

FUNCIÓN PÚBLICA
DICIEMBRE 2017

Guía metodológica para la racionalización de trámites

- DOCUMENTO OFICIAL -

DEPARTAMENTO
ADMINISTRATIVO
DE LA FUNCIÓN
PÚBLICA

Guía metodológica para la racionalización de trámites

BOGOTÁ, COLOMBIA
DICIEMBRE 2017

Liliana Caballero Durán

Directora

Fernando Augusto Medina Gutiérrez

Subdirector

Ángela María González Lozada

Secretaria General

Fernando Augusto Segura Restrepo

Director de Participación, Transparencia
y Servicio al Ciudadano

**Diego Alejandro Beltrán Ogilvie-
Browne**

Director de Gestión del Conocimiento

Diana Maria Bohórquez Losada

Jefe Oficina Asesora de Comunicaciones

Elaborado por:

Carolina Wilches Buitrago

Juan David Mendoza Vargas

Con el apoyo de:

Lady Yadira Velásquez Perea

William Pulido Trujillo

Grupo de Análisis y Política

Diseño y Diagramación

Oficina Asesora de Comunicaciones



**Departamento Administrativo
de la Función Pública**

Carrera 6 No 12-62, Bogotá, D.C., Colombia

Conmutador: 739 5656 / 86 - Fax: 739 5657

Web: www.funcionpublica.gov.co

eva@funcionpublica.gov.co

Línea gratuita de atención al usuario: 018000 917770

Bogotá, D.C., Colombia.

Contenido

Índice de ilustraciones.....	6
Índice de tablas.....	7
Presentación	8
Objetivo.....	9
Alcance.....	10
1 Pasos para la racionalización de trámites.....	13
1.1 Paso 1. Preparación.....	15
1.1.1 Compromiso de la Alta Dirección y conformación del equipo de trabajo para la racionalización de trámites.....	15
1.1.2 Socialización y sensibilización.....	16
1.1.3 Concertación del cronograma de trabajo.....	17
1.2 Paso 2. Recopilación de información general.....	18
1.2.1 Documentación general de procesos y trámites.....	18
1.2.2 Identificación de usuarios y necesidades.....	22
1.2.3 Recomendaciones para la recopilación de información general.....	23
1.3 Paso 3. Análisis y diagnóstico.....	24
1.3.1 Priorización de trámites.....	24
1.3.2 Análisis detallado del trámite priorizado.....	34
1.3.3 Diagnóstico del trámite priorizado.....	43
1.4 Paso 4. Formulación de acciones y rediseño del trámite.....	49
1.4.1 Criterios para la definición de acciones de racionalización.....	50
1.4.2 Listado de acciones.....	53
1.4.3 Registro de la estrategia de racionalización.....	55

1.5	Paso 5. Implementación y monitoreo.....	56
1.6	Paso 6. Evaluación y ciclo continuo de racionalización.....	58
	Bibliografía.....	60
	Anexos.....	63
	Anexo A. Herramientas de mejoramiento de procesos.....	63
	Anexo B. Formatos.....	63
	Anexo B.1: Diagrama Pareto: Priorización por único criterio (opcional).....	63
	Anexo B.2: Priorización por múltiples criterios (opcional).....	63
	Anexo B.3: Cuestionario para el análisis detallado de información del trámite (opcional).....	63
	Anexo B.4: Matriz de comentarios al proceso/trámite.....	63
	Anexo B.5: Diagrama de bloques estándar del procedimiento de un trámite.....	64
	Anexo B.6: Diagrama PEPSU.....	64
	Anexo B.7: Formatos análisis del diagrama de bloques y PEPSU (opcional).....	64
	Anexo B.8: Cuadro resumen diagnóstico (opcional).....	64
	Anexo B.9: Diagrama de causa-efecto.....	64
	Anexo B.10: Listado y priorización de acciones.....	64
	Anexo B.11: Presentación metodología racionalización de trámites (opcional).....	64
	Anexo C. Conceptos.....	65
	Anexo D. Criterios adicionales para la definición de acciones de racionalización.....	73
	Anexo E. Normatividad sobre trámites.....	84

Índice de ilustraciones

Ilustración 1. Pasos para la racionalización de trámites.....	14
Ilustración 2. Información y documentación general de los procesos.....	19
Ilustración 3. Pasos para priorizar por único criterio usando el diagrama de Pareto.....	27
Ilustración 4. Visualización gráfica. Ejemplo priorización aplicando el diagrama de Pareto.....	30
Ilustración 5. Convenciones básicas BPMN para la elaboración de diagramas de bloques de procesos.....	38
Ilustración 6. Ejemplo de diagrama de bloques estándar del procedimiento de un trámite.....	40
Ilustración 7. Diagrama PEPSU (Proveedores – Entradas – Proceso – Salidas – Usuario).....	42
Ilustración 8. Formatos para comentarios a diagrama PEPSU / diagrama de bloques.....	44
Ilustración 9. Diagrama de causa-efecto (diagrama Ishikawa o espina de pescado).....	47
Ilustración 10. Ejemplo diagrama de causa-efecto.....	48
Ilustración 11. Priorización de acciones según dificultad y beneficio.....	54
Ilustración 12. Trámites y otros procedimientos administrativos (OPA).....	66

Índice de tablas

Tabla 1. Naturaleza de los procesos.....	21
Tabla 2. Criterios de priorización en el SUIT.....	25
Tabla 3. Otros criterios para priorizar.....	26
Tabla 4. Tabulación inicial. Ejemplo priorización aplicando el diagrama de Pareto.....	28
Tabla 5. Tabulación organizada. Ejemplo priorización aplicando el diagrama de Pareto...	29
Tabla 6. Ejemplo de asignación de calificación a criterios según escala definida.....	32
Tabla 7. Ejemplo de priorización por múltiples criterios.....	33
Tabla 8. Herramientas más empleadas para el análisis de información de procesos y trámites.....	35
Tabla 9. Cuadro resumen de diagnóstico del trámite.....	46
Tabla 10. Listado y priorización de acciones.....	53
Tabla 11. Tipos de desperdicios basados en la filosofía Lean Manufacturing.....	71
Tabla 12. Normatividad sobre trámites.....	84



Presentación

El Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) elaboró la Guía metodológica para la racionalización de trámites a través de la Dirección de Participación, Transparencia y Servicio al Ciudadano (DPTSC), con el fin de fortalecer la política de racionalización de trámites en las entidades de la administración pública, en sus respectivas fases. Lo anterior le da cumplimiento a lo establecido en los artículos 17 y 18 de la Ley 489 de 1998, el artículo 1 de la Ley 962 de 2005 y los artículos 39 y 40 del Decreto Ley 019 de 2012.

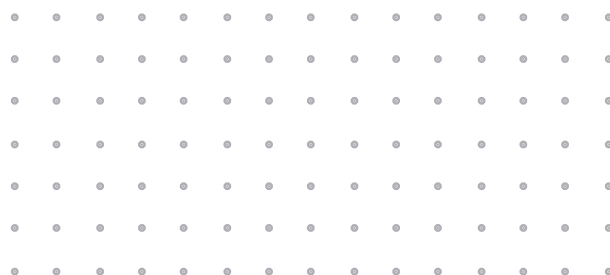
La Guía brinda elementos metodológicos para facilitar la visualización, registro, análisis e intervención integral del trámite, así también, para planear acciones normativas, administrativas y tecnológicas que mejoren la ejecución del mismo, todo lo anterior en el marco del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano y a los requerimientos procedimentales y operacionales del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG).

Esta Guía se compone de un conjunto de herramientas organizadas en seis pasos que están alineados con el ciclo PHVA (Planear, Hacer, Verificar y Actuar) para el mejoramiento continuo de procesos y procedimientos administrativos, lo que permite garantizar un engranaje y un mejor funcionamiento de los trámites; dichos pasos son: 1) preparación, 2) recopilación de información general, 3) análisis y diagnóstico, 4) formulación de acciones de racionalización y rediseño del trámite, 5) implementación y monitoreo y 6) evaluación y ciclo continuo de racionalización; esta ruta facilita el proceso de diagnóstico y formulación de planes de mejora.



Objetivo

Orientar metodológicamente a las entidades en el análisis de los procesos y procedimientos que permitan establecer diagnósticos y diseñar acciones de mejora en la estrategia de racionalización de trámites.



Alcance

La Guía metodológica para la racionalización de trámites facilitará la planeación anual de las fases de priorización y racionalización de la política de trámites, así como la definición de las acciones de seguimiento correspondientes.

La política de racionalización tiene como objetivo facilitar al ciudadano el acceso a los trámites y otros procedimientos administrativos que brinda la administración pública, por lo que cada entidad debe implementar acciones normativas, administrativas o tecnológicas que tiendan a simplificar, estandarizar, eliminar, optimizar y automatizar los trámites. La política está compuesta por cuatro fases: 1ª) Identificación de trámites, 2ª) Priorización de trámites, 3ª) Racionalización de trámites y 4ª) Interoperabilidad.

Esta guía metodológica centra su desarrollo conceptual y procedimental en dos fases de la política de racionalización: en primer lugar, la priorización de trámites aplicando criterios diferenciadores que complementan los contemplados en el Sistema Único de Información de Trámites (SUIT) y, en segundo lugar, la racionalización a través de herramientas para el diagnóstico y planeación de las acciones de mejora en los procesos y procedimientos para la efectiva gestión de los trámites.

Así, los pasos y herramientas propuestos en la Guía permitirán realizar ciclos de racionalización constantes que contribuyen a hacer más eficiente la prestación de servicios al ciudadano. Igualmente, permite llevar a cabo algunos ciclos de racionalización cuando se presentan situaciones (cambios normativos, redefinición de prioridades, situaciones coyunturales del sector, entre otras) que requieren la mejora de los trámites y la actualización del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano.

En concordancia con el MIPG¹, la guía está sustentada en la herramienta de mejoramiento continuo, conocida como Ciclo PHVA (Planear, Hacer, Verificar y Actuar), así:

- * **Planear:** Definición de objetivos y estrategias de acuerdo con los lineamientos normativos y administrativos, así como los requerimientos de los clientes y usuarios. Esta etapa permite el desarrollo de las otras.
- * **Hacer:** Corresponde a la ejecución de lo planeado.
- * **Verificar:** Se comprueba la ejecución de lo planeado, se realiza seguimiento a lo implementado, medición y evaluación de los resultados.
- * **Actuar:** A partir de la verificación efectuada, se definen acciones de mejoramiento, se corrigen problemas identificados, se estandarizan las modificaciones, se monitorea y se generan nuevos ciclos de mejoramiento.

Por otra parte, la instrumentalización del diagnóstico y las opciones de mejora a los trámites hacen parte integral de los procesos de mejoramiento institucional definidos en el modelo de planeación y gestión, esto garantiza una inversión efectiva de los recursos públicos, la calidad en la prestación de los servicios y la generación de productos para los grupos de valor (ciudadanía o servidores públicos).

La implementación de estas orientaciones recae en la capacidad institucional y habilidades de los líderes de los procesos asociados a los trámites, así como en los gestores de planeación y calidad, lo que abre la posibilidad de ajustar los pasos y herramientas propuestos en esta Guía con otros instrumentos que a juicio de las entidades contribuyan con el mismo propósito.

1 Documento Conceptual y Orientaciones Generales, página 36; y Manual Operativo. Diseño, implementación y fortalecimiento de las Dimensiones Operativa, página 8.

Adicionalmente, es importante aclarar que el alcance de las alternativas de racionalización de trámites podrá variar dependiendo de algunos factores externos y restricciones (presupuesto, limitaciones de recursos humanos, restricciones normativas, entre otras), así como de las políticas y lineamientos establecidos por Función Pública y otras entidades líderes de políticas de desarrollo administrativo.

1 Pasos para la racionalización de trámites

Las instituciones estatales están orientadas hacia la generación de valor público, de acuerdo con esto, el enfoque por procesos constituye un esquema de operación que le permite a la entidad garantizar la interacción entre los procesos y las funciones organizacionales con el fin de resolver problemáticas y necesidades de la ciudadanía, complementando así el diseño de la estructura administrativa funcional (por dependencias).

Si bien, en las entidades existen procesos misionales, de apoyo, estratégicos y de evaluación que posibilitan su funcionamiento y el logro de sus objetivos, resulta relevante insistir en que es en los procesos misionales donde se aporta principalmente a la generación de valor público, por lo que, para alcanzar la eficacia y eficiencia en este resultado, es necesario la racionalización (mejoramiento) de trámites.

La racionalización de los trámites debe ser vista como un proceso permanente, basado en pequeñas mejoras, constantes y continuas, concepto conocido como Kaizen² en la metodología

2 Kaizen: Se define como el "cambio para mejorar", que involucra un cambio en la actitud de las personas, el empoderamiento, y el mejoramiento continuo. "Siempre hay un método mejor" y se logra paso a paso, con pequeñas innovaciones y mejoras, realizado por todos los empleados, que se van acumulando y generando una cultura de calidad, de disminución de costos y la satisfacción del cliente (Hernández y Vizán, 2013)

del Lean Manufacturing (Hernández y Vizán, 2013). Esto implica la realización de varios ciclos de racionalización y mejoramiento con diversos niveles de profundización en el análisis de los procesos, los cuales dependerán de varios aspectos como: la complejidad del trámite, la experticia de la entidad en procesos de mejoramiento, racionalizaciones previas para el mismo trámite, entre otros factores definidos por las entidades.

A continuación, se presentan los pasos para el análisis y racionalización de los procesos institucionales asociados a la realización de trámites, los cuales sirven de base para la formulación de la estrategia de racionalización. Se deben tener en cuenta las fechas estipuladas para la elaboración anual del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano, así como las respectivas modificaciones a la estrategia que generan nuevas versiones del plan:

Ilustración 1. Pasos para la racionalización de trámites



Fuente: DPTSC Función Pública, (2017).

1.1 PASO 1. PREPARACIÓN

El primer paso del proceso de racionalización consiste en planear, analizar y socializar la importancia del enfoque por procesos para el análisis de trámites y el cumplimiento de la política de racionalización.

1.1.1 Compromiso de la Alta Dirección y conformación del equipo de trabajo para la racionalización de trámites

La primera actividad es establecer el diálogo con la Alta Dirección con el objetivo de comunicar los beneficios de la implementación de esta metodología, tanto en la gestión de los trámites, como en el planteamiento de estrategias de racionalización dentro del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano. Este compromiso se enmarca en la gestión que debe realizar el comité sectorial e institucional de gestión y desempeño dentro de la dimensión "Gestión para resultado con valores" donde las entidades deben mantener una constante interacción con la sociedad de manera transparente y participativa, prestando un servicio de excelencia y facilitando la garantía del ejercicio de los derechos ciudadanos a través de la entrega efectiva de productos, servicios e información.

Bajo este compromiso, la Alta Dirección designará a los servidores públicos que liderarán esta iniciativa mediante la conformación de un comité técnico para la racionalización de trámites durante cada ciclo de racionalización, este será el principal responsable de la recolección de información, análisis, diagnóstico y apoyo para el cumplimiento de los diferentes pasos de la metodología, además, deben servir como enlace entre las diferentes áreas administrativas y misionales que intervengan en el trámite, y el comité sectorial e institucional de gestión y desempeño para la validación y aprobación de la estrategia de racionalización a incorporar en el Plan Anticorrupción. Este comité técnico podrá variar y ajustarse para cada ciclo de racionalización, teniendo en cuenta los objetivos y trámites a priorizar en cada ciclo.

Las áreas de planeación, o quien haga sus veces o ejerza las funciones respectivas, deben liderar los parámetros para la construcción, ejecución y seguimiento a la gestión por procesos de la entidad, y serán las responsables de los trámites o los procesos ligados a este, con el fin de lograr una integración adecuada, enfocar recursos y esfuerzos de racionalización en trámites debidamente priorizados, acogiendo los lineamientos del “Manual operativo. Diseño, implementación y fortalecimiento de las dimensiones operativas”³. En algunas ocasiones se podrá contar con personal experto, externo a la organización, que podrá acompañar y apoyar el ciclo de racionalización, sin embargo, la meta es lograr que este proceso sea motivado y gestionado internamente.

1.1.2 Socialización y sensibilización

La socialización de los esfuerzos de racionalización y de mejoramiento constante con todos los niveles de la organización representa un aspecto importante, en tanto posibilita un ambiente de colaboración, compromiso y empoderamiento. Esta labor es un compromiso permanente y se realiza durante los diferentes pasos de aplicación de toda la metodología.

Ahora bien, el cambio continuo y constante solo se logrará con el involucramiento y compromiso del personal ejecutor del proceso, así como del personal de apoyo y la estructura organizacional de la entidad, por esta razón es muy importante generar espacios de comunicación y libre participación en todos los niveles de la organización.

Para la identificación y validación de alternativas de racionalización, factibilidad de implementación y seguimiento, se necesita del compromiso de los ejecutores de los mismos, debido a que se requerirá información precisa y detallada de los procesos.

³ “Los jefes de las áreas de planeación lideran y facilitan los parámetros para la construcción, ejecución y seguimiento a la gestión por procesos de la entidad. Sin embargo, la responsabilidad de su mantenimiento y mejora recae en cada uno de los líderes de los procesos y sus grupos de trabajo.” (MIPG “Manual operativo. Diseño, implementación y fortalecimiento de las dimensiones operativas”)

Esto se logra mediante sesiones de socialización de la metodología (como herramienta opcional se adjunta el Anexo B.11: Presentación metodología racionalización de trámites (opcional)), charlas, reuniones informativas, material y creación de espacios de compromiso que resalten la importancia del enfoque por procesos y la visión sistémica de la entidad⁴ en la realización de los trámites institucionales y su significado en términos de bienestar y garantía de derechos ciudadanos.

El mapa de procesos, que se referencia más adelante en el índice 1.2.1.2, es una herramienta visual que permite contextualizar las interrelaciones de procesos y el impacto que se tiene en los resultados globales de la entidad. Los mecanismos de participación y transparencia de la información, tanto al interior como al exterior de la entidad, también son entradas para comprender las relaciones existentes y centrar los objetivos y estrategias en la generación de valor público (canales de atención con el usuario y servidores públicos como ventanillas de atención, buzones de Peticiones, Quejas, Reclamos y Solicitudes (PQRS), participación en comités de planeación y mejoramiento, iniciativas y proyectos de mejoramiento motivados por el personal operativo, entre muchos otros).

Una vez se cuente con el compromiso, apoyo directivo, empoderamiento, comunicación y libre participación, el proceso de racionalización y mejoramiento tendrá las bases principales para su realización.

1.1.3 Concertación del cronograma de trabajo

Cada esfuerzo de racionalización y mejoramiento cíclico implica una organización del trabajo que se debe plasmar, inicialmente, en

⁴ Las entidades deben ser vistas como sistemas cuyas partes o unidades constitutivas están interrelacionadas y son impactadas por los demás componentes del sistema, así como por aspectos externos. Se debe buscar optimizar el funcionamiento del sistema como un todo y no únicamente de sus componentes, analizando los flujos de información, materiales y dinero que se presentan.

un cronograma que permita realizar seguimiento y monitoreo al alcance y ejecución del proceso de mejoramiento continuo. Luego, se deben definir objetivos medibles y comparables, así como planear las acciones, responsables, fechas de realización y formatos o herramientas a utilizar.

A partir de la experiencia en cada racionalización se podrán proponer mejores prácticas metodológicas, nuevos formatos, adecuaciones y necesidades adicionales para obtener mejores resultados.

1.2 PASO 2. RECOPIACIÓN DE INFORMACIÓN GENERAL

En este segundo paso la entidad puede abarcar diferentes niveles de profundización, así como diferentes herramientas aplicables. El objetivo es obtener toda la información general que pueda requerirse para entender y analizar los trámites y procesos asociados, para posteriormente priorizarlos y enfocarse en las diferentes oportunidades de racionalización e interoperabilidad.

Así mismo, se deberá contar con la identificación del inventario de trámites, a partir del cual se analizarán otros insumos que ayudarán a que el proceso sea más eficiente (Ej.: mapa de procesos de la entidad, caracterización de usuarios, experiencias pasadas de racionalización, estudios de PQRS, en general, el análisis de la voz del usuario y ciudadanos, entre otros).

1.2.1 Documentación general de procesos y trámites

En esta instancia, la entidad debe obtener la información y documentación de los procesos asociados a los trámites existentes en la organización. Para la aplicación de los pasos de la racionalización de trámites se espera que cada entidad cuente con la información relacionada a continuación, en su defecto, deberá recurrir a su elaboración:

Ilustración 2. Información y documentación general de los procesos

Consultar el **inventario de trámites** que debe estar registrado en el Sistema Único de Información de Trámites (SUIT), según lo definido en la política de racionalización de trámites.

Consultar el **mapa de procesos** de la entidad para entender el funcionamiento general y los procesos que la componen (visión sistémica).

Recolectar la **documentación de respaldo**, esta puede consistir en descripciones escritas, Formatos Integrados de Trámites (FIT) registrados en el SUIT, diagramas, base normativa, datos de operación, entre otras. En caso de que no exista esta documentación, el primer paso consistirá en levantarla, definir el trámite y registrarlo en el SUIT.

Revisar la **caracterización de usuarios y necesidades** respecto a los trámites que presta la entidad.

Verificar la información documentada con la colaboración de los actores internos principales del proceso, y modificarla o ajustarla para garantizar su actualización.

Fuente: DPTSC Función Pública, (2017).

1.2.1.1 Inventario de trámites

El inventario de trámites de la entidad debe realizarse a través del Sistema Único de Información de Trámites (SUIT), de acuerdo con lo establecido en la fase de identificación de la política de racionalización de trámites.

Este inventario permite analizar la forma como la entidad se interrelaciona con sus usuarios y grupos de valor para priorizar, racionalizar y mejorar su interacción con la ciudadanía. Los trámites realizados por cada entidad deben estar debidamente definidos y documentados, contar con los soportes de procesos y normativos que dan origen al trámite o que lo definen y reglamentan, así como descripciones y flujos de los procesos administrativos requeridos para su realización.

Todos los trámites de las entidades deben estar inscritos en el SUIT y contar con su respectiva validación y aprobación. Para estas actividades, la Dirección de Participación, Transparencia y Servicio al Ciudadano del Departamento Administrativo de la Función Pública, cuenta con guías, matrices y asesorías para las entidades que lo requieran. En caso de que no exista la documentación del trámite, se procederá a establecerla, luego, se definirá el trámite y posteriormente se surtirá el proceso de registro e inscripción en el SUIT, para lo cual se deberá seguir lo definido en la normativa vigente.

Ver información en: <http://www.suit.gov.co/capacitacion>.

1.2.1.2 Mapa de procesos

Si la entidad aún no cuenta con su mapa de procesos deberá elaborarlo. El mapa de procesos hace parte de la planeación estratégica de la entidad y corresponde a la representación gráfica de los procesos de la organización y su interrelación, clasificándolos según su naturaleza en:

Tabla 1. Naturaleza de los procesos

PROCESOS	DESCRIPCIÓN
Procesos misionales	Son los procesos principales de la entidad, aquellos que añaden valor al usuario externo y ayudan a generar el producto o servicio principal de la entidad. Generalmente estos serán los procesos que están relacionados con un trámite, ya sea porque son originados por una solicitud del ciudadano u otra entidad, o porque entregan un resultado a dichos usuarios.
Procesos de apoyo	Son los procesos que soportan la realización de los procesos misionales y demás procesos, debido a que, generalmente, suministran recursos para su realización. Según la entidad, algunos ejemplos podrían ser la gestión de viajes, la contratación de personal, la aprobación presupuestaria, compras, sistemas de información, entre otros.
Procesos de gestión o estratégicos	Son los procesos que permiten el funcionamiento controlado de la entidad, la formulación de políticas y la planeación estratégica de la entidad. Algunos ejemplos podrían ser la gestión económica, la gestión de calidad, la gestión de proyectos, entre otros.
Procesos de evaluación, análisis y mejora	Son los procesos necesarios para medir y recopilar datos destinados a realizar el análisis del desempeño y la mejora de la eficacia y la eficiencia. Entre estos se incluyen procesos de medición y seguimiento, auditoría interna, acciones correctivas y preventivas, y son una parte integral de los demás procesos de la entidad.

Fuente: DPTSC Función Pública, (2017).

Para su elaboración se recomienda recurrir a la guía contenida en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), Manual Operativo, en el apartado “Pasos para implementar un adecuado esquema operativo en las organizaciones”.

Con base en el mapa de procesos, la entidad debe centrar su análisis, precisamente, en los procesos que están relacionados con los trámites para adelantar las actividades de identificación y racionalización de trámites.

1.2.2 Identificación de usuarios y necesidades

El enfoque principal de las metodologías de mejoramiento de procesos se centra en generar valor público en términos de eficiencia y eficacia en el cumplimiento de expectativas de los usuarios externos (clientes y/o consumidores) e internos (otras entidades, roles, dependencias de la organización que requieren el resultado del proceso).

Teniendo en cuenta la caracterización de sus grupos de valor, la entidad debe identificar, respecto a los trámites que presta, quiénes son y cuáles son sus características principales (demográficas, de comportamiento, preferencias propias de cada segmento de usuarios, entre muchas otras).

La caracterización de usuarios permite identificar, entre muchos aspectos, necesidades en común, puntos de contacto con los ciudadanos, comportamientos y criterios de decisión similares. Para esta caracterización la entidad puede recurrir para su elaboración a la Guía metodológica para la caracterización de ciudadanos, usuarios y grupos de interés elaborada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

No obstante, en el caso de análisis de los trámites, siempre es muy importante realizar un ejercicio sencillo de “ponerse en los zapatos del usuario”, es decir, tratar de identificar las motivaciones para realizar un trámite, los resultados esperados, las impresiones que tiene de la entidad, los criterios que usa para valorar los resultados, entre otras.

Adicionalmente, se debe considerar la voz del ciudadano como el insumo principal para generar valor público en las entidades estatales y los servicios que prestan, es muy importante identificar, entre otros aspectos, los siguientes:

a) Momentos de verdad: son los momentos de contacto entre el usuario y la organización. En estos momentos de verdad se

realizan los trámites y cada contacto genera una impresión en el usuario, estos espacios son de gran importancia para brindar una asesoría al usuario, clarificar los resultados esperados y conocer las expectativas. Es allí donde pueden presentarse riesgos para la corrupción, tal cual se describen en el “Diagrama estándar del procedimiento trámite” contenido en el “Protocolo para la identificación de riesgos corrupción asociados a la prestación de trámites y servicios” (Función Pública, 2016).

b) Peticiones, Quejas, Reclamos y Solicitudes (PQRS): mediante el análisis de las Peticiones, Quejas, Reclamos y Solicitudes de los usuarios, o grupos de interés⁵, se pueden identificar aspectos que añaden valor para ellos, así como falencias al respecto.

c) Contacto con el usuario: otra alternativa es contactar mediante cuestionarios o entrevistas a los usuarios anteriores o potenciales, y preguntar abiertamente qué esperan del trámite y qué aspectos consideran relevantes para que se les preste un mejor servicio.

1.2.3 Recomendaciones para la recopilación de información general

Existen diferentes guías o lineamientos que se pueden aplicar para recopilar la información general sobre el trámite o realizar su elaboración:

- * Para el caso del inventario de trámites, que debe estar registrado en el SUIT, se cuenta con guías, formularios y tutoriales en la página web www.suit.gov.co. Adicionalmente, el personal de la Dirección de Participación, Transparencia y Servicio al Ciudadano (DPTSC) de Función Pública puede brindarle la asesoría que necesite al respecto.

5 Grupos de Interés: individuos u organismos específicos que tienen un interés especial en la gestión y los resultados de las organizaciones públicas. Comprende, entre otros, instancias o espacios de participación ciudadana formales o informales. (Adaptado del documento “Guía metodológica para la caracterización de ciudadanos, usuarios o grupos de interés, del DNP, 2014, en MIPG “Manual operativo. Diseño, implementación y fortalecimiento de las dimensiones operativas”).

- * Para el caso del mapa de procesos, para su elaboración se recomienda recurrir a la guía contenida en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión, Manual Operativo, en la sección “Pasos para implementar un adecuado esquema operativo en las organizaciones”.
- * Para el caso de la caracterización de usuarios existe la Guía metodológica para la caracterización de ciudadanos, usuarios y grupos de interés elaborada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Se deberá verificar que la documentación obtenida se encuentre actualizada y refleje el estado actual de los trámites y sus procesos asociados. Las modificaciones a la documentación que lleven a cabo deberán actualizarla en el SUIT, siguiendo los lineamientos establecidos por Función Pública y la normativa vigentes, así como también actualizaciones en los documentos internos de la entidad (procedimientos, manuales, diagramas de proceso, entre otros).

1.3 PASO 3. ANÁLISIS Y DIAGNÓSTICO

El tercer paso consiste en la priorización de los trámites identificados, el análisis detallado de la información recopilada en el punto anterior para los trámites priorizados y la elaboración del diagnóstico de la situación actual para los trámites priorizados.

1.3.1 Priorización de trámites

Esta actividad corresponde a la fase II de la política de racionalización: después de contar con el inventario de trámites de la entidad, se deben seleccionar aquellos en los cuales se enfocarán los esfuerzos para el ciclo de racionalización. Lo más recomendable es realizar el proceso de racionalización por ciclos, centrándose en algunos objetivos limitados en cada uno de ellos, con el fin de mantener bajo control el alcance del proceso.

Para establecer la priorización de los trámites y sus correspondientes procesos, así como definir el alcance de cada ciclo de racionalización, se pueden considerar los criterios de priorización definidos en el SUI (ver tabla 2) o acudir a otros criterios que se proponen a continuación (ver tabla 3), aunque cada entidad puede definir sus propios criterios dependiendo de sus objetivos y particularidades:

Tabla 2. Criterios de priorización en el SUI

CRITERIOS DE PRIORIZACIÓN SUI	
Planes de desarrollo	Nacional
	Departamental
	Municipal
Políticas	Mapa de Ruta
	Sí presencial
	Cadena de Trámites
	Doing Business
	Empresa Consultora - Ingeniería y Dirección de Obras y Montaje- IDOM.
Ciudadanía	Totalmente línea
	Parcialmente línea
	Presencial
	Sistema PQRS
	¿Número total de solicitudes realizadas?
	Sugerencia a trámites en el portal SUI
Institución	Plan Operativo Institucional
	Oficina de Atención al Ciudadano
Racionalización	Ya fue racionalizado

Fuente: DPTSC Función Pública, (2017).

El SUIIT cuenta con un módulo de priorización para los trámites registrados en el cual se evalúan criterios predeterminados por el sistema⁸, este le asigna una valoración a cada trámite para cada criterio y totaliza la suma: a mayor valor resultante, mayor prioridad de implementación. Este ejercicio es orientativo, luego, es la entidad la que finalmente decide los trámites “a racionalizar”.

Adicionalmente, la entidad puede seguir otras escalas y criterios de priorización como se señala en la siguiente tabla:

Tabla 3. Otros criterios para priorizar

OTROS CRITERIOS PARA PRIORIZAR
Trámites que generan mayor valor al usuario
Trámite insignia de la entidad
Trámites de gran impacto para la ciudadanía
Trámites con mayor número de errores y/o devoluciones
Trámites con mayor tiempo de ciclo
Trámites con mayor frecuencia de solicitud
Trámites con mayores costos para el usuario y/o entidad
Trámites relacionados con la implementación del Acuerdo de Paz
Trámites susceptibles de riesgos de corrupción
Trámites identificados mediante los diferentes espacios de participación ciudadana
Trámites identificados en auditorías externas e internas

Fuente: DPTSC Función Pública, (2017).

⁸ Los criterios de priorización empleados en el SUIIT se pueden consultar en el documento: “Guía – Módulo de Racionalización / Febrero 2016” del SUIIT (<http://www.suit.gov.co/capacitacion>, menú VII SUIIT – Módulo Racionalización).

A continuación, se exponen dos alternativas adicionales para seleccionar los trámites a priorizar:

1.3.1.1 Priorización por un único criterio

Para priorizar los trámites a partir de un único criterio, se recomienda emplear un diagrama de Pareto. Esta herramienta estadística se basa en la identificación de los “pocos vitales” (pocas causas, o en este caso, trámites) que originan los mayores impactos en el criterio a medir. Por ejemplo, unos pocos trámites pueden estar generando la mayoría de los errores o los mayores tiempos de funcionamiento. Para su elaboración se recomienda seguir los siguientes pasos:

Ilustración 3. Pasos para priorizar por único criterio usando el diagrama de Pareto

1

Definir el criterio de priorización bajo el cual se evaluarán los diferentes trámites (algunos ejemplos se encuentran en el numeral anterior).

2

Para cada uno de los trámites del inventario se cuantifica dicho criterio. Esto se debe realizar, en lo posible, empleando datos y mediciones objetivas (tiempo del trámite, costos para el usuario, costos para la entidad, número de errores, etc.). En algunos casos en los que no se cuente información cuantitativa, se deberá asignar una valoración ordinal (por ejemplo, muy bueno, bueno, regular o malo; o una escala de 0 a 10 según el grado de aporte o cumplimiento del trámite para dicho criterio).

3

Esta información se tabula en una hoja de cálculo y se organiza ascendente o descendentemente. Para su organización, se debe considerar la naturaleza del criterio y la forma como aporta a la generación de valor. Por ejemplo, si vamos a priorizar por tiempos, se debe considerar priorizar los trámites de mayor a menor tiempo de realización. Por el contrario, si se va a priorizar según escalas de satisfacción del usuario, se deberá priorizar los trámites de menor a mayor grado de satisfacción.

4

Con la información tabulada y organizada se podrán identificar los pocos trámites que mayor impacto tienen. Si se desea, se puede realizar un gráfico de barras para la representación visual.

Fuente: DPTSC Función Pública, (2017).

Las siguientes tablas (4 y 5) se presentan como ejemplo base para la posterior representación gráfica según el diagrama de Pareto:

Tabla 4. Tabulación inicial. Ejemplo priorización aplicando el diagrama de Pareto

CRITERIO:		NÚMERO DE ERRORES EN EL ÚLTIMO AÑO		
#	Trámite	Cuantificación criterio	Porcentaje sobre el total	Porcentaje acumulado
1	Trámite 1	1	1%	
2	Trámite 2	20	18%	
3	Trámite 3	5	4%	
4	Trámite 4	0	0%	
5	Trámite 5	2	2%	
6	Trámite 6	0	0%	
7	Trámite 7	0	0%	
8	Trámite 8	35	31%	
9	Trámite 9	10	9%	
10	Trámite 10	1	1%	
11	Trámite 11	1	1%	
12	Trámite 12	3	3%	
13	Trámite 13	7	6%	
14	Trámite 14	9	8%	
15	Trámite 15	18	16%	
Totales		112	100%	

Fuente: DPTSC Función Pública, (2017).

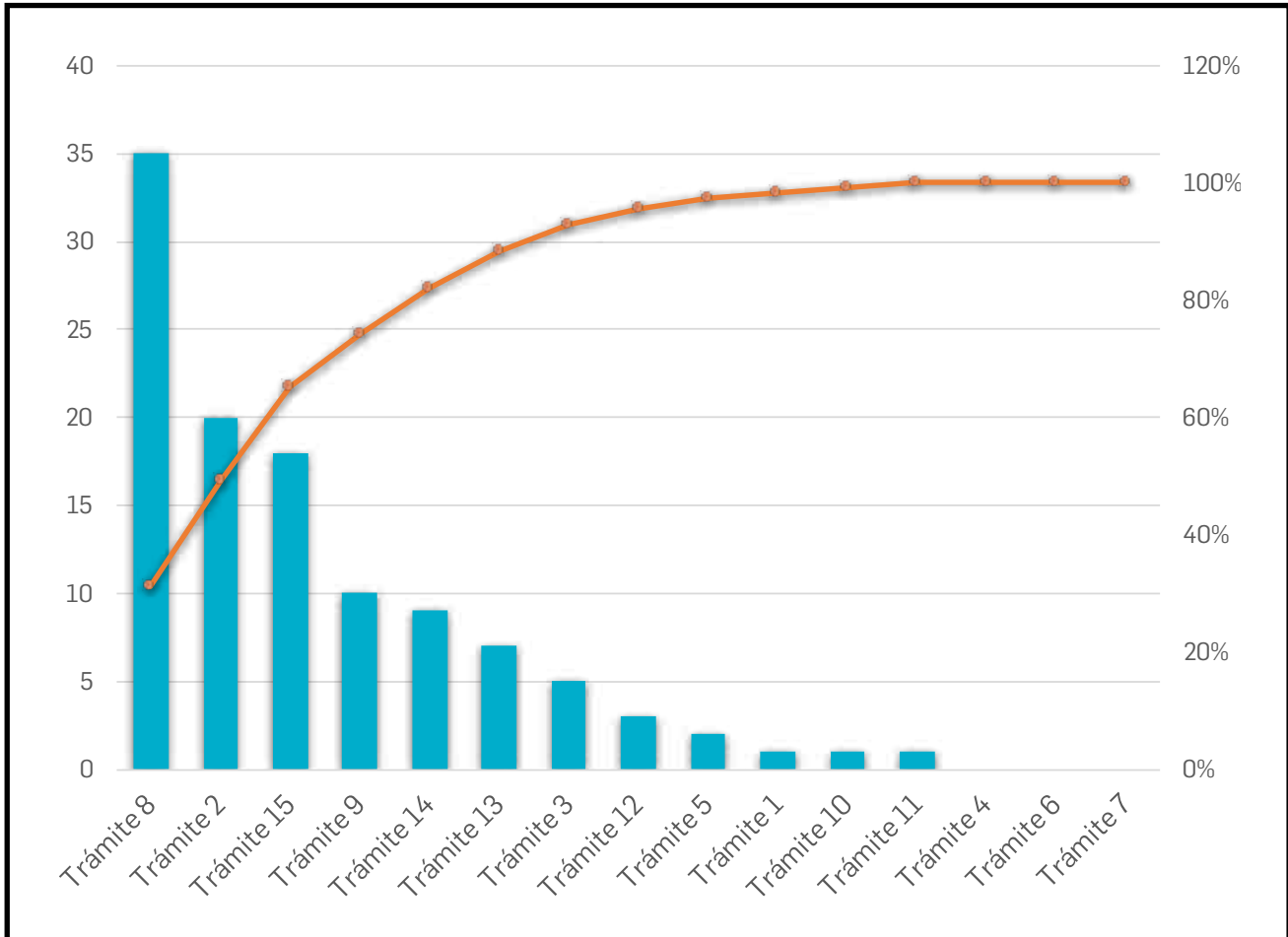
Tabla 5. Tabulación organizada. Ejemplo priorización aplicando el diagrama de Pareto

CRITERIO:		NÚMERO DE ERRORES EN EL ÚLTIMO AÑO			
#	Trámite	Cuantificación criterio	Porcentaje sobre el total	Porcentaje acumulado	A priorizar
8	Trámite 8	35	31%	31%	SÍ
2	Trámite 2	20	18%	49%	SÍ
15	Trámite 15	18	16%	65%	SÍ
9	Trámite 9	10	9%	74%	SÍ
14	Trámite 14	9	8%	82%	
13	Trámite 13	7	6%	88%	
3	Trámite 3	5	4%	93%	
12	Trámite 12	3	3%	96%	
5	Trámite 5	2	2%	97%	
1	Trámite 1	1	1%	98%	
10	Trámite 10	1	1%	99%	
11	Trámite 11	1	1%	100%	
4	Trámite 4	0	0%	100%	
6	Trámite 6	0	0%	100%	
7	Trámite 7	0	0%	100%	

Fuente: DPTSC Función Pública, (2017).

Ilustración 4. Visualización gráfica. Ejemplo priorización aplicando el diagrama de Pareto

DIAGRAMA DE PARETO - NÚMERO DE ERRORES



Fuente: DPTSC Función Pública, (2017).

En el anterior ejemplo se observa una tabulación inicial de los diferentes trámites bajo el criterio de número de errores en el último año. Posteriormente se ordenan los trámites de mayor a menor número de errores y se calcula el porcentaje acumulado. Del total de 15 trámites, se identifican 4 que representan aproximadamente el 75 % de los errores de la entidad. En el Anexo B.1: Diagrama Pareto: Priorización por único criterio (opcional), se adjunta, como herramienta opcional, un archivo en Excel que puede servir como guía para esta priorización (es posible que requieran ajustes para su aplicación dependiendo de las características de cada trámite o entidad).

1.3.1.2 Priorización por múltiples criterios

Otra alternativa para priorizar los trámites puede implicar considerar múltiples criterios. En este caso, se recomienda seguir los siguientes pasos:

- 1) Definir el listado de criterios de priorización bajo los cuales se evaluarán los diferentes trámites (algunos ejemplos se encuentran en el numeral 1.3.1).
- 2) Para cada criterio se debe crear una ponderación numérica: a mayor valor asignado, mayor prioridad:

2.1. Para el caso de variables ordinales o cualitativas, se debe asignar una calificación numérica. Por ejemplo: calidad del servicio en relación con la prioridad asignada.

•	Muy mal servicio:	5
•	Mal Servicio:	4
•	Regular:	3
•	Bueno:	2
•	Excelente:	1

2.2. Para el caso de variables cuantitativas, se deben establecer rangos y asignarles una calificación numérica. Por ejemplo: número de errores el año pasado.

•	De 0 a 5 errores:	0
•	De 6 a 10 errores:	5
•	De 11 errores en adelante:	10

2.3. Dependiendo de la importancia que se asigne a cada criterio se pueden emplear ponderaciones de 0 a 5, de 0 a 10 (más importante), etc.

- 3) Se tabulan en las filas los trámites y en las columnas los criterios. Cada uno de los trámites del inventario se evalúa

respecto a cada criterio y se le asigna una calificación según la ponderación definida. Es importante centrarse en calificar los datos según la escala numérica definida en el punto anterior y evitar incluir datos cuantitativos del trámite en la tabla. Por ejemplo, si el criterio es el número de errores, en la tabla de datos NO se deben incluir el número de errores, sino la clasificación que se haya definido para cada rango de errores presentado. En la Tabla 6 se observa un ejemplo de la forma correcta e incorrecta de asignar la calificación:

Tabla 6. Ejemplo de asignación de calificación a criterios según escala definida

RANGOS DE CALIFICACIÓN			
# Errores el año pasado			
De 0 a 5 errores		0	
De 6 a 10 errores		5	
De 11 errores en adelante		10	

SI LOS ERRORES DEL AÑO PASADO FUERON	2	8	15
Calificación Incorrecta	2	8	15
Calificación Correcta	0	5	10

Fuente: DPTSC Función Pública, (2017).

- 4) La información tabulada se suma por cada fila, con lo que se obtiene una calificación total para cada trámite. Debido a que se estandarizó que los valores mayores implican una mayor prioridad, entonces los trámites se ordenarán de mayor a menor, y de esta manera se tendrá la lista priorizada: a mayor resultado, mayor prioridad.

En el Anexo B.2: Priorización por múltiples criterios (opcional), se adjunta, como herramienta opcional, un archivo en Excel que puede servir como guía para esta priorización (es posible que requiera ajustes

para su aplicación dependiendo de las características de cada trámite y/o entidad). A continuación, se encuentra la Tabla 7 que contiene un ejemplo de aplicación de la priorización por múltiples criterios:

Tabla 7. Ejemplo de priorización por múltiples criterios

		VARIABLES CUALITATIVAS	VARIABLES CUANTITATIVAS		
#	Trámite	"Calidad del servicio (1-5)"	Número de errores el año pasado (0,5,10)	Calificación del trámite	A priorizar
5	Trámite 5	4	10	14	Sí
7	Trámite 7	3	10	13	Sí
3	Trámite 3	3	5	8	Sí
6	Trámite 6	2	5	7	Sí
8	Trámite 8	2	5	7	Sí
10	Trámite 10	1	5	6	
1	Trámite 1	2	0	2	
2	Trámite 2	1	0	1	
4	Trámite 4	1	0	1	
9	Trámite 9	1	0	1	

RANGOS DE CALIFICACIÓN	
Servicio	# Errores el año pasado
Muy mal servicio: 5	"De 0 a 5 errores: 0
Mal servicio: 4	"De 6 a 10 errores: 5
Regular: 3	"De 11 errores en adelante: 10
Bueno: 2	
Excelente: 1	

Fuente: DPTSC Función Pública, (2017).

Las anteriores alternativas de priorización son orientativas y quedarán bajo la potestad de cada entidad la selección de la alternativa que utilizará para seleccionar los trámites a priorizar. No obstante, es muy importante que se tenga en cuenta en dicha selección de trámites priorizados, las diferentes ordenanzas de ley, o planes definidos con anterioridad, que impliquen la necesidad de racionalizar algunos trámites, sin importar que la alternativa de priorización empleada pueda arrojar diferentes resultados. En algunos casos, por cuestiones estratégicas o por decisiones tomadas, ya existe un listado de trámites priorizados a racionalizar.

1.3.2 Análisis detallado del trámite priorizado

Una vez identificado el trámite o trámites priorizados se debe proceder a realizar un análisis detallado de la documentación relacionada con el trámite (formato integrado del trámite). Puede que se requiera la aplicación alguna de las siguientes herramientas para profundizar con mayor detalle en el trámite y su proceso relacionado:

1.3.2.1 Herramientas para el análisis detallado de información del trámite

Existen diferentes herramientas para realizar un análisis más detallado de la información relacionada con los procesos y trámites priorizados. La aplicación de cada una de ellas dependerá del grado de conocimiento y profundización que se desee lograr. Entre las herramientas más empleadas para el análisis de información de procesos y trámites se encuentran las siguientes:

Tabla 8. Herramientas más empleadas para el análisis de información de procesos y trámites

HERRAMIENTAS	DESCRIPCIÓN
Formato integrado del trámite (Disponible en el SUIT)	Brinda una visión sencilla de las características del trámite. Indica los requerimientos, costos y tiempos asociados, resultados esperados y los pasos para acceder a él. No obstante, existe información más detallada que será requerida para comprender completamente el trámite y el proceso asociado a su realización, por lo tanto, tendrá que hacer uso de una herramienta adicional.
Cuestionarios o entrevistas	Para servidores que conozcan o interactúen con el proceso o trámite. Mediante estas herramientas se busca saber cómo se están realizando las actividades/etapas del proceso, los instrumentos utilizados, las interrelaciones, la información, los requisitos y demás tareas que se están llevando a cabo. A menudo la aplicación de entrevistas y cuestionarios arrojan oportunidades iniciales de racionalización o puntos en los cuales se puede profundizar.
Comparación	Comparación del proceso o trámite con otros procesos o marcos de referencia. Para algunos procesos/trámites existen marcos de referencia que permiten compararlos con procesos/trámites estándares o realizados por otras instituciones. Los trámites comparados no necesariamente deben ser iguales, en tanto dichos procesos pueden servir como modelos de buenas prácticas, por supuesto, con los ajustes necesarios para adaptarlos al trámite (por ejemplo, se puede consultar el banco de éxitos de la administración pública colombiana (http://www.funcionpublica.gov.co/banco-de-exitos) para identificar buenas prácticas de distintos procesos en otras entidades). Esto puede servir como guía para la identificación de mejores prácticas, actividades diferenciadoras, indicadores de gestión, tecnologías aplicadas, entre otros aspectos que facilitan su análisis y/o construcción. Por ejemplo, se puede comparar el trámite con el diagrama estándar del procedimiento trámite contenido en el Protocolo para la identificación de riesgos corrupción asociados a la prestación de trámites y servicios (Función Pública, 2016).

HERRAMIENTAS	DESCRIPCIÓN
Observación directa y la revisión de la memoria institucional/ soporte documental	Mediante la observación de la ejecución del proceso/trámite, se puede aumentar la comprensión de la documentación existente, así como resolver inquietudes, comprender los diferentes escenarios, identificar las relaciones, comunicaciones, validaciones y demás tareas que lo componen. La observación se puede complementar con el análisis del soporte documental y memoria institucional que exista (procedimientos, marco legal, diagramas, instrucciones de trabajo, descripciones, etc.), el análisis de estadísticas, proyectos anteriores, gráficos de control, reportes de rendimiento, análisis de expedientes o casos anteriores, entre otros. También se pueden realizar ejercicios de cliente oculto para identificar la forma como se presta el trámite a los clientes/usuarios."
Matriz de comentarios al proceso/trámite	La matriz permite recolectar comentarios, sugerencias, inquietudes, propuestas, roles participantes para cada actividad/ tema relacionado con el proceso o trámite analizado. Estos comentarios servirán posteriormente para la elaboración de los diagramas, el diagnóstico y la definición de acciones de racionalización.

Fuente: DPTSC Función Pública, (2017).

En la presente metodología, se recomienda realizar:

- * El análisis inicial del formato integrado del trámite, además, de la documentación recopilada en el paso 2 relacionada con el trámite.
- * Paralelamente se deben ir diligenciando los comentarios encontrados en el formato sugerido en el Anexo B.4: Matriz de comentarios al proceso/trámite.
- * En caso de requerir profundizar con mayor detalle en la forma como se ejecuta el proceso/trámite, se adjunta la herramienta opcional contenida en el Anexo B.3: Cuestionario para el análisis detallado de información del trámite (opcional) (el cuestionario propuesto es una herramienta opcional y se puede adaptar a las necesidades propias de cada entidad y sus trámites).

A partir del análisis realizado, se procederá a organizar la documentación del trámite, modelando la situación actual del proceso e identificando alternativas para la situación deseada.

1.3.2.2 Documentación del trámite priorizado

Para dar mayor claridad a la representación y análisis del proceso, se plantea el uso de un diagrama de bloques del proceso como el contenido en la Ilustración 6, en el cual se identifiquen los eventos (inicio, fin, mensajes, etc.), las actividades o tareas generales que se desarrollan y las decisiones o flujos alternos que se definen. A continuación, se relacionan las convenciones y notación requeridas para su elaboración.

Se recomienda la utilización de un diagrama sencillo, que sea fácilmente comprensible por todo el personal, ahora bien, si la entidad desea profundizar en el desarrollo de diagramas más avanzados puede emplear la notación BPMN (Business Process Management Notation), esta será requerida en los casos en que se plantee la automatización de procesos mediante metodologías de flujo de trabajo (workflow), como son las comprendidas en las herramientas BPMS (Business Process Management Suite), que involucran una diagramación detallada del proceso, su modelación, simulación y automatización de una o varias de las actividades con poca o nula intervención de personal (para mayor detalle ver **Anexo A.** Herramientas de mejoramiento de procesos).

Algunas de las convenciones más empleadas para la elaboración de diagramas de bloques y que se encuentran detalladas en la notación BPMN, son las siguientes:

Ilustración 5. Convenciones básicas BPMN para la elaboración de diagramas de bloques de procesos



Piscina (pool)



Calles (lanes)



Fuente: DPTSC Función Pública, (2017). A partir de imágenes del software Bizagi Modeler ®

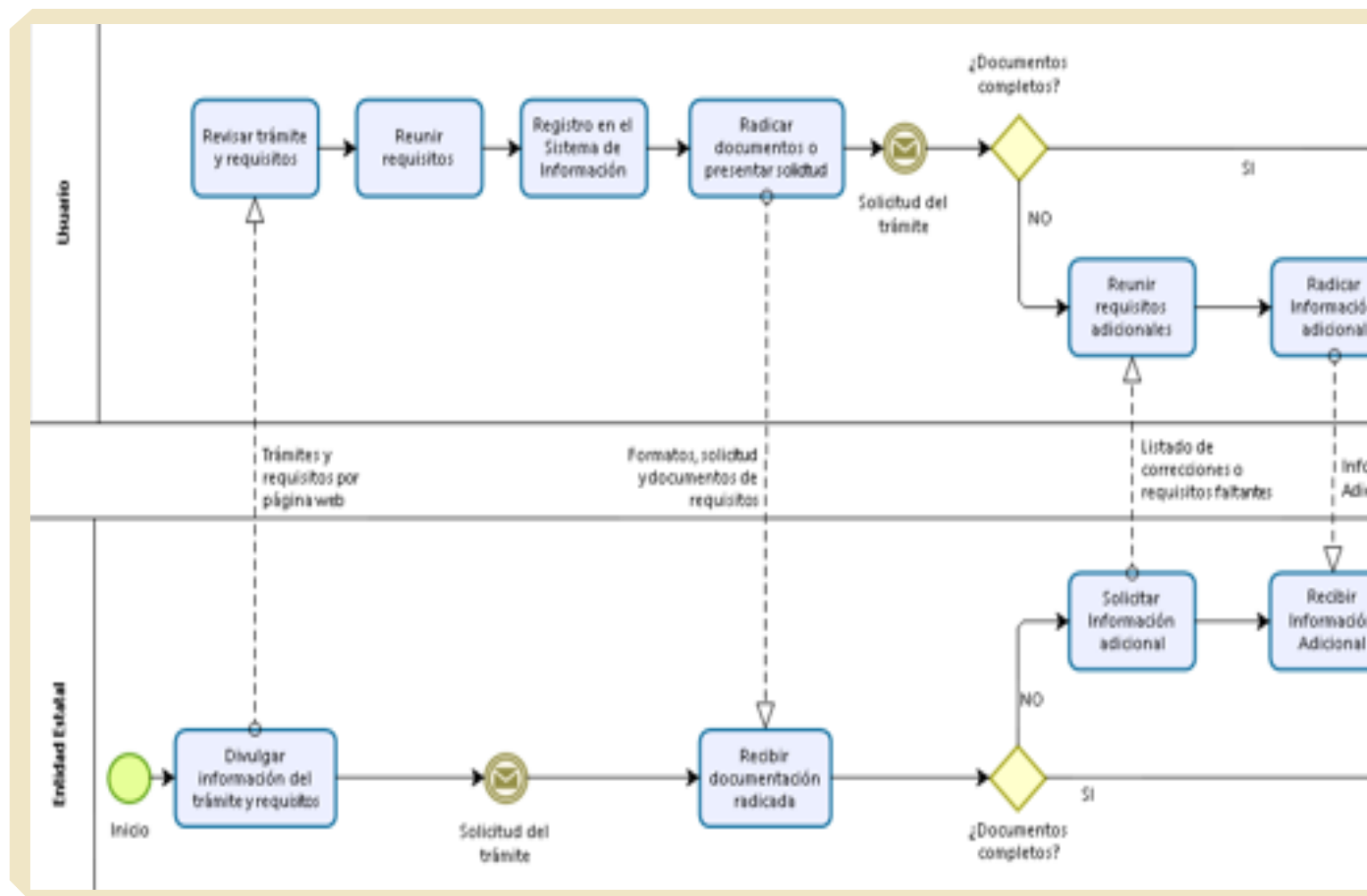
Las convenciones incluidas en la Ilustración 5 tienen las siguientes funcionalidades:

- * Un evento es algo que ocurre durante la ejecución del proceso. Un círculo verde representa el evento de inicio, donde empieza el proceso. Un círculo con doble línea representa un evento intermedio que ocurre entre el evento de inicio y el evento de fin, y afecta su flujo. Un círculo rojo representa el evento de fin, donde acaba el proceso.
- * Las actividades son los trabajos o tareas realizadas. Por ejemplo: revisar documentos, elaborar comunicado de respuesta, consultar información en la Ventanilla Única de Registro - VUR, etc.
- * Las decisiones son enrutadores del proceso: en función de la decisión tomada se ejecutan unas actividades u otras. Ayudan a manejar flujos alternos o paralelos del proceso, o incluso para las validaciones (por ejemplo: ¿Tiene todos los requisitos? Si la respuesta es No, se devuelve la solicitud; Si la respuesta es Sí, se continua con el proceso).
- * Los flujos de secuencia indican el orden en que se ejecutan las actividades.
- * Los flujos de mensajes muestran el intercambio de mensajes o información entre dos entidades, dos actividades, roles y demás preparados para enviar y recibir mensajes.
- * Una piscina (pool) permite separar conjuntos de actividades. Se usa para representar entidades que participan en el proceso (por ejemplo, la Entidad Estatal y los Usuarios) y diferenciar las actividades que realizan cada una de ellas. Las calles (lanes) son particiones de la piscina: pueden representar diferentes áreas funcionales, cargos, o máquinas y personas.

Existen diferentes herramientas diagramadoras que emplean la notación BPMN (Visio, iGrafx, Bizagi, entre otras).

El siguiente ejemplo de diagrama de bloques sencillo ha sido elaborado en Bizagi y corresponde al diagrama estándar del procedimiento de un trámite (ver Ilustración 6). Para mayor visibilidad, también se puede consultar en el Anexo B.5: Diagrama de bloques estándar del procedimiento de un trámite:

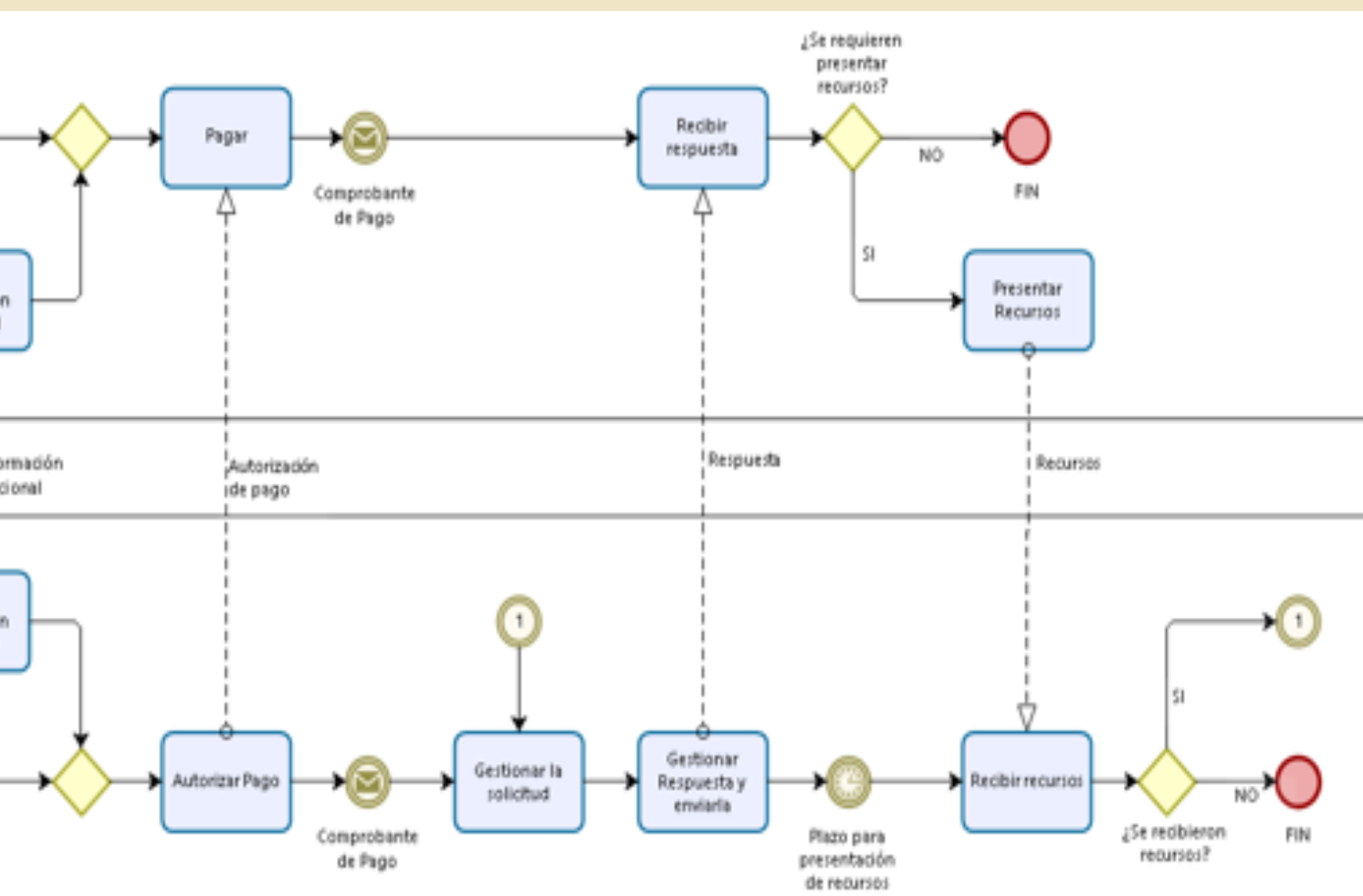
Ilustración 6. Ejemplo de diagrama de bloques estándar del procedimiento de un trámite



Fuente: DPTSC Función Pública, (2017). Basados en el diagrama estándar del procedimiento de un trámite, contenido en el Protocolo para la identificación de riesgos corrupción asociados a la prestación de trámites y servicios. Función Pública, (2016).

Con el **diagrama de bloques** y la información obtenida anteriormente, se procede a aclarar los límites del trámite/proceso, los responsables de su realización, los productos y servicios que genera, el rendimiento

EJEMPLO



o resultado esperado, los usuarios internos y externos que intervienen, y demás información que se considere relevante para identificar su impacto en otros trámites o procesos de la entidad u otras entidades (cadena de trámites). Para esto, se recomienda el **uso de los diagramas PEPSU⁷** (Proveedores – Entradas – Proceso – Salidas – Usuarios), que permiten identificar gráficamente:

⁷ También conocido como diagrama SIPOC por sus siglas en inglés.

- 1) Los proveedores o fuentes de donde se obtiene información y/o recursos.
- 2) Las entradas del proceso.
- 3) Información del proceso a partir de los diagramas. Se pueden incluir las fases o etapas del proceso, o las actividades detalladas.
- 4) Las salidas, productos o servicios que se elaboran o entregan después de realizado el proceso.
- 5) Los usuarios que reciben las salidas del proceso y que esperan obtener valor.

El modelo del diagrama diligenciable se encuentra en el Anexo B.6:
Diagrama PEPSU:

Ilustración 7. Diagrama PEPSU (Proveedores – Entradas – Proceso – Salidas – Usuario)

DIAGRAMA PEPSU		 		
Nombre del trámite _____ Entidad _____		Proceso _____ Fecha _____ Versión _____		
Objetivo y definición de valor _____				
Proveedor	Entrada	Proceso / Procedimiento	Salida	Usuario
¿Quién provee la entrada?	¿Cuál es la entrada requerida?	¿Cuáles son las principales etapas del proceso?	¿Cuál es la salida de la actividad?	¿Quién recibe la salida?
		Etapa 1		
		Etapa 2		
		Etapa 3		
		Etapa 4		
Indicadores de medición	Sistemas utilizados	Información relevante	Normativa	Observaciones
Acuerdos de Nivel de Servicio (ANS):		Volumen: Tiempo de ciclo: Frecuencia: Responsable:		

Fuente: DPTSC Función Pública, (2017).

Tanto el **diagrama PEPsU** como el **diagrama de bloques** se complementarán y permitirán tener una visión integral del trámite y su procedimiento. Se recomienda realizar esta actividad de análisis mediante una sesión de trabajo con el personal operativo y directivo del/de los procesos asociados a los trámites priorizados, ya que ellos cuentan con el conocimiento detallado y experiencia en la realización del proceso. Al llevarse a cabo este análisis por parte del personal ejecutor del proceso, con el acompañamiento del equipo de trabajo para la racionalización de trámites seleccionado en el numeral **1.1.1**, se añade valor al proceso y a su comprensión integral con el detalle apropiado para identificar mejoras basado en la experiencia del personal ejecutor.

1.3.3 Diagnóstico del trámite priorizado

La siguiente actividad consiste en realizar un diagnóstico detallado del proceso asociado al o a los trámites priorizados a partir de la información contenida en el diagrama PEPsU, el **diagrama de bloques** y la **matriz de comentarios** elaborados en el punto anterior. El diagnóstico también debe ser realizado mediante una sesión de trabajo con el personal operativo y directivo del proceso asociado al o a los trámites priorizados, con el acompañamiento del equipo de trabajo para la racionalización de trámites.

Para realizar este diagnóstico se plantean las siguientes acciones:

- 1) El diagrama PEPsU y el diagrama de bloques se deben imprimir o ubicar en un tablero en tamaño grande, de tal forma que sea visible para todos los asistentes.
- 2) Con la ayuda del equipo de trabajo para la racionalización de trámites, se debe iniciar una sesión de lluvia de ideas y comentarios al proceso. Esta actividad se realizará a partir de lo registrado en la matriz de comentarios o las sugerencias del personal participante en la sesión. Como herramienta opcional, se adjuntan los modelos de formatos de comentarios

con el siguiente modelo sugerido (**ver Anexo B.7: Formatos análisis del diagrama de bloques y PEPSU (opcional)**):

Ilustración 8. Formatos para comentarios a diagrama PEPSU / diagrama de bloques

FORMATO ANÁLISIS DIAGRAMA PEPSU		 	
Tipo y número:			
Descripción:			
Comentarios:			

FORMATO ANÁLISIS DIAGRAMA BLOQUES		 	
# Actividad/Etapa:			
Actividad/Etapa:			
Herramientas:		Personas/Roles:	
Desperdicios:		Tiempo total (incluye desperdicios):	
		Tiempo real (que agrega valor):	

Fuente: DPTSC Función Pública, (2017).

- 3) Con la participación del personal ejecutor del proceso se comentarán los diferentes aspectos del proceso, se aclararán inquietudes y se profundizará en su forma de ejecución. En caso de que se haya decidido emplear la herramienta opcional de los formatos anteriores, se deben diligenciar de una manera detallada y si se presentan debates o comentarios se debe brindar espacio para su realización. Finalmente, la información que se registre en el formato será aquella que por consenso se defina, teniendo en cuenta las opiniones e ideas de los asistentes.

- 4) Los comentarios, ideas y sugerencias encontradas se registrarán en la matriz de comentarios. Si se usaron los formatos opcionales, estos serán ubicados (pegados) sobre el **diagrama PEPSU** y el **diagrama de bloques**, según corresponda.

- 5) A partir del análisis realizado, se procederá a realizar un diagnóstico de los proveedores, entradas, proceso, salidas y usuarios. Se buscará identificar aquellos puntos que pueden estar presentando incrementos en tiempos, costos, desperdicios⁸, entre otros. Cada actividad del proceso se debe clasificar en:
 - a. Actividades de valor añadido: son esenciales para agregar valor al usuario y cumplir sus expectativas. Estas actividades no son eliminables, al contrario, se pueden enfocar recursos en optimizarlas y hacerlas más eficientes, de tal forma que agreguen mayor valor al usuario.

 - b. Actividades necesarias, pero sin valor añadido: no agregan valor al usuario, pero son requeridas como soporte para ejercer los procesos de apoyo o estratégicos y se requieren por razones de seguridad o motivos normativos. Si bien estas actividades se deben seguir realizando, en ocasiones se debe tratar de minimizarlas (en algunos casos, con racionalizaciones normativas se podrán eliminar).

 - c. Actividades sin valor añadido e innecesarias: no agregan valor ni son necesarias por requisitos normativos o de gestión, por lo que se constituyen en actividades eliminables: primeras alternativas de racionalización identificadas.

⁸ Entiéndase por "desperdicio" el concepto empleado en la metodología Lean Manufacturing, consistente en aquellas actividades que no agregan valor (ver mayor detalle en el Anexo C. Conceptos)

6) Se sugiere realizar un resumen del diagnóstico incluyendo aspectos como los incluidos a continuación (en el Anexo B.8: Cuadro resumen diagnóstico (opcional) se incluye un formato opcional para el resumen):

- a. Costo total.
- b. Tiempo total y tiempo real del proceso"
- c. Desperdicios identificados⁹.
- d. Cantidad y nombre de actividades según clasificación.
- e. Principal problema/oportunidad identificado.
- f. Línea base: número de requisitos, documentos y pasos."

Tabla 9. Cuadro resumen de diagnóstico del trámite

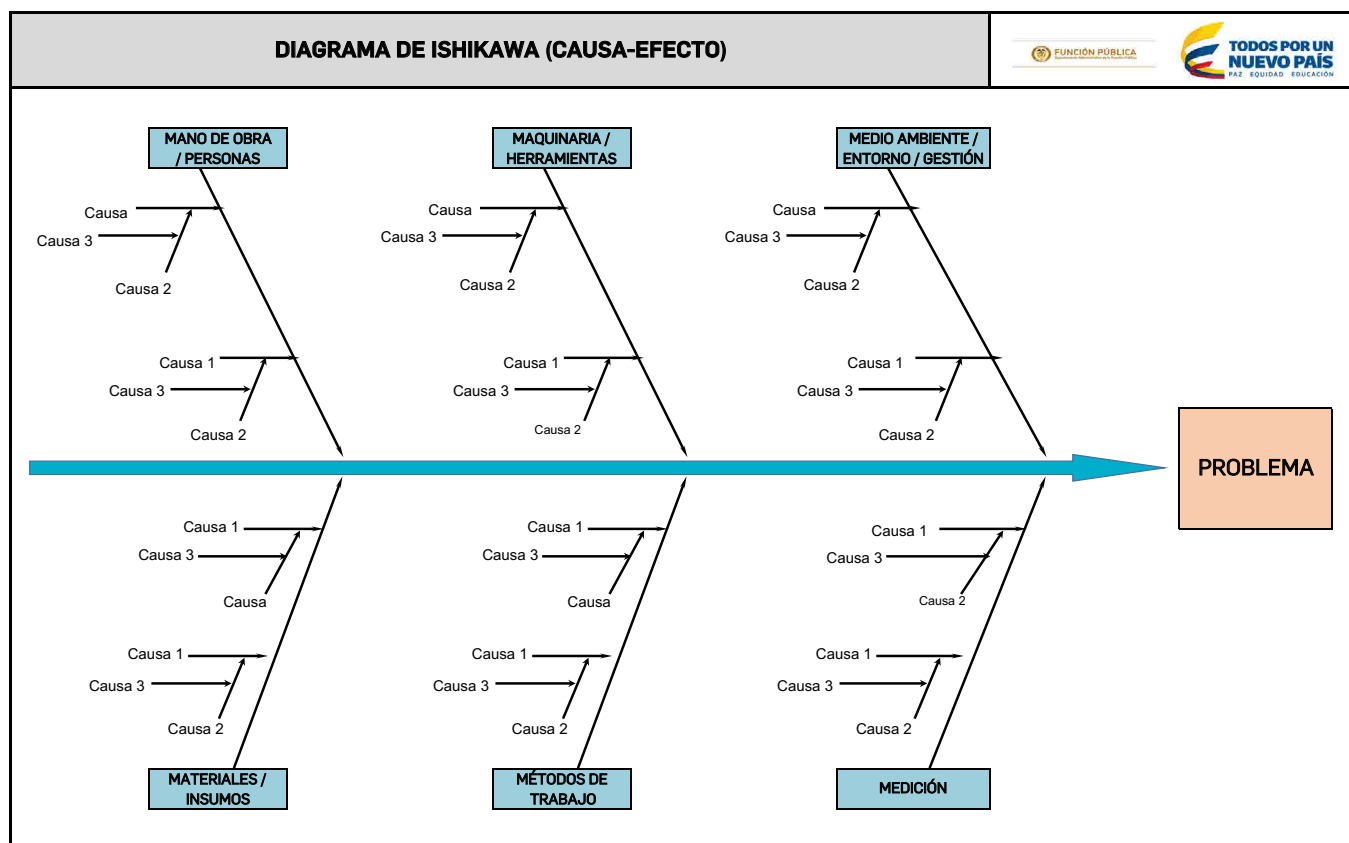
CUADRO RESUMEN DIAGNÓSTICO TRÁMITE		 
Fecha:	Actividades valor añadido (cantidad y nombre):	
Trámite:		
Costo total:	Actividades sin valor añadido, pero necesarias:	
Tiempo total del proceso:		
Tiempo real del proceso:	Actividades sin valor añadido, e innecesarias:	
Desperdicios identificados:		
	Línea Base (requisitos, documentos, pasos):	
Otros Indicadores:	Principal problema/oportunidad de mejora:	

Fuente: DPTSC Función Pública, (2017).

⁹ Ibid.

- 7) A partir de la sesión de ideas y comentarios realizada, se debe llegar a un consenso sobre el mayor problema/oportunidad identificado teniendo en cuenta aspectos como el tiempo, costo, número de actividades que no añaden valor, el número de desperdicios, entre otros. Es importante aclarar que las actividades de racionalización y mejoramiento no deben enfocarse en atacar los problemas, sino en identificar sus causas y solucionarlas de raíz. Por esta razón, se sugiere la utilización de un diagrama de causa-efecto (diagrama Ishikawa o espina de pescado, ver Anexo B.9: Diagrama de causa-efecto), así:

Ilustración 9. Diagrama de causa-efecto (diagrama Ishikawa o espina de pescado)



Fuente: DPTSC Función Pública, (2017).

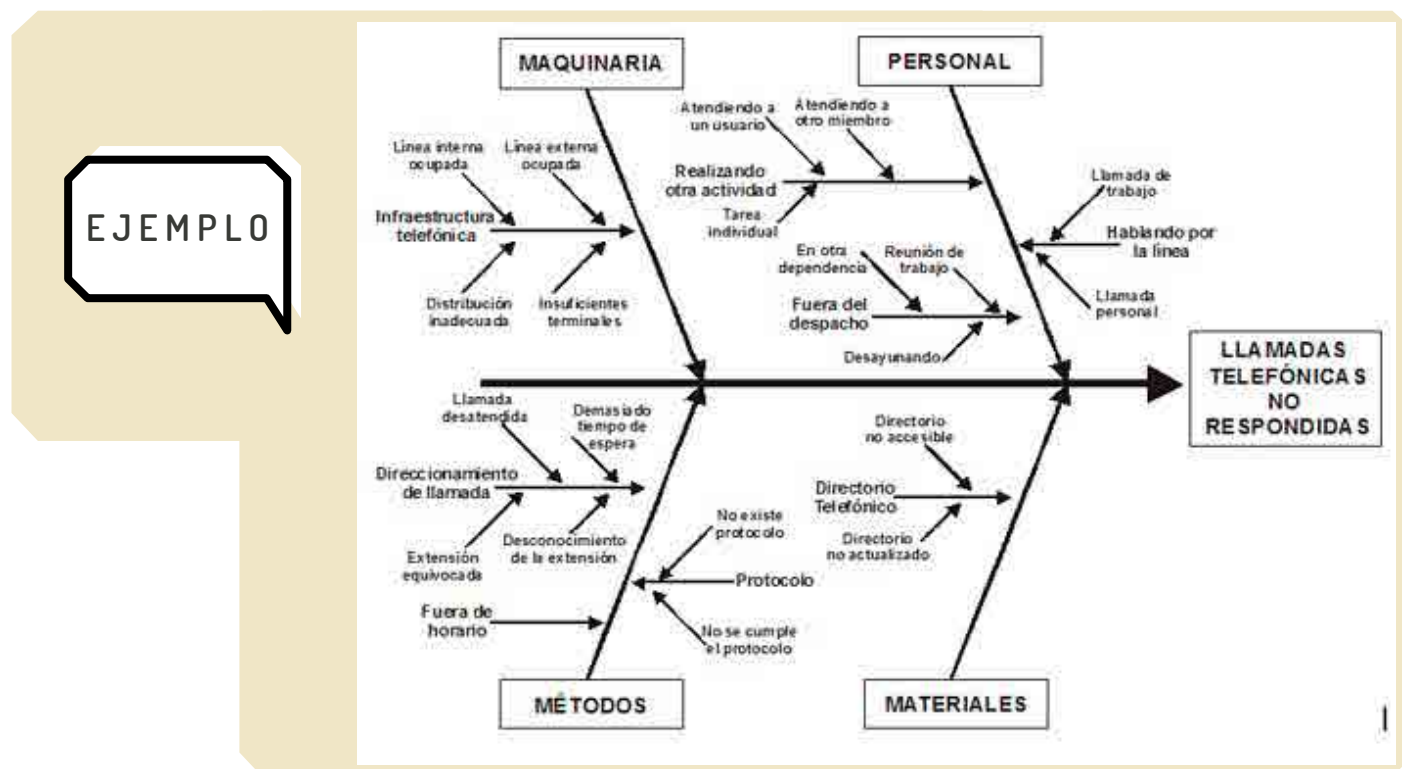
Para el diligenciamiento y elaboración del diagrama se debe ubicar el problema/oportunidad de mejora en la parte derecha del recuadro. Las espinas principales corresponden a causas que pueden estar influyendo en el problema; estas deben abarcar los diferentes tipos de recursos o aspectos que pueden influir en el problema:

- * Mano de obra: personal que interviene.
- * Maquinaria o herramientas.
- * Medio ambiente/entorno/gestión: puede incluir el entorno normativo del problema, políticas de gestión, lugar de trabajo, etc.
- * Material: corresponde a la materia prima o insumos requeridos.
- * Métodos de trabajo: instrucciones y procedimientos.
- * Medición: forma en que se supervisa, mide, unidades de medida, etc.

Para cada uno de los aspectos señalados anteriormente se deben añadir causas secundarias o terciarias identificadas.

Un ejemplo sencillo se encuentra a continuación:

Ilustración 10. Ejemplo diagrama de causa-efecto



Fuente: Tomado de <https://www.aiteco.com/diagrama-causa-efecto-de-ishikawa/>

Entre mayor detalle se emplee para la elaboración del diagrama, se podrán identificar causas muy detalladas que pueden convertirse fácilmente en acciones de mejora (la idea es relacionar estas causas con el diagnóstico de las actividades realizado en los puntos anteriores, aunque es posible que haya causas transversales que abarquen todo el proceso). A menor nivel de detalle, será necesario abstraer información y buscar correlaciones entre el diagnóstico actual del proceso y las causas identificadas.

Es posible que se identifiquen causas directamente relacionadas con acciones a realizar en el trámite/proceso para lograr su racionalización, aunque también se pueden identificar otras causas del entorno o gestión interna que no se podrán catalogar como acciones de racionalización, sino como otras acciones de mejora.

Se debe centrar la atención en la causa más relevante identificada o máximo dos causas, para mantener bajo control el alcance del proceso de racionalización. Estas causas serán empleadas en el siguiente paso de la metodología, con el fin de plantear acciones de racionalización y mejora al proceso.

1.4 PASO 4. FORMULACIÓN DE ACCIONES Y REDISEÑO DEL TRÁMITE

En la misma sesión de trabajo, y a partir de las causas identificadas en el paso anterior, se continúa con la identificación de acciones para atacar dichas causas y, por ende, minimizar los efectos negativos de los problemas y añadir mayor valor al usuario.

Dependiendo del alcance definido en el ciclo de racionalización se pueden enfocar en un número limitado de acciones, no obstante, si se trata de los primeros esfuerzos de mejoramiento del proceso en cuestión, es recomendable plantear tantas acciones como se identifiquen, las cuales serán priorizadas y aquellas que no se implementen inmediatamente se tendrán inventariadas para ciclos futuros o plazos de implementación mayores.

Las primeras acciones pueden corresponder a aquellas actividades que no agregan valor, son innecesarias y que se identificaron en el diagnóstico. Las otras acciones podrán venir del análisis de causa-efecto realizado en el paso anterior o a partir de sugerencias del personal basado en su experiencia.

Este paso se corresponde con la fase III de la política de racionalización cuyo objetivo es contar con trámites optimizados; e incluso, puede abarcar la fase IV, que consiste en mecanismos de interoperabilidad entre entidades para el caso de cadenas de trámites optimizados y ventanillas únicas virtuales.

1.4.1 Criterios para la definición de acciones de racionalización

Para la definición de posibles acciones de racionalización se brinda la siguiente guía con algunas ideas de acciones que pueden aplicar. Esta lista es enunciativa y se deberán buscar acciones adicionales a las planteadas. En el Anexo D. Criterios adicionales para la definición de acciones de racionalización, hay un listado de criterios adicionales que puede servir como guía complementaria.

Al realizar una racionalización de algún tipo en particular es necesario evaluar si se requieren realizar acciones de otro tipo para viabilizarlas e implementarlas. Por ejemplo, algunas acciones de racionalización administrativa o tecnológica deberán soportarse con racionalizaciones normativas.

La definición de actividades de racionalización debe implicar:

- a) Disminución de costos.
- b) Disminución de requisitos para llevar a cabo el trámite.
- c) Disminución de tiempos de ejecución del trámite.
- d) Evitar la presencia del ciudadano en las ventanillas del Estado haciendo uso de medios tecnológicos y de comunicación.
- e) Ampliación de la vigencia de certificados, registros, licencias, documentos, etc.

- f) Otros aspectos que representen una menor carga para el ciudadano y un mayor valor agregado.

Existe la posibilidad de identificar otras acciones que no se correspondan con los criterios de racionalización definidos en la lista anterior, sino que son acciones que aportan a una mayor eficiencia y eficacia en el proceso sin repercutir directamente en beneficios para el ciudadano. Estas acciones que no generan los efectos de racionalización explicados, se deben catalogar como "otras acciones", no harán parte de la Estrategia de Racionalización del Plan Anticorrupción de la Entidad, pero se recomienda su implementación y seguimiento para lograr una mejora interna en el proceso.

Las acciones de racionalización que efectivamente se identifiquen pueden estar categorizadas así:

- * Racionalización normativa.
- * Racionalización administrativa.
- * Racionalización tecnológica.

1.4.1.1 Racionalización normativa

Son acciones o medidas de carácter legal para mejorar los trámites asociadas a la modificación, actualización o emisión de normas, dentro de las cuales se encuentran:

- * Eliminación del trámite.
- * Fusión del trámite u otros procedimientos administrativos.
- * Reducción y/o eliminación del pago.
- * Incentivos de pago.
- * Eliminación de requisitos (verificaciones).
- * Eliminación de documentos.
- * Ampliación de cobertura.
- * Reducción del tiempo de duración del trámite.
- * Ampliación de vigencia del trámite.
- * Entre otros.

1.4.1.2 Racionalización administrativa

Son actividades de racionalización que buscan simplificar y mejorar procesos internos, horarios de atención, puntos de atención, tiempos de ejecución, costos asociados al trámite para el usuario, costos internos para la entidad, requisitos asociados, formularios, formatos y medios de pago:

- * Reducción de tiempos de duración del trámite.
- * Aumento de canales o puntos de atención.
- * Extensión de los horarios de atención.
- * Reducción de costos administrativos para la institución.
- * Estandarización de formularios.
- * Reducción u optimización de formularios.
- * Reducción de pasos en procesos o procedimientos internos.
- * Reducción de pasos (momentos) para el usuario.
- * Eliminación de requisitos (verificaciones).
- * Eliminación de documentos.
- * Estandarización de trámites u otros procedimientos administrativos.
- * Fusión del trámite u otros procedimientos administrativos.
- * Aumento de medios de pago.
- * Entre otros.

1.4.1.3 Racionalización tecnológica

Son actividades de racionalización que implican el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones para agilizar los procesos y procedimientos que soportan los trámites, lo que permite la modernización interna de la entidad mediante la adopción de herramientas tecnológicas (hardware, software y comunicaciones):

- * Trámite totalmente en línea
- * Descarga o envío de documentos electrónicos
- * Formularios diligenciados en línea
- * Interoperabilidad externa
- * Interoperabilidad interna
- * Automatización parcial
- * Reducción o eliminación del pago
- * Pago en línea

- * Disponer de mecanismos de seguimiento al estado del trámite
- * Respuesta electrónica
- * Ventanilla única institucional
- * Firmas digitales
- * Entre otros

1.4.2 Listado de acciones

Considerando los criterios para la definición de acciones explicados en el numeral anterior, así como aquellas oportunidades que surjan en la sesión de trabajo, se debe generar un listado de las acciones identificadas y registrar información que servirá para priorizarlas, ejecutarlas y realizarles seguimiento. Si bien este listado será un insumo para el registro de la estrategia de racionalización en el SUIT (acciones de racionalización administrativa, normativa o tecnológica), también sirve como herramienta de consolidación y seguimiento de las “otras acciones” de mejora interna para mayor eficiencia y eficacia del proceso que no repercuten en beneficios directos y cuantificables para el ciudadano, según lo explicado en el numeral 1.4.1. Se plantea el uso del siguiente formato (ver Anexo B.10: Listado y priorización de acciones):

Tabla 10. Listado y priorización de acciones

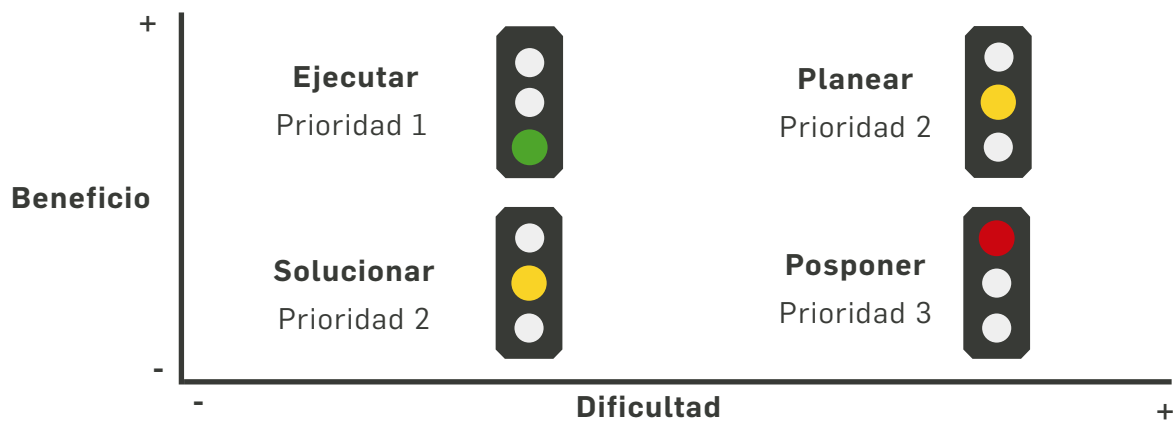
LISTADO Y PRIORIZACIÓN DE ACCIONES							 				
Situación a mejorar	Acción	Tipo de acción	Recursos necesarios	Beneficio para el ciudadano	Prioridad	Responsable	Fecha inicio	Fecha fin	Avance	Efectividad	Observaciones

Fuente: DPTSC Función Pública, (2017). Adaptado del material del Diplomado Gerencia e Innovación de Procesos. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá. 2016.

Para su diligenciamiento se deben considerar los siguientes comentarios:

- a) Situación a mejorar: breve descripción del aspecto que se desea corregir o mejorar con la acción.
- b) Acción: descripción de las acciones a ejecutar para lograr la mitigación del problema o un mejor rendimiento de la actividad.
- c) Tipo de acción: identifique si se trata de una acción de racionalización normativa, administrativa, tecnológica u otras acciones (estas últimas no harán parte de la estrategia de racionalización a registrar en el SUIT).
- d) Recursos necesarios: identificar recursos necesarios (económicos, tecnológicos, humanos, etc.) para la implementación, así como su posible dificultad de consecución.
- e) Beneficio para el ciudadano: beneficio que obtendrá el ciudadano o grupo de valor por efectos de la implementación de la acción.
- f) Prioridad: consiste en una prioridad de implementación que se asigna a la acción según la siguiente ilustración, se considera su nivel de dificultad (recursos necesarios) y de beneficio esperado:

Ilustración 11. Priorización de acciones según dificultad y beneficio



Fuente: DPTSC Función Pública, (2017). Adaptado del material del Diplomado Gerencia e Innovación de Procesos. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá. 2016.

- g) Responsable: es la persona o personas responsables de la implementación y monitoreo de la acción.
- h) Fecha inicio y fecha fin: se debe plantear un horizonte de implementación de la acción con el fin de realizar su acompañamiento, monitoreo y evaluación. Las acciones más prioritarias y sencillas de poner en práctica serán las que tengan fecha más cercana. Las acciones menos prioritarias, o que requieran más detalles y adecuaciones, podrán plantearse en un horizonte más amplio.
- i) Avance: registra el grado de avance de la implementación de la acción. Es posible que haya acciones que ya se están empezando a implementar.
- j) Efectividad: conforme se realiza el monitoreo y evaluación de la acción se debe registrar su grado de efectividad.
- k) Observaciones: comentarios para su implementación o información que pueda servir para mejorar la efectividad de la acción.

1.4.3 Registro de la estrategia de racionalización

Después de haber definido el listado anterior, se deberán seleccionar las acciones de racionalización (administrativas, normativas o tecnológicas) que se implementarán en el corto plazo, además, se validarán con el comité de gestión y desempeño, y se registrarán en la estrategia de racionalización del Sistema Único de Información de Trámites (SUIT), teniendo en cuenta el manual del usuario; así mismo, se llevará a cabo la actualización del componente de racionalización del Plan Anticorrupción de la Entidad y su correspondiente articulación con el Plan de Acción Institucional. Previo al registro de la estrategia en el SUIT, se puede realizar un ejercicio de participación con usuarios para validar las acciones propuestas..

Es necesario mencionar que se pueden formular acciones de racionalización por fases que tomen más de una vigencia y registrarlas en el SUI, siempre y cuando inicien en la vigencia correspondiente. También puede descargar el archivo registrado en el SUI para publicarlo en su sitio web junto con los demás componentes de Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano y del Plan de Acción Institucional.

Las acciones de racionalización que se implementarán en el mediano y largo plazo y que no cuenten con acciones concretas a realizar durante la vigencia, deben tenerse en cuenta para la elaboración del Plan Anticorrupción y la estrategia de racionalización del SUI de vigencias futuras.

Las acciones catalogadas como “otras acciones”, que no implican una racionalización del trámite, se deberán tener identificadas e implementarse, pero no se registrarán en la Estrategia de Racionalización del Plan Anticorrupción de la Entidad.

1.5 PASO 5. IMPLEMENTACIÓN Y MONITOREO

El listado y priorización de acciones de racionalización definido en el paso 4 y el registro realizado en el módulo de racionalización de trámites en el SUI, constituyen el derrotero para realizar la implementación, monitoreo y evaluación de las acciones de racionalización definidas, según su plazo de implementación.

Dependiendo de la complejidad de la acción propuesta, se recomienda usar pruebas piloto e implementar los cambios por etapas y hacer un monitoreo constante. Esto permitirá refinar las acciones de racionalización, así como entender y minimizar posibles correlaciones o efectos significativos sobre otras actividades del proceso. Por ejemplo, un cambio en una actividad puede tener como consecuencia efectos o necesidades de adecuación en otras actividades; es posible que se hayan tenido en cuenta previamente o no.

La acción se podrá implementar completamente en tanto se ejecuten las pruebas piloto, se realice el monitoreo y se confirme la racionalización. Todas las novedades y avances en la implementación de las acciones deberán actualizarse en la estrategia de racionalización del SUIT.

Recuerde que cualquier cambio en el trámite que se implemente debe mantenerse actualizado en la definición e información del trámite en el SUIT y en la documentación interna de la entidad (se podrán emplear las herramientas de diagrama de bloques o diagrama PEPSU para documentar la nueva situación del proceso/trámite).

Adicionalmente, se deben tener en cuenta los lineamientos de las políticas relacionadas con la participación, la transparencia, la rendición de cuentas y demás, que puedan implicar procesos de publicación de agenda normativa para propiciar la participación ciudadana como las consultas previas, manifestaciones de impacto regulatorio, entre otras. Esto también va acompañado por campañas de difusión y apropiación de las acciones de racionalización para los servidores públicos responsables de la prestación de trámites y otros procedimientos administrativos; así como la difusión de las mejoras y nuevas formas de acceder a los mismos para los usuarios.

Las labores de implementación requieren una evaluación y monitoreo del proceso continuo, pues el ciclo de racionalización no finaliza con la implementación de las acciones identificadas, sino que se extiende en el tiempo, por lo tanto, se debe realizar un monitoreo y evaluación constante, comparar los resultados reales con los esperados, se debe verificar continuamente que el proceso modificado se sigue realizando de manera eficiente y cumpliendo con los objetivos planteados.

Es importante tener en cuenta que el monitoreo y seguimiento se deberá realizar de manera coordinada con la Oficina de Planeación y la Oficina de Control Interno, o quien haga sus veces, de conformidad con lo establecido en los artículos 2.1.4.5 y 2.1.4.6 del Decreto 1081 de 2015.

1.6 PASO 6. EVALUACIÓN Y CICLO CONTINUO DE RACIONALIZACIÓN

Para la actividad de evaluación se recomienda formular un grupo de indicadores internos del proceso y/o trámite que permita conocer el estado real de la ejecución de las actividades, el logro de la Mega de los objetivos, de los resultados y sus efectos en la ciudadanía. Estos indicadores se deben alinear con los objetivos estratégicos y tener en cuenta el alcance del proceso.

De esta manera se podrá contar con información acerca de la eficacia, eficiencia, calidad, tiempo, flexibilidad y grado de cumplimiento del proceso respecto a las expectativas del usuario u objetivos planteados en términos de tiempo, y que puede ser comparable para identificar variaciones o alertas que indiquen necesidades de corrección o mejoras posteriores. Se recomienda el uso de la Guía para la construcción y análisis de indicadores de gestión elaborada por Función Pública y disponible su página web.

En este paso, también se debe analizar todo el ciclo de racionalización realizado y extraer aquellas experiencias y prácticas replicables en futuros ciclos o aquellas que deberán corregirse. Para este análisis se sugiere identificar algunos criterios como los siguientes:

- a) Contexto o antecedentes.
- b) Situación anterior.
- c) Análisis de causas.
- d) Objetivo de la mejora.
- e) Acciones de racionalización.
- f) Evidencias.
- g) Resultados de la implementación.
- h) Entre otros.

Posteriormente, se deberán seguir realizando ciclos de racionalización continuos, analizando nuevas oportunidades de racionalización,

priorización de otros trámites, análisis del grado de ajuste del trámite a nuevos cambios presentados, etc. El proceso de mejoramiento es continuo: pequeñas mejoras, constantes y continuas, pueden tener un impacto significativo en los resultados y satisfacción de los usuarios según el concepto de Kaizen.

Finalmente, se puede considerar que esta guía metodológica responde al interés de fortalecer la política de racionalización de trámites, en la medida en que se podrán implementar fácilmente estrategias de identificación de oportunidades de mejora a los procesos que soportan la gestión interna de los trámites y poder así intervenir con mayor eficiencia su optimización, diseñando trámites de fácil acceso que reducen tiempo, costo y cargas administrativas a todos los grupos de valor, lo que incrementará el valor público de la gestión estatal.

Bibliografía

Aiteco Consultores (s.f.) *Diagrama de Ishikawa* (causa-efecto o espina de pescado). Recuperado de: <https://www.aiteco.com/diagrama-causa-efecto-de-ishikawa/>

Chang, J., (2006). *Business process management systems: strategy and implementation*. ISBN 0-8493-2310-X - Auerbach Publications, Taylor & Francis Group, Boca Raton, FL, USA.

Departamento Administrativo de la Función Pública (2002). *Guía para la Racionalización de trámites, procesos y procedimientos*. [Documento] - Colombia.

Departamento Administrativo de la Función Pública (2014). *Manual Técnico del Modelo Estándar de Control Interno (MECI) para el Estado Colombiano*. Colombia. Recuperado de: <http://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/506911/Manual+T%C3%A9cnico+del+Modelo+Est%C3%A1ndar+de+Control+Interno+para+el+Estado+Colombiano+MECI+2014/065a3838-cc9f-4eeb-a308-21b2a7a040bd>.

Departamento Administrativo de la Función Pública (2015). *Guía para la construcción y análisis de indicadores de gestión. Versión 3*. Colombia. Recuperado de: http://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/506911/GuiaConstruccionyAnalisisIndicadoresGestionV3_Noviembre2015/dd2a4557-5ca1-48e3-aa49-3e688aeabfb2

Departamento Administrativo de la Función Pública (2015). *Guía de Conceptos Básicos SUIT*. Colombia. Recuperado de: <http://www.suit.gov.co/capacitacion>

Departamento Administrativo de la Función Pública (2016). Guía módulo de racionalización. Colombia. Recuperado de: <http://www.suit.gov.co/capacitacion>

Departamento Administrativo de la Función Pública (2016). *Protocolo para la identificación de riesgos corrupción asociados a la prestación de trámites y servicios*. Colombia. Recuperado de: Ruta de la Excelencia: <http://www.rutadelaexcelencia.gov.co/>

Departamento Administrativo de la Función Pública (s.s.). *Modelo Integrado de Planeación y Control (MIPG): Documento Conceptual y Orientaciones Generales*. Colombia. Recuperado de: http://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/16091256/Documento_conceptual_y_de_orientaciones_generales_mipgv2_a_publicar.docx/92a11a56-fe99-4e8b-a1ea-b0f20c4001fc

Departamento Administrativo de la Función Pública (s.s.). *Modelo Integrado de Planeación y Control (MIPG): Manual Operativo. Diseño, implementación y fortalecimiento de las Dimensiones Operativas*. Colombia. Recuperado de: http://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/16091256/Documento_conceptual_y_de_orientaciones_generales_mipgv2_a_publicar.docx/92a11a56-fe99-4e8b-a1ea-b0f20c4001fc

Departamento Administrativo de la Función Pública (2017) documento sin publicar. Guía de Rediseño Institucional para Entidades Públicas. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República de Colombia (2015). *Estrategias para la Construcción del Plan anticorrupción y de Atención al Ciudadano*, Versión 2. Recuperado de: <http://www.anticorrupcion.gov.co/SiteAssets/Paginas/Publicaciones/estrategias-construccion-plan-anticorrupcion-atencion-ciudadano.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (s.f.) Guía metodológica para la Caracterización de Ciudadanos, Usuarios y Grupos de Interés. Colombia. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/>

[Programa%20Nacional%20del%20Servicio%20al%20Ciudadano/Guia%20de%20Caracterizaci%C3%B3n%20de%20Ciudadanos.pdf](#)

Hernández, J., Vizán, A. (2013). Lean Manufacturing Conceptos, técnicas e implantación. [Libro]. – Madrid: Editores EOI Escuela de Organización Industrial. ISBN 978-84-15061-40-3. Recuperado de: <https://www.eoi.es/es/file/19633/download?token=VL6T1iHz>

Icontec internacional. (2015). Norma Técnica Colombiana NTC- ISO 9001:2015, sistemas de gestión de la calidad. Requisitos. Bogotá – Colombia.

Ishikawa, K. (1986). ¿Qué es el control total de calidad? La modalidad japonesa. [Libro]. – Bogotá: Editorial Norma S.A. ISBN 958-04-0199-3.

Pontificia Universidad Javeriana (2016). Material del Diplomado Gerencia e Innovación de Procesos. Bogotá - Colombia.

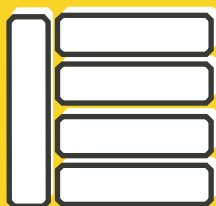
Anexos



Anexo A. Herramientas de mejoramiento de procesos
En la matriz adjunta se encuentra una relación de las metodologías (filosofías) para el mejoramiento de procesos.
En la segunda hoja se encuentran algunas herramientas aplicables para el mejoramiento de procesos y sus conceptos principales.



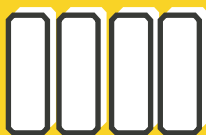
Anexo B.1: Diagrama Pareto: Priorización por único criterio (opcional)



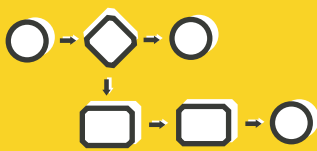
Anexo B.2: Priorización por múltiples criterios (opcional)



Anexo B.3: Cuestionario para el análisis detallado de información del trámite (opcional)



Anexo B.4: Matriz de comentarios al proceso/trámite



Anexo B.5: Diagrama de bloques estándar del procedimiento de un trámite

Se adjunta en formato de imagen y en formato editable (software Bizagi).



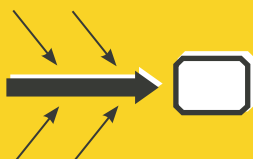
Anexo B.6: Diagrama PEPSU



Anexo B.7: Formatos análisis del diagrama de bloques y PEPSU (opcional)



Anexo B.8: Cuadro resumen diagnóstico (opcional)



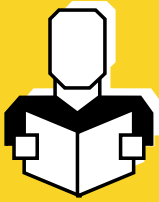
Anexo B.9: Diagrama de causa-efecto



Anexo B.10: Listado y priorización de acciones



Anexo B.11: Presentación metodología racionalización de trámites (opcional)



Anexo C. Conceptos

A continuación, se encuentra una breve explicación de algunos conceptos importantes para la racionalización de trámites y la optimización de procesos:

1. ENFOQUE DE GESTIÓN POR PROCESOS

Uno de los principios básicos sobre los que se fundamentan las normas de calidad es la gestión por procesos. La Norma Internacional Técnica de Calidad, ISO 9001:2015, la define como el:

(...) enfoque basado en procesos al desarrollar, implementar y mejorar la eficacia de un sistema de gestión de la calidad, para aumentar la satisfacción del cliente cumpliendo los requisitos del cliente (...)

La aplicación del enfoque a procesos en un sistema de gestión de la calidad permite:

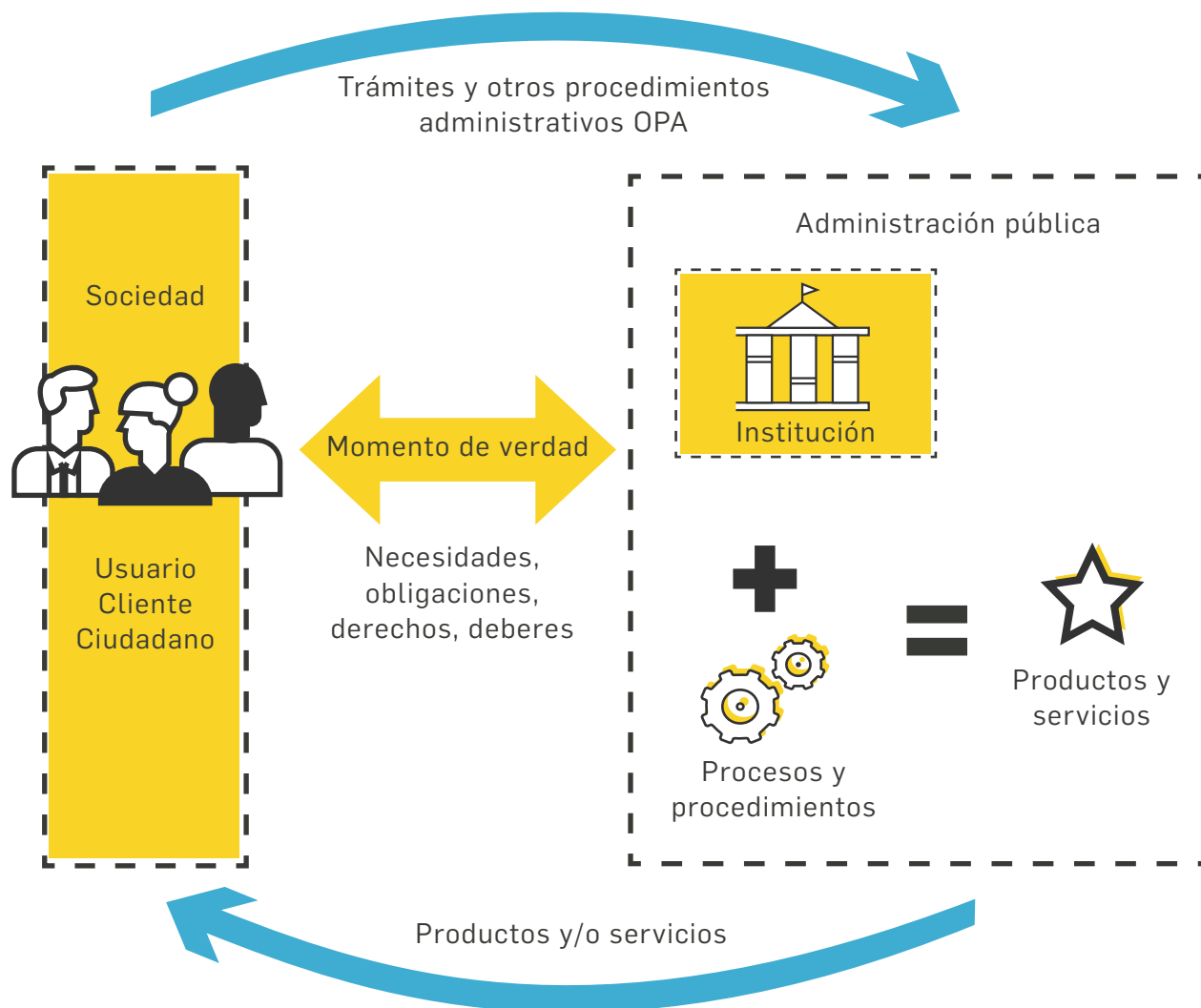
- a) la comprensión y el cumplimiento de los requisitos de manera coherente;
- b) la consideración de los procesos en términos de valor agregado;
- c) el logro de un desempeño del proceso eficaz;
- d) la mejora de los procesos con base en la evaluación de los datos y la información.

El enfoque de gestión por procesos posibilita el funcionamiento de una entidad como un sistema organizado mediante procesos interrelacionados y transversales a la organización que permiten el cumplimiento de objetivos.

2. PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

Teniendo en cuenta el enfoque de gestión por procesos, se puede caracterizar a las entidades como un conjunto de procesos y procedimientos interrelacionados, transversales a la institución, mediante los cuales pueden proveer unos productos o servicios que buscan satisfacer unas necesidades ciudadanas y hacer efectivos unos derechos.

Ilustración 12. Trámites y otros procedimientos administrativos (OPA)



Fuente: DPTSC Función Pública, (2017). Adaptado de la Guía para la Racionalización de trámites, procesos y procedimientos, Departamento Administrativo de la Función Pública, 2002

La Norma Internacional ISO: 9000 (2015) define los procesos como un “conjunto de actividades mutuamente relacionadas o que interactúan, las cuales transforman elementos de entrada en resultados”.

Cada proceso cuenta con unas entradas (insumos), unos mecanismos (herramientas), lineamientos de control (procedimientos, guías) y salidas.

Los procesos tienen razón de ser conforme agreguen valor al producto o servicio que generan, es decir, ayuden a la satisfacción de las necesidades de los usuarios o grupos de interés.

Función Pública (2015) definió los procedimientos administrativos como el conjunto de acciones que se realizan en ejercicio de la función administrativa para alcanzar y dar cumplimiento a los fines del Estado, dentro de las reglas y principios que lo rigen. Tienen por finalidad proteger y garantizar la efectividad de los derechos de las personas naturales y jurídicas ante las autoridades y facilitar las relaciones de los particulares con estas, como usuarias o destinatarias de sus servicios, de conformidad con los principios y reglas previstos en la Constitución Política y en la Ley.

Dentro de estos, se encuentran los trámites y otros procedimientos administrativos (OPA) así:

- * Los trámites se consideran como el conjunto de requisitos, pasos, o acciones reguladas por el Estado dentro de un proceso misional que deben efectuar los grupos de valor ante una entidad u organismo de la administración pública o particular que ejerce funciones administrativas para acceder a un derecho, ejercer una actividad o cumplir con una obligación prevista o autorizada por la ley.
- * Los otros procedimientos administrativos (OPA) son el conjunto de requisitos, pasos o acciones dentro de un proceso misional, que

determina una entidad u organismo de la administración pública o particular que ejerce funciones administrativas para permitir el acceso de los ciudadanos, usuarios o grupos de interés a los beneficios derivados de programas o estrategias cuya creación, adopción e implementación es potestativa de la entidad.

3. FILOSOFÍAS DE MEJORAMIENTO

En la actualidad existen diferentes filosofías y metodologías de mejoramiento de procesos aplicables que buscan la eficiencia y eficacia en la ejecución de los procesos, productos y servicios entregados a los usuarios.

La presente guía se encuentra fundamentada en la filosofía "Lean Manufacturing" y en algunas herramientas de la filosofía "Seis Sigma", ya que el primer paso en los ciclos de mejoramiento y racionalización consiste en la depuración del proceso y sus actividades, eliminando lo innecesario y centrándose en el valor añadido. Posteriormente, se podrán emplear filosofías más avanzadas y herramientas más complejas como pueden ser las estadísticas de "Seis Sigma" y aspectos de automatización de procesos mediante BPMS (Business Process Management Suite). En el Anexo A. Herramientas de mejoramiento de procesos, se encuentra una matriz con definiciones y los aspectos centrales de estas metodologías.

4. LEAN MANUFACTURING: VALOR VS. DESPERDICIOS

Lean Manufacturing, o también conocida como manufactura esbelta, es una filosofía de trabajo basada en las personas que define formas de mejorar y optimizar los resultados de un sistema de producción (ya sea de productos o servicios) que buscan maximizar el valor añadido y eliminar los "desperdicios" que existen. Los desperdicios (mudas, según su término original en japonés) se definen como aquellas actividades o prácticas que no añaden valor o que usan más recursos de los necesarios y, por ende, al eliminarlos o disminuirlos, se podrá

tener una mayor eficiencia en el uso de recursos y añadir más valor.

Mediante la aplicación sistemática de diferentes técnicas, buscando siempre el valor agregado, se logra generar una cultura basada en la comunicación, el trabajo en equipo, el mejoramiento continuo, la disposición al cambio, la flexibilidad y el cumplimiento de las expectativas del cliente y/o usuario. La cultura Lean es un concepto dinámico que evoluciona y se adapta a los cambios de cada entidad.

5. VALOR

Se entiende como valor el grado de ajuste del producto/servicio a las necesidades del cliente/usuario, ahora, para las entidades estatales, este debe entenderse como el valor público que se genera para la sociedad:

- * Valor público: Se refiere a “(...) los cambios sociales observables y medibles, que el Estado realiza como respuesta a las necesidades o demandas sociales establecidos mediante un proceso de legitimación democrática y, por tanto, con sentido para la ciudadanía. Estos cambios constituyen los resultados que el sector público busca alcanzar” (Función Pública, 2017). Es decir, es el principal tipo de valor que deben generar las entidades públicas por su razón de ser, por su misión.

Desde esta óptica, se deben analizar todas las actividades que se realizan en la entidad, centrándose en añadir valor para el usuario o grupo de interés, con el fin de satisfacer sus necesidades y expectativas en términos de eficiencia y eficacia. A partir de este análisis se podrá identificar el flujo de actividades y la cadena de valor.

El flujo de actividades es el conjunto total de actividades que se realizan (incluyendo las que añaden valor y las que no), por lo tanto, es el punto de partida para identificar desperdicios y centrarse en optimizar el proceso para garantizar el aporte de valor.

La cadena de valor puede explicarse según la siguiente definición que se extrajo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) de Función Pública (2017):

(...) La cadena de valor: “describe una relación secuencial y lógica entre insumos, actividades, productos y resultados, en la que se añade valor a lo largo del proceso de transformación total. Los insumos son los factores productivos, bienes o servicios con los que se cuenta para la generación de valor. Éstos pueden ser de tipo financiero, humano, jurídico, de capital, etc. Las actividades son el conjunto de procesos u operaciones mediante los cuales se genera valor al utilizar los insumos, dando lugar a un producto determinado. Los productos son los bienes y servicios provistos por el Estado que se obtienen de la transformación de los insumos a través de la ejecución de las actividades. Los resultados son los efectos relacionados con la intervención pública, una vez se han consumido los productos provistos por ésta. Los efectos pueden ser intencionales o no, y/o atribuibles o no a la intervención pública. Los impactos son los efectos exclusivamente atribuibles a la intervención pública.

6. DESPERDICIOS

La filosofía Lean Manufacturing plantea siete tipos de desperdicios y son aquellas actividades que no agregan valor o que utilizan más recursos de los necesarios para lograr un objetivo, así:

Tabla 11. Tipos de desperdicios basados en la filosofía Lean Manufacturing

#	TIPO DE DESPERDICIO	DEFINICIÓN	ALGUNOS EJEMPLOS	ALGUNAS ALTERNATIVAS DE CORRECCIÓN
1	Movimientos	Exceso de movimientos físicos: todos aquellos movimientos del cuerpo que no estén ligados a la acción de agregar valor se pueden eliminar. También puede generar cansancios físicos, enfermedades e incluso accidentes.	* Empleados que recorren grandes distancias. * Empleados que deben buscar constantemente herramientas de trabajo en sus cajones (buscar un sello, guardarlo y con la siguiente solicitud volverlo a buscar). * Búsqueda de documentos.	Se pueden eliminar mediante estudios ergonómicos, estudios de la disposición física de elementos (ver herramienta 5s, Anexo A), cambios de la localización de equipos, materiales y herramientas, entre otras alternativas.
2	Transporte	Se refiere al movimiento de materiales, recursos y personas de un lugar a otro o entre actividades. Se debe buscar minimizar el tiempo del transporte ya que esta actividad no agrega valor.	* Desplazamientos evitables entre procesos/departamentos/entidades. * Documentos que van a una dependencia, vuelven y luego se envían nuevamente. * Correo físico en lugar de correo electrónico.	Mediante el uso de equipos de movilización de materiales o, incluso, el uso de medios de comunicación electrónicas cuando se transmite información se hace más eficiente esta tarea y se disminuye el tiempo empleado en transportar. Adicionalmente, se pueden reducir riesgos en la realización del proceso.
3	Inventarios	El concepto de inventario se refiere a la acumulación de productos, información y/o materiales en cualquier parte del proceso. Los inventarios "esconden" los problemas de calidad y de flujo.	* Acumulación de solicitudes pendientes. * Largas filas en puntos de atención. * Varias copias en la base de datos. * Varias copias físicas de un documento en lugar de consultar una única copia digital.	Enfocarse en cada solicitud uno a uno, haciéndole seguimiento durante todo el proceso y disminuyendo los tiempos muertos o de espera: solo se procesa lo solicitado por el cliente y/o usuario, en el momento y forma en que lo solicita.
4	Sobreproducción	Está relacionado con el de inventarios en cuanto a que la filosofía en muchas ocasiones es producir lo máximo posible en cada estación de trabajo incluso yendo más allá de lo demandado por el usuario, generando así inventarios para protegerse contra fallas o demandas inesperadas.	* Muchos informes o formatos que nadie usa. * Exceso de emails. * Múltiples borradores de documentos. * Solicitudes que quedan a la mitad.	Ejecutar cada actividad sólo cuando sea requerida por el usuario sin anticiparse a su solicitud, produciendo justo lo necesario en el momento, cantidad y con la calidad que lo desea el usuario. Optimizar el proceso, estandarizarlo y simplificarlo con el fin de hacerlo más eficientemente una vez se reciba la solicitud.

TIPO DE DESPERDICIO		DEFINICIÓN	ALGUNOS EJEMPLOS	ALGUNAS ALTERNATIVAS DE CORRECCIÓN
5	Procesamiento	Actividades o tareas que se realizan en el proceso y que no añaden valor ocasionando un uso innecesario de recursos, desperdicios de material y tiempo, y aumentos en los costos.	* Procesos muy complicados (engorrosos). * Documentos que pasan por la misma área varias veces. * Actividades repetitivas. * Actividades que se realizan una tras otra, en lugar de hacerlas paralelamente.	Se debe analizar la operación para identificar aquellas actividades innecesarias, eliminándolas, combinándolas, simplificándolas, etc.
6	Espera	Ocurre cuando una actividad debe esperar que la actividad anterior finalice. Es generalmente ocasionada por la falta de coordinación, la falta de materiales, los tiempos excesivos de preparación, la ausencia de personal, problemas de calidad por fallas o correcciones a realizar en actividades anteriores, excesos de puntos de control, entre otras.	* Espera a recibir un email. * Se elabora la solicitud, pero se estanca mientras se verifica y aprueba por el supervisor. * Documentos a la espera de firma. * Documentos a la espera de un concepto de otra área.	Alternativas que buscan mejorar el flujo de los productos y servicios a lo largo del proceso como pueden ser realizar actividades en paralelo, coordinación y asignación de trabajos, asignación de una misma solicitud a la misma persona, trabajar solicitud por solicitud evitando acumular solicitudes, entre otras.
7	Fallas o correcciones	Cuando se presentan errores durante el proceso o en el servicio entregado al usuario se generan devoluciones, retrabajos y quejas que incrementan los costos y los tiempos. Se debe buscar que el proceso y sus actividades se realicen con la calidad adecuada a la primera oportunidad.	* Rectificaciones a documentos enviados. * PQRS recibidas. * Recursos de reposición recibidos. * Comunicados de respuesta con lenguaje confuso que requieren posterior aclaración.	Participación del personal y empoderamiento, lineamientos claros y listas de verificación de contenidos, y en general muchas de las herramientas de la filosofía del Seis Sigma (Ver Anexo A).

Fuente: DPTSC Función Pública, (2017).



Anexo D. Criterios adicionales para la definición de acciones de racionalización

A continuación, se encuentran algunos criterios adicionales para la definición de acciones de racionalización:

1. Reducir el contacto

El contacto con el usuario o entidad consume tiempo y recursos (especialmente si es de forma física), además, aumenta la probabilidad de producir errores o intercambiar información redundante, por lo que al disminuir el número de veces que se realizan estos contactos y se agrupan o eliminan requerimientos de información se puede optimizar el uso del tiempo.

Otra alternativa puede consistir en la interoperabilidad entre entidades o departamentos de la misma entidad: buscar actividades donde pueda existir colaboración con la información o envío directo de información sin necesidad de la participación del ciudadano, centros compartidos de consulta de información, trabajo colaborativo, planeación colaborativa, ventanillas únicas, entre otras. Es importante aclarar que estas alternativas de interoperabilidad no necesariamente están relacionadas con implementaciones tecnológicas sino con todos los mecanismos que se puedan diseñar para simplificar el hecho de compartir información, eliminar duplicidad, tiempos de espera e incluso actividades.

2. Aumentar la calidad del contacto

Algunas alternativas de racionalización de trámites pueden consistir en ampliar los canales de atención, los horarios, las interacciones y tiempos de atención, entre otros. Las acciones de mejoramiento en este sentido deben tener en cuenta la caracterización de los ciudadanos o usuarios, así como la definición de valor para estos grupos de interés.

Por ejemplo, los canales de atención virtuales no presentan grandes beneficios cuando la caracterización de usuarios indica que son personas de la tercera edad y que posiblemente no cuentan con un conocimiento de sistemas o prefieren realizar los trámites de manera presencial.

3. Integración del proceso o actividad

Consiste en integrar la actividad o el proceso misional que hace parte del trámite con un proceso de apoyo o misional de otra entidad o área funcional, de tal manera que puedan realizarse las actividades sin sacrificar valor ni aumentar las cargas para el usuario. En este criterio también se incluye la posibilidad de compartir información que permita planificar y/o ejecutar de manera más eficiente una actividad.

4. Mejores prácticas de trabajo

Consiste en analizar detalladamente los procedimientos que se están empleando para la realización de alguna actividad. Es posible que existan mejores prácticas para las diferentes tareas o actividades, o el uso de herramientas sencillas para soportar y facilitar la ejecución. Por ejemplo, el uso de hojas de cálculo como Excel para la creación de tablas, listas o cálculos que faciliten el seguimiento y control de las actividades.

Otra alternativa es la inclusión de listas de chequeo para garantizar que todos los pasos se ejecutan. Existen muchas alternativas que variarán dependiendo de la actividad a realizar. Una recomendación para identificar estas mejores prácticas es mantener reuniones con otros trabajadores que desempeñan una actividad o rol parecido, esto le permitirá identificar si cuentan con herramientas o mecanismos de trabajo más eficientes. Igualmente se puede efectuar una búsqueda de información y análisis de alternativas que puedan ser aplicables a las actividades.

5. Tipo de solicitud

En ocasiones, algunas entidades cuentan con procesos distintos para trámites compartidos o muy similares en su ejecución. Por ejemplo, es posible que, si existen dos canales de recepción de solicitudes, se ejecuten dos procesos diferentes; otro ejemplo es la tramitación de compras o suministro de recursos de dos departamentos distintos. Estas actividades ocasionan tiempos de proceso mayores. La acción de mejora en este caso radica en la organización de tareas por tipo de solicitud, buscando mayor eficiencia en su realización, aunque se requiere mayor coordinación y existe una menor flexibilidad al depender de otro rol para su consolidación y ejecución.

6. Eliminación de actividades

Consiste en eliminar tareas o actividades innecesarias de un proceso, ya sea porque no añaden valor o porque son redundantes.

7. Triage o clasificación

En algunos procesos es posible realizar una clasificación inicial del tipo de solicitud o trabajo a efectuar y, por ende, el trato que se le da. El término triage es traído de la medicina, pues se usa para seleccionar y clasificar a los pacientes basándose en algunas prioridades. Luego, analógicamente, es posible que algunas solicitudes o trabajos requieran un trato diferente, en ocasiones, una misma actividad se puede dividir en dos o más alternativas o, por el contrario, se pueden integrar dos o más actividades en una más genérica en función de las características de la solicitud.

Si bien esta alternativa de mejoramiento puede parecer un incremento a la complejidad y tiempo del proceso, se debe tener en cuenta que al contar con instrucciones de trabajo detalladas y caminos diferenciados, se puede hacer más eficiente el uso de los recursos y los resultados obtenidos. Igualmente puede ayudar a la distribución del trabajo. Es muy importante aclarar los aspectos bajo los cuales

se realiza la clasificación, para evitar subjetividades o la presencia de riesgos de corrupción.

8. Composición de actividades

Consiste en combinar pequeñas tareas en otras compuestas, de esta manera se reducen los tiempos de preparación o los tiempos que se tardan en familiarizarse con una solicitud. Este criterio también incluye la posibilidad de dividir aquellas que resultan muy grandes en actividades más pequeñas y manejables, lo que permite tener un mayor control y responsabilidad de los roles sobre dichas tareas.

9. Resequenciar

Mover actividades a lugares más apropiados. Reordenar tareas en función de dependencias de información, productos, recursos, responsabilidades, facilidad de flujo, entre otros.

10. Paralelizar

Considerar cuándo se pueden realizar algunas actividades en paralelo. Esto es muy importante para reducir tiempos de espera innecesarios o en el caso en que las salidas de una actividad no sean entradas requeridas para la otra actividad. Si bien con esto se logra un ahorro en tiempos, es posible que se afecte el costo, calidad y flexibilidad debido a que se realizan actividades por separado y solo se unifican al final. Podría suceder que el mismo rol sea el encargado de realizar las actividades, por lo que la paralelización podría implicar mayores costos. Cada entidad debe evaluar las ventajas y desventajas de implementar esta alternativa, considerando las características propias de sus trámites

11. Knock-out (nocaut)

Consiste en reordenar tareas para noquear solicitudes o pedidos lo antes posible. Por ejemplo, comprobar la información o validez

de una solicitud al principio para evitar realizar procesamientos que después no podrán continuar. Esta actividad puede implicar un incremento en tiempos, pero también una reducción en costos al evitar procesamientos inútiles.

Los requerimientos para comprobar la información o validez de una solicitud deben estar claramente definidos y deben ser de conocimiento para el usuario, esto para evitar la presencia de riesgos de corrupción.

12. Excepciones

Es parecido a la acción expuesta en el numeral 5 “tipo de solicitud”, en donde se plantean procesos o actividades diferentes según el tipo de solicitud o, en este caso, excepciones. Es posible que algunos trámites o solicitudes excepcionales, requieran recursos específicos o tratos diferenciales. Esta acción puede impactar positivamente la calidad del producto o servicio suministrado, así como el tiempo de ejecución.

Los requerimientos para clasificar las solicitudes como excepciones deben estar claramente definidos y deben ser de conocimiento para el usuario, esto para evitar la presencia de riesgos de corrupción.

13. Asignación de órdenes

Permite que un mismo trabajador haga tantas actividades en una misma orden como sea posible. Con esto se consigue que el trabajador esté informado del caso y se reduzca el tiempo de preparación/familiarización con la orden.

Es muy similar a la acción expuesta en el numeral 8 “composición de actividades”, pero la diferencia radica en que, en la “composición de actividades, estas se deben ejecutar conjuntamente; mientras que, en la “asignación de órdenes”, las actividades las realiza la misma persona, pero no necesariamente de manera conjunta, así mismo, se pueden intercalar con otras órdenes o actividades diferentes.

Esta acción impacta positivamente en la calidad del producto o servicio suministrado, aunque puede implicar un aumento en tiempo y reducción de flexibilidad.

14. Asignación flexible

Asignar las solicitudes a los recursos disponibles de manera que se mantenga la máxima flexibilidad para el futuro. Si una tarea puede ser ejecutada por dos recursos, A y B, se asigna al recurso más especializado. Por ejemplo, A sabe coser y planchar, B sabe coser, y ambos están inactivos. Entra una solicitud donde se requiere coser, entonces se asigna a B.

Estas acciones pueden mejorar el tiempo y la calidad de los servicios prestados, pero también puede implicar un desequilibrio en las cargas de trabajo: generalmente los recursos más especializados terminan trabajando más.

15. Centralización

Tratar a los recursos dispersos geográficamente como si estuvieran centralizados. Esto se puede hacer mediante diferentes herramientas tecnológicas que permiten integrar actividades en sistemas para ser realizadas o consultadas sin importar el lugar físico donde se encuentre.

Esta acción impacta positivamente la flexibilidad y el tiempo de ejecución, disminuyendo los transportes y esperas, aunque puede requerir costos elevados para su implantación.

16. Dividir responsabilidades

Consiste en evitar que una misma actividad sea responsabilidad de varios roles o unidades administrativas, ya que se puede presentar desatención a la actividad o conflictos. La solución es dividir las actividades (como se expuso en la acción 8 "composición de actividades") y asignar un único responsable a cada actividad.

Esta acción puede impactar positivamente en la calidad y tiempo de ejecución de las actividades.

17. Implicación numérica

Busca minimizar el número de departamentos, grupos y personas involucradas en el proceso, con el objetivo de reducir problemas de coordinación.

18. Gestor de casos

Consiste en designar una persona como responsable de tratar cada tipo de orden o solicitud, de esta forma se mejora el control y seguimiento a los casos. El gestor del caso es el responsable de un tipo específico de caso, pero no necesariamente tiene que ser el único que trabaja en él. El énfasis está en la gestión, no en la ejecución.

Esta acción implica un impacto positivo en la calidad, aunque puede constituir un mayor costo

19. Recursos extra

Si la capacidad no es suficiente, se debe considerar incrementar el número de recursos. Más capacidad implica menores tiempos de espera, aunque con un mayor costo. Es importante considerar que en ocasiones la falta de capacidad se puede deber a ineficiencias o desperdicios en el proceso, por lo que antes de seleccionar este tipo de acción, se deben implementar otras acciones que impliquen menores costos y mejoren la eficiencia del proceso.

20. Especialistas - generalistas

Considera especializar los recursos o hacerlos más genéricos mediante formación y capacitación. Los especialistas realizan el trabajo más rápidamente y los resultados son de mayor calidad. Los generalistas añaden flexibilidad al proceso.

21. Empoderamiento

Proporcionar a los trabajadores autoridad para la toma de decisiones y eliminar los gestores intermedios. En tanto autorizar o validar un trabajo toma tiempo, que se reduciría si las decisiones las toma el trabajador. No obstante, en ocasiones los trabajadores no cuentan con las habilidades para tomar decisiones de calidad, o existen limitaciones normativas o de gestión que imposibilitan que se transfiera esta potestad a los empleados. Es importante brindar la capacitación y lineamientos claros para los servidores, con el fin de evitar la presencia de riesgos de corrupción.

22. Control extra de información

Implica validar la completitud y conformidad de la información entrante y/o saliente del proceso. Esto demanda una actividad adicional de verificación al inicio o fin del proceso, que puede ser necesaria en aquellos que presentan un elevado número de errores.

Esta acción impacta negativamente en el tiempo, pero positivamente en la calidad. En ocasiones el costo del control extra puede compensarse con ahorros en los costos de calidad (costos de los errores).

23. Repositorios de información

En ocasiones, la realización de algunas actividades requiere solicitar o consultar información de fuentes externas. Esta solicitud/consulta implica tiempos de espera, por lo que esta acción se centra en memorizar la información que se requiera en un repositorio que ha de actualizarse.

Bajo esta misma acción se pueden incluir actividades de planeación colaborativa o compartir información entre entidades, áreas funcionales y trabajadores.

Esta acción impacta positivamente en el tiempo y negativamente en el costo.

24. Automatización de tareas / tecnologías facilitadoras

La automatización de tareas permite que se ejecuten más rápido, reduce costos y mejora la eficiencia y calidad de los resultados. Sin embargo, desarrollar una automatización puede ser costosa y requerir un tiempo elevado de desarrollo y transición, por lo que estas alternativas pueden catalogarse en un horizonte de mediano a largo plazo.

Esta acción impacta positivamente en la calidad y tiempo de ejecución, pero negativamente en el costo y flexibilidad.

En ocasiones se puede contemplar automatizar el soporte de la tarea o algunas herramientas empleadas en su realización, en lugar de automatizar completamente la ejecución de la actividad o el proceso. Algunas alternativas pueden ser la habilitación de pago en línea, los formularios en línea, documentos electrónicos, empleo de firma digital, etc.

Antes de realizar cualquier automatización o implementación de tecnologías facilitadoras, se requiere analizar y optimizar el proceso/actividad.

25. Tecnología integral

Consiste en una automatización de procesos en su totalidad que intenta superar restricciones físicas en un proceso de negocio mediante la aplicación de nuevas tecnologías. Una de las alternativas de automatización de procesos se enmarca en la metodología BPMS (Business Process Management Suite, ver Anexo A. Herramientas de mejoramiento de procesos), aunque pueden existir gran variedad de herramientas tecnológicas en el mercado, estas resultan muy costosas y demandan más tiempo en su fase de implementación, pero generalmente se compensa con menores tiempos de ejecución, menores costos y mayor calidad.

Antes de realizar cualquier automatización o implementación de tecnologías integrales, se requiere analizar y optimizar el proceso/actividad.

26. Actor de confianza

Es darle validez a la información de otras fuentes, es decir, en algunos casos se pueden usar los resultados de un tercero de confianza, esto posibilita la toma de decisiones o valoraciones basadas en los análisis efectuados por otros entes. Por ejemplo, si un Banco ha declarado solvente a un cliente, puede considerarse como válida esa autorización en la realización del proceso, sin necesidad de evaluar nuevamente la solvencia.

Esta acción impacta positivamente en el tiempo y costo, aunque puede condicionar la flexibilidad del proceso. Se deben buscar mecanismos de colaboración y consulta entre las entidades, además de la definición de lineamientos que permitan garantizar la legitimidad de los documentos y así evitar la presencia de riesgos de corrupción.

27. Subcontratación (outsourcing)

Subcontratar procesos de negocio total o parcialmente pretende mejorar la eficiencia y calidad con la posibilidad de reducir costos. Generalmente se usa para actividades o procesos de apoyo con el fin de incrementar la calidad y el nivel de ejecución de la entidad en aquellas actividades que son parte de la misión de la entidad y que añaden más valor.

Esta acción implica un impacto positivo en los costos. Diferentes impactos positivos o negativos se pueden presentar en la calidad, flexibilidad y tiempo, esto depende del paquete de servicios subcontratados y las capacidades del proveedor.

28. Estandarización de interacciones (interfacing)

Consiste en estandarizar las interacciones con clientes y otras empresas (mensajes, actividades, personas de contacto, manuales de interacción, entre otros). Con esto se busca disminuir la probabilidad de ocurrencia de errores, brindar una imagen estándar y de valor

para el cliente/usuario, mantener un mayor control y facilitar la comprensión de las comunicaciones.

Esta acción puede impactar positivamente en el tiempo, costos y calidad de ejecución de las actividades. La flexibilidad puede verse impactada de diferentes maneras, dependiendo de la variedad y grado de rigidez que se emplee en la estandarización de las interacciones.

29. Análisis de cargas de trabajo

En ocasiones, los cuellos de botella (aquellas actividades que obstaculizan el flujo del proceso o que presentan mayores tiempos) pueden deberse a limitaciones en los recursos o desequilibrios en las cargas de trabajo. Se debe analizar con detalle la carga de trabajo que existe, el número de recursos humanos asignados, las actividades que se están realizando, los tiempos de espera, entre otros aspectos.

Algunas acciones correctivas para este tema consisten en emplear otros mecanismos para asignación de trabajos (ver algunos de los consejos de los numerales anteriores), balancear cargas, emplear mecanismos de especialización/generalización de funciones, entre otras.

Por último, en caso de que se evidencie que la cantidad de personal es insuficiente, se puede recurrir a nuevas contrataciones, ya sean temporales o indefinidas para aliviar las cargas de trabajo.

30. Revisión de la normativa reguladora y entorno

Además de la revisión, análisis del proceso y de las actividades administrativas que lo componen, así como el estudio de la estructura tecnológica que apoya el proceso, también es muy importante verificar el entorno, así como la base legal y normativa que origina el trámite o lo sustenta, por lo tanto, las acciones de mejora propuestas deben considerar el cumplimiento de dicha legislación o la necesidad de realizar cambios normativos cuando sea posible y requerido.



Anexo E. Normatividad sobre trámites

Tabla 12. Normatividad sobre trámite

NORMA	OBJETO
La Constitución Política de Colombia (1991) (artículos 83, 84, 209, 333)	Con el fin de facilitar las relaciones de los ciudadanos con la administración pública, potencia los principios de eficiencia, buena fe, celeridad, economía, confianza, ética y transparencia, mediante la simplificación de los trámites que las personas jurídicas y naturales deben hacer ante diferentes instituciones.
Ley 190 de 1995 (artículo 83)	Establece reglamentos para promover la integridad en la administración pública y definir normas contra la corrupción administrativa. Con el fin de facilitar las relaciones entre el Estado y los ciudadanos y erradicar la corrupción administrativa, facultó al Gobierno por el término de seis meses para expedir normas con fuerza de Ley para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios, existentes en la administración pública.
Ley 489 de 1998 (artículos 17, 18)	Establece los principios y las normas básicas de la administración pública. Contiene disposiciones relativas a los mecanismos de coordinación dentro de la administración pública. Además, de disponer la supresión y simplificación de trámites como un objetivo permanente de la administración pública, le atribuyó al Departamento Administrativo de la Función Pública la responsabilidad de orientar la política de simplificación de trámite.
Decreto Ley 2150 de 1995	Elimina y simplifica las regulaciones innecesarias, trámites administrativos y los requisitos impuestos por la administración pública.
CONPES 3292 de 2004	Necesidad de fortalecer al DAFP como entidad rectora de la política, conformar un grupo de gobierno de alto nivel que coordine e identifique los trámites de mayor impacto (GRAT) y de crear un sistema que permita tener el inventario de trámites de la administración pública (SUIT).
Ley 962 de 2005	Iniciativa del Gobierno Nacional para facilitar las relaciones de los particulares con la administración pública, mediante la optimización de los trámites y servicios que las personas jurídicas y naturales deben hacer ante diferentes entidades.

NORMA	OBJETO
Decreto 235 y 2280 de 2010	Regula el intercambio de información entre las organizaciones para cumplir con las funciones públicas.
Ley 1437 de 2011 (artículo 8, 53)	(Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo) tiene por objeto proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, el interés público, el cumplimiento de la Constitución por los poderes públicos, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración y el cumplimiento de deberes por parte del Estado y entidades privadas.
Ley 1474 de 2011 (artículo 75)	Estatuto Anticorrupción: Otorga facultades extraordinarias para la eliminación o modificación de regulaciones, trámites y procedimientos innecesarios en la administración pública.
Decreto Ley 019 de 2012	Establece las normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la administración pública.
Decreto 2641 de 2012	Se reglamentan los artículos 73 y 76 de la Ley 1474 de 2011.
CONPES 167 de 2013 Estrategia nacional de la política pública integral anticorrupción	Finalización del levantamiento del inventario de trámites en territorio nacional a través del SUIT.
CONPES 3785 de 2013	Difusión e implementación del sistema único de información de trámites (SUIT) en diferentes entidades territoriales del país con el objeto de disponer de información actualizada sobre sus trámites y servicios.
Decreto 2573 de 2014 – GEL (artículo 11)	Mapa de ruta con los servicios y trámites priorizados para ser dispuestos en línea.
Decreto 103 de 2015 (artículo 6)	Los sujetos obligados deben inscribir sus trámites en el SUIT, requisito que se entiende como cumplido con la inscripción de los trámites en dicho sistema y la relación de los nombres de los mismos en el respectivo sitio web oficial del sujeto obligado, con un enlace al portal del Estado colombiano o el que haga sus veces.

NORMA	OBJETO
Ley 1753 de 2015 (artículo 45)	Se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país"
Plan Nacional de Desarrollo (2014- 2018)	Art. 45 y demás artículos relacionados con la priorización y racionalización de trámites. En coordinación con las entidades responsables de los trámites y servicios, definir y expedir los estándares, modelos, lineamientos y normas técnicas para la incorporación de las TIC que contribuyan a la mejora de los trámites y servicios que el Estado ofrece al ciudadano en conjunto con la estrategia de Gobierno en Línea (GEL) y los demás.
Decreto 1081 de 2015, Decreto Único Reglamentario de la Presidencia de la República incorpora el Decreto 124 de 2016 y Decreto 270 de 2017	Decreto 124 de 2016 Título 4 Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano establece la metodología para diseñar y hacer seguimiento a la estrategia de lucha contra la corrupción y de atención al ciudadano de que trata el artículo 73 de la Ley 1474 de 2011. (Incorpora el Decreto 124 de 2016). Decreto 270 de 2017 Se modifica y se adiciona el Decreto 1081 de 2015, Decreto Único Reglamentario de la Presidencia de la República, en relación con la participación de los ciudadanos o grupos interesados en la elaboración de proyectos específicos de regulación.
Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública (Título 24 trámites)	Crea el Grupo de Racionalización y Automatización de Trámites (GRAT) y regula el procedimiento que debe seguirse para establecer y modificar los trámites autorizados por la ley y crear las instancias para los mismos efectos.
Decreto 430 de 2016 (artículo 15)	El Departamento Administrativo de la Función Pública, de acuerdo con los principios constitucionales de la función administrativa y el interés general, tiene como objeto el fortalecimiento de las capacidades de los servidores públicos y de las entidades y organismos del Estado, su organización y funcionamiento, el desarrollo de la democratización de la gestión pública y el servicio al ciudadano, mediante la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, la adopción de instrumentos técnicos y jurídicos, la asesoría y la capacitación.

Fuente: DPTSC Función Pública, (2017).



modelo integrado
de planeación
y gestión.

BOGOTÁ, D.C., COLOMBIA

DICIEMBRE 2017

Departamento Administrativo de la Función Pública
Carrera 6 No 12-62, Bogotá, D.C., Colombia
Conmutador: 7395656 Fax: 7395657
Web: www.funcionpublica.gov.co
eva@funcionpublica.gov.co
Línea gratuita de atención al usuario: 018000 917770

Bogotá, D.C., Colombia.

VISÍTANOS O ESCRÍBENOS:



FUNCIÓN PÚBLICA
Departamento Administrativo de la Función Pública