

1

Cuaderno de Trabajo 1

Manual de Gestión por Procesos para
competencias descentralizadas a Gobiernos
Autónomos Descentralizados Municipales



Implementada por

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



Título: Cuaderno de Trabajo No. 1. Manual de Gestión por Procesos para competencias descentralizadas a Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.

La Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH es una empresa federal que opera en todo el mundo. Asiste al Gobierno de la República Federal de Alemania en su labor para alcanzar sus objetivos en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo sostenible.

Este documento fue elaborado y financiado por la GIZ por encargo del Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) del Gobierno Federal de Alemania.

Domicilios de la Sociedad
Bonn y Eschborn, Alemania
Whymper N28-39 y Orellana
Casilla 17-07-8721
Quito, Ecuador
E giz-ecuador@giz.de
I www.giz.de

Barbara Hess- Directora Residente- GIZ

Dorothea Kallenberger, Responsable del Programa "Fortalecimiento del Buen Gobierno", GIZ Ecuador.

Responsables:

Coordinación

Paola Betancourt, Consultora GFA Consulting Group.

Contenidos

Eduardo Zalamea, Consultor.

Acompañamiento Técnico:

Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME)

Edición, Impresión y Diseño

FORUMCONSULTOR

Av. Diego de Almagro N29-54 y La Pradera.

T + 593 2 2233330

E-Mail: dmartinez@forumconsultor.com

La GIZ no se responsabiliza del contenido de la presente publicación.

Quito, 2017

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de la GIZ GmbH. Sin embargo, su utilización en nuestra lengua plantea soluciones muy distintas, sobre las que los lingüistas aún no han conseguido un acuerdo. En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a – os/as para marcar la existencia de ambos géneros, se ha optado por utilizar el clásico masculino genérico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres, y abarcan claramente ambos géneros.

SIGLAS

AME	Asociación de Municipalidades Ecuatorianas
BdE	Banco de Desarrollo de Ecuador
BMZ	Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo
CNC	Consejo Nacional de Competencias
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
COPFP	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
GADM	Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
INPC	Instituto Nacional de Patrimonio Cultural
LUAF	Licencia Única Anual de Funcionamiento
PEDTS	Plan Estratégico de Desarrollo Turístico Sostenible
SENPLADES	Secretaría de Planificación y Desarrollo
TICs	Tecnologías de la Información y la Comunicación

Índice

PRESENTACIÓN	4
CAPÍTULO 1: GENERALIDADES	5
1. INTRODUCCIÓN	5
1.1. MARCO LEGAL	6
1.2. LA GESTIÓN POR PROCESOS Y LOS MODELOS DE GESTIÓN OPERATIVA: UNA NECESIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LOCAL	7
1.3. OBJETIVOS	8
1.4. ALCANCE	8
CAPÍTULO 2: MARCO CONCEPTUAL GENERAL	9
2.1. DESCENTRALIZACIÓN Y SISTEMA NACIONAL DE COMPETENCIAS	9
2.2. COMPETENCIAS, FACULTADES, GESTIÓN POR PROCESOS	9
2.3. LA GESTIÓN POR PROCESOS Y SU VINCULACIÓN A LA ADMINISTRACIÓN LOCAL	
2.4. MODELOS DE GESTIÓN OPERATIVA DE COMPETENCIAS	11
CAPÍTULO 3: PROPUESTA METODOLÓGICA	12
SECCIÓN 1	
BASES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN MANUAL DE GESTIÓN POR PROCESOS	
3.1. INTRODUCCIÓN	13
¿Qué es un Manual de Gestión por Procesos?	
¿Por qué organizar las competencias descentralizadas mediante la gestión por procesos?	
3.2. CONCEPTOS	14
SECCIÓN 2	
CAPÍTULO 4: AUTOLEVANTAMIENTO DE PROCESOS Y CONSTRUCCIÓN DEL MANUAL DE GESTIÓN POR PROCESOS	18
4.1. AUTOLEVANTAMIENTO DE PROCESOS Y CONSTRUCCIÓN DEL MANUAL DE GESTIÓN POR PROCESOS	19
4.2. PASOS METODOLÓGICOS	19
Paso 1: Consideraciones, organización y conformación del equipo de trabajo	19
Paso 2: Alineación e identificación de procesos	21
Paso 3: Catálogo de procesos	23
Paso 4: Descripción del proceso	25
Paso 5: Preparación de la Ficha de Caracterización del Proceso	27
Paso 6: Definición de los insumos, productos, proveedores y clientes	29
Paso 7: Diagrama de Flujo de Proceso	30
Paso 8: Normativa	36

Paso 9: Indicadores de Gestión	36
Paso 10: Versionamiento	37
Paso 11: Revisión metodológica final y aprobación de los procesos	38
Paso 12: Socialización del Manual de Gestión de Procesos	39
Lecturas complementarias	39
Anexos	40
Anexo 1: Formatos para el diseño del Manual de Gestión por Procesos	40
Referencias	44

Listado de Ilustraciones

Ilustración 1: Elementos de un Proceso. Gestión por Procesos.	15
Ilustración 2: Ejemplo de Alineación e Identificación de procesos.	22
Ilustración 3: Diagrama de Flujo del Proceso 'Otorgamiento de la LUAF'	33

Listado de Tablas

Tabla 1: Ejemplo de Catálogo de Procesos para la función 'Desarrollo de Actividades Turísticas'	24
Tabla 2: Ejemplo de la Descripción del subproceso 'Otorgamiento de la LUAF'	25
Tabla 3: Ejemplo de la Ficha del Proceso 'Otorgamiento de la LUAF'.	28
Tabla 4: Ejemplo de los 'Insumos y Proveedores' para el Proceso 'Otorgamiento de la LUAF'	29
Tabla 5: Ejemplo de los 'Productos y Clientes' para el Proceso 'Otorgamiento de la LUAF'	30
Tabla 6: Ejemplo de los símbolos más utilizados para diagramar procesos en la herramienta Bizagi.	31
Tabla 7: Ejemplo de 'Formato de Procedimiento' para el Proceso 'Otorgamiento de la LUAF'	35
Tabla 8: Ejemplo de los 'Normativa' para el Proceso 'Otorgamiento de la LUAF'	36
Tabla 9: Ejemplo de los 'Indicadores de Gestión' para el proceso 'Otorgamiento de la LUAF'	37
Tabla 10: Ejemplo de los 'Historial de Versiones: Control de Cambios' para el proceso 'Otorgamiento de la LUAF'	38

PRESENTACIÓN

La Constitución del Ecuador promulgada en el 2008 establece la transferencia de competencias exclusivas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales (GADM).

La implementación de las nuevas competencias supone retos para los GADM, no sólo en el ejercicio de las facultades de rectoría, planificación, regulación, gestión y control definidas en la normativa, sino en el diseño de la arquitectura institucional y el mejoramiento de las capacidades de las municipalidades y de los servidores públicos para operar con eficacia, eficiencia y calidad los servicios y productos inherentes a las competencias descentralizadas; y, a la gestión institucional, para responder a las necesidades de la población en los territorios.

En este contexto y con el propósito de aportar a la orientación y fortalecimiento de las capacidades de los GAD

Municipales para la ejecución de las acciones, programas y proyectos vinculados a las competencias y a la gestión institucional, el Programa Fortalecimiento del Buen Gobierno de la GIZ en conjunto con la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, han diseñado este cuaderno de trabajo que propone un 'Manual de Gestión por Procesos para competencias descentralizadas a los Gobiernos Autónomos Municipales'. Este documento constituye una propuesta marco de orientación conceptual y metodológica, que proporciona instrumentos y herramientas para que los GAD Municipales puedan generar condiciones para la organización e implementación efectiva de las competencias, orientada a la satisfacción de los usuarios internos y externos mediante la mejora, optimización y sistematización de procesos y la implantación de modelos de gestión.

Capítulo 1: GENERALIDADES

1.

INTRODUCCIÓN

El Ecuador históricamente ha presentado una serie de desafíos relacionados con el cierre de brechas respecto a la dotación de servicios básicos en los territorios, asociados con la gestión municipal. Estos desafíos para la administración pública local, se han profundizado en la última década a partir de los procesos de reforma, la Constitución del 2008 y la descentralización de competencias a los GAD Municipales.

La gestión por procesos es considerada como la base operativa para la administración pública a nivel central y local que orientan la gestión hacia la calidad de los servicios públicos.

La realidad de las administraciones locales en el país presenta todavía una visión funcional y orgánica tradicional, lo que conduce a efectos e impactos limitados en términos del cambio social y el cierre de brechas de desarrollo. De cara a esta situación, la administración pública local debe adoptar una visión por procesos orientados a la prestación de servicios públicos con calidad, eficacia y eficiencia.

Por lo expuesto, es necesario aportar al fortalecimiento de las capacidades de los GADM a través de herramientas e instrumentos que contribuyan a potenciar la gestión por procesos y la implementación de modelos de gestión, que faciliten la ejecución de las competencias de nivel local y el accionar de la gestión municipal en su conjunto, con la finalidad de responder a las necesidades de la población y los territorios.

El presente cuaderno de trabajo está constituido por dos capítulos, el primero es una introducción a la parte normativa y contextual de la descentralización y el segundo, contiene la propuesta para el diseño de procesos y el desarrollo de manuales de gestión por procesos de competencias descentralizadas con su respectiva metodología y formatos adaptados de manera sencilla y práctica para su aplicación.

1.1. MARCO LEGAL

Existe una serie de instrumentos normativos que orientan la descentralización y regulan la asignación y gestión de competencias de los GAD, y otros documentos técnicos que brindan pautas de referencia para la incorporación del enfoque por procesos y la gestión a través de modelos operativos; algunos de los cuales se presentan a continuación.

La Constitución de la República del Ecuador en su artículo 227 determina que: ‘la Administración Pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.’

El marco legal complementario para la buena marcha de la gestión y administración municipal está estipulado en el Código de Planificación y Finanzas Públicas; el Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD), la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, la Ley Orgánica del Servicio Público y el Código del Trabajo.

De manera general, la “organización por procesos”, pretende del modo más objetivo posible, alinear las demandas de los ciudadanos y los usuarios de cara a los servicios públicos, haciendo el énfasis en el grado de satisfacción que estos esperan, a través de la formación de equipos interdisciplinarios de trabajo, que busquen la eficiencia y eficacia a través del trabajo participativo para el logro de los productos y con el uso del tiempo y de los recursos disponibles. Así el artículo 60, literal h) del COOTAD establece que los GAD deben: “Decidir el modelo de gestión administrativa mediante el cual deben ejecutarse el plan cantonal de desarrollo y el de ordenamiento territorial, los planes de urbanismo y las correspondientes obras públicas.”

A nivel internacional, la Carta Iberoamericana de Calidad en la Administración Pública, define a la ‘Administración por Procesos como uno de los ejes u orientaciones estratégicas para lograr una Administración Pública de calidad centrada en el ciudadano.’

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) que es el marco legal bajo el cual deben actuar los GAD, define respecto a competencias en su Art. 128 que ‘todas las competencias se gestionarán como un sistema integral

que articula los distintos niveles de gobierno y por lo tanto serán responsabilidad del Estado en su conjunto. El ejercicio de las competencias observará una gestión solidaria y subsidiaria entre los diferentes niveles de gobierno, con participación ciudadana y una adecuada coordinación interinstitucional.

Los modelos de gestión de los diferentes sectores se organizarán, funcionarán y someterán a los principios y normas definidos en el Sistema Nacional de Competencias.

Los modelos de gestión que se desarrollen en los regímenes especiales observarán necesariamente la distribución de competencias y facultades, criterios y normas, contenidas en este Código para los distintos niveles de gobierno.'

A partir de esta revisión normativa, se busca que esta herramienta permita optimizar los productos y servicios que se brindan a la población los GADM en su circunscripción territorial; estas intervenciones merecerán una administración continua y ajustes periódicos a efectos de que se pueda entregar a la comunidad resultados exitosos, involucrando a todos los niveles de la institución para que puedan aportar en el desempeño y desarrollo de la misma, y se logre la articulación permanente con los diferentes niveles de gobierno, a fin de responder a los desafíos de la descentralización.

1.2. LA GESTIÓN POR PROCESOS Y LOS MODELOS DE GESTIÓN OPERATIVA: UNA NECESIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LOCAL

La incorporación del enfoque por procesos orientado a resultados, constituye la base fundamental de un sistema de gestión moderno, creando o agregando valor para los ciudadanos, personas, grupos, entidades, empresas o destinatarios de los servicios y productos, y contribuyendo a alcanzar los resultados esperados de una entidad.

En respuesta a las necesidades de los múltiples actores y a los desafíos de la gestión pública local, los GAD, se ven llamados a incorporar elementos que apunten a la modernización de la gestión, entre ellos: i) la orientación del servicio público a resultados, ii) hacer énfasis en las interacción con la población, iii) adaptar las formas de trabajo a las realidades del territorio, iv) incorporar la participación de la ciudadanía en la planificación y gestión de la política pública y los servicios, v) trabajar articuladamente con entidades y organizaciones a distinto nivel, vi) incorporar la innovación y la gestión del conocimiento en la gestión de sus procesos; entre otros. [1]

Lo mencionado requiere de un cambio de visión sobre la cultura de organización pública en el territorio, ya no vista desde un enfoque tradicional funcional y orgánico; sino desde una visión por procesos orientada a la prestación de servicios públicos de calidad.

Asumiendo este cambio de visión, la administración local debe gestionar sus actividades en el marco de la planificación del desarrollo y ordenamiento territorial, sobre la base de procesos para la prestación de servicios a los ciudadanos.

1.3. OBJETIVOS

- Aportar con herramientas e instrumentos para el diseño de manuales de gestión por procesos, y principalmente apoyar a su implementación.
- Contribuir a la generación de modelos de gestión operativa para el ejercicio de las competencias municipales.

1.4. ALCANCE

El presente cuaderno de trabajo detalla el paso a paso metodológico básico para auto levantar procesos y diseñar el manual por procesos que los GADM deben disponer para todas las competencias, bajo su responsabilidad; así como, el levantamiento de las bases para la definición de modelos de gestión operativa y en general a la gestión institucional en su conjunto.

CAPÍTULO 2: MARCO CONCEPTUAL GENERAL

2.

MARCO CONCEPTUAL GENERAL

2.1. DESCENTRALIZACIÓN Y SISTEMA NACIONAL DE COMPETENCIAS

La descentralización de la gestión del Estado, está definido en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) en su artículo 105, como “la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados.” [2]

El Sistema Nacional de Competencias está contemplado en el COOTAD como el conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionadas con el ejercicio de las competencias que correspondan a cada nivel de gobierno. Su organismo técnico es el Consejo Nacional de Competencias (CNC), el cual está conformado por un representante de cada nivel de gobierno y un delegado permanente del Presidente de la República. ¹

2.2. COMPETENCIAS, FACULTADES, GESTIÓN POR PROCESOS

Las competencias están determinadas en el COOTAD como las “capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector. Se ejercen a través de facultades. Las competencias son establecidas en la Constitución, la ley y las asignadas por el Consejo Nacional de Competencias.” ² Estas competencias pueden ser exclusivas, cuando la titularidad corresponde a un sólo nivel de gobierno, o concurrentes, cuando la titularidad es inherente a varios niveles de gobierno.

Las facultades son las atribuciones para ejercer las competencias; estas pueden ser de rectoría, planificación, regulación control y gestión.³ Las facultades a nivel del Gobierno Central y que se ejercen a nivel nacional son de rectoría, planificación, regulación, control y gestión. Los GAD deben ejercer las facultades mencionadas dentro de su circunscripción territorial y de acuerdo al ámbito de la competencia.

La gestión por procesos o administración por procesos es el conjunto de actividades sistemáticas y definiciones que permiten a una entidad articular sus procesos a una estrategia institucional y modelo de gestión para mejorar continuamente su gestión orientada a la entrega de servicios y productos que respondan a las necesidades de la ciudadanía. [3] [4] [5]

2.3. LA GESTIÓN POR PROCESOS Y SU VINCULACIÓN A LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

La gestión pública a nivel local, enfrenta grandes desafíos en torno a los procesos de globalización y modernización. Paralelamente, cada vez la ciudadanía requiere de administraciones locales más eficientes, innovadoras y que puedan adaptarse para proveer de servicios y productos que respondan a los retos que supone el superar las brechas de desigualdad territorial y de desarrollo. [1]

Lo mencionado requiere de una mirada crítica sobre como está organizada la administración local y cuales son los cambios que requiere la institucionalidad, para la prestación de servicios a la ciudadanía. Esto permitiría a los GAD la implementación de las actividades orientadas al desarrollo de procesos definidos que respondan a los objetivos y metas trazadas por la entidad.

Algunas de las razones para comprender la relevancia de la aplicación de gestión por procesos en el nivel de gobierno local, se resumen a continuación:

- Contribuye a orientar los procesos de la entidad a la satisfacción de las necesidades y expectativas de los usuarios externos e internos, propendiendo a la articulación de los mismos con la política y estrategia institucional, es decir supone un enfoque de trabajo centrado en el ciudadano.
- Permite el control, monitoreo y la mejora continua de los procesos.
- Contribuye a la adaptabilidad y flexibilidad al cambio de la organización.
- Conlleva la racionalización de las estructuras organizativas, optimizando recursos disponibles y contribuyendo a la mejora de la competitividad institucional.
- Permite la organización de las actividades y tareas, así como el apoyo en el desempeño de las funciones de cada área de la entidad.

³ COOTAD, Art. 131, 136

2.4.

MODELOS DE GESTIÓN OPERATIVA DE COMPETENCIAS

Los servicios públicos son ampliamente reconocidos como los productos de prestación que atañen a las administraciones públicas, que basadas en leyes y normativas, aseguran que la implementación regular, continua y de calidad (sea de forma directa o a través de delegación) de un servicio o producto técnico vinculado a la atención de las necesidades de la población. [6]

En las últimas décadas el énfasis en la administración pública a nivel internacional, se ha orientado a la modernización de los servicios públicos, y a la creciente necesidad de monitorear los logros y la calidad de en la gestión de las entidades para la entrega de los mismos.

En este sentido, siguiendo a Albi et al. (2000) de manera general las características idóneas de las entidades para la consecución de logros en la gestión de los servicios, son las encaminan dicha gestión a la consecución de resultados. Estas condiciones se refieren a: i) el tipo de base jurídica de la gestión operativa, ii) el tipo de financiación (público, fijación de tarifas, entre otros), iii) las características de los créditos para operar los servicios, iv) la forma de ordenamiento de pagos, v) la forma de contratación, vi) los instrumentos de monitoreo y evaluación, vii)

la forma de contratación del personal o funcionarios. [7]

Considerando estas características mencionadas, en el país los resultados de la gestión de los GADM tendrán efectos e impactos de diferente magnitud. En este sentido, la introducción de variaciones en las características mencionadas, conduce a contar con distintas modalidades para gestionar las competencias y servicios. Lo anterior, permite comprender que no hay recetas ni fórmulas de organización fija, sino la necesidad de evaluar la naturaleza de la competencia y servicio y en función del territorio para definir el modelo de gestión más adecuado.

Para el caso de GADM en el Ecuador, las diferencias existentes entre los territorios en cuanto a dimensiones, demografía, situación socio económica, mercado laboral, vocación productiva del territorio, entre otros; hacen necesario el diseño de modelos de gestión diferenciados. En función de lo cual, este documento plantea una metodología para identificar el contexto para el diseño del modelo de gestión por procesos que servirá de base para la toma de decisiones sobre las modalidades a asumir para el ejercicio de las competencias.

CAPÍTULO 3: PROPUESTA METODOLÓGICA

La presente propuesta metodológica, está diseñada para los GADM, para las mancomunidades y empresas públicas mancomunadas, que realizan la gestión de servicios públicos dirigidos la ciudadanía.

Esta propuesta ha sido elaborada sobre la base de los principales referentes internacionales de la gestión por procesos (ISO 9000, Modelo de Excelencia en la Gestión y Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública) y tomando de referencia la Norma Técnica de Administración por Procesos y Prestación de Servicios (Registro Oficial No. 739 del 22 de abril de 2016), que plantea la implantación de los principios de la prestación de servicios y la gestión por procesos en la administración pública.

La metodología desarrollada que se presenta a continuación comprende dos secciones, la primera (Sección 1), orientada a la revisión de los conceptos básicos de la gestión por procesos, y la segunda contiene los pasos metodológicos para el auto levantamiento de procesos y las orientaciones para la construcción de un Manual de Gestión por Procesos para las competencias descentralizadas.

3.

SECCIÓN 1

Las nuevas competencias han sido transferidas a los GAD, pero no estamos seguros de cómo iniciar y estructurar el trabajo para asegurar la ejecución de las funciones y atribuciones que implica cada competencia. En este contexto surgen algunas preguntas: ¿Por qué organizar la gestión de competencias por procesos? ¿Cómo se diferencia una actividad de un proceso o una tarea? ¿Cómo se puede monitorear los resultados de la gestión de una competencia?

1. OBJETIVOS DE ESTA SECCIÓN

- Fortalecer los conocimientos en la identificación y diseño de procesos a partir de las competencias transferidas a los Municipios, para la construcción de Manuales de Gestión de Procesos en cada competencia.

- Aportar a la comprensión de las responsabilidades y funciones que implica el ejercicio de las nuevas competencias descentralizadas.

2. GRUPO META

- Autoridades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales (GADM).
- Técnicos y Directores de los GADM, socios de mancomunidades y empresas de servicios públicos.
- Servidores públicos en el ámbito técnico, de coordinación y de gerencia de los GADM.
- Personas interesadas en metodologías para la implementación de la gestión por procesos en el sector público y privado en el nivel subnacional.

3.1. INTRODUCCIÓN

¿Qué es un Manual de Gestión por Procesos?

El Manual de Gestión por Procesos, de manera general es un documento que presenta el conjunto de procesos de un área, entidad o la gestión de una competencia específica; y recoge la forma en que se opera a través de los diferentes procesos y las bases del sistema de gestión de éstos.

¿Por qué organizar las competencias descentralizadas mediante la gestión por procesos?

La administración o gestión por procesos es fundamental para la mejora continua de los GAD y permite obtener los siguientes beneficios:

- Permite identificar, organizar y estructurar la distribución de servicios, productos, actividades y tareas, para el alcance de los resultados y objetivos propuestos; identificando cuellos de botella para optimizar los recursos y el tiempo.
- Permite evidenciar el cumplimiento de los resultados en base a indicadores de eficiencia y eficacia.
- Aporta a la mejora de la relación con los clientes internos y externos del área o entidad.
- Contribuye a la construcción de la cultura organizacional orientada hacia la calidad y la mejora continua.

3.2. CONCEPTOS ⁴

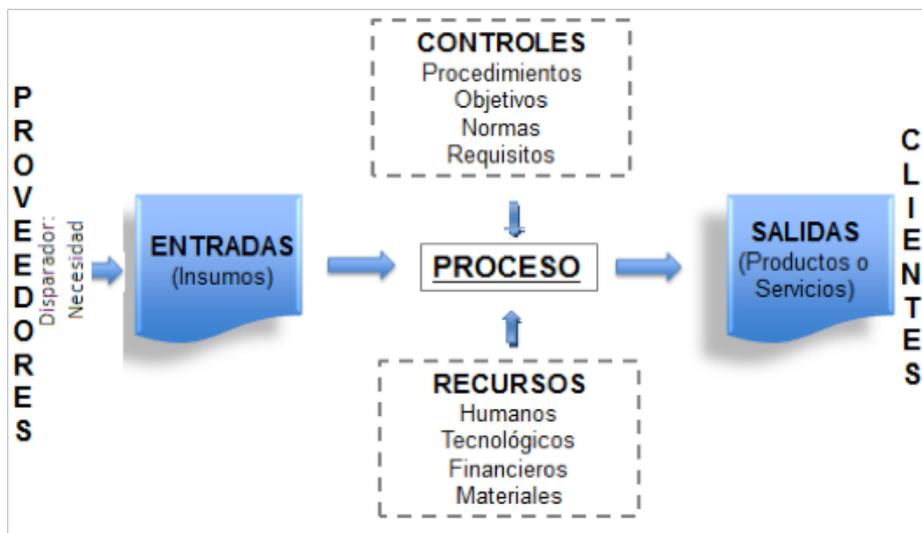
Un Proceso se puede definir como una actividad o grupo de actividades delimitadas, repetibles y medibles que emplean un insumo organizacional (entrada), le agregan valor a éste (generan una transformación) y suministran un producto o servicio (resultado final) para un cliente externo o interno.

Los Elementos de un proceso son los componentes o partes que constituyen el mismo, estos son:

- a) el Disparador, que es el evento o situación que da inicio o activa el proceso.
- b) las Entradas, que son los insumos o recursos que ingresan al proceso para ser transformados y producir servicios y/o productos a través de actividades que le agregan valor.
- c) las Salidas, constituidos por los productos o servicios intermedios o finales que han sido transformados por el proceso agregando valor en un área o áreas de la entidad.
- d) los Controles, comprenden todos los elementos legales que permiten al área responsable del proceso ejecutarlo. (leyes, códigos, resoluciones, acuerdos, procedimientos, normas, entre otros)
- e) los Recursos, son los elementos necesarios para dar cumplimiento a la agregación de valor de un proceso. Estos pueden ser humanos, tecnológicos, financieros, materiales.
- f) el Proveedor del proceso, es la persona (natural o jurídica), área responsable o entidad que proporciona una entrada (insumo) al proceso.
- g) el Cliente o Usuario del proceso, depende de sus características este puede ser interno o externo:
 - Cliente/Usuario Interno: Es el receptor del producto o servicio generado en el proceso, el cual puede ser una persona o área de una institución.
 - Cliente/Usuario Externo.- Es el receptor del producto o servicio producido en el proceso que no pertenece a la entidad, el cual puede ser un ciudadano, empresa, organización u otro nivel de gobierno.

⁴Norma Técnica Gestión de Procesos, Acuerdo Ministerial 1580, Registro Oficial 895 del 20 de Febrero del 2013.

Ilustración 1: Elementos de un Proceso. Gestión por Procesos.



Fuente: Norma Técnica de Gestión por Procesos. SNAP.⁵

Los Macroprocesos, consiste en un grupos de procesos que se encuentran interrelacionados y son agrupados en etapas definidas para agregar valor y lograr un producto o servicio intermedio o final, acorde a los requerimientos o necesidades del cliente o usuario.

Los Subprocesos, están definidos como el conjunto de actividades que tienen una secuencia lógica y que producen productos intermedios que sirven como insumo para la ejecución del proceso.

El Catálogo de procesos, es una estructura organizada y lógica en la que se describen los macroprocesos, procesos y subprocesos. El catálogo, debe ser administrado por un área específica de la entidad y socializado a las unidades y áreas que lo conforman.

Los Tipos de Procesos, son las categorías en las que se organizan los procesos dentro de una entidad de acuerdo a las funciones que desempeñan:

- a) Procesos Gobernantes, proporcionan directrices, políticas, planes estratégicos para la dirección y control de la institución.
- b) Procesos Operativos, Sustantivos o Agregadores de Valor, referentes a las actividades esenciales que se ejecutan para proveer los servicios y los productos que ofrece a sus clientes una institución.

⁵Norma Técnica Gestión de Procesos, Acuerdo Ministerial 1580, Registro Oficial 895 del 20 de Febrero del 2013.

Los procesos sustantivos se enfocan a cumplir la misión de la entidad. Es en este tipo de procesos en los que se ubican los procesos relacionados con las competencias descentralizadas y en los que se enfoca principalmente la metodología propuesta en este documento de trabajo.

c) Procesos Adjetivos de Asesoría y de Apoyo, son aquellos que proporcionan productos o servicios a los procesos gobernantes y sustantivos, para contribuir al funcionamiento de la entidad y del sistema.

El Dueño del proceso, es la persona o área encargada de asegurar la adecuada ejecución del proceso y agregación de valor. Las responsabilidades que competen al dueño del proceso son:

- Definir los controles, lineamientos, políticas y procedimientos del proceso.
- Mantener actualizada y organizada la información y documentación inherente al proceso.
- Monitorear el buen desempeño del proceso y sus resultados.
- Evaluar la eficacia, eficiencia y calidad del proceso.
- Identificar e implementar aspectos de mejora, acciones correctivas y preventivas para el proceso.

El Indicador o Indicadores de un proceso, consiste/n en un dato o un conjunto de datos que permiten valorar objetivamente la evolución de un sistema de gestión, de esta manera, los indicadores se convierten en medios o mecanismos para evaluar en qué medida la entidad u organismo está alcanzando las metas, los objetivos estratégicos y resultados trazados; así como coadyuvan a detectar y prevenir desvíos en el logro de los objetivos.

Las características que debe tener un indicador son: específico, medible, alcanzable, real y contar con un tiempo definido para su cumplimiento.

En el marco de la orientación hacia los procesos, los indicadores principalmente se relacionan a las tipologías descritas a continuación [8]:

- i) De cumplimiento, miden la realización de las actividades y tareas propuestas. Ej.: Número de solicitudes procesadas.
- ii) De resultado, buscan obtener información sobre las salidas del proceso. Ej.: Número de licencias emitidas.
- iii) De eficacia, se relacionan la realización de las actividades para alcanzar objetivo específicos. Ej.: Porcentaje de licencias emitidas (en relación a las solicitudes).
- iv) De eficiencia, tiene que ver con la valoración de datos sobre la realización de una tarea o actividad con el mínimo de recursos. Ej.: Tiempo de emisión de licencias.

La Actividad o actividades dentro de un proceso, corresponden a las tareas que son realizadas por el dueño o responsable del proceso, para obtener el producto o servicio intermedio o final requerido por el cliente o usuario.

Las Tareas, constituyen las acciones que son parte de una actividad definida y que permiten completar la misma. Son acciones que requieren menor tiempo que una actividad pero que realizadas en conjunto conducen a completar la actividad planificada.

El Procedimiento de un proceso, es una descripción organizada y en detalle de la forma cómo se ejecutan las actividades de un proceso. Este detalle corresponde al diagrama de flujo (uno de los pasos metodológicos del Manual de Procesos 'Paso 7'), el cual es un instrumento para representar gráficamente la aplicación y ejecución del proceso, para hacerlo comprensible al dueño del proceso y a los usuarios internos.

CAPÍTULO 4: AUTOLEVANTAMIENTO DE PROCESOS Y CONSTRUCCIÓN DEL MANUAL DE GESTIÓN POR PROCESOS

Preguntas Guía

Para el cumplimiento de las competencias que han sido transferidas a los GAD, y en base a las funciones y atribuciones que permite operar dicha competencia de manera articulada con los diferentes actores públicos, privados y la sociedad civil, surgen algunas preguntas: ¿Cómo operar la competencia?, ¿A qué instancia compete qué función y responsabilidad? ¿Cómo organizamos el trabajo al interior de la municipalidad? ¿Con qué actores articular la gestión de la competencia?

1. OBJETIVOS DE ESTA SECCIÓN

- Identificar y levantar procesos a partir de las atribuciones de los GADM frente a las competencias transferidas Generar modelos de gestión institucional para la implementación de las competencias transferidas.
- Establecer responsabilidades y funciones que implica el ejercicio de las competencias descentralizadas.

2. GRUPO META

- Autoridades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales (GADM).
- Técnicos y Directores de los GADM, socios de mancomunidades y empresas de servicios públicos.
- Servidores públicos en el ámbito técnico, de coordinación y de gerencia de los GADM.
- Personas interesadas en metodologías para la implementación de la gestión por procesos en el sector público y privado en el nivel subnacional.

4.1. AUTOLEVANTAMIENTO DE PROCESOS Y CONSTRUCCIÓN DEL MANUAL DE GESTIÓN POR PROCESOS

Un manual de gestión por procesos, requiere en primer lugar el levantamiento de dichos procesos, su organización, catalogación y estructuración de cada proceso o grupos de procesos. Para lo cual se proponen los siguientes pasos metodológicos.

4.2. PASOS METODOLÓGICOS

Paso 1: Consideraciones, organización y conformación del equipo de trabajo

Consideraciones previas

El GADM o entidad pública, antes de iniciar la identificación e implementación de la gestión por procesos, debe considerar cuatro elementos básicos para avanzar efectivamente:

a. Asegurar el apoyo y compromiso de las autoridades del GADM

Implementar la gestión por procesos para una competencia o de manera general para toda la institución, requiere del apoyo y compromiso del Alcalde o Alcaldesa, así como de los directores y responsables de las áreas del Municipio; lo cual, involucra la comprensión de la importancia de adoptar la gestión por procesos como una estrategia para lograr mejores resultados y brindar un servicio de calidad a los ciudadanos.

b. Contar con objetivos estratégicos establecidos claramente

Es de vital importancia lograr que los procesos identificados se vinculen directamente a los objetivos estratégicos y metas planificadas por el GADM, para evitar el riesgo que supone identificar procesos sin tener claramente establecidos los resultados esperados.

c. Asegurar los recursos técnicos y económicos del proceso: Con la finalidad de asegurar que se implemente exitosamente la gestión por procesos, la máxima autoridad del GAD y los Directores del área o responsables, deben brindar oportunamente los recursos necesarios tanto humanos como financieros y la disponibilidad de los técnicos para las actividades programadas.

d. Organización y Conformación del Equipo de Trabajo:

i) Elaboración de un plan de trabajo: Este plan debe contener como mínimo, los siguientes aspectos:

- Identificación de la situación inicial, es decir identificación del nivel en el que se encuentra el GAD o área, en relación al grado de avance en la implementación de la competencia en el marco de la gestión por procesos.
- Definición de la estrategia y las actividades a desarrollar.
- Requerimiento y disposición de recursos necesarios: ambientes de trabajo, equipos, servidores especializados, disponibilidad de tiempo y apoyo externo cuando se requiera.
- Se debe considerar la inversión en capacitación, especialmente las que se requieran para subsanar brechas de capacidades para el levantamiento de procesos y elaboración del manual.
- Acciones de sensibilización y comunicación, que debe mantenerse durante toda la ejecución del plan.
- Definición de los mecanismos y metodología de trabajo: participantes, reuniones y cronograma con tiempos estimados.

ii) Definición del Equipo de trabajo: Se debe definir un equipo de trabajo con técnicos y/o responsables de la competencia o área encargada de la gestión de la competencia.

Este equipo es el encargado de identificar y documentar los procesos inherentes a la competencia descentralizada a partir de la metodología propuesta en este documento de trabajo y consolidarlas en el manual de gestión por procesos.

iii) Capacitar a los encargados de levantar e identificar los procesos: Las actividades de capacitación deben orientarse a fortalecer las capacidades de los servidores públicos en función a los requerimientos del plan de trabajo institucional para el levantamiento de procesos.

iv) Sensibilizar al GADM o entidad: La activa participación de los servidores públicos o de los técnicos de empresas que gestionan servicios públicos, es de particular importancia para lograr que la entidad adopte la gestión por procesos.

Paso 2: Alineación e identificación de procesos

Las personas designadas para la elaboración del manual de procesos, en paso realizan la revisión de las leyes orgánicas, normas y reglamentos vigentes que especifican las funciones y responsabilidades en las competencias descentralizadas; así como, la analizan su relación con las funciones y actividades que actualmente desarrolla el GAD y que están relacionadas o pueden estar relacionadas a la ejecución de la competencia.

Los pasos que guían una alineación adecuada de la nueva competencia, pueden comprender:

- 1) Revisión del Estatuto del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, así como otros documentos que recojan información similar. (En el caso de que el GADM lo tenga).
- 2) Revisión de la/s resolución/es del Consejo Nacional de Competencias (CNC) que transfiere/n la competencia a los GADM, en donde se definen las funciones y atribuciones de las cinco facultades (rectoría, planificación, regulación, control, gestión) y sus correspondientes Matrices de Competencias u Ordenadores gráficos de las Competencias desarrollados por el CNC.
- 3) Análisis de las leyes de principales y secundarias relacionadas con la asignación de la competencia.
- 4) Estas leyes, normativas y procedimientos deben ser analizados por su jerarquía, de acuerdo a la Pirámide de Kelsen⁶, en donde la Constitución de la República tiene el primer orden de jerarquía como norma superior sobre otros instrumentos normativos, luego predominan los tratados internacionales, y a continuación las leyes orgánicas, leyes ordinarias, decretos ejecutivos, acuerdos ministeriales, resoluciones, ordenanzas. [9]

En base a la revisión de las leyes y normativas vigentes, así como documentos conexos se identifican las funciones, atribuciones y responsabilidades de la competencia analizada, así como los productos o servicios que son resultado de los procesos definidos; que se documentan en una tabla o representación gráfica. (Ver Ilustración No. 2)

Para la definición de los productos o servicios que brinda una entidad en una competencia específica, se pueden considerar las siguientes orientaciones:

- Delimitar el objetivo el producto o servicio, para ello es necesario preguntarse por ejemplo ¿por qué hacemos lo que hacemos? y ¿cuál debe ser el resultado esperado en función de los fines del GAD en relación a la competencia?

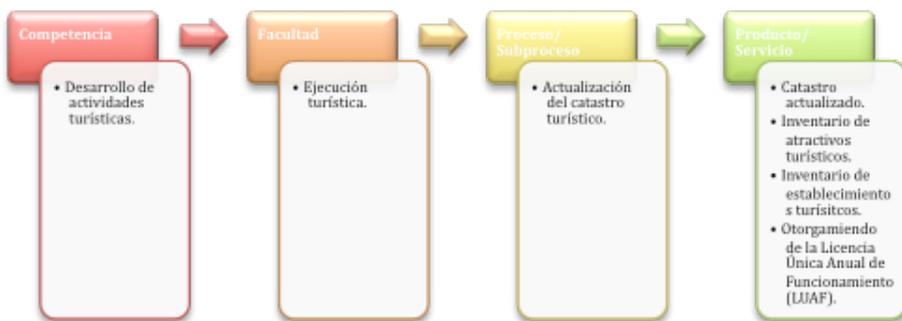
⁶ Teoría de la Pirámide de Kelsen, representación escalonada de un sistema de jerarquía de las normas que fundamenta la doctrina positivista, mediante la cual a toda norma se le atribuye su valor a partir de una normativa superior. [9]

- Identificar las características, necesidades y expectativas de los ciudadanos o destinatarios de los bienes y servicios de la competencia.
- Identificar la relación de los productos y servicios con los ciudadanos o destinatarios de los mismos.
- Cuando el GADM tenga una gama amplia de bienes y servicios o múltiples destinatarios de éstos, se debería elaborar una matriz o esquema que permita visualizar con claridad la relación entre los mismos.

A continuación se presenta un ejemplo de la alineación e identificación de procesos en relación a la función de 'Desarrollo de actividades turísticas' a nivel de gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos:

Ilustración 2: Ejemplo de Alineación e Identificación de procesos.

Tomando en cuenta lo establecido en las leyes y normativas que regulan la función 'Desarrollo de actividades Turísticas': Resolución 0001-CNC-2016, COOTAD y Ley de Turismo; se presenta el siguiente ejemplo de un proceso.



Para la identificación de procesos, deberá tenerse en consideración los siguientes criterios básicos para su determinación:

- a) Que aporten valor añadido a la gestión institucional o de la competencia.
- b) Que sean repetitivos.
- c) Que se realicen de forma sistemática.
- d) Que permitan su observación y medición.

Es importante en este punto mencionar, que todo proceso identificado debe tener un inicio y un fin. Es de extrema valía diferenciar entre “proyecto” y “proceso”. En este sentido, hay que tener presente siempre que los procesos son cíclicos, es decir tienen un inicio, un fin y se vuelven a repetir; los proyectos en cambio, poseen un solo inicio, un solo fin y no se vuelven a repetir, es decir no son cíclicos.

Paso 3: Catálogo de procesos

Los procesos de manera general tienen como fin transformar insumos o recursos en un producto o servicio intermedio o final. Este proceso de transformación implica el amparo de la normativa vigente y en el procesamiento interno que establezca el GADM que se recogerá en un catálogo de procesos.

El catálogo de procesos es una herramienta en formato de tabla, que permite organizar, jerarquizar y codificar todos los procesos y subprocesos identificados en el paso anterior, categorizándolos en áreas, macro-procesos, procesos, subprocesos y en el caso de ser necesario, incluyendo una categoría de procedimientos.

El Catálogo de Procesos es el paso más crítico de la construcción de un Manual de Gestión de Procesos, ya que es a través de este paso donde se establecen los flujogramas de cada proceso desde su inicio hasta su finalización; por lo cual, es importante realizar una correcta codificación para tener trazabilidad y control de calidad de los procesos y subprocesos necesarios para implementar una competencia.

El catálogo de procesos es una herramienta esencial, que constituye un mapa que guía la organización para la gestión de un área o competencia municipal específica. Su elaboración requiere el acuerdo de las personas e instancias involucradas en la operación del proceso o conjunto de procesos que ha sido catalogado.

Para cada categoría o casilla, se asigna una letra o letras de identificación y una numeración, con la cual se construye un código único de flujo o ‘codificación de flujo’ por cada proceso y subproceso el cual estará ubicado al final de cada fila.

Tabla 1: Ejemplo de Catálogo de Procesos para la función 'Desarrollo de Actividades Turísticas'

Competencia/ Área	Macro-proceso	Proceso	Subproceso	Código
DESARROLLO ECONÓMICO (DE)	Unidad de Turismo UT	Planificación P	Actualizar el Plan de Desarrollo Turístico del Cantón. PDT	E-UT-P-PDT-01
			Elaborar planes, programas y proyectos turísticos. PPP	E-UT-P-PPP-01
		Regulación y Control RC	Otorgamiento de la LUAF LF	DE-UT-RC-LF-01
			Actividades turísticas AT	DE-UT-RC-AT-01
			Mecanismos de protección turística MP	DE-UT-RC-MP-01
			Actualizar / elaborar ordenanzas AO	DE-UT-RC-AO-01
		Gestión G	Elaborar estadísticas EE	DE-UT-G-EE-01
			Actualizar y elaborar el inventario turístico IA	DE-UT-G-IA-01
			Actualizar catastro turístico CT	DE-UT-G-CT-01
			Mecanismos de bienestar turístico BT	DE-UT-G-BT-01
			Denuncias D	DE-UT-G-D-01
			Asistencia Técnica y Capacitación a los prestadores de servicios turísticos ATC	DE-UT-G-ATC-01
			Actualizar y dar mantenimiento a la señalización y señalética turística SST	DE-UT-G-SST-01
			Impulso de campañas de concienciación CC	DE-UT-G-CC-01

			Desarrollo de productos o destinos turísticos DPD	DE-UT-G-DPD-01
			Realizar y apoyar ferias, muestras, exposiciones, congresos y demás actividades promociones RF	DE-UT-G-RF-01
			Elaborar y difundir material promocional MP	DE-UT-G-PC-01
			Facilidades en sitios identificados como turísticos F	DE-UT-G-F-01

Fuente: AME. Función Desarrollo de Actividad Turística, 2017.

Paso 4: Descripción del proceso

Este paso consiste en la identificación de actividades, responsables, resultados y tiempos que se vinculan a cada uno de los flujos de procesos, subprocesos o procedimientos que han sido catalogados en el paso anterior.

La descripción de procesos y subprocesos sirve como insumo para organizar las actividades y calcular la carga de trabajo (recursos humanos y tiempo a requerirse), así como, para elaborar los perfiles de trabajo de los servidores públicos que se necesitan para desarrollar ese proceso.

A manera de ejemplo se presenta en la tabla a continuación la descripción del subproceso de 'Otorgamiento de la LUAF', correspondiente al código DE-UT-RC-LF-01:

Tabla 2: Ejemplo de la Descripción del subproceso 'Otorgamiento de la LUAF'

No.	Actividad	Responsables	Resultados	Tiempo (minutos)
1	El Cliente solicita la LUAF.	Cliente	Entrega de Requisitos	15
2	Recepta y verifica los documentos habilitantes del establecimiento turístico.	Promotor Turístico	Revisión de Requisitos	

3	Si la documentación se encuentra completa, va a la Actividad 4.	Promotor Turístico	Documentación completa	
	Si la documentación No se encuentra completa, termina el Proceso.			
4	Realiza la inspección física del establecimiento	Promotor Turístico	Inspección del establecimiento	30
5	Si la inspección se encuentra correcta, va a la Actividad 6.	Promotor Turístico		
	Si la inspección No se encuentra correcta, va a la Actividad 8.	Cliente		
6	Impresión y firma de la licencia	Promotor Turístico y máxima autoridad	Impresión y firma de la licencia	3 - 5 días
7	Se comunica y entrega al prestador de servicio la licencia y termina el proceso	Promotor Turístico	Otorgamiento de la licencia	5
8	Se comunica al Cliente para que realice los cambios respectivos, y pida realizar nuevamente la Inspección. Va a la actividad 4	Promotor Turístico	Realización de una nueva inspección	30 – 45 días

Fuente: AME. Función Desarrollo de Actividad Turística, 2017.

Paso 5: Preparación de la Ficha de Caracterización del Proceso

Una vez completado el catálogo y descritos los procesos, subprocesos o procedimientos identificados, se elabora para cada uno de ellos una ficha de caracterización del proceso. Esta ficha recoge toda la información inherente al proceso levantado y permite sustentarlo, así como contar con una visión completa del qué y para qué se realiza el mismo.

La ficha de caracterización de procesos, incluye los siguientes datos:

- a) Datos de Identificación del Proceso: Comprende la información relacionada con el nombre del flujo y código del proceso, área, macro-proceso, proceso, subproceso y procedimiento; los cuales provienen del Catálogo de Procesos.
- b) Objetivo del Proceso: Describe lo que se quiere lograr con la ejecución del proceso, cómo se va a realizar y para qué. Este planteamiento debe estar vinculado al direccionamiento estratégico del GADM y generalmente tiene como finalidad realizar un producto o servicio relacionado a una competencia específica.
- c) Alcance: Define el inicio y la finalización del proceso, este campo debe ir en concordancia con la prima y última actividad de la 'Descripción del Proceso' que llevan al cumplimiento del mismo. El alcance se vincula al flujograma del proceso que se presenta posteriormente en el presente documento (Paso 7: Diagrama de Flujo de Proceso).
- d) Roles y Responsabilidades: Este campo requiere el nombre y posición en la institución del servidor público y la/s responsabilidad/es que tiene en el proceso a su cargo. El responsable designado en este caso es el dueño del proceso.

Tabla 3: Ejemplo de la Ficha del Proceso 'Otorgamiento de la LUAF'.

LOGO DEL GADM:	NOMBRE DEL GADM:		
	NOMBRE DEL FLUJO: 'Otorgamiento de la licencia única anual de funcionamiento (LUAF)'	CÓDIGO:	DE-UT-RC-LF-01
		VERSIÓN:	01
		FECHA DE APROBACIÓN:	día/ mes/ año
		PÁGINA:	-
ÁREA:	Desarrollo Económico. (DE)		
MACRO -PROCESO:	Gestión Turística. (G)		
PROCESO:	Regulación y Control. (RC)		
SUBPROCESO:	Otorgamiento de la LUAF.		
PROCEDIMIENTO:	No aplica.		
1.- OBJETIVO:			
Legalizar el funcionamiento de los establecimientos turísticos del cantón Cayambe a través de la entrega de Licencia Única Anual de Funcionamiento LUAF.			
2.- ALCANCE:			
Desde: Que el cliente externo solicita la licencia o renovación de la misma. Hasta: Genera carpetas individuales para el respectivo archivo documental.			

3.- ROLES Y RESPONSABILIDADES:			
Rol	Responsabilidad		
Director de Turismo.	Mantener actualizado el catastro turístico en el cantón.		

Fuente: AME. Función Desarrollo de Actividad Turística, 2017.

Paso 6: Definición de los insumos, productos, proveedores y clientes

En este paso se describen los insumos que requiere un proceso determinado en cada una de sus actividades, así como, los proveedores de dichos insumos sean estos internos o externos.

Tabla 4: Ejemplo de los 'Insumos y Proveedores' para el Proceso 'Otorgamiento de la LUAF'

No.	INSUMOS	PROV-EE-DORES	
		INTER-NOS	EXTERNOS
1	Ordenanza que establece la Tasa para la Licencia Anual de Funcionamiento de los Establecimientos Turísticos.	X	-
2	Resolución-001-002-CNC-2016.	-	X
3	Ley de Turismo.	-	X
4	Reglamento General a la Ley de Turismo.	-	X
5	Reglamento de transporte terrestre turístico.	-	X
6	Reglamento de alojamiento turístico.	-	X
7	Reglamento de operación e intermediación.	-	X
8	Manual de aplicación del reglamento de alojamiento turístico.	-	X

Fuente: AME. Función Desarrollo de Actividad Turística, 2017.

En esta sección del Paso 6 se describen los productos que resultan de cada actividad identificada en el marco de un proceso, con el detalle de los clientes internos o externos, a los cuales están orientados.

Tabla 5: Ejemplo de los 'Productos y Clientes' para el Proceso 'Otorgamiento de la LUAF'

No.	PRODUCTOS	CLIENTES	
		INTERNOS	EXTERNOS
1	Solicitud con requisitos.	-	X
2	Formulario de inspección.	X	-
3	Hoja de Planta.	X	-
4	Licencia Única anual de funcionamiento.	X	X

Fuente: AME. Función Desarrollo de Actividad Turística, 2017.

Paso 7: Diagrama de Flujo de Proceso

Este diagrama es la representación gráfica de un proceso con sus subprocesos, actividades y procedimientos. El diseño del diagrama de flujo permite:

- a) Identificar los pasos y actividades para la implementación de un proceso.
- b) Visualizar y comprender de forma rápida la estructura de un proceso (actividades, proveedores, clientes).
- c) Representar de manera gráfica la secuencia de actividades de un proceso.
- d) Descubrir las fallas y cuellos de botella, tales como la duplicación de actividades o requisitos, ineficiencia en el procesamiento o corregir las interpretaciones inexactas de los requisitos o procedimientos.

Para la construcción de los diagramas de flujo se puede utilizar la herramienta gratuita 'Bizagi Process Modeler' que cuenta con un manual de usuario e instrucciones de uso, o en su defecto recurrir a otro tipo modeladores de procesos.

Para el diseño del diagrama de flujo se debe tomar en cuenta las siguientes orientaciones: i) Identificar todas las actividades y decisiones importantes que se realicen en el proceso para cumplir con el/los productos/servicios de la competencia en orden secuencial, ii) Identificar los actores, es decir, el cargo de los responsables de realizar cada actividad o las personas involucradas; y iii) Mostrar visualmente en el diagrama de flujo, la conexión de las actividades y decisiones del proceso, ubicándolas en orden secuencial y según quién las ejecuta.

Tabla 6: Ejemplo de los símbolos más utilizados para diagramar procesos en la herramienta Bizagi.

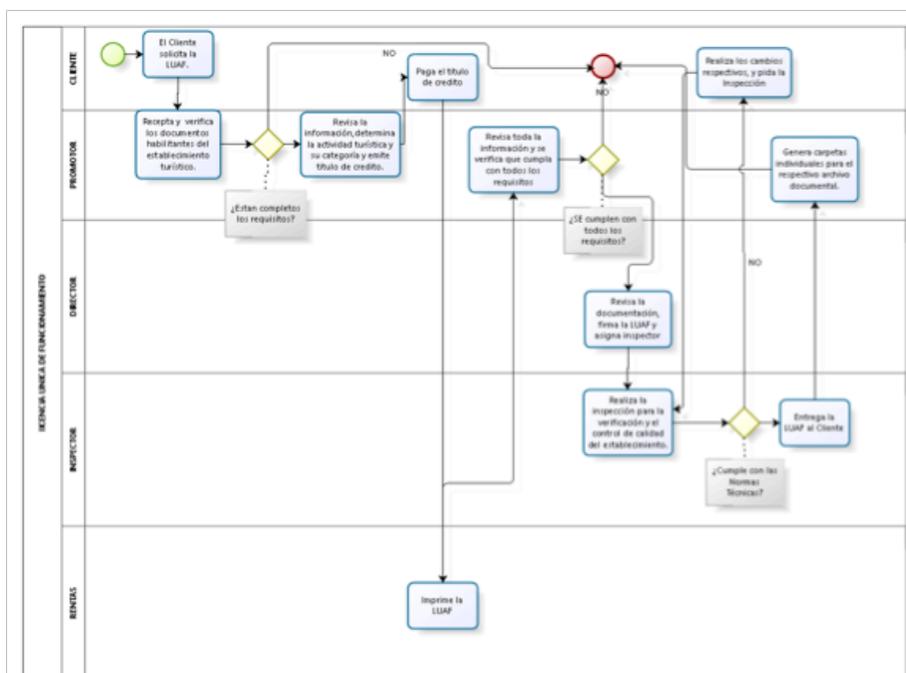
ELEMENTO	DEFINICIÓN	SÍMBOLO
Inicio	Indica el inicio de un proceso.	
Fin	Muestra el fin de un proceso, independientemente de que existan más caminos por donde el flujo puede continuar.	
Actividad	Define una acción, es decir la actividad que se realiza dentro del proceso.	
Subproceso	Muestra la existencia un grupo de actividades que generan un producto/servicio intermedio.	
Decisión exclusiva	Grafica una decisión que puede tomarse y que conduce a uno u otro camino pero no a los dos caminos al mismo tiempo, es decir de forma simultánea.	
Compuerta inclusiva	Se utiliza este símbolo cuando en un momento de la actividad se activan uno o más caminos, o cuando el proceso tiene varios caminos que no ocurren de manera simultánea (o uno u otro o ambos).	
Compuerta Paralela	Se usa cuando dos o más actividades se deben realizar en forma paralela o simultánea para que continúe el proceso.	
Evento de Mensaje	Indica que un mensaje que puede ser enviado o recibido para el desarrollo de una actividad. Si el evento de mensaje es de recepción, indica que el proceso no continúa hasta que el mensaje sea recibido.	Envía  Recibe 
Evento de temporización	Establece una espera dentro del proceso. Puede utilizarse dentro del flujo de secuencia indicando una espera entre diferentes actividades.	

Evento de Enlace	Este evento permite vincular dos actividades del proceso si se encuentran muy separadas entre sí.	Envía al evento  Ingresa el evento 
Artefactos	Estos simbolizan la información que una actividad requiere para ser implementada, como los documentos generados, información y otros objetos que son usados o actualizados durante el proceso. Se asocian a los otros símbolos mediante una línea punteada.	Documento  Base de datos 
Línea de secuencia de flujo	Este símbolo conecta una actividad a otra.	
Línea de mensaje	Esta línea representa la interacción entre varios procesos o pools.	
Piscina (pool)	Esta herramienta actúa como contenedor de un proceso. El nombre del pool debe ser el nombre del proceso.	
Carril (lane)	Son subdivisiones de la piscina (pool). Esta herramienta se usa para representar los diferentes participantes al interior de una organización. El nombre de cada carril debe ser el nombre de los diferentes actores que implementan el proceso.	

A continuación se presenta un modelo de diagrama de flujo con el ejemplo: 'Otorgamiento de la Licencia Única Anual de Funcionamiento (LUAF)':

Para la elaboración de los diagramas de flujo, a continuación se recogen algunas recomendaciones generales que contribuyen a una mejor interfaz gráfica de los mismos [10]:

Ilustración 3: Diagrama de Flujo del Proceso 'Otorgamiento de la LUAF'



Fuente: AME. Función Desarrollo de Actividad Turística, 2017.

- 1) Definir claramente el comienzo y el final de un proceso.
- 2) Cada proceso debe seguir una dirección consistente en el flujo, evitando las tramas complejas.
- 3) En la medida de lo posible mantener el escenario principal o piscina (pool), diagramando los primero los flujos principales y luego los flujos alternativos.
- 4) Se debe realizar una identificación clara del área responsable del proceso, subprocessos y procedimientos, y los roles que cumplen los actores que intervienen en su ejecución.
- 5) Las actividades deberán redactarse con verbos en infinitivo, por ejemplo: recibir, enviar, analizar, etc. No se deben utilizar verbos en tiempo pasado ni futuro, o usar dos verbos en infinitivo en una misma actividad.
- 6) Las actividades deberán ser diagramadas en forma secuencial

o paralela, utilizando los símbolos que se destinan para este efecto en la herramienta.

7) Se recomienda que cada proceso o subproceso tenga entre 6 a 8 actividades, dependiendo de la complejidad y especificidad del mismo.

8) Los diagramas de flujo deben representarse de arriba hacia abajo, y/o de izquierda a derecha.

9) Los símbolos se unen con líneas de secuencia de flujo, las cuales tienen una flecha que indica la dirección en la que fluye la información, se deben de utilizar solamente líneas de flujo horizontal o vertical.

10) Recordar que las líneas en el diagrama no deben cruzarse, para lo cual se deberá separar el flujo del diagrama en lugares distintos. Con este fin, se utilizan los eventos de enlace cuando sea necesario, para tener un diagrama ordenado y de fácil interpretación.

11) Toda actividad deberá tener al menos una entrada y una salida.

12) No deben quedar líneas de flujo sin conectar.

13) Los textos escritos dentro de los símbolos debe ser legibles, precisos, y se debe evitar el uso de muchas palabras.

14) Se debe tener en cuenta que sólo los símbolos de compuerta pueden tener más de una línea de flujo de salida.

Éstas y otras recomendaciones pueden encontrarse en la página de la herramienta 'Bizagi' o en los manuales de las herramientas seleccionadas por la entidad para el diseño de los diagramas de flujos de procesos. [10]

En ciertos casos y para efectos de contar con la descripción detallada de las actividades secuenciales del diagrama de flujo del proceso seleccionado, se incluye en el Manual de Procesos junto al diagrama un 'Formato de Procedimiento'; con el propósito de hacer comprensibles para todos los usuarios el diagrama y facilite su lectura e implementación.

Tabla 7: Ejemplo de 'Formato de Procedimiento' para el Proceso 'Otorgamiento de la LUAF'

FORMATO DE PROCEDIMIENTO		
Nombre del Proceso: Otorgamiento de la Licencia Única Anual de Funcionamiento.	Código del Proceso:	
	Versión:	01
No.	CARGO	DESCRIPCIÓN DE LA ACTIVIDAD
1	Promotor Turístico.	Recepción de los documentos presentados por el solicitante de LUAF. Verificación de los documentos. para comprobar cumplimiento de requisito en el otorgamiento de la LUAF. Ingreso de los documentos al área con un número de ingreso.
2

Fuente: AME. Función Desarrollo de Actividad Turística, 2017.

Paso 8: Normativa

Este paso consiste en el análisis y descripción de las leyes y normas que se deben considerar para asegurar y facilitar el funcionamiento de los procesos y flujo de actividades descritos y el cumplimiento de los productos identificados. Esta normativa pueden ser de diverso tipo dependiendo de sus características: i) normas legales, ii) normas técnicas, y c) mejores prácticas.

Tabla 8: Ejemplo de los 'Normativa' para el Proceso 'Otor-gamiento de la LUAF'

No.	NORMA LEGAL
1	Constitución Política del Estado.
2	COOTAD.
3	Ley y Reglamento de turismo y actividades turísticas.
4	Reforma a la ordenanza turística.
5	Resolución-001-CNC-2016.
No.	NORMA TÉCNICA
1	Reglamento de transporte terrestre turístico.
2	Reglamento de alojamiento turístico.
3	Reglamento de operación e intermediación.
4	Manual de aplicación del reglamento de alojamiento turístico.
No.	MEJORES PRÁCTICAS
1	Distintivo Q.

Fuente: AME. Función Desarrollo de Actividad Turística, 2017.

Paso 9: Indicadores de Gestión

En esta sección se detallan los indicadores de gestión del proceso respectivo, los elementos que generalmente se incluyen en este paso son:

- **nombre del proceso,**
- **nombre de la variable a medir,**
- **el nombre del indicador,**
- **la unidad en la que se mide la variable, y**
- **la relación matemática de lo que se mide con el resultado esperado.**

Se recomienda definir un número limitado de indicadores por proceso, lo ideal es al menos un indicador por proceso. La intención del establecimiento de indicadores de gestión es facilitar el seguimiento de los resultados y avances en la implementación del proceso.

Tabla 9: Ejemplo de los 'Indicadores de Gestión' para el proceso 'Otorgamiento de la LUAF'

INDICADORES DE GESTIÓN	FECHA DE ELABORACIÓN:				
No.	PROCESO / PRODUCTO	VARIABLE A MEDIR	NOMBRE DEL INDICADOR	UNIDAD OPERACIONAL	FÓRMULA
1	LUAF.	Tiempo de otorgamiento de la licencia LUAF.	Tiempo utilizado en el proceso.	Días.	Número de días que se utilizan para procesar el trámite, desde que la solicitud es aceptada hasta el momento en que se entrega la LUAF.
		Licencias otorgadas	Número de licencias otorgadas	Números absolutos	Número de licencias otorgadas en el mes/total de solicitudes receptadas.

Fuente: AME. Función Desarrollo de Actividad Turística, 2017.

Paso 10: Versionamiento

El versionamiento es el registro y documentación sobre los cambios realizados en los procesos y procedimientos contenidos en un manual de procesos, que sirve para el control y monitoreo de la forma en que se están cumpliendo actividades, procedimientos y tareas.

Consiste en una tabla donde se anota el historial de las versiones de procesos, subprocesos o procedimientos, mencionando la descripción del cambio o variación introducido, el nombre de la persona responsable de la nueva versión del proceso, y el nombre la autoridad que aprueba la versión actual.

Tabla 10: Ejemplo de los 'Historial de Versiones: Control de Cambios' para el proceso 'Otorgamiento de la LUAF'

CONTROL DE CAMBIOS				
FECHA	VERSIÓN	DESCRIPCIÓN	PROPUESTO POR:	APROBADO POR:
15/03/2017	01	Actualización de catastro turístico.	Técnico del Departamento de Turismo del GADM.	Director de Turismo.
06/07/2017	02	Elaboración del proceso de LUAF.	Técnico del Departamento de Turismo del GADM.	Director de Turismo.

Fuente: AME. Función Desarrollo de Actividad Turística, 2017.

Paso 11: Revisión metodológica final y aprobación de los procesos

Una vez realizado el levantamiento de los procesos de una competencia o área se procede a la revisión de los pasos metodológicos seguidos y la documentación de sustento, estos insumos deberán ser aprobados por el responsable del área y autoridades del GADM; estos son: Catálogo de Procesos, Ficha de Caracterización, Diagrama de Flujo, Procedimiento, Control de Cambios, Anexos, y otros que han sido explicados en los pasos precedentes.

En algunos casos una vez levantados los procesos y el manual de gestión, se debe pasar a la actualización del Estatuto Orgánico del Municipio, siguiendo el proceso establecido por la normativa vigente; en este caso la Norma Técnica para el diseño de Estatutos o Reglamentos Orgánicos de Gestión Organizacional por Procesos. (Resolución SENRES-PROC-2006-000046 del 30 de marzo de 2006).

Paso 12: Socialización del Manual de Gestión de Procesos

Una vez que los procesos han sido aprobados y han cumplido con los pasos normativos respectivos para su inclusión en el Estatuto Orgánico, de ser el caso, se debe realizar la difusión a todos los clientes internos y externos, que permita una correcta implementación de los procesos la competencia traducida en servicios con oportunidad y calidad para la ciudadanía.

Lecturas complementarias

- **CARE Internacional-Avina (2012): Programa Unificado de Fortalecimiento de Capacidades. Módulo 9 Gestión Integral de Residuos Sólidos (GIRS).**
- **BDE (2013): Caja de Herramientas para la Gestión de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado.**
- **BDE (2014): Sistematización de Experiencias. Asistencia técnica e implementación del mejoramiento del sistema regional de agua potable la Estancilla.**
- **MIDUVI (2013): Lineamientos para la conformación de servicios mancomunados de agua potable y saneamiento en el Ecuador.**
- **Programa Competitividad y Medio Ambiente (CYMA) (2008): Cooperativismo, Cooperativa, Recolección Selectiva y Reciclaje. Una Guía Práctica.**

Anexo 1: Formatos para el diseño del Manual de Gestión por Procesos

FICHA DE CARACTERIZACIÓN DE PROCESO			
LOGO DEL GADM:	NOMBRE DEL GADM:		
	NOMBRE DEL FLUJO:	CÓDIGO:	
		VERSIÓN:	
		FECHA DE APROBACIÓN:	
		PÁGINA:	-
ÁREA:			
MACRO-PROCESO:			
PROCESO:			
SUBPROCESO:			
PROCEDIMIENTO:			
1.- OBJETIVO:			
2.- ALCANCE:			
3.- ROLES Y RESPONSABILIDADES:			
Rol	Responsabilidad		

2. CATÁLOGO DE PROCESOS				
Competencia/ Área	Macro-pro- ceso	Proceso	Subproceso	Código

3. INSUMOS Y PROVEEDORES			
No.	INSUMOS	PROVEE- DORES	
		INTER- NOS	EXTERNOS
1			
2			

4. PRODUCTOS Y PROVEEDORES			
No.	PRODUCTOS	CLIENTES	
		INTERNOS	EXTERNOS
1			
2			

5. DESCRIPCIÓN DEL PROCESO				
No.	Actividad	Respons- ables	Resultados	Tiempo (minutos)
1				
2				

6. DIAGRAMA DE FLUJO

--

7. NORMAS LEGALES, NORMAS TÉCNICAS Y MEJORES PRÁCTICAS

No.	NORMA LEGAL
1	
2	
3	
4	
No.	NORMA TÉCNICA
1	
2	
3	
No.	MEJORES PRÁCTICAS
1	
2	

8. INDICADORES DE GESTIÓN					
	FECHA DE ELABORACION:				
	FECHA PRÓXIMA DE REVISIÓN:				
No.	PROCESO / PRODUCTO	VARIABLE A MEDIR	NOMBRE DEL INDICADOR	UNIDAD OPERACIONAL	FÓRMULA
1					
2					

9. HISTORIAL DE VERSIONES				
CONTROL DE CAMBIOS				
FECHA	VERSIÓN	DESCRIPCIÓN	PROPUESTO POR:	APROBADO POR:

Referencias

[1]	Ministerio de Administraciones Públicas, La gestión por procesos en la Administración Local. Orientación al servicio público de la ciudadanía. Guía de Apoyo a la calidad en la Gestión Pública Local, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, Secretaría General, 2006.
[2]	Asamblea Nacional, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), Quito, 2010.
[3]	Secretaría Nacional de la Administración Pública (SNAP), Norma Técnica de Gestión por Procesos. Acuerdo Ministerial 1580. Registro Oficial 895, Quito, 2013.
[4]	Secretaría Nacional de la Administración Pública (SNAP), Norma Técnica de Prestación de Servicios y Administración por Procesos, Quito, 2016, p. 4.
[5]	C. Velásquez, «Diferencias entre Gestión de Procesos y Gestión por Procesos,» 2017. [En línea]. Available: http://www.processonline.com.co/blog/diferencias-gestion-de-procesos-y-gestion-por-procesos/ .
[6]	J. Suárez y M. García, El Poder Local. Modelos de Gestión y Financiación de los Servicios Públicos Locales, Madrid: Academia Europea de Ciencias y Artes, 2006.
[7]	E. Albi, J. González-Páramo y G. López, Gestión Pública. Fundamentos Técnicos y Casos, Barcelona: Ariel, 2000.
[8]	Asociación Española para la Calidad (AEC), «Indicadores para la gestión de la calidad,» AEC, [En línea]. Available: https://www.aec.es/web/guest/centro-conocimiento/indicadores . [Último acceso: 2017].
[9]	L. Álvarez, La historia del derecho internacional público, Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2000, pp. 140-142.
[10]	Bizagi.com, «Bizagi,» [En línea]. Available: http://help.bizagi.com/bpm-suite/es/index.html?what_to_avoid_when_process_model.htm . [Último acceso: 1 Mayo 2017].
[11]	Deloitte, Developing an effective governance operating model. A guide for financial services boards and management teams, 2013.
[12]	Federación Española de Municipios y Provincias, Modelos de Gestión Turística Local. Principios y prácticas, 2008: Federación Española de Municipios y Provincias, Barcelona.
[13]	Asociación Empresarial para el Desarrollo, AED, Guía Práctica para el Relacionamiento Estratégico con la Comunidad, AED, 2016.
[14]	GIZ, Manual de Gestión Mancomunada para la prestación de servicios, Quito: GIZ, 2017.

1

Cuaderno de Trabajo 1

Cuaderno de Trabajo 2

2

3

Balance de la Descentralización
en el Ecuador

Catálogo de demanda y oferta de capacitación para gestionar competencias descentralizadas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.

4