando de lado los que solamente implican mayores esfuerzos por parte de la institución y que no colaboran directamente a los objetivos

Este diagrama muestra con claridad y en forma rápidamente identificable a los sectores, personas o equipos que actúan como emisores y/o receptores de información; los procesos a que son sometidos los datos (registro, control, etc.); y los soportes físicos donde la información se materializa (formularios, bases de datos externas a la institución, etc.).

A continuación se muestra la simbología más utilizada para diagramar un mapa de procesos.

³ *Proceso integrado en una cadena de valor que transmite información valiosa y necesaria para operar el siguiente circuito, en condiciones de bajo costo y alto rendimiento.*

SIMBOLOGÍA COMUNMENTE UTILIZADA PARA ELABORAR MAPAS DE PROCESOS



Rectángulo utilizado en la ejecución de las actividades.



Rombo utilizado para la toma de decisiones.



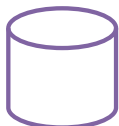
Rectángulo con fondo ondulado utilizado para mostrar que una actividad incluye informaciones registradas en papel.



Óvalo para indicar el inicio o fin de un proceso.



Círculo pequeño para indicar la continuidad de un flujograma



Archivos constituidos como base de datos



Continuación del circuito o traslado de información



V. LOS INDICADORES DE EVALUACIÓN EN EL ÁMBITO DE LOS PROCESOS

Una vez que se tienen perfectamente identificados y claros los procesos de valor, la herramienta fundamental para evaluarlos directamente, son sin duda alguna, los indicadores de gestión.

Teniendo en cuenta que “gestionar” tiene que ver con administrar y/o establecer acciones concretas para hacer realidad las tareas y/o trabajos programados y planificados, los indicadores de gestión están relacionados con los ratios⁴ que

nos permiten administrar realmente un proceso; por tanto, evalúan las dimensiones de eficiencia y de economía institucional -en el ámbito de los procesos- así como la dimensión de calidad del servicio entregado y la satisfacción expresa del beneficiario -en el ámbito de los componentes o productos).

Existen tres elementos claves relacionados con el desempeño de las instituciones públicas en el nivel de los procesos, que en consecuencia definen tres áreas distintas donde el desarrollo de

4 Un ratio es una razón, es decir, la relación entre dos variables* como por ejemplo, la estatura, la edad, el cociente intelectual, la temperatura, el clima, etc., expresadas en cantidades con diferente unidad de medida.

* El término variable se define como las características o atributos que admiten diferentes valores (D'Ary, Jacobs y Razavieh, 1982), como por ejemplo, la edad en años por rango: de 20 a 29 años, de 30 a 39 años. ...o valores continuos en años de edad que van de los 20, 21, 22. hasta 39.

*Lic. Ricardo Ernesto Cabrera Morín
Secretario de Finanzas y Administración
del Estado de Guerrero e integrante del Grupo de Gasto,
Contabilidad y Transparencia de la CPPF*



indicadores de gestión resulta importante, y que son: *desempeño operativo, desempeño financiero y congruencia*.

El desempeño operativo tiene que ver con la capacidad institucional para alcanzar los objetivos de un programa público, en términos de bienes y servicios al menor costo posible, y bajo los mayores estándares de eficiencia; así como con la sostenibilidad, es decir, la capacidad de mantener un servicio con calidad aceptable a lo largo del tiempo.

El desempeño financiero cubre dos aspectos: si los resultados del programa de gasto están en línea con las previsiones presupuestales; y si los asuntos financieros se están gestionando de acuerdo con los principios y controles de la gestión financiera, es decir, con la implementación de metodologías de cálculo de costos (Contabilidad Analítica) que permiten obtener indicadores, que además de ofrecer una medida de eficiencia y economía, sirven para facilitar el control y la toma de decisiones operativas.

El desempeño de la congruencia tiene que ver con la implementación de programas que están en correspondencia con políticas públicas, leyes,

reglamentos y todo tipo de documentos normativos.

En suma, y en correspondencia con el ámbito de desempeño que se pretende evaluar, las dimensiones de evaluación más utilizadas son: eficiencia, calidad y economía.

- La Dimensión de la EFICIENCIA

La eficiencia se define como la relación entre los productos y servicios generados por la institución -u organismo- respecto a los insumos o recursos utilizados, por tanto, implica el uso de dos variables (o ratio), con distinta unidad de medida.

Esta dimensión de evaluación se operacionaliza⁵ como:

- ♦ Producir la mayor cantidad de servicios o prestaciones posibles dado un nivel de recursos de los que se dispone; y
- ♦ Alcanzar un nivel determinado de servicios utilizando la menor cantidad de recursos posible.

⁵ Operacionalizar significa definir las variables para que sean medibles y manejables, en términos de atributos o características distintivas.

Las medidas clásicas que se utilizan para evaluar la dimensión de la eficiencia en el ámbito de los procesos (actividades de gestión) son:

- ♦ Relación entre la productividad física y el costo de los factores e insumos utilizados en la generación de un bien o servicio.
- ♦ Cuántas unidades de producto se obtienen en promedio por cada unidad de factor.
- ♦ Costo de un servicio en relación al número de usuarios.

- La Dimensión de ECONOMÍA

La dimensión de economía se define como la capacidad de una institución u organismo público para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros en pos del cumplimiento de sus objetivos.

Indicadores típicos de la dimensión de economía son:

- ♦ Capacidad de autofinanciamiento. Cuando la institución tiene atribuciones legales para generar ingresos propios.
- ♦ Capacidad de ejecución. Cuando la institución tiene la capacidad de ejecutar el presupuesto de acuerdo con lo programado.
- ♦ Capacidad de recuperación. Cuando la institución tiene la capacidad para recuperar préstamos y otros pasivos.
- ♦ Nivel de recursos utilizados. Relación entre el nivel de recursos financieros utilizados en la provisión de prestaciones y servicios con los gastos administrativos incurridos por la institución.

- La Dimensión de CALIDAD

La dimensión de calidad se define como los atributos, propiedades o características que deben tener los bienes y servicios para satisfacer los objetivos de los programas. Implica la capacidad de la institución para responder a las necesidades de la población.

Las medidas comúnmente utilizadas en indicadores de calidad son:

- ♦ Oportunidad en la entrega de bienes y servicios a la población beneficiaria.
- ♦ Accesibilidad de la población beneficiaria, a los bienes y servicios otorgados.
- ♦ Comodidad, claridad y cortesía en la atención
- ♦ Satisfacción expresa de la población beneficiaria respecto a los bienes y servicios otorgados.

Ejemplo de indicadores de gestión implícitos en los ámbitos de los procesos y de los productos, tomando como base de ejemplo **el tercer componente**:

Programa: Vivienda Digna.

Fin: Contribución a disminuir el rezago social de las zonas urbanas.

Expresión del Fin: Rezago Social de las zonas urbanas disminuido.

Beneficiario: Familias con bajos recursos.

Cobertura: Zonas urbanas.

Propósito de Programa: Familias de zona urbana con bajos ingresos acceden a viviendas que cuentan con todos los servicios básicos.

Componentes (productos a entregar):

1. Ampliación de la vivienda;
2. Mejoramiento de la vivienda; y
3. Nueva vivienda entregada con título de propiedad.

Actividades (el ámbito de los procesos de gestión):

Tomando como base de ejemplo el tercer componente, los procesos de gestión (conjuntos de tareas, acciones, actividades) son:

- 3.1 Licitación de Obra.
- 3.2 Contratación de Obra.
- 3.3 Supervisión de la construcción de Obra.
- 3.4 Selección de familias candidatas a recibir vivienda nueva.
- 3.5 Acciones de gestión notarial y registro oficial para títulos de propiedad.

“Para que la evaluación de los procesos tenga sentido, el resultado –retroalimentación– deberá traducirse en la mejora de los procesos, la cual radica en eliminar aquellas actividades que generan costos sin compensación, así como optimizando aquellas actividades que logran incorporar en cada paso los dispositivos y elementos necesarios para la generación de un producto cuyos resultados generan valor público (cambios importantes y positivos en los beneficiarios del programa público)”

Cada una de estas actividades identificadas en una matriz de Marco Lógico, representan una serie de tareas y acciones específicas a través de las cuales se logra el objetivo del proceso en cuestión.

- + Dimensión de evaluación: ECONOMÍA.
- + Medición: Nivel de recursos utilizados.
- + Ámbito de desempeño: Actividades (Gestión).

El siguiente paso será identificar y elegir, de acuerdo a los criterios desarrollados a lo largo de este documento, los procesos relevantes a incluir como parte de la evaluación, y responder a la pregunta:

¿Estamos progresando en alcanzar nuestros objetivos prioritarios?

Para seguir con el ejemplo, los indicadores de gestión para evaluar el resultado de los procesos son:

1. Porcentaje de viviendas con título de propiedad entregadas respecto a las solicitadas por la población beneficiaria.
 - + Dimensión de evaluación: CALIDAD.
 - + Medición: ACCESIBILIDAD.
 - + Ámbito de desempeño: Componentes (productos).
2. Costo promedio de la supervisión de la obra.
 - + Dimensión de evaluación: EFICIENCIA.
 - + Medición: Costo de los servicios de supervisión por obra supervisada.
 - + Ámbito de desempeño: Actividades (Gestión).
3. Recursos financieros utilizados en acciones notariales para otorgar títulos de propiedad a los beneficiarios de vivienda nueva, respecto al techo financiero.

CONCLUSIONES

Considerando el interés por evaluar la gestión pública, que involucra la generación y entrega de bienes y servicios a diferentes sectores de la población que los requiere para mejorar sus condiciones de vida, se sugieren las siguientes líneas de acción:

- Priorizar la calidad del Gasto Público.
- Simplificar las estructuras organizativas y revisión de funciones.
- Mejorar los sistemas de gestión.
- Adecuar los objetivos a los recursos disponibles.
- Adecuar el recurso humano a las necesidades del servicio.
- Mejorar calidad del servicio al ciudadano.
- Promover la verificación del cumplimiento de metas y objetivos por parte del ciudadano.

Luz Elvia Rascón Manquero es Doctora en Negocios y Estudios Económicos por la Universidad de Guadalajara; Máster en Ciencias por la Universidad Autónoma de Chihuahua; Especialista en Desarrollo Regional por el convenio UACH-COLEF; y actualmente se desempeña como Directora del Sistema Integral de Información en el INDETEC. Irasconm@indetec.gob.mx