

LA EXCELENCIA OPERATIVA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.
CREANDO VALOR PÚBLICO

GUÍA PARA LA IMPLANTACIÓN DE LA GESTIÓN BASADA
EN PROCESOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

LA EXCELENCIA OPERATIVA EN LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.
CREANDO VALOR PÚBLICO

GUÍA PARA LA IMPLANTACIÓN
DE LA GESTIÓN BASADA EN PROCESOS
EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Autores:

Sonia Martín Pérez, Ingeniera en Organización Industrial
Paulino Martín Seco, Ingeniero en Organización Industrial

Coordinador del proyecto:

Alfonso Redondo Castán, Director de la Escuela de Ingenierías
Industriales (Universidad de Valladolid)

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
MADRID, 2013

Colección: MONOGRAFÍAS

FICHA CATALOGRÁFICA DEL CENTRO
DE PUBLICACIONES DEL INAP

MARTÍN PÉREZ, Sonia

La excelencia operativa en la administración pública : creando valor público : guía para la implantación de la gestión basada en procesos en la administración pública / autores, Sonia Martín Pérez, Paulino Martín Seco ; coordinador del proyecto, Alfonso Redondo Castán. – 1ª ed. – Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública, 2013. – 204 p. : gráf. ; 24 cm. – (Monografías)

Bibliografía: p. 203-204

ISBN 978-84-7088-899-1 (formato papel). – ISBN 978-84-7088-908-8 (formato electrónico). – NIPO 635-13-036-0 (formato papel). – NIPO 635-13-037-6 (formato electrónico)

1. Administración pública-Control de gestión. 2. Administración pública-Gestión de la calidad. I. Martín Seco, Paulino. II. Redondo Castán, Alfonso, coord. III. Instituto Nacional de Administración Pública (España). IV. Título. V. Serie

35.07:658.012.48

35.07:658.562

Primera edición: Diciembre, 2013

Catálogo general de publicaciones oficiales:

<http://publicacionesoficiales.boe.es>

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal).

Edita:

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

www.inap.es

ISBN: 978-84-7088-899-1 (formato papel); 978-84-7088-908-0 (formato electrónico)

NIPO: 635-13-036-0 (formato papel); 635-13-037-6 (formato electrónico)

Depósito Legal: M 29338-2013

Preimpresión: Composiciones RALI, S.A.

Impresión: Ulzama

En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro de acuerdo con los criterios medioambientales de la contratación pública.

«El gallo tenía una teoría; cantaba todas las mañanas, desplegando todas sus energías y batía las alas. Salía el sol. La conexión era clara: su canto hacía que saliera el sol.

Una mañana se olvidó de cantar. A pesar de ello el sol salió. Con la cresta caída vio que había que revisar su teoría.

Sin su teoría no hubiera tenido nada que revisar, nada que aprender.

Sin teoría no hay preguntas que hacer. Por tanto, sin teoría no se aprende.

Mejorar la administración, y su dirección, exige la aplicación de los mismos principios que se tienen que utilizar para mejorar cualquier proceso, de fabricación o de servicios.»

W. EDWARDS DEMING

AGRADECIMIENTOS

Desde que hace varios años nos plateáramos cómo podíamos contribuir a mejorar el funcionamiento de la Administración Pública, hemos tenido la suerte de conocer en el trayecto a un grupo de personas que con su ejemplo y su saber hacer nos ha demostrado que las organizaciones son las personas que las integran.

Esta guía metodológica, que ahora se publica, es parte de los resultados, tanto de la investigación llevada a cabo de la mano de nuestro gran amigo y director de tesis D. Alfonso Redondo Castán, como de su aplicación a diferentes unidades administrativas, en las que hemos contado con la confianza y el apoyo de responsables y compañeros, que han hecho posible que podamos comprobar la validez de la misma.

Nos gustaría agradecer al Instituto Nacional de Administración Pública la oportunidad que nos brinda al poder compartir una idea y una ilusión con todos aquellos que creen que otra administración pública es posible.

Y a nuestras hijas, María y Alba, por todo el tiempo que les hemos robado en estos años de intenso trabajo y a nuestras familias cuyo apoyo incondicional es el motor de nuestro esfuerzo diario.

LISTADO DE ACRÓNIMOS

RAE	Real Academia de la Lengua Española
UE	Unión Europea
ISO	International Standard Organization (Organización internacional para la estandarización)
UNE	Una Norma Española
I+D+i	Investigación, Desarrollo e Innovación
EFQM	European Foundation for Quality Management (Fundación Europea para la Gestión de la Calidad)
EVAM	Evaluación, Aprendizaje y Mejora
CAF	Common Assessment Framework (Marco común de evaluación)
REDER	Resultados, Enfoque, Despliegue, Evaluar, Revisar y Perfeccionar
PDCA	Plan Do Check Act (Planificar, Hacer, Controlar y Actuar)
SGbP	Sistema de Gestión basado en Procesos
SIG	Sistema Integrado de Gestión
TIC	Tecnologías de la Información y de la Comunicación
DAFO	Debilidades Amenazas Fortalezas y Oportunidades
IPSC	Índice de Percepción de Satisfacción del Cliente
QFD	Quality Function Deployment (Despliegue funcional de la calidad)
AMFE	Análisis Modal de Fallos y Efectos
CNAE	Clasificación Nacional de Actividades Económicas
RPT	Relación de Puestos de Trabajo
AMPA	Asociación de Madres y Padres
BCG	Boston Consulting Group (Grupo de Consultores de Boston)

LISTADO DE ACRÓNIMOS

MG	Manual de Gestión
MC	Manual de Calidad
FP	Ficha de Proceso
DP	Diagrama de Proceso
P	Procedimiento
IT	Instrucción Técnica o de Trabajo
R	Registro
F	Formulario
PO	Procedimiento Operativo
PS	Procedimiento de prestación de Servicio
PT	Procedimiento Táctico
PR	Procedimiento de gestión de Recursos
PE	Procedimiento Estratégico
PP	Procedimiento de Planificación
PM	Procedimiento de Medición o Mejora
PC	Procedimiento de Control
ANSI	American National Standards Institute (Instituto Nacional Estadounidense de Estándares)
INE	Instituto Nacional de Estadística

ÍNDICE

Introducción	25
---------------------------	----

PARTE I

LOS MODELOS DE GESTIÓN Y EL ENFOQUE BASADO EN PROCESO

Capítulo 1. Los procesos como principio de gestión	33
1.1. ¿Qué es un Sistema de Gestión?	33
1.2. Diferentes Modelos de Gestión y Evaluación, y su enfoque a procesos	36
1.2.1. Normas ISO 9000.	37
1.2.2. Modelo EFQM de Excelencia	37
1.2.3. Modelo EVAM de Evaluación, Aprendizaje y Mejora	39
1.2.4. Modelo CAF de autoevaluación.	40
1.3. Principios, características y ventajas de la Gestión basada en Procesos	41
1.3.1. Principios de la Gestión basada en Procesos	41
1.3.2. Características de la Gestión basada en Procesos	42
1.3.3. Ventajas de la Gestión basada en Procesos	43
1.4. Definiciones y parámetros de los Procesos	44
1.4.1. Definición de Proceso	44
1.4.2. Elementos del Proceso	44
1.4.3. Principales conceptos de interés relacionados con los Procesos	45
1.4.4. Agentes del Proceso	45
1.5. Clasificación y despliegue de los Procesos	47
1.5.1. Clasificación de los Procesos	47
1.5.2. Despliegue de los Procesos	48

1.6. El proceso de Mejora Continua	49
1.7. Planificación de los objetivos y consecución de resultados a través del Sistema de Gestión basado en Procesos	52

PARTE II

CÓMO DISEÑAR E IMPLANTAR UN SISTEMA DE GESTIÓN BASADO EN PROCESOS EN UNA ORGANIZACIÓN

Capítulo 1. Propuesta del plan y desarrollo del programa de trabajo .	59
1.1. El objeto del proyecto	60
1.2. El alcance del proyecto	60
1.3. Las etapas del proyecto y las actividades a desarrollar	60
1.4. La programación a seguir (calendario)	62
1.5. El equipo de trabajo	64
1.6. La metodología de trabajo	65
1.7. El plan de trabajo	67
Capítulo 2. Etapa I: Análisis de la situación de partida	69
2.1. Realización del Diagnóstico inicial	69
2.1.1. La Evaluación inicial	70
2.1.2. Los Modelos establecidos de Autoevaluación	89
2.2. Recopilación de la documentación y análisis de la información	90
2.3. Identificación de los clientes y detección de sus necesidades y expectativas	91
2.3.1. Identificación de los clientes	91
2.3.2. Segmentación de los grupos de interés	92
2.3.3. Establecimiento de las necesidades y expectativas de los clientes	92
2.4. Formulación de la Política y de los Valores de la organización	103
2.4.1. Establecimiento de la Misión y de la Visión	103
2.4.2. Enunciado de los valores	105
Capítulo 3. Etapa II: Diseño y elaboración de la documentación	107
3.1. Determinación de los documentos del Sistema, identificación y codificación	108
3.1.1. Documentos del Sistema de Gestión	109
3.1.2. Identificación y codificación	113

3.2. Elaboración del Mapa de Procesos	114
3.2.1. Identificación, clasificación y secuenciación de actividades	115
3.2.2. Realización del inventario de procesos	117
3.2.3. Diseño del Mapa de Procesos.	124
3.3. Despliegue de los Procesos. Fichas de Proceso.	130
3.4. Desarrollo de los Diagramas de Flujo o de Proceso	132
3.5. Elaboración de Procedimientos, Instrucciones de Trabajo o Proto- colos y Formularios	134
3.5.1. Procedimientos	135
3.5.2. Instrucciones de Trabajo o Protocolos de Actuación	139
3.5.3. Formularios	142
3.6. Incorporación de los Planes al Sistema	144
3.6.1. Planes Estratégicos	145
3.6.2. Planes de Recursos y Sistemas	145
3.6.3. Planes de Prestación del Servicio.	146
3.6.4. Planes de Medición, Análisis y Mejora	146
3.6.5. Planes de Clientes.	147
3.7. Establecimiento de los Indicadores. Fichas de Indicadores. Creación del Cuadro de Indicadores	149
3.7.1. Identificación de las variables de cada proceso y selección o diseño de los indicadores	151
3.7.2. Determinación de los elementos de cada indicador. Ficha de Indicador.	152
3.7.3. Creación del Cuadro de Indicadores	154
3.7.4. Elaboración del Formulario para la captura de datos. Segu- miento de Indicadores	155
3.8. Elaboración de las encuestas para la medición de la Satisfacción de los Clientes	157
3.8.1. Cálculo del tamaño de la muestra	160
3.8.2. Elección del método de captura de datos y de la escala.	162
3.8.3. Diseño y validación de los cuestionarios	163
3.8.4. Propuesta del Plan de Medición de Satisfacción del Cliente	164
3.8.5. Elaboración del documento de registro, tratamiento y valora- ción de los datos	165
3.9. Evaluación del Sistema	167
3.9.1. Elaboración del Programa de evaluación o plan de trabajo . .	170
3.9.2. Preparación del documento para la toma de datos de la eva- luación	172
3.9.3. Realización del informe de evaluación	172

3.10. Determinación del método y diseño del documento para la realización de la Revisión del Sistema y planteamiento de Mejoras	174
3.10.1. Determinación de las fuentes de información y elaboración del informe	175
3.10.2. Realización de la Revisión del Sistema e identificación de las Oportunidades de Mejora	177
3.10.3. Valoración, priorización y selección de las Oportunidades de Mejora	179
3.10.4. Planteamiento de nuevos Objetivos y desarrollo de Planes de Mejora	181
3.11. Elaboración del Manual de Gestión.	182
Capítulo 4. Etapa III: Implantación del Sistema	185
4.1. Puesta en marcha del Sistema de Gestión	185
4.1.1. Información, formación y participación del personal.	186
4.1.2. Liderazgo y motivación	190
4.1.3. Revisión y aprobación de documentos	191
4.1.4. Distribución de la documentación y puesta en marcha del Sistema de Gestión	192
4.2. Mantenimiento del Sistema de Gestión basado en Procesos.	193
4.2.1. Cambios en la documentación	193
4.2.2. Control de los cambios	194
4.3. Establecimiento del Ciclo de Gestión	194
4.3.1. Planificar.	197
4.3.2. Desplegar	199
4.3.3. Controlar.	200
4.3.4. Actuar	201
Bibliografía	203