



El servicio público es de todos

Función Pública

Guía para la gestión por procesos en el marco del modelo integrado de planeación y gestión (Mipg)

VERSIÓN 1

Dirección de Gestión y Desempeño Institucional

JULIO DE 2020

Fernando Antonio Grillo Rubiano

Director

Claudia Patricia Hernández León

Subdirectora

Juliana Valencia Andrade

Secretaria General

María del Pilar García González

Directora de Gestión y Desempeño
Institucional

Fernando Augusto Segura Restrepo

Director de Participación, Transparencia y
Servicio al Ciudadano

María Magdalena Forero Moreno

Directora de Gestión del Conocimiento

Francisco Camargo Salas

Director de Empleo Público

Hugo Armando Pérez Ballesteros

Director de Desarrollo Organizacional

Armando López Cortés

Director de Jurídica

Luz Stella Patiño Jurado

Jefe de Oficina de Control Interno

Julio César Rivera Morato

Jefe Oficina de Tecnología de la
Información y las Comunicaciones

Diana María Bohórquez Losada

Jefe Oficina Asesora de Comunicaciones

Carlos Andrés Guzmán Rodríguez

Jefe Oficina Asesora de Planeación

Elaborado por:

Myrian Cubillos Benavides

María Alejandra Torres Cuello

Dirección de Gestión y Desempeño Institucional

Coordinación Editorial

Carolina Mogollón Delgado

Diseño y Diagramación

Susana Bonilla Guzmán

Oficina Asesora de Comunicaciones

**Departamento Administrativo
de la Función Pública**

Carrera 6 n.º 12-62, Bogotá, D.C., Colombia

Conmutador: 739 5656 / 86 - Fax: 739 5657

Web: www.funcionpublica.gov.co

eva@funcionpublica.gov.co

Línea gratuita de atención al usuario: 018000 917770
Bogotá, D.C., Colombia.

Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN	7
<hr/>	
1. GESTIÓN POR PROCESOS DENTRO DEL MODELO INTEGRADO DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN (MIPG)	9
<hr/>	
2. INSUMOS PARA UNA GESTIÓN POR PROCESOS	15
2.1. Usuarios y grupos de valor	15
2.2. Análisis del entorno y de capacidades internas de la entidad	19
2.2.1. Análisis del entorno	19
2.2.2. Análisis de capacidades internas	22
2.2.3. Relación entre la planeación estratégica y el análisis de capacidades internas y del entorno	27
2.3. Planeación estratégica	29
2.3.1. Misión	29
2.3.2. Visión	31
2.3.3. Valores fundamentales – Código de Integridad	33
2.3.4. Objetivos estratégicos	35
<hr/>	
3. GESTIÓN POR PROCESOS	40
3.1. Identificación de objetivos	43
3.2. Registrar procesos existentes (elaborar una lista de procesos existentes)	44
3.3. Asignar y reconocer responsabilidades en los procesos	46
3.4. Mapear la interrelación entre procesos	48
3.5. Ciclo de procesos	50
3.5.1. Objetivo del proceso	51

3.5.2. Identificar el usuario del proceso.....	52
3.5.3. Expectativas del usuario.....	52
3.5.4. Describir el proceso	53
3.6. Identificar las entradas.....	54
3.6.1. Identificar proveedores	54
3.6.2. Identificar salidas	54
3.7. Elaboración de un mapa de procesos	59
4. DOCUMENTACIÓN DE PROCEDIMIENTOS	62
4.1. Documentación de procedimientos	63
5. OTROS ELEMENTOS A TENER EN CUENTA	67
5.1. Establecer los riesgos del proceso	67
5.2. Indicadores	67
5.3. Gestión del conocimiento y la innovación	68
5.4. Racionalización de trámites	68
6. EJEMPLO DE LA GESTIÓN POR PROCESOS	69
REFERENCIAS	75
ANEXOS	79
GLOSARIO	87

1. Índice de figuras

Figura 1. Esquema general del modelo integrado de planeación y gestión (MIPG)	10
Figura 2. Cadena de valor del MIPG	13
Figura 3. Pasos para la identificación, caracterización e identificación de las necesidades los grupos de valor	17
Figura 4. Estructura general de la matriz DOFA	23
Figura 5. Relación entre la planeación estratégica y el análisis del entorno ..	27
Figura 6. Estructuración del direccionamiento estratégico de una entidad.....	38
Figura 7. Mapa de gestión por procesos	41
Figura 8. Interrelación entre objetivos y procesos de una entidad	43
Figura 9. Ejemplo de precedencias de procesos	48
Figura 10. Diagrama del ciclo de procesos	51
Figura 11. Componentes a identificar dentro del ciclo de procesos	56
Figura 12. Formato de caracterización de procesos	57
Figura 13. Mapa de procesos o de cadena de entrega	60
Figura 14. Diagrama de flujo.....	64

Introducción

Desde el Departamento Administrativo de la Función Pública como entidad técnica, estratégica y transversal del Gobierno nacional ponemos a disposición de las entidades la **Guía de gestión por procesos en el marco del modelo integrado de planeación y gestión (MIPG)** con el objetivo de facilitar y mejorar la implementación del modelo de operación por procesos como herramienta esencial para la generación de valor público, lo que implica el fortalecimiento de la capacidad de gestión y la mejora en el desempeño.

A partir de lo anterior, se irá dando un desglose hacia elementos necesarios para llevar a cabo una adecuada gestión por procesos y cómo estos se articulan con otras dimensiones y políticas del modelo teniendo en cuenta el carácter integral del MIPG y la importancia de la gestión por procesos para la adecuada operación de una entidad.

En el primer capítulo se desarrolla el contexto en el que se enmarca la gestión por procesos dentro del modelo integrado de planeación y gestión y su relación con las políticas y dimensiones de este. Además, se aborda el modelo en términos de la cadena de valor, ya que este constituye el pilar fundamental no solo para la gestión por procesos sino también para la gestión por resultados.

En el segundo capítulo se describen los insumos necesarios para implementar una adecuada gestión por procesos. Cabe señalar que dichos insumos se relacionan directamente con el desarrollo de la planeación estratégica de la entidad y con la identificación y caracterización de sus grupos de valor

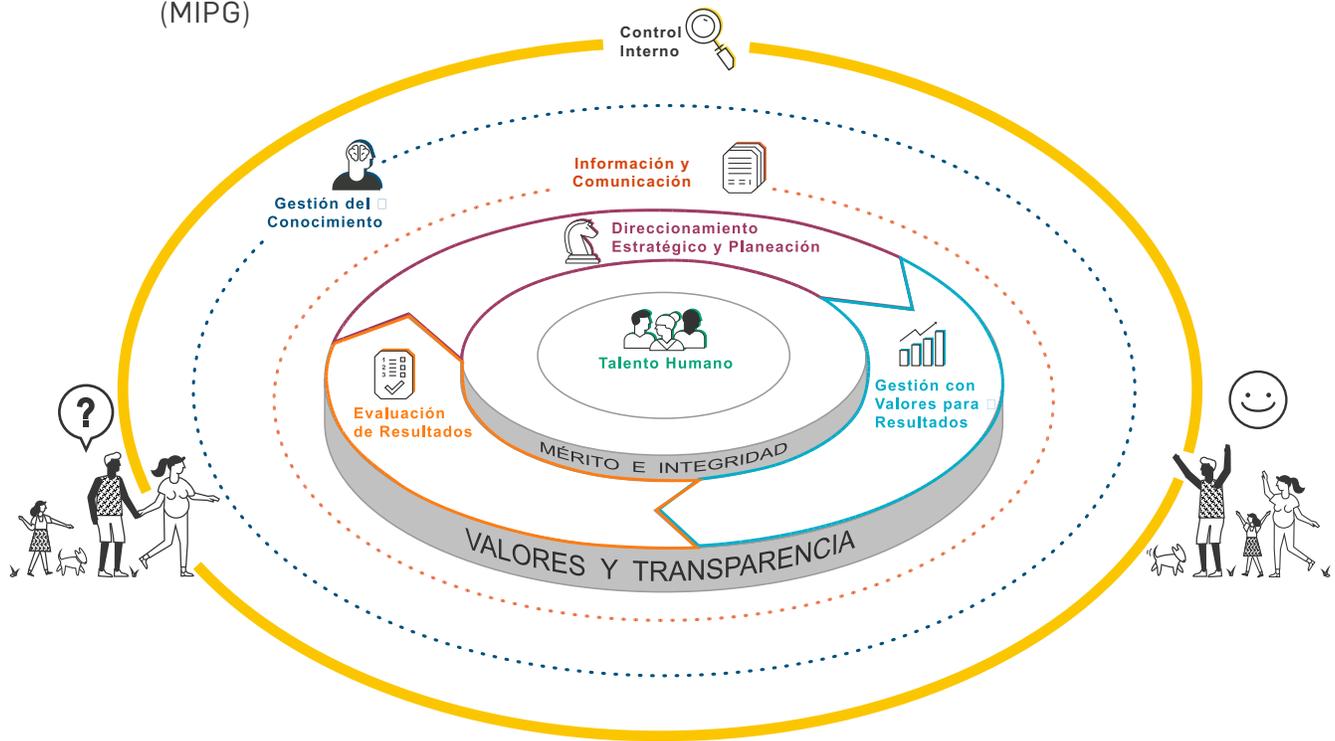
En el tercer capítulo se exponen cada uno de los pasos para llevar a cabo una gestión por procesos dentro de una organización desde lo más general hasta lo más específico, así mismo, se describe el ciclo del proceso y se presenta el formato para llevar a cabo la caracterización de procesos. También, se explica brevemente cómo detallar los procedimientos de un proceso, para el caso en que sea necesario.

Finalmente, en los anexos se proporcionan herramientas básicas para el análisis de procesos que son: espina de pescado, 6M (métodos de trabajo, mano de obra, materiales, maquinaria, medición y medio ambiente) y la técnica TASCOI (transformación, actores, suministradores o proveedores, cliente, dueños del proceso e intervinientes).

1. Gestión por procesos dentro del modelo integrado de planeación y gestión (MIPG)

El modelo integrado de planeación y gestión (MIPG) es un marco de referencia para dirigir, planear, ejecutar, hacer seguimiento, evaluar y controlar las actividades de las entidades y organismos públicos, con el fin de generar resultados que atiendan los planes de desarrollo y resuelvan las necesidades y problemas de los ciudadanos con integridad y calidad en el servicio (Manual Operativo MIPG, 2019). El MIPG opera a través de 7 dimensiones (talento humano, direccionamiento estratégico, gestión con valores para el resultado, evaluación de resultados, información y comunicación, gestión del conocimiento y la innovación, finalmente, control interno) que agrupan las políticas de gestión y desempeño institucional y que, implementadas de manera articulada e interrelacionada, permitirán que el modelo funcione y opere adecuadamente. La Figura 1. ilustra las 7 dimensiones del modelo:

Figura 1. Esquema general del modelo integrado de planeación y gestión (MIPG)



Fuente: Función Pública. Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), 2019.

De acuerdo con el MIPG, la gestión por procesos se enmarca en la dimensión de Gestión con valores para resultados porque su objetivo principal es permitirle a la entidad realizar las actividades que, en el marco de los valores del servicio público, la conduzcan a lograr los resultados propuestos y a materializar las decisiones plasmadas en su planeación institucional. Dicha dimensión se debe entender desde dos perspectivas: la primera, asociada a aspectos relevantes para una adecuada operación de la organización “de la ventanilla hacia adentro” y, la segunda, referente a la relación estado-ciudadano “de la ventanilla hacia afuera”.

La gestión por procesos se relaciona directamente con el componente de la ventanilla hacia adentro, ya que una adecuada gestión por procesos, es decir, una gestión adecuada de la ventanilla hacia adentro dará como resultado una mejor relación de la ventanilla hacia afuera a través de la satisfacción de las necesidades de los grupos de valor de la entidad y de cada uno de sus procesos. Así mismo, la gestión por procesos se relaciona directamente con la política de fortalecimiento institucional y simplificación por procesos de dicha dimensión.

Así mismo, es importante tener en cuenta que el MIPG debe ser visto de manera integral, debido a que otras políticas y dimensiones de dicho modelo se articulan directamente con una adecuada gestión por procesos. Por ejemplo, la gestión por procesos toma como insumos elementos de la dimensión de direccionamiento estratégico en la medida en que debe alinearse con la misión, visión y objetivos estratégicos, entre otros, elementos que se explicarán en detalle más adelante.

De otra parte, las dimensiones de gestión de conocimiento, evaluación de resultados e información y comunicación se relacionan directamente dentro de la gestión por procesos. En cuanto a la gestión del conocimiento, se requiere una transferencia de conocimiento entre: las diferentes áreas de la entidad, los equipos de trabajo y el personal individualmente, así como una documentación de procesos con suficiente claridad que permita que cualquier persona de la entidad o de afuera entienda qué se hace, cómo se hace, qué se necesita para hacerlo y la posibilidad de innovar tanto en los procesos como en los productos y servicios de la entidad teniendo en cuenta los cambios que se van produciendo en los requerimientos, las necesidades de los grupos de valor que se buscan satisfacer y las condiciones organizacionales que fomenten que dicha innovación pueda tener lugar.

La innovación sobre los procesos y productos y servicios de la entidad se fomenta en la medida en que se identifican los mecanismos en que se llevan a cabo los procesos, cómo estos pueden ser ejecutados de una mejor manera y, también, cómo las necesidades cambiantes de los grupos de valor pueden implicar modificaciones en los productos y servicios de la entidad y en la forma en que estos se prestan.

En cuanto a la dimensión de información y comunicación, es importante identificar cómo se relacionan los procesos dentro de la entidad (esto se explicará con mayor detalle dentro del documento) basados en las siguientes preguntas: cómo se da la comunicación tanto escrita como verbal entre quienes participan en cada uno de los procesos, cómo se transfiere y consigna la información, qué lenguaje se necesita (escrito, oral, visual), qué herramientas se utilizan y la calidad y coherencia con la que dicha interacción se lleva a cabo.

Finalmente, la dimensión de evaluación de resultados se enfoca en establecer mecanismos de seguimiento y monitoreo, en consecuencia, es una herramienta fundamental de medición para cada una de las partes que componen un proceso de una entidad, además, permite establecer indicadores sobre cada uno de los componentes de la cadena de valor.

Existen otros elementos dentro de las dimensiones y políticas que se abordan dentro del MIPG, como la administración de riesgos, la normatividad aplicable a cada uno de los procesos de la entidad, el talento humano y la racionalización de trámites, entre otros, que también son relevantes para llevar a cabo una adecuada gestión por procesos. Cabe señalar que los procesos de una entidad constituyen un punto de enlace no solo entre la planeación y operación de esta sino también un punto en el que varios elementos del modelo operan de manera articulada e integrada, siendo este el fin último de la implementación de este.

Así mismo, el modelo retoma el enfoque de procesos del sistema de gestión de calidad y de la Carta Iberoamericana para la Calidad de 2008 la gestión pública centrada en el servicio al ciudadano y para resultados, por ello, Función Pública define en su **Marco general del sistema de gestión V2** (2018) que para la operación del MIPG:

(...) el modelo focaliza su atención en las organizaciones y sus servidores públicos, específicamente en las prácticas y procesos que adelantan para transformar insumos en resultados y en generar los impactos, es decir, su foco, es tanto la gestión y el desempeño organizacional como la satisfacción de los intereses generales de la sociedad (garantizar los derechos, resolver problemas sociales, satisfacer una necesidad de la sociedad, implementar programas concretos, entre otros). Atender su propósito fundamental es la esencia del trabajo de una entidad, lo que la debe llevar a generar un mejor bienestar general de la población, esto es, aportar en la creación de valor público. (p. 30)

Para este efecto, la cadena de valor público se constituye en la herramienta principal a utilizar por parte de las entidades y fundamenta la gestión por procesos (ver Figura 2.). De acuerdo con el **Manual para el fortalecimiento de la cadena de valor** de la CEPAL (2016), una cadena de valor comprende la amplia variedad de actividades requeridas para

que un producto o servicio transite a través de diferentes etapas, desde su concepción hasta su entrega a los consumidores y la disposición final después de su uso. A cada una de las etapas de la cadena de valor se les denomina eslabones. La cantidad de eslabones de una cadena de valor varía de manera sustancial según el tipo de industria. Sin embargo, para el caso de una entidad pública se establecen los eslabones ilustrados en la Figura 2.

Figura 2. Cadena de valor del MIPG

En el proceso de **generación de valor público**, la **cadena de valor** se utiliza como la herramienta principal para representar el trabajo de las entidades públicas. Sus elementos son: **insumos, procesos, productos, efectos o resultados e impactos.**



Fuente: Función Pública, Dirección de Gestión y Desempeño Institucional, 2017.

Como se observa en la Figura 2., los componentes principales de la cadena de valor público incluyen insumos, procesos, productos, resultados e impactos. Bajo esta estructura, los aspectos operan de manera interrelacionada y secuencial, partiendo de una serie de insumos que, a través de un proceso de transformación que les agrega valor, se convierten en productos que impactan de manera directa a quienes lo reciben (beneficiarios). Por esta razón, el impacto debe ser medido sobre la necesidad del beneficiario al cual se destina el producto o servicio.

En este sentido, las entidades que lleven a cabo procesos de transformación de la prestación de un servicio (ver cadena de valor) deben considerar primero los derechos, problemas y necesidades de sus grupos de valor con el fin de incorporar actividades que permitan generar resultados que garanticen los derechos y resuelvan de manera efectiva las necesidades y problemas de los beneficiarios, de esta manera, el Estado en su conjunto mejora la confianza de los ciudadanos en sus instituciones.

2. Insumos para una gestión por procesos

Antes de exponer las recomendaciones para una gestión por procesos exitosa, resulta fundamental señalar que el eslabón que conecta la planeación estratégica de cualquier tipo de organización con el despliegue de la parte operativa es la gestión por procesos. Así mismo, como ya se explicó previamente, dicha gestión está basada en la cadena de valor, por lo que cada uno de los componentes de la cadena debe identificarse dentro de los procesos de la entidad.

Para lo anterior, es importante tener en cuenta que para llegar a dicho nivel de detalle se debe partir de la alineación del componente estratégico de la entidad con sus procesos; por esto, el direccionamiento estratégico de cualquier entidad es un punto clave para establecer hacia dónde se dirige una entidad y, además, explora los medios y mecanismos a través de los cuales se espera hacerlo, se identifican cuáles son los recursos con los que la entidad cuenta y cuáles son los grupos de valor hacia quienes hay que dirigir los esfuerzos para satisfacer sus necesidades.

A continuación se explican en detalle los elementos de la planeación estratégica que son relevantes para la gestión por procesos:

2.1. Usuarios y grupos de valor

¿Qué se entiende por grupos de valor y usuarios?

Para definir sus usuarios y grupos de valor, primero, resulta necesario saber qué se entenderá por ellos; de acuerdo con Función (2019), un grupo de valor se establece como una forma de clasificación y asociación de grupos de personas con características similares. De otra parte, el

Diccionario de la lengua española (2019) dice que usuario es aquel “que usa algo”. Esto quiere decir que una entidad puede tener tanto usuarios internos como externos que pertenecen a uno o varios grupos de valor ya que presentan características comunes que permiten su agrupación.

¿Por qué es importante identificar los grupos de valor de una entidad?

Los grupos de valor son fundamentales porque son el centro de la planeación estratégica y de la estructuración y ejecución de procesos en una organización, ya sea pública o privada. Esto significa que, si sabemos quiénes son nuestros grupos de valor, podemos identificar sus necesidades, cómo satisfacerlas y cuáles son los requerimientos mínimos de calidad.

De acuerdo con lo anterior, a un usuario de un grupo de valor en particular se le pueden atribuir un conjunto de características comunes con otros individuos, dichas características, a su vez, le permitirán a la entidad identificar cuáles son los canales de información adecuados para llegar a estos usuarios, cuáles son sus intereses y necesidades y cómo se dará solución a los requerimientos que dichos grupos de valor tengan en relación con los productos y servicios que la entidad les brinda.

Por tal motivo, para llevar a cabo la caracterización de los grupos de valor, y con el fin de identificar sus necesidades y requerimientos, se sugiere seguir los lineamientos emitidos por la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República y el Departamento Nacional de Planeación a través de la Guía de caracterización de usuarios, ciudadanos y grupos interesados^{1 2}

A continuación, encontrará un paso a paso que resume lo que usted necesita tener en cuenta antes de iniciar la gestión por procesos:

- 1 En el siguiente enlace encontrarán las guías para la implementación de la Ley de Transparencia: Guía de caracterización de usuarios, ciudadanos y grupos interesados, Guía de instrumentos de gestión de información pública, Guía para responder a solicitudes de información pública y el ABC para la implementación de un programa de gestión documental: <http://www.anticorruptcion.gov.co/Paginas/guia-implementacion-ley-transparencia.aspx>
- 2 En el siguiente enlace encontrará la Guía de caracterización de usuarios, ciudadanos y grupos interesados del DNP: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Programa%20Nacional%20del%20Servicio%20al%20Ciudadano/Guia%20de%20Caracterizaci%C3%B3n%20de%20Ciudadanos.pdf>

Figura 3. Pasos para la identificación, caracterización e identificación de las necesidades los grupos de valor.

IDENTIFICAR LOS GRUPOS DE VALOR

- * ¿Cuales son los actores relevantes para la entidad?
- * ¿Qué grupo de personas busco atender?
- * ¿Qué actores afectan de manera directa la adecuada operación de la entidad?
- * ¿Quienes son los beneficiarios de los bienes y servicios de la entidad?

CARACTERIZAR LOS GRUPOS DE VALOR

- * Como se menciona previamente, la Guía para la caracterización de ciudadanos, usuarios del DNP explica de manera detallada como llevar a cabo la caracterización de cada grupo en relación a multiples variables.

IDENTIFICAR LAS NECESIDADES DE LOS GRUPOS DE VALOR DE LA ENTIDAD

- * ¿Cuáles son las necesidades de cada grupo de valor y de que manera los productos y servicios que provee la entidad los suplen?
- * ¿La forma en que se producen los bienes y servicios es adecuada de acuerdo a las necesidades de los grupos de valor?
- * ¿Cuáles son los mecanismos para comunicarme de manera efectiva con mis grupos de valor y escuchar y atender sus requerimientos?

Fuente: Función Pública, Dirección de Gestión y Desempeño Institucional, 2020.

La Figura 3. presenta un esquema general que las entidades pueden seguir para identificar sus grupos de valor, caracterizarlos y determinar las necesidades de dicho grupo. Es importante que este proceso se lleve a cabo con la participación de miembros de la entidad del rango directivo y del rango operativo ya que esto le permitirá a la entidad identificar a sus grupos de valor, así como identificar cómo se satisfacen las necesidades de estos en la práctica.

Además, es importante tener en cuenta que:

1. Las entidades pueden tener distintos grupos de valor dentro y fuera de las mismas. Dichos grupos van desde los servidores que laboran al interior de la entidad hasta la ciudadanía (niños, adultos mayores, etc.) e incluso otras entidades que le proveen productos y servicios a la entidad y para la cual la entidad también provee una serie de productos y servicios.
2. En muchos casos, las entidades cuentan con una extensa cantidad de grupos de valor, por lo que deben definir mecanismos que les permitan establecer cuáles son los prioritarios.
3. Los de grupos de valor tienen innumerables necesidades que la entidad podría suplir. Por esta razón, la entidad no solo debe priorizar sus grupos de valor, sino también las necesidades que dichos grupos tienen, de manera que pueden enfocar sus esfuerzos en las necesidades que hayan considerado más relevantes.

2.2. Análisis del entorno y de capacidades internas de la entidad

El análisis del entorno general y específico de la entidad, así como un análisis de capacidades internas constituye uno de los elementos fundamentales para estructurar la plataforma estratégica de cualquier entidad u organización. La importancia de esto reside en que llevar a cabo un análisis completo de estos dos componentes, tanto el interno como el externo, le permitirá a la entidad establecer cuáles son sus limitantes operativas (recursos financieros, humanos, operativos, insumos, entre otros), cuáles son los posibles factores externos que condicionan su operación y cuales podrían representar alguna amenaza. Así mismo, este análisis le permitirá a la entidad conocerse a sí misma de manera detallada lo que le dará herramientas suficientes para determinar sus capacidades y por lo tanto llevar a cabo una planeación realista de lo que puede hacer, las metas que puede alcanzar y el periodo de tiempo en que puede hacerlo.

2.2.1. Análisis del entorno

De acuerdo con Jones (2013), es posible definir el entorno como el conjunto de fuerzas que rodean una organización, ya sea pública o privada, que tienen el potencial de afectar la forma en la que esta opera, así como su acceso a recursos escasos.

Cuando se habla de llevar a cabo un análisis del entorno, se hace referencia a estudiar cuidadosamente cuáles pueden ser esos elementos, variables o fuerzas que pueden afectar directa o indirectamente a la entidad. Para tales fines es posible reconocer dos tipos de entorno; el entorno general y el entorno específico. El entorno general consiste en el conjunto de fuerzas que moldean o afectan el entorno específico y que afectan la habilidad de las organizaciones en dicho entorno particular para obtener sus recursos o, en su defecto, para que operen adecuadamente. Es posible ver el entorno

general como el conjunto de fuerzas o variables que afectan indirectamente la operación de la entidad. De otra parte, el entorno específico de una organización se define como el conjunto de fuerzas que afectan de manera directa su operación y su habilidad para conseguir recursos.

¿Cómo llevar a cabo un análisis del entorno general de una entidad?

La herramienta más común a través de la cual se lleva a cabo un análisis del entorno general de cualquier tipo de organización es el análisis PESTEL (político, económico, social, tecnológico, ecológico y legal) o PESTAL. De acuerdo con la EAE Business School (2015), un análisis PESTEL es un marco o herramienta utilizada para analizar y monitorizar los factores macro ambientales (entorno externo) que tienen un impacto en una organización. El resultado servirá para identificar amenazas y debilidades, que después se utilizarán para completar un análisis DOFA (debilidades, oportunidades, fortalezas, amenazas), que se explicará en detalle más adelante. Las letras de dicho acrónimo representan a las variables políticas, económicas, sociales, tecnológicas, ambientales o ecológicas y legales.

La [Guía para el rediseño de entidades públicas del orden nacional](#) en Colombia presenta herramientas y lineamientos para llevar a cabo un análisis del entorno.

Todos los aspectos de un análisis PESTEL o PESTAL son cruciales para cualquier entidad ya sea del orden nacional o territorial e independientemente del sector al que pertenezca, en tanto condicionarán de manera directa la gestión estratégica de la entidad. Una vez se lleva a cabo el análisis del entorno general de la entidad, se debe proceder el análisis del entorno específico de la entidad.

¿Cómo llevar a cabo el análisis de entorno específico de la entidad?

Como se mencionó previamente, el entorno específico de una entidad corresponde al conjunto de fuerzas externas a la misma que pueden afectar directamente la habilidad de la entidad para operar y para acceder a los recursos (financieros, humanos, materia prima, etc.) que esta necesita. Es importante aclarar que la diferencia fundamental entre lo que se considera como entorno general y entorno específico de una

entidad radica principalmente en que el entorno específico se encuentra relacionado con aquellos elementos que afectan de manera directa la operación de la entidad dada su razón de ser ya que pertenece a un sector en particular. Por ejemplo, el entorno específico de una entidad prestadora de servicios de salud será diferente al entorno específico de una alcaldía, incluso si ambas entidades se encuentran en el mismo municipio.

Algunas fuerzas o variables que hacen parte del entorno específico de una organización se encuentran relacionadas con proveedores, sindicatos, la ciudadanía (o los grupos poblacionales específicos que la entidad busca atender), distribuidores, los competidores u entidades que se dedican a lo mismo que pueden ser referentes de mejores prácticas, entre otras.

No existe una metodología puntual para llevar a cabo el análisis del entorno específico de la entidad. Sin embargo, existen preguntas que la entidad puede hacerse para identificar cuáles serían las variables asociadas al mismo. Teniendo en cuenta que la presente guía se dirige a entidades del sector público tanto del orden nacional como territorial, algunas de ellas le pueden aplicar a todas las entidades mientras que otras no, la entidad deberá establecer la pertinencia de estas.

Las siguientes preguntas tienen un carácter orientador, esto significa que puede haber otras preguntas que la entidad debe proponer porque aquí no se enuncian:

- * ¿Cuál es el rol que juegan los sindicatos en relación con la entidad y la operación de esta?
- * ¿Quiénes son mis proveedores de los insumos, servicios y materias primas de la entidad? ¿Cómo es la relación de la entidad con los proveedores? ¿Por qué ellos son los proveedores y no otras entidades? ¿Qué pasaría si alguno de los proveedores incumple con los compromisos adquiridos con la entidad?
- * ¿Cuáles son mis grupos de valor? ¿Existe algún grupo dentro de la ciudadanía en particular para el que busco atender sus necesidades?
- * ¿Existen entidades dentro del sector o gremio que pueda adoptar como ejemplo para mejorar la operación y la oferta de productos y servicios de mi entidad?

Una vez se ha llevado a cabo el análisis tanto para el entorno general como para el específico de la entidad se debe realizar un análisis de capacidades internas.

2.2.2. Análisis de capacidades internas

El análisis de capacidades internas consiste en analizar la situación actual de una entidad con el fin de determinar con qué recursos cuenta la misma no solo en términos financieros sino también con relación al personal, materias primas, planta física y demás elementos. La importancia de realizar adecuadamente un análisis de capacidades radica en que esto le permitirá a la entidad identificar sus fortalezas y debilidades, así como llevar a cabo una planeación estratégica consciente y realista sobre lo que desea alcanzar y la capacidad real que tiene para hacerlo.

Uno de los errores más comunes que se cometen a nivel organizacional es planear sin realizar un diagnóstico del estado actual de la entidad en relación con los elementos con los que cuenta para llevar a cabo su gestión de una manera adecuada. De esta manera, en muchos casos puede ocurrir que las entidades establezcan metas muy altas que no pueden cumplir o en su defecto metas muy bajas que alcanzará y sobrepasará con facilidad porque cuenta con una capacidad muy superior a la que cree tener para realizar su gestión. Ambos casos presentan dificultades porque en ambos casos el conocer con qué cuenta, no solo permitiría que la entidad establezca metas realistas sino también una óptima distribución de recursos sobre aquellos elementos que son prioritarios dentro de su gestión.

Algunos elementos que debe tener en cuenta al realizar un análisis de capacidades deben ser los siguientes:

- * Capacidad financiera y presupuestal.
- * Capacidades tecnológicas
- * Capacidades funcionales y operativas (planta física, personal, equipos, procesos, etc.).

- * Capacidades culturales (capacidad de gestionar cambios, innovación, trabajo en equipo, comunicación).
- * Otros que la entidad considere.

Una vez la entidad cuenta con el análisis del entorno general y el análisis de capacidades internas, puede llevar a cabo el análisis DOFA. La matriz DOFA es una herramienta que combina elementos internos y externos de una organización para identificar las debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas de esta. Los dos análisis previamente mencionados le facilitarán a la entidad llevar a cabo su análisis DOFA.

La Figura 4, presenta una estructura modelo de la matriz DOFA y posteriormente se explica cada uno de sus cuatro componentes:

Figura 4. Estructura general de la matriz DOFA



Fuente: Función Pública, Dirección de Gestión y Desempeño Institucional, 2020.

De acuerdo con Ramírez (2009) los componentes de la Matriz DOFA son:

□ **Debilidades:** significa una deficiencia o carencia, algo en lo que la organización tiene bajos niveles de desempeño y por tanto es vulnerable, denota una desventaja ante la competencia, con posibilidades pesimistas o poco atractivas para el futuro. Constituye un obstáculo para la consecución de los objetivos, aun cuando está bajo el control de la organización. Al igual que las fortalezas estas pueden manifestarse a través de sus recursos, habilidades, tecnología, organización, productos, imagen, etc. Algunas preguntas orientadoras con relación a las debilidades son:

- * ¿Qué se puede evitar?
- * ¿Qué se debería mejorar?
- * ¿Qué desventajas hay en la entidad?
- * ¿Qué percibe la ciudadanía como una debilidad?
- * ¿Qué factores reducen el desempeño de la entidad?

Algunos ejemplos de debilidades pueden ser:

- * Exceso problemas operativos internos.
- * Instalaciones obsoletas.
- * Mal ambiente laboral.
- * Incapacidad de financiación.
- * No hay dirección estratégica clara.

□ **Fortalezas:** es algo en lo que la organización es competente, se traduce en aquellos elementos o factores que estando bajo su control, mantiene un alto nivel de desempeño, generando ventajas o beneficios presentes y claros, con posibilidades atractivas en el futuro. Las fortalezas pueden asumir diversas formas como: recursos humanos maduros, capaces y experimentados, habilidades y destrezas importantes para hacer algo, activos físicos valiosos, finanzas sanas, sistemas de trabajo eficientes, costos bajos, productos y servicios competitivos, imagen institucional reconocida,

convenios y asociaciones estratégicas, etc. Algunas preguntas orientadoras con relación a las fortalezas son:

- * ¿Cuáles son nuestros puntos fuertes?
- * ¿Qué estamos haciendo bien?
- * ¿Destacamos en algún punto?
- * ¿Hay algún factor diferenciador dentro de la gestión de la entidad?
- * ¿Hay innovación en nuestra entidad?

Algunos ejemplos de fortalezas pueden ser:

- * Habilidades y recursos sobresalientes (recursos financieros, formación del personal).
- * Buen ambiente laboral.
- * Procesos técnicos y administrativos de calidad.
- * Cualidades del servicio que se considera de alto nivel.

□ **Oportunidades:** son aquellas circunstancias del entorno que son potencialmente favorables para la organización y pueden ser cambios o tendencias que se detectan y que pueden ser utilizados ventajosamente para alcanzar o superar los objetivos. Las oportunidades pueden presentarse en cualquier ámbito, como el político, económico, social, tecnológico, etc., dependiendo de la naturaleza de la organización. El reconocimiento de oportunidades es un reto debido a que no se puede crear ni adaptar una estrategia sin primero identificar y evaluar el potencial de crecimiento y utilidades de cada una de las oportunidades prometedoras o potencialmente importantes. Algunas preguntas orientadoras para la identificación de oportunidades son:

- * ¿Qué circunstancias mejoran la situación de la entidad?
- * ¿Qué tendencias pueden favorecernos?
- * ¿Existe una coyuntura en la economía del país?
- * ¿Qué cambios de tecnología se están presentando?

- * ¿Qué cambios en la normatividad legal y/o política aplicable a la entidad se están presentando?
- * ¿Qué cambios en los patrones sociales y de estilos de vida se están presentando?

Algunos ejemplos de oportunidades pueden ser:

- * Cambios políticos que afectan positivamente.
 - * Reducción de tasas de interés en la financiación.
 - * Ayudas económicas.
- **Amenazas:** son factores del entorno que resultan en circunstancias adversas que ponen en riesgo el alcanzar los objetivos establecidos, pueden ser cambios o tendencias que se presentan repentinamente o de manera paulatina, las cuales crean una condición de incertidumbre e inestabilidad en donde la entidad tiene muy poca o nula influencia. La responsabilidad con respecto a las amenazas está en reconocer de manera oportuna aquellas situaciones que signifiquen riesgo para el futuro de la organización. Algunos ejemplos de preguntas orientadoras para identificar amenazas:

- * ¿Qué elementos externos a nosotros pueden perjudicar a la entidad?
- * ¿La falta de innovación es un problema?
- * ¿Estamos al tanto de la nueva legislación y estamos preparados para afrontar los cambios?
- * ¿Han cambiado los gustos o las necesidades de nuestros clientes?
- * ¿Existe algún tema con el que debemos tener especial cuidado?
- * ¿Nuestros costos son muy elevados?

Algunos ejemplos de amenazas pueden ser:

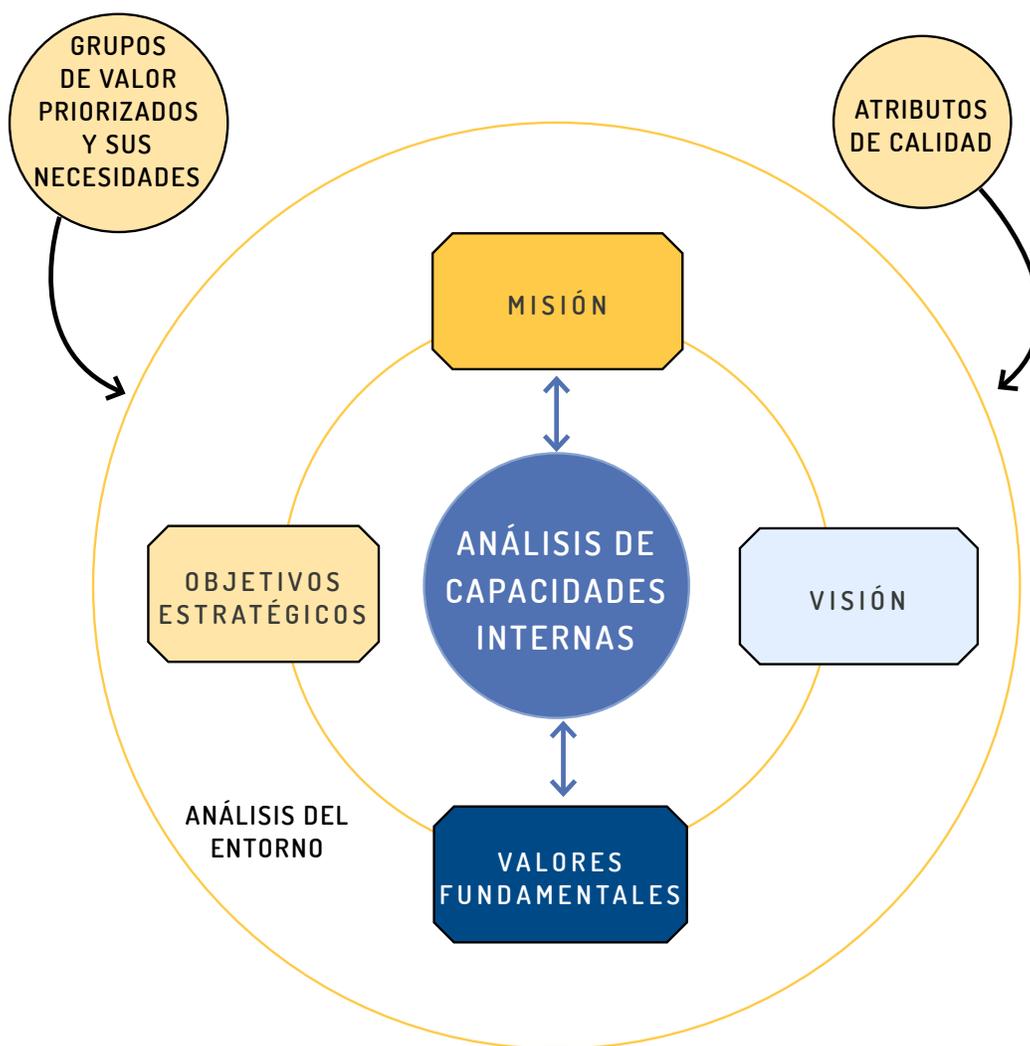
- * Conflictos gremiales.
- * Regulación desfavorable.

- * Cambios en la legislación.
- * Aumento de precio de insumos.

Una vez se ha llevado a cabo el análisis del entorno, así como de capacidades internas, es posible desarrollar los componentes de la planeación estratégica.

2.2.3. Relación entre la planeación estratégica y el análisis de capacidades internas y del entorno

Figura 5. Relación entre la planeación estratégica y el análisis del entorno



Fuente: Función Pública, Dirección de Gestión y Desempeño Institucional, 2020.

Tal y como lo muestra la Figura 5., el análisis del entorno y de capacidades internas traducido en instrumentos como el PESTEL (político, económico, social, tecnológico, ecológico y legal) y el DOFA (debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas), entre otros que la entidad considere necesario, se relaciona directamente con el desarrollo de los componentes de la planeación estratégica y ambos deben trabajarse y ajustarse de manera conjunta tanto como sea necesario y hasta que la entidad alcance un resultado satisfactorio para su planeación.

La importancia de la relación entre el análisis del entorno y la planeación estratégica radica en que la entidad debe tener claridad sobre los posibles elementos del entorno que pueden afectar su planeación, así mismo, debe ser consciente de sus capacidades internas y de las necesidades de sus grupos de valor que busca suplir. De esta manera, la elaboración de la planeación estratégica se condiciona no solo a los análisis del entorno y de capacidades de la entidad sino también a identificar y caracterizar adecuadamente los grupos de valor y sus entidades.

Los tres elementos (análisis del entorno, planeación estratégica e identificación de grupos de valor y sus necesidades) adquieren una relación dinámica que depende de los hallazgos que se vayan haciendo en cada uno de ellos y como se van actualizando. Por ejemplo, la planeación estratégica debe orientarse a satisfacer las necesidades de sus grupos de valor. Sin embargo, la capacidad de la entidad para hacerlo de manera satisfactoria dependerá, en gran medida, de las condiciones del entorno y de sus capacidades internas (talento humano, presupuesto, equipos, entre otros) por lo que, a partir de la identificación de dichos componentes, deberá modificar sus metas frente a cómo y en qué medida podrá satisfacer dichas necesidades a través de su planeación estratégica y puesta en operación de esta.

2.3. Planeación estratégica

Los procesos que se llevan a cabo al interior de una entidad constituyen el eslabón fundamental a través del cual el direccionamiento estratégico es puesto en práctica, ya que, a través de la estructuración de estos y de otros elementos organizacionales, la entidad tiene la capacidad de alcanzar sus objetivos estratégicos, proyectarse a futuro y consolidar una cultura organizacional soportada en valores. Por esta razón, resulta determinante no sólo identificar procesos, estructurarlos y relacionarlos entre sí, sino también, entender cómo operan internamente, con el fin de poder caracterizarlos y, en caso de ser necesario, llevar a cabo un diseño o rediseño de estos.

La gestión de procesos parte del establecimiento de la misión, la visión, los valores y los objetivos estratégicos. Cada uno de estos elementos se explicará con mayor detalle a continuación.

Cabe aclarar que el planteamiento del direccionamiento estratégico de una entidad debe enmarcarse en términos de un análisis del entorno tanto específico como general y de un análisis de capacidades internas, además, de tener en cuenta los requisitos de calidad para la entidad.

2.3.1. Misión

El primer elemento fundamental dentro del direccionamiento estratégico de una entidad es la misión, porque allí se expresa el propósito o razón de ser de la entidad y lo que la organización proporciona a la sociedad, ya sea un producto o un servicio. Así, una declaración de la misión bien concebida define el propósito exclusivo y fundamental que distingue a una entidad u organización de otra e identifica el alcance de sus operaciones con respecto a los productos y servicios que ofrece y a los grupos de interés que sirve (Wheelen & Hunger, 2007). Para llevar a cabo una correcta elaboración de la misión se deben responder los siguientes interrogantes:

- ¿Quiénes somos?
- ¿Qué hacemos?

- ¿Para quién lo hacemos? (Estos son los grupos de valor)
- ¿Dónde lo hacemos? (cobertura nacional, regional)
- ¿Para qué lo hacemos? (Cuál es el impacto que se quiere generar – valor público)

Con el fin de orientar la elaboración de la misión de las entidades que utilizan la presente guía como herramienta, se presenta el ejemplo de una misión estructurada correctamente:

Ejemplo: La Secretaría General de la Alcaldía Mayor (**quiénes somos**) de Bogotá (**dónde**) es la entidad estratégica, articuladora y líder del sector Gestión Pública que eleva la efectividad de la administración pública distrital y promueve la transparencia (**qué hacemos**) para contribuir al bienestar y calidad de vida (**para qué**) de la ciudadanía (**para quién**) (Secretaría General Alcaldía Mayor de Bogotá, 2020).

Elementos fundamentales para la elaboración de la misión

A continuación, encontrará los pasos que deben seguir para redactar la misión de la entidad:

1. Revise la normatividad que le es propia a la entidad, desde su acto de creación hasta las normas más recientes que le asignan competencias y funciones, tales como normogramas, decretos, resoluciones, planes de desarrollo, planes de gobierno, entre otros.
2. Teniendo en cuenta la normatividad aplicable a la entidad, identifique las funciones principales de la misma (más adelante estas también le pueden ayudar a identificar algunos de los procesos de la entidad).
3. Clasifique y agrupe las funciones en líneas gruesas, dichas líneas le permitirán identificar claramente cuál es el propósito de la entidad.
4. Si la entidad ya cuenta con una declaración de misión, revise si esta se encuentra alineada con los elementos previamente identificados y si se encuentra estructurada adecuadamente, de no ser así, lleve a cabo las modificaciones pertinentes. En caso contrario, estructure una declaración de misión con los elementos que se mencionan previamente.

¿Cuándo se debe reformular la misión de una entidad?

Existen cuatro situaciones en las que se debe reformular la misión de una entidad:

1. Cuando se producen cambios en el acto administrativo de creación de la entidad.
2. Cuando hay cambios fundamentales en las funciones o atribuciones de la entidad.
3. Cuando la misión con la que actualmente cuenta la entidad no representa el propósito fundamental de la misma.
4. Cuando la estructura de la misión no cumple con los elementos mínimos que debe contener una misión bien elaborada.

En cualquier otro caso, la misión no debe ser reformulada. Es importante anotar que uno de los errores más comunes que se cometen al momento de estructurar una declaración de misión es establecer una misión sujeta a los cambios de representante legal, gerente, alcalde y gobernador, entre otros. Se debe recalcar que el propósito fundamental de una entidad no debe cambiar por las modificaciones que se produzcan en su personal, razón por la cual la misión no debería verse afectada cuando estos ocurran.

2.3.2. Visión

Una vez se ha establecido la misión, se debe estructurar o corregir (en caso de que ya se cuente con una) la visión de la entidad. La visión hace referencia a una imagen que la organización plantea a largo plazo sobre cómo espera que sea su futuro, una expectativa ideal de lo que espera que ocurra. La visión debe ser realista pero puede ser ambiciosa, su función es guiar y motivar al grupo para continuar con el trabajo (Raffino, 2020).

Sin embargo, es importante aclarar que una visión debe estar sustentada en la situación actual de la entidad, ya que esta depende de las capacidades y recursos materiales, físicos y operativos de la entidad, de los eventos inesperados que puedan ocurrir, los posibles cambios en el entorno y de la

misma declaración de misión que la entidad ha formulado, por lo anterior, estos dos elementos siempre deben estar alineados e ir de la mano.

Para una correcta elaboración de una declaración de visión la entidad debe tener en cuenta los siguientes elementos:

- ¿Cuál es la imagen deseada de la entidad a futuro?
- ¿Qué hará la entidad a futuro?
- Lo deseado en el tiempo determinado (mediano y largo plazo).
- ¿Qué resultados se propone conseguir a futuro?
- Se deben tener en cuenta los valores que enmarcan el actuar (Código de integridad)

La declaración de la visión debe ser muy clara, sin ambigüedades. Debe describir el futuro deseado de una manera atractiva y memorable. Debe mostrar aspiraciones realistas, alcanzables y alineadas con el propósito de la entidad y sus valores. Para que sea clara y breve a la vez, las palabras deben ser elegidas cuidadosamente. No debe ser tan genérica que no indique dirección y ni tan específica que ya no sea aplicable dentro de unos años (Saez, 2014).

Es importante recalcar que el periodo de tiempo que se decida establecer en la visión dependerá de lo que la entidad se proponga alcanzar; la visión puede establecerse para periodos de tiempo de 2, 4, 6, 10 años o incluso más. Lo más importante para tener en cuenta es que, dado que una visión tiene una temporalidad establecida, a diferencia de una misión, esta adquiere un carácter variable que debe ir modificándose a medida que se cumple el periodo de tiempo previamente establecido.

A modo de ejemplo de una visión correctamente estructurada, se presenta la visión de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

La Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá en 2020 será reconocida a nivel nacional e internacional (**imagen deseada**) como una entidad modelo en gestión pública que inspirará por su transparencia, confiabilidad y eficaz interacción con los ciudadanos (**qué resultados buscamos**), en el

marco de los valores de la integridad institucional (**estándar de conducta**) (Secretaría General de Alcaldía Mayor de Bogotá, 2020).³

2.3.3. Valores fundamentales – Código de Integridad

Los valores fundamentales de una entidad se definen como los principios éticos que, junto a la misión y la visión, establecen la identidad de una entidad u organización. Los valores de la entidad forman parte de los elementos que le distinguen del resto de entidades y están apegados a la cultura organizacional de la entidad y a los valores que quieren vivir y transmitir. Los valores actúan como las directrices que guían la toma de decisiones y se establecen con el propósito de motivar al personal para dar su máximo esfuerzo por el bienestar de la organización o entidad.

Una vez definidos los valores que enmarcan a la entidad, es vital ponerlos en práctica en situaciones y momentos críticos del día a día. Al convertir los valores en pilares de la organización, la entidad es la responsable de promoverlos y divulgarlos, de manera que su actividad diaria se construya bajo esos pilares (La Prensa Gráfica, 2018).

Función Pública tiene a disposición de las entidades la [Guía del código de integridad](#): antecedentes, construcción y propuesta para su implementación, con el fin de que las entidades tengan la posibilidad de estructurar y apropiar todo lo relacionado con este tema.

Así mismo, tienen a su disposición el primer [Código de integridad del servidor público](#) que orienta las actuaciones de las personas dedicadas al servicio público.

Un ejemplo de la apropiación del Código de integridad y la adopción de valores institucionales planteados por Función Pública es el Departamento Nacional de Planeación (DNP), que adoptó los siguientes valores como valores fundamentales de la entidad⁴:

3 Teniendo en cuenta el año de publicación de la presente guía, el año de elaboración de esta declaración de misión fue 2017, sin embargo, sigue una estructura correcta.

4 Tomado de: <https://www.dnp.gov.co/DNPN/la-entidad/c%C3%B3digo-de-integridad>

HONESTIDAD

Actúo siempre con fundamento en la verdad, cumpliendo mis deberes con transparencia y rectitud, y siempre en favor del interés general.

RESPECTO

Reconozco, valoro y trato de manera digna a todas las personas, con sus virtudes y defectos, sin importar su labor, procedencia, títulos o cualquier otra condición.

COMPROMISO

Soy consciente de la importancia de mi función como servidor público y estoy en disposición permanente para comprender y resolver las necesidades de las personas con las que me relaciono diariamente, buscando siempre mejorar su bienestar.

DILIGENCIA

Cumplo los deberes, funciones y responsabilidades asignados a mi cargo, con atención, prontitud, destreza y eficiencia, para así optimizar el uso de los recursos del Estado.

JUSTICIA

Actúo con imparcialidad y garantizo los derechos de las personas con equidad, igualdad y sin discriminación.

SOLIDARIDAD

Estoy dispuesto a colaborar en lo que se requiera para superar las dificultades que puedan presentarse a un equipo de trabajo o una persona, anteponiendo las metas e intereses comunes a mis intereses particulares o personales sin esperar nada a cambio.

LEALTAD

Siento como propios los objetivos de la entidad y doy prioridad a las metas organizacionales, previniendo y superando los obstáculos que se presenten.

2.3.4. Objetivos estratégicos

Una vez la entidad ha establecido su misión, su visión y sus valores fundamentales, debe formular sus objetivos estratégicos. De acuerdo con la CEPAL (2009) los objetivos estratégicos son los logros que la entidad pública, ministerio u órgano espera concretar en un plazo determinado (mayor de un año) para el cumplimiento de su misión de forma eficiente y eficaz. Es posible distinguir las siguientes características de los objetivos estratégicos:

- Se vinculan directamente con la misión.
- Están orientados a definir los resultados esperados para concretar la misión en un período determinado de tiempo.
- Expresan las variables relevantes o críticas del desempeño esperado y estas son la base para la definición de indicadores de resultado final o impacto.
- Constituyen el instrumento principal para establecer los cursos de acción preferentes en un plazo determinado (en general a mediano plazo), sobre los cuales se establecen los grandes ítems de los recursos necesarios.

La CEPAL (2009) afirma que cuando una entidad se propone establecer sus objetivos estratégicos, debe partir necesariamente de un diagnóstico institucional que le permita identificar las brechas, desde el punto de vista organizacional, que le dificultan obtener el mejoramiento esperado de la gestión y los resultados que se quieren alcanzar.

Si partimos de la base de que los objetivos estratégicos son los resultados queremos lograr como organización para cumplir con nuestra misión, nos estamos enfrentando a la necesidad de abordar ciertas restricciones institucionales, financieras, o bien a cómo aprovechar ciertas condiciones favorables a la entidad para optimizar el logro de dichos resultados.

En este sentido, para la construcción de objetivos y estrategias se utiliza, en general, un análisis de los aspectos internos y externos a la entidad. Cabe señalar que la totalidad de la planeación estratégica se enmarca en

un análisis de capacidades internas y de variables externas que pueden condicionar la operación de la entidad, estos elementos se explican con mayor detalle al final de esta sección.

¿Cómo se redactan los objetivos estratégicos?

Los objetivos estratégicos deben tener tres características fundamentales:

- Deben ser concretos y alcanzables.
- Deben ser fáciles de comprender.
- Deben iniciar con un verbo en infinitivo, de preferencia que sea de fácil comprensión para cualquier audiencia que lea el objetivo.

Para llevar a cabo una adecuada estructuración de objetivos estratégicos, se sugiere seguir las características de los objetivos SMART (por sus siglas en inglés) que traducidos al español significan: específicos (**S**pecific), medibles (**M**easurable), alcanzables (**A**ttainable), relevantes (**R**ealist) y a tiempo (Timely o time-bounded). Estos criterios ayudan a distinguir objetivos eficaces de aquellos que no lo son. A continuación veremos en detalle cada uno de estos⁵:

1. **Específico (Specific):** una de las principales funciones de los objetivos es contrarrestar la ambigüedad que se pueden dar al establecer las metas. Por tal motivo, un objetivo debe ser lo más específico posible. Responder preguntas como: ¿Qué? ¿Cómo? ¿Dónde? pueden ser útiles para poder ser lo suficientemente específico con el objetivo.
3. **Medible (Measurable):** todo buen objetivo debe ser claramente medible con respecto a la referencia elegida, es decir que debe tener un carácter cuantificable. ¿Qué KPI (Key Performance Indicator) o indicadores clave se pueden utilizar para medir su eficiencia?
4. **Alcanzable (Attainable):** esta es una característica clave, ya que determina si la meta que se establece dentro de la formulación del objetivo es realista o, por el contrario, se encuentra sobrestimada

5 En el siguiente enlace puede encontrar más información sobre este tema: <https://www.crandi.com/objetivos-smart/>

o subestimada, ya que, en ambos casos, esto puede traer consecuencias negativas para la entidad.

5. **Realista (Realist):** el objetivo debe fijar claramente su campo de acción y posibilidades. Se deben considerar recursos, factores externos e información de actividades previas, a fin de contar con elementos de juicio para su determinación. ¿Es razonable con respecto de la situación interna y externa de la empresa?
6. **A tiempo (Timely o time-bounded):** Corresponde a la pregunta del ¿cuándo? es indispensable trazar el periodo de tiempo límite en el que se debe cumplir el objetivo. Establecer un tiempo al objetivo ayudará a saber si lo que se está haciendo es lo óptimo para llegar a la meta, así mismo, permite determinar el cumplimiento y medición finales.

Se sugiere utilizar la siguiente estructura para los objetivos estratégicos:

Acción a realizar (verbo fuerte) + **objeto** (debe responder al qué) + **elementos descriptivos globales** (complemento del objetivo)

En cuanto a la elección de los verbos a utilizar dentro de la formulación de objetivos estratégicos, es importante evitar el uso de términos tales como “fomentar”, “procurar”, “contribuir”, entre otros. Esto se debe a que dichos términos resultan ambiguos y pueden prestarse para confusiones en la práctica.

A continuación, se presenta un ejemplo de un objetivo estratégico que cumple con las características SMART:

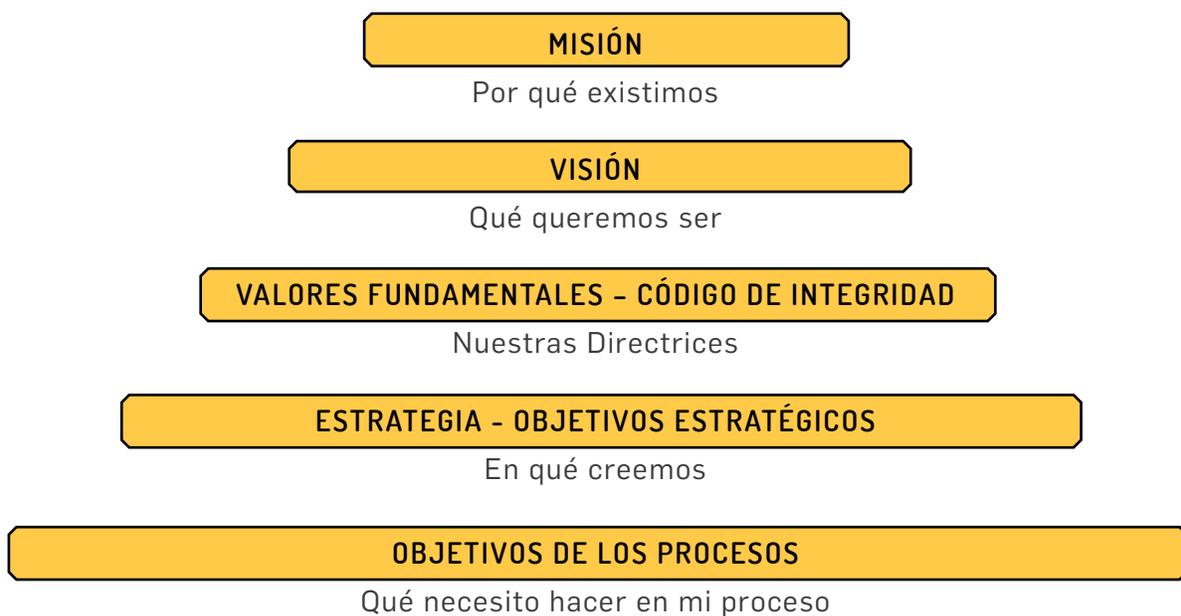
Consolidar el MIPG (modelo integrado de planeación y gestión) como instrumento para la generación de valor público en las diferentes entidades tanto del orden nacional como territorial.

Una vez la entidad ha definido su plataforma estratégica con su misión, visión, valores fundamentales y objetivos estratégicos, puede plantear y

desplegar la estrategia con la que alcanzará sus objetivos estratégicos y, posteriormente, su misión y visión. En este punto se comienzan a abordar los procesos de la entidad, ya que es a través de estos que se despliega la estrategia.

Es importante aclarar que algunas entidades no solamente cuentan con procesos sino también con programas y proyectos que hacen parte del despliegue de la estrategia. La relación entre cada uno de estos elementos se observa con mayor claridad en la Figura 6.

Figura 6. Estructuración del direccionamiento estratégico de una entidad



Fuente: Función Pública, Dirección de Gestión y Desempeño Institucional, 2019

Es importante mencionar que, aunque hay un soporte de abajo hacia arriba, es decir partiendo de la misión hasta el despliegue a través de procesos, programas y proyectos, también existe dicho soporte de arriba hacia abajo. De esta manera, y a modo de ejemplo, la visión y la misión de la entidad deben estar alineadas, en tanto, lo que se desea ser como organización, debe ser consistente con la razón de ser de la misma y debe encontrarse igualmente alineado con los valores fundamentales en los que se cree y con los cuales se identifica como entidad.

Conseguir el resultado esperado de los objetivos estratégicos dependen de las estrategias que se adopten al interior de la organización para alcanzarlos, por ello, es importante que estos objetivos estratégicos se identifiquen teniendo en cuenta todas las competencias legales que tiene la entidad y su articulación con los planes de Gobierno (aplicables a las entidades del orden territorial) y frente al Plan Nacional de Desarrollo (entidades de orden nacional). De esta manera, se deben considerar diferentes tipos de objetivos que, al interactuar y apoyarse entre sí, permiten establecer una estrategia que, en el mediano y largo plazo, permiten el alcance de los objetivos estratégicos.

Teniendo en cuenta estos elementos es posible desarrollar en detalle la gestión por procesos.

3. Gestión por procesos

Antes de proceder con la descripción de qué es la gestión por procesos, es importante formular las siguientes preguntas: ¿Por qué gestión por procesos? ¿Cuál es la importancia de llevar a cabo una gestión por procesos?

Para dar respuesta a estas preguntas, cabe señalar que la gestión por procesos resulta ser fundamental para alcanzar los objetivos estratégicos de una entidad y la misión de esta. Esto se debe, principalmente, a que cuando una entidad trabaja sobre procesos y no sobre áreas funcionales, se enfoca en los resultados que estos producen, en la forma en que se producen, las necesidades que buscan suplir y en la necesidad de trabajar en equipo para poder alcanzarlos. Por esta razón, tanto la gestión por resultados como la gestión por procesos se encuentran directamente relacionadas entre sí y se fundamentan en la cadena de valor.

Tal y como lo define la Asociación Española de la Calidad (2020), la gestión por procesos constituye uno de los 8 principios de la gestión de la calidad y, por lo tanto, su importancia radica en que los resultados se alcanzan con más eficiencia cuando las actividades y los recursos relacionados se gestionan como un proceso. Así mismo, adoptar un enfoque basado en procesos proporciona a cualquier organización, independientemente de si es de carácter público o privado, las siguientes ventajas:

- * Facilita la orientación al cliente o, en este caso, al usuario (que la mayoría de las veces es la ciudadanía).
- * Mejora la eficacia y la eficiencia de las actividades.
- * Ayuda a estructurar las actividades de la organización.
- * Permite mejorar el seguimiento y el control de los resultados obtenidos.
- * Facilita la planeación, el establecimiento de objetivos de mejora y la consecución de estos.

Como se evidencia, la gestión por procesos constituye en sí misma un valor agregado para la gestión de una organización que puede traer amplios beneficios para la entidad no solo en la forma en que esta opera sino

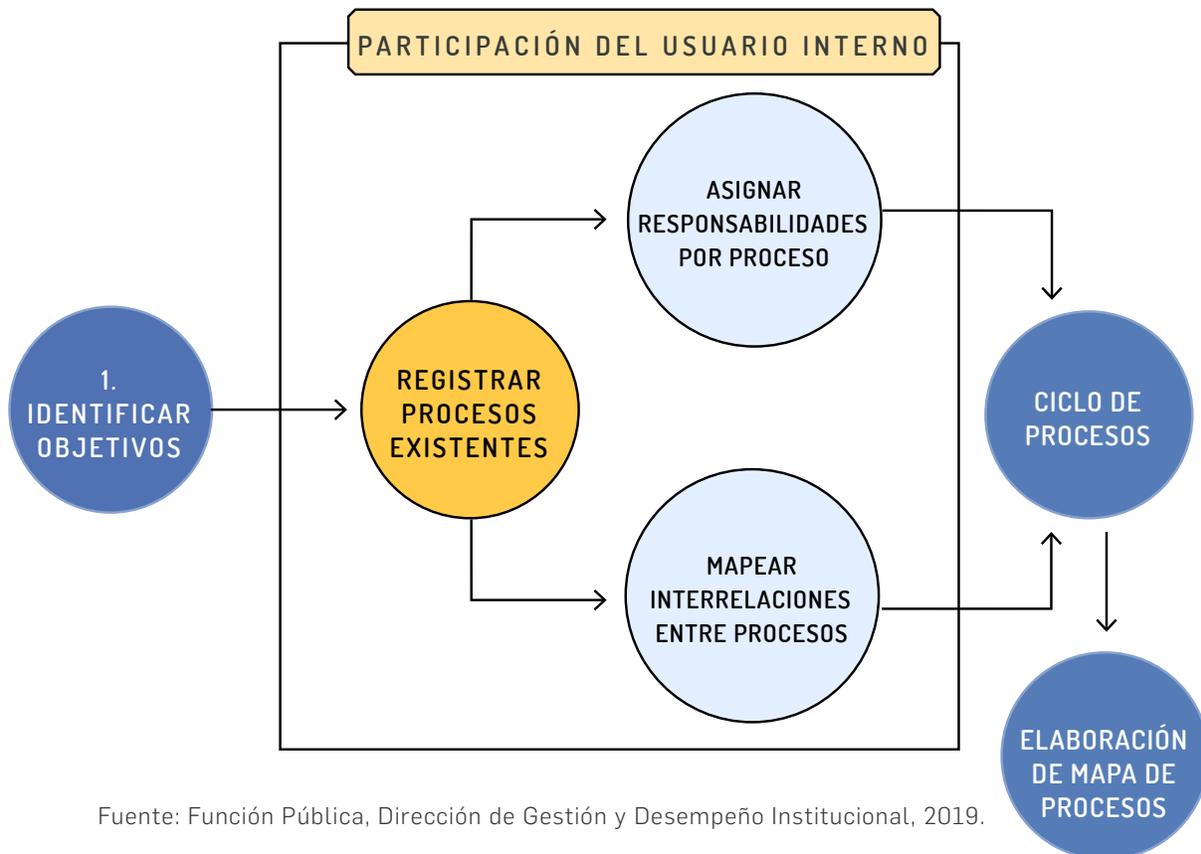
también en alcanzar lo que se propone en su planeación y llevar a cabo un mejor control sobre las actividades que realiza.

Pero ahora, surge la pregunta fundamental: ¿Qué se entiende por proceso en la gestión pública?

Un proceso se define como una secuencia ordenada de actividades interrelacionadas que agregan valor, tomando como enfoque y prioridad fundamental al ciudadano como el eje principal de la gestión (adaptado de la Carta Iberoamericana de la Calidad).

Sin embargo, para poder llegar a la estructuración de procesos de manera individual, primero es necesario partir de la articulación general de la planeación estratégica con los procesos de la entidad, así como las interrelaciones que existen entre los procesos para posteriormente enfocarse en cada uno de ellos y como operan en su interior. Por esta razón, a continuación se presenta la estructuración de la gestión de procesos a través de una serie de pasos.

Figura 7. Mapa de gestión por procesos



Fuente: Función Pública, Dirección de Gestión y Desempeño Institucional, 2019.

La Figura 7. muestra la estructura de la gestión por procesos. Como se puede ver, el mapa se lee de izquierda a derecha e inicia con la identificación de objetivos. Algunos de los pasos de la gestión por procesos deben ser precedidos por otros. Sin embargo, por ejemplo, la asignación de responsabilidades por proceso, así como mapear la interrelación entre procesos son dos pasos que pueden llevarse a cabo de manera paralela y que, a su vez, deben realizarse posterior a un registro de procesos existentes. A continuación se explica con más detalle cada uno de los pasos de la gestión de procesos.

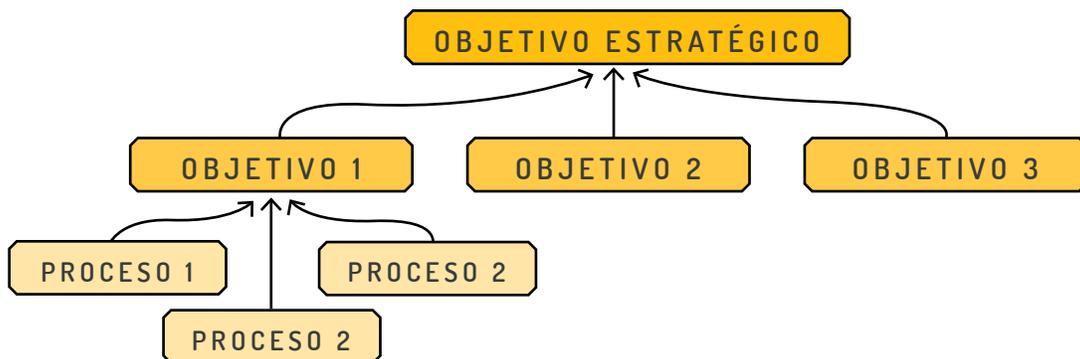
3.1. Identificación de objetivos

Para poder hablar de procesos, primero es necesario identificar y relacionar los objetivos estratégicos o macro objetivos que tiene la entidad. Uno de los elementos fundamentales dentro de la gestión por procesos es que su adecuada ejecución debe derivar en el alcance de una serie de objetivos. En este punto, se debe partir de los elementos desarrollados en el direccionamiento estratégico de la entidad ya que se debe revisar que la entidad cuente con una misión, visión, valores fundamentales y objetivos estratégicos que no solo se encuentren bien desarrollados y estructurados, sino que estén alineados entre sí (ver sección de 2 de la presente guía).

De acuerdo con las competencias legales asignadas, el tamaño de la entidad y la complejidad de su operación los objetivos estratégicos pueden estar soportados en objetivos específicos de menor tamaño o no; por lo que también resulta de vital importancia, no solo identificar objetivos macro o estratégicos sino también aquellos que permitirán alcanzar los resultados para la entidad en términos operativos. Cada uno de estos objetivos debe tener en su interior una serie de procesos que son aquellos sobre los cuales se trabajará.

Para la identificación de objetivos pueden usar manuales, diagramas, informes u otro tipo de herramientas que brinden cierto grado de detalle sobre los objetivos y la operación de la entidad. Esta relación se ilustra en la Figura 8.

Figura 8. Interrelación entre objetivos y procesos de una entidad



Fuente: Función Pública, Dirección de Gestión y Desempeño Institucional, 2019.

3.2. Registrar procesos existentes (elaborar una lista de procesos existentes)

Cada objetivo debe contar con una serie de procesos subyacentes necesarios para su consecución o que al menos se encuentren alineados con lo que se desea alcanzar con el objetivo. Por tal motivo, se deben listar todos los procesos que se lleven a cabo al interior de la entidad y que estén relacionados con uno o más objetivos. Para llevar a cabo esta tarea, se propone no solo recurrir a manuales y herramientas que se encuentren consignadas en medios escritos o electrónicos, sino también acudir a la participación del usuario interno, esto porque, en muchos casos, la información sobre la operación y el funcionamiento que existe en las entidades no se encuentra documentado, pero sí está en el conocimiento de las personas que trabajan en la entidad y que se encuentran involucrados en sus diversos procesos productivos. De esta manera, trabajar con un equipo multidisciplinario le permitirá enriquecer la tarea de registrar los procesos existentes de la entidad, ya que no toda la información asociada a los procesos de la entidad necesariamente se encuentra documentada.

Es importante tener en cuenta que mapear los procesos existentes únicamente a partir de la documentación existente, terminaría siendo una tarea incompleta. La identificación de los procesos también puede llevarse a cabo a través de la revisión de las funciones clave de la entidad, ya que estas, en gran medida, determinarán cuáles deben ser los procesos clave que no pueden faltar.

Con el fin de involucrar al usuario interno en la identificación de procesos, es posible llevar a cabo una serie de actividades como lluvia de ideas, revisión de manuales y descripción de funciones, entre otras, que permitan plasmar la visión que tienen de la entidad y cómo esta ópera.

A continuación se presenta un ejemplo de la posible lista de procesos de un municipio⁶:

LISTA DE PROCESOS
Ordenamiento Territorial
Planeación
Rendición de Cuentas
Desarrollar Programas de Seguridad, Convivencia, Participación
Prestar el Servicio de Educación
Prestar el Servicio De Salud y Saneamiento Básico
Ejecución de Obras e Infraestructura
Ejecución de Programas de Desarrollo Económico, Agropecuario y Turismo
Contratación
Defensa Jurídica
Gestión Financiera
Gestión del Talento Humano
Gestión Administrativa
Evaluación y Control

Fuente: Función Pública, Dirección de Gestión y Desempeño Institucional, 2019.

⁶ Esta lista constituye un ejemplo de procesos que no necesariamente incluye todos los procesos con los que cuenta una entidad. Puede ser vista a modo de guía, pero el análisis de procesos no debe limitarse a esta lista.

3.3. Asignar y reconocer responsabilidades en los procesos

A medida que se reconocen procesos al interior de la entidad, también es importante asignar o reconocer la responsabilidad existente para cada uno de los procesos. Los métodos participativos que involucren a diferentes personas al interior de la entidad pueden ser útiles para identificar responsables y asignar responsabilidades a medida que es necesario y también pueden servir para identificar responsabilidades compartidas o individuales que no eran tenidas en cuenta.

En este punto, es importante tener en cuenta que, aunque puede haber distintos actores involucrados en la ejecución de un proceso, ya que dentro de él se realizan múltiples actividades clave, la responsabilidad de su adecuada operación recae sobre una o varias personas, es decir, que no solo los directamente involucrados en los procesos son los únicos responsables, también lo son quienes deben rendir cuentas de la adecuada operación de estos.

Continuando con el ejemplo anterior, ilustramos el listado de procesos con un posible responsable para cada uno⁷:

LISTA DE PROCESOS	RESPONSABLES
Ordenamiento Territorial	Jefe de la Oficina de Planeación
Planeación	Jefe de la Oficina de Planeación
Rendición de Cuentas	Alcalde y secretarios de despacho
Prestar el Servicio de Educación	Secretario de Educación
Prestar el Servicio de Salud y Saneamiento Básico	Secretario de Salud
Ejecución de Obras e Infraestructura	Jefe de la Oficina de Planeación

⁷ La asignación de responsable en esta lista constituye un ejemplo, en la práctica las entidades pueden contar con responsables diferentes a los que se mencionan aquí ya que esto dependerá del personal con el que cuenten, los cargos, los procesos y las funciones asignadas a cada uno de ellos.

LISTA DE PROCESOS	RESPONSABLES
Ejecución de Programas de Desarrollo Económico, Agropecuario y Turismo	Secretario de Desarrollo
Contratación	Jefe de la Oficina Jurídica
Defensa Jurídica	Jefe de la Oficina Jurídica
Gestión Financiera	Secretaria general
Gestión del Talento Humano	Secretaria general
Gestión Administrativa	Secretaria general
Evaluación y control	Jefe de la Oficina de Planeación - jefe de la Oficina de Control Interno

Fuente: Función Pública, Dirección de Gestión y Desempeño Institucional. 2019

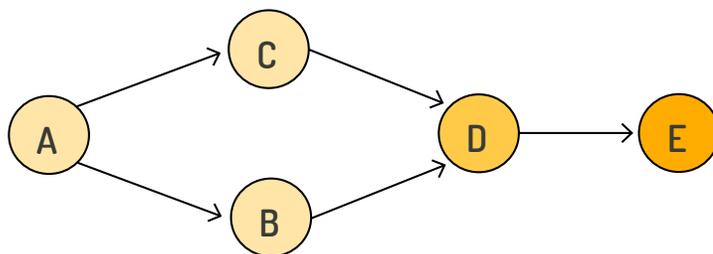
3.4. Mapear la interrelación entre procesos

Una vez se han identificado los procesos, se debe mapear la interrelación de estos. Esta tarea se vuelve fundamental porque, de esta manera, es posible identificar cómo se relacionan y establecer una relación de precedencias entre estos, lo que, a su vez, será útil para identificar entradas, salidas y prerrequisitos de los procesos de la entidad. Una relación de precedencias hace referencia a aquellos procesos que deben realizarse de manera secuencial y que, por lo tanto, requieren que un proceso se finalice o una parte del proceso se finalice para poder iniciar otro.

Uno de los errores más comunes que se presentan en la gestión de las entidades es que se piensa que tanto las dependencias como los procesos funcionan como islas que no tienen relación entre sí. Sin embargo, la gran mayoría de procesos no se ejecutan en una sola dependencia y requieren de actividades que se llevan a cabo por parte de diferentes grupos de trabajo que, al ejecutar una o varias actividades, le permitirán a otro grupo de trabajo llevar a cabo actividades que dependen de los resultados o salidas de actividades previamente ejecutadas.

Entender este tipo de relaciones no solo les permite a las entidades entender la precedencia entre sus actividades, sino que también les permite ver de qué manera se da el flujo de información, cuáles son las especificaciones y características con las que se debe realizar cada una de las actividades y cómo en la práctica sus equipos de trabajo se relacionan entre sí. La Figura 9. ilustra este concepto.

Figura 9. Ejemplo de precedencias de procesos



Teniendo en cuenta que las entidades públicas deben cumplir diversas competencias que les da la ley, algunos procesos podrían no interrelacionarse con otros.

Fuente: Función Pública, Dirección de Gestión y Desempeño Institucional, 2019.

Como se puede ver en el ejemplo de la Figura 9., a partir de la ejecución del proceso A es posible llevar a cabo los procesos B y C. Sin embargo, para poder llevar a cabo el proceso D primero es necesario completar las tareas relacionadas a los procesos B y C. Finalmente, para poder llevar a cabo el proceso E, primero se debe completar el proceso D, lo que implica la finalización de cada uno de los procesos de A hasta D para poderlo ejecutar.

Se espera que al mapear las relaciones que existen entre procesos se tenga mayor claridad sobre cómo operan y cómo se soportan entre sí y que, a su vez, la identificación de precedencias permita identificar entradas y salidas relacionadas con los procesos que serán relevantes para poder llevar a cabo una caracterización a través del ciclo de procesos que se desarrollará a continuación.

Así mismo, dicho mapeo permite reconocer fallas o rupturas que se estén presentando en la gestión de la entidad cuando:

- * Hay áreas que hacen parte de la operación de la entidad y necesiten incluir procesos con los que aún no cuentan.
- * Se presenta la necesidad de eliminar procesos que no están contribuyendo al alcance de los objetivos de la entidad.
- * Se deba reorganizar un proceso porque no supe las necesidades de los usuarios.
- * Se identifican reprocesos.

Esto significa que hay una necesidad de rediseño o reajuste en los procesos de la entidad y esto solo puede llevarse a cabo una vez se identifique y diseñe el estado actual de sus procesos.

Existen múltiples herramientas y formas de diagramación que pueden ser útiles para ilustrar la interrelación entre los procesos de una entidad. Algunos de estos son los diagramas de precedencia y el diagrama PERT (Project Evaluation and Review Techniques).

3.5. Ciclo de procesos

El ciclo de procesos permite caracterizar cada uno de los procesos que han sido identificados hasta este momento. Ahora, es importante tener en cuenta que el ciclo de procesos que se muestra en la Figura 10. se encuentra enmarcado en un análisis de riesgo que debe llevarse a cabo en cada una de sus etapas, en las que se deben identificar, en la medida de lo posible, los riesgos que puedan afectar la adecuada ejecución y los elementos de cada una de las fases del proceso, la información que puede servir como insumo para el posterior análisis para la gestión del riesgo en los procesos y la actualización requerida para los respectivos mapas de riesgo por proceso.

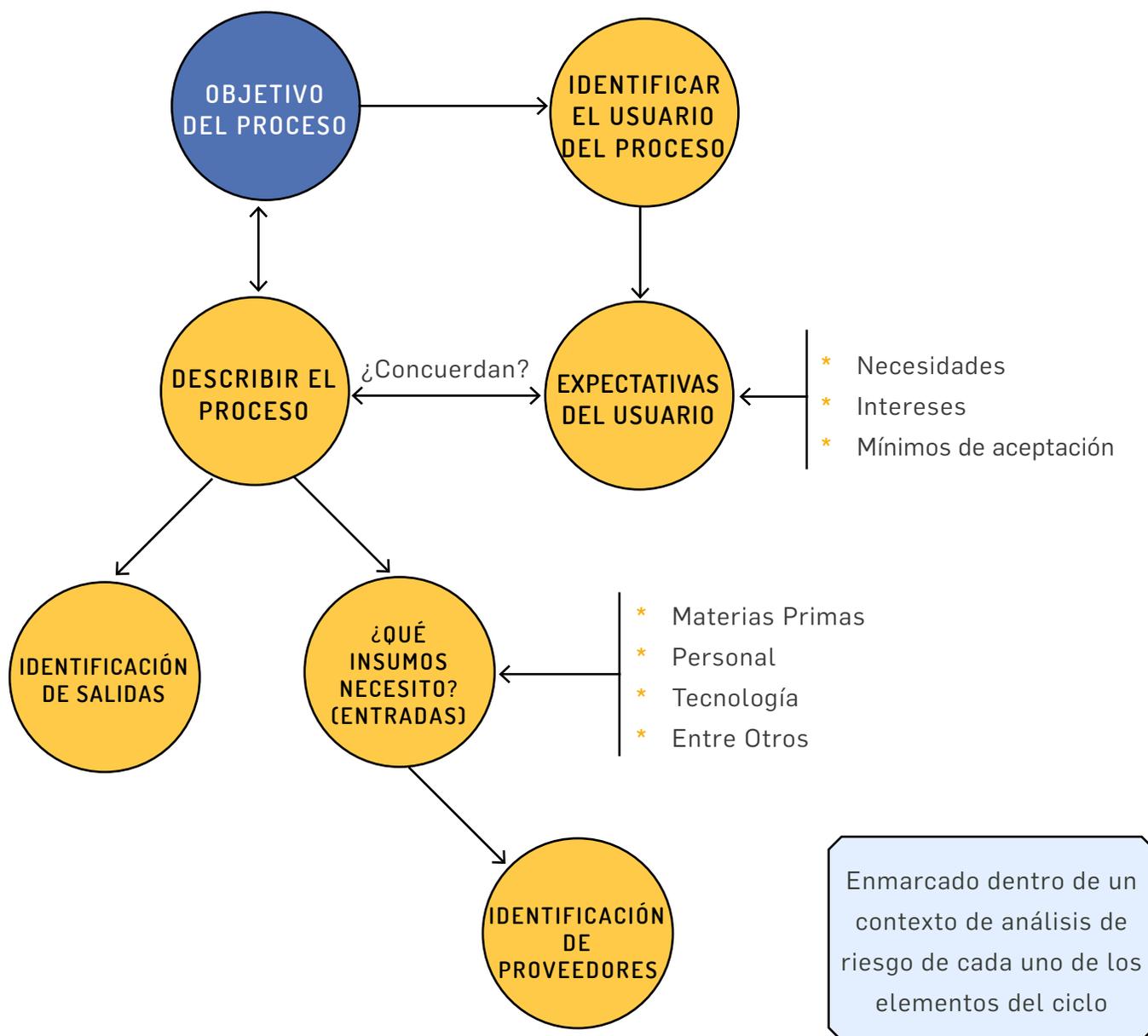
Para esta etapa también pueden revisar la metodología propuesta en la [Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas - Riesgos de gestión, corrupción y seguridad digital \(Versión 4\)](#) elaborada por la Función Pública en coordinación con la Secretaría de Transparencia y MinTIC.

Así mismo, es importante llevar a cabo un análisis del entorno específico del proceso ya que, en la mayoría de los casos, el entorno específico representa una fuente de riesgo que debe ser tenida en cuenta.

Al final del presente documento se encuentra un ejemplo de caracterización de procesos.

En la siguiente figura se muestra el esquema general donde se interrelacionan cada uno de los pasos que componen el ciclo de procesos.

Figura 10. Diagrama del ciclo de procesos.



Fuente: Función Pública, Dirección de Gestión y Desempeño Institucional, 2019.

Cada una de las etapas del ciclo de procesos se explica en detalle a continuación:

3.5.1. Objetivo del proceso

Para poder caracterizar un proceso es necesario partir del objetivo del proceso. Si el proceso no tiene un objetivo establecido, deben formularlo.

Para formular el objetivo del proceso se deben tener en cuenta las características SMART que fueron explicadas en detalle en la sección 2.3.4 Objetivos estratégicos de la presente Guía.

3.5.2. Identificar el usuario del proceso

Teniendo en cuenta que uno de los insumos para poder llevar a cabo la gestión de procesos es la identificación de usuarios y de grupos de valor, se vuelve fundamental asociar usuarios específicos con cada uno de los procesos. Dichos usuarios pueden encontrarse dentro o fuera de la entidad.

Para tales fines puede organizar actividades como lluvia de ideas, mapas conceptuales, entre otras que permitan llevar a cabo esta tarea de manera participativa y multidisciplinaria.

3.5.3. Expectativas del usuario

Una vez han identificado los usuarios y grupos de valor específicos para el proceso, es importante tener claro cuáles son sus expectativas frente a la estructuración, ejecución y/o salidas del proceso, en la medida que sea necesario y pertinente. Esto es importante porque, principalmente, la operación de la entidad está orientada hacia el cliente y, también, porque debe haber una concordancia entre la forma en que se estructuran los procesos y las salidas que se espera tener de ellos.

La caracterización de los grupos de valor y de los usuarios también es un insumo para la gestión de procesos, por lo que es probable que ya se cuente con la información necesaria para establecer las expectativas del usuario en relación con el proceso. En caso contrario, y de ser necesario, puede utilizarse la Guía para la caracterización de grupos de valor (citada previamente en este documento) de manera más específica y adaptarla a las necesidades de información asociadas a cada proceso.

3.5.4. Describir el proceso

La descripción del proceso tiene como punto de partida establecer el objetivo de este, una vez hecho esto, se deben identificar las actividades fundamentales para llevar a cabo el proceso, es decir, las actividades clave de éxito a través de las cuales se lleva a cabo la transformación que aporta valor dentro del proceso. Esto implica:

- * Dar un nombre al proceso, este debe ser corto, pero descriptivo; debe declarar una acción y abarcar todo el proceso en cuestión.
- * Identificar el alcance del proceso y la razón de ser de las actividades.
- * Identificar las actividades clave de éxito.
- * Relacionar las actividades clave de éxito de manera secuencial.
- * Identificar quiénes son los encargados de llevar a cabo las actividades clave de éxito y si estos se encuentran dentro o fuera de la entidad.

La descripción del proceso y las expectativas del usuario deben estar relacionadas y deben ser comparadas, de manera que exista la oportunidad de identificar si hay una alineación entre ambas.

Es importante tener en cuenta que es posible que un proceso cuente con una larga lista de procedimientos, por esta razón no se deben incluir TODOS los procedimientos del proceso dentro del ciclo de procesos que, posteriormente, se traducirá en la caracterización del proceso. Por el contrario, se sugiere que se enfoquen en las actividades clave de éxito que son fundamentales para completar adecuadamente el proceso.

Luego, la entidad puede documentar los procedimientos (al interior de cada uno de los procesos) que considere importantes, utilizando diagramas de flujo o cualquier otra herramienta con la que pueda detallar fácilmente los pasos a seguir.

3.6. Identificar las entradas

Cada proceso cuenta con una serie de entradas que pueden ser internas o externas a la entidad. Por esta razón, el responsable del proceso, o a quién competa la labor, debe identificar cuáles son las entradas del proceso y cuál es el rol que desempeña dentro del proceso de transformación que se lleva a cabo al interior del proceso, debe preguntarse:

- * ¿Qué insumos requiero para realizar mi proceso?
- * ¿Cuáles de estos insumos, son internos a la entidad y cuáles son los externos?

3.6.1. Identificar proveedores

Una vez se tiene claridad en relación con las entradas, se debe identificar el proveedor o posibles proveedores de cada una de las entradas identificadas, debe preguntarse:

- * ¿Quiénes son los posibles proveedores?
- * ¿Cuáles son las características deseables en el proveedor?

3.6.2. Identificar salidas

Las salidas de un proceso son el resultado del proceso de transformación que se lleva a cabo en su interior, debe preguntarse:

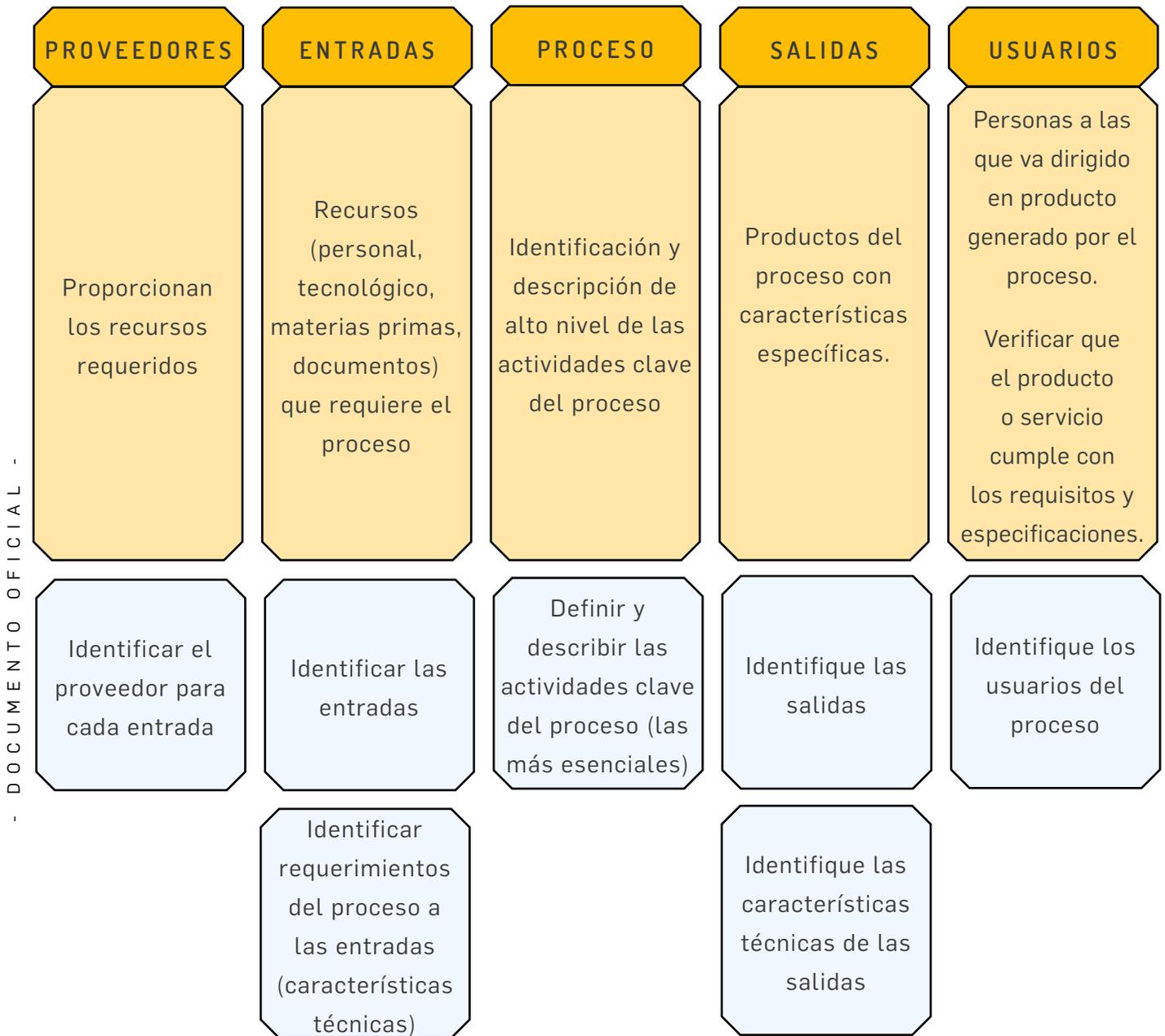
- * ¿Cuáles son las salidas del proceso?
- * ¿Las salidas esperadas del proceso son consistentes con las necesidades y requerimientos esperados por el usuario?
- * ¿Las salidas cumplen con el objetivo con el cual se lleva a cabo el proceso?

Para facilitar la tarea del ciclo de procesos se sugiere el uso de herramientas como la espina de pescado y las 6M (métodos de trabajo, mano de obra, materiales, maquinaria, medición y medio ambiente), la técnica TASCOI (transformación, actores, suministradores o proveedores, cliente, dueños del proceso e intervinientes) y los diagramas de flujo para describir procedimientos, ya que estas tres herramientas pueden brindar una visión general e integrada de los diversos elementos que componen un proceso y que de otra manera podrían pasarse por alto. (Una breve descripción de cada una de estas herramientas se encuentra como anexo al presente documento).

Teniendo en cuenta que las diferentes tareas que se encuentran al interior del ciclo de procesos están interrelacionadas, el orden en el que estas se llevan a cabo puede variar de acuerdo con cómo se conciba cada uno de los procesos. De esta manera, y a modo de ejemplo, es posible identificar las salidas y las entradas de manera paralela. La importancia real de llevar a cabo el ciclo de procesos reside en comprender la interacción de sus diferentes elementos y de las necesidades operativas que cada uno de ellos debe tener.

Todos los elementos identificados a partir de la elaboración de un ciclo de procesos serán insumos de información que será consignada en el formato de caracterización de procesos que se explica con mayor detalle en la sección 4 que se encuentra a continuación Documentación de procedimientos. Cada uno de los componentes del ciclo de procesos se resume en la Figura 11.

Figura 11. Componentes a identificar dentro del ciclo de procesos



Fuente: Función Pública, Dirección de Gestión y Desempeño Institucional, 2019.

Tal y como se evidencia en la Figura 11, los componentes del ciclo de procesos guardan relación directa con los componentes de la cadena de valor mencionados en el capítulo 2 de la presente guía, por tal motivo la cadena de valor es el elemento fundamental para enmarcar la gestión por procesos de una entidad sin importar si esta es de carácter público o privado.

Una vez se identifiquen los componentes del ciclo de procesos para cada uno de los procesos de la entidad, dicha información debe ser consignada en un formato para caracterizar procesos. Dicho formato tiene como objetivo dar detalles sobre cada uno de los componentes identificados de manera clara, coherente y precisa. Sin embargo, es importante aclarar que este no debe incluir en detalle todos los procedimientos asociados a la ejecución de un proceso, sino que debe incluir las actividades clave. Solo en caso de que se considere necesario, la entidad deberá detallar los procedimientos, en el capítulo 4 se describe una forma para hacer esto.

El formato para la caracterización debe ser sencillo, este debe contener el nombre del proceso, su objetivo, alcance y responsable, como se muestra a continuación:

Figura 12. Formato de caracterización de procesos

Proceso:				Fecha:		Código:			
Objetivo:									
Alcance:									
Líder o responsable del proceso:									
ETAPAS CLAVE DE LA EJECUCIÓN DEL PROCESO									
Tipo de Proveedor		Proveedor	Entrada/ Insumo	Actividades clave del proceso	Descripción de la actividad	Salida del Proceso	Cliente del Proceso	Tipo de cliente	
Interno	Externo							Interno	Externo
ENTORNO ESPECÍFICO DEL PROCESO									
Normatividad			Riesgos identificados			Controles existentes			
RECURSOS DEL PROCESO									
Humanos			Técnicos y Tecnológicos			Documentos/Trámites			
MEDICIÓN DEL PROCESO - INDICADORES									
Elaboró:				Revisó:			Aprobó:		
Firma:				Firma:			Firma:		
Cargo:				Cargo:			Cargo:		

Fuente: Función Pública, Dirección de Gestión y Desempeño Institucional, 2020.

Como se puede ver en la Figura 12., el formato de caracterización de procesos no sólo incluye la información en detalle de lo que se explicó en relación con los componentes del ciclo de procesos, sino que también recopila información asociada a la medición, evaluación e identificación de riesgos asociados a procesos, variables del entorno y los recursos requeridos para llevar a cabo el proceso.

Es importante detallar que en las columnas de tipo de proveedor y tipo de cliente solamente es necesario marcar con una X si el cliente y/o el proveedor son internos o externos. Así mismo, múltiples entradas pueden estar asociadas a una sola actividad clave y una sola salida puede estar asociada a varias actividades clave. Es importante aclarar que las actividades clave deben contar, a lo sumo, con 1 o 2 frases, mientras que la columna asociada a la descripción debe contar con máximo 5 frases que describan brevemente y de manera clara cada una de dichas actividades.

En los anexos del presente documento el usuario contará con la plantilla para llevar a cabo la caracterización de los procesos de su entidad. Cabe aclarar que, si la entidad desea incluir más información dentro del formato, puede hacerlo ya que el objetivo de la gestión por procesos es detallar los mismos de manera tal que sin importar quién los lleve a cabo en la práctica, haya claridad sobre qué se hace, cómo se hace y lo que se requiere para llevarlo a cabo.

Esto, a su vez, representa una forma de llevar a cabo la gestión del conocimiento dentro de una entidad y permitirá realizar procesos de innovación sobre los procesos operativos dentro de la entidad en la medida en que se tenga claro cada componente del proceso.

Ahora bien, dado que los procesos definen una serie de actividades clave, algunas de las cuales tienen un nivel de complejidad y detalle necesario para el control de estos, será necesario el levantamiento o identificación de procedimientos.

3.7. Elaboración de un mapa de procesos

Teniendo en cuenta la caracterización de los procesos que se llevó a cabo en el ciclo de procesos, se puede elaborar un mapa de procesos o de cadena de entrega (teniendo en cuenta que la gestión por procesos se basa en la estructura de la cadena de valor). La importancia de elaborar un mapa de procesos es que, a través de este, podemos clasificar los procesos de una entidad de acuerdo con diferentes tipos y la orientación que estos tengan.

La presente propuesta incluye la elaboración de mapas de procesos en la parte final de la metodología ya que para poder determinar si un proceso es de tipo estratégico, misional, de apoyo o de evaluación, primero es necesario conocer en qué consiste el proceso, cuál es su orientación y cómo se relaciona con los demás procesos de la entidad.

El mapa de procesos es la representación gráfica de cómo opera la organización para conocer y para satisfacer las necesidades de sus grupos de valor. Para su elaboración es necesario clasificar los procesos en cuatro grupos así:

Procesos estratégicos: incluyen los relativos al establecimiento de políticas y estrategias, fijación de objetivos, comunicación, disposición de recursos necesarios y revisiones por parte de la Alta Dirección de la entidad.

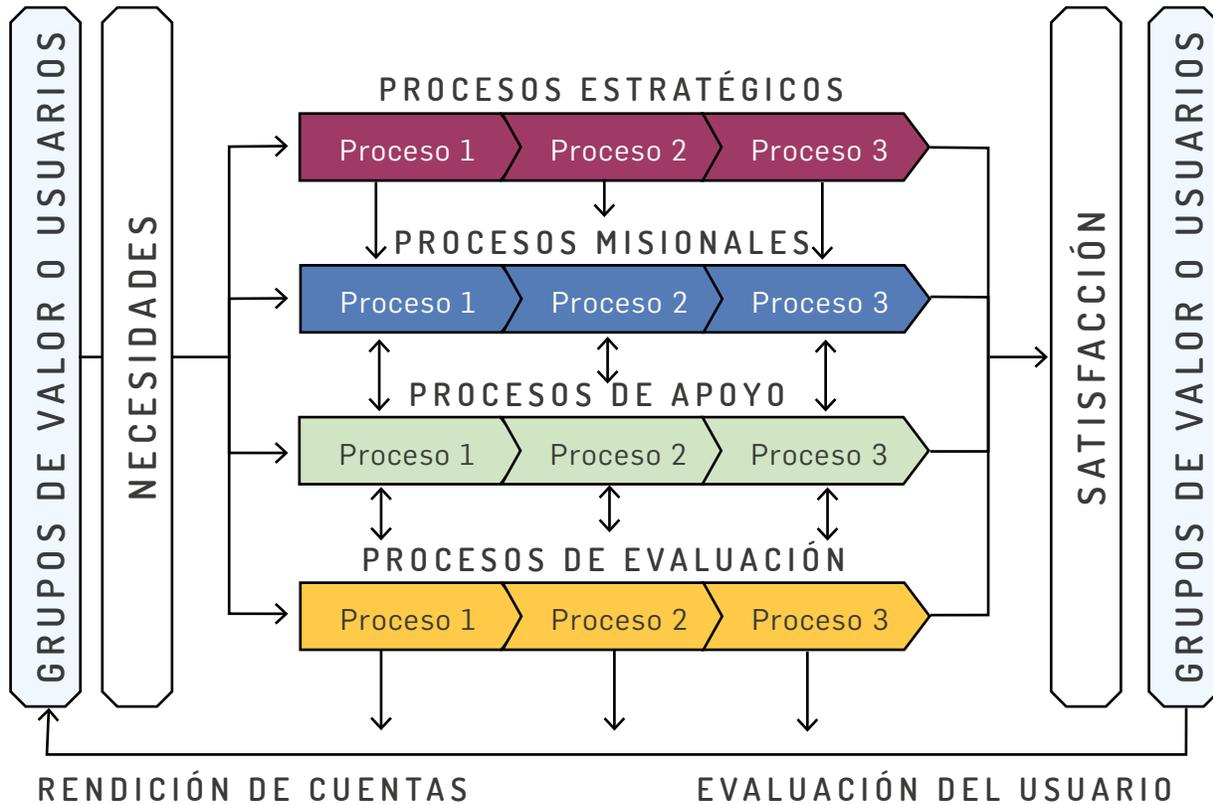
Procesos misionales: incluyen todos aquellos que proporcionan el resultado previsto por la entidad en el cumplimiento del objeto social o razón de ser.

Procesos de apoyo: incluyen aquellos que proveen los recursos necesarios para el desarrollo de los procesos estratégicos, misionales y de evaluación.

Procesos de evaluación: necesarios para medir y recopilar datos para el análisis del desempeño y la mejora de la eficacia y la eficiencia de la entidad.

Frente al mapa de procesos o mapa de cadena de entrega, la entidad puede adoptar la forma que considere; a continuación se observa la forma más común de mapa de procesos como referencia (ver siguiente página):

Figura 13. Mapa de procesos o de cadena de entrega



Fuente: Función Pública, Dirección de Gestión y Desempeño Institucional, 2020

De acuerdo con el ejemplo de mapa de procesos que se muestra en la Figura 13., es posible ver cómo se integran los diferentes elementos que han sido descritos en el presente documento. En primer lugar, la gestión por procesos y la elaboración de un mapa de procesos o de cadena de entrega que se basa en el concepto de cadena de valor, la cual consiste en una serie de insumos, actividades de transformación o procesos la generación de una serie de productos y servicios o resultados orientados a la satisfacción de una serie de necesidades y requerimientos de sus grupos de valor que fueron definidos previamente y que en sí mismos constituyen una cadena de entrega a través de la cual se produce la transformación necesaria para la producción de productos o servicios.

En segundo lugar, la elaboración de un mapa de procesos y todo lo necesario para llegar a él, se enmarca en la consideración de un entorno institucional tanto interno como externo. Por esta razón, resulta fundamental identificar los elementos clave que afectan la operación de la entidad a diferentes niveles. De otra parte, la consideración de mejora continua a través de procesos de evaluación es fundamental tanto para el diseño de procesos como para su rediseño, en la medida en que esta labor se encuentra enmarcada en requerimientos de calidad al interior de la entidad y a la forma en cómo se llevan a cabo los procesos.

Por otro lado, la elaboración de un mapa de procesos también se enmarca en las necesidades de las diversas partes interesadas, tanto dentro como fuera de la organización. De esta manera, la identificación del usuario y una correcta caracterización de los grupos de valor, sus necesidades y expectativas es importante tanto a nivel micro como macro, permiten entender la interrelación de procesos, clasificarlos, además de saber si operativamente al interior de cada uno de ellos se están teniendo en cuenta dichas necesidades y expectativas para que, en caso de que esto no esté sucediendo, se puedan llevar a cabo los ajustes respectivos.

Finalmente, a través de un mapa de procesos es posible identificar cuál es el propósito de cada uno dentro de la macro estructura de operación de la entidad. Es importante considerar para su diseño un lenguaje de interrelación, es decir, que las líneas, flechas y otras formas utilizadas deben ayudar a comprender el flujo de los procesos y su relación.

A medida que se lleva a cabo la tarea de diseño, puede identificarse la necesidad de un rediseño relacionado con la forma en que opera la organización actualmente para definir una forma en la que se desea que esta opere.

La *Guía de gestión del conocimiento y la innovación*, que actualmente se encuentra en fase de elaboración por parte de Función Pública, abordará cuatro grandes componentes que son: tecnológico, estrategia, cultural y de procesos. Lo invitamos a consultarla una vez esta sea publicada.

4. Documentación de procedimientos

Al abordar la documentación de los procesos debemos tener en cuenta que esta debe ser ágil y dinámica para que contribuya con el aprendizaje organizacional. Cada entidad debe definir el tamaño o la estructura de su documentación, la cual depende de factores como: la estructura organizacional, la planta de personal y la complejidad de la entidad en general. Los documentos deben ser adecuados a la naturaleza del proceso y es válido utilizar los avances tecnológicos para documentar los procesos (por ejemplo, el uso de hojas de Excel, Word o de programas más avanzados como Kawak).

Es importante tener en cuenta que la documentación de los procesos es una forma de gestión de conocimiento de la entidad, ya que establece mecanismos para su transferencia, recolección y almacenamiento, lo que en un futuro se traducirá en mecanismos efectivos para la apropiación y aprendizaje del conocimiento asociado al cómo se ejecutan los procesos de una entidad y qué se requiere para llevarlos a cabo. Por esta razón, es de vital importancia que la información que se consigna en la caracterización de procesos y que se recopila a lo largo de la gestión por procesos, sea clara, entendible y coherente para que cualquier persona relacionada o no con el proceso que se busca describir tenga la capacidad de entender lo que allí se realiza.

Así mismo, consignar el conocimiento asociado a un proceso de manera adecuada, le puede permitir a la entidad tener insumos para llevar a cabo actividades de innovación sobre los procesos de la entidad.

4.1. Documentación de procedimientos

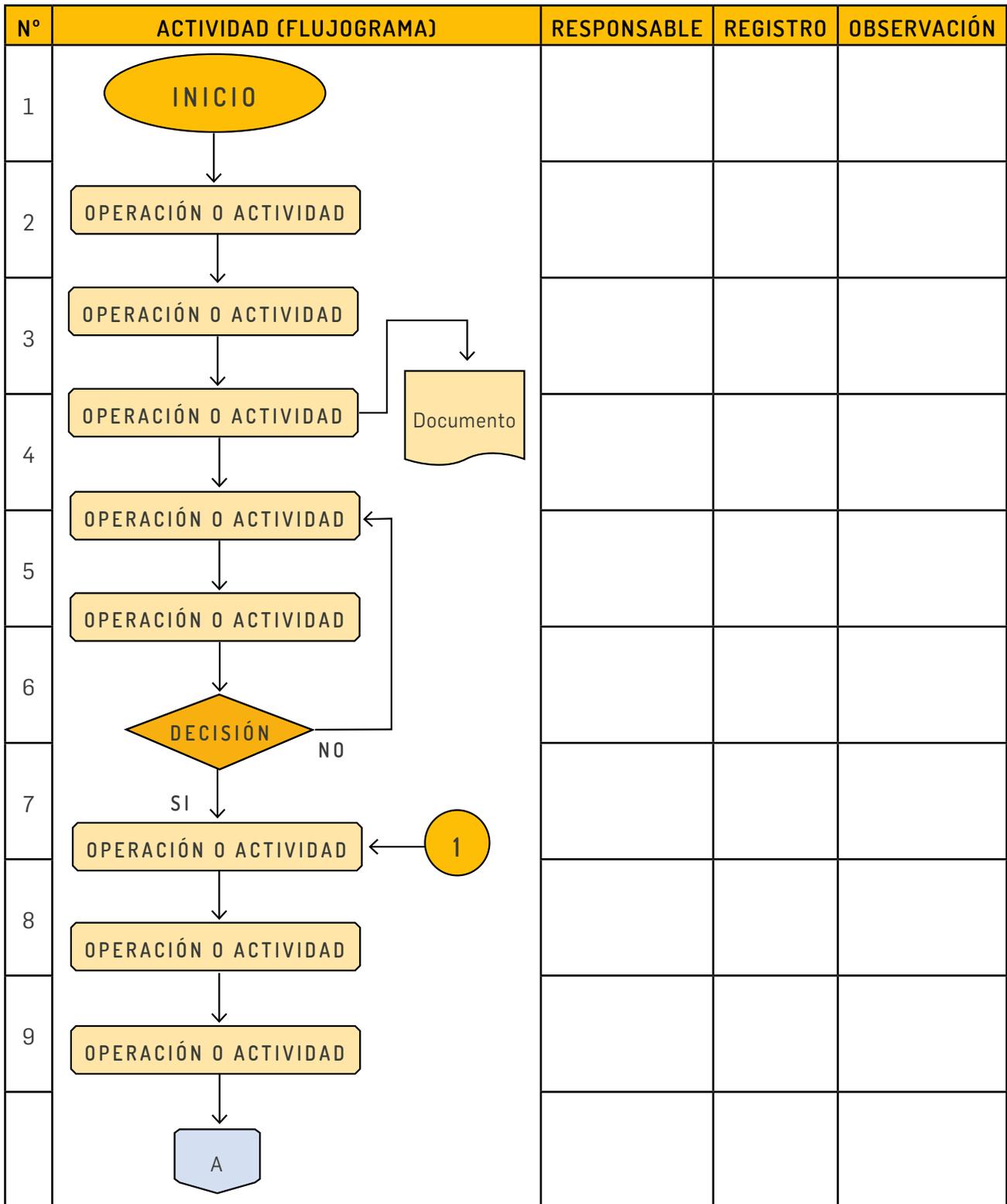
Los procedimientos son el conjunto de especificaciones, relaciones y ordenamiento de las tareas requeridas para cumplir las actividades de un proceso, controlando las acciones que requiere la operación de la entidad en la medida en que especifican paso a paso qué se debe hacer en el proceso. En su diseño se establecen los métodos para realizar las tareas, la asignación de responsabilidad y autoridad en la ejecución de las actividades. Se deben levantar procedimientos y las actividades vitales para la entidad de las cuales se requiere preservar el conocimiento, no todas las actividades requieren procedimientos dado que presentan bajos niveles de complejidad.

Los procedimientos tienen las siguientes características:

- * Deben elaborarse en un formato amigable, es decir, que sea fácil de entender, interpretar y consignar.
- * Las actividades que describen en los procedimientos deben ser muy claras.
- * Las actividades deben describir una secuencia.
- * Cada actividad debe tener un responsable.
- * Los procedimientos deben de ser únicos, exclusivos.
- * Debe tener un diagrama de flujo de las actividades descritas.
- * El manual de procedimientos es la suma de los procedimientos de cada área.
- * Los procedimientos deben ser descritos por las personas que más saben acerca de la operación.
- * Los procedimientos deben de ser susceptibles de mejora.

La siguiente figura describe un diagrama de flujo acompañado de una parte descriptiva que facilita su entendimiento y aplicación.

Figura 14. Diagrama de flujo



- DOCUMENTO OFICIAL -

Fuente: Función Pública, Dirección de Gestión y Desempeño Institucional, 2019.

Un procedimiento debería considerar los siguientes elementos:

- **Objetivo:** describe lo que se pretende lograr con el procedimiento.
- **Alcance:** declara la pertinencia y límites del procedimiento. La pertinencia está dada como la respuesta a: aplica a, qué, dónde, cuándo quién, cómo; los límites pueden ser: espaciales, geográficos, de tiempo, de monto en dinero, entre otros.
- **Responsables:** establece quién o quiénes se encargan de lograr el objetivo del procedimiento.
- **Generalidades o políticas operacionales:** en caso de que se requiera, son aquellos aspectos del procedimiento que no están contemplados dentro de su secuencia y son importantes para una mejor interpretación del proceso descrito en el documento. También se puede tratar de políticas operacionales.
- **Desarrollo del procedimiento:** menciona qué acciones se desarrollan, quién las lleva a cabo, cuándo y dónde. Su presentación consta, preferiblemente, de una parte narrativa y una gráfica contenida en una misma página
- **Documentos relacionados:** se refiere a una lista de documentos como: manuales, procedimientos, políticas, reglamentos, leyes, decretos, etc., internos y externos, que se relacionan directamente con el procedimiento.
- **Registros:** se refiere a una lista de evidencias que se generan en la aplicación de una actividad dentro de cada procedimiento.
- **Anexos:** se refiere a la información que sirve de soporte al procedimiento.
- Para asegurar su diseño y efectividad, se recomienda tener en cuenta las siguientes acciones:
- **Elaborar el borrador del procedimiento y presentar para revisión:** se elabora el procedimiento en su primer borrador y se presenta al equipo de trabajo para su revisión.
- **Ajustar y simular:** la simulación se hace en un escenario similar o en tiempo real, lo importante es ajustar los detalles para asegurar el flujo correcto del proceso.

- **Revisar y aprobar el procedimiento:** la revisión se refiere a la parte técnica, es decir, se verifica el método de trabajo. La aprobación da validez a lo adecuado del documento.
- **Difundir e implantar el procedimiento:** se difunde entre los actores del procedimiento y se hace la implantación formal del mismo.
- **Seguimiento y control:** se monitorea el proceso para mirar el desempeño de este y establecer ajustes de ser necesarios.

Es importante tener en cuenta que un procedimiento debe describirse en detalle solamente cuando su complejidad o relevancia dentro de un proceso lo amerite. No es necesario diagramar todos los procedimientos de la entidad, ya que se estaría cometiendo un error relacionado con la intención de reducir la complejidad y brindar fácil comprensión a aquel que busque familiarizarse con él.

Recuerde que el objetivo principal de la gestión procesos es reducir el papeleo innecesario y, a su vez, dar una documentación precisa y concisa sobre qué se hace y cómo se hace en cada uno de los procesos de la entidad para que cualquier persona (independientemente de su conocimiento) se familiarice con él fácilmente.

5. Otros elementos a tener en cuenta

Al realizar una gestión por procesos, se deben ir incorporando otros elementos relacionadas con diferentes políticas del modelo integrado de planeación y gestión (MIPG) que se conectan de manera directa con una adecuada identificación y caracterización de procesos tal y como se menciona en el ciclo del proceso.

A continuación, se detallan cada una de las herramientas y documentos puestos a su disposición por Función Pública para que lleven a cabo dicha tarea de la forma más completa posible.

5.1. Establecer los riesgos del proceso

Teniendo la política institucional para la administración de riesgos formulada y aprobada en el marco del Comité Institucional de Coordinación de Control Interno, la entidad define con cada líder de proceso sus riesgos y el manejo que le dará a cada uno de ellos, así como la elaboración de mapas de riesgos bajo los lineamientos de la [Guía para la administración del riesgo de gestión, corrupción y seguridad digital y diseño de controles en entidades públicas](#).

5.2. Indicadores

Función Pública define las mediciones necesarias para monitorear el desempeño de sus procesos, productos, servicios y cumplimiento de su planeación estratégica. Para lo anterior, podría tener en cuenta la [Guía para la construcción y análisis de indicadores de gestión](#).

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) también pone a disposición de las entidades una [Guía para la estructuración de indicadores](#).

Las entidades pueden utilizar la que encuentren más conveniente, útil y fácil comprender para la elaboración de sus indicadores.

5.3. Gestión del conocimiento y la innovación

Dentro de cualquier organización es clave llevar a cabo procesos de innovación con el fin de actualizar de manera permanente el portafolio de productos y servicios teniendo en cuenta las necesidades y requerimientos de los grupos de valor, por esta razón, no solo resulta de vital importancia entender en qué consiste un proceso de innovación, sino también cuáles son las condiciones organizacionales que fomentan un proceso de innovación exitoso.

La *Guía de gestión del conocimiento y la innovación*, que actualmente se encuentra en fase de elaboración por parte de Función Pública, abordará cuatro grandes componentes que son: tecnológico, estrategia, cultural y de procesos. Lo invitamos a consultarla una vez esta sea publicada.

5.4. Racionalización de trámites

La gestión por procesos se integra de manera directa con la implementación de la Política de Racionalización de Trámites, ya que ambas se relacionan de manera directa con los procesos y los trámites (cuando aplique) que se requieren para llevar a cabo de manera exitosa las actividades clave de cada uno de los procesos de una entidad. Por esta razón, Función Pública pone a disposición de las entidades la [Guía metodológica para trámites para la racionalización de trámites - Versión 1 - diciembre 2017](#), a través de la cual el usuario podrá identificar cómo llevar a cabo dicho proceso adecuadamente al interior de su entidad. La guía, así como otras herramientas asociadas al tema de trámites, se encuentra en la sección de publicaciones de Función Pública.

6. Ejemplo de la gestión por procesos

En esta sección del documento procederemos a presentar un ejemplo de cómo llevar a cabo la gestión por procesos partiendo de los planes de acción regionales de los municipios PDET (Programas de Desarrollo con Enfoque Rural), dicho plan de acción cuenta con 8 pilares que se dividen por subregiones. Para el desarrollo del ejemplo hemos escogido el pilar de salud rural para la alcaldía de un municipio PDET:

Dicho pilar cuenta con los siguientes objetivos:

1. Propender por el acercamiento de la oferta de servicios y hacer efectivo el ejercicio del derecho a la salud de las comunidades de las zonas rurales, asegurando cobertura, acceso, oportunidad y calidad de las atenciones en salud, con un enfoque territorial, poblacional y de género.
2. Adelantar las gestiones para el ejercicio del derecho a la salud de la población rural de la subregión, respetando la medicina ancestral, usos y costumbres de los pueblos indígenas y afros mediante la oportuna y eficiente prestación de los servicios de salud, la promoción del bienestar y estilos de vida saludables, el mejoramiento de la infraestructura de puestos y centros de salud y la calidad de la red pública hospitalaria.

Así mismo se establecen las siguientes estrategias para alcanzarlos:

Prestación de servicios de salud con oportunidad y calidad, talento humano en salud y programas de promoción y prevención, infraestructura de salud y niveles de atención y estrategia étnica.

Teniendo esto en cuenta, se propone la estructuración de un proceso como sigue:

ESTRATEGIAS	"PROPUESTA PROCESO POR PILAR	JUSTIFICACIÓN	PROPUESTA PROCESOS MISIONALES MAPA DE PROCESOS PDET
<p>Infraestructura de salud, niveles de atención, estrategia étnica, programas de promoción y prevención, prestación del servicio de salud, aseguramiento en salud, gestión de salud pública, dotación de equipos, insumos y adopción de nuevas tecnologías</p>	<p>SALUD PÚBLICA</p>	<p>"Las entidades territoriales deben contribuir con el logro de las metas estratégicas del Plan Decenal de Salud Pública (PDSP) 2012-2021 a través del análisis de la situación de salud con el modelo de determinantes de la salud, la priorización de la caracterización de la población afiliada a las EPS, demás EAPB y ARL, la priorización de la salud pública y el componente estratégico y de inversión plurianual del Plan Territorial de Salud.</p>	<p>SALUD PUBLICA</p>

A continuación se presenta un ejemplo de caracterización de un proceso en salud.

Es importante tener en cuenta que la entidad debe identificar los riesgos, indicadores y recursos asociados a la ejecución del proceso e incorporarlo dentro de su caracterización. Lo que se presenta a continuación es un ejemplo de manera general para dar mayor claridad en la estructuración y uso del formato propuesto.

NOMBRE DE LA ENTIDAD (LOGO)

PROCESO: SALUD PÚBLICA

Proceso: Salud Pública

Objetivo: Garantizar el acceso a la prestación de los servicios de salud, mediante la implementación de programas de promoción y prevención y el desarrollo de actividades de control y vigilancia que permitan el aseguramiento de la población vulnerable a los servicios de salud.

Alcance: Establece las actividades de planeación de los servicios de salud y la ejecución de los planes y programas que permitan la prevención y promoción, así con el monitoreo de posibles eventos que afecten la salud y la ejecución de acciones de Inspección vigilancia, control en salud pública, concluye con el seguimiento, evaluación y ajuste de las actividades desarrolladas.

Líder del Proceso: Secretario de Salud o quien haga sus veces

Tipo de Proveedor		Proveedor	Entrada/Insumo	Actividades clave del proceso	Descripción de la actividad	Salida	Cliente	Tipo de cliente		
Interno	Externo							Interno	Externo	
X		Oficina de Planeación	Información del Plan de Desarrollo Municipal y programa de gobierno en los temas de salud.	Planeación de las actividades de gestión en salud. Coordinación y cooperación con otras entidades que hagan parte del sistema de aseguramiento en salud.	1. En la planeación se definen cuales son las actividades que se deben llevar a cabo para realizar una adecuada gestión en salud, quienes deben participar y cuales son los objetivos que se deben alcanzar para cada una de ellas. Así mismo, se establecen los insumos requeridos, requerimientos financieros, proyecciones temporales entre otros y se articula a los diferentes actores.	Plan de acción en salud, inspección y vigilancia en salud pública, Control de prestación de servicios de salud y aseguramiento en el municipio. Documento con el plan de atención básica. Requerimientos técnicos para la contratación de servicios que permitan la ejecución de los programas y/o actividades en Salud.	Oficina de Planeación	X		
X		Personal de la Alcaldía encargado de realizar diagnósticos	Información sobre oferta y calidad de los servicios de salud del municipio. Diagnostico de estado de aseguramiento de la población del municipio y de la situación en salud pública. Indicadores de salud y metas plan de desarrollo nacional, departamental y municipal				Oficina de Contratación	X		
	X	Consejo territorial de seguridad social en Salud	Información sobre oferta y calidad de los servicios de salud del municipio.				Área de presupuesto	X		
	X	DANE	Caracterización de la población, promedio de vida y necesidades básicas insatisfechas y pobreza.				Entidades que hacen parte del Sistema de aseguramiento.			X
	X	Planeación Nacional - Ministerio de Salud	Programas y metas establecidas en salud en el plan de Desarrollo Nacional - Plan decenal de Salud Pública y Estrategia de Atención Primaria en Salud.				Establecimientos comerciales y consultorios en servicios de salud			X
	X	Gobierno Nacional, Ministerio de Salud y Superintendencia de Salud	Normas aplicables a los municipio en aspectos de salud.				Ciudadanía en general			X

NOMBRE DE LA ENTIDAD (LOGO)

PROCESO: SALUD PÚBLICA

Proceso: Salud Pública

Objetivo: Garantizar el acceso a la prestación de los servicios de salud, mediante la implementación de programas de promoción y prevención y el desarrollo de actividades de control y vigilancia que permitan el aseguramiento de la población vulnerable a los servicios de salud.

Alcance: Establece las actividades de planeación de los servicios de salud y la ejecución de los planes y programas que permitan la prevención y promoción, así con el monitoreo de posibles eventos que afecten la salud y la ejecución de acciones de Inspección vigilancia, control en salud pública, concluye con el seguimiento, evaluación y ajuste de las actividades desarrolladas.

Líder del Proceso: Secretario de Salud o quien haga sus veces

Tipo de Proveedor		Proveedor	Entrada/Insumo	Actividades clave del proceso	Descripción de la actividad	Salida	Cliente	Tipo de cliente	
Interno	Externo							Interno	Externo
X		Personal de la alcaldía a cargo de estudios o realización de diagnósticos.	Diagnóstico de estado de aseguramiento de la población del municipio y de la situación en salud pública. -Base de datos del SISBEN	Dar aseguramiento de la población al sistema General de Seguridad Social en Salud.	1. Con el fin de identificar a la población vulnerable esta debe ser mapeada a través de instrumentos tales como encuestas bases de datos o información demográfica existente o que deba ser recolectada. Para tales fines también se establecen mecanismos para identificar quienes son los beneficiarios y subsidiados y a partir de eso tomar decisiones de como promover la afiliación. La entidad debe verificar si cuenta con la información necesaria o si por el contrario debe tomarla de alguna fuente o de la población directamente.	Base de datos sobre población afiliada a régimen subsidiado y régimen contributivo.	Oficina de Planeación o quien haga sus veces.	X	
X		Encargado del apoyo en informática y seguridad digital	Equipos de cómputo y bases de datos con información de población según su régimen de salud"	Identificar la población vulnerable, determinar los beneficiarios del régimen subsidiado y financiar y cofinanciar esta afiliación y promover la afiliación al régimen contributivo.		Registro sobre información de financiación y cofinanciación de régimen subsidiado.	Área financiera	X	
X		Encargados de presupuesto y gestión financiera.	Recursos del presupuesto para financiación y cofinanciación de régimen subsidiado	Administrar e implementar un sistema de información en salud y generar los reportes requeridos.		Reportes de información en salud que requieran las entidades del orden nacional y departamental.	Población afiliada al régimen subsidiado y población vulnerable susceptible de ser afiliada.		X
	X	Ministerio de Salud y superintendencia de Salud					Ministerio de Salud y entidades nacionales que requieran información		X
	X	EPS. IPS Y entidades prestadoras de servicios de salud							

NOMBRE DE LA ENTIDAD (LOGO)

PROCESO: SALUD PÚBLICA

Proceso: Salud Pública

Objetivo: Garantizar el acceso a la prestación de los servicios de salud, mediante la implementación de programas de promoción y prevención y el desarrollo de actividades de control y vigilancia que permitan el aseguramiento de la población vulnerable a los servicios de salud.

Alcance: Establece las actividades de planeación de los servicios de salud y la ejecución de los planes y programas que permitan la prevención y promoción, así con el monitoreo de posibles eventos que afecten la salud y la ejecución de acciones de Inspección vigilancia, control en salud pública, concluye con el seguimiento, evaluación y ajuste de las actividades desarrolladas.

Líder del Proceso: Secretario de Salud o quien haga sus veces

Tipo de Proveedor		Proveedor	Entrada/Insumo	Actividades clave del proceso	Descripción de la actividad	Salida	Cliente	Tipo de cliente	
Interno	Externo							Interno	Externo
X		Encargados de Contratación	Personal	Gestionar y ejecutar el plan de atención Básica en Salud en armonía con políticas y disposiciones nacionales en salud.	Con el fin de armonizar el plan de atención básica en salud primero es necesario conocer cuales son las políticas y disposiciones nacionales frente al tema. Una vez hecho esto, se debe comparar lo que se quiere realizar con dichos lineamientos y llevar a cabo los ajustes necesarios.	Registro y seguimiento de Programas de prevención y promoción en salud. Reporte de indicadores en salud	Oficina de Planeación	X	
X		Encargados de presupuesto	Recursos físicos y financieros para ejecutar los programas de prevención y promoción.				Comité de Gestión y Desempeño Institucional	X	
X		Encargados de apoyo logístico y administrativo					Oficina de Control Interno	X	
	X	Ministerio de Salud y Secretaría de Salud Departamental	Lineamientos y materiales para el desarrollo de programas de prevención y promoción en salud.				ciudadanos objeto de los programas de prevención y promoción.		X
	X	Eps, IPS y Hospitales regionales y locales					Ministerio de salud y secretaria departamental de salud.		X

NOMBRE DE LA ENTIDAD (LOGO)

PROCESO: SALUD PÚBLICA

Proceso: Salud Pública

Objetivo: Garantizar el acceso a la prestación de los servicios de salud, mediante la implementación de programas de promoción y prevención y el desarrollo de actividades de control y vigilancia que permitan el aseguramiento de la población vulnerable a los servicios de salud.

Alcance: Establece las actividades de planeación de los servicios de salud y la ejecución de los planes y programas que permitan la prevención y promoción, así con el monitoreo de posibles eventos que afecten la salud y la ejecución de acciones de Inspección vigilancia, control en salud pública, concluye con el seguimiento, evaluación y ajuste de las actividades desarrolladas.

Líder del Proceso: Secretario de Salud o quien haga sus veces

Tipo de Proveedor		Proveedor	Entrada/Insumo	Actividades clave del proceso	Descripción de la actividad	Salida	Cliente	Tipo de cliente	
Interno	Externo							Interno	Externo
X		Encargados de Contratación.	Personal para la ejecución de actividades de IVC.	Adelantar las actividades de inspección y vigilancia de los factores de riesgos que afectan la salud humana. Seguimiento a planes de mejora y decisiones sobre procesos sancionatorios.	La entidad debe tener claridad sobre que es un riesgo, como identificarlo y así proceder a la identificación de sus propios riesgos en temas de salud, definir mecanismos para manejarlos y establecer controles a través de los cuales pueda monitorearlos y darles seguimiento de manera periódica para que no se materialicen.	Programación de visitas de IVC. Actas de visita y demás herramientas y protocolos para el registro de los resultados de la ejecución de actividades de vigilancia y control diligenciados. Expedientes de procesos de IVC Actos administrativos sancionatorios. Informe sobre resultados de actividades de IVC.	Oficina de Planeación.	X	
X		Encargados de presupuesto	Recursos físicos y financieros para ejecutar actividades de IVC.				Oficina de Control Interno	X	
X		Encargados de apoyo logístico y administrativo.	Suministro de materiales para el desarrollo de actividades de IVC.				Dirección Financiera en lo relacionado con el recaudo de sanciones.	X	
X		Jurídica.	Directrices jurídicas sobre el manejo de expedientes de procesos sancionatorios.				"Sujetos de acciones de IVC.	X	
	X	Ministerio de Salud.	Lineamientos sobre actividades económicas susceptibles de inspección, vigilancia y control en salud.						X

REQUISITOS DEL PROCESO (NORMATIVIDAD)

Ley 100 de 1991 - Ley 715 de 2001 - Decreto Nacional 1101 de 2007 - Ley 1438 de 2011 - Decreto Nacional 971 de 2011 -
(NOTA: Estas normas deben de revisarse y actualizarse de acuerdo al normograma de la entidad.)

Referencias

- Asociación Española de la Calidad (2020). Gestión por procesos. Recuperado el 5 de Abril de 2020 de: <https://www.aec.es/web/guest/centro-conocimiento/gestion-por-procesos>
- Beitler, M. (2003). Strategic organizational change: A practitioner's guide for managers and consultants (2nd ed). Greensboro, NC: Practitioner Press International.
- Cameron, E., & Green, M. (2009). Making sense of change management: A complete guide to the models, tools and techniques of organizational change. Philadelphia: Kogan Page.
- Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta. Modelo del Sistema Viable – TASCOT. Recuperado el 1 de noviembre de 2019 de: <http://www.dermatologia.gov.co/moodle/mod/resource/view.php?id=394>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo -CLAD. 2008. Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública.
- CEPAL (2009). Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público.
- CEPAL (2016). Manual para el Fortalecimiento de Cadenas de Valor.
- Checkland, P. (1981) Systems thinking, systems practice. Wiley, Chichester.
- Cifuentes B, Adriana del Pilar y Amaya Caballero, Dolly – Borrador de Guía de Gestión por Procesos - Departamento Administrativo de la Función Pública 2018.
- CURSO VIRTUAL MIPG - Material de apoyo Módulo de Gestión con Valores para el resultado 2018.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. 2012. Metodología para la implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/>

admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/archivos/1453841665_fda48d26f24a13b9a8a93d1b0c0cf0ec.pdf.

Departamento Nacional de Planeación (2020). Código de Integridad. Tomado de: <https://www.dnp.gov.co/DNPN/la-entidad/c%C3%B3digo-de-integridad>

EAE Business School. (2015). Análisis PESTEL: En que consiste. Disponible en: <https://retos-directivos.eae.es/en-que-consiste-el-analisis-pestel-de-entornos-empresariales/>

Espejo, E. & Reyes, A. (2011). Organizational systems: managing complexity with the viable system model. Naming Systems: Tools to Study Organizational Identity.

Identificar y elaborar el mapa por procesos de la empresa <https://www.captio.net/blog/identificar-y-elaborar-el-mapa-de-procesos-de-la-empresa>,

IIA – Declaración de Posición: Las tres líneas de defensa para una efectiva gestión de riesgos y control – enero de 2013

ISO18091 versión 2014 en <https://www.iso.org/obp/ui#iso:std:iso:18091:ed-1:v1:es>

ISO 9001:2015, www.iso.org

Jones, G. (2013). Organizational Theory, Design, and Change. New Jersey: Pearson Education. 7th Edition.

Kaplinsky (2004): Spreading the gains from globalization: what can be learnt from value-chain analysis, Problems of economic transition, Vol. 47, No. 2: 74-115.

La Prensa Gráfica (2018). Valores de la entidad. Recuperado el 20 de Marzo de 2020 de: <https://www.laprensagrafica.com/revistas/Valores-de-la-entidad-20180122-0037.html>

Managing International Labor Standards Reporting (ILS). (2019). Análisis de causa raíz: el diagrama de espina de pescado. Recuperado el 1

de noviembre de 2019 de: <http://managing-ils-reporting.itcilo.org/es/herramientas/analisis-de-causa-raiz-el-diagrama-de-espina-de-pescado>

Manuales de Políticas y Procedimientos | 20 respuestas clave sobre Manuales de Políticas y Procedimientos - <http://www.grupoalbe.com/manuales-de-politicas-y-procedimientos-20-respuestas-clave-sobre-manuales-de-politicas-y-procedimientos/>

Metodología TASCOI. Espejo, R. (1999). The Viable System Model and The Viplan Software. Kibernetes. The International Journal of Systems and Cybernetics. 28 (6).

Noumov Garcia, Sergio Luis- Organización Total, Primera Edición, México, Editorial Mc Graw Hill

Observatorio de Contratación Pública. (2017). Doce principales causas que inciden en un deficiente control de la contratación pública española. Recuperado el 1 de Noviembre de 2019 de: <http://www.obcp.es/index.php/mod.opiniones/mem.detalle/id.316/relcategoria.121/relmenu.3/chk.898fe14a60c0a0a65052b0163e05b026>

Ponce (2007). La matriz foda: alternativa de diagnóstico y determinación de estrategias de intervención en diversas organizaciones. Enseñanza e Investigación en Psicología, vol. 12, núm. 1, enero-junio, 2007, pp. 113-130.

Propuesta metodológica para el mejoramiento de procesos utilizando el enfoque Harrington y la Norma ISO 9004 - REVISTA Universidad EAFIT. Vol. 41. No. 139 julio, agosto, septiembre 2005.

Progressa Lean. Diagrama Causa-Efecto (Diagrama de Ishikawa). Recuperado el 1 de noviembre de 2019 de: <https://www.progressalean.com/diagrama-causa-efecto-diagrama-ishikawa/>

Raffino, M. (2020). Misión y Visión. Conceptos.de. Recuperado el 28 de abril de 2020 de: <https://concepto.de/mision-y-vision/#ixzz6HiMppWDT>

Ramírez, J. (2009). Procedimiento para la elaboración de un análisis FODA

como una herramienta de planeación estratégica en las empresas. Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores de las Ciencias Administrativas. Universidad de Veracruz.

Rothwell, W.J., Stavros, J. M., & Sullivan, J. M. (2010). Organization development and change. In W.J. Rothwell, J.M. Stavros, R.L. Sullivan, & A. Sullivan (Eds.), practicing organization development: A guide for leading change (3rd ed.) (pp. 11–42). San Francisco: Pfeiffer.

Saez, F. (2014). Como definir tu declaración de visión. Facile Things Blog. <https://facilethings.com/blog/es/vision-statement>.

Secretaría General (2020). Alcaldía Mayor de Bogotá. Misión y Visión. Recuperado el 10 de Marzo de 2020 de: <https://secretariageneral.gov.co/transparencia/estructura-organica-talento-humano/mision-y-vision>

Wang, G & Sun, J. (2012). Change Management. The Encyclopedia of Human Resource Management: Short Entries. Pág. 103-107.

Wheelen, T. & Hunger, J. (2007). Administración Estratégica y Política de Negocios. Capítulo 1: Conceptos Básico de administración estratégica. Ciudad de México: Pearson Education.

Anexos

Metodología TASCOI

TASCOI es una herramienta para identificar los diferentes componentes más relevantes dentro de un sistema o, en este caso, dentro de un proceso de una organización. Cada una de las letras de la sigla hace referencia a un componente que debe ser identificado dentro del proceso como sigue: (T)ransformación, (A)ctores, (S)uministradores o proveedores, (C)lientes o usuarios, (O)wners o dueños en español e (I)ntervinientes, cada uno se explicará con mayor detalle en lo que sigue.

La herramienta TASCOTI fue propuesta por Espejo (1999) como una alternativa operativa al CATWOE (por sus siglas en inglés) propuesto por Peter Checkland dentro de la metodología suave de sistemas (SSM). Es por esto por lo que se constituye en una herramienta para el desarrollo de la identidad de una organización o proceso en la medida en que, a través de los diversos elementos que componen esta mnemotécnica, es posible identificar las partes involucradas dentro del proceso (stakeholders) así como la descripción de la transformación que se lleva a cabo dentro del mismo.

De acuerdo con Espejo & Reyes (2011), utilizar la herramienta TASCOTI le permite a la entidad alinear las perspectivas de las partes interesadas (stakeholders) en relación con los procesos de transformación que se están llevando a cabo y, de esta manera, alinear el propósito con el que se ha constituido una organización o proceso particular (propósito adscrito) con el propósito real en la práctica (propósito en uso) y que se encuentra sujeto a las restricciones de recursos, personal y financieras, entre otras a las que se enfrenta.

Teniendo en cuenta que la presente guía está orientada al desarrollo de la gestión por procesos, la aplicación del TASCOTI se orientará a procesos. Cabe señalar que la herramienta TASCOTI puede ser utilizada para trabajar cualquier sistema o procesos y en cualquier tipo de organización.

A continuación, se describe cada uno de los elementos que componen la mnemotécnica de TASCOI:

T- Transformación. Describir de manera detallada la transformación que se lleva a cabo en un proceso permite apreciar con mayor claridad la complejidad de este y la de su entorno. Checkland (1981) propone una forma canónica para llevar a cabo dicha descripción siguiendo la siguiente estructura:

El proceso hace/produce X a través de Y con el propósito Z.

X hace referencia al producto, servicio o externalidades que el proceso está produciendo; Y hace referencia al modelo de negocio y a la tecnología que el proceso utiliza para producir sus salidas (outputs) y Z hace referencia al propósito del proceso.

En términos generales, al considerar estos tres elementos dentro de la definición de la transformación se quieren responder las siguientes preguntas:

- ¿Qué hace la organización o proceso?
- ¿Cómo lleva a cabo el proceso de transformación?
- ¿Con qué propósito?

A - Actores. Son aquellos encargados de hacer la transformación.

S - Suministradores/Proveedores. Son aquellos que proporcionan las entradas para la transformación que se lleva a cabo en el proceso. Teniendo en cuenta que un proceso tiene múltiples entradas, también puede tener múltiples suministradores. Una pregunta que puede ser útil para la identificación de suministradores es ¿Quién provee las entradas para hacer que la transformación sea posible?

C – Clientes. Corresponde a aquellos individuos o procesos que reciben las salidas generadas por el proceso u organización. Los clientes pueden encontrarse dentro o fuera de las organizaciones. Una pregunta útil para la identificación de los clientes es ¿quién recibe el producto o servicio producido por la transformación?

O – Owners (por sus siglas en inglés) o dueños/administradores. Corresponde a aquellos que tienen una visión global del proceso y tienen la responsabilidad de ajustar el desempeño del proceso para cumplir con diferentes criterios de efectividad. Por esta razón se denominan dueños del proceso.

I – Intervinientes. De acuerdo con la definición de Espejo & Reyes (2011), los intervinientes corresponden a los agentes en el entorno de la organización que de alguna u otra forma proveen oportunidades, amenazas, retos o regulaciones sobre el desempeño de la organización. Estos agentes son externos al proceso. Como en este caso particular se enfoca el uso de TASCOT hacia procesos y no hacia organizaciones, aunque los intervinientes se encuentren fuera del proceso pueden encontrarse dentro de la organización.

Dado que ya se han presentado con mayor detalle los elementos que componen la definición de TASCOT, a continuación se expone un ejemplo del Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta⁸.

ANÁLISIS TASCOT	
T	Somos un Hospital Universitario del Orden Nacional de Tercer Nivel de complejidad, que brinda servicios de salud ambulatorios especializados en dermatología, enfocados en la promoción de la salud, prevención de la enfermedad, humanización, seguridad del paciente y la sostenibilidad, dentro del Sistema Integrado de Gestión. Así mismo, promovemos educación, investigación y formación de especialistas ítegrales, en la excelencia académica y prestación de servicios. Asesoramos al gobierno nacional en materia de políticas públicas en dermatología con el propósito de mejorar la salud de los colombianos.
A	Médicos especialistas en dermatología, enfermeros, auxiliares de enfermería, terapeutas, psicólogos, bacteriólogos, auxiliares de laborator, químicos farmacéuticos, regentes de farmacia, auxiliares de farmacia, investigadores, docentes, personal administrativo, personal de servicios generales, personal de vigilancia.

⁸ Ejemplo tomado de: <http://www.dermatologia.gov.co/moodle/mod/resource/view.php?id=394>

ANÁLISIS TASCOI		
S	Necesidades y expectativas en salud	Pacientes particulares, pacientes de contratos o convenios con EAPB (ALLIANZ SEGUROS, AXA COLPATRIA MEDICINA PREPAGADA, MAPFRE COLOMBIA S.A., LIBERTY SEGUROS S.A., POLICIA NACIONAL DIRECCIÓN DE SANIDAD, ARL POSITIVA, AXA COLPATRIA SEGUROS DE VIDA), pacientes de EAPB atendidos por pago por modalidad de anticipo por evento, pacientes de otros convenios.
	Necesidades de formación en dermatología	Estudiantes de: Universidad Nacional de Colombia, Universidad Javeriana, Universidad del Rosario, Universidad Militar, FUCS, Fundación Universitaria Sanitas, Universidad El Bosque, Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca.
	Necesidad en fijar políticas y campañas en salud pública en Colombia	Ministerio de Salud y Protección Social, comportamiento salud pública en Colombia.
	Necesidades en investigación dermatológica	Colombianos con enfermedades dermatológicas, las cuales necesitan de mejores tratamientos o conocimientos.
	Políticas y lineamientos en salud	Organización Mundial de la Salud, Organización Panamericana de la Salud, Ministerio de Salud y Protección Social.
	Recursos Financieros	Clientes particulares, Ministerio de Salud y Protección Social, Convenios o contratos (ALLIANZ SEGUROS, AXA COLPATRIA MEDICINA PREPAGADA, MAPFRE COLOMBIA S.A., LIBERTY SEGUROS S.A., POLICIA NACIONAL DIRECCIÓN DE SANIDAD, ARL POSITIVA, AXA COLPATRIA SEGUROS DE VIDA), pacientes de EAPB atendidos por pago por modalidad de anticipo por evento, pacientes de otros convenios (DAFP).
	Insumos y Servicios	Galderma de Colombia s.a., Isdin Colombia sas, Euroetika Ltda, Scandinavia Pharma Ltda, Fagron Colombia sas, Dermaplus sas, Laboratorio Aldoquin Ltda, Laboratorios Bussie s.a., Laboratorios Novaderma s.a., Loreal Colombia s.a., Suiphar de Colombia s.a., Percos, Pharmaderm s.a., Procaps s.a., Quideca s.a., Quifarma Ltda, Vortex Farmaceutica sas, Internacional de Perfumería y Especialidades Farmaceuticas sas, Huden Laboratorios, Skindrug Laboratorios, Remo s.a.s, Epithelium s.a., Naos Colombia s.a.s, Bayer s.a., Laboratorio Siegfried s.a., Pharmedlab Laboratorios s.a., Idefar Ltda, Lafrancol s.a., Siscol Farma s.a.s, Distribuciones Axa, Laboratorios Biopas s.a., Derma France s.a.s.

ANÁLISIS TASCOI		
C	Usuarios Particulares, Usuarios del Régimen Subsidiado, Usuarios del Régimen Contributivo, EAPB ALLIANZ SEGUROS, AXA COLPATRIA MEDICINA PREPAGADA, MAPFRE COLOMBIA S.A., LIBERTY SEGUROS S.A., POLICIA NACIONAL DIRECCIÓN DE SANIDAD, ARL POSITIVA, AXA COLPATRIA SEGUROS DE VIDA), Ministerio de Salud (Asesoría e Investigación), Universidad Nacional de Colombia, Universidad Javeriana, Universidad del Rosario, Universidad Militar, FUCS, Fundación Universitaria Sanitas, Universidad El Bosque, Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca.	
	O	Organizadores
I	Reguladores	Junta Directiva: Reorganizar la función a través de la modificación de los estatutos de la entidad. Director: Modificar la gestión del centro.
	Competidores	Ministerio de Salud y Protección Social, Monisterio del Medio Ambiente, Superintendencia Nacional de Salud, Consejo Nacional de Seguridad Social, Secretaría Distrital de Salud, Contraloría General de la República, Contaduría General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, Departamento Administrativo de la Función Pública, EPS Capital Salud, INVIMA, Revisoría Fiscal: Revisar la gestión del Gerente. IPS Privadas, IPS Públicas, Prestadores particulares, EPS Privadas.

Fuente: Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta

Espina de pescado y las 6M: diagrama Ishikawa

El diagrama de Ishikawa, también llamado espina de pescado por su forma, es un diagrama de causa-efecto que se puede utilizar para identificar las causas potenciales (o reales) de un problema. El diagrama causa-efecto está compuesto por un recuadro que constituye la cabeza del pescado, una línea principal que constituye su columna y 4 o más líneas apuntando a la línea principal que constituyen sus espinas principales (Progressa, 2019).

Los pasos sugeridos para elaborar un diagrama de espina de pescado se enuncian a continuación:

1. Constituir un equipo de personas multidisciplinar.
2. Partir de un diagrama en blanco. Lógicamente para ir rellenándolo desde cero.

3. Escribir de forma concisa el problema o efecto que se está produciendo. Para esto es útil el uso de la técnica de los 5w y los 2h por sus siglas en ingles. Las 5W hacen referencia al qué (what), por qué (why), cuándo (when) dónde (where), quién (who) y las 2H hacen referencia al cómo (how) y al cuánto (how much).
4. Identificar las categorías dentro de las cuales se pueden clasificar las causas del problema. Generalmente estarán englobadas dentro de las 4 o 6M (máquina, mano de obra, método, materiales, medición y medio ambiente). Las 6M contemplan la medición y el medio ambiente mientras que las 4M no lo hacen. Los componentes de cada una de las 6M se detallan a continuación:

"M"	ASPECTOS A TENER EN CUENTA
Métodos de trabajo	Conocimiento (Know How), Software, Procedimientos, Técnicas, Diseños.
Mano de obra	Conocimiento, Entrenamiento, Habilidad y Capacidad del personal, cantidad de personas.
Materiales	Entradas que se van a transformar, tangibles o intangibles, insumos incorporados al productos o prestación del servicio.
Maquinaria	Hardware: Equipos, instalaciones, infraestructura.
Medición	Indicadores, mecanismos de evaluación (auditorías), metrología, análisis de datos y mejora continua.
Medio Ambiente	Entradas que afectan el proceso o el sistema y que este no controla, entorno, interacciones y transacciones con procesos internos y/o externos.

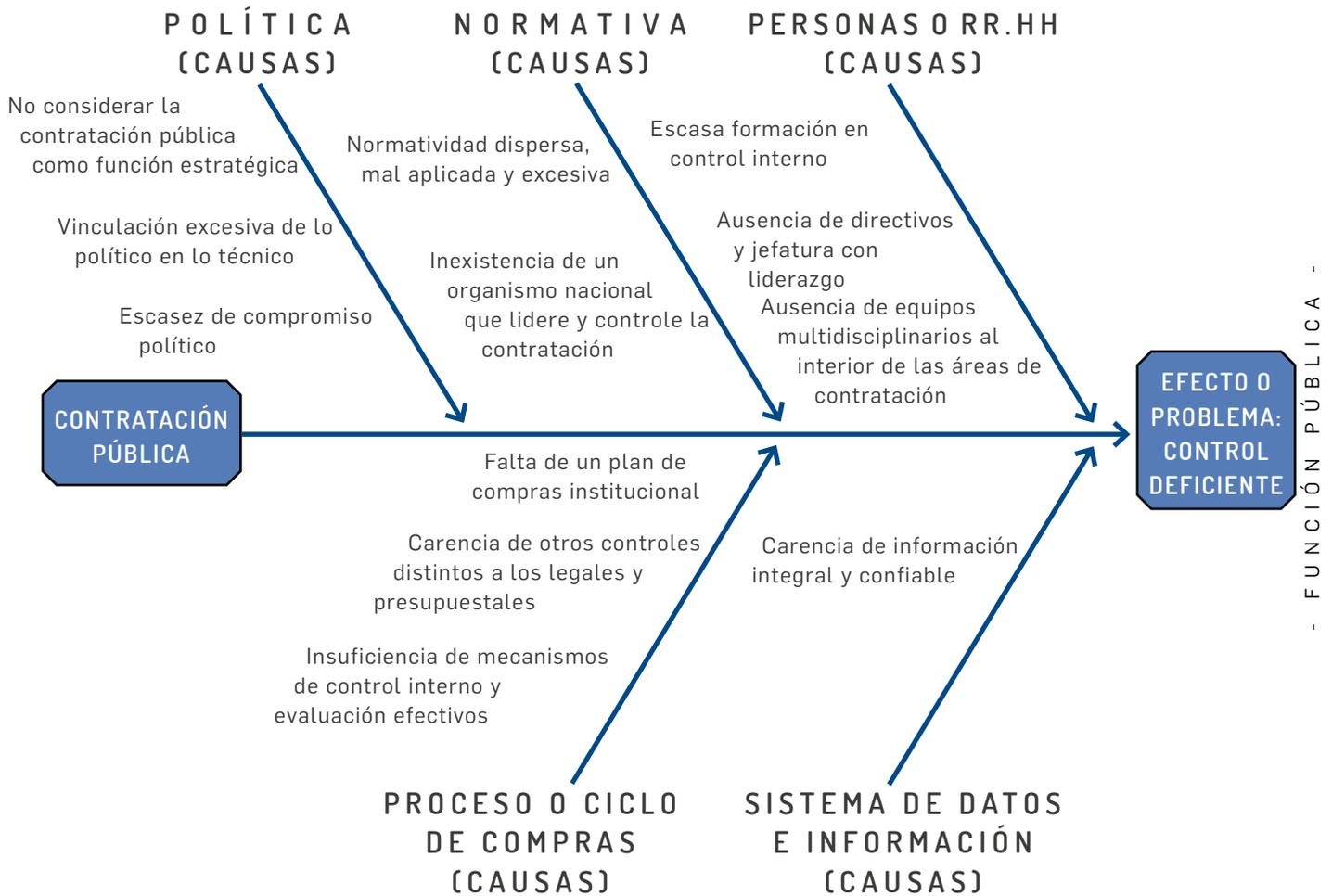
Fuente: Función Pública. Dirección de Gestión y Desempeño Institucional, 2019.

5. Identificar las causas. Mediante una lluvia de ideas y teniendo en cuenta las categorías encontradas, el equipo debe ir identificando las diferentes causas para el problema. Por lo general estas causas serán aspectos específicos, propios de cada categoría y que, al estar presentes de una u otra forma, generan el problema. Las causas que se identifiquen se deberán ubicar en las espinas que confluyen hacia las espinas principales del pescado.

- Preguntarse el porqué de cada causa (pero no más de 2 o 3 veces). En este punto el equipo debe utilizar la técnica de los 5 porqués. El objeto es averiguar el porqué de cada una de las causas anteriores.

A continuación se presenta un ejemplo del diagrama de Ishikawa y las 6M para la contratación pública.

Diagrama de Ishikawa para el proceso de contratación



Fuente: Observación de la contratación pública española. Tomado de: <http://www.obcp.es/index.php/mod.opiniones/mem.detalle/id.316/relcategoria.121/relmenu.3/chk.898fe14a60c0a0a65052b0163e05b026>, 2019.

A partir del desarrollo del diagrama de Ishikawa, la entidad debe comenzar a hacer un análisis de cada una de las causas identificadas de manera detallada.

Caja de herramientas

La presente guía contiene una caja de herramientas que le permitirá a las entidades desarrollar el ejercicio de caracterización de sus procesos. Se han definido 7 temas considerados como estratégicos y transversales, los cuales son referente para su adecuación y aplicación, de igual forma sirven como guía para el diseño de otros procesos internos en diferentes materias o temas.

El link para acceder a la caja de herramientas es el siguiente: <https://www.funcionpublica.gov.co/web/mipg/como-opera-mipg> accede a la Sección Gestión con Valores para Resultados/De la ventanilla hacia adentro/ Fortalecimiento institucional y simplificación de procesos/heramientas e instrumentos técnicos.

Glosario

Cadena de valor: describe la gama de actividades que se requiere para llevar un producto o servicio desde su concepción, pasando por las fases intermedias de la producción, la entrega a los consumidores finales y la disposición final después de su uso (Kaplinsky, 2014).

Diagrama PERT: nos permite representar gráficamente las diferentes actividades que componen un programa, proyecto o a la organización en sí misma y calcular los tiempos de ejecución de cada una de estas.

DOFA: el análisis DOFA consiste en realizar una evaluación de los factores fuertes y débiles que, en su conjunto, diagnostican la situación interna de una organización, así como su evaluación externa, es decir, las oportunidades y amenazas. Este análisis estima el efecto que una estrategia tiene para lograr un equilibrio o ajuste entre la capacidad interna de la organización y su situación externa, esto es, las oportunidades y amenazas (Ponce, 2007).

PESTEL: el significado de cada una de las letras de este acrónimo es **p**olítico, **e**conómico, **s**ocial, **t**ecnológico, **e**cológico y **l**egal y los análisis desde este enfoque se utilizan para monitorear los macro factores del entorno que tienen un efecto sobre una organización. El resultado de este análisis puede ser utilizado para identificar los componentes de la matriz DOFA.

Proceso: secuencia ordenada de actividades interrelacionadas para agregar valor, tomando como enfoque y prioridad al ciudadano como el eje fundamental de la gestión (Adaptado de la Carta Iberoamericana de la Calidad).

Procedimiento: forma especificada o detallada para llevar a cabo una actividad o un proceso.



El servicio público
es de todos

Función
Pública

Guía para la gestión por procesos en el marco del modelo integrado de planeación y gestión (Mipg)

VERSIÓN 1

Dirección de Gestión y
Desempeño Institucional

JULIO DE 2020

Función Pública

Carrera 6 n.º 12-62, Bogotá, D.C., Colombia

Conmutador: 7395656 Fax: 7395657

Web: www.funcionpublica.gov.co

eva@funcionpublica.gov.co

Línea gratuita de atención al usuario:

018000 917770

Bogotá, D.C., Colombia.

