
La gestión por procesos. Descripción de procedimientos, gestión de flujos de trabajo y expedientes

PID_00266596

Montserrat Garcia Alsina

Tiempo mínimo de dedicación recomendado: 3 horas



Montserrat Garcia Alsina

La revisión de este recurso de aprendizaje UOC ha sido coordinada por la profesora: Montserrat Garcia Alsina (2019)

Primera edición: septiembre 2019
© Montserrat Garcia Alsina
Todos los derechos reservados
© de esta edición, FUOC, 2019
Av. Tibidabo, 39-43, 08035 Barcelona
Realización editorial: FUOC

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño general y la cubierta, puede ser copiada, reproducida, almacenada o transmitida de ninguna forma, ni por ningún medio, sea este eléctrico, químico, mecánico, óptico, grabación, fotocopia, o cualquier otro, sin la previa autorización escrita de los titulares de los derechos.

Índice

Introducción	5
Objetivos	7
1. Funciones y procesos organizativos	9
1.1. Análisis funcional	10
1.2. Análisis secuencial	13
1.3. Tipos de procesos	16
1.3.1. Procesos estratégicos	16
1.3.2. Procesos clave u operativos	16
1.3.3. Procesos de apoyo	17
1.4. Mapas de procesos	17
1.5. Definición y descripción de un proceso de trabajo	20
1.5.1. Diagrama de flujo	21
1.5.2. Ficha de procesos	26
1.6. Software	28
2. Gestión de flujos de trabajo y expedientes	29
2.1. Procedimientos administrativos y expedientes	30
2.2. Tramitación del procedimiento administrativo, flujos de información y formación del expediente	31
Bibliografía	35

Introducción

El procedimiento administrativo es el marco en el que tiene lugar la actividad de la Administración. Todos los procedimientos están regidos por normativa y legislación que otorgan al acto administrativo legalidad. Por tanto, de no seguirse de modo estricto, se corre el riesgo de que el procedimiento quede anulado.

Esto no está reñido con el principio antiformalista de las leyes de procedimiento administrativo, por el que se simplifica el trámite en aras de la economía procesal y para garantizar la eficacia y agilidad en el trámite administrativo. Del mismo modo, por ejemplo, el inicio de un procedimiento administrativo sin formalidades requiere cuidar la presentación, de modo que esté ordenada y que incluya unos datos mínimos, como identificación clara del solicitante, lugar donde este debe recibir las notificaciones, así como unas referencias mínimas, elementales y lógicas para que el procedimiento pueda seguir su curso.

Por otra parte, hemos de tener en cuenta que la modernización de la Administración pública conlleva hacerla más eficiente, optimizando tareas. Para ello se deben identificar y describir funciones, procesos y procedimientos, y los documentos y expedientes que se generan. En concreto, deben quedar claros los siguientes aspectos:

- a) Las funciones de cada organismo y sus objetivos.
- b) Los procesos que se deben hacer para lograr los objetivos.
- c) Los procedimientos que indican cómo se va a hacer cada proceso y los flujos documentales vinculados con los trámites.

Además de los argumentos de la eficiencia en la Administración, en el contexto de la Administración electrónica vemos que estos procesos y procedimientos deben estar bien definidos, para poder establecer los modelados necesarios para diseñar los sistemas de información. Por ello, muchas Administraciones públicas han remodelado su organización siguiendo el modelo de gestión basada en procesos, dirigida a resultados y hechos, y orientado hacia la mejora continua.

Por todo ello, los profesionales de la Administración pública deben saber identificar y dibujar los procesos organizativos en el marco de los cuales tienen lugar los procedimientos, y cuáles son sus flujos de trabajo.

En este módulo estudiamos primero los conceptos de función, procesos y procedimientos, la gestión de flujos de trabajos y los expedientes. En segundo lugar, vemos cómo esquematizar estos procesos, procedimientos y flujos de trabajo.

Objetivos

Con este módulo el estudiante aprenderá a:

- 1.** Comprender la gestión por procesos de las Administraciones públicas, como medio de orientarse a la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía y de los clientes internos.
- 2.** Analizar funcional y secuencialmente los procesos organizativos.
- 3.** Describir un procedimiento en el marco de un proceso de trabajo.
- 4.** Describir un proceso de trabajo.
- 5.** Dibujar los flujos de trabajo transversales a procesos.

1. Funciones y procesos organizativos

Las organizaciones, entre ellas las Administraciones públicas, tienen asignadas unas funciones que rigen las actividades que deben desempeñar. Las funciones se definen a partir de los objetivos de la organización. Esto contrasta con la visión taylorista de las organizaciones, por la que, basándose en la división y especialización del trabajo, estas se dividen en departamentos. Esta visión taylorista sirve para establecer la estructura orgánica y las relaciones jerárquicas, pero no es válida para ver el funcionamiento de la empresa, las responsabilidades, las relaciones con los clientes, los aspectos estratégicos ni los flujos de información y comunicación interna (Ruiz-Fuentes y otros, 2014).

La progresiva introducción de los sistemas de gestión de la calidad ha llevado a centrar la organización basándose en los procesos de trabajo. Por ello se ha ido extendiendo el modelo organizativo basado en procesos, considerando un proceso como un conjunto de actividades coordinadas para alcanzar el objetivo por el que el proceso existe. De hecho, para entender bien la gestión por procesos en el ámbito de las administraciones públicas, es importante comprender los siguientes conceptos:

- La norma ISO 9001:2015 (Sistemas de gestión de la calidad - Fundamentos y vocabulario) define el concepto de proceso de negocio como «el conjunto de actividades relacionadas o que interactúan, las cuales transforman elementos de entrada en resultados». Por lo tanto, cualquier actividad, o conjunto de actividades, que utiliza recursos para transformar elementos de entrada en resultados se puede considerar un proceso.
- La misma ISO 9001:2015 define procedimiento como «la forma específica de llevar a cabo una actividad o un proceso»; es decir, un procedimiento especifica cómo debe desarrollarse un determinado proceso, o una parte del proceso. El procedimiento es de obligado cumplimiento. Hay que tener en cuenta que no todos los procesos requieren un procedimiento y que un mismo proceso puede tener asociado uno o varios procedimientos.
- El procedimiento administrativo es una secuencia de actuaciones que tiene lugar en un acto administrativo definido por la autoridad administrativa de este acto administrativo. Actualmente, los procedimientos administrativos se rigen por la Ley 39/2015. Esta ley define un procedimiento administrativo como el conjunto ordenado de trámites y actuaciones formalmente llevadas a cabo, según lo legalmente previsto, para dictar un acto administrativo o expresar la voluntad de la Administración.
- El expediente es el conjunto de documentos que responden a la tramitación de un asunto. Para el ámbito específico de las administraciones pú-

blicas es necesario mencionar el artículo 70.1 de la Ley 39/2015, que define expediente administrativo como «el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, y también las diligencias dirigidas a ejecutarla».

Desde el punto de vista de los documentos, es recomendable hacer un análisis del contexto organizativo para identificar las funciones, los procesos y las actividades que tienen lugar. Analizando los procesos de trabajo y las operaciones que tienen lugar en ellos, podemos saber dónde se crean los documentos y cómo es el flujo de estos dentro de los procesos, a fin de identificar los requisitos para crear, incorporar y controlar los documentos (AENOR, 2008) Más genéricamente, la metodología OSSAD (Office Support Analysis and Design) ofrece un marco de análisis de una organización para detectar sus procesos y sus procedimientos. Este método es el resultado de un proyecto del programa ESPRIT (European Strategic Programme for Research Information Technology) financiado por la Comunidad Europea (1985-1989), que tenía como objetivo dar a las organizaciones una metodología para estructurar y organizar su conocimiento (Openossad, 2008). Este marco ofrece también una simbología universal, que se puede considerar un sistema estándar (Cerrillo y otros, 2016; Openossad, 2010).

Este módulo tiene en cuenta el tema de la asignatura; por tanto, la necesidad de identificar los documentos y la documentación que se crea y receptiona en las organizaciones. Por eso nos basaremos en la norma ISO / TR 26122 IN. Esta norma ofrece orientaciones para analizar los procesos desde el punto de vista de la creación, incorporación y control de documentos. Para eso se recomienda efectuar dos tipos de análisis: funcional y secuencial, de forma escalonada, definiendo el alcance de la tarea. Es decir, podemos empezar identificando las funciones, Y después, progresivamente, bajaremos a los procesos por unidades de negocio.

1.1. Análisis funcional

Las organizaciones tienen funciones asignadas que rigen las actividades que deben ejercer. El análisis funcional es el que identifica y analiza las funciones de la organización. De acuerdo con la norma ISO/TR 26122 IN, el análisis funcional tiene un doble objetivo:

- 1) Agrupar todos los procesos que tienen el mismo objetivo.
- 2) Mostrar las relaciones entre las funciones, los procesos y las operaciones que tienen consecuencias en la gestión de documentos.

Análisis de los procesos

UNE-ISO/TR 26122 IN: 2008. Información y documentación. Análisis de los procesos de trabajo para la gestión de documentos.

Recordemos que las funciones se definen de acuerdo con los objetivos de la organización. Cada función tiene un conjunto de procesos que se agrupan pensando en un objetivo estratégico específico. En general, son categorías exclusivas y solo se deben representar una vez en el análisis. Otra cosa son los procesos, que puede que se lleven a cabo en diversas secciones de la organización.

De acuerdo con la norma ISO/TR 26122 IN, el análisis funcional se realiza de arriba hacia abajo, partiendo de los objetivos de la organización, con independencia de la estructura organizativa, puesto que la función puede ser ejercida en más de un área, o por otra organización si se externaliza. Este análisis sigue una serie de fases, en las que se identifican y analizan distintos aspectos, que vemos a continuación:

1) Localizar y analizar la misión de una organización. Para ello se pueden utilizar como fuentes de información los documentos constitutivos y memorias anuales.

2) Localizar y analizar los objetivos estratégicos. En esta fase también podemos utilizar como fuentes los documentos constitutivos y memorias anuales, y además, sus informes públicos (informes anuales, planificación estratégica o cuentas anuales), la planificación interna y presupuestaria, u otra documentación interna existente que facilite el análisis de las funciones organizativas.

3) Identificar las funciones estratégicas y operativas de la organización con las que se consiguen los objetivos antes identificados. En esta fase también se deben identificar los siguientes aspectos:

- Si existe más de una organización, en la misma jurisdicción o en una de diferente, que lleve a cabo una función o un grupo importante de funciones.
- La externalización a otra organización de alguna función o un grupo importante de procesos.
- Los participantes que están implicados en la ejecución de las funciones operativas y administrativas; también se ha de observar dónde se sitúan dentro de la estructura organizativa.

La información se puede obtener, además, de las fuentes antes mencionadas, mediante entrevistas a los responsables.

4) Identificar las relaciones entre las funciones operativas y las administrativas, y las relaciones de las funciones con las estructuras de la organización. Este aspecto es el resultado del análisis de las fuentes antes mencionadas y de las entrevistas anteriormente efectuadas.

5) Identificar y desglosar los programas, los proyectos y los procesos aplicados para conseguir los objetivos, viendo las relaciones entre ellos. La información la obtenemos efectuando entrevistas a los responsables de las funciones, y los que vayamos identificando a lo largo de las entrevistas. Mientras las funciones

Misión

La misión es la que define la razón de ser de la organización, el ámbito donde presta servicio, qué servicios ofrece, a qué población se dirige y qué valores tiene la organización.

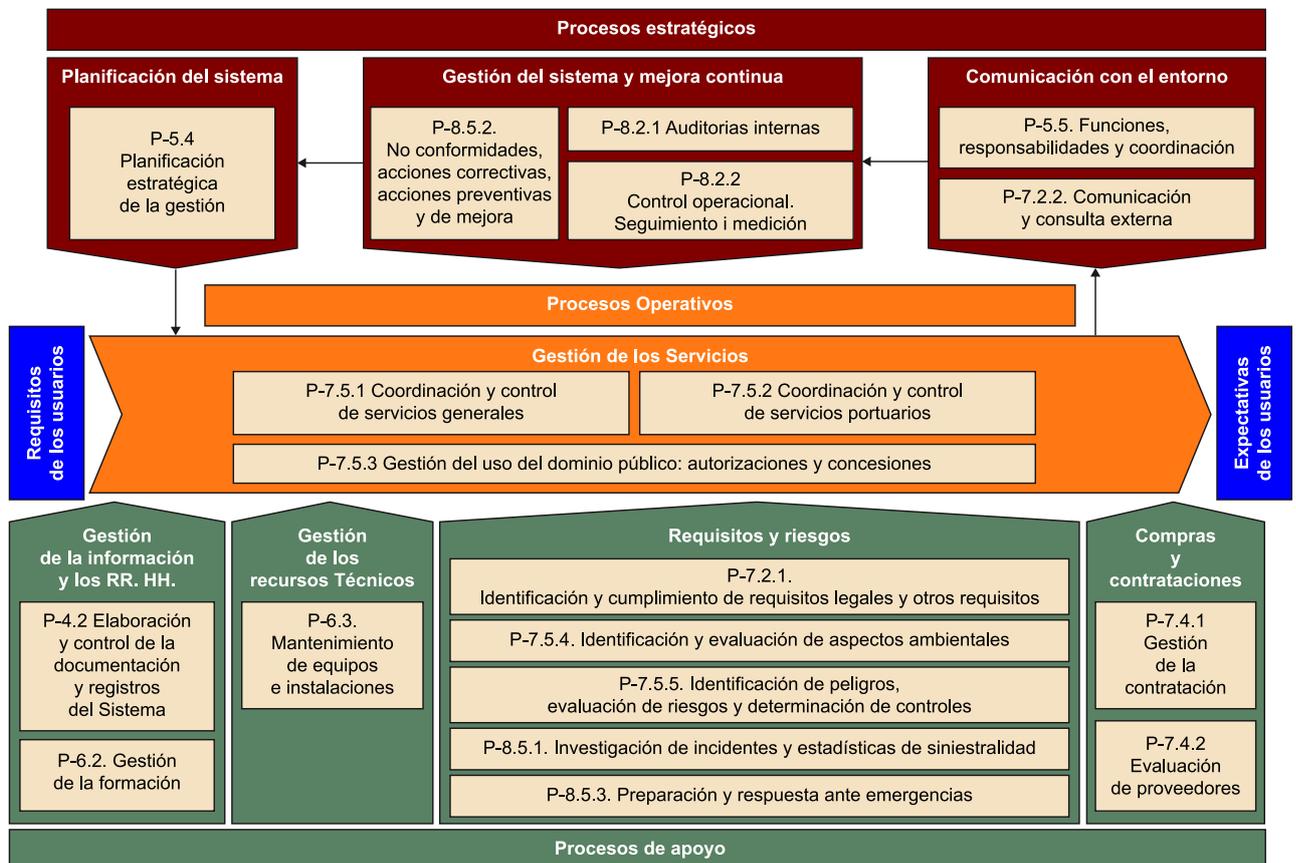
aparecen una sola vez, los procesos pueden volver a aparecer en el análisis, porque los mismos procesos se pueden realizar en diferentes secciones de la organización, o en más de una organización, o porque los mismos tipos de proceso se encuentran en diferentes funciones. Por ejemplo, en la elaboración de presupuestos, estos se hacen igual en el área de gestión de personas que en el área de producción. Esta fase del análisis secuencial se puede realizar durante el análisis funcional. Por tanto, la metodología y las fuentes de información serán las mismas.

En esta fase, hemos de tener en cuenta también:

- Si se han externalizado a otra organización algunos procesos.
- Cuáles son los procesos que constituyen cada función operativa y administrativa.
- La interrelación entre los procesos.
- Las operaciones que constituyen cada proceso.

El resultado de este análisis es obtener un modelo representativo de los procesos de la organización que muestre las relaciones jerárquicas entre los procesos y las funciones, así como las relaciones entre los procesos. Un ejemplo lo vemos en la figura 1.

Figura 1. Mapa de procesos de la Autoridad Portuaria de A Coruña



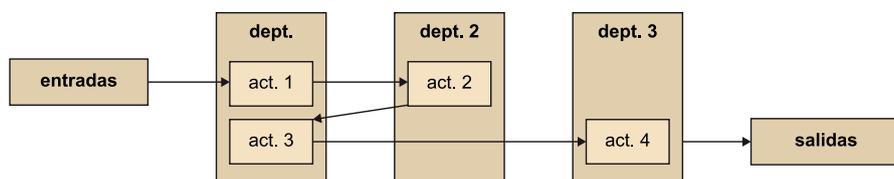
1.2. Análisis secuencial

La norma ISO/TR 26122 IN indica que el análisis secuencial identifica y esquematiza la secuencia de las operaciones de un proceso de trabajo, y sus vínculos con otros procesos. Por tanto, define los pasos que hay que seguir para cumplir con un proceso de trabajo, y además puede ofrecer un calendario de los pasos que se deben seguir. Se trata, por tanto, de un análisis más detallado que el funcional, e incluye los flujos de trabajo, donde se originan o reciben los documentos administrativos, etc.

Un proceso de trabajo es una o más secuencias de operaciones o actividades que se requieren para producir un resultado y que está sujeto a unas determinadas reglas o procedimientos. Las actividades, a su vez, se componen de tareas.

Es importante tener en cuenta que, aunque las organizaciones estén organizadas de forma vertical por departamentos o por áreas funcionales, los procesos no se desarrollan verticalmente, sino que actúan de modo horizontal y transversal a los departamentos.

Figura 2. Transversalidad de los procesos



Fuente: Aguilera y Morales, 2011.

En el ámbito del sector público, un proceso es «la secuencia ordenada de actividades, incluidos los trámites de los procedimientos, interrelacionadas entre sí, precisas para dar respuesta o prestar servicio al ciudadano, como destinatario, usuario o beneficiario de los servicios o prestaciones públicas» (Martín Castilla y otros, 2006). Las actividades y los recursos incluidos en los procesos transforman unos elementos de entrada (*inputs*) en elementos de salida (*outputs*) creando valor añadido para el cliente o usuario (Gil y Vallejo, 2008; Macías y otros, 2007; Martín Castilla y otro, 2006).

Inputs, outputs

Inputs son los productos, documentos o recursos que inician un proceso. *Outputs* son los productos, documentos o recursos que un proceso genera.

Bibliografía recomendada

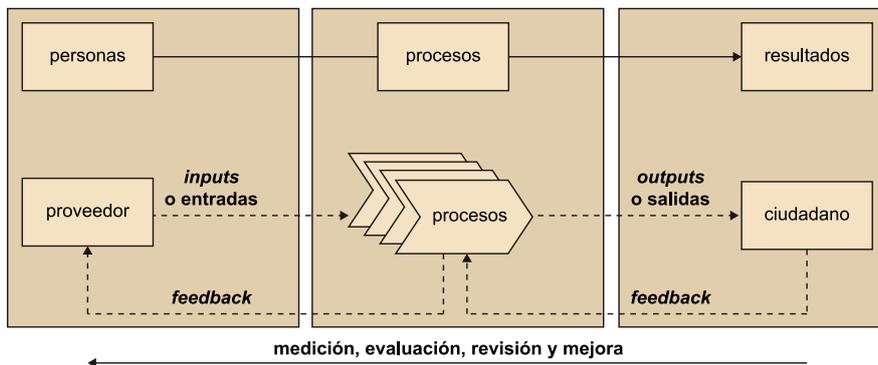
S. M. Álvarez Carreño (2017). Metodología de inventariado de trámites administrativos. Murcia: Universidad de Murcia.

J. I. Martín Castilla; E. Giner Rodríguez; J. A. Latorre Galicia (2006). Guías de apoyo a la calidad en la gestión pública local. Guía 6. La gestión por procesos en la Administración local. Orientación al servicio público de la ciudadanía. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.

M. Macías García; J. Álvarez Delgado; C. Rojas Fernández (2007). Gestión de procesos en la UCA. Guía para la identificación y análisis de procesos V01. Cádiz: Universidad de Cádiz.

Y. Gil Ojeda; E. Vallejo García (2008). Guía para la identificación y análisis de los procesos de la Universidad de Málaga. Málaga: Universidad de Málaga.

Figura 3. Gestión por procesos orientada al ciudadano



Fuente: Martín Castilla y otros, 2006.

Los procesos tienen las siguientes características (Martín Castilla y otros, 2006):

- Están orientados a crear valor, obtener resultados, satisfacer las necesidades y expectativas del ciudadano/usuario, alineando los objetivos con aquellas necesidades.
- Están orientados a dar respuesta a las funciones asignadas a la organización.
- Se componen de un inicio y un final definidos.
- Reflejan los flujos de información, de documentos y materiales.
- Reflejan las relaciones con ciudadanos, proveedores y entre diferentes unidades (clientes internos) u otras organizaciones.
- Son horizontales y atraviesan diferentes unidades funcionales.

Siguiendo la norma ISO 26122 antes mencionada, en el análisis secuencial de los procesos se deben tener en cuenta los siguientes aspectos:

1) Qué inicia la secuencia y cómo se registra (documento).

2) Qué operaciones forman parte de la secuencia, y dentro de ellas:

- qué personas están implicadas;
- si hay implicadas más de una unidad de negocio, organización o jurisdicción.

3) Qué información o recursos son necesarios para iniciar la secuencia, incluidas las tecnologías.

4) Cuáles son las fuentes de información y de dónde provienen los recursos. Para ello, se debe observar si hay dependencia de otros procesos que suministran la información. Es decir, si los resultados de otro proceso (*output*) es la entrada del proceso que analizamos.

5) Qué desencadena las sucesivas operaciones. Para ello también se deben tener en cuenta:

- Las aportaciones de otro proceso (*inputs*).
- Los resultados del proceso (*outputs*) especificando si son necesarios para otros procesos, especificando cuáles.

6) Cómo saben los participantes que se ha acabado cada operación. Aquí se debe incluir en el análisis los siguientes aspectos:

- La ejecución de las rutinas.
- Las variaciones más frecuentes.
- La identificación de otras variaciones que requieren una intervención.

7) Qué secuencias hay paralelas. Cuando un proceso tiene secuencias simultáneas, el análisis secuencial los integra cuando convergen en una secuencia lógica. En la representación, cada operación se identifica como un paso separado, y se tienen en cuenta:

- El punto en el que convergen las secuencias.
- Las secuencias que se deben completar.
- La interdependencia.

En esta parte del análisis, los resultados del análisis secuencial identifican vínculos con otros procesos de trabajo y el impacto de un proceso en otros lugares de la organización.

8) Cuáles son las condiciones clave para que se pueda autorizar la secuencia.

9) Cómo y dónde se registran las decisiones y las operaciones mientras se despliega la secuencia.

10) Qué pone fin a la secuencia y cómo se registra.

El resultado del análisis secuencial traza el esquema de un proceso de trabajo en forma de secuencia lineal y/o cronológica que revela las relaciones de dependencia entre las operaciones que lo constituyen.

El esquema del proceso de trabajo facilita identificar que información y documentos se crean, circulan en él, se almacenan o transfieren a otros procesos. El objetivo es realizar su registro y clasificación, pero también para ver si se modifican los documentos; es decir, su información y los datos, para lo que se ha de establecer la naturaleza de la modificación. Al mismo tiempo, estos documentos prueban los requisitos probatorios de los procesos de trabajo. Esto es especialmente relevante para las organizaciones que tienen implantados sistemas de gestión ISO como los de calidad (ISO 9001) o los de medioambien-

te (ISO 14001). Al margen de esta función probatoria de los documentos, es interesante ver qué otro uso se hace de los documentos o la información generados por un proceso, para saber cómo se debe gestionar la documentación.

La norma ISO 26122 indica que, una vez finalizado el análisis, se deben establecer las reglas en las que se basan las operaciones que se han identificado, y los motivos de cada paso. Las fuentes para documentar los motivos son:

- Consulta de los procedimientos actuales de la organización.
- Entrevistas a los participantes en el proceso.
- Consulta al directivo o supervisor del responsable del proceso.
- Formularios y plantillas que se utilizan para estructurar el proceso.
- Requisitos legales específicos del proceso para documentar los elementos correspondientes e identificar cualquier laguna.

1.3. Tipos de procesos

Los tipos de procesos se han definido de muchos modos. En este apartado recogemos las definiciones presentadas por Martín Castilla et al. (2006) en las indicaciones que hacen para gestionar por procesos en las Administraciones locales; así como las definiciones expuestas por Gil y Vallejo (2008) y Macías et al. (2007), en las guías para la identificación y análisis de procesos en la Universidad de Málaga y en Universidad de Cádiz, respectivamente.

En los próximos subapartados, vemos los tipos de procesos y la elaboración de los mapas donde se plasman los procesos.

1.3.1. Procesos estratégicos

Los procesos de negocio estratégicos son los que proporcionan directrices y límites de actuación al resto de los procesos. Las políticas y las estrategias definidas están alineadas con la misión, la visión y los valores de la organización. Por tanto, indican cómo se crea valor para el cliente/usuario/ciudadano y para la misma organización. Están establecidos por la alta dirección y dan apoyo a la toma de decisiones sobre planificación, estrategias y mejoras en la organización. Por ello, podemos estar de acuerdo con Martín Castilla et al. (2008) cuando indican que los procesos estratégicos son los que relacionan a la organización con su entorno.

1.3.2. Procesos clave u operativos

Estos procesos son los que definen la cadena de valor y, por tanto, están directamente ligados a los servicios que prestan, de modo que se orientan a la satisfacción de las necesidades y las expectativas de los clientes/usuarios/ciudadanos. Son la razón de ser de la organización y facilitan la consecución de la misión, permitiendo la planificación y la estrategia de la organización.

Visión

La visión son las expectativas de la organización respecto a dónde quiere llegar en un futuro o cómo quiere ser percibida en un futuro.

Valores

Los valores de la organización están constituidos por normas, actitudes y creencias compartidas por las personas que integran la organización y que configuran la cultura organizativa, que se refleja en el comportamiento de las personas y en el funcionamiento de la organización.

En la ejecución de estos procesos suelen intervenir distintas áreas funcionales y son los que precisan de más recursos.

1.3.3. Procesos de apoyo

Estos procesos son los que apoyan a los procesos clave y los estratégicos; pueden ser determinantes para lograr los objetivos de los procesos dirigidos a cubrir las necesidades y expectativas de los clientes/usuarios/ciudadanos.

Los procesos de soporte suelen ser comunes a todas las organizaciones. Algunos ejemplos son: gestión económico-financiera, gestión de compras, gestión de personal, gestión de las tecnologías de la información (o gestión de sistemas de información), gestión de la calidad, archivo y gestión documental, gestión del conocimiento, servicios generales, asesoría jurídica comunicación o gestión medioambiental.

1.4. Mapas de procesos

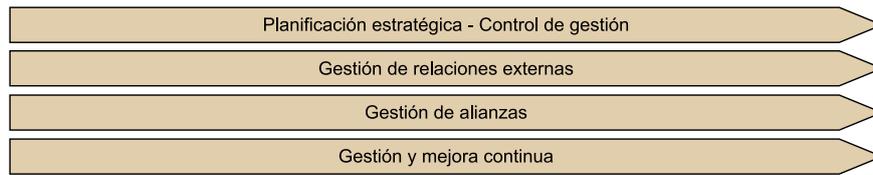
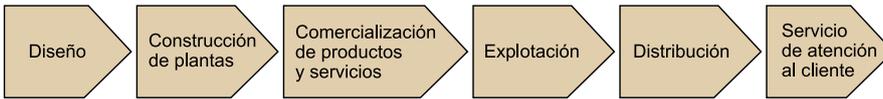
El resultado del análisis funcional y del secuencial se expresa de manera gráfica en el denominado mapa de procesos.

Un mapa de procesos es un diagrama donde de manera gráfica se identifican las funciones y los procesos (estratégicos, clave y de soporte) que efectúa una organización, donde se refleja su estructura y la interrelación de ellos. Su objetivo es reflejar el funcionamiento de la organización.

Hay distintas maneras de hacer los mapas y distintos niveles de detalle. La Junta de Castilla y León (2004) y Martín Castilla et al. (2006) indican que la representación del mapa recoge arriba los procesos estratégicos; a continuación, los procesos claves u operativos; por último, los procesos de soporte al negocio. Los mismos autores indican tres niveles de detalle:

1) Un primer nivel recoge una representación global de los grandes procesos de la organización, de forma sencilla y simplificada (figura 4).

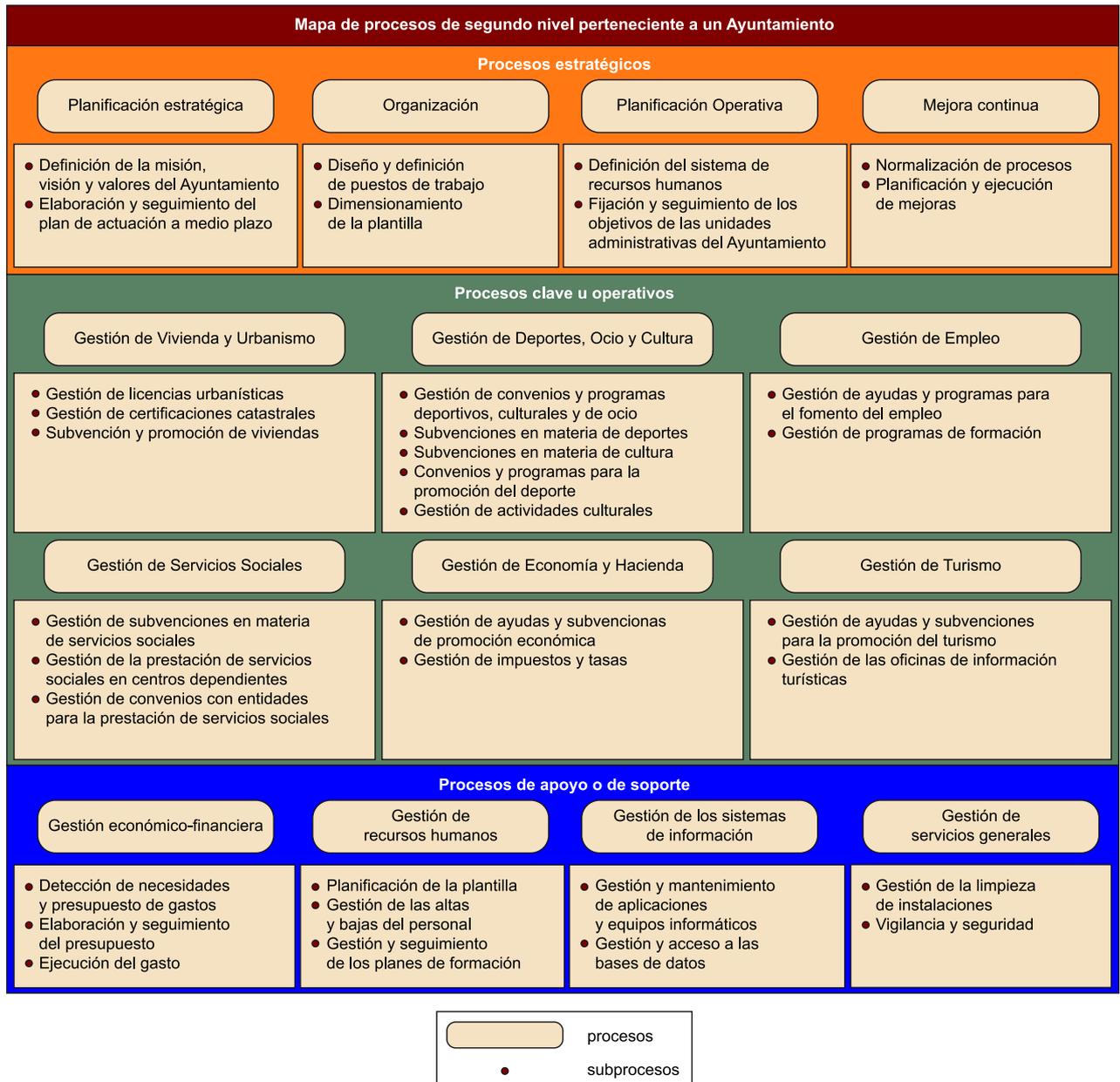
Figura 4. Mapa de procesos de primer nivel de una empresa municipal de aguas

Procesos estratégicos**Procesos clave o de negocio****Procesos de soporte al negocio**

Fuente: Martín Castilla et al., 2008.

2) Un segundo nivel de detalle lo presenta el mapa que recoge los diferentes subprocesos que componen los procesos (figura 5).

Figura 5. Ejemplo de mapa de procesos de segundo nivel, de un Ayuntamiento



Fuente: Junta de Castilla y León, 2004.

3) Un tercer nivel es mucho más detallado y extenso, puesto que, además de los procesos, representa las actividades que componen los procesos. Este nivel de detalle proporciona una visión de la organización más completa, aunque más compleja.

La Guía para la gestión por procesos de la Junta de Castilla y León (2004) nos indica que, en la elaboración del mapa de procesos, la elección del nivel de detalle depende del número de procesos que comprenda el mapa y el enfoque deseado.

Otro aspecto que se debe tener en cuenta en la elaboración del mapa de procesos es la estructura de la organización. Algunos procesos se engloban exclusivamente dentro de la unidad administrativa (procesos funcionales o intradepartamentales) y otros exceden el alcance de una unidad administrativa (procesos funcionales o interdepartamentales).

Hay herramientas para hacer mapas de procesos. Estas pueden ser desde simples herramientas de presentación como Visio, o de realización de mapas mentales como Mindmaps, hasta herramientas más sofisticadas denominadas BPM (Business Process Management) como Bizagi. Estas últimas también sirven para hacer el mapa del proceso, ya que permite dibujar los diagramas de trabajo dentro de cada proceso.

1.5. Definición y descripción de un proceso de trabajo

El mapa de procesos excluye la descripción de estos y las actividades, tareas y acciones, y flujos de trabajo que tienen lugar dentro. También quedan excluidos del mapa de procesos cómo se conectan secuencialmente las actividades y tareas que se llevan a cabo dentro de los procesos, y cuál es el circuito de la información y de los expedientes y los documentos que los componen, dentro del proceso.

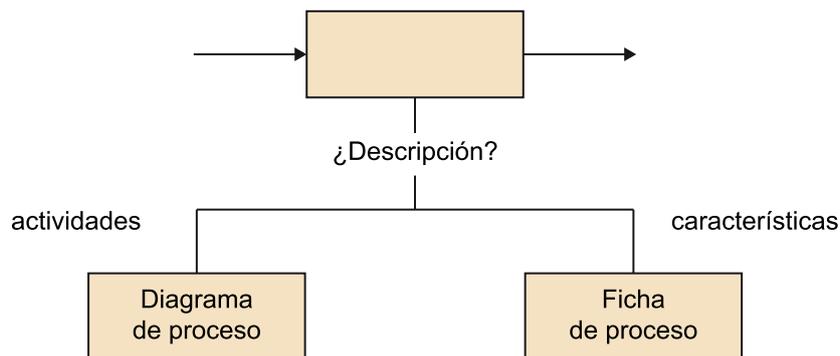
Los flujos de trabajo se componen de un desencadenante o punto de partida y de un final de proceso bien definidos. Este final, a su vez, puede ser el inicio de otro nuevo procedimiento o el resultado final. En el flujo intervienen también recursos como bases de datos, información y documentos. Y, al mismo tiempo, en los procesos se generan información y documentos.

Por todo ello, es necesario describir cada uno de los procesos indicados en el mapa de procesos, teniendo en cuenta las acciones, los flujos y la información, así como los documentos generados o necesarios.

Aguilera y Morales (2011) indican que para definir un proceso es necesario crear dos documentos (figura 13):

- 1) El diagrama de flujo donde se reflejan las actividades que se realizan, el orden en que se realizan, las responsabilidades, las bases de datos que intervienen, los documentos que se generan o que se necesitan, etc.
- 2) La ficha de proceso donde se refleja toda la información que no está en el flujograma, pero que se necesita para comprender el proceso.

Figura 6. Descripción de un proceso



Fuente: Aguilera y Morales, 2011.

Estos dos tipos de documentos los vemos a continuación.

1.5.1. Diagrama de flujo

Los diagramas facilitan a la organización interpretar las actividades que se llevan a cabo en los procesos, porque aportan una percepción visual de actividades y la secuencia de ellas, incluidas las entradas, las salidas y los límites del proceso.

Esta gestión se representa mediante unos diagramas de flujo o flujogramas donde se plasman las diferentes actividades que componen un proceso, su relación y los documentos o recursos que son necesarios. Estas actividades se recogen secuencialmente. Los flujogramas, una buena herramienta para el análisis secuencial, puesto que plasman el orden riguroso del proceso. Desde el punto de vista de la gestión documental, los flujogramas facilitan dibujar el flujo de documentos que tienen lugar en el proceso. Se pueden presentar en vertical (para leer de arriba a abajo) o en horizontal (para leer de izquierda a derecha).

Hay distintas maneras de representar las acciones que tienen lugar en los procesos, y los procedimientos asociados. Por lo tanto, encontramos distintos tipos de diagramas de flujo. Martín Castilla et al. (2008) nos indican que hay cuatro tipos de flujogramación:

1) **Diagrama de bloque** que facilita una visión sencilla y rápida del proceso, recogiendo cada actividad o subproceso dentro de un rectángulo.

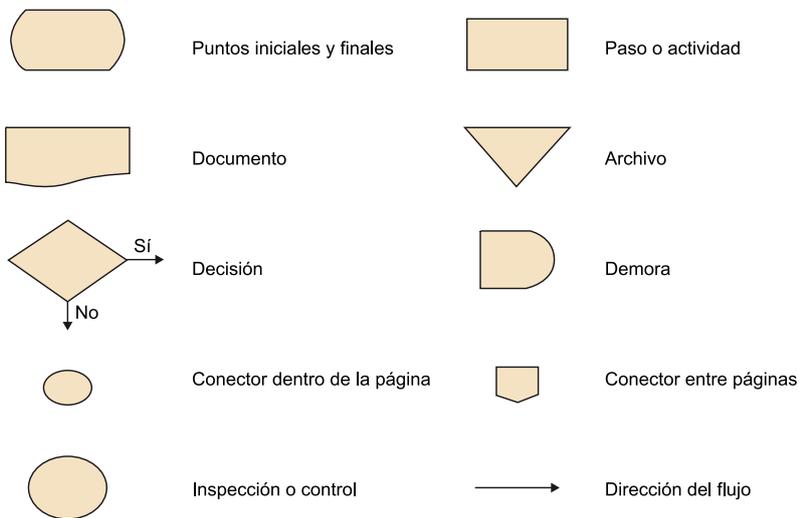
2) **Diagrama de flujo** según los esquemas de la ANSI (American National Standard Institute), que recoge las diferentes actividades e interrelaciones dentro del proceso.

3) **Diagrama de flujo funcional**, recoge la secuencia detallada de actividades dentro del proceso a través de las diferentes áreas de la organización.

4) **Diagrama de flujo geográfico**, recoge los movimientos geográficos de la información, materiales, documentos o personas.

En todos los casos, se utilizan unos símbolos predefinidos para representar el flujo de operaciones con sus relaciones y dependencias. Las siguientes figuras presentan algunas de la simbología empleada.

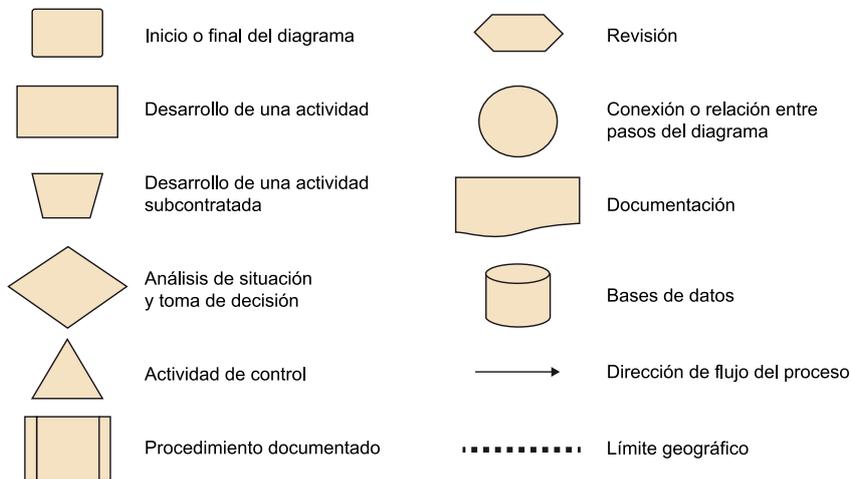
Figura 7. Símbolos ANSI para dibujar los diagramas de flujos



Fuente: ANSI en Martín Castilla y otros (2006).

Figura 8. Simbología en los diagramas de flujo

Simbología en los diagramas de flujo



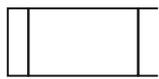
Fuente: UCA. Unidad de Evaluación y Calidad de la Universidad de Cádiz (2007).

Figura 9. Símbolos del diagrama de flujo en la Universidad de Málaga

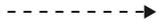
	Terminal	Indica dónde comienza y dónde termina el proceso
	Entrada/Salida	Indica la entrada o salida de productos, servicios, datos o información
	Tarea	Indica una acción simple o actividad a desarrollar
	Tarea subcontratada	Indica el desarrollo de una actividad subcontratada
	Decisión	Generalmente, en los procesos hay que tomar decisiones. Del símbolo salen dos flechas, sí/no, bueno/malo,...
	Procedimiento documentado	Indica la existencia de un procedimiento documentado, para la realización de parte del proceso
	Documento	Indica la presencia de un documento en formato papel (o bien en otro soporte)
	Revisión	Generalmente, en los procesos, se realizan revisiones para comprobar su buen desarrollo
	Base de datos	Indica el registro o la extracción de datos informáticos
	Espera	Indica que, para que el proceso continúe, ha de pasar cierto tiempo
	Conector	Indica la dirección del flujo del proceso
	Continuidad	Indica que el proceso continúa (en otra página). Para su identificación se enumerarán ordinalmente

Fuente: Gil Ojeda; Vallejo García (2008).

Figura 10. Símbolos empleados en los flujogramas en la Consejería de Turismo, Comercio y Deportes de la Junta de Andalucía



Indica el salto o llamada a otro proceso (o subproceso).
El color indicará el tipo de proceso al que se llama
mejora, apoyo o prestación de servicio).



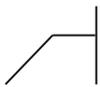
Indica el flujo de información (puede provenir
de un documento escrito o de costumbres
sociales, de educación, no escritas
pero conocidas).



Indica la entrada de varias acciones
y/o documentos a una actividad.



Almacenamiento de datos. No especifica
si es una base de datos o un registro
(se indica en verde para resaltarlo).



Notas y aclaraciones.



Representa un documento o registro
(se indica en verde para resaltarlo).

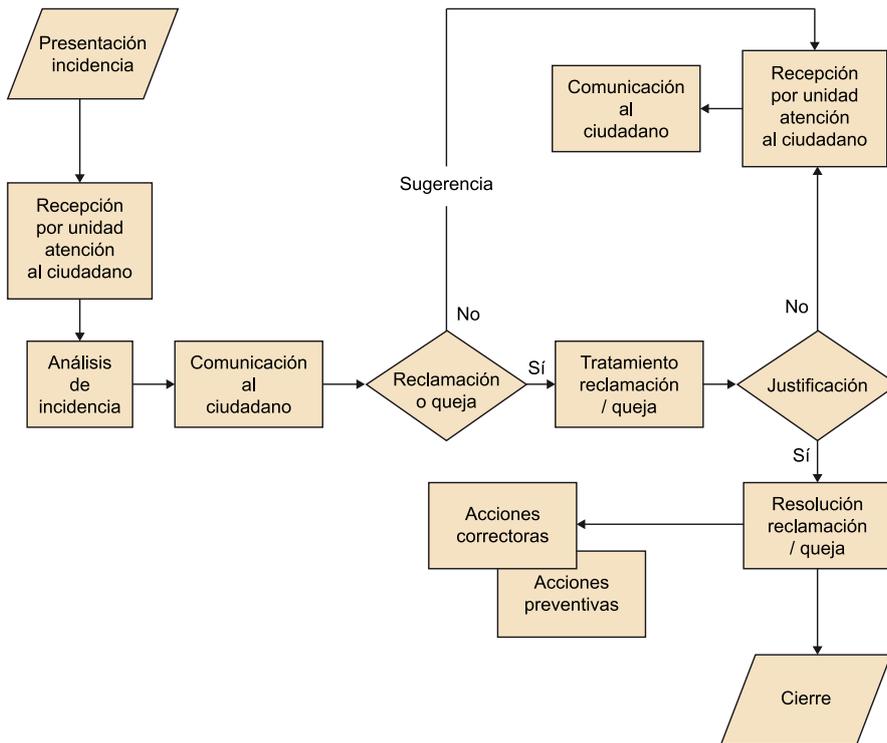


Representa datos/información sin especificar
si están almacenados ni dónde
(se pone en verde para resaltarlo).

Fuente: Aguilera y Morales (2011).

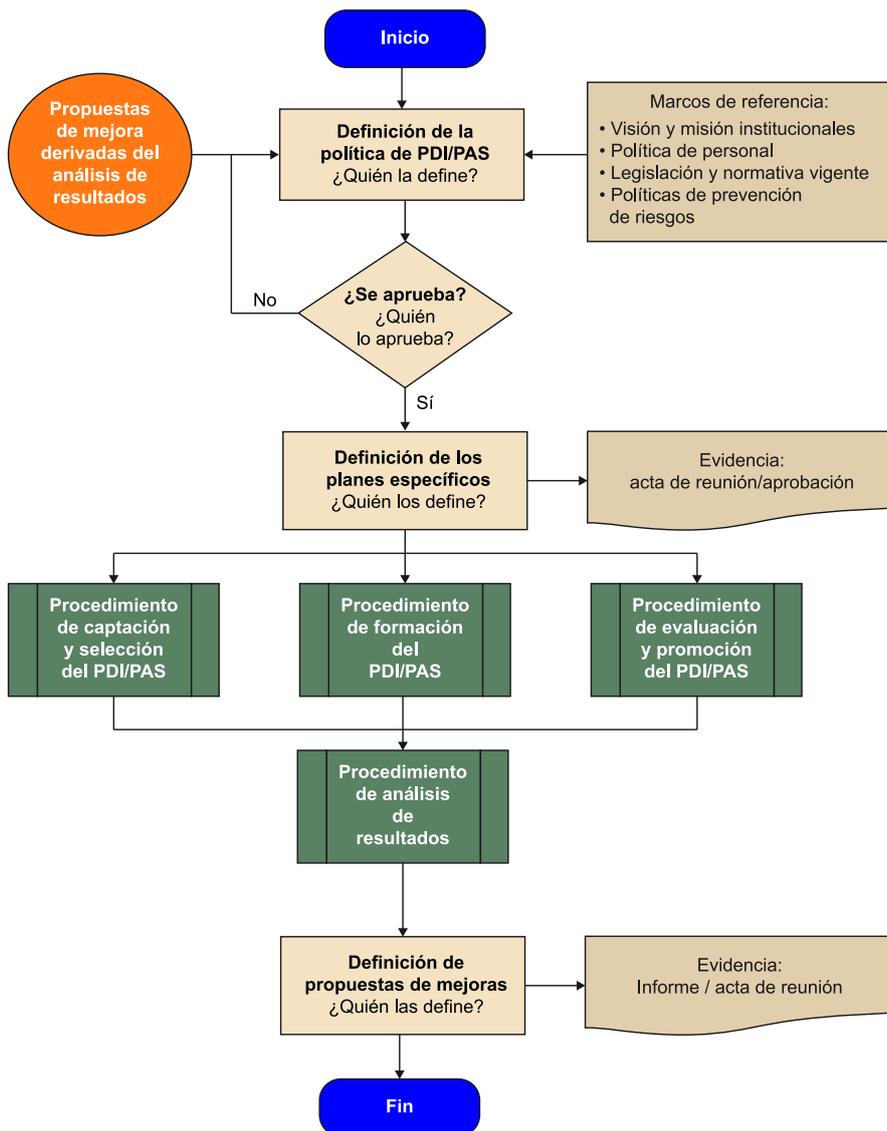
Teniendo en cuenta estos símbolos, vemos a continuación ejemplos de diagramas de flujo relacionados con diversos procesos.

Figura 11. Ejemplo de flujograma del proceso de sugerencias y reclamaciones.



Fuente: Martín Catilla (2006).

Figura 12. Ejemplo de flujograma de los procesos «Como el centro garantiza y mejora la calidad de su personal académico y administrativo», de la Universidad de Cádiz.



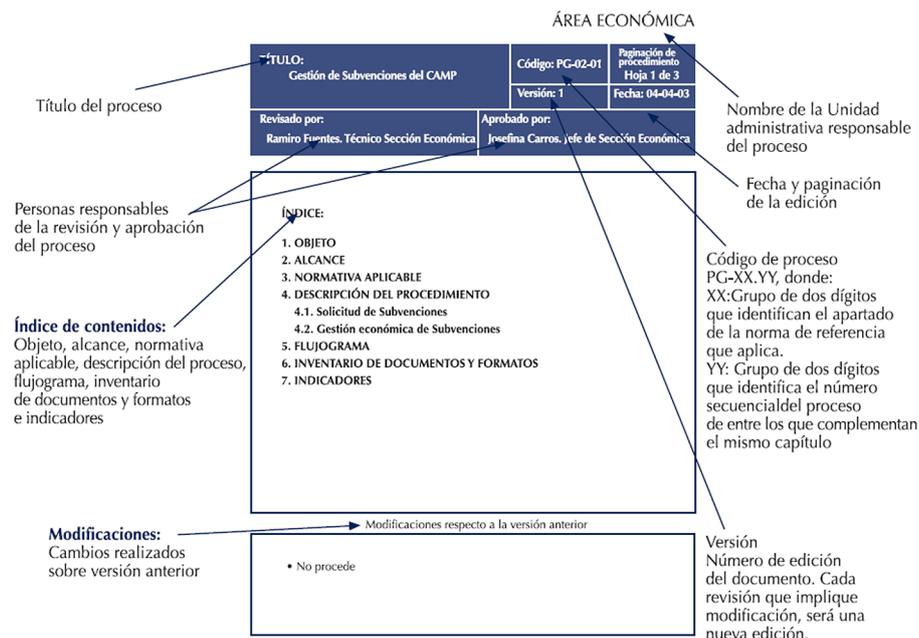
1.5.2. Ficha de procesos

Aguilera y Morales (2011) indican que la ficha de procesos es un documento complementario al diagrama de flujo, en el que se indican los datos relevantes que facilitan la comprensión del proceso y no se incluyen en el diagrama. Otros autores hablan de hoja del proceso donde, además de la descripción breve del procedimiento, se incluye el diagrama de flujo (Cerrillo et al., 2016).

El nivel de detalle de la ficha dependerá de diversos aspectos como la complejidad de los procesos, la estructura y el tamaño de la organización, y lo que precise la organización para que le aporte valor.

La guía elaborada por Martín Castilla y otros (2008) por encargo de la Federación Española de Municipios y Provincias nos ofrece un esquema de cómo elaborar una ficha de descripción de un proceso. Se puede ver en la figura 13.

Figura 13. Esquema de ficha de proceso



En la descripción de un proceso de trabajo, hay que tener en cuenta los siguientes aspectos:

1) Agentes

- entrada (*inputs*)
- salidas o resultados (*outputs*)
- cliente
- proveedor
- propietario del proceso
- otros agentes implicados

2) Elementos de un proceso

- título
- objetivo del proceso
- alcance
- propietario o responsable
- documentación de referencia o formatos, documentos que se crean y documentos que se receptionan
- descripción del proceso, tomando como base lo que hemos identificado en el diagrama realizado
- flujograma, con los códigos explicados antes

Un ejemplo de ficha lo vemos en la figura 14.

Figura 14. Ejemplo de ficha de proceso

	PROCESO:	PLANIFICACIÓN DE ACTIVIDADES PERIÓDICAS- PROGRAMACIÓN ANUAL DE ACTIVIDADES E INSTALACIONES	CÓDIGO:	MMMM-MM
	TIPO:	PRESTACIÓN DE SERVICIO	PROPIETARIO:	Dirección
Misión/Objeto	Organizar las actividades anuales o periódicas y la ocupación de las instalaciones			
Destinatarios	Clientes y empresas de servicio que estén contratadas			
VARIABLES DE CONTROL:		INDICADORES (Ficha indicadores):		
Formación y concienciación de las personas que intervienen en el proceso		Actividades planificadas y realizadas/nº total actividades planificadas (FP-XXX)		
Información a disposición de los alumnos.		Evolución matrículas en actividades de años anteriores (FP-YYY)		
Publicidad		H instalaciones ocupadas/h disponibles de las instalaciones (FP-ZZZ)		
Base de datos de instalaciones		H de clases de profesor o monitor/h totales disponibles de profesores o monitores (FP-TTT)		
Observaciones:				
Documentación asociada y registros:				
Planificaciones anteriores				
Documentación/normativa aplicable a clientes especiales (abonados, clubes, federaciones, socios, etc.)				
Etcétera				

1.6. Software

Actualmente disponemos de una serie de softwares que nos facilitan el dibujo de los procesos. Antes ya hemos mencionado Mindmaps y Bizagi. En este apartado, detallamos enlaces a las herramientas y recursos para diseñar procesos.

- Mind maps
- Smartdraw
- En XarxaTIC disponemos de una breve explicación de cómo hacer mapas y diagramas.
- Podemos encontrar una recopilación de programas libres para hacer mapas de procesos en la web Uptodown.
- Bizagi

2. Gestión de flujos de trabajo y expedientes

En la actividad administrativa se generan y se reciben documentos de acuerdo con los procedimientos que cada administración ha establecido. Estos documentos se van agrupando en expedientes. Son vitales la definición y la gestión de los flujos de trabajo en el marco de estos procedimientos, así como la definición del contenido de expedientes que se van generando, para garantizar la autenticidad, fiabilidad, integridad y usabilidad de los documentos. Una buena gestión de flujos de trabajo y expedientes evita duplicar documentos, y también facilita racionalizar las cargas de trabajo.

Es de gran utilidad contar con un inventario de procedimientos organizado de acuerdo con el cuadro de clasificación de documentos de la organización, tal como señala Cerrillo et al. (2016). Hace años que las administraciones tienden a publicar su catálogo y guías de procedimientos administrativos para dar a conocer sus actuaciones. Un ejemplo es la ya derogada Resolución de 1 de diciembre de 1998, de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, por la que se publica la relación de procedimientos de la Administración General del Estado.

Con la publicación de las recientes leyes de transparencia y gobierno abierto, tanto la española como las de las diferentes comunidades autónomas, es totalmente imprescindible que las administraciones publiquen los procedimientos que llevan a cabo, y la documentación asociada. Por lo tanto, los procedimientos y la documentación pública han pasado a un primer plano.

Además, la modernización de la Administración pública, la necesidad de simplificar procedimientos y la implantación de la Administración electrónica requieren de una mayor sistematización en la gestión de documentos. El núcleo de esta gestión es el expediente, que con la Ley 39/2015 de procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas debe ser único y electrónico. El expediente es donde se agrupan los documentos que forman parte de un procedimiento. Por lo tanto, es uno de los aspectos clave de la gestión de documentos e información públicas.

En esta parte del módulo repasamos los conceptos de flujos de trabajo y generación de expedientes en el marco de los procedimientos administrativos, vinculándolo con gestión de documentos administrativos. En primer lugar, recordamos el concepto de procedimiento administrativo y creación de expedientes. En segundo lugar, trabajamos el concepto de la tramitación del expediente en un procedimiento administrativo y los flujos de trabajo que la tramitación genera.

2.1. Procedimientos administrativos y expedientes

Un proceso se realiza con una serie de procedimientos. Teniendo en cuenta el concepto que hemos visto de proceso, un procedimiento es un conjunto de instrucciones que describen la manera específica en que se lleva a cabo un proceso. Cada instrucción genera documentos que, además de estar estandarizados, hay que gestionar en el marco de un expediente.

Expediente es un conjunto de documentos que responden a la tramitación de un asunto. Por ejemplo, un acto de contratación pública generaría un expediente de contratación, donde estarían, entre otros documentos, el pliego de bases administrativas particulares, el pliego de prescripciones técnicas particulares, el acto de apertura de ofertas, etc.

Actualmente, los procedimientos administrativos se rigen por la Ley 39/2015. Esta ley define procedimiento administrativo como el conjunto ordenado de trámites y actuaciones formalmente llevadas a cabo, según lo legalmente previsto, para dictar un acto administrativo o expresar la voluntad de la Administración. La misma ley define expediente administrativo como: «el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla» (art. 70.1).

Dicho de otra manera, el procedimiento administrativo es una secuencia de actuaciones que tienen lugar en un acto administrativo definido por la autoridad administrativa de ese acto administrativo. El acto administrativo es un acto jurídico consistente en una declaración de voluntad de la Administración. Expresa una resolución singular que agota sus efectos jurídicos cuando se cumple (Aguado et al., 2016).

El Real decreto 4/2010 va más allá y define el procedimiento administrativo como un «proceso formal regulado jurídicamente para la toma de decisiones por parte de las Administraciones públicas para garantizar la legalidad, eficacia, eficiencia, calidad, derechos e intereses presentes, que termina con una resolución en la que se recoge un acto administrativo; este proceso formal jurídicamente regulado se implementa en la práctica mediante un proceso operativo que coincide en mayor o menor medida con el formal».

Así pues, cuando iniciamos un procedimiento administrativo, debemos tener muy en cuenta, además de la regulación en que se basa para darle fundamento jurídico, los tipos de documentos que se han de generar en los diferentes trámites y actuaciones, y que constituyen el expediente. Por lo tanto, cada procedimiento tiene asociado un conjunto de tipologías documentales previamente definidas. Estas tipologías deben llevar asociadas una plantilla que ha de contener los elementos imprescindibles de acuerdo con el objetivo del procedi-

Procedimientos de la AGE

Aquí puedes consultar una relación de procedimientos de la AGE:

<https://administracion.gob.es/pagFront/tramites/catalogo/catalogo.htm>

miento y el acto administrativo al que están vinculadas. Por lo tanto, cuando se crea un procedimiento, se diseñarán los tipos de documentos y sus plantillas. Hay que tener cuidado de que los procedimientos cumplan las funciones del acto administrativo. Estos aspectos ya los hemos visto en el módulo 1 y 3.

Recordemos los elementos y las tipologías de los actos administrativos, que debemos tener en cuenta cuando definimos los procesos y los procedimientos, las tablas de contenido de los expedientes y los flujos de trabajo que se generan. Estos elementos de acuerdo con Aguado et al. (2016) son:

Elementos de los actos administrativos

- Elementos subjetivos: autoridad administrativa que dicta el acto y destinatario.
- Factores que justifican y legitiman la producción: presupuesto de hecho, finalidad y motivación.
- Contenido: elementos reglados del acto, elementos discrecionales del acto.
- Elementos formales: procedimiento y forma de manifestación del acto administrativo.

Tipología de los actos administrativos

- Actos resolutorios, con efecto jurídico sobre sus destinatarios.
- Actos de trámite: son preparatorios de los anteriores.
- Actos favorables o declarativos, que mejoran o amplían la situación jurídica o los derechos y los intereses de los destinatarios.
- Actos desfavorables y de gravamen, que limitan, reducen o perjudican los derechos e intereses o la situación jurídica de sus destinatarios.

2.2. Tramitación del procedimiento administrativo, flujos de información y formación del expediente

- Contexto de un proceso
- Ciclo de un procedimiento en trámite
- Inicio
- Transcurso
- Finalización

Recordemos que un procedimiento crea y recibe documentos, y que las decisiones administrativas que tienen lugar en el marco de un procedimiento es necesario documentarlas. Estos documentos deben guardarse como pruebas dentro del expediente, junto con toda la documentación asociada al procedimiento. Además, el expediente ha de tener una tabla de contenidos (llamado también «índice») que señale todos los documentos que lo constituyen. Esta tabla servirá de orientación para todos los actores que intervengan en la tramitación del procedimiento administrativo, y orientará en la formación del expediente a lo largo de todos los flujos de trabajo. Además, en el contexto

electrónico, estos índices permiten la recuperación de documentos dentro del expediente cuando sea necesario, y ha de garantizar la integridad e inmutabilidad del expediente electrónico generado desde el momento de la firma. La Ley 39/2015 (España, 2015) informa de cómo debe ser el expediente electrónico. A efectos de interoperabilidad de los expedientes, las Administraciones públicas deben seguir las Normas Técnicas de Interoperabilidad, especialmente la del expediente electrónico (Resolución de 19 de julio de 2011), la del documento electrónico (Resolución de 19 de julio de 2011) y la de política de gestión de documentos electrónicos, para definir los metadatos (Resolución de 28 de junio de 2012).

Los flujos de trabajo vienen definidos por las diferentes fases de un procedimiento administrativo. Estas desempeñan un papel destacado en la creación y recepción de documentos y su circulación en el ciclo de un procedimiento: inicio, transcurso y finalización, que marca el cierre del expediente. Estos flujos pueden estar definidos en un diagrama de flujos, como los que hemos visto en el apartado anterior.

Recordemos el contexto de un procedimiento administrativo. Está regulado en la Administración pública y forma parte de un proceso. Por lo tanto, por definición, cuando se diseña un procedimiento, se establecerán los siguientes aspectos:

- a) Marco legal en el que se basa
- b) Documentos que han de ser creados y generados
- c) Los actores participantes
- d) Flujos de documentos e información entre todos los actores participantes del procedimiento.

En el diseño de un procedimiento, podemos emplear la metodología trabajada en la primera parte de este módulo, identificando documentos, actores y flujos. Insistimos en la importancia de estos aspectos para evitar duplicidades en los documentos e informaciones. Esto conlleva dificultad en actualizar los datos y por tanto, en garantizar las características de los documentos: autenticidad, fiabilidad, integridad y usabilidad.

El ciclo de un procedimiento en trámite estará marcado por diferentes fases. Estas se estudian en la asignatura de Derecho Administrativo I. Sin embargo, aquí las recordaremos por el papel que tienen para la gestión de documentos y la definición de los flujos de trabajo que genera la misma tramitación. También debemos mencionar que la Ley 39/2015 (España, 2015) ya dispone que los actos administrativos se hagan por escrito por medios electrónicos, y que

los documentos generados sean interoperables. Las fases del procedimiento administrativo y las implicaciones para la gestión de documentos son las siguientes (Cerrillo et al., 2016; Aguado et al., 2016):

1) **Fase de iniciación**, que comienza mediante un documento de oficio hecho por el órgano competente o una solicitud hecha por una persona interesada. El inicio del procedimiento marca, asimismo, la apertura del expediente cuando se realiza el asiento del documento de inicio en el registro electrónico de la Administración, en el que constará la fecha y hora de presentación y el recibo. Recordemos que estos documentos electrónicos y los asientos deben ser interoperables; por ello debemos tener en cuenta el Esquema Nacional de Interoperabilidad que establece la serie de Normas Técnicas de Interoperabilidad, mencionadas en el módulo 3. Esto implica que los sistemas deben ser compatibles y ser interconectables. En esta fase, los documentos que deben incorporarse al expediente vienen definidos por el mismo procedimiento.

2) **Fase de ordenación**, donde la Administración impulsa y ordena el procedimiento de acuerdo con las reglas establecidas en la Ley 39/2015. La misma ley ya señala qué documentos se incluirán y cuáles se excluirán del expediente administrativo electrónico: información que tiene carácter auxiliar o de apoyo, y los juicios de valor emitidos por las Administraciones públicas.

3) **Fase de instrucción**, donde tienen lugar los trámites principales. Se recopilan todos los datos y documentos como informes y pruebas necesarias para determinar, conocer y comprobar los hechos sobre los que se dictará resolución administrativa.

4) **Fase de finalización** del procedimiento por tres vías:

a) El organismo competente dicta una resolución con la que finaliza el procedimiento.

b) El interesado declara su voluntad de poner fin al procedimiento por desistimiento o renuncia.

c) Caducidad del plazo dado por la Administración a quien ha iniciado un trámite para que esta realice las actuaciones necesarias para que continúe el procedimiento.

En todos estos trámites debemos tener en cuenta el entorno electrónico en que se producen. Por lo tanto, hay copias electrónicas de los documentos administrativos que para obtener la condición de auténticas deben estar realizadas por los órganos competentes de las Administraciones públicas. Las firmas de documentos que hay a lo largo del procedimiento también se producirán

por medios electrónicos con las garantías jurídicas necesarias, para considerar la firma auténtica. Por último, las notificaciones de las resoluciones también serán electrónicas y están reguladas por la Ley 39/2015.

Bibliografía

AENOR (2008). *UNE-ISO/TR 26122 IN. Información y Documentación. Análisis de los procesos de trabajo para la gestión de documentos*. Madrid: AENOR.

AENOR (2015). *UNE-EN-ISO 9001:2015. Sistemas de gestión de la calidad. Requisitos (ISO. 9001:2015)*. Madrid: AENOR.

Aguilera Ortega, O.; Morales Aguilar, I. (2011). *Guía de buenas prácticas para la gestión por procesos en instalaciones deportivas*. Málaga: Consejería de Turismo, Comercio y Deporte. Junta de Andalucía.

Aguado, V.; Cuchillo, M.; Mir, J. y otros (2016). «L'acte administratiu». En: V. Aguado i Cudolà; A. Bayona i Rocamora; L. Cases Pallarès (2016). *Dret Administratiu I*. Barcelona: FUOC.

Álvarez Carreño, S. M. (2017). Metodología de inventariado de trámites administrativos. Murcia: Universidad de Murcia. Disponible en: <https://sede.um.es/sede/tramites/documentos/metodologia-inventariado-tramites-administrativos.pdf> [Consulta: julio de 2017]

Cerrillo Martínez, A. (coord.) (2016). *A las puertas de la Administración digital. Una guía detallada para la aplicación de las leyes 39/2015 y 40/2015*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica. *Boletín Oficial del Estado*. Núm. 25, de 29 de enero de 2010, págs. 8139 a 8156.

Ley 30/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. *Boletín Oficial del Estado*. Núm. 236, págs. 89343-89409.

Gil Ojeda, Y.; Vallejo García, E. (2008). *Guía para la identificación y análisis de los procesos de la Universidad de Málaga*. Málaga: Universidad de Málaga. http://www.uma.es/publicadores/gerencia_a/wwwuma/guiaprosos1.pdf [Fecha de la consulta: 30 de mayo de 2017].

Macías García, M.; Álvarez Delgado, J.; Rojas Fernández, C. y otros (2007). *Gestión de procesos en la UCA. Guía para la identificación y análisis de procesos V01*. Cádiz: Universidad de Cádiz. http://servicio.uca.es/personal/guia_procesos [Fecha de la consulta: 30 de mayo de 2017].

Martín Castilla, J. I.; Latorre Galicia, J. A.; Ruiz Budúa, L. A. (2006). *Guías de apoyo a la calidad en la gestión pública local. Guía 6. La gestión por procesos en la Administración local. Orientación al servicio público de la ciudadanía*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas. [http://femp.femp.es/files/566-270-archivo/P%C3%A1ginas_de_Gu%C3%ADa_6_\(primera_parte\).pdf](http://femp.femp.es/files/566-270-archivo/P%C3%A1ginas_de_Gu%C3%ADa_6_(primera_parte).pdf) [Fecha de la consulta: 30 de mayo de 2017].

Openossad (2008). Metodología OSSAD (I): Fundamentos. Disponible a: <https://openossad.wordpress.com/2008/12/07/metodologia-ossad-i-fundamentos/> [Consulta: junio de 2017].

Openossad (2010). Metodología OSSAD (II). Lenguaje gráfico. Disponible: <https://openossad.wordpress.com/2010/01/26/metodologia-ossad-ii-fundamentos/> Consulta: junio de 2017].

Unidad de Evaluación y Calidad (2007). *Manual y guía. Gestión de procesos en la UCA*.

