

Aplicación de la gestión por procesos en la participación ciudadana Cubana

Application the manager by process in the participation civic Cuban

Yudith Salvador Hernández
Mariluz Llanes Font
Maira Rosario Moreno Pino

DOI: <https://doi.org/10.18041/1909-2458/ingeniare.2.2883>

RESUMEN

La gestión por proceso es una herramienta de carácter universal aplicable a todos los sectores. En este artículo se muestra una parte de los resultados de una investigación desarrollada en los gobiernos locales de la provincia Holguín con motivo a la necesidad manifestada de perfeccionamiento de los órganos locales del poder popular. Se plantea la inclusión de la gestión por proceso como herramienta de gestión, aplicada a la participación ciudadana. Como principal resultado se muestran los subprocesos claves de participación ciudadana y el flujograma del subproceso de rendición de cuenta del delegado a sus electores, uno de sus principales subprocesos, por constituir un principio esencial de la democracia socialista y poseer una vital importancia para el funcionamiento de la sociedad.

Palabras claves: gestión por procesos, gobierno local, participación ciudadana.

ABSTRACT

Manager by process is a universal tool applicable in all of sectors. It reflected a part of the outputs of an investigation developed in the local governments of the Holguín county with motive to the necessity manifested to improvement of the local organs of the popular power. It expounded the inclusion of the manager by process like tool of administration, applied to the civic participation. Like principal result is it shown the key sub process of the civic participation and the flow diagram of the sub process account's rendition of the delegate to their electorate, one of their principals sub process, because it constitute an essential rule of the socialist democracy and possess a vital importance for the operation of the society.

Key words: process management, local government, civic participation.

Como citar:

Y. Salvador Hernández, M. Llanes Font, y M. Moreno Pino, Aplicación de la gestión por procesos en la participación ciudadana Cubana, *ingeniare*, n.º 23, pp. 59-67, sep. 2017. <https://doi.org/10.18041/1909-2458/ingeniare.2.2883>

* Master Ingeniería Industrial, Profesora asistente, Universidad de Holguín, ysalvadorh@uho.edu.cu

** Doctora en Ciencias Técnicas, Profesora asistente, Universidad de Holguín, mifon@uho.edu.cu

*** Doctora en Ciencias Pedagógicas, Profesora titular, Universidad de Holguín, mmoreno@uho.edu.cu

1. INTRODUCCIÓN

La administración y el mejoramiento de la gestión en los gobiernos locales dejan de ser un tema aislado y distanciado de los métodos y modelos que suelen aplicarse en las organizaciones privadas. Desde los estudios y métodos de aseguramiento de la calidad, con la integración del principio de Pareto al control de la calidad y la trilogía de la planificación, el control y la mejora de la calidad de Joseph Juran (Trilogía de Juran), hasta la gestión por procesos muy conocida por sus siglas en inglés BMP, que ha superado desde hace décadas atrás la gestión funcional.

Respondiendo a los preceptos plantados de los gobiernos locales, con la creciente complejidad de sus actividades, se despliegan acciones de gestión en todos sus subsistemas, para lograr la eficacia deseada. Para ello resultan comunes los logros obtenidos en la gestión sobre la base de un enfoque por proceso [1], fundamentalmente en el desarrollo de una cultura orientada a la mejora continua, la sistematización de los procesos, la participación ciudadana, el trabajo en equipo y la creatividad [2].

En virtud de lo expuesto, se concibe al ciudadano y sus diversas formas de organización como sujetos activos en la gestión de los asuntos públicos, desarrollándose políticas orientadas a materializar esta intervención ciudadana en la planificación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública.

Esta investigación persigue como objetivo, la introducción de la gestión por procesos como parte de una de las herramientas de gestión de los gobiernos locales; de modo que contribuya a la materialización de uno de los acuerdos del VII Congreso del PCC sobre el perfeccionamiento de los órganos del poder popular, propiciando mecanismos de control y participación ciudadanos que promuevan la mayor democracia en la sociedad, teniendo en cuenta el aporte de las diferentes generaciones de cubanos en las principales decisiones [3]. Dentro de la amplia gama de acciones de gestión que abarcan los gobiernos locales, se plantea particularmente la aplicación de la gestión por procesos en la participación ciudadana, haciendo una representación y análisis sus procesos claves y definiendo las interacciones entre ellos [4]. Siendo la provincia Holguín, el escenario de aplicación de esta propuesta de gestión por procesos.

2. METODOLOGÍA

La investigación parte de la revisión de más de 100 artículos relacionados con la gestión por procesos en el administración pública, con énfasis en la participación ciudadana, con el objetivo de encontrar los elementos comunes entre los estudios ya publicados, incluso sus insuficiencias y elementos poco abordados exigidos hoy para el logro de una gestión por procesos acorde a los procedimientos internacionales y amparados en las normas ISO. Para la definición y representación gráfica de procesos claves de la participación ciudadana, se realizó un análisis previo de los mapas de procesos que existen a nivel internacional referente a esta temática y la administración pública.

Se utilizaron métodos empíricos y teóricos. Dentro de los métodos teóricos: el histórico – lógico adecuado para el estudio de la trayectoria de la participación ciudadana, la comprensión de los aportes de diversos autores, con sus perspectivas respecto a la gestión por procesos, identificando las tendencias; el análisis y la síntesis de la información obtenida a partir de la revisión de la literatura especializada para el estudio de los diferentes enfoques encontrados con el objetivo de mejorar la gestión por procesos y buscar oportunidades de mejora; el sistémico y estructural en el análisis teórico y práctico de la gestión de la participación ciudadana; por último la inducción – deducción para analizar los procesos de participación ciudadana en el objeto de estudio. Se incluyen en los métodos empíricos: la observación científica, la revisión de los documentos regulatorios para el análisis de los procesos y la obtención de información necesaria para el desarrollo de la investigación; la entrevista, la encuesta y la consulta a expertos para la clasificación y validación de los procesos de participación ciudadana.

3. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

La gestión por procesos es un conjunto de métodos, herramientas y tecnologías utilizados para diseñar, representar, analizar y controlar procesos organizacionales. Con ella se logra la alineación de los procesos con los objetivos organizacionales fusionando y armonizando los elementos fundamentales para fomentar la eficacia y la transparencia de las acciones.

Se puede apreciar la importancia que los distintos autores le otorgan a los procesos y su gestión como ente fundamental para lograr sus metas lo más rápido posible. Siguiendo el precepto de Amozarrain (1999) de que las organizaciones son tan eficientes como lo son sus procesos; se confirma la causa por la que la gestión por procesos se ha convertido en una de las propensiones mundiales de mayor prevalencia [1].

Según la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, la adopción de una gestión por procesos permite la mejora de las actividades de la administración pública orientada al servicio público y para resultados. La gestión por procesos en la administración pública debe tener en cuenta que el ciudadano es el eje fundamental de la intervención pública, lo cual requiere adoptar enfoques y diseñar los procesos de prestación del servicio desde la perspectiva del ciudadano, usuario o beneficiario, y no desde la perspectiva de la administración pública. La gestión por procesos implica la identificación de los requerimientos, necesidades y expectativas, de los diferentes destinatarios de las prestaciones y servicios públicos, así como de otros posibles grupos de interés y la definición secuencial detallada y precisa de las diferentes actividades que componen el proceso, para el cumplimiento de los diferentes requerimientos, y en su caso su diagrama [5].

El análisis y la simplificación de procesos constituyen una herramienta eminentemente práctica para afrontar el cambio en las organizaciones. Ello implica el establecimiento de planes de mejora que permiten obtener resultados en el corto plazo. La puesta en marcha de planes de mejora basados en el análisis

y la simplificación de procesos permite alcanzar resultados tangibles en un área concreta y definida, buscando el mínimo de costo en la solución a desarrollar [6]. De aquí que, el enfoque de procesos sea hoy una herramienta tan poderosa por su capacidad de contribuir de forma sostenida a los resultados.

Cualquier actividad, o conjunto de actividades ligadas entre sí, que utiliza recursos y controles para transformar elementos de entrada (especificaciones, recursos, información, servicios,...) en resultados (otras informaciones, servicios,...) puede considerarse como un proceso [7]. Los resultados de un proceso han de tener un valor añadido respecto a las entradas y pueden constituir directamente elementos de entrada del siguiente proceso.

En el sector público y en los gobiernos locales, el número de procesos suele ser muy elevado. Estos procesos, a su vez, deben contemplar un considerable número de subprocesos desde el punto de vista jurídico y administrativo; pudiendo considerarse un sistema complejo que necesita precisamente de una forma de gestión basada en procesos para alcanzar la eficacia, con nuevas posibilidades para el futuro. Esta gestión por procesos permite analizar con detalle las actividades de los gobiernos locales y estar en condiciones de mejorar la calidad de los resultados, la satisfacción de ciudadanos, detectando así oportunidades de mejora.

La manera más representativa de reflejar los procesos identificados y sus interrelaciones es precisamente a través de un mapa de procesos, que viene a ser la representación gráfica de la estructura de procesos que conforman el sistema. Estos diagramas facilitan la interpretación de las actividades en su conjunto, debido a que permite una percepción visual del flujo y la secuencia de las mismas, incluyendo las entradas, salidas necesarias para el proceso y los límites del mismo.

El mapa de procesos es un método efectivo para visualizar los procesos a todos los niveles; ordenados por sus jerarquías y relaciones, lo que proporciona a la dirección sobre todo una visión integrada de las actividades que la organización necesita para cumplir sus obligaciones ante el entorno y una ayuda imprescindible para planificar nuevas estrategias o el despliegue de nuevas políticas.

La desagregación estructural del proceso, descompone del proceso en diferentes niveles, de acuerdo a los intereses del actor involucrado [8], clasificándose los procesos según su naturaleza en claves, de apoyo y estratégicos.

Así mismo el flujograma constituye otra herramienta de la gestión por procesos que representa una fotografía esquemática de los procesos y/o subprocesos donde se establece la secuencia de actividades que lo integran, se definen las entradas de cada actividad y los registros que se generan, vinculándose con el responsable de su ejecución.

En Cuba a partir del VI Congreso del PCC en el año 2011 se manifiesta explícitamente las necesidades de cambios relacionados con el perfeccionamiento de la gestión de los órganos locales del poder popular, aspecto que se ratificó en el VII Congreso del PCC con la inclusión de un eje temático Gobierno eficaz en el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social Cubano hasta el 2030. En este eje se plantea como uno de sus objetivos generales, consolidar el Estado socialista y democrático, fortaleciendo la participación popular en todas las esferas; y entre sus objetivos específicos, consolidar un sistema de administración pública, ágil, eficaz y eficiente, cuyo propósito esencial sea la obtención de resultados en beneficio de la sociedad y del desarrollo nacional y local.

Como una de las provincias más pobladas, Holguín, posee más de un millón de habitantes, esta condición la convierte en una de las más influyentes en el país. Por tanto la participación ciudadana de la provincia no es nada despreciable, por lo que lograr que esta se convierta en un factor preponderante, es de vital importancia para que el gobierno local alcance la satisfacción de las necesidades y expectativas de los ciudadanos en niveles más elevados.

La gestión por proceso en la participación ciudadana, aporta de manera significativa al conocimiento, y generalización de los procesos donde el ciudadano tiene implicación con el órgano de gobierno local. La elaboración del mapa de procesos a través de la identificación de los procesos y su clasificación permite la representación gráfica y la descripción de sus interrelaciones principales para lograr una mayor interpretación de los elementos significativos relacionados con la participación ciudadana.

Reconocer los grupos de actividades repetitivas que conforman la participación como un proceso, no es cuestión de moda, se convierte en un asunto de supervivencia para lograr que los ciudadanos identifiquen sus puntos de contacto con los órganos locales del poder popular e interactúen con ellos de la manera más eficaz posible. Como parte de los beneficios que se reportan es evidente la mejora de la comunicación, identificándose los diferentes sistemas de información para cada uno de los procesos; la mejora de los niveles de calidad y satisfacción de los ciudadanos, reduciendo aquellas actividades que no agregan valor al resultado final, así como en los tiempos del ciclo: planteamiento, tramitación y solución de los problemas que atañen al ciudadano; busca la eficacia global y contribuye a lograr una visión sistémica organizacional, a través del análisis de las interacciones entre los procesos y la sinergia que se genera entre ellos. Así mismo el monitoreo de los indicadores de los procesos permite el control y el uso adecuado de los recursos.

El mapa de procesos del gobierno local cubano [9], declara como unos de sus procesos claves la participación ciudadana y la interacción de este con el resto de los procesos claves, de apoyo y estratégicos. Ahora bien, abundado en este proceso clave, participación ciudadana, se encuentran a su vez los subprocesos por sus distintas clasificaciones en:

- Estratégicos: Gestión de las expectativas y necesidades, políticas públicas, control y evaluación.
- Claves: Rendición de cuenta del delegado a sus electores, elecciones, referendo, atención a la población y grupos comunitarios.
- Apoyo: Capacitación directivos y funcionarios, gestión de la Información y documentos, gestión económica financiera y provisión integral de recursos.

En el figura 1 se muestran los subprocesos claves de participación ciudadana a los cuales va dirigida esta investigación, validados a través de consultas a expertos de los gobiernos locales de la provincia Holguín; se precisa también la interrelación entre ellos y sus principales entradas.

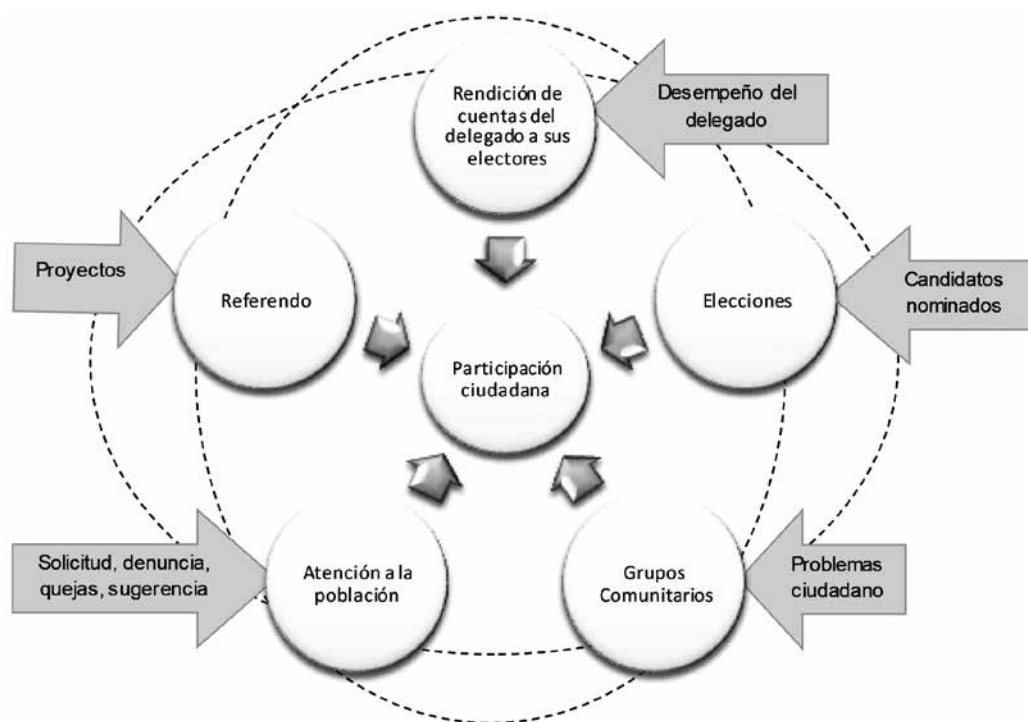


Figura 1. Representación gráfica de los subprocesos claves de participación ciudadana.

Fuente Elaboración Propia

Las transformaciones que tiene lugar en todos los subprocesos se llevan a cabo a través de la propia participación de los ciudadanos y como salidas de cada uno de los subprocesos se declara el resultados: reafirmación de proyectos de leyes; el tratamiento a solicitudes, denuncias, quejas, y sugerencias; la solución de problemas; la elección de delegados por circunscripciones y la exposición de los delegados a los electores de su desempeño en el período, información de interés para los electores y la tramitación de planteamientos. En la tabla 1 se muestra en detalles, las entradas, trasformaciones y salidas que tienen lugar en cada uno de los subprocesos.

Tabla 1: Entradas, transformaciones y salidas de los subprocesos de participación ciudadana.

Subproceso	Entradas	Salidas	Transformaciones
Rendición de cuentas del delegado a sus electores	Desempeño del delegado, evolución de los planteamientos del periodo anterior e información de interés para los electores.	Planteamientos de los electores.	Participación ciudadana
Elecciones	Plantilla de electores	Delegado elegido	
Referendo	Propuestas de cambios y/o ratificaciones	Aprobación o reafirmación de ideas o proyectos	
Grupo Comunitario	Problemas de comunidad	Solución a los problemas de la comunidad.	
Atención a la población.	Solicitud, denuncia, quejas o sugerencias.	Tratamiento, orientación, o solución.	

Fuente: Elaboración propia

En la figura 2 se muestra una representación gráfica más detallada de uno de los subprocesos de participación ciudadana, rendición de cuentas del delegado a sus electores, seleccionado porque constituye un principio esencial de la democracia socialista Cubana y posee una vital importancia para el funcionamiento de la sociedad, en ella se materializa el deber, derecho y posibilidad de los ciudadanos de intervenir en el gobierno del país mediante su participación; además por ser uno de los subprocesos más polémicos, detectado en encuestas y entrevistas a ciudadanos y especialistas de los gobiernos locales de la provincia Holguín.

La rendición de cuenta del delegado a sus electores consiste en una secuencia de actividades, tales como la planificación, organización, desarrollo y evaluación y seguimiento, donde participan delegados de circunscripciones, electores, dirigentes administrativos, organizaciones políticas y de masas y toda la sociedad. Con ella se persiguen los siguientes objetivos:

- Ofrecer información actualizada de real interés para el grupo de electores de que se trate.
- Explicar los resultados de la gestión del delegado y de su labor con un amplio e integral criterio.
- Promover la discusión de los temas que el delegado considera deben ser analizados.
- Propiciar el debate para identificar los problemas, sus causas, así como posibles soluciones, y que se concrete siempre que sea factible las vías de participación de los electores.
- Estimular a los ciudadanos que se destacan por su labor en la comunidad y en la sociedad.

4. CONCLUSIONES

La utilización de la gestión por procesos como herramienta de gestión en el marco de los gobiernos locales ha quedado constatada como una herramienta de suma pertinencia y factibilidad por las facilidades que brinda, más visibilidad y control de los procesos, más orientación de las acciones a la solución de los problemas.

En la participación ciudadana, elemento medular de los gobiernos locales y de especial importancia en la actualizada cubana se aprecia la utilidad del enfoque por proceso, ejemplificada a través la determinación

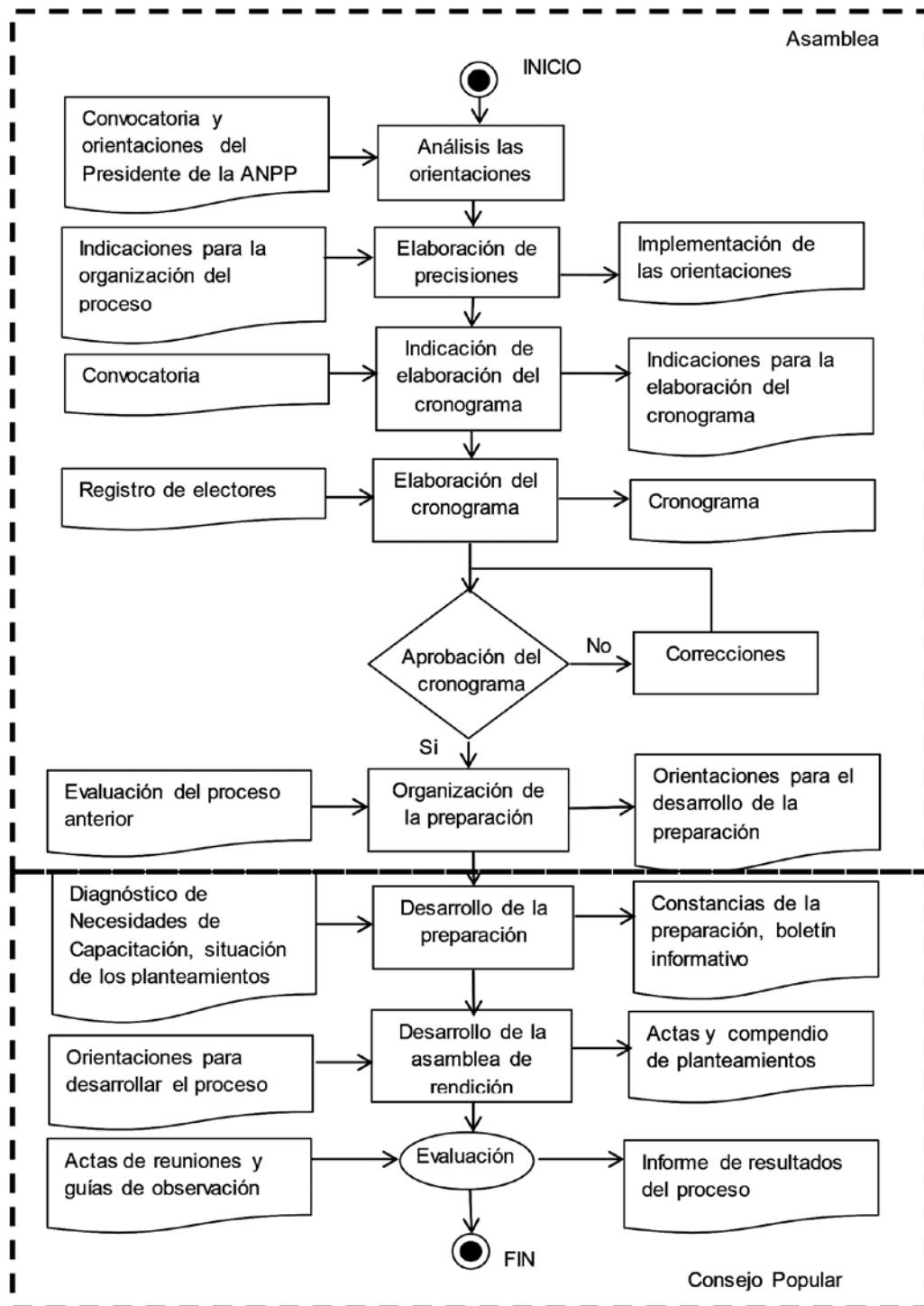


Figura 2: Flujograma del subproceso, rendición de cuenta del delegado a sus electores.

Fuente: Elaboración propia

de los procesos claves, sus entradas, transformaciones y salida; así como en el empleo del flujograma para la representación gráfica de las actividades implícitas en los subprocesos, aportando una mejor comprensión y sistematización de cada una de ellos.

REFERENCIAS

- [1] A. Hernández Nariño, D. Nogueira Rivera y A. Medina León. “La caracterización y clasificación de sistemas, un paso necesario en la gestión y mejora de procesos. Particularidades en organizaciones hospitalarias”. *DYNA*, Vol. 81, nº.184, pp. 191-198, 2014.
- [2] A. Hernández Nariño, A. Medina León, D. Nogueira Rivera y M. Marqués. “Mejora y perfeccionamiento de los procesos hospitalarios. Propuesta de un algoritmo para su aplicación”. *Avanzada Científica*, Vol.12 nº. 1, 2009.
- [3] Gaceta Oficial. “Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social Cubano hasta el 2030”. Presentado en VII Congreso del PCC, La Habana, Cuba, 2016.
- [4] H. Ricardo Cabrera, A. Medina León, D. Nogueira Rivera y Q. Núñez, Chaviano. “Revisión del estado del arte para la gestión y mejora de los procesos empresariales”. *Enfoque UTE*, Vol. 6 nº. 4. pp.1 – 22, 2015.
- [5] CLAD. “Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública”. Presentando en X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. [En línea]. San Salvador, El Salvador, junio, 2008. Disponible en: http://observatorioserviciospublicos.gob.do/baselegal/carta_iberoamericana_de_calidad.pdf.
- [6] J.A. Galiano Ibarra, G. Yáñez Sánchez, E. Fernández Agüero. “Análisis y mejora de procesos en organizaciones públicas”. Colección de documentos de trabajo. Herramientas para la mejora de la gestión pública. Fundación internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas, 2007
- [7] Y. Gil Ojeda y E. Vallejo García. “Guía para la identificación y análisis de los proceso de la universidad de Málaga. Técnicas de Calidad y Planificación Estratégica”. Vicerrectorado de Calidad, Planificación Estratégica y Responsabilidad Social. Secretariado de Calidad y Desarrollo Estratégica. [En línea]. 2008. Disponible en: <http://uma.edu.es.com>
- [8] M. Llanes Font, “Enfoque sistémico de los procesos organizacionales. I Parte”, *Ingeniare*, nº 10, 2011.
- [9] R. Alarcón Barrero, M. Llanes Font y Y. Salvador Hernández. “Identificación y definición de los procesos en la gestión de la administración local”. Presentado en 8va Conferencia Científica Internacional, Holguín, Cuba, abril, 2017.