

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
FACULTAD DE GESTIÓN Y ALTA DIRECCIÓN



**Un marco analítico para la implementación de la gestión por procesos
en servicios hospitalarios provistos por el sector público**

Trabajo de investigación para obtener el grado académico de Bachillera en Gestión
presentado por:

SANCHEZ GRADOS, Andrea Ximena
VILLEGAS MADRID, Vecka Rosaydee

Asesoradas por: Mgtr. Neride Herminia Laura Sotomarino Maturo

Lima, agosto de 2020

TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1: PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN.....	3
1. Tema: La implementación de la gestión por procesos	3
1.1. La implementación de la gestión por procesos para la mejora de los servicios en entidades del Estado peruano.....	3
2. Problema de Investigación	4
3. Justificación del Estudio.....	7
4. Objetivos y Preguntas de Investigación	7
4.1. Objetivo General	7
4.2. Objetivos Específicos.....	7
4.3. Preguntas Específicas.....	8
5. Viabilidad.....	8
CAPÍTULO 2: MARCO TEÓRICO	9
1. La gestión de procesos	9
1.1. Definición de procesos	10
1.2. Definición de actividad	12
1.3. Inputs y outputs	13
1.4. Definición de valor.....	14
2. La implementación de la gestión por procesos: Modelos para su implementación	18
2.1. Modelo de Madurez de la adopción de BPM	19
2.2. Enfoque de procesos en un Sistema de Gestión	22
3. Conceptos vinculados a los servicios públicos.....	28
3.1. Definición de un servicio	28
3.2. Bienes públicos	29
3.3. Servicios públicos	29
CAPÍTULO 3: MARCO CONTEXTUAL	31
1. Servicios públicos en el Perú	31
1.1. Tipos de servicios públicos en el Perú	32
2. Sistema de Salud Pública en el Perú	33
2.1. Servicios hospitalarios.....	36
3. La implementación de la gestión por procesos en los servicios de salud en el Perú.....	37
3.1. Implementación de la de la gestión por procesos en los servicios hospitalarios.....	39
HALLAZGOS Y CONCLUSIONES.....	44
1. Hallazgos.....	44

1.1. Primer objetivo subespecífico	44
1.2. Segundo objetivo subespecífico	45
1.3. Tercer objetivo sub específico:.....	45
2. Conclusiones	46
REFERENCIAS	48



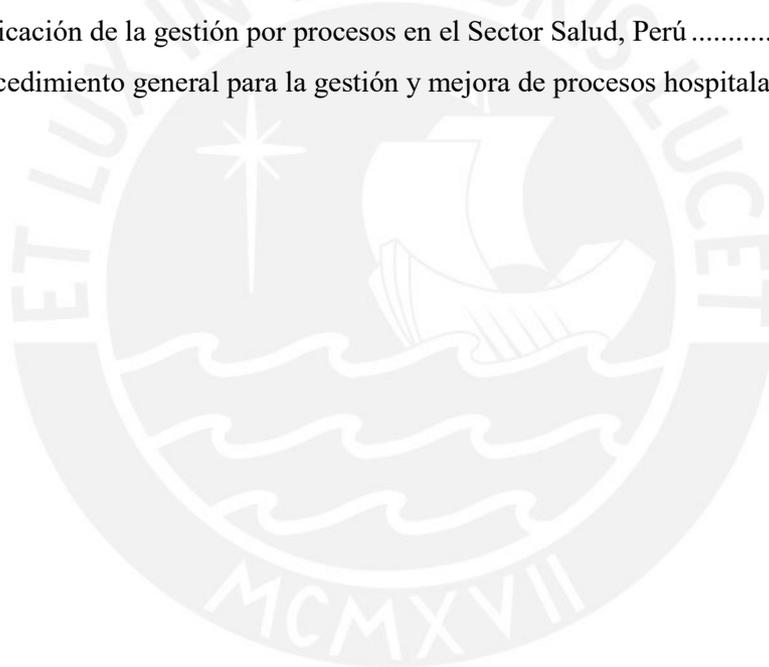
LISTA DE TABLAS

Tabla 1: Comparación de principios de la Norma ISO 9001	22
Tabla 2: Tipos de indicadores	25
Tabla 3: Revisión de definiciones de servicios públicos.....	31
Tabla 4: Fases de la implementación de gestión por procesos en el Ministerio de Salud del Perú	38
Tabla 5: Metodología para medir el nivel de desarrollo de Gestión por Procesos.....	40



LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Tipos de procesos (Primera clasificación).....	11
Figura 2: Tipos de procesos (Segunda clasificación).....	12
Figura 3: Cadena de valor de Michael Porter.....	15
Figura 4: Modelo de Madurez de Adopción de BPM de Deloitte.....	21
Figura 5: Modelo EFQM de Excelencia	23
Figura 6: Medidas por ámbitos de desempeño y preguntas que se abordan	26
Figura 7: Herramientas frecuentemente utilizadas en el ciclo PDCA.....	27
Figura 8: Cinco claves estratégicas habilitadoras para cumplir la promesa al cliente	32
Figura 9: Sistema Nacional de Salud en el Perú	34
Figura 10: Formas tradicionales de agrupar las prestaciones de salud.....	35
Figura 11: Aplicación de la gestión por procesos en el Sector Salud, Perú	38
Figura 12: Procedimiento general para la gestión y mejora de procesos hospitalarios.....	43



RESUMEN EJECUTIVO

El presente trabajo de investigación analiza modelos de implementación de la gestión por procesos en las organizaciones, así como para la provisión de servicios hospitalarios en el Perú brindados por el Estado. Por ello, se indaga en los principales conceptos que permiten entender la gestión por procesos y se examina los modelos de implementación de esta disciplina dándole énfasis en el Modelo de Madurez de la adopción del Business Process Management y en el Enfoque de procesos en un Sistema de Gestión.

La aproximación de la investigación se realiza mediante la revisión bibliográfica y contextual en torno estos modelos de implementación de la gestión por procesos. Además, se aborda el tema de investigación en el contexto peruano, específicamente en el sector salud (público) como principal proveedor de servicios hospitalarios. De ese modo, los hallazgos de la investigación son resultado de la comparación de los modelos estudiados respecto a cómo estos son implementados en los hospitales.

Como resultado de esta investigación se tiene una extensa revisión bibliográfica que permite comprender la implementación de una disciplina de gestión, la gestión por procesos, en el contexto ya mencionado. Y, como principal hallazgo, se observa una débil implementación de los modelos en el contexto peruano, a pesar de que los lineamientos, que rigen la gestión de los servicios hospitalarios, se acercan a las nociones teóricas.

Palabras clave: gestión por procesos, implementación, servicios hospitalarios.

INTRODUCCIÓN

La gestión por procesos es uno de los pilares de la modernización de la gestión pública y, esta modernización, tiene alcance en la provisión de los servicios orientada al ciudadano como uno de los roles del Estado. Sin embargo, existen factores que limitan la implementación de dicho enfoque de gestión y que influyen en los estándares de calidad los servicios públicos. Con la motivación de indagar en este fenómeno organizacional, la presente investigación examina los modelos que hacen posible la implementación de este enfoque, específicamente, en los servicios hospitalarios como uno de los servicios públicos que está a cargo del sector salud, ello con la finalidad de analizar y examinar los modelos para la implementación y conceptos de la gestión por procesos utilizados en servicios hospitalarios en el contexto peruano.

De ese modo, el primer capítulo presenta el planteamiento del problema de estudio, para luego dar lugar a los objetivos y preguntas de investigación, así como a la justificación y viabilidad de esta. Es aquí donde se ha visto que la débil implementación del enfoque, dadas las capacidades de las entidades y el compromiso de los funcionarios, repercute en la calidad de provisión de servicios públicos. Por ello, se plantea responder a de qué manera es implementada la gestión por procesos en servicios hospitalarios brindados por el Estado.

El segundo capítulo, correspondiente al marco teórico, tiene por objetivo explicar los principales conceptos del enfoque de gestión por procesos y los modelos teóricos propuestos para la implementación de la gestión por procesos la cual se realizó a través de una revisión bibliográfica en la que se examinan las definiciones de procesos y actividades, o de valor como parte de la cadena de valor. Además, se ha visto que el enfoque de gestión por procesos permite a las organizaciones llevar a cabo procesos para lograr resultados esperados, así como buscar la optimización de los procesos a través de la mejora continua y lograr la satisfacción de los clientes y usuarios. Adicionalmente, en este capítulo, se examinan dos modelos propuestos para la implementación de este enfoque: Modelo de Madurez de la adopción del Business Process Management y en el Enfoque de procesos en un Sistema de Gestión.

El tercer capítulo, de aproximación contextual, tiene por objetivo exponer la manera en la que se organiza la provisión de servicios de salud pública en el Perú. Así, se presentan los servicios públicos y los tipos, y se enfatiza en los servicios prestacionales como los servicios hospitalarios. Adicionalmente, en esta sección se presenta el ecosistema entorno a la provisión de los servicios del sector salud, es decir, el Sistema Nacional de Salud. Y, como cierre del capítulo, se exponen los lineamientos y modelos de implementación de la gestión por procesos que rigen

en el sector. Paralelamente, los modelos son analizados y contrastados con las propuestas teóricas encontradas.

Finalmente, el cuarto y último capítulo presenta las conclusiones y hallazgos de la investigación en respuesta al objetivo general de investigación; así mismo, se plantean interrogantes para futuras investigaciones. Como conclusión principal se tiene que, en el Perú, los servicios hospitalarios tienen establecidos lineamientos para la implementación del enfoque, los cuales tienen por objetivo medir y mejorar los resultados acordes a los modelos teóricos, pero son débilmente implementados. Según las fuentes bibliográficas revisadas, existe una baja empleabilidad de este enfoque, así como de las herramientas para su aplicación.



CAPÍTULO 1: PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN

1. Tema: La implementación de la gestión por procesos

Todas las organizaciones, sean privadas o públicas, llevan a cabo un conjunto de actividades interrelacionadas que llevan a un resultado previsto (ISO 9000:2015), es decir, desarrollan procesos para lograr algo en específico.

Para que se lleven a cabo estos procesos, desde una mirada sistémica, intervienen: un grupo de personas realizando ciertas actividades, transacciones que se realizan en un periodo de tiempo y la utilización de recursos.

Según Bravo (2013), la gestión de procesos ayuda a la dirección de la empresa a identificar, representar, diseñar, formalizar, controlar, mejorar y hacer más provechoso los procesos para lograr la confianza del cliente. También, le da énfasis a que vuelve a la empresa competitiva ya que, los procesos, pueden ser diseñados o rediseñados en base a las mejores prácticas, en otras palabras, refiere a una optimización continua. Es decir, una organización que implementa la gestión por procesos, además de tenerlos mejor mapeados, podrá optimizarlos (eficacia y eficiencia) y mejorarlos continuamente.

Los expertos son congruentes en que los procesos están muy relacionados a toda administración y son parte de toda empresa (pública o privada); además, constituyen “lo que se hace y como se hace” y promueve una cooperación que obliga a que se cree una cultura de calidad más abierta a resultados que al trabajo en base a funciones en las que se mantiene privilegios y “zonas de confort” en las instituciones públicas (Begazo & Fernandez-Baca, 2016). Esto quiere decir que, si las entidades del Estado implementan la gestión por procesos deberían de ser mucho más eficientes y eficaces en la entrega de, por ejemplo, servicios, los cuales serán en los que se enfoca este trabajo de investigación.

1.1. La implementación de la gestión por procesos para la mejora de los servicios en entidades del Estado peruano

En el marco de la Reforma de Modernización de la Gestión Pública, la gestión por procesos es uno de los pilares para lograr dicha modernización (Secretaría de Gestión Pública, 2017). También, uno de los intereses en el sector público es la mejora de la calidad de los servicios ya que los ciudadanos demandan un servicio moderno centrado en las personas. Esto último, implica un cambio necesario en los enfoques y las prácticas de gestión para brindar bienes y/o servicios de calidad.

En ese sentido, para impulsar esta modernización de la gestión pública se han formulado modelos y metodologías para que estas ayuden a las distintas entidades del Estado a implementar la gestión por procesos. En este trabajo de investigación, en lo que respecta al contexto peruano, se toma como base la metodología propuesta por la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (2015a) la cual menciona que se deben cumplir tres (3) etapas: preparatoria, diagnóstico e identificación de procesos y mejora de procesos. Además, detallan que se deben de tomar ciertas consideraciones previas para garantizar el éxito de la implementación, como asegurar el apoyo y compromiso de la Alta Dirección; contar con objetivos estratégicos claramente establecidos; asegurar los recursos; y fortalecer el órgano responsable de la implementación de la gestión por procesos en el marco de la gestión para resultados. En resumen, el Estado peruano tiene modelos y tiene interés en implementar la gestión por procesos para la mejora de sus servicios. Surge entonces, desde la revisión de la teoría de la gestión, el interés de investigar cómo está siendo implementada y qué aspectos de la gestión de procesos se están adoptando. Finalmente, se ha tratado de delimitar esta aplicación de conceptos de gestión de procesos a la provisión de servicios hospitalarios por parte del sector público.

2. Problema de Investigación

El Estado es bien conocido por su complejidad y su funcionamiento atraviesa normativas, procesos, procedimientos, voluntades y capacidades de los funcionarios y otros aspectos en los distintos niveles de gobierno y tipos de entidades (ministerios, organismos autónomos, organismos técnicos especializados, gobiernos locales, empresas públicas, etc.). En la actualidad, en el Perú existen 2 490 entidades públicas¹ concentradas y desconcentradas en todo el territorio peruano, con misiones que comprenden desde la regulación de mercados hasta la atención directa al ciudadano (Secretaría de Gobierno Digital, 2017). Este reto de complejidad y heterogeneidad de funciones, supone un reto organizacional que la presente investigación tiene por objetivo revisar, específicamente, en lo que respecta a la provisión de servicios hospitalarios, de los cuales son responsables algunas de las entidades mencionadas.

En medio de la complejidad ya presentada, los esfuerzos por mejorar la gestión pública han sido numerosos, se han establecido lineamientos, normativas, estrategias de innovación, fortalecimiento de capacidades y hasta la articulación de actores, sistemas y equipos, pero estos intentos no necesariamente han respondido a una orientación estratégica y sostenible (Pasco, 2015). Como se mencionó anteriormente, tras el emprendimiento de una Reforma de

¹ No incluye un conteo de sedes, el conteo es sobre las instituciones públicas.

Modernización de la Gestión Pública que tiene por objetivo general orientar, articular e impulsar, en todas las entidades públicas, el proceso de modernización hacia una gestión pública con resultados que impacten positivamente en el bienestar del ciudadano y en el desarrollo del país, se ha establecido un modelo de gestión que incluye la gestión por procesos como uno de los pilares centrales para el cumplimiento del objetivo mencionado. Sin embargo, en la aplicación de este enfoque de gestión, la gestión por procesos, han surgido diferentes desafíos. Los desafíos reconocidos por el ente rector de la reforma son los siguientes (Secretaría de Gestión Pública, 2015b):

- La falta de compromiso de la Alta Dirección y su apoyo hacia las iniciativas para implementar la gestión por procesos en sus respectivas entidades.
- La aceleración del proceso de fortalecimiento de capacidades de los servidores y funcionarios públicos de los tres niveles de gobierno para implementar la gestión por procesos.
- El logro de resultados en el corto plazo evidenciables que resalten la satisfacción de los ciudadanos al recibir bienes y servicios de calidad, cuya base es la gestión por procesos.

Cabe recalcar que estos mismos desafíos se alinean a las consideraciones previas reconocidas como necesarias para garantizar el éxito de la implementación. Ello significa que los problemas de implementación surgen desde las condiciones previas que habilitan a una entidad para la aplicación de la gestión por procesos.

Además de las conclusiones de nivel macro presentadas, en ámbito local, una de las problemáticas evidenciadas es la débil aplicación de las metodologías propuestas. Por ejemplo, en la Municipalidad de San Isidro en Lima Metropolitana, se ha evaluado que en materia de gestión procesos si bien la entidad ha determinado sus macro procesos (con procesos de Nivel 0 y 1), aún no han terminado de delimitar los procesos de los niveles subsecuentes (Municipalidad de San Isidro, 2018). El mismo informe del hallazgo en el municipio reconoce que una vez que se identifique y desarrolle cada nivel de procesos pendientes, los procesos podrán ser organizados de manera óptima. Es así como, se puede concluir que hay ciertas entidades del gobierno, como en este caso el gobierno local, en donde se encuentra un inadecuado diseño y adaptación de los conceptos de la metodología propuesta.

En la teoría, “la gestión por procesos realza la importancia de las <<cadena de valor>> en tanto permiten asegurar que los bienes y servicios produzcan resultados. Los recursos esenciales para optimizar la cadena de valor son el personal, la infraestructura, los equipos, las técnicas y métodos, y las finanzas” (Begazo & Fernandez-Baca, 2016). Así mismo

conceptualmente, los procesos son secuencias ordenadas y lógicas de las actividades, las cuales parten de entradas para alcanzar los resultados establecidos entregados a cada cliente de cada proceso; en ese sentido, se asume que una organización pública bien estructurada en base a procesos facilita, más que el control de los costos, la calidad de la prestación de los servicios a los ciudadanos (Zarategli en Begazo & Fernandez-Baca, 2016, p. 26).

Finalmente, en lo que respecta a la entrega de los servicios de salud, se presentan a continuación algunos hallazgos de la Encuesta Nacional de Satisfacción de Usuarios en Salud (INEI, 2016) que tiene por objetivo realizar un seguimiento y valoración del funcionamiento y desempeño del sistema de salud en el país, a través de los principales actores (usuarios externos e internos) de la atención brindada a través de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPRESS):

- A nivel nacional solo el 50,9% de los entrevistados, obtuvieron su cita o turno para la atención el mismo día de su atención, a diferencia del año 2015 que fue de 42,8%.
- En los establecimientos del MINSA de los gobiernos regionales y de ESSALUD esperan en promedio 14 días, en los de las FF. AA y PNP esperan 13 días y en las clínicas esperan 6 días.
- Respecto a la satisfacción con el servicio de salud recibido, el nivel de satisfacción de los usuarios de consulta externa es de 73,9%.

Por otro lado, la Encuesta Nacional de Satisfacción Ciudadana (Presidencia del Consejo de Ministros, 2017) demuestra en un nivel más agregado, que “7 de cada 10 encuestados se encuentra satisfecho con su visita a la entidad”, siendo los principales factores de este resultado: la atención del personal, el resultado de la gestión, la información recibida y el proceso de gestión.

Algunos de estos resultados revelan posibles cuellos de botellas y oportunidades de mejora en los procesos de los servicios de atención, pero además llevan a reflexión sobre el rol de las entidades más cercanas al ciudadano. En este último punto, sale a relucir cómo los gobiernos locales y regionales son los que menos confianza inspiran, pero los que más cerca se encuentran al ciudadano.

En conclusión, los resultados expuestos muestran las consecuencias de un fenómeno que se origina más que en el desarrollo mismo de los procesos, en la implementación de la gestión de procesos. La misma que no puede ser desligada de los lineamientos o normativas que han sido propuestos desde el nivel central de gobierno hacia las diferentes entidades públicas. Los factores de la inadecuada implementación vistos hasta aquí se relacionan a la heterogeneidad de las instituciones y la débil adaptación de las metodologías propuestas, la falta de capacidades por

parte de los funcionarios, el débil compromiso de la Alta Dirección y otros elementos que la presente investigación busca identificar; y por lo cual será necesario indagar en los conceptos de gestión por procesos, implementación de gestión por procesos y servicios públicos.

3. Justificación del Estudio

La justificación del Estudio es, en principio, que nos servirá a nosotras como gestoras a profundizar nuestros conocimientos sobre gestión por procesos, los servicios que ofrece el Estado y la dinámica que se atraviesa durante la implementación de esta disciplina de la gestión. Este estudio también le puede servir a todo aquel que esté interesado en saber cómo se desarrolla la situación de la implementación de la gestión por procesos en un servicio del Estado, incluyendo a este mismo ya que así tendrá un aporte más desde las ciencias de la Gestión.

El lograr identificar los elementos que permiten la correcta implementación de la gestión por procesos en los servicios hospitalarios provistos por las entidades del Estado, además de los demás objetivos que se plantearán en esta investigación, permitirá lograr la corrección y posterior mejora continua de estos procesos. La mejora de dicha implementación hace que se cumpla con la modernización que se quiere alcanzar y se mejora la satisfacción del ciudadano, que, a su vez, trae consigo una mejor calidad de vida de este y una mejor percepción de la imagen del Estado. Es así como, tanto el ciudadano como el Estado se ven beneficiados.

4. Objetivos y Preguntas de Investigación

4.1. Objetivo General

- Analizar y examinar los modelos para la implementación y los conceptos de la gestión por procesos empleados para la provisión de servicios hospitalarios en el contexto peruano.

4.2. Objetivos Específicos

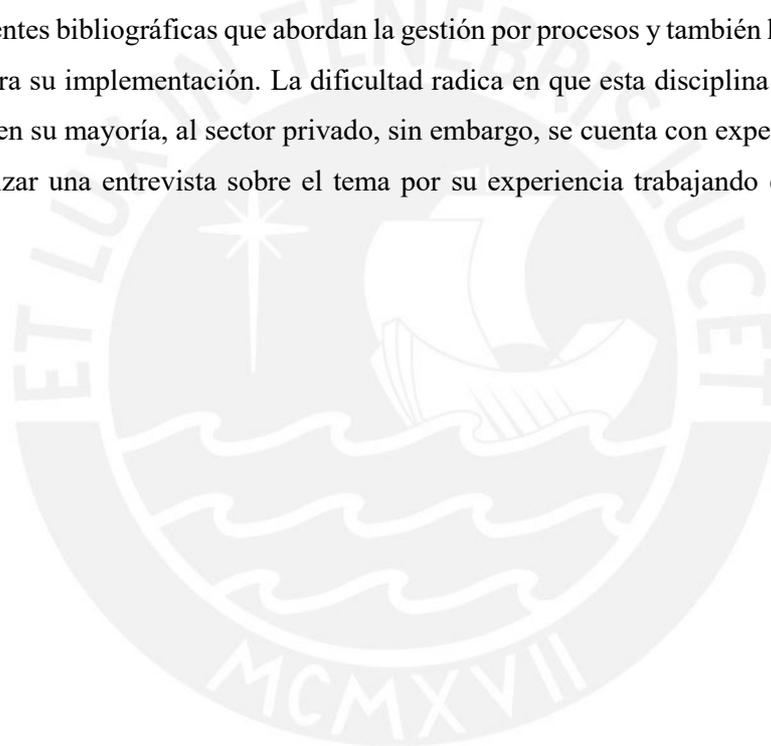
- Explicar los principales conceptos del enfoque de gestión por procesos y los modelos teóricos propuestos para la implementación de la gestión por procesos.
- Exponer la manera en la que se organiza la provisión de servicios de salud pública en el Perú.
- Explicar la implementación de la gestión por procesos en los servicios hospitalarios prestados por el Estado en el contexto peruano.

4.3. Preguntas Específicas

- ¿Cuáles son los principales conceptos del enfoque de gestión por procesos y los modelos teóricos propuestos para la implementación de dicha disciplina de la gestión?
- ¿Cómo se organiza la provisión de servicios de salud pública en el Perú?
- ¿Cómo se implementa la gestión por procesos en los servicios hospitalarios prestados por el Estado?

5. Viabilidad

La viabilidad de este trabajo de investigación radica en que se cuenta con una amplia cantidad de fuentes bibliográficas que abordan la gestión por procesos y también hay una variedad de modelos para su implementación. La dificultad radica en que esta disciplina de la gestión ha sido aplicada, en su mayoría, al sector privado, sin embargo, se cuenta con expertos a quienes se les puede realizar una entrevista sobre el tema por su experiencia trabajando en entidades del Estado.



CAPÍTULO 2: MARCO TEÓRICO

En este capítulo, se presentan los lineamientos teóricos de la investigación en cuatro secciones. En la primera se conceptualiza la gestión de procesos y términos importantes para su entendimiento, importancia, evolución del enfoque y su relación con la entrega de valor. En la segunda sección, se revisan diferentes modelos teóricos para la implementación de la gestión por procesos en cualquier organización. En la tercera sección se introducen los temas relacionados a la modernización de la gestión pública, tendencias y principios, como conceptos asociados a las herramientas que han surgido tras el proceso de la modernización de la gestión pública de los que es parte el enfoque de gestión por procesos. Finalmente, la cuarta sección, revisa la conceptualización de los servicios públicos y sus tipologías.

1. La gestión de procesos

La definición de la gestión de procesos reúne distintos conceptos que son importantes de indicar para una mejor comprensión de este y se han tomado aportes de distintos autores para este fin.

Bravo (2013) menciona que la gestión de procesos es una disciplina que le permite a la dirección de la empresa: identificar, graficar, diseñar, pero, sobre todo, mejorar y hacer más provechoso los procesos para lograr la confianza del cliente. También, dice que las características de los procesos de una organización que aplica esta disciplina de la gestión deberían ser: procesos estables, con un resultado capaz de ser replicado y que cumple con estándares esperados de calidad y rendimiento; son eficientes, eficaces y se pueden controlar a través de indicadores (como los KPI's) a los cuales se les hace seguimiento para ver en qué se puede mejorar; también son competitivos; y se diseñan y/o rediseñan según las mejores prácticas para la mejora continua.

En cuanto a los objetivos de la gestión por procesos, estos buscan: mejorar los niveles de calidad y satisfacción de los clientes o usuarios; incrementar la productividad a través de, por ejemplo, reduciendo los costos internos innecesarios (ósea las actividades que no agregan valor) y optimizar los tiempos (Pepper, 2011).

Pero, para que se pueda implementar correctamente la gestión de procesos es esencial un cambio cultura en la organización, es decir, que cada persona que pertenezca a esta debe entender que su trabajo, por más pequeño que sea, es relevante dentro del proceso. Por esto, se vuelve a resaltar la importancia del grupo humano, en el que cada persona se debe esforzar al momento de realizar su trabajo porque esa contribución, junto al resto de personas involucradas, hará que el resultado final del proceso sea un completo éxito (Pepper, 2011), es decir, dependiendo de lo que aporte cada persona dentro de la organización, se llegará o no al resultado previsto.

De esta manera, se concluye que la gestión por procesos es una disciplina que ayuda a una organización a optimizar los procesos para satisfacer a los clientes, es decir, la mejora de la calidad de los productos/servicios y de la productividad que realizan son con la finalidad de generar un valor agregado para el cliente y así satisfacerlo. Pero, para poder lograr esto, se necesita de un cambio cultural dentro de la misma organización en el que todos los que la conforman deben de entender que son piezas clave y lo que aporten, en conjunto con un grado de compromiso, influirá en el resultado final. Además de que, organización que emplea la gestión por procesos, mejora su competitividad.

1.1. Definición de procesos

Distintos autores han dado un aporte a cómo se puede definir a los procesos y, dentro de los cuales, se han encontrado similitudes.

Mallar (2010), para dar su definición, empieza mencionando que esta palabra, “proceso” (en latín *processus*), significa avance y progreso. Luego, lo define como un grupo de actividades de trabajo que se interrelacionan y que su característica es que, para llegar a un resultado u *outputs*, necesita de insumos o *inputs*, como productos o servicios obtenidos de otros proveedores, además de actividades específicas que agreguen valor.

José Pérez (2009), en su libro *Gestión por Procesos*, para dar su definición también menciona a la secuencia de actividades, pero estas deben ser ordenadas y repetitivas, y el producto final, es decir, el resultado, deberá tener un valor intrínseco para su usuario o cliente.

La ISO 9000:2015 (2015), por su parte, también menciona al conjunto de actividades mutuamente relacionadas y que se realizan bajo condiciones controladas para la creación de valor, pero agrega que estas usan entradas para lograr un resultado previsto.

Juan Bravo (2013), a su vez, concuerda en que hay una secuencia organizada de actividades, interacciones y recursos, y que se agrega valor al cliente, pero adiciona que hay un trabajo en equipo, que el proceso se debe considerar como una competencia de la organización y que este trasciende áreas, es decir, habla desde una visión sistémica ya que, el proceso, engloba a toda la organización en general y no a un área en específica. Es por esto que menciona un cruce horizontal de procesos dentro de la organización en el que todos deben estar sintonizados entre sí ya que hay partes que se interrelacionan con otras.

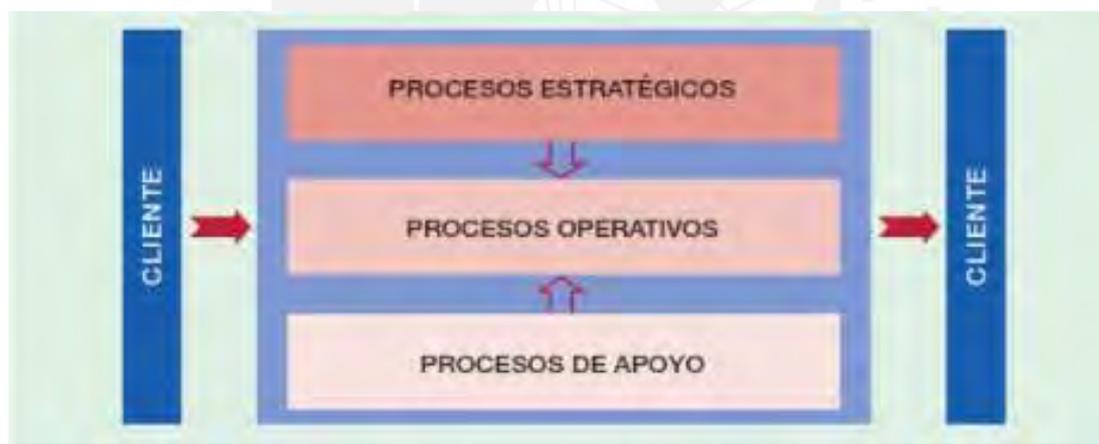
Para agregar una característica más, Fernández menciona que cada proceso tiene un responsable. (2003)

De esta forma, al reunir estas definiciones, da como resultado que un proceso es una secuencia organizada de actividades la cuales interactúan entre sí. Estas son realizadas en un espacio controlado por un grupo de personas y necesitan insumos o *inputs* (como productos/servicios y actividades que agreguen valor) para obtener un resultado (*output*) previamente planificado y, este resultado, debe generarle valor al usuario o cliente. Es por esto que, el proceso, debe ser visto con una mirada sistémica, es decir, viendo a todas las personas y todas las áreas que involucra como un todo, y no por separado porque trasciende las áreas de la organización. Finalmente, cada uno de estos procesos, tiene un responsable.

1.1.1. Tipos de procesos:

Existen distintas maneras de tipificar los procesos, pero la más clásica es el modelo en el que los dividen en tres: procesos estratégicos, referidos a aquellos que condicionan y le dan una dirección a los demás procesos; procesos operativos o claves, los cuales son el núcleo del negocio y crean valor al usuario o cliente; y los procesos de soporte, que, como su nombre lo dice, apoya a los procesos clave (Pepper, 2011). La relación entre este tipo de proceso y el cliente se observa en la Figura 1.

Figura 1: Tipos de procesos (Primera clasificación)



Fuente: Beltrán et al. (2002)

En una segunda clasificación, además de tomar los tres anteriormente mencionados, se agregan: los procesos de planificación, relacionados las responsabilidades de la dirección; los procesos de gestión de recursos, aquellos que permiten determinar, proporcionar y mantener los recursos necesarios (RRHH e IME); procesos de realización del producto, procesos que permiten realizar la producción y/o la prestación del servicio; finalmente, los procesos de medición, análisis

y mejora, permiten hacer lo que su denominación menciona y establecer acciones de mejora (Beltrán et al., 2002). La relación entre esta segunda clasificación se observa en la Figura 2.

Figura 2: Tipos de procesos (Segunda clasificación)



Fuente: Beltrán et al. (2002).

Cualquiera sea la tipificación que se emplee, esta va a variar dependiendo de la organización, por ejemplo, los procesos que se consideren como operativos en una empresa que produce alimentos (como fabricación o embalaje) no serán los mismos que en una empresa que vende autos (como la gestión de compras o pedidos).

1.2. Definición de actividad

Al igual que la definición de los procesos, cada autor ha dado su punto de vista para referirse a lo que es una actividad.

Pérez (2009), define a la actividad como un grupo de tareas necesarias para obtener un resultado.

Bravo (2013), por su parte, menciona que es una acción (puede ser cotizar, vender, tomar un pedido, etc.) llevado a cabo por una persona o un equipo, es decir, está hablando de un rol que se lleva a cabo en un período de tiempo específico. Al igual que los procesos, también tiene entradas y salidas precisas, pero la diferencia está en que está formada por una lista de tareas concretas y solo tiene sentido dentro del proceso en el que es parte de un flujo; y, finaliza mencionando que se debe escribir en modo verbal infinitivo.

La ISO 9000:2015 (2015), a su vez, menciona que la actividad es “el menor objeto de trabajo” dentro de un proyecto, el cual puede ser recurrente o puntual, y debe mejorar el desempeño.

Mario Fernández (2003), por su parte, agrega que las actividades se sistematizan ya que así se logra que estas fluyan integrada y velozmente hasta el final de la transacción. Además, siguen un flujo que busca la optimización de la operación o transacción.

Pero es Mallar (2010) quien da el aporte más importante ya que menciona que no todas las actividades llevadas a cabo pueden ser consideradas como proceso porque, para que sean consideradas como tal, deben de cumplir ciertas características dentro de las cuales concuerda con los autores anteriormente mencionados: tiene entradas y salidas; y que debe tener una misión o propósito claro (la mejora del desempeño o la optimización de la operación o transacción); pero agrega: la identificación concreta de quiénes son clientes, proveedores y, a parte, el producto final; se puede descomponer en operaciones o tareas; se puede estabilizar sea el tiempo, recursos, costos y otros (solo si es que se aplica la metodología de la gestión por procesos); y es asignable a una persona.

De esta forma, si reunimos las distintas definiciones, tenemos que la actividad es un grupo de tareas o cualquier acción que lleva a cabo una persona o grupo de personas, pero que tiene un propósito claro: la optimización de la operación o transacción de manera que así se mejora el desempeño de la organización. Y, no todas las actividades pueden ser consideradas como proceso porque deben de cumplir ciertas características.

1.3. Inputs y outputs

Como se mencionó anteriormente, para que un proceso se pueda llevar a cabo, necesita de un *input* o entrada para poder llegar a un resultado o *output* previsto. En este sub apartado se detallará con mayor precisión qué puede ser considerado como *input* y *output*.

Por un lado, los *inputs* o entradas podrían ser recursos o materiales que se deben transformar o procesar; pueden ser personas que necesitan alguna formación (como capacitaciones); informaciones a procesar (como data previamente recolectada que necesita entrar a un programa para que sea mejor organizado y así poder analizar fácilmente); conocimientos que se van a elaborar y/o sistematizar (como aquella investigación que se necesita para investigar un fenómeno); entre otros (Mallar, 2010).

Por el otro lado, los *outputs* o salidas podrían ser de dos tipos: bienes (tangibles, son almacenables y, algunos de estos, son transportables) o servicios (Mallar, 2010). Más adelante se detallará qué es un servicio.

En ambos casos, se incluye la circulación de información y de productos (Bravo, 2011) y son importantes ya que permiten definir los límites del proceso: proveedores (externos o internos) y clientes del proceso, así como otros procesos con los que se relaciona. (Mallar, 2010).

Lo que se concluye es que un *input* puede ser un objeto e incluso los conocimientos y/o habilidades que tiene una persona, pero estos deben de necesitarse para llevar a cabo un proceso; y, un *output*, puede ser un bien o servicio. Además, es importante identificarlos porque permiten definir los límites del proceso y conocer la interrelación que hay con otros procesos.

1.4. Definición de valor

El valor puede ser definido como algo que aprecia o estima la persona que recibe el producto o servicio (un cliente, accionista, personal, proveedor, sociedad); recalando que este es un concepto relativo ya que dependerá de cómo lo perciba la persona (Pérez, 2009). En la gestión por procesos, lo que se busca es la generación de un valor que satisfaga las necesidades del cliente o usuario; y, a este valor, se le llama valor agregado o valor adicional que obtienen los bienes y/o servicios al momento de ser transformados en el proceso productivo, es decir, es un complemento que el *output* ofrece con el propósito de generar más valor según la percepción del consumidor (Vera, 2018).

1.4.1. Cadena de valor de Michael Porter

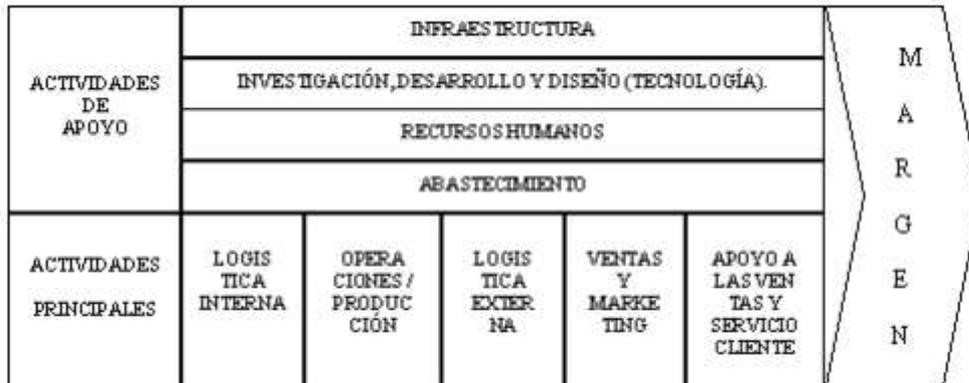
Comúnmente, cuando se habla de valor, procesos y actividades, se cita a la Cadena de Valor de Michael Porter, pero no necesariamente esta herramienta puede ser aplicada a un sector como los servicios por lo que se ha citado, además, a la Cadena de Valor para los servicios.

Esta herramienta, la Cadena de Valor desarrollada por Michael Porter, se enfoca en el liderazgo en costes y el logro de la diferenciación a través de la ventaja competitiva, esto con el fin reducir costes sin perder la calidad intrínseca del producto (Andalucía Emprende., 2015). Es decir, se habla de una relación precio – costo en la que se genera valor cuando se puede vender mucho más invirtiendo menos, es decir, mayor margen utilidades sin necesidad de perder calidad en el producto.

Porter divide a la cadena de valor en tres secciones: actividades Primarias o Principales, actividades de Apoyo o Auxiliares, y el Margen. En las primeras, se refiere a aquellas actividades que se necesitan tanto para la elaboración del producto como para la transformación de las

entradas en salidas. Las segundas, como se menciona en su nombre, sirven: de soporte a las actividades primarias, apoyo entre sí, pero existen principalmente para incrementar la eficiencia de las Actividades Principales y ayudar en el proceso de creación de valor. Las últimas, se refieren a la diferencia entre el valor total y los costes totales en los que se incurrió para desempeñar las actividades generadoras de valor (Andalucía Emprende, 2015).

Figura 3: Cadena de valor de Michael Porter



Fuente: Andalucía Emprende (2015)

Como menciona Mallar (2010), lo importante de la Cadena de Valor de Porter es que en esta se puede identificar y aprovechar mucho más aquellas áreas de actividad en las que la empresa quiere aumentar los beneficios de manera que se logra la generación del valor económico, es decir, mayores ingresos monetarios minimizando costes como anteriormente se mencionó.

Pero, si lo relacionamos con la gestión de procesos, esta disciplina de la gestión no solo busca una optimización de los procesos para ahorrar costes, sino que su foco principal es la generación de un valor enfocado en satisfacer necesidades de los clientes o usuarios, es decir, su objetivo final es generar un valor diferente. Además, esta investigación tiene que ver con servicios y esta cadena de valor es más para empresas como del sector producción o manufactureras.

1.4.2. Cadena de Valor para los servicios y la cadena de utilidades del servicio

Como se mencionó, el modelo de Porter corresponde a una organización de corte industrial y, en la mayoría de empresas de servicio, se debe reconocer que su cadena de valor consta de dos partes: el *back office* y *front office*. El primero, vendría a ser la parte interna de la cadena, es decir, la que no se encuentra en contacto con el cliente; mientras que, el segundo, es lo contrario (la parte externa y que está en contacto con el cliente). Este último es muy importante

ya que son aquellas actividades que transmiten hacia afuera y eso es percibido por el cliente; además que, se deben de cuidar con mayor grado para que, el cliente, pueda percibir el mayor valor posible (Merinero, 1997).

Entonces, para crear un valor superior durante esta interacción del servicio, es necesario que el prestador interactúe eficazmente con el cliente, pero esta eficacia depende de la habilidad del empleado, de los procesos de producción y del apoyo del servicio que respalda al empleado. Es así que se habla de un vínculo entre las utilidades de una empresa de servicios con la satisfacción de los empleados y de los clientes la cual fue desarrollada por Armstrong y Kotler denominándola la “cadena de utilidades del servicio”.

Esta cadena menciona que el éxito de las empresas de servicio se concentra en la atención tanto de sus clientes como de sus empleados a través de: la calidad interna del servicio (referido a la selección y capacitación cautelosa de los empleados, un espacio de trabajo de calidad, apoyo fuerte para aquellos que trabajan con los clientes) que tiene como consecuencia el tener empleados del servicio más productivos, leales y satisfechos. Esto, a su vez, genera una creación de valor y entrega de un servicio más eficiente y eficaz hacia un cliente que se sentirá satisfecho y, por lo tanto, podrá mantenerse leal, con mayores posibilidades de recompra y que retomen el servicio para así, finalmente, traducirse en un desempeño superior de la empresa con utilidades y crecimiento saludable (Armstrong & Kotler, 2003).

Es importante diferenciar el *back office* del *front office* porque se debe de resaltar la importancia de estas últimas debido al contacto con el cliente porque dependiendo de cómo se entregue un servicio, se afectará la creación y percepción del valor del cliente. En esa línea, Zomerdijk y Vries (2007) han reconocido que esta diferenciación permite estructurar el diseño de la entrega de los servicios. Para la determinación de los procesos y la división de las labores, dicha distinción permite definir lo siguiente: dónde debe ocurrir el contacto con el cliente, entender qué actividades en los procesos deben ser separadas de otras y cómo los colaboradores que están involucrados en los procesos deberían ser agrupados.

Zaratiegui (2019) agrega que el lograr satisfacer a los clientes permite fidelizarlos hacia la organización. Esto da oportunidades, no solo de una recompra, sino también de que, el cliente, transmita hacia otros el buen servicio recibido (recomiende). Es por eso que, también menciona que una organización siempre debe tener como foco el qué va a opinar el cliente acerca del producto o servicio que recibe y, con esa mira, se deben de diseñar y ejecutar: los productos/servicios, la forma en cómo se realizarán, la entrega y el post venta; y también, resalta que hay un entorno cambiante (debido a la globalización y cambios tecnológicos) que hace que

los clientes demanden novedades en el servicio, es decir, se necesitará de una adaptación constante de los procesos en base a lo solicitado por ellos.

En conclusión, cuando hablamos de cadena de valor en los servicios, debemos de tomar en cuenta la existencia del *back office* y el *front office* que son propias de empresas productoras de servicios. Y, la importancia de esto radica en la interacción directa del prestador del servicio con el cliente que recibirá el servicio. Dependiendo de cómo se lleve a cabo esta interacción, el cliente percibirá o no valor.

1.4.3. Valor público

Lo mencionado anteriormente se refiere al sector privado, pero algunas de esas aproximaciones pueden ser implementadas en el sector público en la generación y entrega de valor público.

Moore (1998) menciona que, en el sector público hay directivos que tienen como tarea crear valor público, pero este valor es un concepto abstracto ya que dependerá de la sociedad que lo determine como tal. Para crearlo, este directivo tiene en su poder un conjunto de recursos públicos que se le fueron asignados para que los use en beneficio de la sociedad y debe de encontrar la manera de generar el máximo valor posible con dichos recursos. Pero, como se sabe, la sociedad o el público al que se enfocará tiene distintas demandas (necesidades) y, lo que debe lograr el directivo, es crear un valor añadido para ellos de modo que así atienda sus necesidades y mejoren su calidad de vida.

Entonces, tomando lo mencionado por Moore, se tiene que el valor público responde a las necesidades de la sociedad para que mejoren. Hay un directivo público que dispone de recursos para crearlo y esto lo puede hacer a través de ciertas instituciones que pueden ser públicas o privadas (este punto será reforzado en la sección de servicios públicos). Además de ser percibido como valor por la sociedad, es decir, el que recibe este bien o servicio percibe un valor o beneficio a comparación de cuando no lo posee.

En resumen, el valor que quiere lograr la gestión por procesos es uno que busca satisfacer las necesidades del cliente o usuario, pero como el enfoque de esta investigación es en servicios y el sector público, se agrega que, por el lado de los servicios, hay algunas actividades (las que pertenecen al *front office*) que requieren la presencia del cliente y estas deben ser llevadas a cabo con mucho mayor cuidado porque, para que el cliente (la sociedad en este caso) pueda percibir valor, debe haber una correcta interacción entre el prestador del servicio y el cliente; y, por el lado del valor público, es que el valor que se cree también se debe percibir como una mejora en la calidad de las personas que reciben el servicio.

2. La implementación de la gestión por procesos: Modelos para su implementación

Como se vio en la sección anterior, la gestión por procesos es un enfoque que busca generar valor y requiere de una mirada sistémica. Así mismo, se ha visto que en el enfoque trae consigo distintos conceptos que contribuyen a su entendimiento y ejecución como enfoque de gestión que tiene como fin último conseguir la entrega de valor a sus clientes o usuarios. En ese sentido, tras una revisión bibliográfica se han encontrado maneras o modelos de implementar dicho enfoque en las organizaciones.

Un modelo de implementación de gestión basado en procesos es aquel que busca el cumplimiento de los elementos estratégicos de la organización (misión, visión y objetivos) de modo que le permita, como se mencionó anteriormente, direccionar sus esfuerzos para la entrega de satisfacción de los clientes externos e internos; por lo que implantar un modelo basado en procesos supone no solo una nueva visión de los procesos sino que también motiva la generación de valores agregados (Hernandez, Martinez, & Cardona, 2015). Para la presente investigación se tomará esta definición para entender la implementación de la gestión por procesos.

Rodríguez y Alpuin (2014), en concordancia con la definición anterior, indican que la gestión por procesos supone un cambio de perspectiva en la cual se parte de la identificación de los procesos que generan valor; las autoras agregan el hecho de que su modelo propuesto ayude a las organizaciones a optimizar el desempeño de los procesos de manera global, en lugar de una mejora individual. De ese modo se hace referencia a una visión transversal que compromete a todos miembros de la organización y a sus clientes externos; así, la optimización del desempeño atraviesa el completo entendimiento de sus relaciones de los procesos y de alinear el desarrollo de los mismos a la estrategia y a los objetivos del negocio.

Por otro lado, Hernandez, Martinez y Cardona (2015), han definido tres objetivos de la gestión por procesos: en primer lugar, conocer a la organización de forma sistémica y desarrollar una visión horizontal; en segundo lugar, mejorar las interacciones entre los equipos de trabajo, y finalmente, involucrar al personal en cada uno de los procesos indistintamente de su posición jerárquica. En ese sentido, los objetivos presentados por los autores para este enfoque otorgan a los recursos humanos un rol importante, pues de su involucramiento depende el éxito de los objetivos. Para afianzar este último punto, Rafoso y Artiles (2011), consideran que en la aplicación de una reingeniería de procesos es indispensable considerar la mentalidad interna de la organización en términos de cultura, política e información; se trata de pasar de los antiguos paradigmas a organizaciones más eficientes y modernas.

De lo presentado, se pueden resaltar dos condiciones inherentes a la implementación de un enfoque de procesos. Por un lado, la necesidad de contar con una visión sistémica o transversal de los procesos a lo largo de la organización y que respondan a objetivos comunes y a la generación de valor; y, por otro lado, el compromiso de los miembros de la organización con la implementación de dichos procesos. Se debe considerar estas dos condiciones, además, de los modelos de implementación.

La revisión bibliográfica muestra la existencia de diversos modelos para la implementación de gestión de procesos, los cuales son propuestos para las organizaciones de forma general, algunos de estos están alineados a normas o modelos que persiguen estándares internacionales de calidad y para los cuales la gestión por procesos es uno de sus enfoques o principios (Modelo ISO 9001 o Modelo Europeo de Excelencia Empresarial). Para la presente investigación, se han seleccionado dos modelos que serán presentados más adelante, estos si bien poseen similitudes en la secuencia de la implementación por procesos, se diferencian en como los autores se han aproximado en su desarrollo. Otro criterio de selección de los modelos ha sido la rigurosidad y detalle con que estos han sido presentados por los autores.

A continuación, se presentan dos modelos de implementación de esta disciplina de la gestión desde la perspectiva de diferentes actores. Estos son el Modelo de Madurez de la adopción de Business Process Management (BPM), el cual permite identificar en nivel de madurez en que las organizaciones se encuentran en la implementación de gestión por procesos, y por otro lado el modelo de Enfoque de gestión por procesos en un Sistema de Gestión.

2.1. Modelo de Madurez de la adopción de BPM

Rodríguez y Alpuín (2014) presenta un Modelo de Madurez de la adopción de la Gestión Basada en Procesos (*Business Process Management, BPM*) postulado por la firma Deloitte. Este modelo tiene por objetivo identificar el nivel de madurez en que se encuentra la organización en cuanto a la adopción del enfoque de gestión basado en procesos. En ese sentido, se trata de una herramienta que marca la ruta en la que las organizaciones deben avanzar para la adopción del enfoque. El modelo contempla 5 etapas de progreso y, cada una de ellas, se determinan la tecnología y herramientas implicadas y los factores críticos de estos.

Antes de presentar el modelo, es importante desarrollar el rol de la tecnología en la medición de la madurez del enfoque pues, como mencionan las autoras, las tecnologías permiten a las organizaciones modelar, simular, implementar, ejecutar y monitorear los procesos, ya sea de modo transversal o dentro de las unidades de negocio, y permiten interactuar a los clientes externos e internos de los procesos. De ese modo, la sentencia sobre este aspecto de Rodríguez y

Alpuin es que “en un entorno de complejidad creciente, es difícil pensar en una adecuada y eficiente Gestión por Procesos sin una herramienta que lo soporte” (2014, p. 5).

El Modelo de Madurez de Adaptación del BPM se sigue de cinco etapas presentadas a continuación:

2.1.1. Fase de Iniciación:

La organización sólo identifica los procesos principales y hace énfasis en las actividades principales por área. El uso de las tecnologías es nulo y las actividades son registradas de manera tradicional. Lo que puede asegurar el éxito de la gestión es que los procesos sean consistentes entre sí.

2.1.2. Fase de Definición

Implica que los procesos y sus dueños se encuentren identificados y documentados. En el aspecto tecnológico, se tienen modelados los procesos y definidos sus indicadores de desempeño y los roles vinculados a la gestión por procesos. Los factores de éxito son la relación entre las áreas del negocio y las tecnologías de la información (*TI*) y las capacitaciones a actores claves.

2.1.3. Fase de Automatización

Existe una automatización de procesos a través de plataformas Business Process Management Suite (BPMS). En ese sentido, la organización sí cuenta con herramientas sofisticadas que contribuyen a la automatización, gestión de reglas de negocio e intercambio electrónico. Los factores de éxito son el apoyo de la alta dirección, generación de resultados rápidos y visibles y la capacitación para la implementación.

2.1.4. Fase de Integración y Monitoreo

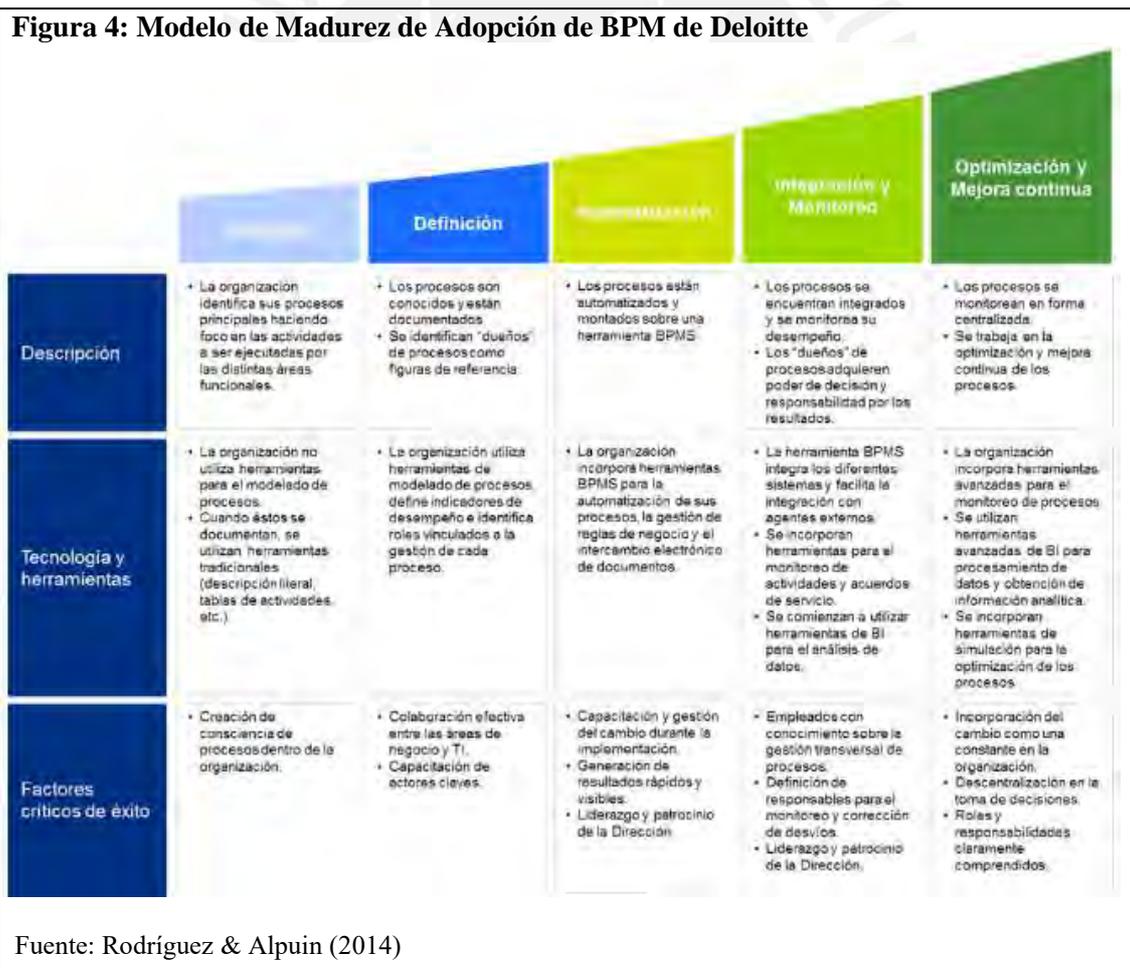
Los procesos se encuentran integrados y es posible monitorear su desempeño. Esto hace posible que los dueños de procesos adquieran responsabilidad y tomen decisiones. La tecnología es útil siempre que: la herramienta BPMS integre otros sistemas y agentes externo, se haga uso del *Business Intelligence* (BI) para el análisis de datos, y se incorporen herramientas de monitoreo de actividades y de acuerdos del servicio. Los factores de éxito son que los trabajadores posean conocimientos en gestión de procesos, exista apoyo de la alta dirección y se cuente con responsables del monitoreo y corrección de los desvíos.

2.1.5. Fase de Optimización y Mejora Continua

Existe un control centralizado de los procesos que conduzca a la optimización y mejora continua de los procesos. Así mismo, se poseen herramientas de BI con un alto nivel de sofisticación y obtención de data analítica, pero además se poseen herramientas de simulación para la optimización de los procesos. Los factores de éxito son la incorporación del cambio como una constante, una toma de decisión descentralizada y roles y responsabilidades claramente definidos, pero sobre todo comprendidos.

Como se ha visto en la presentación del modelo, el papel de la tecnología y la intensidad de aplicación de herramientas para la gestión de procesos determina qué tan adoptado está dicho enfoque en la organización, y al mismo tiempo, son factores de éxito del modelo, es decir, estas son las variables que determinan la consecución de la etapa en el Modelo de Madurez.

La representación gráfica de dicho modelo se presenta en la Figura 4, así mismo, se puede observar el grado de adopción y perfeccionamiento en cuanto a las herramientas de implementación de la gestión por procesos.



2.2. Enfoque de procesos en un Sistema de Gestión

Beltrán, et al. (2002), han adaptado un enfoque que, basados en la Norma ISO 9001: 2000 y el enfoque del Modelo Europeo de Excelencia Empresarial (EFQM), tiene por objetivos un diseño y gestión sistemática de los procesos y la introducción de las mejoras necesarias de los procesos. La postulación del enfoque indica que este es adaptable a cualquier sistema de gestión.

Antes de definir, es importante señalar la importancia del enfoque de gestión basada en procesos que tienen en general las Normas ISO: 9001 en cualquiera de sus versiones: la norma siempre ha presentado como uno de sus principios este enfoque de gestión para el aseguramiento de la calidad. En la Tabla 1, se observa comparativamente los principios que han regido la implementación de dicha norma (tanto en la versión de años 2000 como en la 2015) y cómo el enfoque siempre ha estado presente.

Tabla 1: Comparación de principios de la Norma ISO 9001

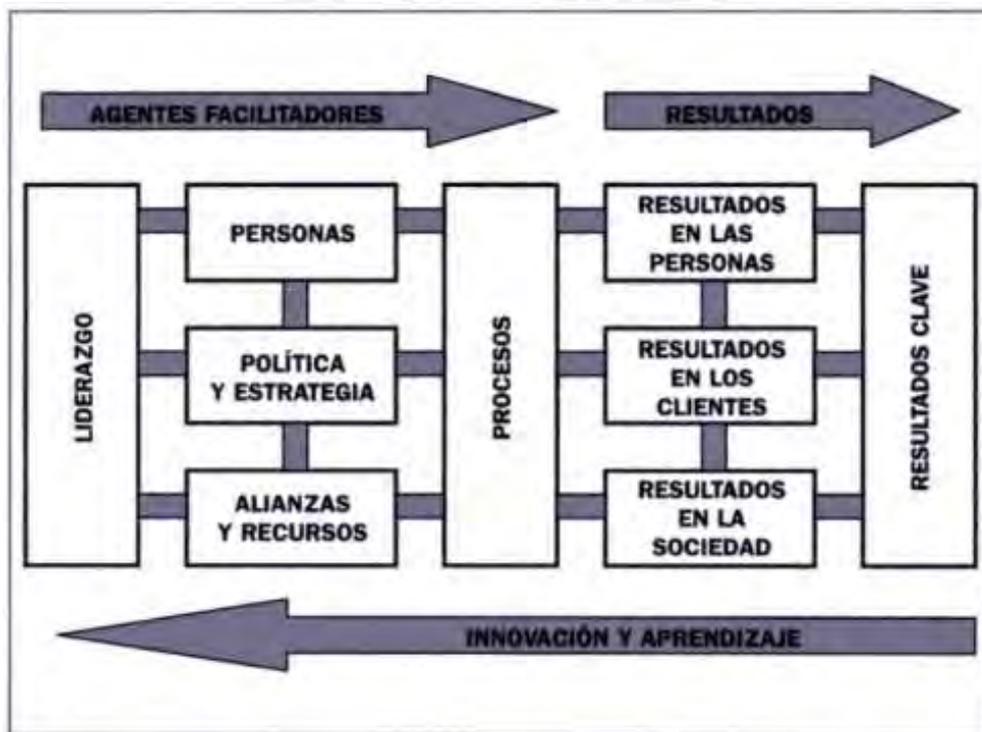
Principios según la ISO 9001:2000	Principios según la ISO 9001:2015
1. Organización orientada al cliente	1. Enfoque al cliente
2. Liderazgo	2. Liderazgo
3. Participación del personal	3. Compromiso de las personas
4. <u>Enfoque basado en procesos</u>	4. <u>Enfoque de procesos</u>
5. Enfoque de sistema para la gestión	5. Mejora
6. Mejora continua	6. Toma de decisiones basada en evidencia
7. Enfoque basado en hechos para la toma de decisiones	7. Gestión de las relaciones
8. Relación mutuamente beneficiosa con el proveedor	

Fuente: Burckhardt, Gisbert, & Pérez (2016) y Colin (2002).

Para referirse al principio de gestión basada en procesos siempre presente en la Norma ISO 9001, se indica que “un resultado deseado se alcanza más eficientemente cuando las actividades y los recursos relacionados se gestionan como un proceso” (Colin, 2002). Los procesos ya han sido definidos como una secuencia de actividades que van añadiendo valor y dichas actividades de la organización se enmarcan dentro de procesos, que se identifican, gestionan y mejoran. En esta sección cabe definir el principio de enfoque de sistema para la gestión, el cual consiste en la identificación, entendimiento y gestión de los procesos interrelacionados como un sistema que contribuye a la eficacia y eficiencia de una organización en el logro de sus objetivos.

Por otro lado, y en la línea de la norma ya mencionada, el enfoque EFQM, que busca lograr la Calidad Total, es el compendio de las mejores prácticas aplicadas a la gestión de organizaciones o también llamados principios. Estos principios comprenden: la orientación hacia los resultados, orientación al cliente, liderazgo y coherencia, gestión de procesos y hechos, desarrollo y aplicación de las personas, proceso continuo de aprendizaje, innovación y mejora, desarrollo de alianzas y responsabilidad social de la organización. Específicamente, el principio de gestión por procesos y hechos establece que la excelencia se logra mediante un modelo de gestión organizacional en el que interactúan sistemas, procedimientos y datos interdependientes (Sanchez & Castro, 2005). En la Figura 5, se puede observar cómo los procesos funcionan entre los agentes facilitadores y resultados.

Figura 5: Modelo EFQM de Excelencia



Fuente: Sanchez y Castro (2005)

Tras haber indagado en los conceptos y principios detrás de los modelos que han motivado el modelo de Beltrán, et al. (2002), que consiste en la implementación de gestión por procesos en un Sistema de Gestión, a continuación, se detallan cada uno de los pasos:

2.2.1. Identificación y secuencia de los procesos

Comprende la reflexión sobre los procesos que deben configurar el sistema. Cabe resaltar que, si bien los procesos ya existen en la organización, el reto de este paso consiste en identificarlos y gestionarnos adecuadamente y por lo tanto se debe resolver la interrogante de: ¿cuáles de los procesos son significativos para que formen parte de la estructura y a qué nivel de detalle? Los principales factores que, según los autores, deben ser tomados en cuenta son los siguientes:

- Influencia de la satisfacción del cliente
- Los efectos de la calidad del producto/servicio.
- Influencia en los factores claves de éxito.
- Influencia en la misión y estrategia
- Cumplimiento de requisitos legales y reglamentarios
- Los riesgos económicos y de insatisfacción
- Utilización intensiva de los recursos

Para poder llevar a cabo esta etapa se recurre a la herramienta de mapas procesos, una herramienta gráfica de la estructura de procesos que conforman el sistema de gestión, en donde se contemplan los procesos estratégicos, operativos y de apoyo o soporte que ya han sido definidos anteriormente. El nivel de detalle de los mapas de procesos dependerá del tamaño de la organización y complejidad de las actividades.

2.2.2. La descripción de cada uno de los procesos

Tiene como finalidad determinar los criterios y métodos para asegurar que las actividades que componen los procesos se realizan eficazmente. En ese sentido, esta etapa se centra en describir los elementos que permitan un posterior control y la gestión del proceso. Para ello se han definido como herramientas la elaboración de diagramas de procesos y fichas de procesos:

- Diagramas de procesos: Estos facilitan la interpretación de las actividades que en conjunto conforman el proceso, ello incluye las entradas y salidas y los límites de dicho proceso. Otro aspecto importante es la inclusión de los responsables de los procesos, pues además de indicar quién se encarga de las actividades, se evidencian la manera en que los actores se relacionan entre sí. La diagramación responde a una simbología especial de inicio y fin del proceso, actividad, decisión, documentos, bases de datos, etc.

- Ficha de proceso: Se trata de un soporte de información que recaba todas las características importantes para el control y las cuales han sido definidas en el diagrama. Sin embargo, este último agrega información sobre el proceso, esto es: misión u objetivo, propietario del proceso, límites del proceso, alcance, indicadores, variables de control, inspecciones, documentos y/o registros y recursos.

2.2.3. El seguimiento y la medición para conocer los resultados que se obtienen

El proceso de seguimiento y medición de los resultados es posible a través del establecimiento de indicadores que permitan medir la capacidad, eficacia y eficiencia de los procesos. El uso de estos debe conducir a la toma de decisiones sobre los parámetros de actuación (variables de control). Para hacer más completa su definición, según la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas. (AECA), “un indicador es una unidad de medida que permite el seguimiento y evaluación periódica de las variables clave de una organización, mediante su comparación en el tiempo con los correspondientes referentes externos o internos” (Bonney & Armijo, 2005). En ese sentido, el mayor énfasis está en los indicadores, los autores han diferenciado los indicadores según capacidad, eficacia y eficiencia, como se observa en la Tabla 2.

Tabla 2: Tipos de indicadores

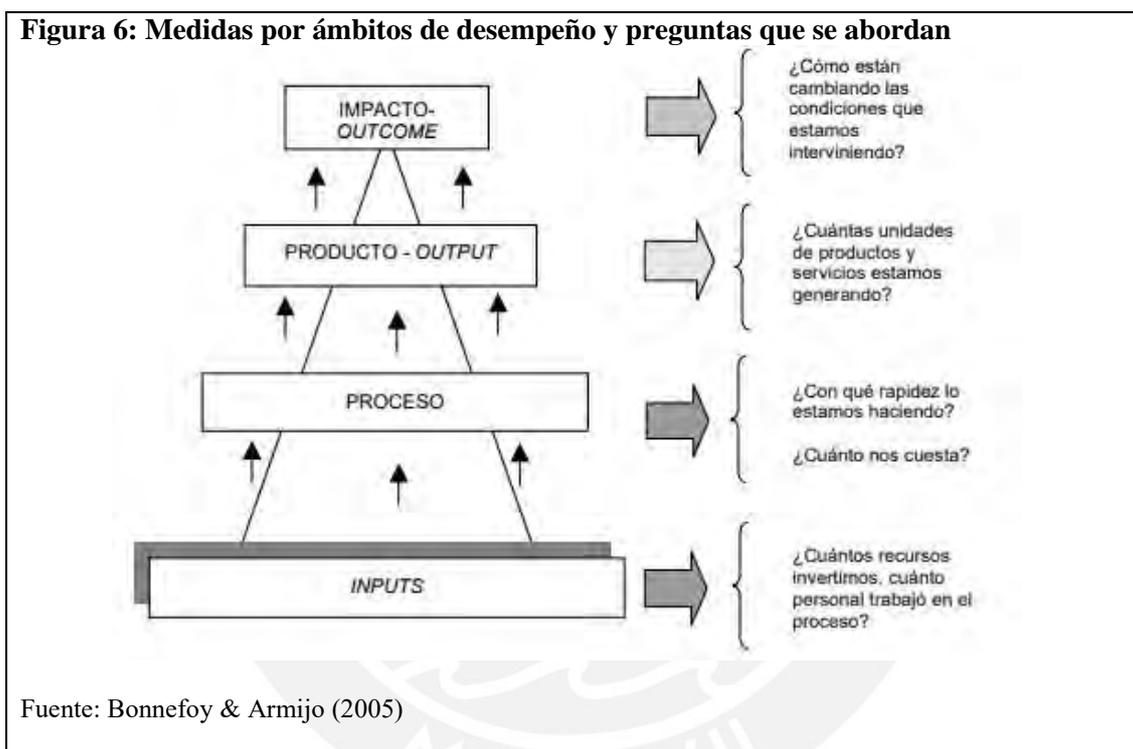
Tipo de indicador	Descripción
Capacidad	Aptitud de una organización, sistema o proceso para realizar un producto que cumple los requisitos de ese producto
Eficacia	Extensión en las que se realizan las actividades planificadas y se alcanzan los resultados planificados.
Eficiencia	Relación entre el resultado alcanzado y los recursos utilizados.

Adaptado de Burckhardt et al. (2016) y Colin (2002).

En el sector público, los indicadores de desempeño también han sido tipificados y ampliamente definidos. Una de dichas definiciones corresponde a los indicadores según el ámbito de medición, en este los indicadores de procesos son definidos como aquellos que miden el desempeño de la ejecución de las actividades vinculadas con la ejecución del trabajo realizado para producir los bienes y servicios, se indican como ejemplos comunes del sector los indicadores de procedimientos de compra (días de demora del proceso de compra) o procesos tecnológicos (número de horas de los sistemas sin línea atribuibles al equipo de soporte) (Bonney & Armijo,

2005). A la vez, este tipo de indicadores, de la mano con aquellos de *inputs*, productos o resultados finales (*outcomes*), brindan información de los resultados desde el punto de vista de la actuación pública en la generación de los productos

Estos conceptos de desempeño en el sector público son importantes pues permiten medir el *government performance*, que según Wholey y Newcomer se refiere a “<<la productividad, calidad, oportunidad, responsabilidad y eficacia>> de los servicios y programas públicos” (Bonney & Armijo, 2005). En la Figura 6 se presentan la relación de las preguntas a las que se desea responder con los indicadores y su ámbito.



2.2.4. La mejora de los procesos con base en el seguimiento y medición realizado

La información obtenida del paso anterior, debe ser analizada con el objetivo de conocer las características y evolución de los procesos. La información relevante a conocer es: qué procesos no alcanzan los resultados planificados y dónde existen oportunidades de mejora. En el primer caso, la organización deberá establecer correcciones o acciones de correctivas; así mismo, pese a que el proceso si cumpla el objetivo siempre es posible detectar una oportunidad de mejora. Los autores han establecido como necesario seguir el ciclo de mejora continua de Deming o ciclo Plan-Do-Check-Act (PDCA). Las herramientas mapeadas para este paso se pueden observar en la Figura 7.

Figura 7: Herramientas frecuentemente utilizadas en el ciclo PDCA

	Estratificación	Hoja de Control (o de incidencias)	Gráficos de control estadístico (CEP)	Histograma	Diagrama de Pareto	Diagrama causa-efecto (Ishikawa)	Diagrama de correlación	Diagrama de árbol	Diagrama de relaciones	Diagrama de afinidades	Diagrama de Gantt	Diagrama PERT	Diagrama de decisiones de acción	Brainstorming	AMFEC	DFD	Diseño de experimentos (DDE)	Simplificación de diagramas de flujo	Análisis del Valor	Benchmarking
P. Planificar																				
D. Hacer																				
C. Verificar																				
A. Actuar																				

Las 7 herramientas clásicas

Fuente: Burckhardt, Gisbert, & Pérez (2016)

El ciclo PDCA es una herramienta de mejora muy utilizada, en ese sentido, debido a que la mejora continua no es solo un método para resolver problemas, sino también una forma de pensar orientada a los procesos, (Trías, González, Fajardo y Flores (2009), identifican como necesidad el emplear la regla de las 5W+H. Esta, según los autores, “facilita la planificación de las acciones a desarrollar para la aplicación de las acciones generadas por la utilización del ciclo de mejora PDCA”. Finalmente, en esta fase, se entiende como regla de 5W+H (Why, Who, When, What, Where y How) aquella que facilita la planificación de las acciones a desarrollar para la planificación de las acciones enmarcadas en el ciclo PDCA.

En ese sentido se han logrado explicar dos modelos teóricos que han sido probados en distintas organizaciones. En el primer caso, el Modelo de Madurez de BPM de Deloitte a través de sus fases de iniciación, definición, automatización, integración y monitoreo, optimización y mejora continua, ofrece una mirada de los aspectos que gradualmente indican que tan implementada está la gestión por procesos en la organización. Adicionalmente, en este modelo se establecen los factores de éxito, y estos se encuentran principalmente relacionados al uso de la tecnología.

Por otro lado, con un enfoque de aplicabilidad, es decir, de qué manera las organizaciones pueden emplear diferentes herramientas que permitan hacer posible la gestión por procesos, el modelo de gestión basado en procesos en un Sistema de Gestión se establecen las fases de identificación (y secuencialidad) de los procesos, su descripción, seguimiento y medición, y mejora de los procesos. Para ello, los autores establecen un conjunto de herramientas que acompañan este proceso y en la medida que estas estén siendo desarrolladas en las organizaciones demuestran el grado de implementación del enfoque en cuestión.

Finalmente, para ambos casos se ha visto que la mejora continua es un elemento importante en el enfoque. En la misma línea, tanto Rodríguez y Alpuin así como Beltrán y otros, reconocen en los modelos propuestos la importancia del involucramiento de los miembros en la organización en la implementación de este enfoque.

3. Conceptos vinculados a los servicios públicos

En esta sección del capítulo se indagará en las definiciones entorno a los servicios públicos, por ello se partirá de la definición amplia de un servicio, para luego presentar la definición de los bienes públicos y finalizar en el entendimiento de los servicios públicos.

3.1. Definición de un servicio

Según lo mencionado por Armstrong & Kotler (2003), a nivel mundial los servicios han crecido, siendo estos ofrecidos, no solo por empresas privadas (bancos, aseguradoras, transporte, entretenimiento, etc), sino también por los gobiernos (a través de las cortes, oficinas de empleo, hospitales, departamento de policía, agencias reguladoras, escuelas, entre otros). Para diferenciarlos de los bienes, se debe de tomar en cuenta cuatro características: intangibilidad, inseparabilidad, variabilidad e imperdurabilidad:

La intangibilidad, quiere decir que un servicio no se puede apreciar con los sentidos (ver, tocar, oír, oler) antes de adquirirlos. Entonces, para que el cliente pueda percibir cierta calidad del servicio, el prestador del servicio le da señales a través del lugar en donde se ofrece el servicio, el precio, el personal, el equipo y la comunicación que pueden recibir.

La inseparabilidad, se refiere a que los servicios, comúnmente, no se pueden separar del proveedor, sea este una persona o una máquina. Además, que, como el cliente está presente cuando se produce el servicio, esta interacción proveedor-cliente tanto de una parte como de la otra puede afectar el resultado del servicio.

La variabilidad, referida a que es muy complicada la estandarización de un servicio ya que este puede variar según quien lo proporcione.

Finalmente, la imperduribilidad, quiere decir que los servicios no son almacenables y, si no es prestado en el momento, sencillamente se pierde, es decir, no se pueden usar posteriormente.

3.2. Bienes públicos

Un bien público pueden ser bienes o servicios pero que son regulados por el Estado y se financian con impuestos. Tiene como características: no disminuir su disponibilidad cuando son consumidos o usados; proporcionar beneficios no excluibles para todos en una determinada sociedad; y la no rivalidad entre sus usuarios. (Rozas & Hantke-Domas, 2013). A continuación, se desarrollan cada una de las características indicadas.

La primera, se refiere a que una variación en su demanda no afecta la cantidad que se ofrece. La segunda, que, en teoría, es imposible o de muy alto costo el excluir a cualquier persona que quiera consumirlo. Y, la tercera, que como el consumir este bien o servicio no significa que menos personas puedan requerirlo, hace que no haya una competencia entre los usuarios (tanto actuales como potenciales) para adquirir el bien o la prestación de un servicio (Rozas & Hantke-Domas, 2013)

Dependiendo del cumplimiento de estas características, los bienes públicos pueden ser denominados bienes públicos puros (primera y segunda característica) y bienes públicos impuros o bienes colectivos (únicamente la primera característica). (Rozas & Hantke-Domas, 2013). Franz menciona que “el suministro de la mayoría de los bienes públicos puros, este es responsabilidad del Estado, aunque es posible la participación de agentes económicos privados en algunos casos excepcionales [...], a la vez, en el suministro de los bienes colectivos, sostiene la participación privada suele ser más alta, incluso en el mismo nivel de la participación del Estado” (1992).

3.3. Servicios públicos

Existe una amplia discusión para definir con exactitud a los servicios públicos. El término “servicio público” tiene distintos significados en el derecho comparado entre naciones, es decir, una actividad considerada servicio público en un lugar, puede no ser considerado como tal en otro. Incluso, este concepto puede cambiar en el mismo país a través del tiempo generando el mismo efecto: que ciertas actividades se consideren o no como servicios públicos. De esta manera se concluye que: se trata de un concepto aproximado ya que no es uniforme ni preciso, es un concepto histórico y políticamente variable porque se adapta al momento y al país (a su socio-política, el grado de desarrollo y las demandas de la sociedad); y, el servicio público, es prestado por una entidad, usualmente perteneciente el Estado, con el fin de alcanzar el bienestar general

de la sociedad y de sus miembros. Pero, al igual que los bienes públicos, lo que se lleve o no a cabo se revisa y sanciona (regulación). La diferencia es que esto puede ser llevado a cabo por un régimen jurídico particular, el Derecho Administrativo, o por el régimen común de todos los ciudadanos como el Derecho Civil. La opción dependerá del régimen jurídico que lo reglamenta en cada caso (Rozas & Hantke-Domas, 2013).

Esto, unido con la definición de valor público anteriormente mencionada, resulta en que un servicio público, que puede ser entregado tanto por un ente privado como un público, debe ser capaz de generar valor público.

3.3.1. Tipos de servicios públicos:

Según Reyna y Ventura (2008), los servicios públicos se pueden clasificar de la siguiente manera:

a. Servicios permanentes y esporádicos

Los primeros se refieren a aquellos que son brindados de manera regular y sin interrupción para satisfacer necesidades de toda la sociedad. Mientras que, los esporádicos, como su nombre lo menciona, es de prestación ocasional para satisfacer necesidades colectivas transitorias.

b. Servicios administrativos y públicos industriales y comerciales

Su clasificación es en base a su naturaleza de manera que, por ejemplo, los servicios públicos industriales y comerciales refieren a las actividades de comercio, sea para atender necesidades de interés general o con fines lucrativos.

c. Servicios públicos obligatorios y optativos

Los primeros son reconocidos como tal por la Constitución y la legislación ya que son indispensables; mientras que, los optativos, dependen de la voluntad de las autoridades que los administran para ser proporcionados.

d. Servicios directos y por concesionarios u otros medios legales

Los servicios directos son asumidos por el Estado (a nivel nacional, regional y local). Por el contrario, los concesionarios son prestados por terceros.

CAPÍTULO 3: MARCO CONTEXTUAL

1. Servicios públicos en el Perú

La literatura revisada evidencia que el de servicio público ha sido muy debatido en el derecho administrativo. Dado que las competencias que tienen las instituciones públicas sobre la provisión de los servicios están definidas en las normas, es también importante revisar cómo ha sido definido este concepto desde una perspectiva legal; así como desde la perspectiva de la gestión pública en el contexto peruano.

En principio, es importante aclarar que existe una definición formal y estricta del servicio público en el Perú, establecido en el fundamento 40 del expediente 034-2004-PI/TC, el cual menciona hay elementos que caracterizan a un servicio público: su naturaleza imprescindible para la comunidad, su prestación continua y su regularidad en términos de mantener un standard mínimo de calidad; y la necesidad de que su acceso se dé en condiciones de igualdad (Ochoa, 2013).

A continuación, en la Tabla 3 se presenta una sistematización de las diferentes definiciones que los expertos del derecho administrativos han dado a este término.

Tabla 3: Revisión de definiciones de servicios públicos

Autor(es)	Definición de servicios públicos
Tornos (2004)	Son un conjunto de actividades que, además de cohesionar a la sociedad, corresponde que sean determinadas por esta misma, y no por el mercado, Sostiene además que son reconocidos por de normas jurídicas del más alto nivel como la Constitución y las leyes.
Chinchilla (1991)	Con el objetivo de satisfacer las necesidades de la comunidad y asegurar la calidad de vida de los ciudadanos, los gobernantes tienen la labor de brindar los servicios públicos. Es esencial que estos respondan a derechos fundamentales.
Zegarra (2005)	Aquellas actividades públicas o privadas podrían ser brindadas por el Estado, y responder a un interés general. Estos deben ser continuos universales, así como mantener la igualdad de acceso y transparencia. Razón por la cual los servicios públicos deben reflejar valores colectivos.

Adaptado de Ochoa (2013).

1.1. Tipos de servicios públicos en el Perú

Según lo mencionado por la Secretaría de Gestión Pública (2019), este tipo de bienes o servicios se basan en el tipo de relación que se tiene entre la entidad pública y la ciudadanía.

1.1.1. Servicios no prestacionales y transaccionales

Estos servicios se brindan en el marco de la función reguladora, inspectora o sancionadora del Estado que implica una transacción entre la ciudadanía y la entidad pública. Algunos ejemplos son: la expedición de licencias, emisión de certificados u otros. Se incluyen los procedimientos administrativos.

1.1.2. Servicios prestacionales y no transaccionales:

La Secretaría de Gestión Pública entiende a estos servicios como aquellos que se originan por la función prestacional del Estado e implican una provisión del gobierno hacia las personas. Dentro de este grupo encontramos prestaciones de salud, carreteras, servicios de cuidado, educación, limpieza pública, entre otros, así como servicios públicos básicos regulados por el Estado.

Para efectos de la investigación y teniendo en cuenta el contexto peruano se optará por tomar la versión revisada de Ochoa por la cual se establece que los servicios públicos cumplen con las características de su necesidad para la comunidad, su continuidad y regularidad en su provisión, el mantenimiento de mínimo de calidad y la necesidad de que su acceso se dé en condiciones de igualdad. Se suma lo que se entiende como servicios prestacionales, pues además se ha delimitado la investigación al servicio de salud pública.

En el trabajo realizado por PricewaterhouseCoopers (2007) que recopila una serie de experiencias alrededor del mundo sobre la entrega de servicios, como se listan en la Figura 8, se establecen elementos claves para la entrega de los servicios estos: entendimiento del consumidor, la conexión del gobierno, empoderamiento de las instituciones, obtención de beneficios a través de modelos apropiados y mejora continua.

Figura 8: Cinco claves estratégicas habilitadoras para cumplir la promesa al cliente



Adaptado de Copé en PricewaterhouseCoopers (2007)

Así, la entrega de un servicio, en la experiencia de la gestión pública atraviesa por estos factores claves que deben ser aplicados en el modelamiento de los servicios. En el capítulo anterior, en la sección de definición de la gestión por procesos y su implementación se presentan conceptos claves para la implementación de la gestión por procesos tales como la claridad de los objetivos, el involucramiento de las personas, el uso de indicadores, la mejora continua y la aplicación de las tecnologías, cada una de estas presentadas y exploradas en los dos modelos presentados. En esa línea Copé, en la fundamentación del modelo, hace notar estos elementos en el cumplimiento de la entrega de los servicios, menciona que

“los objetivos generales de la prestación de servicios públicos deben entenderse claramente, estos son la calidad del servicio (la accesibilidad, la puntualidad y el calibre de los niveles de servicio); costo del servicio (el impulso hacia la relación calidad-precio); y segmentación de clientes (la necesidad de diferentes canales de servicio y ofertas de servicios basados en una visión integral del cliente)” (2007, p. 5).

Sumado a ello menciona que los modelos efectivos para la provisión son aquellos que combinan las capacidades y culturas complementarias de los sectores público y privado, requiere una visión del cliente (centrándose en viajes mejorados del cliente y beneficios medibles) y teniendo a la tecnología como un habilitador clave. De ese modo, la experiencia en la gestión pública demuestra que la implementación de gestión por procesos estaría considerando elementos que teóricamente son planteados cuando se entregan servicios.

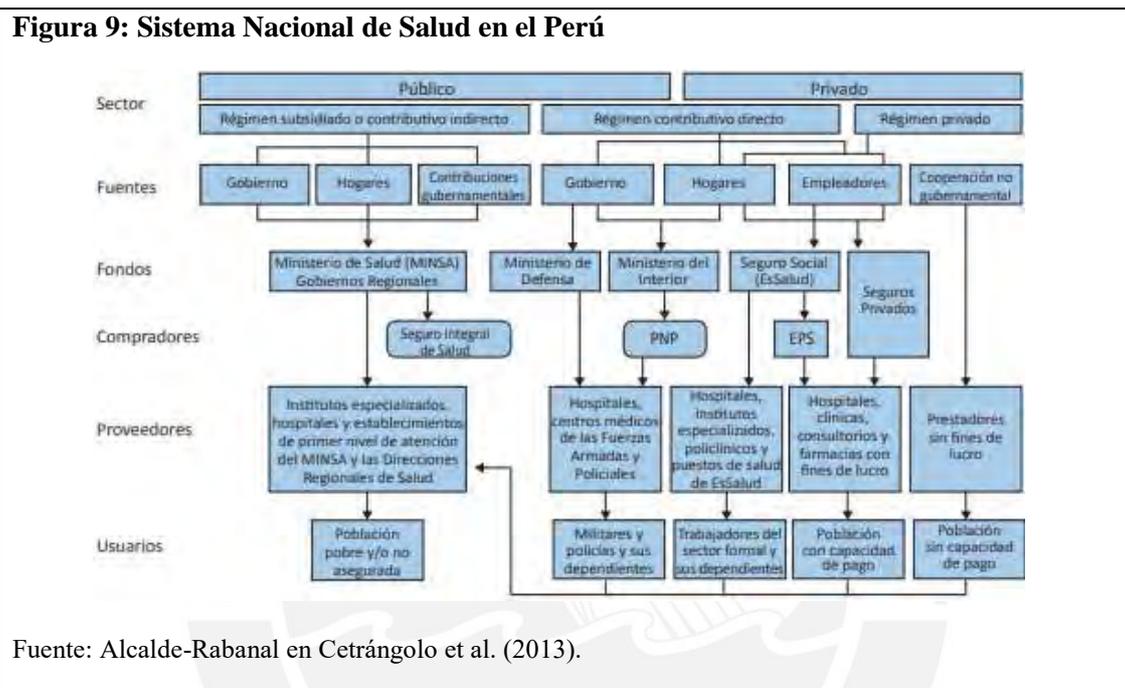
Las siguientes secciones del capítulo presentarán la implementación de la gestión por procesos en el sector público, específicamente en los servicios del sector salud. Antes es necesario entender el contexto del sistema de salud en el Perú.

2. Sistema de Salud Pública en el Perú

En el Perú, la Ley General de Salud (Ley N° 26842, 1997) menciona que: la protección de la salud es de interés público por lo que la responsabilidad de regularla, vigilarla y promoverla es del Estado; todos tienen derecho a la protección de su salud según lo establecido por la ley; y, este derecho, es irrenunciable. Pero, en cuanto a la provisión de servicios de salud, menciona que cualquiera sea la persona o institución que los provea, es decir, puede ser público o privado, quien debe promover las condiciones que garanticen una adecuada cobertura (ósea que sean socialmente aceptables en términos de seguridad, oportunidad y calidad) es el Estado.

Entonces, el Sistema Nacional Coordinado y Descentralizado de Salud tiene como fin el coordinar el proceso de aplicación de la política nacional de salud el cual está comprendido tanto por proveedores de servicios públicos como por privados. Pero, en cuanto a la prestación de

servicios de salud, esto se hace a través de cinco entidades: Ministerio de Salud (MINSA), el Seguro Social de Salud – EsSalud, las Sanidades de las Fuerzas Armadas (Marina, Aviación y Ejército), la Sanidad de la Policía Nacional del Perú (PNP) y las instituciones del sector privado (entidades prestadoras de salud o EPS, aseguradoras privadas, clínicas y organizaciones de la sociedad civil u OSC) (Cetrángolo, Bertranou, Casanova, & Casalí, 2013). Una mirada global del ecosistema de entidades se puede observar en la Figura 9.



A su vez, el sector público se puede dividir en dos regímenes: régimen subsidiado o contributivo indirecto y el régimen contributivo directo. Para el primer caso, algunos ciudadanos pueden acceder a los servicios de salud provistos por el Estado a través de un pago, así mismo, otros ciudadanos acceden a estos por medio del Seguro Integral de Salud (SIS). Con este último se subsidia la provisión de servicios a la población que vive en condiciones de pobreza y pobreza extrema. Pero, por el otro lado, hay una población abierta, es decir, que no está afiliada al SIS. Para ambos, la prestación de servicios en este régimen se realiza a través de la red de establecimientos del Ministerio de Salud (MINSA), hospitales e institutos especializados ubicados en las distintas regiones y en Lima. En cambio, el segundo régimen es comprendido por el sistema de seguridad social el cual tiene dos subsistemas: el seguro social con provisión tradicional (EsSalud), que ofrece servicios de salud a la población asalariada y a sus familias, y la provisión privada (EPS) (Alcalde-Rabanal, Lazo-González, & Nigenda, 2011).

Mientras que, el sector privado, se puede dividir en: privado lucrativo y en privado no lucrativo. Dentro del primer grupo se encuentran las EPS, las aseguradoras privadas, las clínicas

privadas especializadas y no especializadas, los centros médicos y policlínicos, los consultorios médicos y odontológicos, los laboratorios, los servicios de diagnóstico por imágenes y los establecimientos de salud de algunas empresas mineras, petroleras y azucareras, e inclusive, se les considera como prestadores informales a los proveedores de medicina tradicional como los chamanes, curanderos, hueseros y parteras, entre otros. Mientras que, en el segundo, se halla un conjunto variado de asociaciones civiles sin fines de lucro dentro de las cuales destacan los organismos no gubernamentales (ONG), la Cruz Roja Peruana, las Compañías de Bomberos Voluntarios, las organizaciones de acción social de algunas iglesias (CARITAS, ADRA), los servicios de salud de parroquias de la Iglesia Católica y las comunidades terapéuticas, entre otras; quienes, en su mayoría, presta servicios de primer nivel. (Alcalde-Rabanal et al., 2011).

Por otro lado, otro aspecto importante a considerar en los servicios de salud es la clasificación que tradicionalmente se han dado a los servicios de salud como el presentado en la Figura 10.

Figura 10: Formas tradicionales de agrupar las prestaciones de salud

Tipo de agrupación de servicios	Categorías
Según receptor, objeto	Personales (individuo) Salud pública (población)
Según nivel de prevención	Fomento Prevención específica Diagnóstico y tratamiento precoz Rehabilitación Paliativos
Según nivel de emergencia	Electivos Urgencia
Según lugar de ocurrencia	Ambulatorios Intrahospitalarios
Según especialidad	Médicos Dentales Enfermería Obstetricia Nutrición, etc
Según duración	Agudos Crónicos
Según tipo de proveedor	Públicos Privados
Según nivel de atención	Primarios Secundarios Tercarios
Según prestador individual	Agente comunitario Partera / curandero tradicional Auxiliar de enfermería Enfermera, matrona Médico, odontólogo, etc

Fuente: Ruales (2004)

El modelo de prestación corresponde al “contenido de la atención de salud y las características de la interacción entre el prestador y el usuario de los servicios; es la relación usuario-servicios de salud” (Ruales, 2004), sin embargo, como se ha visto con el agrupamiento de los mismos en la Figura 10 estos se diferencian según nivel de prevención, nivel de emergencia, ocurrencia y otras categorías. Como se explicaba al presentar el problema de investigación, la complejidad de los sistemas como el Estado, agrega variables a los modelos que además deben ser considerados en el momento de la implementación de enfoques, como el de la gestión por procesos, que permiten definir los modelos de atención.

Finalmente, Robles y Díaz (2017) reconocen como actores del sector salud al Ministerio de Salud como ente rector, los compradores y financiadores institucionales de los servicios, las entidades formadoras de recursos humanos en salud, las entidades productoras o comercializadoras, las entidades que pertenecen al Estado y del sector privado que realizan actividades de impacto sobre la salud, la sociedad civil, la población en general (que incluye usuarios y no usuarios) y los prestadores de servicios. Estos últimos incluyen a los establecimientos de salud y a los servicios médicos de apoyo, públicos y privados de todo el país. Esta última clasificación es más amplia; sin embargo, no deja de estar muy relacionada a la planteada por Alcalde-Rabanal, quien diferencia a los actores según sector, fuentes, fondos, compradores, proveedores y usuarios.

2.1. Servicios hospitalarios

Los servicios hospitalarios son los sistemas de mayor costo dentro del sector salud ya que estos servicios se encargan de restaurar la salud y elevar la calidad de vida en una comunidad (Hernández, Medina & Nogueira, 2009, p. 3). Son los más costosos debido a la atención especializada y al servicio de hospitalización que ofrecen, además de la tecnología avanzada que utilizan. Pero, también tienen un rol destacado en la atención sanitaria porque los hospitales albergan a las personas con los problemas de salud más serios haciendo que tengan un alto significado social. Es por esto que, es necesaria para el sector salud una evaluación continua de la calidad y eficiencia de la atención hospitalaria incluyendo sus implicaciones sociales y económicas (Jiménez, 2004).

En lo que refiere a la oferta potencial de los servicios de salud, el 67% está constituido por servicios hospitalarios, de los cuales un 97% se centralizan en las zonas urbanas del país, mientras que, en las zonas rurales, el 87% de servicios de salud que se ofrecen está constituido por servicios de atención primaria ofrecidos por centros y puestos de salud (Madueño & Sanabria, 2003).

3. La implementación de la gestión por procesos en los servicios de salud en el Perú

En un contexto del sector público más agregado, en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, en el Decreto Supremo N° 004-2013-PCM se menciona que, para lograr la modernización del Estado, es necesario apuntar a una gestión por procesos orientada a resultados y centrada en el ciudadano. Según esta Política, el Estado reconoce que es necesario implementar la gestión de procesos ya que este agrega valor y permite que se entreguen mejores bienes y/o servicios públicos para así beneficiar al ciudadano.

La Secretaría de Gestión Pública, menciona que, usualmente, se ve a las entidades de manera funcional, es decir de forma vertical, en donde hay una línea de mando y jerarquía, pero lo que se busca es cambiar esta forma de verla, es decir, pasar a un enfoque por procesos orientada a resultados, la cual tiene una visión horizontal de la entidad, donde los límites entre los diferentes órganos, unidades orgánicas, áreas, jefaturas o gerencias dejan de existir (2015a). Esto se relaciona con la definición dada por Bravo, que se tiene que pensar de forma horizontal ya que, lo que haga cada área repercutirá en toda la entidad y cómo esta entrega valor. Si esto es llevado a las entidades del Estado, resulta que, si las áreas no se alinean, esto se traducirá en una ineficaz entrega de un producto o servicio público.

Antes de presentar la implementación de la gestión de procesos en el contexto peruano, es adecuado presentar de qué manera la literatura de la salud pública la ha definido de forma general. En el marco teórico se presentó una primera clasificación de los procesos, que distingue los procesos estratégicos, misionales (u operativos) y de soporte. De ese modo, en el sector salud, los procesos estratégicos se relacionan al diseño e implementación de las políticas públicas, la planificación, concertación presupuestal, mientras que los procesos operativos se relacionan a la implementación y mejora del modelo de atención y marco legal; así como al fortalecimiento de las Funciones Esenciales de la Salud Pública (FESP), y otros. Finalmente, los procesos de soporte comprenden la medición periódica del cumplimiento de las FESP, así como las labores de supervisión de calidad, de gasto, de seguro de salud y otros procesos (Robles & Díaz, 2017). En la Figura 11 se observa la clasificación de los procesos y su organización.

Figura 11: Aplicación de la gestión por procesos en el Sector Salud, Perú



Fuente: Robles & Díaz (2017)

En el Ministerio de Salud (MINSA) la gestión por procesos se viene implementando bajo las etapas presentadas en la Tabla 4. Si bien cierto esta es la entidad rectora del Sistema de Salud en el Perú, incluso puede llegar a proveer directamente los servicios de salud públicos, por ejemplo, a través de sus hospitales. Se observa el énfasis que se le da a la medición, análisis y control de los procesos en este modelo de implementación.

Tabla 4: Fases de la implementación de gestión por procesos en el Ministerio de Salud del Perú

Fase	Descripción
Diseño	Definir y documentar cada proceso considerando la identificación o el diseño del proceso y de sus procedimientos vinculados, ello permitiría al MINSA medir el funcionamiento y la mejora del uso de los insumos, desarrollo de las actividades y logro de resultados.
Medición	Para ello es importante determinar los indicadores y luego hacer mediciones que permitan tomar decisiones basadas en la efectividad.
Análisis y mejora	Solucionar problemas y realizar mejoras o rediseños en los procesos e implementarlos en el MINSA, todo ello tendrá efectos en la documentación y funcionamiento necesarios para su ejecución.

Tabla 4: Fases de la implementación de gestión por procesos en el Ministerio de Salud del Perú (continuación)

Fase	Descripción
Control	Significa mantener la estabilidad y control del proceso, con opción de que la mejora continua que permita aumentar el desempeño a través de resultados claros esperados, por ejemplo, optimizando el uso de los recursos, el tiempo, los costos y promoviendo la transparencia del proceso.

Adaptado de Burga (2015).

3.1. Implementación de la de la gestión por procesos en los servicios hospitalarios

En línea a las etapas de la implementación del enfoque en cuestión presentado por Burga, el trabajo realizado por Prado (2018) tuvo por objetivo medir el nivel de desarrollo de la Gestión por Procesos en los Hospitales de Nivel II de Lima Metropolitana - Ministerio de Salud. En este caso, los hospitales Nivel II se refieren a aquellos establecimientos de salud con una mediana capacidad resolutive que brindan atenciones generales en especialidades básicas y cuya función principal la recuperación del paciente.

El trabajo realizado tuvo como tareas la revisión de los “Lineamientos para la implementación de la gestión por procesos y procedimientos en el Ministerio de Salud” aprobados mediante el Decreto Supremo N° 1134-2017/MINSA. Los lineamientos buscan establecer los criterios técnicos para orientar y facilitar la implementación de la gestión por procesos y procedimientos del MINSA con el objetivo de mejorar el desempeño a través de resultados previsible. Cabe resaltar que estos esfuerzos del sector se enmarcan en la Política Nacional de la Modernización de la Gestión Pública ya mencionada en el problema de investigación.

El modelo revisado y probado por Prado en 06 hospitales de Nivel II de Lima Metropolitana. En la investigación actual se ha delimitado a explicar los modelos existentes en la teoría y como estos se reflejan en el contexto de los servicios hospitalarios provistos por el Estado con la posibilidad de que en una futura investigación estos puedan ser observados en la realidad de hospitales de otros niveles, esto último quiere decir, con mayores capacidades técnicas, de infraestructura y de tecnología. De ese modo, el modelo estudiado por Prado aplicado a hospitales de Nivel II consiste en las fases indicadas en la Tabla 5 para medir el nivel de desarrollo de la gestión por procesos:

Tabla 5: Metodología para medir el nivel de desarrollo de Gestión por Procesos

Nivel/fase	Logro	Descripción del nivel/fase
Condiciones previas	Hasta 20%	Asegurar la conducción de la alta Dirección. Contar con el Plan de Trabajo. Sensibilización a los servidores. Contar con herramientas e instrumentos actualizados.
Diseño	20 – 40%	Definir/actualizar el Mapa de Procesos. Conformar Equipo para el desarrollo de GPP. Definir y documentar procesos (mapeo de procesos). Realizar modelado del proceso. Identificar, definir y documentar los procedimientos.
Medición	40 – 60%	Priorizar los procesos. Identificar las expectativas de los usuarios del proceso Definir indicadores. Realizar mediciones.
Análisis y mejora	60 - 80%	Identificar problemas y oportunidades de mejora. Implementar mejora.
Control	80 – 100%	Evaluar la capacidad del proceso. Realizar acciones preventivas y correctivas

Adaptado de Prado (2018)

Como se puede observar, el autor ha establecido una metodología por la cual ha establecido porcentajes de logro que le permitan obtener un resultado cuantitativo del desarrollo del enfoque. Un principal hallazgo indica que “los hospitales de Nivel II de Lima Metropolitana del Ministerio de Salud, existe bajo nivel de desarrollo en la Gestión por Procesos siendo el valor obtenido en promedio es de 21.4 %; 16.7 % se encuentran en la Fase 1 de condiciones previas y 4.7 % en la fase 2 de diseño” (Prado, 2018, p. 60).

En contraste con los modelos revisados, se puede observar que los lineamientos establecidos por el sector salud, se enfocan en la medición para el posterior seguimiento y control de los procesos. Como se indica, los lineamientos tienden a buscar la maximización del desempeño a través de resultados previsibles, maximizando el uso de los recursos y alcanzando ciclos de tiempos mínimos. Los instrumentos que son incluidos para la implementación son: lista maestra del proceso, ficha técnica del proceso, ficha técnica del indicador de gestión, ficha técnica de gestión del riesgo, modelado con el diagrama de bloques, plan de mejoras de la entidad, y finalmente, el Manual de Procedimientos de Órganos del MINSA, también conocido como MAPRO.

Un segundo trabajo de investigación explora de qué manera se implementa la gestión por procesos para la prestación de servicios hospitalarios, sin embargo, este trabajo recoge la información de distintos contextos alrededor del mundo. La investigación realizada por Hernández, Nogueira, Medina y Marqués (2013), en donde además se reconoce la importancia de la gestión por proceso en el sentido en que permite “<<reaccionar con más flexibilidad y rapidez a cambios en las condiciones económicas>>”; estos cambios comprenden, a su vez, la necesidad

de revisar los métodos de funcionamiento, en otras palabras, los procesos” (Zaratiegui). Además, se menciona que la gestión por procesos y su mejora constituye una práctica universal, por la cual se aplican métodos y herramientas, tal y como se presentó en el segundo modelo del punto de implementación de este enfoque.

El procedimiento sintetizado por los autores es resultado de la revisión de 70 procedimientos encontrados en literatura especializada, dado que, de manera universal, la concepción metodológica de los procedimientos es una práctica muy empleada para la formalización de la gestión y la mejora de los procesos. En ese sentido, los autores proponen un procedimiento general para la gestión y mejora de procesos hospitalarios, en el cual se definen 4 fases que se detallan a continuación.

a. Fase 1: Caracterización y diagnóstico del sistema hospitalario

En esta fase se realiza caracteriza el sistema hospitalario, de manera que se puedan identificar las características más importantes del hospital, así como, de detectar las barreras que dificultan su gestión. Dentro de esta etapa se siguen tres pasos: formación del equipo y planificación del proyecto, caracterización y clasificación del sistema y diagnóstico del sistema.

b. Fase 2: Análisis de procesos

Esta fase se identifican los procesos de toda la organización, analizan las relaciones, se presentan en un mapa de procesos, y finaliza en la selección de aquellos procesos a mejorar, y por lo cual es necesario formar equipos de mejora. Algunas de las herramientas utilizadas son: el diagrama de relaciones, la clasificación en estratégicos, operativos y de soporte, la selección de procesos relevantes y críticos para la mejora.

c. Fase 3: Mejora de procesos

Los objetivos de esta fase son el diagnóstico, mejora y evaluación de los procesos, por medio de un procedimiento específico que, como característica fundamental, utiliza en sus etapas un grupo de herramientas escasamente difundidas en el sector junto a otras generadas para la gestión y mejora de estos procesos, con una óptica integradora en la búsqueda de soluciones. Algunas de estas herramientas son: el análisis de casuística hospitalaria, análisis de valor añadido, evaluación de entradas y proveedores, análisis de tiempos y análisis del nivel de servicio del proceso (paciente, acompañantes, trabajadores).

d. Fase 4: Seguimiento de control

En simultaneo se pone en marcha el proceso mejorado y controla su funcionamiento para en el momento en que se detecten desviaciones. En esta fase se definen los puntos críticos de control y los indicadores a evaluar en cada uno de ellos, en compatibilidad con la formulación de

las normas. Comprende los pasos de selección de indicadores, estimación de su peso relativo y confección del índice integral de desempeño de los procesos y determinación de la forma de evaluación.

Se observa cómo el proceso se circunscribe en gran parte a las etapas que componen el Enfoque de procesos en un sistema de gestión, el cual fue presentado en el segundo capítulo, siendo diferente la fase de descripción de los procesos, la segunda fase. Ello debido a que en el modelo actual se realiza un análisis dejando la descripción o caracterización en una primera fase. Se reconocen las coincidencias en las dos últimas fases, las cuales corresponden a la mejora continua.

Finalmente, la revisión basta de 70 metodologías realizada por los autores además “integra un grupo relevante de herramientas para el diagnóstico, análisis, gestión, mejora y control, y se caracteriza por poseer un enfoque sistémico, holístico, de proceso y de mejora continua” (Hernández et al., 2013, p. 751). En este punto se dejan ver características de enfoques que han surgido a lo largo de la revisión teórico, esto es el ser un enfoque sistémico y de mejora continua.

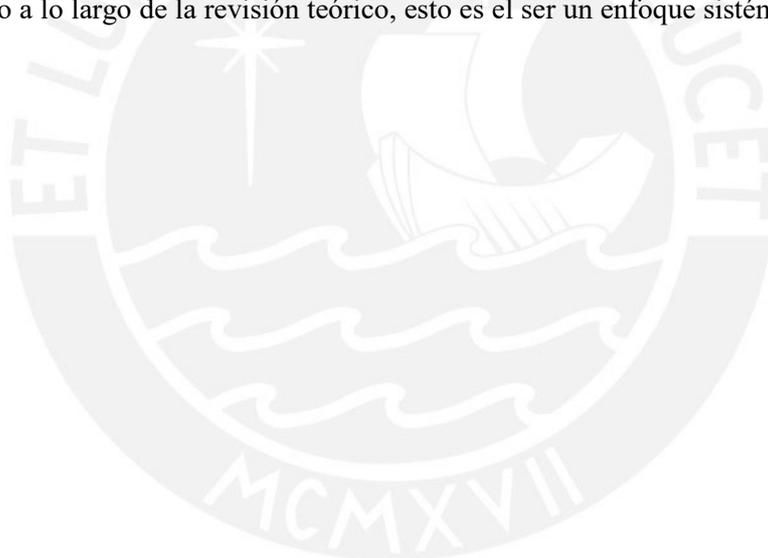
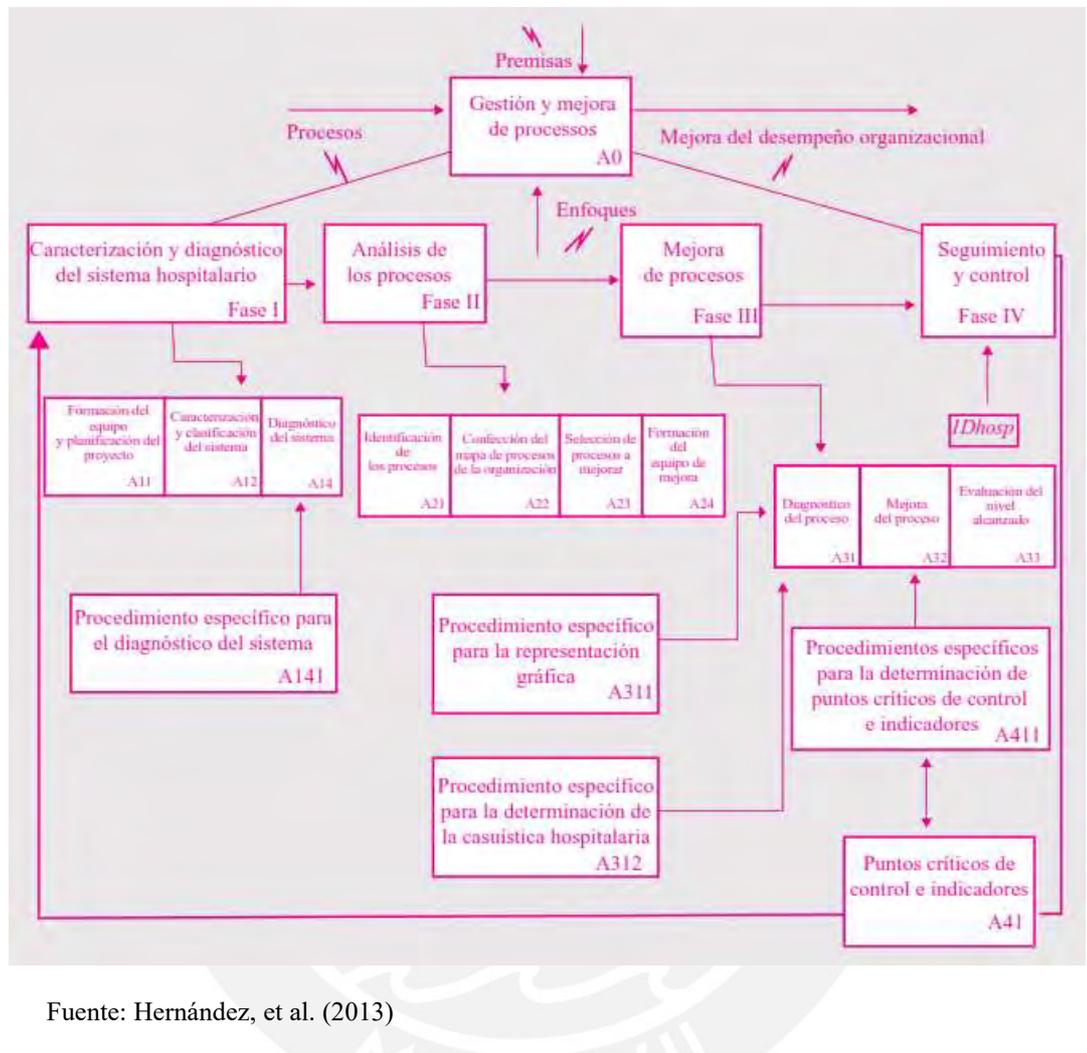


Figura 12: Procedimiento general para la gestión y mejora de procesos hospitalarios



Fuente: Hernández, et al. (2013)

Por último, en la revisión bibliográfica se han encontrado posturas críticas acerca de la implementación de este enfoque de gestión. Por ejemplo, Robles y Díaz (2017) llegan a la conclusión en que “realizar una propuesta de GpP [Gestión por Procesos] del sector salud puede ser un ejercicio académico forzado, si es que recordamos que no es una organización propiamente dicha, sin embargo, es un ejercicio necesario e indispensable” (p. 47). Esto se sustenta en que la gestión por procesos permite entender el sector, en la medida que son identificados los niveles involucrados que permitan planificar y desarrollar el sector, así como visibilizar los intereses y expectativas de los grupos de interés, y finalmente, la aplicación de un mapa de procesos incluso puede ser el punto de partida del re diseño organizacional.

HALLAZGOS Y CONCLUSIONES

La investigación tiene por objetivo examinar los modelos para la implementación de la gestión por procesos en los servicios hospitalarios. Para alcanzar dicho objetivo, se plantearon tres objetivos específicos que fueron la guía de esta investigación: el primero, referido a explicar los principales conceptos del enfoque de gestión por procesos y los modelos teóricos propuestos para la implementación de esta disciplina de la gestión; el segundo, dirigido a exponer la manera en la que se organiza la provisión de servicios de salud pública en el Perú; y, el tercero, referido a explicar la implementación de la gestión por procesos en los servicios hospitalarios prestados por el Estado. En este capítulo, se presentan tanto los hallazgos como las conclusiones de acuerdo a los objetivos previamente planteados.

1. Hallazgos

1.1. Primer objetivo subespecífico

- La gestión por procesos hace más competitivas a las organizaciones que la implementan.
- No toda actividad puede ser considerada como proceso.
- Se encontraron cadenas de valor mejor enfocadas a los servicios a comparación de la Cadena de Valor de Porter que es de corte industrial y la cual es una de las más citadas.
- Para la implementación de la gestión por procesos es necesario un cambio de cultura en la organización ya que se necesita el compromiso de las personas que la conforman, así como que estas entiendan que lo que aporten y cómo lo hagan afectará al resultado final.
- Un servicio público puede ser provisto tanto por una institución pública o privada; además de que debe de apuntar a generar valor público.
- Los dos modelos desarrollados fueron el Modelo de Madurez de la Gestión por procesos y el Enfoque de procesos en un modelo de gestión. En el primero, la tecnología y la intensidad de aplicación de herramientas para la gestión de procesos determina qué tan adoptada está esta disciplina de la gestión en la organización. Este enfoque es gradual y tiene como factor de éxito las tecnologías. El segundo, enfatiza en las fases y las herramientas que la organización utiliza, se trata de un enfoque progresivo y con énfasis en la aplicación de herramientas.

1.2. Segundo objetivo subespecífico

- A través del Sistema Nacional Coordinado y Descentralizado de Salud se coordina el proceso de aplicación de la política nacional de salud.
- Los servicios de salud son prestados, por un lado, por el sector público a través del MINSA, EsSalud, las Sanidades de las FF. AA, la Sanidad de la PNP, y, por otro lado, por instituciones del sector privado como las EPS, aseguradoras privadas, clínicas y OSC.
- Los servicios hospitalarios, debido a la atención especializada y servicio de hospitalización que ofrecen, además de la tecnología avanzada que requieren, son los servicios más costosos del sistema de salud.

1.3. Tercer objetivo sub específico:

- Tanto la red de hospitales de EsSalud como los hospitales del MINSA funcionan y son organizacionalmente distintos a pesar de tener el mismo fin: proveer servicios de salud. Inclusive, tienen diferentes denominaciones para las distintas categorías de hospitales y/o centros de salud.
- Los hospitales pertenecientes a la categoría Nivel II del MINSA son aquellos hospitales con una mediana capacidad resolutive que brindan atenciones generales en especialidades básicas y se enfocan en la recuperación del paciente. En estos, se ha encontrado una baja implementación del enfoque, en su mayoría, se han definido los procesos e incluso se aplican herramientas como fichas y mapas de procesos, sin embargo, existen aún retos para aplicación del enfoque. Además, no se esperaba que dicha implementación fuera menor al 40%.
- Los lineamientos para la implementación del enfoque de gestión por procesos establecidos por el sector salud se enfocan en la medición para, luego, hacer un seguimiento y control de los procesos. En línea con el hallazgo anterior, con un nivel de aplicación muy bajo, se requeriría de un mayor esfuerzo para cumplir con el objetivo de los lineamientos.
- La revisión de una investigación contextualizada en servicios hospitalarios alrededor del mundo demuestra que la implementación de la gestión por procesos se circunscribe en varias de las etapas que componen el modelo del Enfoque de procesos en un Sistema de Gestión (identificación de los procesos, medición y seguimiento de los resultados y mejora de los procesos) y se diferencia en la fase de descripción de los procesos, pues el modelo propuesto para los servicios hospitalarios incluye el análisis de los procesos y

sugiere la descripción o caracterización en una primera fase. En concordancia con los dos modelos teóricos presentados, esta implementación también enfatiza en la mejora continua y el control y seguimiento.

2. Conclusiones

Con respecto al primer objetivo, la gestión por procesos es una disciplina de la gestión que, además de buscar la optimización de los procesos de una organización, su objetivo es generarle un valor agregado al cliente para satisfacerlo. Términos como proceso, actividad, *input*, *output* y valor se encuentran conectados a esta definición y son necesarios de entender para darle un mayor significado: todo lo que esté dentro del proceso, por más pequeño que sea, va a afectar en la generación de valor. Es por esto que es necesaria una mirada sistémica la cual implica ver a los procesos de la organización como un todo, es decir, que cada persona y cada actividad que se lleve a cabo impactarán en el resultado final. Por ello, es necesario un cambio cultural en la organización en la que todos los involucrados sepan que tienen un rol importante en el proceso y, por lo tanto, es indispensable su total compromiso. Además, dependiendo del funcionamiento interno de cada organización, se pueden asignar distintas clasificaciones a los procesos. Y, en lo que respecta a los modelos, se concluye que existen varios modelos que permiten la implementación de la gestión por procesos, pero estos deben tener en cuenta la contextualización de la implementación para una correcta adaptación y posterior implementación.

Por otro lado, se presentaron dos modelos teóricos de implementación de gestión por procesos. En primer lugar, el Modelo de Madurez de la Gestión por procesos se caracteriza por ser una propuesta de implementación del enfoque gradual, la cual muestra los factores de éxito y la aplicación de tecnologías de la información. Estos últimos a medida que pre existen en la organización demuestran una mayor adaptación del enfoque. Por otro lado, el enfoque de procesos en un modelo de gestión se diferencia del anterior en la medida que enfatiza en las fases y en las herramientas que la organización utiliza, sean estos fichas o mapas de procesos o fichas de indicadores.

En el plano de los servicios públicos, se ha visto que existe un amplio debate en cuanto a la definición de los servicios públicos, tales como los del sector salud clasificados como los de tipo provisionales. Sin embargo, tras la revisión bibliográfica se entiende por servicios públicos aquellos que cumplen con las características de su necesidad para la comunidad, su continuidad y regularidad en su provisión, el mantenimiento de mínimo de calidad y la necesidad de que su acceso se dé en condiciones de igualdad. Los servicios de salud, como aquellos de tipo provisionales son aquellos que se originan por la función prestacional del Estado e implican una provisión del gobierno hacia las personas. Esta provisión no escapa de los actores privados.

Finalmente, se decidió indagar en la aplicación de este enfoque de gestión en un entorno de servicios de salud directa: los servicios hospitalarios. Se ha encontrado evidencia académica y documentos institucionales que demuestran la implementación de la gestión por procesos en sector salud. Es claro cómo se distinguen los procesos estratégicos, de los operativos y de soporte, los cuales componen la cadena de valor del servicio; así como, se verifica la aplicación de herramientas como mapas o fichas de procesos. Un hallazgo importante ya mencionado en cuanto a la revisión de modelos aplicados a servicios hospitalarios ha sido la de Hernández et al. (2013) Esta se circunscribe en gran parte a las etapas que componen el enfoque de procesos en un sistema de gestión y diferenciándose solo en la fase de descripción de los procesos, pues el modelo propuesto incluye el análisis de los procesos y sugiere la descripción o caracterización en una primera fase. En concordancia con los dos modelos teóricos presentados, las últimas fases de este modelo también enfatizan en la mejora continua y el control y seguimiento.

En suma, la investigación tiene como objetivo examinar los modelos para la implementación de la gestión por procesos utilizados en servicios hospitalarios y se concluye que, en el contexto peruano, los servicios hospitalarios si bien tienen establecidos lineamientos para la implementación del enfoque, los cuales tienen por objetivo medir y mejorar los resultados muy acordes a los modelos teóricos, no han logrado ser implementados de manera óptima. Según lo revisado, existe una baja empleabilidad de este enfoque, así como de las herramientas para su aplicación. Ante ello, surgen nuevas vías de investigación que pueden ser absueltas en futuras investigaciones tales como: ¿cuáles son los factores que limitan y favorecen la implementación de la gestión por procesos en los servicios hospitalarios del Perú? ¿Es realmente útil y adaptable la metodología establecida para el sector salud en la realidad de los servicios hospitalarios del país? ¿En qué medida las tecnologías de información favorecen la implementación de la gestión por procesos? Supondría un mayor reto de investigación indagar sobre estas interrogantes en los distintos niveles de hospitales del contexto peruano considerando las características de los mismos.

REFERENCIAS

- Alcalde-Rabanal, J., Lazo-González, O., & Nigenda, G. (2011). Sistema de salud de Perú. *Salud Pública de México*, 53 (2), 243-254. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342011000800019&lng=es&tlng=es.
- Andalucía Emprende. (2015). *Cadena de valor*. Recuperado de <https://www.andaluciaemprende.es/wp-content/uploads/2019/02/CADENA-DE-VALOR.pdf>
- Armstrong, G., & Kotler, P. (2003). *Fundamentos de Marketing* (6ta ed.). México: Pearson Educación. Recuperado de https://books.google.es/books?id=sLJXV_z8XC4C&printsec=frontcover&hl=es#v=onepage&q&f=false
- Begazo, J & Fernandez-Baca, W. (2016). Gestión por procesos y su relación con el Plan Estratégico en un contexto de modernización de la gestión pública peruana. *Gestión en el Tercer Milenio Investigación de la Fac. de Ciencias Administrativas*, 19-I, 25-30. Recuperado de <https://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/administrativas/article/view/13773/12207>
- Beltrán, J., Carmona, C., Carrasco, R., Rivas, M., & Tejedor, F. (2002). *Guía para una gestión basada en procesos*. Andalucía: Instituto Andalúz de Tecnología. Recuperado de <http://www.centrosdeexcelencia.com/wp-content/uploads/2016/09/guiagestionprocesos.pdf>
- Bonnefoy, J. C., & Armijo, M. (2005). *Indicadores de desempeño en el sector público*. CEPAL - SERIE Manuales, 1-106. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5611/S05900_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y
- Bravo, J. (2011). *Gestión de procesos (Alineados con la estrategia)*. Versión resumida (Extractos de la versión original). Santiago de Chile: Editorial Evolución S.A. Recuperado de https://www.academia.edu/8599803/Gesti%C3%B3n_de_Procesos_Alineados_con_la_estrategia
- Bravo, J. (2013). *Gestión de procesos (Valorando la práctica)*. Santiago de Chile: Editorial Evolución S.A. Recuperado de <https://issuu.com/davinther/docs/gestion-de-procesos-juan-bravo-carrasco>
- Burckhardt, V., Gisbert, V., & Pérez, A. (2016). *Estrategia y Desarrollo de una Guía de Implantación de la norma ISO 9001:2015. Aplicación pymes de la Comunidad Valenciana*. Alicante: Editorial Área de Innovación y Desarrollo, S.L. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=655245>
- Burga, M. (2015). El inicio de la implantación de la gestión por procesos en el Ministerio de Salud del Perú. *XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lima: CLAD. Recuperado de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/4921369AB133422A05258035005BCDAA/\\$FILE/burgasan.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/4921369AB133422A05258035005BCDAA/$FILE/burgasan.pdf)

- Cetrángolo, O., Bertranou, F., Casanova, L., & Casalí, P. (2013). *El Sistema de Salud del Perú: situación actual y estrategias para orientar la extensión de la cobertura contributiva* (Primera ed.). Lima: Organización Internacional del Trabajo. Recuperado de <http://bvs.minsa.gob.pe/local/MINSA/2401.pdf>
- Colin, L. (2002). Las normas ISO 9000:2000 de Sistemas de Gestión de la Calidad. *Boletín IIE*, 182-188. Recuperado de <https://www.ineel.mx/bolISO02/tecni2.pdf>
- Decreto Supremo N° 004-2013-PCM. Aprueba la Política Nacional de Modernización del Estado (2013). Recuperado de <https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/06/DS-004-2013-PCM-Aprueba-la-PNMGP.pdf>
- Fernández, M. (2003). *El Control, Fundamento de la Gestión por Procesos* (2da ed.). Madrid: ESIC Editorial. Recuperado de <https://books.google.com.pe/books?id=PwZuv94SpMkC&printsec=frontcover&hl=es#v=onepage&q&f=false>
- Hernandez, H., Martinez, D., & Cardona, D. (2015). Enfoque basado en procesos como estrategia de dirección para las empresas de transformación. *Saber, Ciencia y Libertad*, 11(1), 141-150. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5847006>
- Hernández, A., Medina, A., & Nogueira, D. (2009). Criterios para la elaboración de mapas de procesos. Particularidades para los servicios hospitalarios. *Industrial*, XXX(2). Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/3604/360433569002.pdf>
- Hernández, A., Nogueira, D., Medina, A., & Marqués, M. (2013). Inserción de la gestión por procesos en instituciones hospitalarias. Concepción metodológica y práctica. *R. Adm.*, 48(4), 739-756. Recuperado de <https://www.scielo.br/pdf/rausp/v48n4/09.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI]. (2016). *Encuesta Nacional de Satisfacción de Usuarios en Salud 2016. Informe final*. Dirección Nacional de Censos y Encuestas. Lima: INEI. Recuperado de https://webinei.inei.gob.pe/anda_inei/index.php/catalog/341
- International Organization for Standardization (2015). *ISO 9000:2015: Sistemas de gestión de la calidad –Fundamentos y vocabularios*. Ginebra: ISO. Consulta <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:9000:ed-4:v1:es>
- Jiménez, R. (2004). Indicadores de calidad y eficiencia de los servicios hospitalarios. Una mirada actual. *Revista Cubana Salud Pública*, 30(1). Recuperado de http://scielo.sld.cu/scielo.php?pid=S0864-34662004000100004&script=sci_arttext&tlng=pt
- Ley N° 26842. Aprueba la Ley General de la Salud, Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 20 de julio de 1997.
- Madueño, M., & Sanabria, C. (2003). Estudio de oferta de los servicios de salud en el Perú y el análisis de brechas 2003 - 2020. Informe técnico No. 026s. Bethesda, MD: Proyecto Socios para la Reformaplus del Sector Salud, Abt Associates Inc. Recuperado de https://www.researchgate.net/profile/Cesar_Sanabria2/publication/33553092_Estudio_d_e_oferta_de_los_servicios_de_salud_en_el_Peru_y_el_analisis_de_brechas_2003_-

_2020_Documento_3/links/5acba809aca272abdc6364b3/Estudio-de-oferta-de-los-servicios-de-salud-en-el-Peru-y-el-analisis-de-brechas-2003-2020-Documento-3.pdf

- Mallar, M. Á. (2010). La gestión por procesos: un enfoque de gestión eficiente. *Visión del Futuro*, 13(1). Consulta <https://www.redalyc.org/pdf/3579/357935475004.pdf>
- Merinero, A. (1997). *Marketing y Ventas en la Oficina de Farmacia*. Madrid: Díaz de Santos. Recuperado de https://books.google.com.pe/books?id=5DO3smsXJ3kC&pg=PA16&lpg=PA16&dq=cadena+de+valor+servicios+back+office&source=bl&ots=NnmdVkyAVz&sig=ACfU3U0tAUoVg8lys5jwQBiNJ9CrYYPLYg&hl=es-419&sa=X&ved=2ahUKEwitq_HGuvjpAhUILLkGHRBOBUkQ6AEwBHoECAsQAQ#v=onepage&q&f=false
- Moore, M. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós. Recuperado de <https://books.google.com.pe/books?id=ASAzjQkth20C&printsec=frontcover&hl=es#v=onepage&q&f=false>
- Municipalidad de San Isidro. (2018). *Acta de Comité Interno de la Municipalidad de San Isidro. Acta N° 001-2018-CCI/MSI*. Recuperado de <http://msi.gob.pe/portal/wp-content/uploads/2018/07/Diagnostico-SCI-2018.pdf>
- Ochoa, C. (2013). El servicio pública en la Constitución peruana de 1993. *Pensamiento Constitucional*(18), 105-119. Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/download/8950/9358/0>
- Pasco, J. (2015). La modernización del Estado en el Perú. *Rev. Est. de Políticas Públicas* (2), 246-252. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6067298.pdf>
- Pepper, S. (2011). *Definición de gestión por procesos*. MEDwave, -. Recuperado de <https://www.medwave.cl/link.cgi/Medwave/Series/GES03-A/5032?ver=sindisenio>
- Pérez, J. (2009). *Gestión por Procesos* (3era ed.). Madrid: ESIC Editorial. Recuperado de https://books.google.com.pe/books?hl=es&lr=&id=koSkh64nRb4C&oi=fnd&pg=PA13&dq=gestion+por+procesos&ots=7RTTxj8oNu&sig=OWIqPO0G-gD1K84DtxwC8RkKMM&redir_esc=y#v=onepage&q=gestion%20por%20procesos&f=false
- Prado, W. (2018). Nivel de desarrollo de la gestión por procesos en los hospitales de Nivel II de Lima Metropolitana - Ministerio de Salud (Tesis de licenciatura, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, Perú). Recuperado de <https://cybertesis.unmsm.edu.pe/handle/20.500.12672/10157>
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2017). Encuesta Nacional de Satisfacción Ciudadana 2017. Lima: Ipsos Public Affairs. Recuperado de https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2018/03/Encuesta_Nacional_Satisfacci%c3%b3n_Web_20180308.pdf
- PricewaterhouseCoopers. (2007). The road ahead for public service delivery. Deliverinf on the costumer promise. *Public Sector Reseach Centre*. Recuperado de https://www.pwc.com/gx/en/psrc/pdf/the_road_ahead_for_public_service_delivery.pdf

- Rafoso, S. & Artiles, S. (2011). Reingeniería de procesos: conceptos, enfoques y nuevas aplicaciones. *Ciencias de la Información*, 42 (3), 29-37. La Habana: Instituto de Información Científica y Tecnológica. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=181422295004>.
- Reyna, L., & Ventura, K. (2008). Los servicios públicos en el Perú: Una visión preliminar. En D. Cienfuegos Salgado, & L. G. Rodríguez Lozano, *Actualidad de los servicios públicos en Iberoamérica* (pp. 589-600). -: UNAM. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3022035>
- Resolución Ministerial N° 1134-2017-MINSA. Resolución que Aprobar la Directiva Administrativa N° 245-OGPPM/MINSA "Lineamientos para la implementación de la gestión por procesos y procedimientos en el Ministerio de Salud", así como sus Anexos (2017). Recuperado de https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/188418/187917_RM_N_C2_B0_1134-2017-MINSA.PDF20180823-24725-4yb5vw.PDF
- Robles, L., & Díaz, P. (2017). Aplicando la gestión por procesos en el Sector Salud en el Perú. *Revista Académica Perú Salud*, 24(1), 34-49. Recuperado de <http://bvs.minsa.gob.pe/local/MINSA/4156.pdf>
- Rodriguez, I., & Alpuin, D. (2014). *La gestión por procesos en las organizaciones: La forma en la que los resultados se logran*. Deloitte. Recuperado de <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/uy/Documents/strategy/Gesti%C3%B3n%20por%20procesos%20para%20web.pdf>
- Rozas, P., & Hantke-Domas, M. (2013). Gestión pública y servicios públicos. Notas sobre el concepto tradicional de servicio público. En CEPAL, *Recursos naturales e infraestructura*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6366/LCL3648_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Ruales, J. (2004). Panel: Tendencias en servicios de salud y modelos de atención de la salud. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, 22(99), 33-39. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/120/12021904.pdf>
- Sánchez, M., & Castro, J. (2005). *Calidad total: modelo EFQM de excelencia*. FC Editorial. Recuperado de https://books.google.es/books?id=ZxYPb_6NcXsC&printsec=frontcover&hl=es#v=onepage&q&f=false
- Secretaría de Gestión Pública. (2015a). *Documento orientador: Metodología para la implementación de la gestión por procesos en las entidades de la administración pública en el marco del D.S. N° 004-2013-PCM – Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública*. Lima: PCM. Recuperado de https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/03/Metodologia_de_GxP.pdf
- Secretaría de Gestión Pública (2015b). *Gestión por procesos en las entidades de la administración pública*. Semana de la Calidad en la Gestión Pública 2015. Recuperado de https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/10/BIANCA_MARTINES_SGP.pdf

- Secretaría de Gestión Pública. (2017). *Política Nacional de la Modernización de la Gestión Pública*. Lima: PCM. Recuperado de <https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/PNMGP.pdf>
- Secretaría de Gestión Pública. (2019). *Norma Técnica para la gestión de la calidad de Servicios Públicos en el sector público*. Lima: PCM. Recuperado de <https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2019/02/Norma-T%C3%A9cnica-para-Calidad-de-Servicios.pdf>
- Secretaría de Gobierno Digital (2017). *Portal Nacional de Datos Abiertos*. Recuperado de <https://www.datosabiertos.gob.pe/dataset/lista-de-entidades-del-estado-peruano>
- Trías, M., González, P., Fajardo, S., & Flores, L. (2009). Las 5 W + H y el ciclo de mejora en la gestión de procesos. *Innotec Gestión* (1), 20-25. Recuperado de <https://ojs.latu.org.uy/index.php/INNOTEC-Gestion/article/view/5>
- Vera, J. (2018). El valor agregado de un sistema de gestión ambiental más allá de la certificación. *Bistua : revista de ciencia, arte, letras y tecnología*, 86-91. Recuperado de <http://search.ebscohost.com.ezproxy.ulima.edu.pe/login.aspx?direct=true&db=fua&AN=133380094&lang=es&site=ehost-live>
- Zaratiegui , J. (1999). La gestión por procesos. Su importancia y papel en la empresa. *Economía Industrial*, 81-88. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=140164>
- Zomerdijk, L., & Vries, J. (2007). Structuring front office and back office work in service delivery systems. *International Journal of Operations & Production Management*, 108-131. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/233617040_Structuring_front_office_and_back_office_work_in_service_delivery_systems_An_empirical_study_of_three_design_decisions