

# METODOLOGÍA DE EFICIENCIA Y TRANSPARENCIA PARA GOBIERNOS SECCIONALES

CONSEJO NACIONAL DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

51.007 3  
C755



**PRESIDENCIA  
REPÚBLICA DEL ECUADOR**



**CONAM  
CONSEJO NACIONAL  
DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO**



**CONAM**

**CONSEJO NACIONAL  
DE MODERNIZACIÓN**

**METODOLOGÍA DE  
EFICIENCIA Y TRANSPARENCIA**

**PARA GOBIERNOS  
SECCIONALES**



**OCTUBRE 2006**

**CONSEJO NACIONAL DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO**

**PROGRAMA DE APOYO A LA DESCENTRALIZACIÓN**

**Dr. Alejandro Serrano Aguilar**  
**VICEPRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**  
**PRESIDENTE DEL CONSEJO NACIONAL**  
**DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO**

**Alexandra Pérez Salazar**  
**DIRECTORA EJECUTIVA DEL CONSEJO NACIONAL**  
**DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO**

**Título:** Metodología de Eficiencia y Transparencia para Gobiernos Seccionales

Tuvo a su cargo la elaboración de este documento Edwin Tinajero consultor de la Cooperación Técnica Alemana - GTZ

**Revisión, Aportes y Edición de Textos:** Amelí Torres (CONAM), Anabel Salazar (CONAM), María Dolores Almeida (GTZ) y Yolanda Gaete (GTZ).

**Lugar y Fecha:** Quito, Octubre 2006

# CONTENIDO

1	PRESENTACION	9
2	ANTECEDENTES	11
3	CONTEXTO Y PROPÓSITO DE LA METODOLOGIA	13
4	BREVE DIAGNOSTICO DE LA GESTIÓN FINANCIERA EN LAS GOBIERNOS SECCIONALES	19
5	PRINCIPALES ELEMENTOS DE LA METODOLOGIA	21
5.1	PRINCIPIOS BASICOS	22
5.2	ESQUEMA METODOLOGICO INTEGRAL	22
5.2.1	Visión compartida	24
5.2.2	Organización Institucional	30
5.2.3	Planificación Presupuestaria	34
5.2.4	Seguimiento y Monitoreo	40
6	METODOLOGIA EN EL MARCO DE LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A NIVEL INTERNACIONAL	43
7	EJEMPLOS DE LA APLICACIÓN DE LA METODOLOGIA	47
8	TIPS GERENCIALES PARA FORTALECER LA METODOLOGIA	49
8.1.1	Filosofía de Calidad	49
8.1.2	Gestión participativa	50
8.1.3	Gerencia Sistémica	51
8.1.4	Pensamiento Estratégico	52
8.1.5	Liderazgo en el Cambio	53
8.1.6	Orientación a Resultados	54
8.1.7	Trabajo en Equipo	55
8.1.8	Procesos de Mejoramiento Continuo (ciclos de aprendizaje)	55
8.1.9	La Cultura Organizacional	56
8.1.10	Imagen Corporativa	58
8.1.11	La reinención del gobierno	58
9	RECOMENDACIONES PARA LA APLICACIÓN DE LA METODOLOGIA	61
10	INDICE DE CUADROS Y GRAFICOS	63
11	BIBLIOGRAFIA	65

## PRESENTACIÓN

---

Uno de los problemas gerenciales a nivel de los gobiernos locales, es la poca efectividad en la utilización de los recursos y la deficiente **calidad del gasto** que no permiten responder a las necesidades y desarrollo de las comunidades. El análisis de esta situación conlleva a profundizar su estudio e identificar que existe un divorcio entre los diferentes componentes de un buen gobierno (gestión pública), principalmente en los aspectos de planificación estratégica (visión) y ejecución presupuestaria (**acción**). La práctica general es concebir una “**visión de gobierno**”<sup>1</sup> distinta a la de sus ejecutorias, que causan desconcierto, desconfianza e incredulidad en la población y además desperdicio de recursos, ya que no se orientan a solucionar las necesidades reales y provocan un distanciamiento cada vez mayor entre el gobierno y la comunidad.

El presente ensayo trata de contribuir a acercar y trasladar la **VISION** a la **ACCION**, de tal manera que los gobiernos den una respuesta eficiente a las demandas de la población, a través de la aplicación de herramientas con criterios integrales de gestión, que además abonen al cumplimiento de los objetivos y fines locales.

La propuesta ejerce énfasis en la planificación presupuestal, que se constituye en el eje articulador de las decisiones y acciones institucionales debidamente valoradas, y constituye el **Plan de Acciones** del ejercicio fiscal o contable, partiendo del supuesto que “**todo lo que no está presupuestado no se hace**”.

A su vez recoge los enfoques, lineamientos, técnicas, metodologías, sistemas, conceptos, teorías y elementos tomados de diversas fuentes tanto del sector privado como del público, que han sido **adoptadas y adaptadas** a la realidad de nuestras instituciones. Todo esto con el propósito de construir instrumentos gerenciales que permitan articular la demanda de la población a través de la sincronización de los elementos de la gestión pública y permitan orientar su acción a la satisfacción de las necesidades y provoquen el desarrollo de las localidades.

La propuesta que se intenta demostrar no se podrá alcanzar si no se aplica la planificación estratégica y se mejora la capacidad de respuesta, principalmente en lo correspondiente a la calidad del gasto.

El ensayo está estructurado en seis partes cuyo contenido básico se resume a continuación:

---

<sup>1</sup> En el texto se utilizan como sinónimos los términos “visión de gobierno”, “visión compartida” y “visión de futuro”. El concepto es dar énfasis en algunos casos cuando se trata de lo institucional, de lo participativo, o simplemente acentuar la planificación a largo plazo, respectivamente.

- Antecedentes de la problemática; que justifican la propuesta de gerencia sistémica con énfasis en planificación presupuestal.
- Síntesis Conceptual; en la que se explican brevemente los elementos principales de la metodología, objetivos, los conceptos básicos y los sustentos para iniciar un programa de articulación y sincronización de los componentes de la gerencia.
- Esquema metodológico; en esta parte se describen las bases del modelo programático propuesto, el proceso para su implementación y los aspectos operativos más relevantes para la aplicación del modelo. Este modelo no es más que una forma de abordar un proceso de cambio sistémico tomando aspectos estratégicos del mismo y utilizando instrumentos gerenciales que facilitan el análisis y la toma oportuna de decisiones. Además, en este apartado son explicados algunos elementos metodológicos para abordar el seguimiento y monitoreo de la gestión de la entidad, enfatizando en un sencillo esquema, para convertir a éste, en una herramienta gerencial para apalancar y garantizar el logro de los objetivos y productos programados.
- Herramientas gerenciales desarrolladas; en esta parte se explica el uso de una aplicación informática utilizable para articular la “visión compartida” (**demanda**) con la capacidad de respuesta institucional (**oferta**), para dimensionar la organización.
- Presentación de los resultados de la aplicación del modelo en el Concejo Provincial de El Oro. Los productos allí ejemplificados permitirán que el modelo sea adecuado a las características y condicionamientos de los gobiernos locales y, con ciertos ajustes, a cualquier otra institución pública nacional o territorial.
- Recomendaciones para su aplicación, considerando algunos enfoques de la teoría administrativa que refuercen la concepción de la propuesta de gerencia sistémica con énfasis en planificación presupuestaria.

El documento ha sido concebido para ser utilizado, en primer lugar, por la consultoría especializada en gestión pública; en segundo lugar, por los directivos y técnicos de los gobiernos seccionales e instituciones vinculadas con los procesos de cambio, y, en tercera instancia, por las universidades como soporte a eventos de formación profesional.

Sin embargo, no pretende ser un tratado sobre administración y gerencia y por lo mismo no se ocupa de temas vitales en este campo como son los modelos participativos de gestión, la interacción de las organizaciones con su contexto, la motivación del talento humano, el manejo de las relaciones de poder, el liderazgo, etc. El ignorar estos temas no significa que no interesen para la implementación del modelo aquí sugerido, por lo contrario, se consideran muy importantes, razón por la cual se recomienda buscar la forma de profundizar en los mismos en otros textos, ya que la única causa para excluirlos es evitar la saturación del lector.

Finalmente es pertinente recordar que **“no son los modelos teóricos ni los instrumentos técnicos o metodológicos los que cambian la realidad sino quienes hacen uso adecuado de los mismos”**.

## ANTECEDENTES

---

Las instituciones públicas se encuentran cada día ante un mundo nuevo, lleno de incertidumbre y complejidad, que hace que se replanteen pensamientos y comience un nuevo modelo mental para afrontar los nuevos retos que impone la dinámica tecnológica, ambiental, económica, social y política de cada localidad. Esta dinámica ha puesto a las entidades en una situación de crisis por la existencia de una gran demanda y necesidades básicas insatisfechas frente a escasos recursos disponibles, con un impacto negativo en los indicadores de pobreza y calidad de vida de la población.

El manejo de estos escenarios complejos se encuentra en manos de personas que han sido nombradas por elección popular, las que imprimen en muchos de los casos su propio estilo de administrar y hacer las cosas con base a sus características ideológicas, profesionales, empíricas y principalmente políticas, quienes además determinan el rumbo a seguir durante el periodo para el que fueron elegidos. No obstante, se ha evidenciado una gran dosis de incumplimientos si comparamos sus ofertas y propuestas con sus ejecutorias (hechos), condición que ha provocado un desencanto cada vez mayor de la población y una merma de sus posibilidades de desarrollo y del mejoramiento de su calidad de vida.

La pregunta que nace es, ¿por qué todo lo que hacemos está divorciado de la estrategia que tenemos?, y de acuerdo a los tratadistas este fenómeno se explica: “en nuestra forma de pensar y actuar”.

**“La situación se basa en lo que la gente piensa,  
frente a lo que hace”**

Noel Clarasó dice que:

**“El hombre se dedica a desear en voz alta  
aquello que jamás se esfuerza en alcanzar”**

Si esta manifestación o comportamiento humano se lleva hacia el funcionamiento de las organizaciones públicas es posible que encontremos la respuesta del porqué se replica este fenómeno, identificándose que los sistemas de planificación no llegan a materializarse ya que se conservan las tradicionales formas de actuar. Y es que la Planificación no se la considera como un instrumento de válida gerencia cuando los intereses de los gobernantes de turno obedecen a una visión distinta a la que se concertó. En este caso, la Planificación se convierte en documentos para cumplir requisitos normativos o jurídicos que luego reposan en las gavetas del personal o en las estanterías como mudos testigos de lo que se debió hacer y que no se hizo, claro con los consiguientes desconciertos y sinsabores de la comunidad.

La agenda de quienes por encargo<sup>2</sup> tienen que manejar los recursos públicos disponibles, por lo general se encuentra llena de temas para resolverlos día a día; lo que no permite mirar a largo plazo y hace que se solucionen problemas y no se los evite, que no se provoquen cambios, que no se planteen objetivos, que se concentre en micro proyectos y no en macroproyectos, situaciones que al final hacen ineficiente el uso de los recursos.

Además cada gobernante llega con su propia concepción de lo que se debe hacer y por lo general hecha por la borda todo intento de planificación anterior. No existe continuidad y capacidad institucional para articular la **visión** con la **acción**.

La metodología que se propone, justamente trata de articular, alinear y sincronizar los componentes de una administración pública moderna que garantice la gestión, organización y ejecución de lo que se define como la articulación de la “**visión compartida**” (demanda) con la “**capacidad de respuesta**” (oferta) institucional, de manera eficiente con el objeto de disminuir los índices de pobreza, cumplir con los indicadores del milenio, mejorar las condiciones de vida de la población y promover el desarrollo de las localidades.

<sup>2</sup> En el sector público ecuatoriano autoridades como el Presidente de la República, prefectos, alcaldes, consejeros, concejales y vocales de juntas parroquiales son elegidos por voto popular y reciben el encargo de administrar los recursos y bienes, a favor de los mandantes. Sin embargo es necesario señalar que los recursos que manejan los representantes de la población no son de propiedad de los mandatarios sino de los mandantes por tanto subsiste el derecho de estos últimos de exigir a los primeros que expliquen el uso de los recursos. La calidad de gasto esta íntimamente relacionada con la toma de decisiones; la participación ciudadana podrá asegurar de alguna manera su buena o mala utilización. Hay que tener presente que quienes se benefician o perjudican, del acierto o equívoco de las decisiones tomadas son los mismos ciudadanos.

## CONTEXTO Y PROPÓSITO DE LA METODOLOGÍA

---

Uno de los principales obstáculos con los que se enfrenta la gestión pública es la pérdida de credibilidad y confianza por parte de la comunidad en sus instituciones y autoridades por el incumplimiento de los compromisos acordados en los procesos de planificación y sus escasos aportes en la solución de las reales necesidades de la población.

En el Ecuador, desde el retorno a la democracia en 1979, se calcula que se han realizado más de 50.000 trabajos sobre planificación estratégica en todos los niveles, de las cuales apenas se han implementado menos del 1%. Estos datos explican la pérdida de credibilidad de la población, hasta el punto de que la palabra "planificación" es manejada con mucho escepticismo y malestar, ya que las autoridades de turno alimentan la participación ciudadana para terminar ejecutando las cosas de manera distinta.

Las instituciones cuando tienen que definir su planificación estratégica se encuentran frente a dos necesidades:

- Por un lado **definir la estrategia**, y por el otro, **implementarla**.

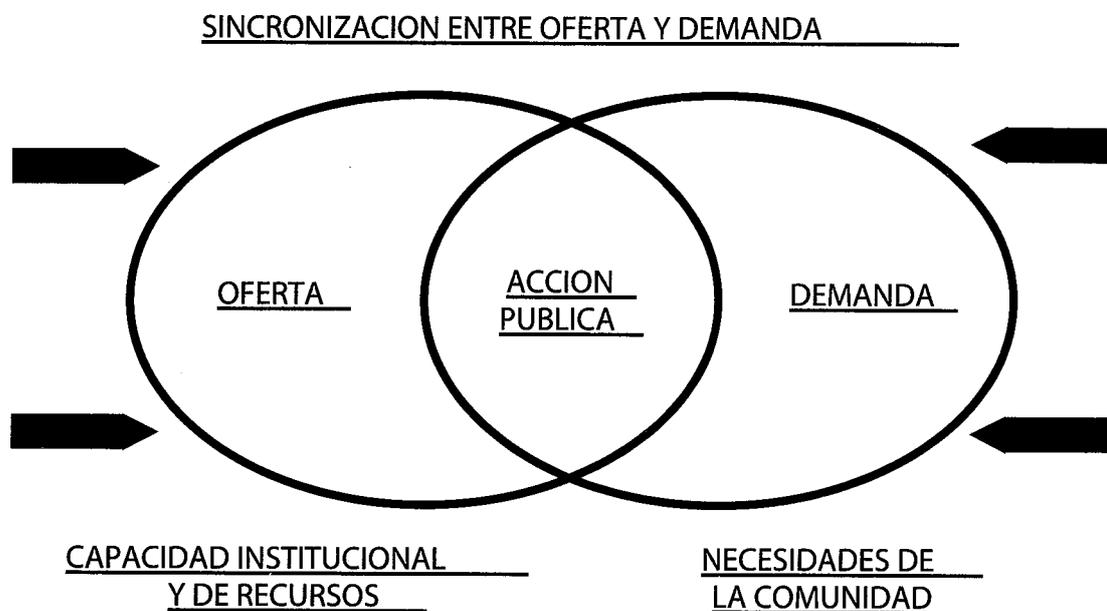
Definir la estrategia puede resultar complicado, pero en la implementación es donde la mayoría encuentran la mayor dificultad.

La parte fundamental se centra en el reconocimiento, que las necesidades de la población son infinitas en tanto que los recursos institucionales son limitados, lo que produce grandes conflictos en las relaciones de la comunidad, lo que además obliga a utilizar nuevos esquemas de administración y gestión local, concentrarse en los problemas prioritarios de la comunidad y ser precisos en la utilización de los recursos, con base a regularizar y acercar la oferta y la demanda.

El gráfico N° 01, trata de representar como funcionan las fuerzas invisibles de la oferta y la demanda. La demanda definida por las necesidades reales de la comunidad, recogida a través la construcción de la visión de futuro, y la oferta se encuentra identificada por la capacidad de respuesta y recursos disponibles para cubrir las necesidades. Entonces la fundamentación básica es que exista un balance entre la oferta y la demanda, y que se encuentren debidamente alineados y sincronizados con el objeto de ser eficientes en la cobertura de las necesidades y la utilización de los recursos.

Tanto la demanda como la oferta se tienen que ajustar a las reales disponibilidades de la institución mediante un proceso de priorización del gasto, de ser posible de manera participativa. Cualquier desbalance en la ecuación significará que se trabaja de manera ineficiente.

GRAFICO N° 01



Sin embargo la administración del cambio y la articulación entre la oferta y la demanda requieren de transformaciones profundas en la manera de pensar y hacer las cosas, ya que los métodos tradicionales de gerenciamiento no han mostrado buenos resultados, lo que ha impulsado a presentar la actual propuesta como un pequeño aporte al logro de objetivos de las grandes mayorías.

La implementación significa que alguien debe encargarse de cumplir los objetivos y que la organización debe adaptarse a los nuevos retos; sin embargo, la mayoría de instituciones han tomado como suyas estructuras organizacionales exitosas pero de otras realidades y que en lugar de fortalecer la institucionalidad las debilitan, ya que no corresponden al planteamiento de la “visión compartida” y obligan a realizar cosas no programadas sin considerar las que debían realizarse.

Otro elemento importante de análisis sobre la gestión es la planificación presupuestaria que muestra un divorcio entre los niveles de planificación y organización institucional, que por lo general presentan objetivos y proyectos distintos a la “visión compartida” y a la estructura organizacional adoptada. Tanto es así que en muchas ocasiones se han dado paralizaciones de los servicios por falta de algún repuesto que no fue presupuestado.

Esta falta de coordinación da la medida del por qué no se llegan a implementar las “planificaciones estratégicas”, ya que el presupuesto no responde a la estructura organizacional y se organiza de manera distinta a lo que se planifica. Esta situación no permite generar una información confiable sobre el manejo financiero para que las autoridades tomen decisiones seguras y oportunas, que sirvan de soporte para rendir cuentas a la población y sean un insumo para la planificación de periodos posteriores.

A los datos anteriores se puede añadir que pocas instituciones tienen por costumbre realizar un seguimiento del desempeño, teniendo en cuenta el plan a seguir. Esta falta de seguimiento facilita a las instituciones ignorar los fracasos. E ignorar los fracasos hace mucho más difícil identificar donde radica el problema de la ejecución y realizar la acción correctiva correspondiente.

El conocimiento de nuestras necesidades no es el problema; para nadie es desconocido que la mayoría de nuestros gobiernos seccionales mantienen indicadores altos, en mortalidad, desnutrición, analfabetismo, deserción escolar, contaminación, pobreza, y necesidades básicas insatisfechas (NBI). Esta realidad justifica la elaboración de planes estratégicos.

Sin embargo la dificultad no radica precisamente en los procesos de planificación, sino en los de ejecución, y la manera como se puede garantizar su cumplimiento es a través de la sincronización y alineamiento entre el reconocimiento y priorización de las necesidades de la población, organización institucional, el presupuesto y los mecanismos de seguimiento como instrumentos de gestión. Además de la utilización de herramientas gerenciales que faciliten el manejo de la información, principalmente la económica financiera que alimenta las líneas de toma de decisiones.

## **HIPOTESIS:**

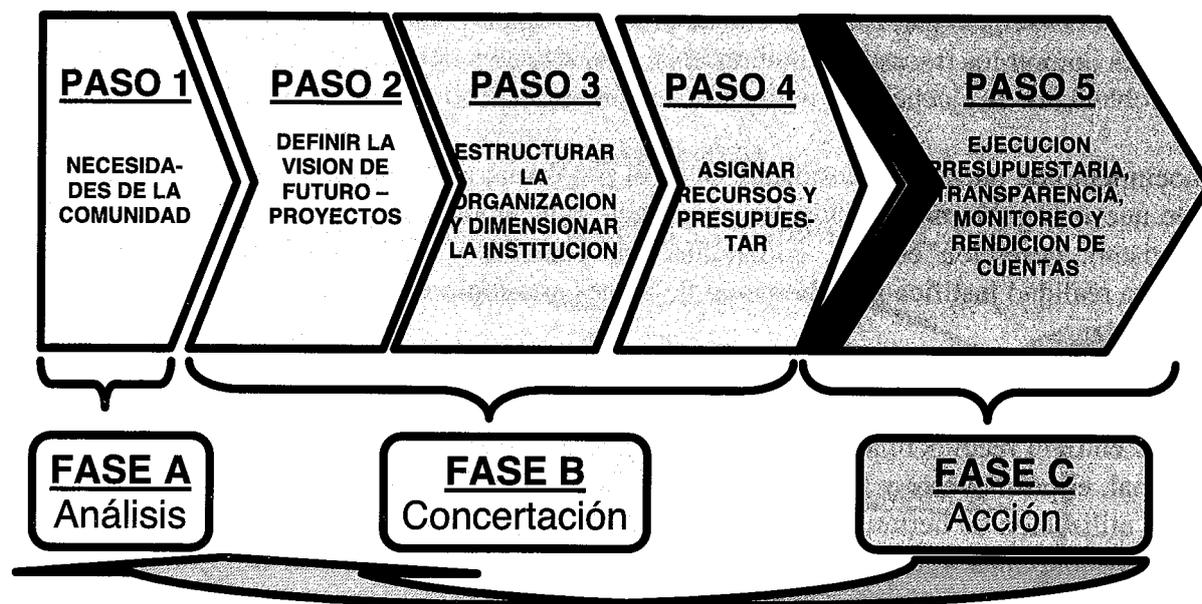
### **LAS FINANZAS PUBLICAS REGISTRAN LA ACTIVIDAD Y FUNCIONAMIENTO INSTITUCIONAL, CONSOLIDAN Y TRANSPARENTAN LA ACCION QUE ESTA REALIZA Y FACILITAN LA RENDICION DE CUENTAS**

EL DENOMINADOR COMUN EN EL SECTOR PUBLICO – Y TAMBIEN EN EL SECTOR PRIVADO – ES QUE TODA DECISION O ACCION QUE SE TOMA O EJECUTA EN CUALQUIER ORGANIZACION TIENE UN IMPACTO DIRECTO EN LAS FINANZAS DE LA INSTITUCION, LO QUE SIGNIFICA QUE EL ACIERTO O LA EQUIVOCACION EN LA MANERA DE ADMINISTRAR LA COSA PUBLICA OPTIMIZARA O DISMINUIRA LAS POSIBILIDADES DE ÉXITO EN LA ATENCION DE LAS DEMANDAS DE LA COMUNIDAD Y EL DESARROLLO DE LA LOCALIDAD

En consecuencia el eje articulador de la gestión es la planificación presupuestaria que sincronice y alinee los recursos disponibles con los planes de acción estratégicos y la estructura organizacional, y mediante su ejecución se puedan medir los avances o retrocesos de la “visión compartida”.

Los pasos metodológicos propuestos que permiten sincronizar y alinear los elementos de la gerencia sistémica con énfasis en planificación presupuestaria se presenta a continuación:

GRAFICO N° 02



En el gráfico anterior se puede observar que el proceso metodológico de la propuesta se inicia con el reconocimiento y análisis de las necesidades de la población, los mismos que son recogidos para configurar concertadamente la “visión compartida” que sirve de base para reorganizar la institución y estructurar el presupuesto institucional. La fase B corresponde a la concertación, donde se dimensiona la institución se asignan recursos. La fase C corresponde a la ejecución y generación de información que permita rendir cuentas y entrar en un proceso de mejoramiento continuo.

Hay que recordar que los procesos de cambio, son procesos de toma de decisiones y que las decisiones son tomadas por los cuerpos directivos y políticos, por lo que es necesario involucrar y concertar la metodología desde un inicio para que estén avalados con respaldo ciudadano. También es importante socializar la metodología a todo el personal de la institución para que se involucre y participe, y no les parezca algo impuesto.

“Marcar la cancha”<sup>3</sup> y poner las reglas de juego evitarán en lo posterior retrocesos en la aplicación de la metodología.

### Objetivo

El objetivo superior es acercar la Visión a la Acción, aportar elementos para la toma de decisiones relacionada a aumentar la productividad de las entidades públicas mediante estrategias planificadas de cambio, con el fin último de garantizar servicios a una población específica dentro de claros principios de eficiencia, eficacia, efectividad, equidad y rentabilidad financiera y social.

### Los objetivos específicos son:

- Alineación del liderazgo
- Concertación permanente

<sup>3</sup> Frase utilizada por Soc. Fernando López, consultor COMO/PROMODE-GTZ, para referirse al acuerdo previo que es necesario para iniciar un proceso de asistencia técnica.

- Utilizar los sistemas de planificación que permitan construir la “visión de Gobierno” y orienten el proceso de desarrollo local
- Administración de proyectos
- Ajustar la estructura institucional y su capacidad operativa con la demanda y líneas estratégicas de desarrollo
- Determinar las cargas de trabajo en cada sector de intervención
- Propiciar nuevas formas de gestión
- Racionalizar la asignación de los recursos en términos de eficiencia para mejorar la calidad del gasto
- Propiciar la gestión en el financiamiento de proyectos
- Identificar restricciones y trazar las rutas críticas
- Facilitar la generación de indicadores de gestión que permita establecer mecanismos de control y seguimiento
- Generar información confiable y oportuna que facilite la toma de decisiones
- Contribuir a la generación de capacidades
- Mejorar el sistema productivo de la institución
- Capacidad para asumir nuevas competencias de acuerdo a las líneas de desarrollo y procesos de descentralización
- Facilitar los procesos de transparencia y rendición de cuentas
- Recuperar la confianza de la comunidad en sus autoridades e instituciones públicas
- Promover la participación comunitaria
- Asegurar la eficiencia y transparencia, eficacia y sustentabilidad

Con el enfoque esbozado en el objetivo superior y en los objetivos específicos, se quiere enfatizar en la concepción de éste como un proceso de generación de capacidades al interior de las organizaciones, para que los empleados se desempeñen con eficiencia frente a sus clientes, y no como un simple ejercicio para cambiar organigramas y facilitar la entrada o salida de la burocracia al aparato público.

Los conceptos de eficacia, eficiencia y efectividad son de frecuente manejo en el sector público aunque se les dé poca aplicación práctica. El concepto de rentabilidad casi nunca se hace explícito pero puede ser entendido como el mandato de lograr el mayor beneficio o el servicio óptimo para toda una población, con el máximo de eficiencia en el uso de los recursos.

En este texto, se imprime entonces el concepto de rentabilidad de lo público para indicar la necesidad de lograr el máximo rendimiento de los recursos recolectados por el Estado, para que éste, directa o indirectamente garantice servicios de calidad y asequibles para todos los ciudadanos en condiciones de justicia y equidad. El concepto de rentabilidad aplicado al manejo de bienes públicos, tiene tanta o más validez que en el caso privado, porque se refiere al uso racional de recursos aportados por todos los miembros de una comunidad para que le sean satisfechas necesidades vitales.

Por lo explicado en el párrafo precedente, la productividad, la eficiencia, la eficacia y la efectividad son los pilares pragmáticos sobre los que se recomienda cimentar todo proceso de gerencia sistémica con énfasis en planificación presupuestaria, de tal manera que al final, los clientes o comunidades obtengan del sector privado o el Estado, aquellos bienes o servicios por los cuales han pagado o estarían dispuestos a pagar, si se les ofrece con calidad, oportunidad y continuidad.

## **BREVE DIAGNÓSTICO DE LA GESTIÓN FINANCIERA EN LOS GOBIERNOS SECCIONALES**

---

El Ecuador se divide políticamente en Provincias, Cantones y Juntas Parroquiales. Los gobiernos seccionales en el Ecuador se encuentran conformados en Consejos Provinciales (22), Consejos Municipales (219) y Juntas Parroquiales (793), las mismas que administran respectivamente cada una de sus divisiones territoriales.

¿Cuál es la influencia sobre las finanzas nacionales? Del total de ingresos fiscales generados por el país de 1990 al 2003, los Consejos Provinciales apenas aportaron con un promedio de 0,3% y los Municipios con 4%<sup>3</sup>. El resto fue generado o recaudado por el Gobierno Central (GC).

Esta escasa generación de ingresos obliga al nivel central a transferir cada año recursos a los gobiernos seccionales, transferencias que significan un importante esfuerzo: en promedio entre 1990 y 2003, el 11% del gasto total del gobierno central y 49% de sus inversiones.

Entre 1990 y 2003, el gasto municipal representó en promedio 10,5% del gasto fiscal nacional total y el provincial 2,9%, siendo en ambos casos superior en más del doble a la contribución de esos gobiernos a los ingresos nacionales.

Todo esto revela la alta dependencia de la economía nacional hacia el nivel central y la limitada capacidad de los gobiernos seccionales para generar ingresos propios frente a otros símiles de la región.

Por medio del mecanismo de las transferencias del Estado, el 50% de todas las inversiones del país son dirigidas a los gobiernos seccionales.

Un importante porcentaje del total de transferencias proviene del GC y no tiene un sustento legal definido. Pero la mayor parte esta normada por alrededor de 17 leyes.

Según la constitución, esta distribución de recursos debe regirse por los siguientes criterios: número de habitantes, necesidades básicas insatisfechas, capacidad contributiva, logros en el mejoramiento

---

<sup>3</sup> PROMODE, GTZ. El aporte se calcula en base a los ingresos propios de los gobiernos seccionales.

to de los niveles de vida y eficiencia administrativa. Sin embargo, las leyes no responden en su totalidad a estos criterios.

La principal ley de distribución es la del 15%, aprobada en 1997, según la cual el GC debe destinar el 15% de sus ingresos corrientes a los gobiernos seccionales para inversión. Los criterios utilizados para su distribución son la población y sus necesidades básicas insatisfechas, dejando de lado otros como el esfuerzo fiscal o la eficiencia.

Entre otras leyes, sólo dos son de aplicación general – FODESEC y FONDEPRO. El resto sirven a pocos gobiernos seccionales y no estimulan la eficiencia.

Tanto los Consejos Provinciales como los Municipios presentan a las inversiones como su principal gasto, lo cual se explica porque la Ley les obliga a gastar en inversión las transferencias que reciben del GC. Sin embargo, nos se cuenta con un detalle del tipo de inversiones realizadas, ni de sus beneficiarios.

El gasto operacional de los Consejos Provinciales representa el 36% de los gastos totales, siendo las remuneraciones el rubro más importante, lo cual deja poco margen para el pago de los servicios, transferencias y suministros.

En el caso de los Municipios, el gasto corriente representa más del 50% del total, siendo los gastos de administrativos (remuneraciones, suministros y materiales) un 35% del total. Ello evidencia un elevado peso de la carga administrativa sobre las responsabilidades del gasto, que podría estar en detrimento de una mayor ejecución de obras.

Es importante marcar que en el futuro no se ven mayores posibilidades de mantener el mismo nivel de transferencias ya que los recursos prácticamente se sustentan en el elevado precio del petróleo y las remesas de los emigrantes, y no en la producción interna. Esto implica que cualquier disminución en los flujos de estos dos rubros, asumiendo que no hay incrementos en la competitividad del país, reduciría el monto de las transferencias hacia los gobiernos seccionales y provocaría una menor capacidad de respuesta a las necesidades de la comunidad por parte de los gobiernos locales. Situación que podría atenuarse, a través del mejoramiento de la calidad del gasto para satisfacer reales necesidades de la comunidad.

Es necesario que los sectores público y privado definan como prioridad a la competitividad; los altos precios del petróleo y las remesas no sostendrán a la economía en el mediano plazo, y sin competitividad la dolarización, la eliminación de los indicadores de pobreza y el desarrollo del país se encuentra en riesgo.

## PRINCIPALES ELEMENTOS DE LA METODOLOGÍA

En el cuadro N° 01, se presentan los elementos del proceso administrativo en general, que articulados, alineados y sincronizados pueden garantizar que se cumpla con las expectativas de la población.

Definir la estrategia para saber a dónde ir y cómo lograrlo, organizarse internamente para llevar a cabo eficientemente la estrategia y destinar recursos suficientes para su ejecución es el espíritu de la metodología propuesta.

La metodología se ha desarrollado bajo el concepto de Gerencia Sistémica que articula varias corrientes de la administración moderna y se fortalece con procesos cíclicos de aprendizaje en base a los resultados de cada ejercicio económico, con el propósito de contribuir a mejorar las capacidades y asegurar la sostenibilidad institucional y local.

Lo dicho anteriormente, no es formar expertos en gerencia pública pero si exponer algunas herramientas gerenciales, contribuir al desarrollo local y a un buen gobierno.

CUADRO N° 01

### PROCESO ADMINISTRATIVO

**G  
E  
S  
T  
I  
O  
N**

PLANIFICAR	VISION COMPARTIDA	VISION MISION OBJETIVOS PROYECTOS	DEMANDA
ORGANIZAR	CAPACIDAD DE RESPUESTA DE LA INSTITUCION	ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL	OFERTA INSTITUCIONAL Y TECNICA
EJECUTAR	RECURSOS DISPONIBLES	PROFORMA PRESUPUESTARIA	OFERTA FINANCIERA
CONTROLAR	CUMPLA LA VISION COMPARTIDA	GENERACION DE INDICADORES DE GESTION	CONTROL SOCIAL RENDICION DE CUENTAS TRANSPARENCIA
EVALUAR	CICLOS DE APRENDIZAJE	SISTEMA DE TRABAJO EN EQUIPO	MEJORAMIENTO CONTINUO

## 5.1 PRINCIPIOS BÁSICOS

Los principios básicos que se consideran en el desarrollo de la metodología, entre otros, son:

- Visión integral de la gestión pública a largo plazo
- Pensamiento estratégico
- Alineación del liderazgo
- Facilitar procesos
- Proceso planificado de cambio
- Administración por objetivos y proyectos
- Programación de proyectos plurianuales, por sectores de intervención y territorio
- Dinámica, de alta movilidad, de ajuste progresivo
- Sistema permanente de toma de decisiones
- Proceso sencillo y de fácil aplicación
- Facilidad para manejo de información y generación de informes
- Sistema abierto que no se contrapone al uso de otras maneras de hacer las cosas
- No requiere de cambios en la normativa vigente
- Aplicación multi-nivel

El primer paso es definir un grupo de trabajo, no tan grande, que sea encargado oficialmente por las autoridades de liderar el proceso de gerencia sistémica con el apoyo de un asesor interno o externo experto en enfoques y metodologías para adelantar procesos de cambio. Este Grupo tendrá que ser encabezado por la máxima autoridad de la institución, en especial en los momentos claves de toma de decisiones importantes. En los demás aspectos, los miembros del grupo deberán tener fácil acceso a la autoridad máxima y a los diferentes mandos medios de la institución. Según sea el tamaño de la organización, puede haber uno o dos grupos de trabajo. También suele ocurrir, y quizás sea lo más recomendable, que se conformen grupos operativos sectoriales para hacer el trabajo y se tomen las decisiones generales en el órgano corporativo formal: el directorio o el consejo.

Se sabe que todo proceso de gerencia sistémica implica asumir toma de decisiones críticas que afectan a los miembros de la entidad o sus clientes y por tanto dichas decisiones deberán tomarse en forma oportuna porque el retraso puede hacer fracasar el proceso. Así por ejemplo, si la puesta en marcha de la "visión compartida", exige una racionalidad en la calidad del gasto, será inaplazable realizar el número de talleres necesarios con los involucrados para decidir la redistribución, recortes o trasposos presupuestarios para ajustar las disponibilidades de recursos a la demanda. Igual medida se debe tomar con otras decisiones que podrían condicionar la buena marcha del proceso, frenar e incluso malograr los objetivos.

## 5.2 ESQUEMA METODOLÓGICO INTEGRAL

En el gráfico N° 03, se presenta el concepto esquemático integral de la metodología, la misma que se irá comentado paso a paso en las secciones posteriores.

El esquema trata de explicar los principales elementos que se han considerado para su desarrollo, como son: la **comunidad** que es la base para identificar las necesidades, las mismas que se recogen pa-

ra formular la **visión compartida** (demanda). Una vez definida la demanda es necesario adecuarla a la **organización** y el **presupuesto**, de tal manera de fortalecer la capacidad de respuesta institucional hacia el logro de objetivos.

Además, para asegurar la sostenibilidad del proceso es necesario la generación de indicadores de gestión y un sistema de **seguimiento** y **monitoreo** que puedan advertir o señalar el cumplimiento o no de la visión compartida, con el propósito de que se puedan realizar los ajustes y correcciones que sean del caso a medida que se avanza en el cumplimiento de los objetivos. Para posibilitar la generación de indicadores de gestión se sugiere que el presupuesto sea estructurado por centros de costos, que permita mostrar transparencia en la gestión y facilite la rendición de cuentas. Además es necesario crear los mecanismos idóneos que permitan la participación social y realizar el control social a la acción pública, con lo cual se cierra el círculo de la gestión pública sistémica.

GRAFICO Nº 03



Con lo anteriormente expuesto, el esquema parte del elemento más importante de la razón de ser de toda organización, la **comunidad**, ya que es la que siente y sufre las necesidades, es la que sabe sus requerimientos y hasta conoce cuales podrían ser las soluciones, pero que carece en gran medida de recursos para resolverlos. El principio y el fin de la acción del gobierno a todo nivel es la comunidad. Su existencia justifica la presencia de las instituciones públicas que tienen el encargo de administrar nuestros recursos.

Pero, ¿cómo ser eficientes en la administración de los recursos? La repuesta se encuentra apuntando a las reales necesidades de la población, iniciando por las más prioritarias. Pero quién define cuáles son las necesidades más prioritarias; otra vez la respuesta suena lógica, la **comunidad**, sin embargo no es tanto así, ya que las autoridades locales creen ser dueñas de los recursos y son ellas los

que deciden en última instancia, en qué y cómo invertir, con una lógica a corto plazo. Lastimosamente estas prácticas y la experiencia indican que esos recursos por lo general se destinan a obras sin mayores resultados en el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

La propuesta de gerencia sistémica con énfasis en planificación presupuestaria parte entonces del concepto de trasladar la “visión” a la “acción”.

La visión reconocida como la construcción de la demanda y la acción como la capacidad de oferta institucional.

La ecuación básica es igualar la demanda con la oferta, sin embargo tenemos que reconocer que las necesidades son infinitas y los recursos son limitados, por tanto para acercar la oferta a la demanda será necesario un proceso de priorización<sup>5</sup> y pensamiento estratégico, y de esta manera mejorar la calidad del gasto.

La articulación de la visión de gobierno, la estructura organizacional y el presupuesto son temas que se desarrollarán en el presente documento y que se presenta en el esquema siguiente.

**GRAFICO N° 04**



### 5.2.1 VISION COMPARTIDA

Entonces, el primer paso es construir lo que se denomina la “visión compartida”, a partir de las necesidades de la comunidad, a través de sistemas técnicamente concebidos y estructurados o simplemente de la identificación de los sectores de interés, líneas de acción iniciadas, el plan de gobierno

<sup>5</sup> Priorizar no significa que se dejen de realizar los proyectos sino que su ejecución se la difiera en el tiempo.

presentado o los ofrecimientos de campaña de los políticos de turno. El asunto es utilizar lo que hay, lo que existe y con esos insumos trabajar en su construcción.

Como se presenta en el esquema siguiente, la visión parte las demandas de la localidad, las mismas que se traducen en una visión de gobierno. La primera característica de esta primera parte se basa en la construcción de una visión a mediano y largo plazo que permita contestar, entre otras, las siguientes preguntas:

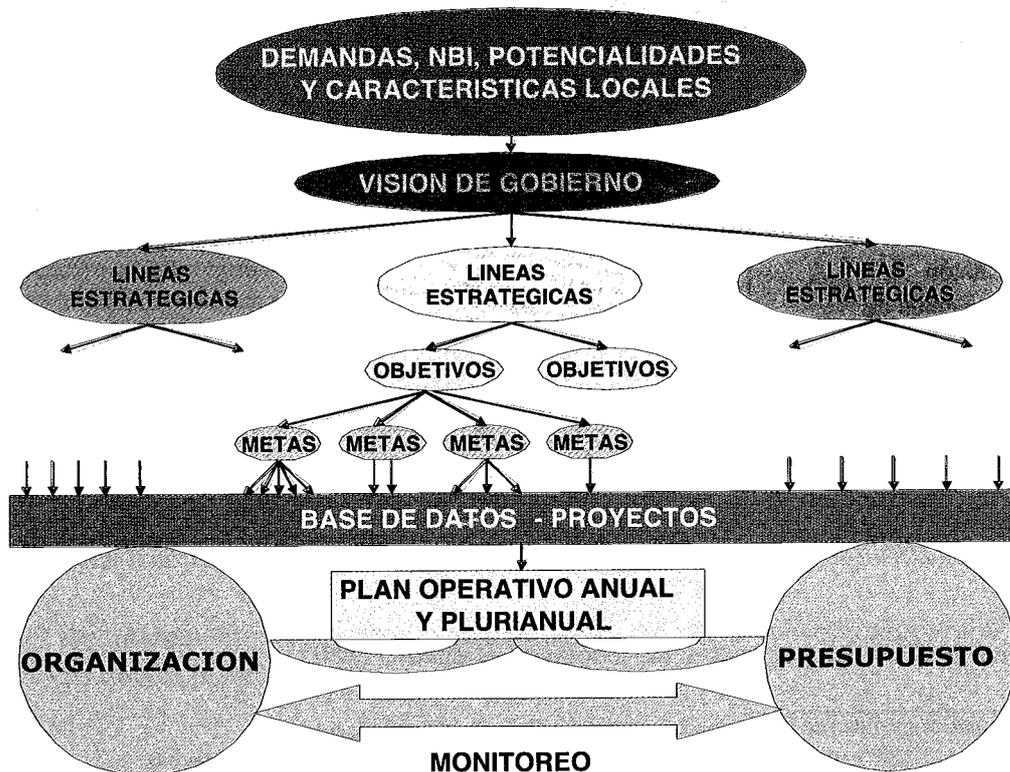
- ⇒ ¿De qué viviremos en el futuro?
- ⇒ ¿A qué nos dedicaremos?
- ⇒ ¿En qué se va a fundamentar la economía familiar en los próximos 10 años?
- ⇒ ¿Qué calidad de vida tendremos?
- ⇒ ¿Qué tipo de educación tendrán nuestros hijos?
- ⇒ ¿Tendrán nuestros hijos acceso a fuentes de trabajo y empleo o los veremos migrar como a muchos otros?
- ⇒ ¿Tendremos acceso a los servicios básicos?
- ⇒ ¿En qué ambiente nos desenvolveremos?

Las respuestas a las preguntas anteriores, se constituyen en líneas estratégicas con sus objetivos y metas a mediano y largo plazo.

El segundo paso es reducir la visión a nivel de proyectos, ya que muchos de los esfuerzos en los ejercicios de planificación estratégica terminan en la definición de metas, pero estas en la práctica se hacen inaplicables, ya que los objetivos y metas no son las que se ejecutan, sino los proyectos.

La suma de proyectos, debidamente ordenados en una base de datos y clasificados en sectores de acción, nos proporcionará información acerca del tipo de modelo de gestión u organización que se de-

**GRAFICO N° 05**



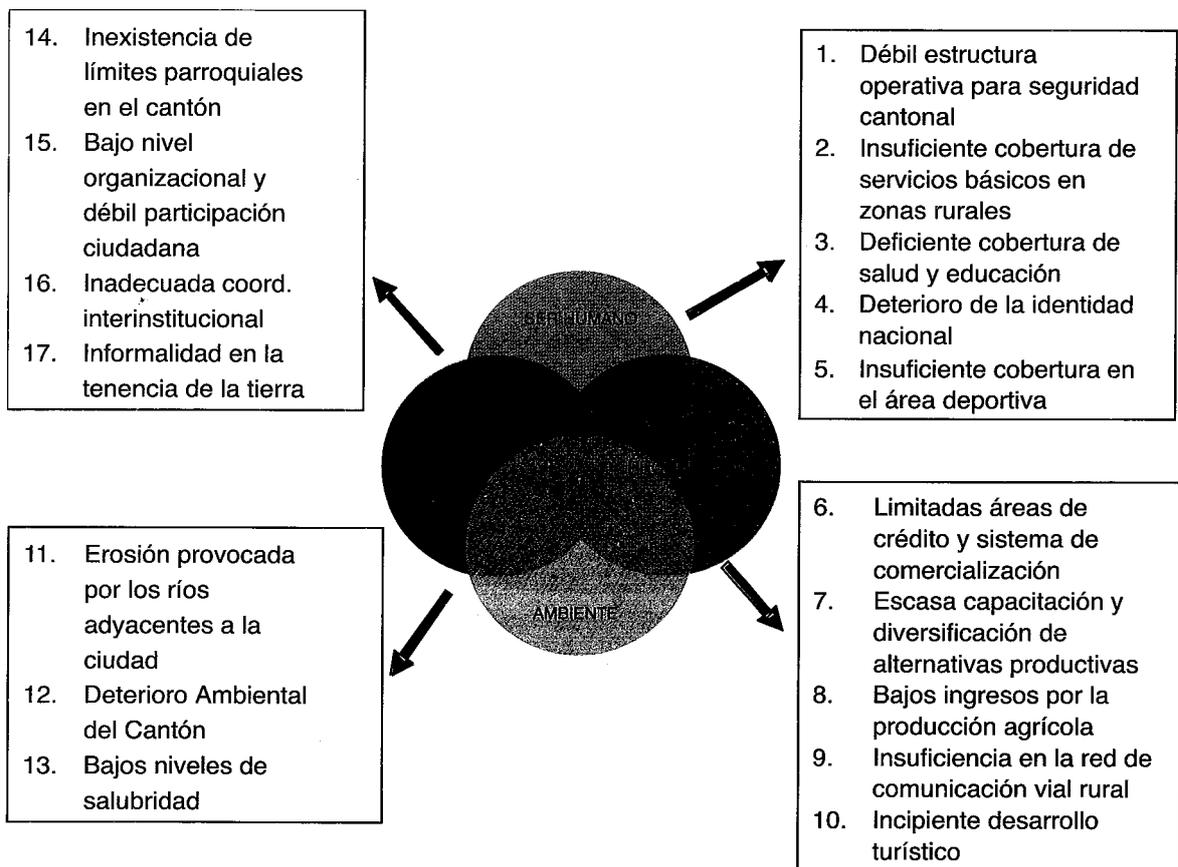
be adoptar para cumplir con la visión, pero esta se cumplirá si se han destinado suficientes recursos que consten dentro del presupuesto de ese año. Sino quedará la planificación como un instrumento de buenas intenciones.

Además la base de datos de proyectos sometidos a un proceso de priorización dará como resultado el plan operativo anual y plurianual de la institución que servirá de base para la construcción de la pro-forma presupuestaria. Como se puede apreciar, lo que se pretende es alinear la planificación, organización institucional y el presupuesto para garantizar la aplicación de la visión.

Como ejemplo, en el gráfico N° 06, se muestran las líneas de desarrollo identificadas en uno de los municipios del país, tomadas del plan de desarrollo estratégico local<sup>6</sup>, además se señalan los principales problemas de cada sector.

**GRAFICO N° 06**

**LINEAS ESTRATEGICAS Y PROBLEMAS**



Además para la construcción de la “visión compartida” se tomó del Plan de Gobierno<sup>7</sup> presentado por la autoridad máxima elegida, lo correspondiente a como esta percibía los problemas de la comunidad.

El detalle de los problemas, por sector, se recoge en el cuadro N° 02.

<sup>6</sup> Por razones de confidencialidad de la información no se identifica el gobierno seccional.

<sup>7</sup> Para ser candidato a alcalde y prefecto como requisito se debe presentar el plan de gobierno propuesto.

CUADRO N° 02

PRINCIPALES FACTORES Y PROBLEMAS QUE IMPIDEN EL DESARROLLO

AGROPECUARIO	COMUNICACION	EDUCACION	SALUD	AMBIENTE	CULTURAS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desinterés de autoridades seccionales</li> <li>• Falta de proyectos</li> <li>• Mala aplicación y desviación de los recursos en la producción agropecuaria</li> <li>• Pérdida de mercados nacionales e internacionales por efectos de la dolarización</li> <li>• Bajo acceso al crédito y no legalización de tierras</li> <li>• Bajo impacto por parte MAG, INDA, ICCA, SESA.</li> <li>• No existe institución pública que compre a buen precio los productos, los almacene y comercialice</li> <li>• Falta de coordinación Inter. Institucional</li> <li>• No hay institución que apoye al trabajo en mingas</li> <li>• Falta de diversificación de cultivos</li> </ul>	<p><b>VIALIDAD URBANA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• No cuentan con plan urbanístico</li> <li>• La mayoría de calles son de tierra y empantanadas</li> <li>• No se da mantenimiento a las calles</li> </ul> <p><b>VIALIDAD RURAL</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• No cuentan con plan de desarrollo rural</li> <li>• Las comunidades, recintos, y sectores solo disponen de caminos de verano</li> <li>• Existen pocos nexos de comunicación asentadas en las riveras de los ríos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema educativo unidocente</li> <li>• Altos costos para capacitación docente</li> <li>• Ausencia de programas de alfabetización</li> <li>• Poca gestión para programas de desayunos y almuerzos escolares</li> <li>• No cuentan con aulas virtuales</li> <li>• Cabecera no cuenta con colegio público integral de calidad</li> <li>• Falta infraestructura, apoyo tecnológico, equipamiento básico y transporte</li> <li>• En la jurisdicción no se cuenta con centro de educación superior</li> <li>• Se desconoce mecanismos para acceder a créditos y becas educativas a nivel superior</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausencia de seminarios de planificación familiar</li> <li>• Los subcentros y botiquines comunitarios no disponen de implementos, insumos y de personal adecuado</li> <li>• Poca coordinación Inter. Institucional para erradicación de la malaria y demás enfermedades infecto contagiosas</li> <li>• Falta de capacitación a personal</li> <li>• No se ha creado el Patronato de Amparo Social</li> <li>• Los camales municipales tanto en la cabecera como en parroquias no ofrecen los servicios necesarios para el oportuno desposte de ganado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La cabecera no cuenta con lugar adecuado para el tratamiento y reciclaje de desechos sólidos orgánicos e inorgánicos</li> <li>• Los ríos y esteros se encuentran contaminados por el mal manejo de la explotación petrolera</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pérdida de identidad cultural por efectos de la migración de ciudadanos Colombianos por la presencia de uniformados irregulares y fumigación de la zona</li> <li>• Inseguridad</li> </ul>

FUENTE: Plan de Gobierno presentado por la autoridad electa en Agosto de 2004

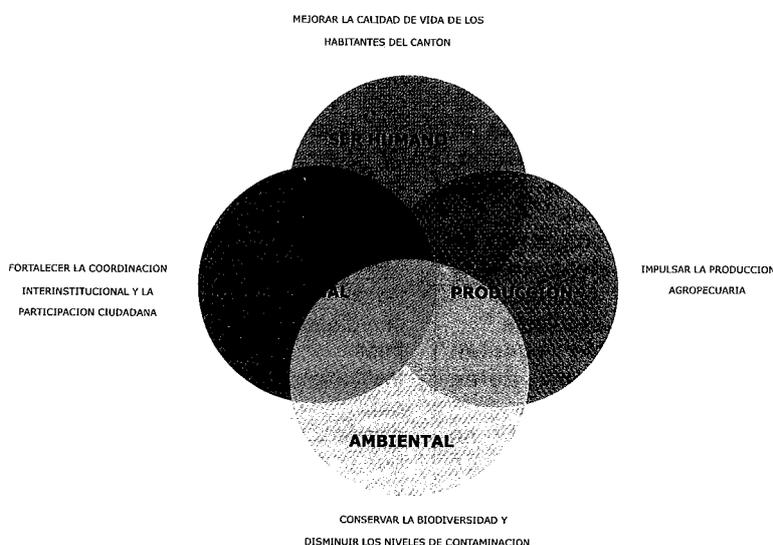
Si no se cuenta con esta información se tendrá que realizar un esfuerzo para ir diseñando el proceso mediante talleres o consultas con personas relevantes o con las mismas autoridades.

A partir del reconocimiento de los problemas, se construyeron la “visión compartida” y los principales objetivos que se plantearon para 4 años.

En nuestro ejemplo, la “visión compartida” propuesta, dice: “Al año 2009, la población se siente segura, próspera e integrada al quehacer nacional y el desarrollo local. La economía local se ha reactivado merced a la reactivación de las actividades agropecuarias”.

Los objetivos y metas que se trazaron por cada eje temático se presentan en el gráfico N° 07 y cuadro N° 03.

### GRAFICO N° 07



### CUADRO N° 03

#### METAS POR EJE TEMATICO

SER HUMANO	PRODUCCION	AMBIENTAL	INSTITUCIONAL
1. SE HA INCREMENTADO EL CONTROL Y LA SEGURIDAD EN EL CANTON EN CUATRO AÑOS 2. INCREMENTAR COBERTURA DE LOS SERVICIOS BASICOS EN ZONAS RURALES HASTA EL AÑO 2009 3. AMPLIAR COBERTURA Y CALIDAD DE LOS SERVICIOS DE SALUD Y EDUCACION 4. INCREMENTAR NIVEL DE CIVISMO Y DESEO DE TRABAJAR EN BENEFICIO DEL ECUADOR 5. LA POBLACION TIENE UNA MAYOR ACTIVIDAD PRODUCTIVA 6. CONSTRUCCION DE COMPLEJO DEPORTIVO	1. INCREMENTAR LOS VOLUMENES DE PRODUCCION Y COMERCIALIZACION DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS 2. CAPACITACION A EMPRENDEDORES, EMPRESARIOS Y PRODUCTORES 3. DINAMIZAR LA ACTIVIDAD TURISTICA DEL CANTON	1. LA CIUDAD ESTA PROTEGIDA DE LA EROSION DE LOS RIOS 2. SE HA ESTABLECIDO LA UNIDAD DE GESTION AMBIENTAL CANTONAL 3. HAY UN MANEJO ADECUADO DE LAS BASURAS EN LA CABECERA CANTONAL Y COMUNIDADES RURALES 4. CONSTRUCCION, OPERACION Y MANTENIMIENTO TRATAMIENTO DE DESECHOS SOLIDOS 5. CONCIENCIACION CIUDADANA	1. SE HA FORTALECIDO LA GESTION DEL MUNICIPIO Y LAS JUNTAS PARROQUIALES 2. SE HAN FIJADO LOS LIMITES DEFINITIVOS DE LAS PARROQUIAS 3. SE HA AVANZADO EN LA LEGALIZACION DE LAS TIERRAS RURALES 4. GESTIONAR ANTE OTRAS ENTIDADES PUBLICAS Y PRIVADAS, COOPERACION INTERNACIONAL Y CIUDADANIA LOCAL, RECURSOS PARA CUMPLIR CON OBJETIVOS 5. DIFUNDIR, PROMOCIONAR E INFORMAR A LA POBLACION SOBRE LA ACCION MUNICIPAL 6. ESTABLECER UN SISTEMA DE TRABAJO EN EQUIPO

A la propuesta anterior, es necesario incorporar la propuesta de la máxima autoridad de la institución contenida en su Plan de Gobierno, con el propósito de articular su ejecución y darle mayor fuerza política para lograr la “visión compartida”.

CUADRO N° 04

SOLUCIONES ESTRATEGICAS SEGUN PLAN DE GOBIERNO DEL ALCALDE

AGROPECUARIA	VIALIDAD	EDUCACION RECREACION CULTURA	SALUD SALUBRIDAD	AMBIENTE	SERVICIOS BASICOS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaborar proyectos para implantar agroindustrias</li> <li>• Involucrar a la población, instituciones y autoridades en general para solucionar los problemas de la producción y la comercialización de productos agrícolas</li> <li>• Impulsar programas de capacitación y apoyo (dotación de fumigaciones)</li> <li>• Impulsar programas de capacitación agropecuaria considerando la vocación del suelo, diversificar e incrementar la productividad</li> <li>• Programa masivo de legalización de la tierra, para que accedan al crédito</li> <li>• Viabilizar la comercialización de productos de la zona</li> <li>• Coordinación con el apoyo Inter. Institucional para efectivizar el trabajo comunitario tendiente a lograr una mayor productividad agropecuaria (GPS, BS-55, FEPP, ECORAE, UMDS, UNIVERSIDADES)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizar plan participativo de desarrollo urbano - rural</li> <li>• Adquirir equipo caminero gestionando a través de gobiernos amigos como: EEUU, ESPAÑA, CANADA, JAPON, BRASIL)</li> <li>• Programa de ejecución de obras viales</li> <li>• Relleno para mejoramiento de barrios</li> <li>• Dotar de motores fuera de borda a todas las comunidades y apoyar con el combustible, mediante coordinación con organismos como (GPS, GMP, COMPAÑIAS, ECORAE, ONGS, GOBIERNOS AMIGOS)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crear el departamento de Educación, cultura y recreación</li> <li>• Diagnóstico educativo para determinar requerimientos</li> <li>• Implantar aula virtual dentro del departamento de educación</li> <li>• Gestionar y apoyar la obtención de crédito educativo</li> <li>• Gestionar una sucursal de IECE a nivel provincial en combinación con todos los alcaldes</li> <li>• Proyectos para implantar centros deportivos</li> <li>• Gestionar y dotar complejo deportivo</li> <li>• Plan de embellecimiento urbanístico cantonal</li> <li>• El gobierno Municipal con la coordinación de otras instituciones y entidades desarrollará programas permanentes de rescate y fortalecimiento de artesanías y culturas a nivel cantonal</li> <li>• Rescatar conocimientos tradicionales del uso de las plantas medicinales a fin de gestionar apoyos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación del Patronato Municipal de Amparo Social, con los servicios de medicina general, odontología, ginecología, planificación familiar, farmacia</li> <li>• Coordinar con otras entidades de salud para el control de enfermedades, parásitos, desnutrición, malaria</li> <li>• Proyecto de mejoramiento sanitario del Cantón con equipamiento e insumos médicos a los botiquines y subcentros de salud (FISE, FONDO DE SOLIDARIDAD, PETROLERAS, ONGS, GMP, GPS)</li> <li>• Programa de reciclaje de desechos sólidos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reclamo solidario para que se cumpla los 10 Km de las fumigaciones</li> <li>• Diagnóstico sobre impacto natural y social de la explotación petrolera, en convenio con instituciones de cooperación técnica</li> <li>• Realizar campañas de culturización con los estudiantes y población en general sobre la adecuada clasificación y manejo de los desechos orgánicos e inorgánicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyecto de ampliación de sistema de agua potable (OIM, FISE, UDENOR, GPM)</li> <li>• Dotar agua a centros educativos rurales</li> <li>• Complementar el sistema de alcantarillado</li> <li>• Dotación de sistema de radio frecuencias</li> <li>• Instalar una radio emisora municipal del cantón</li> <li>• Ampliación del sistema interconectado a comunidades y recintos</li> <li>• Elaboración y ejecución del plan de ordenamiento urbano con la finalidad de definir áreas comerciales, industriales, recreacionales y residenciales</li> <li>• Gestionar creación de parroquia nueva</li> <li>• Tramitar reconocimiento legal de lagunas ante M. turismo</li> <li>• Plan de promoción turística</li> <li>• Acción conjunta de seguridad ciudadana</li> <li>• Difundir plan de contingencia para actuar de posibles emigraciones</li> </ul>

FUENTE: Plan de Gobierno presentado por el Señor Alcalde Electo

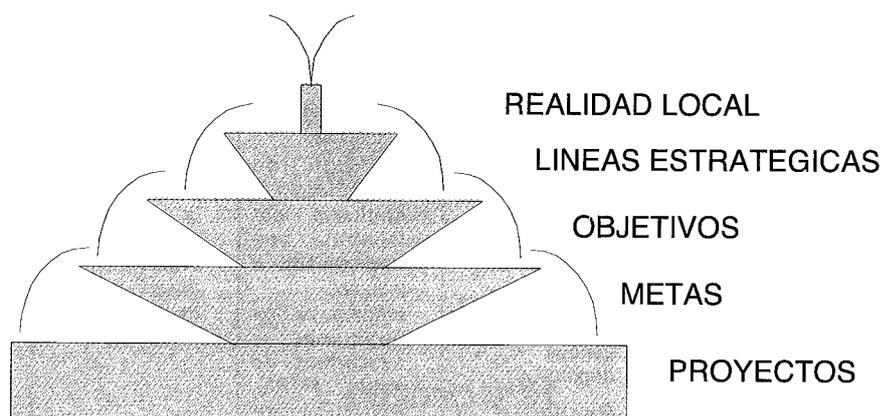
Una vez que se han definido los objetivos y metas por eje temático, estos deben ser reducidos a proyectos y priorizarlos para definir cuales se van a ejecutar el primer, segundo, tercero o cuarto año.

Estos proyectos conformarán el plan operativo anual y plurianual de la institución. Solamente en este momento estaremos en capacidad de dimensionar la estructura organizacional necesaria para llevar a cabo la “visión compartida”.

Como se observa, las características de la construcción de la “visión compartida”, entre otras, son: que se considere la planificación nacional, que sea a largo plazo – por lo menos para el período para el que fueron elegidas las autoridades de turno, que se definan cuales son los sectores y/o líneas estratégicas de intervención o desarrollo, y que los objetivos y metas planteadas sean traducidas a proyectos y recogidas en los planes operativos anuales. Es lo que se denomina planificación en cascada, tal como se presenta en el grafico N° 08; sin embargo la metodología es abierta y se puede utilizar cualquier método o instrumento, siempre que se llegue a nivel de proyectos.

**GRAFICO N° 08**

**PLANIFICACION EN CASCADA**



¿Por qué proyectos? Por que son los que realmente se desarrollan, financian y ejecutan. En buen romance, el conjunto de proyectos nos llevan a cumplir metas, y el conjunto de metas nos llevan a cumplir objetivos. En otras palabras es introducir elementos de gestión por resultados.

## **5.2.2 ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL**

Una vez que se sabe en dónde se está y hacia dónde se va, el segundo elemento, es el análisis institucional que permita visualizar la capacidad de respuesta ante las demandas planteadas en la “visión compartida” y la debida organización para asumir los nuevos retos, compromisos, competencias, objetivos, metas y proyectos. Es decir, el emprendimiento de un proceso de desarrollo organizacional.

Las propuestas de solución que se van a aplicar tienen una significativa importancia en la aplicación de la metodología para el redimensionamiento organizacional. Será necesario distribuir entre las diferentes unidades administrativas, tanto los objetivos como las acciones que se van a ejecutar y poner a tono la estructura institucional para que tengan la suficiente capacidad de respuesta al abordar y solucionar las siempre crecientes demandas de la ciudadanía.

Esto significa el apareamiento de nuevas áreas o la eliminación de otras, y a medida que se vayan cumpliendo los proyectos, metas y objetivos, la organización deberá ajustarse en función a los requerimientos de la nueva situación local. El modelo de gestión y la estructura organizacional para su diseño deben considerar situaciones culturales, sociales, técnicas, económicas y políticas.

Uno de los mecanismos que ayuda al diseño de la estructura organizacional es mantener un pensamiento estratégico en la gestión, que parte de la necesidad de dar respuesta a un problema, con la generación de una idea de solución. Esta idea tiene, a su vez, que buscar fuentes de financiamiento para su ejecución, y luego para su posterior administración, operación, mantenimiento, control y evaluación. En el cuadro N° 05 se esboza un ejemplo de cómo se puede ir diseñando la estructura necesaria para cumplir con la "visión compartida".

**CUADRO N° 05  
PENSAMIENTO ESTRATEGICO**

**G  
E  
S  
T  
I  
O  
N**

<b>GENERAR IDEAS</b>	CONCRETAR ESTUDIOS DEFINITIVOS	VISION COMPARTIDA	AREA DE PLANIFICACION
<b>FINANCIAR</b>	FUENTES DE FINANCIAMIENTO DISPONIBILIDAD DE RECURSOS	DESTINO DE LA INVERSION	AREA FINANCIERA
<b>EJECUTAR</b>	CONSTRUIR REALIZAR EL PROYECTO	PLAN OPERATIVO ANUAL	OBRAS PUBLICAS
<b>ADMINISTRAR OPERAR Y MANTIENER</b>	GESTION DE LOS SERVICIOS	SOSTENIBILIDAD	ADMINISTRADORES DE SERVICIOS ASISTENCIA SOCIAL Y TECNICA
<b>CONTROLAR Y EVALUAR</b>	GENERACION Y VERIFICACION DE INDICADORES DE GESTION	MEJORAMIENTO CONTINUO CICLOS DE APRENDIZAJE	INSTITUCIONAL DE DESARROLLO

Es esencial considerar una instancia o unidad dentro del diseño organizacional que se encargue de realizar el seguimiento y control de la acción institucional para lo que se recomienda conformar el comité institucional de desarrollo. Este comité se compone con los directores o coordinadores de área, quienes en reuniones periódicas de evaluación y coordinación pueden revisar los avances o demoras en el cumplimiento de la "visión compartida" y proponer los ajustes que sean del caso.

Ya en la parte operativa, para el funcionamiento de la institución se sugiere un cambio en la manera de gerenciar y no hacerla por cumplimiento de funciones sino de objetivos. La diferencia radica en que las actividades o acciones dependen de lo que diga el manual de funciones en el primer caso y en el segundo dependen de lo previsto en la "visión compartida", eso quiere decir pasar de un estado estacionario a uno dinámico de ajuste permanente.

Adoptar una gerencia por objetivos y proyectos, facilita el control, seguimiento y evaluación del desempeño. Las funciones no necesariamente están ligadas a rendimientos, sino al número de veces que se repiten dichas funciones. En cambio, en el cumplimiento por objetivos y gestión de proyec-

tos, a más de tener un conocimiento integral de lo que se pretende hacer, el desempeño se mide a través de la ejecución del proyecto. En este sentido, no es importante la permanencia en el puesto de trabajo o qué se tuvo que realizar para ejecutarlo, sino el nivel de ejecución del proyecto, dejando una libertad de acción, lógicamente coordinada con el resto de proyectos. Los proyectos pueden ser personalizados o grupales.

No es lo mismo decir “recuperar la cartera vencida en un 50% en el año 2005”, que “determine los montos adeudados, dar de baja a los títulos mayores de 5 años, seleccionar títulos de mayor valor, publicar en los medios de mayor circulación, notificar a los deudores, iniciar los juicios coactivos, realizar seguimiento legal, someter a remate y cobrar los valores”. La falta de claridad en los impactos o resultados que se quiere conseguir cuando se actúa en base a funciones es una de las principales razones por las que se sugiere la gestión por objetivos, para además provocar cambios en la actitud del personal, de tal manera que los empleados:

- Pasen de simples cumplidores de órdenes y funciones a administradores, gerentes y desarrolladores de proyectos
- Apliquen sistemas de autogestión y autocontrol de actividades y productos
- Sean más pro-activos en la solución a los problemas
- Sean gestores del cambio

Una vez que se tienen muy claro, los sectores de acción, los proyectos definidos, el modelo de gestión y la estructura organizacional, es necesario dimensionar la capacidad operativa con el personal mínimo indispensable para ejecutar los proyectos. Se debe además, utilizando perfiles profesionales, reubicar al personal en la posición que esté de acuerdo a su nivel académico, cursos realizados y experiencia profesional. Complementariamente se tendrá que proponer un programa de capacitación para asumir los nuevos roles o ayudarlos a cumplir los perfiles del puesto de trabajo asignado.

El supuesto del que se parte es que toda mejora que obtenga la organización beneficiará tanto a la comunidad o clientes y de la misma forma a sus funcionarios o servidores. Es decir, todo lo planteado en este documento se inscribe dentro de un marco humanístico de la gestión del talento o recurso humano, el cual implica facilitar unas condiciones de trabajo dignas, un trato salarial justo y una evaluación o reconocimiento con fundamento en el aporte a resultados generados por cada uno de los miembros de la organización.

Es recomendable que a los profesional se les exija: **saber + saber hacer + hacer**, es decir su campo de desarrollo sea más extenso, generalista y técnico-práctico, de tal forma, que estén en capacidad de visualizar problemas y que hacer para dinamizar todas las áreas de la institución.

En los cuadros N°s 06 y 07, se presenta un ejemplo de las matrices de dimensionamiento de personal, y, de asignación de personal y capacitación.

CUADRO N° 06

MATRIZ DE ASIGNACION DE PERSONAL Y CAPACITACIÓN

DENOMINACION PUESTO DISTRIBUTIVO	UBICACION REAL (UNIDAD)	NIVEL ACADEMICO	TITULO	CAPACITAC RECIBIDA	UBICACION PROPUESTA	OBJETIVOS DE VISION DE FUTURO	PERFIL DEL PUESTO PROPUESTO	CAPACITACION PROPUESTA
ALCALDE	ALCALDIA	PROFESIONAL	AGRONOMO		ALCALDIA	GESTIONAR EL DESARROLLO DEL CANTON CUMPLIR CON EL PLAN DE GOBIERNO Y EL PLAN DE DESARROLLO HUMANO CUMPLIR Y HACER CUMPLIR LAS LEYES Y OTRAS SE HA INCREMENTADO EL CONTROL Y LA SEGURIDAD EN EL CANTON EN CUATRO AÑOS	ELECCION POPULAR	DESARROLLO LOCAL PLANIFICACION ESTRATEGICA TECNICAS DE NEGOCIACION PROYECTOS GERENCIA PARA CAMBIO PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS MANUAL DEL ALCALDE
PROCURADOR SINDICO	PROCURADURIA SINDICA	SUPERIOR	ABOGADO	DERECHO PENAL MEDICINA LEGAL CONTROL DE GESTION AD. PUBLICA DESARROLLO DEL CPS	ASESORIA JURIDICA	LEGALIZACION DE LAS TIERRAS RURALES REPRESENTAR JURIDICAMENTE A LA INSTITUCION FACILITAR LOS DOCUMENTOS CONTRACTUALES PARA FIRMA DE CONVENIOS FACILITAR EL PROCESO DE CONTRATACION PUBLICA ACTUALIZAR LAS ORDENANZAS MUNICIPALES FACILITAR LA PARTICIPACION CIUDADANA ADICION CONJUNTA DE SEGURIDAD	DR. JURISPRUDENCIA ABOGADO	DESARROLLO LOCAL GERENCIA PARA EL CAMBIO TECNICAS DE NEGOCIACION LEY DE REGIMEN MUNICIPAL Y REGLAMENTO LEY CONTRATACION PUBLICA LEY CONSULTORIA LEGALIZACION DE TIERRAS SEGURIDAD CIUDADANA TRABAJO COMUNITARIO MANEJO DE WORD Y EXCEL
POLICIA MUNICIPAL	COMISARIA MUNICIPAL	BACHILLER	ACADEMICO	MANEJO GUIA DIDACTICA COMPUTACION PROYECTO DE LEY INTERCULTURAL BILINGUE	ASESORIA JURIDICA	ALVO A LAS ACCIONES DE LA ASESORIA JURIDICA ATENCION AL PUBLICO LLEVAR LAS ACCIONES COACTIVAS	ABOGADO ESTUDIANTE JURISPRUDENCIA SECRETARIA EJECUTIVA BACHILLER	GERENCIA PARA EL CAMBIO TECNICAS DE NEGOCIACION LEYES DE LA REPUBLICA ORGANIZACION DEL TRABAJO MANEJO DE WORD Y EXCEL
						DIFUNDIR, PROMOCIONAR E INFORMAR A LA POBLACION SOBRE LA ACCION MUNICIPAL MANTENER INFORMADA A LA CIUDADANIA SOBRE LOS PROCESOS DE PARTICIPACION CIUDADANA, TRANSPARENCIA Y RENDICION DE CUENTAS MANTENER CANALES DE COMUNICACION ABIERTOS CON LA COMUNIDAD CONCIENCIACION CIUDADANA	SOCIOLOGIA COMUNICACION SOCIAL PERIODISMO ADMINISTRACION DE EMPRESAS MARKETING PUBLICIDAD MAESTROS	DESARROLLO LOCAL GERENCIA PARA EL CAMBIO TECNICAS DE NEGOCIACION TECNICAS DE INFORMACION TECNICAS DE COMUNICACION TRABAJO COMUNITARIO MANEJO DE WORD Y EXCEL
SECRETARIA GENERAL	SECRETARIA GENERAL	BACHILLER	COMERCIO,ADMINISTRACION, CONTABILIDAD	PROYECTOS ANALISIS FINANCIERO SECRETARIADO COMPUTARIZADO INGLÉS	SECRETARIA GENERAL	LLEVAR LA BASE DOCUMENTAL DE LA MUNICIPALIDAD MANTENER AGENDA DE CONCEJO Y ALCALDE CERTIFICAR LAS DECISIONES DEL CONCEJO ATENCION AL PUBLICO DESAHO DE TRAMITES ANFITRION DE ACTOS OFICIALES	ADMINISTRADOR ABOGADO SECRETARIA EJECUTIVA BACHILLER COMERCIO Y ADMINISTRACION	GERENCIA PARA EL CAMBIO TECNICAS DE NEGOCIACION ATENCION AL CLIENTE TECNICAS AGILIDAD PROCESOS LEY REGIMEN MUNICIPAL TECNICAS DE COMUNICACION MANEJO DE WORD Y EXCEL
AUXILIAR SECRETARIA	SECRETARIA GENERAL	BACHILLER	INFORMATICA		SECRETARIA GENERAL	APOYO A LA UNIDAD DE SECRETARIA GENERAL	SECRETARIA EJECUTIVA BACHILLER EN SECRETARIADO	DOCUMENTACION Y ARCHIVO RELACIONES PUBLICAS DESARROLLO PERSONAL MANEJO DE WORD Y EXCEL
AUXILIAR DE SERVICIOS	SECRETARIA GENERAL	NINGUNA			SECRETARIA GENERAL	APOYO A LA UNIDAD DE SECRETARIA GENERAL MENSAJERIA ASEO Y LIMPIEZA DE OFICINAS CAFETERIA	AUX. SERVICIOS SECRETARIA GENERAL	CALIDAD DE SERVICIO DESARROLLO PERSONAL
COMISARIO MUNICIPAL	RECURSOS HUMANOS	BACHILLER	CIENCIAS SOCIALES	LEGISLACION LABORAL REFORMAS SERVICIO CIVIL TECNICO PINTURA AUTOMOTRIZ	ADMINISTRACION RH Y MATERIALES	ESTABLECER UN SISTEMA DE TRABAJO EN EQUIPO DOTACION DE SISTEMA DE RADIO FRECUENCIAS INSTALAR EMISORA MUNICIPAL	ADMINISTRADOR PUBLICO ADMINISTRADOR DE EMPRESAS INGENIERIA INDUSTRIAL SOCIOLOGO SECRETARIA EJECUTIVA BACHILLER SECRETARIADO	ADMINISTRACION DE PERSONAL GERENCIA PARA EL CAMBIO TECNICAS DE NEGOCIACION LEY ORGANICA DE SERVICIO CIVIL Y CARRERA ADMINISTRATIVA CODIGO DE TRABAJO ORGANIZACION DEL TRABAJO MANEJO DE WORD Y EXCEL
COTIZADOR	BODEGA ADQUISICIONES	BACHILLER	TECNICO INDUSTRIAL	MANTENIMIENTO DE AGUA POTABLE COMPUTACION INSTRUCTOR PRIMEROS AUXILIOS	ADMINISTRACION RH Y MATERIALES	ADQUISICIONES	ADMINISTRADOR PUBLICO CONTADOR BACHILLER	TECNICAS DE NEGOCIACION MANEJO DE INTERNET MANEJO DE WORD Y EXCEL
AUX. AGUA POTABLE	POLICIA MUNICIPAL	BACHILLER	INFORMATICA	CATASTRO PREDIAL URBANO COMPUTACION CLASIFICACION Y VALORACION DE PUESTOS	ADMINISTRADOR SISTEMA INFORMATICO	CONFIGURAR LOS TELECENTROS MANTENER LA UNIDAD ADMINISTRAR EL USO DE INTERNET MANTENER LAS COMPUTADORAS	INGENIERO EN SISTEMAS TECNOLGO EN INFORMATICA BACHILLER EN INFORMATICA	OPERACION DE SISTEMAS MANTENIMIENTO DE COMPUTADORAS
DIRECTOR FINANCIERO	DIRECCION FINANCIERA	BACHILLER	CONTADOR	CONTROL GUBERNAMENTAL MODERNO CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL NORMAS ADMINISTRACION EFICIENTE DERECHO LABORAL	DEPARTAMENTO FINANCIERO	GESTIONAR EN ENTIDADES PUBLICAS Y PRIVADAS, COOPERACION INTERNACIONAL Y CIUDADANIA LOCAL. RECURSOS PARA CUMPLIR OBJETIVOS ANALISIS ECONOMICO FINANCIERO GENERAR INDICADORES DE GESTION PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS	INGENIERO EN FINANZAS ADMINISTRACION DE EMPRESAS ECONOMISTA AUDITOR CONTADOR	DESARROLLO LOCAL GERENCIA PARA EL CAMBIO TECNICAS DE NEGOCIACION INDICADORES FINANCIEROS LEY DE REGIMEN MUNICIPAL Y REGLAMENTO LEY CONTRATACION PUBLICA Y CONSULTORIA LEY DE PRESUPUESTOS PRESUPUESTOS POR CENTROS DE COSTOS MANEJO DE EXCEL

El proceso de cambio o desarrollo organizacional debe programarse como una tarea especial para todos los funcionarios y en especial para quienes conforman el Comité Institucional de Desarrollo, de tal forma que no se les sature de trabajo y con ello las decisiones se prolonguen en exceso, generando desmotivación en o resistencias al cambio.

Una vez establecidas la distribución y asignación de objetivos y responsabilidades de acuerdo al perfil profesional del personal, se puede resumir su distribución tal como se presenta en la matriz de dimensionamiento.

**CUADRO N° 07**

**MATRIZ DE DIMENSIONAMIENTO DE PERSONAL**

<b>DEPARTAMENTOS</b>	<b>No</b>	<b>%</b>
<b>ADMINISTRACION GENERAL</b>	<b>10</b>	<b>11,49</b>
ALCALDIA	1	
ASESORIA JURIDICA	2	
SECRETARIA GENERAL	3	
INFORMACION Y COMUNICACIÓN SOCIAL	1	
ADMINISTRACION RECURSOS HUMANOS Y MATERIALES	2	
ADMINISTRACION SISTEMAS	1	
<b>ADMINISTRACION ECONOMICA Y FINANCIERA</b>	<b>8</b>	<b>9,20</b>
DIRECCION FINANCIERA	2	
RENTAS, AVALUOS Y CATASTROS	1	
PRESUPUESTO Y CONTABILIDAD	2	
TESORERIA Y RECAUDACION	2	
BODEGA Y ALMACEN	1	
<b>ADMINISTRACION DE SERVICIOS Y COMISARIA MUNICIPAL</b>	<b>9</b>	<b>10,34</b>
COMISARIA	1	
SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES	5	
POLICIA MUNICIPAL	3	
<b>EDUCACION, CULTURA Y DEPORTES</b>	<b>2</b>	<b>2,30</b>
ADMINST. Y CONSERVACION BIBLIOTECA Y TELECENTROS	1	
EDUCACION, CULTURA Y DEPORTES	1	
<b>SANEAMIENTO</b>	<b>10</b>	<b>11,49</b>
AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO	5	
DESECHOS SOLIDOS	5	
<b>OTROS SERVICIOS COMUNALES</b>	<b>46</b>	<b>52,87</b>
PLANIFICACION DESARROLLO CANTONAL	4	
DIRECCION DE OBRAS PUBLICAS	4	
CONSTRUCCION Y MANTENIMIENTO VIAL	11	
CONSERVACION EQUIPO CAMINERO	2	
CONSTRUCCION OBRAS CIVILES	10	
AMBIENTE Y DESARROLLO PRODUCTIVO Y TURISTICO	8	
SERVICIOS GENERALES	7	
<b>PATRONATO DE ACCION SOCIAL</b>	<b>2</b>	<b>2,30</b>
<b>TOTAL PERSONAL</b>	<b>87</b>	<b>100</b>

### 5.2.3 PLANIFICACIÓN PRESUPUESTARIA

Concluido el proceso de desarrollo organizacional, responsabilizado e inducido el recurso humano en sus nuevos roles y tareas, se deberá aplicar el enfoque de gestión por resultados. Esto es, realizar un cuidadoso seguimiento a los objetivos, metas y proyectos asignados, verificando con una periodicidad estricta los impactos, productos y resultados, de tal forma que se establezca la costumbre de rendición de cuentas entre los distintos niveles de la Administración y desde esta última hacia la comunidad o clientes de los servicios.

Los insumos de esa manera generados sirven de base para la estructuración del presupuesto institucional, el mismo que toma los proyectos que han sido priorizados, aprobados y financiados.

¿Porqué trabajar a nivel de proyectos? Hay que recordar que la metodología hace énfasis en la gestión por proyectos ya que da estructura, concentración, flexibilidad y control en la búsqueda de resultados y así mejora la probabilidad de éxito. Pero además son los que realmente se llegan a ejecutar y hacer realidad; ya que no se financian y ejecutan objetivos y metas, sino proyectos.

Un Proyecto es una serie de actividades diseñadas para lograr un resultado específico con un presupuesto establecido. Un proyecto tiene puntos claros de inicio y conclusión, objetivos definidos y una secuencia de actividades. No requiere que las actividades sean complejas: pintar la sala de sesiones del concejo es un proyecto tan válido como construir un puente o una campaña de vacunación infantil. Quizás ahora participe en un proyecto sin saberlo, por ejemplo: formar parte del equipo para la actualización de las ordenanzas tributarias, participar en la planificación presupuestaria, realizar contactos con organizaciones no gubernamentales, etc. Eso significa que no se requiere de otros conocimientos o entrenamientos adicionales a los que ya se posee o realiza para trabajar por proyectos; es decir se debe cumplir con funciones actuales pero orientadas a resultados.

**CUADRO N° 08**

<b>CARACTERÍSTICAS CLAVE DE LOS PROYECTOS<sup>8</sup></b>	
<b>CARACTERÍSTICAS</b>	<b>PUNTOS QUE OBSERVAR</b>
<b>INICIO Y CONCLUSIÓN DEFINIDOS</b>  Todos los proyectos tienen etapas de inicio y cierre, lo que facilita el control	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Algunos proyectos se repiten con frecuencia, pero no son procesos porque tienen un punto de inicio y de conclusión claros.</li> <li>• El trabajo rutinario puede distinguirse de los proyectos porque es recurrente y no hay un final claro del proceso.</li> </ul>
<b>PLAN ORGANIZADO</b>  Se utiliza un enfoque planeado y metódico para alcanzar los objetivos del proyecto	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La buena planificación asegura que un proyecto se termine a tiempo y dentro del presupuesto, después de cumplir con los resultados esperados.</li> <li>• Un plan eficaz proporciona una plantilla que guía el proyecto y detalla el trabajo que necesita hacerse</li> </ul>
<b>RECURSOS SEPARADOS</b>  A los proyectos se les asigna tiempo, personal, recursos financieros según sus méritos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Algunos proyectos operan fuera de la rutina o la vida de trabajos normales y otros dentro de ellas, pero todos requieren de recursos separados.</li> <li>• Trabajar con los recursos acordados es esencial para el éxito.</li> </ul>
<b>TRABAJO EN EQUIPO</b>  Por lo general, los proyectos requieren un equipo de personas para desempeñar el trabajo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los equipos de proyecto se responsabilizan y obtienen satisfacción de sus propios objetivos, y a la vez contribuyen al éxito de la organización en su conjunto.</li> <li>• Los proyectos ofrecen nuevos desafíos y experiencias para el personal.</li> </ul>
<b>OBJETIVOS ESTABLECIDOS</b>  Los proyectos generan resultados en términos de calidad y/o desempeño	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A menudo un proyecto produce una nueva forma de trabajo o crea algo que no existía.</li> <li>• Deben identificarse objetivos para todos los participantes en el proyecto.</li> </ul>

La gestión por proyectos permite concentrarse en las prioridades, controlar el rendimiento, solucionar dificultades y adaptarse al cambio. Proporciona mayor control y herramientas, así como técnicas para ayudar a dirigir equipos hacia el logro de objetivos. Organizar las actividades como proyecto puede requerir tiempo, pero a la larga ahorrará tiempo y esfuerzo y disminuirá el riesgo de fracasar.

<sup>8</sup> Tomado, Biblioteca Esencial del Ejecutivo, Dirigir Proyectos de Andy Bruce y Ken Langdon.

Para facilitar el manejo de los proyectos se sugiere la construcción de una base de datos automatizada que facilite la construcción de información sobre los montos de inversión por sector de intervención, los valores anuales y plurianuales, los componentes del costo, las fuentes potenciales de financiamiento, la modalidad de gestión que se adoptará para ejecutar el proyecto, los responsables de la ejecución del proyecto, indicadores de medición y hasta datos de los avances de los proyectos. Los datos principales de la base, se señalan en el cuadro N°. 09:

**CUADRO N° 09**

**ELEMENTOS PARA LA CONSTRUCCION DE LA BASE DE DATOS DE PROYECTOS**

<b>ELEMENTOS</b>	<b>DESCRIPCION</b>
<b>LINEA ESTRATEGICA</b>	Resultado de la decisión de cómo y en qué sectores invertir sus recursos para mejorar las condiciones de vida de la población. Es el conjunto de acciones coordinadas dirigidas a incidir en el desarrollo local fruto de la "visión compartida".
<b>OBJETIVO</b>	Elemento programático que identifica la finalidad hacia la cual deben dirigirse los recursos y esfuerzos para dar cumplimiento a la "visión compartida". Expresión cualitativa de un propósito en un periodo determinado; el objetivo debe responder a la pregunta "qué" y "para qué".
<b>METAS</b>	Resultado cuantitativo del esfuerzo realizado para cumplir la meta programada. La meta alcanzada puede ser menor, igual o mayor que la meta programada.
<b>PROYECTO</b>	Es la descripción de las características cualitativas y cuantitativas de lo que se va a ejecutar o realizar.
<b>BENEFICIARIOS HAB.</b>	Estimación de habitantes beneficiarios del proyecto de manera directa.
<b>PARROQUIA</b>	Identificación territorial o de influencia del proyecto.
<b>PRIORIDAD</b>	En que año se va a materializar el proyecto; 1 para el primer año, 2 para el segundo y así consecutivamente.
<b>ACTIVIDADES</b>	La secuencia de las principales actividades que se cumplirán y que nos ayuden a dimensionar el tiempo.
<b>TIPO DE VIA</b>	Cuando se trata de proyectos viales solamente
<b>PRODUCTO KM Y/O UNIDAD</b>	Resultado cuantificado que se desea obtener, esto puede ser numero de Kms de vía, numero de aulas construidas, capacitaciones a emprendedores, programas de vacunación, etc.
<b>PLAZO DIAS</b>	Tiempo estimado de ejecución del proyecto
<b>FECHA INICIO</b>	Fecha de inicio
<b>FECHA FINAL</b>	Fecha estimada de conclusión
<b>PROGRAMA</b>	Programa presupuestario o línea de acción que se va a asignar el proyecto
<b>TIPO DE OBRA</b>	Identificar si se trata de construcción, capacitación, asistencia financiera, mantenimiento, gestión, etc.
<b>NIVEL DEL PROYECTO</b>	Identificar en que estado de desarrollo se encuentra el proyecto: idea, estudios definitivos, en contratación, ejecución, arrastre.
<b>FASE</b>	Si el proyecto supera el tiempo de un ejercicio financiero, es conveniente separarlos por fases.
<b>MODALIDAD DE EJECUCION</b>	Cómo se va a ejecutar el proyecto: Por administración directa (con su propia capacidad operativa), por contratación con terceros u otras formas de gestión.
<b>COSTO TOTAL</b>	Calcular el costo total del proyecto, en el que se detalle el costo de personal, servicios, suministros y materiales, equipos, servicio de la deuda, entre otros componentes del costo.
<b>FUENTE FINANCIAMIENTO</b>	Establecer las fuentes potenciales de financiamiento de los proyectos: recursos institucionales, asignaciones extra presupuestarias del gobierno central, convenios con instituciones del gobierno, donaciones, aportes de ONGs, aporte de la comunidad, crédito, autogestión.
<b>RESPONSABLE PROYECTO</b>	A quien se le responsabilizará de la gestión del proyecto

Una vez estructurada la base de proyectos y mediante la herramienta desarrollada en hojas electrónicas, que se incluyen en el presente documento, se genera un informe de una página del plan operativo anual y plurianual, y con estos resultados se proceden a tomar las decisiones para el cumplimiento de la "visión compartida", en función a la capacidad operativa institucional y los recursos disponibles. Lo importante es considerar cada nuevo proyecto como una oportunidad para desarrollar aptitudes.

En el cuadro N° 010, se descarga un ejemplo de informe, en que se puede observar que la necesidad de recursos de los proyectos priorizados para el primer año es de USD. 4'042.550 dólares americanos de un total del Plan de USD. 19'504.270. Además se advierte los valores que se demanda por cada sector de intervención tanto total, como anual. Así podemos ver que para el caso de "obras civiles" en el primer año será necesario USD. 670.000 de un total de USD. 2'520.000 dólares.

**CUADRO N° 10**

**EJEMPLO DE RESUMEN DE BASE DE PROYECTOS**

ANO DE EJECUCION	OBRA CIVIL	OBRA VIAL	EDUCAC	SALUD	SOCIAL	PRODUCTIVO	AMBIENTAL	SANITARIO	TOTAL
1	670.000	1.080.000	42.600	81.000	316.900	100.650	371.400	1.380.000	4.042.550
2	500.000	1.500.000	80.000	50.000	250.000	500.000	300.000	600.000	3.780.000
3	600.000	1.000.000	1.797.520	120.000	20.000	184.200	121.000	310.000	4.152.720
4	450.000	1.200.000	500.000	200.000	300.000	400.000	425.000	250.000	3.725.000
5	300.000	2.000.000	200.000	250.000	350.000	200.000	254.000	250.000	3.804.000
<b>TOTAL</b>	<b>2.520.000</b>	<b>6.780.000</b>	<b>2.620.120</b>	<b>701.000</b>	<b>1.236.900</b>	<b>1.384.850</b>	<b>1.471.400</b>	<b>2.790.000</b>	<b>19.504.270</b>
NIVEL DEL PROYECTO	OBRA CIVIL	OBRA VIAL	EDUCAC	SALUD	SOCIAL	PRODUCTIVO	AMBIENTAL	SANITARIO	TOTAL
IDEA DE PROYECTO	670.000	1.030.000	0	0	0	100.650	0	0	1.800.650
PERFIL DE PROYECTO	0	0	17.000	81.000	159.400	0	116.000	0	373.400
FACTIBILIDAD	0	0	0	0	0	0	203.400	0	203.400
ESTUDIOS DEFINITIVOS	0	50.000	0	0	157.500	0	52.000	280.000	539.500
GESTION	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CONTRATACION	0	0	0	0	0	0	0	1.100.000	1.100.000
POR EJECUTAR	0	0	0	0	0	0	0	0	0
EN EJECUCIÓN	0	0	25.600	0	0	0	0	0	25.600
EJECUTADO	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>670.000</b>	<b>1.080.000</b>	<b>42.600</b>	<b>81.000</b>	<b>316.900</b>	<b>100.650</b>	<b>371.400</b>	<b>1.380.000</b>	<b>4.042.550</b>
FUENTES FINANCIAMIENTO	OBRA CIVIL	OBRA VIAL	EDUCAC	SALUD	SOCIAL	PRODUCTIVO	AMBIENTAL	SANITARIO	TOTAL
GOBIERNO MUNICIPAL	670.000	230.000	32.400	71.000	101.340	20.850	98.400	130.000	1.353.990
GOBIERNO NACIONAL	0	0	0	0	71.560	0	192.000	0	263.560
CONVENIOS	0	850.000	10.200	10.000	127.500	73.800	56.000	80.000	1.207.500
APORTES COMUNIDAD	0	0	0	0	16.500	0	25.000	85.000	126.500
DONACIONES	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CREDITO	0	0	0	0	0	0	0	0	0
OTROS	0	0	0	0	0	6.000	0	1.085.000	1.091.000
<b>TOTAL</b>	<b>670.000</b>	<b>1.080.000</b>	<b>42.600</b>	<b>81.000</b>	<b>316.900</b>	<b>100.650</b>	<b>371.400</b>	<b>1.380.000</b>	<b>4.042.550</b>
MODALIDAD EJECUCION	OBRA CIVIL	OBRA VIAL	EDUCAC	SALUD	SOCIAL	PRODUCTIVO	AMBIENTAL	SANITARIO	TOTAL
ADMIN. DIRECTA	670.000	30.000	0	0	26.500	0	84.400	250.000	1.060.900
CONTRATO	0	50.000	42.600	0	141.000	80.000	192.000	1.130.000	1.635.600
MIXTA	0	1.000.000	0	81.000	149.400	20.650	95.000	0	1.346.050
<b>TOTAL</b>	<b>670.000</b>	<b>1.080.000</b>	<b>42.600</b>	<b>81.000</b>	<b>316.900</b>	<b>100.650</b>	<b>371.400</b>	<b>1.380.000</b>	<b>4.042.550</b>
PARROQUIAS	OBRA CIVIL	OBRA VIAL	EDUCAC	SALUD	SOCIAL	PRODUCTIVO	AMBIENTAL	SANITARIO	TOTAL
QUITO	350.000	1.050.000	42.600	81.000	316.900	80.000	0	1.350.000	3.270.500
CAYAMBE	0	0	0	0	0	9.800	0	0	9.800
RUMIÑAHUI	0	0	0	0	0	9.800	0	30.000	39.800
SANTO DOMINGO	0	0	0	0	0	0	12.000	0	12.000
CANTONAL	320.000	30.000	0	0	0	0	359.400	0	709.400
<b>TOTAL</b>	<b>670.000</b>	<b>1.080.000</b>	<b>42.600</b>	<b>81.000</b>	<b>316.900</b>	<b>99.600</b>	<b>371.400</b>	<b>1.380.000</b>	<b>4.041.500</b>
COSTOS	OBRA CIVIL	OBRA VIAL	EDUCAC	SALUD	SOCIAL	PRODUCTIVO	AMBIENTAL	SANITARIO	TOTAL
REMUNERACION	0	0	37.600	30.000	48.400	53.400	0	0	169.400
SERVICIOS	0	0	2.000	0	5.000	21.000	0	0	28.000
SUMINISTROS	0	0	3.000	0	8.500	9.300	0	0	20.800
BIENES	0	0	0	0	46.500	0	0	0	46.500
LARGA DURACION	0	0	0	0	0	0	0	0	0
REPUESTOS	0	0	0	0	2.500	0	0	0	2.500
COMB Y LUBRICAN	0	0	0	0	0	0	0	0	0
DEUDA	0	0	0	0	0	0	0	0	0
OTROS	670.000	1.080.000	0	51.000	206.000	6.150	371.400	1.380.000	3.764.550
<b>TOTAL</b>	<b>670.000</b>	<b>1.080.000</b>	<b>42.600</b>	<b>81.000</b>	<b>316.900</b>	<b>89.850</b>	<b>371.400</b>	<b>1.380.000</b>	<b>4.031.750</b>

Si se analiza el segundo recuadro, se observa que casi dos de los cuatro millones se encuentran en idea de proyecto, lo que significa que hay que esforzarse para primero obtener los estudios definitivos y luego proceder a su ejecución. Esta base también nos provee de elementos para dimensionar el personal necesario para resolver las situaciones operativas.

El tercer recuadro hace referencia a las fuentes de financiamiento de los proyectos, notándose que apenas USD. 1'360.000 dólares son de origen institucional y corresponden al 30% del POA. El resto tendrá que ser gestionado de acuerdo a los convenios, compromisos u ofrecimientos que se hayan realizado.

El cuarto recuadro corresponde a la modalidad de ejecución de los proyectos que se va a adoptar, encontrándose que el 25% se lo va a realizar por administración directa. Este insumo también sirve para dimensionar la capacidad operativa institucional ya que si el 75% de los proyectos se van a realizar considerando otros modelos de gestión, no será necesario incrementar personal de planta.

El quinto recuadro presenta la distribución territorial y sectorial de los recursos. En este ejemplo se puede mirar que existe una injusta distribución ya que los recursos prácticamente se concentran en Quito.

En el último cuadro, se resume la estructura de costos, los mismos que son una importante fuente de información sobre los principales componentes de la planificación presupuestaria de la institución.

Del análisis del cuadro N° 07 se rescata que la metodología se orienta no solamente a la prestación de servicios públicos, sino que también se visibiliza otros sectores importantes como son: salud, educación, ambiente y producción local, lo que evidencia la asunción de otras competencias a pesar que estas no han sido transferidas todavía por el gobierno central.

Los proyectos así presentados configuran los planes operativos anuales que son el insumo para la planificación presupuestaria, que es a la vez el tercer elemento de la metodología de gerencia sistémica. Como se observa, el trabajar con proyectos facilita mucho la sistematización de los mismos y a partir de estos se puede realizar simulaciones financieras con base a las reales disponibilidades de recursos de la institución.

Todo lo anteriormente elaborado no tendría sentido, sino se le hace constar en el presupuesto de la institución. La regla de oro nos dice que: **TODO LO QUE NO ESTA PRESUPUESTADO NO SE HACE**. Así que la siguiente lucha es articular los resultados de los dos elementos de la metodología propuesta con el presupuesto y de esta manera asegurar que los proyectos se lleven a efecto. Lo contrario significaría que todo quede en meras expectativas y buenas intenciones.

La gestión de recursos es una tarea gerencial que habrá de garantizar la consecución y entrega oportuna de cada uno de los insumos programados para el cumplimiento de los proyectos programados. Si este aspecto no está asegurado, la estrategia de cambio deberá acoplarse a la real posibilidad financiera de la organización, de tal manera que no se agranden las frustraciones por el fracaso.

Los recursos financieros, humanos, logísticos, etc., para ejecutar los programas operativos pueden estar disponibles o ser gestionables. Este último aspecto es preciso tenerlo en cuenta porque muchos gerentes programan estrictamente con lo que tienen y se olvidan que muchas veces los recursos gestionables podrían superar a los primeros.

Son recursos disponibles el talento de todo el personal vinculado de planta; la infraestructura física, los bienes muebles e inmuebles: equipos, terrenos, edificios, vehículos, etc., ingresos presupuestados ciertos o fijos; patentes o derechos; inversiones en infraestructura o títulos, etc. Este breve listado, es pertinente tenerlo presente porque muchas veces al programar se deja de lado recursos potenciales.

Recursos gestionables: son aquellos que podrían obtenerse dependiendo de la gestión o empeño de los diferentes niveles gerenciales: tal es el caso de las donaciones o cooperación técnica y financiera; auxilios del gobierno central u otras entidades; convenios de cooperación entre instituciones; recuperación de cartera; actualización de tasas y tarifas, recuperación de inversiones, entre otras. ¿Pero quien tiene que gestionarlos? La respuesta es, los responsables de la ejecución de los proyectos, quienes a su vez son los gerentes de proyectos.

Se recomienda que la planificación presupuestaria sea estructurada por **centros de costos**<sup>9</sup>, para que permita a partir de su ejecución y resultados, construir o generar indicadores de gestión que proporcionen, entre otros efectos, los siguientes:

- Sincerar la estructura de costos
- Asignar y registrar a los componentes del costo de acuerdo a su destino para determinar cuanto representan frente al cumplimiento de los objetivos
- Generar información gerencial que apoye y facilite los procesos de toma de decisiones
- Facilitar los procesos de transparencia
- Facilitar la presentación de informes y rendición de cuentas a la comunidad
- Facilitar procesos de Benchmarking y monitoreo

La propuesta de planificación presupuestaria por centros de costos no requiere de cambios en la normativa vigente<sup>10</sup> ya que se adapta con facilidad y se basa en conservar la función presupuestaria básica y abrir subprogramas por cada sector de intervención en función a la "visión compartida".

Como se puede advertir, esta propuesta, consiste en continuar utilizando la misma manera de hacer presupuesto pero de una forma más detalla y de fácil comprensión y aplicación para el personal.

Adicionalmente, cada responsable de la ejecución de los proyectos deberá llevar un registro en la matriz de base de datos, que le permita controlar los avances y determinar los productos y costos reales.

Los datos para realizar el control se presentan en el cuadro N° 11. De esta manera se trata de socializar el manejo presupuestario, que hasta ahora solamente se encuentra en manos de personal del área financiera, para que sea manejado por los gerentes de proyectos.

<sup>9</sup> Es un plan de acción dirigido a cumplir una meta prevista, expresada en valores y términos financieros que, debe cumplirse en determinado tiempo y bajo ciertas condiciones previstas. Este concepto se aplica a cada centro de responsabilidad de la organización. EL presupuesto incluye las principales actividades de la empresa, conjunta y coordina todas las actividades de los otros presupuestos y puede ser concebido como el "presupuesto de presupuestos". Además se puede decir que son los que involucran los planes, políticas, programas, proyectos, estrategias y objetivos de la institución. Son el medio más efectivo de control del gasto público y en ellos se contemplan las diferentes alternativas de asignación de recursos para gastos e inversiones.

<sup>10</sup> La metodología propuesta cumple con todos las normativas aplicables en el Ecuador.

CUADRO N° 11

MATRIZ DE SEGUIMIENTO DE PROYECTOS

No	ENTIDAD EJECUTORA	Qué institución se encargará de la ejecución del proyecto. Si es por contrato se llenarán los próximos 7 casilleros, pero si es por administración directa se utilizarán a partir del 8 casillero.
1	NOMBRE CONTRATISTA	Nombre de a quién se le adjudico el contrato
2	ANTICIPO	Valor que recibió como anticipo
3	PLANILLA 1	Valor justificado de la planilla por avance de la ejecución de contrato
4	PLANILLA 2	Valor justificado de la planilla por avance de la ejecución de contrato
5	PLANILLA 3	Valor justificado de la planilla por avance de la ejecución de contrato
6	PLANILLA 4	Valor justificado de la planilla por avance de la ejecución de contrato
7	TOTAL PAGADO CONTRAT	Valor total pagado, incluido adicionales y ajustes de precios
8	REMUNERACION	Valor acumulado que corresponda al personal utilizado en la ejecución del proyecto bajo la modalidad de administración directa
9	SERVICIOS	Valores acumulados justificados y pagados
10	SUMINISTROS	Valores acumulados justificados y pagados
11	MATERIALES	Valores acumulados justificados y pagados
12	BIENES	Valores acumulados justificados y pagados
13	LARGA DURAC	Valores acumulados justificados y pagados
14	REPUESTOS	Valores acumulados justificados y pagados
15	COMB Y LUBRIC	Valores acumulados justificados y pagados
16	DEUDA	Valores acumulados justificados y pagados
17	OTROS	Valores acumulados justificados y pagados
18	COSTO REAL PROYECT	Costo real del proyecto, ejecutado por administración directa
19	SALDO PRESUPUESTO	Es la diferencia entre el valor que se presupuesto y el que realmente se pago, sea por contrato o por administración directa
20	PRODUCTO EJECUTADO	Las unidades, valores o gestiones que realmente se ejecutaron
21	POR EJECUTAR	Si han quedado productos por ejecutar. En este caso sería necesario realizar un análisis de los motivos que generaron este hecho.

### 5.2.4 SEGUIMIENTO Y MONITOREO

El último elemento considerado en la metodología es el seguimiento y monitoreo general de manera permanente a cada uno de los componentes de la metodología y de todo el proceso, con el objeto de saber si hubo avances o retrocesos en el proceso y tomar inmediatamente los correctivos necesarios.

El monitoreo es la medición periódica del nivel de cumplimiento consolidado de metas, proyectos o productos, así como la justificación de las posibles desviaciones con miras a introducir los ajustes pertinentes en la programación o en el enfoque del trabajo.

El monitoreo, como concepto y como práctica, es aplicable tanto a la “visión compartida” adoptada para la implementación del proceso de desarrollo local como a las programaciones rutinarias de la institución. Teniendo en cuenta esta doble dimensión o alcance, el monitoreo se deberá orientar al logro de los siguientes resultados:

- Control de ejecución de los planes operativos
- Consolidación de cumplimiento de proyectos y metas
- Definición de indicadores de desempeño y rendimientos
- Ajuste de programación
- Motivación del personal
- Capacitación y entrenamiento
- Fortalecimiento de la capacidad gerencial

El monitoreo debe ser concebido como un ejercicio de reflexión periódica en torno a la programación general y a la estrategia de desarrollo que haya sido programada. En palabras simples, también se lo puede asimilar a una evaluación del desempeño de cada uno de los responsables de metas, con miras a determinar su nivel de esfuerzo y compromiso en el logro de las mismas. Esta medición es vital para mantener el interés de quienes se comprometieron a liderar cada una de las metas programadas.

Es muy común ver en organizaciones públicas y hasta privadas que los sistemas de monitoreo, seguimiento o evaluación, sean utilizados como mecanismos de represión y no de motivación, lo que genera en el personal desconfianza e incluso recelo por temor a equivocarse y a que lo califiquen mal. Esta situación no contribuye a mejorar las condiciones de desempeño y rendimiento a todo nivel. Por tanto, hay que clarificar que los sistemas de evaluación en ningún caso deberían significar instrumentos sancionadores, sino de rectificación, corrección, ajuste, motivación y de perfeccionamiento profesional. Además se los debe hacer “antes, durante y después del proceso”.

Para garantizar un monitoreo objetivo, es necesario trabajar con indicadores que puedan ser verificables. Los indicadores básicos para el monitoreo son aquellos que hayan sido diseñados para medir el logro de las metas, así como el cumplimiento de las acciones programadas en cada meta. Algunos ejemplos de indicadores de monitoreo son los siguientes:

- Eficacia en el cumplimiento de la “visión compartida”.
- Número de actores sociales involucrados,
- Número de proyectos formulados, viabilizados, ejecutados, etc., según la fase en la cual intervenga la entidad.
- Incremento de ingresos o recursos propios de la institución o gestionados con otras entidades públicas y privadas.
- Montos o porcentajes de gastos reducidos por la supresión de cargos, cambio de procesos, racionalización de tareas, etc.
- Nuevas dependencias o formas de organización funcionando para la gestión de los servicios públicos.
- Nuevos roles, competencias, funciones, acciones o actividades asumidas. (Tal es el caso de los gobiernos seccionales que están tratando de aplicar la ley de descentralización)
- Impactos relacionados: disminución de los índices de morbilidad, aumento de coberturas de los servicios, mejoras en la calidad de los servicios, reducción de tasas de analfabetismo, incre-

mento de la productividad, mejoramiento de la economía local, mitigación de impactos ambientales, seguridad alimentaria, etc.

El Comité Institucional de Desarrollo que se plantea crear en cada institución, sería el encargado de alinear los recursos hacía los servicios, productos o resultados (orientación input vs. orientación output)

## METODOLOGÍA EN EL MARCO DE LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A NIVEL INTERNACIONAL

---

El tema de las deficiencias y problemas existentes en la administración pública no es una práctica única del Ecuador. Esta es una preocupación a nivel mundial; el interés de mejorar la eficiencia y rendimientos, de producir más a menores costos, mejorar la calidad del gasto, disminuir los indicadores de pobreza, etc. ha provocado que países europeos y norteamericanos dediquen tiempo a mejorar sus propuestas de gestión.

### New Public Management<sup>11</sup>

El fenómeno de la Nueva Gestión Pública (NGP), o también referenciado como *New Public Management* (NPM), aunque se inserta en un proceso global de transformación del Estado, se ha difundido enérgicamente a nivel mundial como eje central para el cambio y la modernización de las administraciones públicas, en países con tradiciones institucionales tan disímiles como Estados Unidos, Suecia, Gran Bretaña, Francia, Australia y algunos de América Latina.

La Nueva Gestión Pública es un ámbito de debate profesional sobre la estructura, gestión y control de la administración pública. Esta gestión presenta una proyección inusualmente cosmopolita para los profesionales y académicos de la administración pública, incluso en el Sudeste Asiático, Latinoamérica y África. Esto se debe a un proceso espontáneo de difusión de ideas y de prácticas, y también al esfuerzo deliberado de algunas organizaciones internacionales.

Este movimiento viene orientando las experiencias mundiales de reforma del sector público y constituye una alternativa al modelo tradicional de gestión. El principio básico del NPM es que las organizaciones públicas puedan ser gestionadas de acuerdo con los imperativos de rendimiento, eficiencia y eficacia, para atender las demandas de la población por servicios públicos. Actualmente, en el sector público existe una creciente preocupación por la mejora en la gestión, a través de la implementación y operacionalización de proyectos y programas.

---

<sup>11</sup> Cfr. Michael Barzelay, *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, Berkeley: University of California Press, 2001; y Barzelay, "The New Public Management: A Bibliographic Essay for Latin American (and other) Scholars," *International Public Management Journal*, Vol. 3, 2001.

El mundo, camina, cada vez más a pasos largos frente a una modernización en todos los sentidos. Se vive la era del conocimiento, de la informática, de la globalización y, también, de la competencia. Si una empresa duerme, otra estará lista para ocupar su espacio.

En el sector público pasa parecido. Mientras hace poco tiempo el Estado era considerado como un baluarte del desarrollo socioeconómico, hoy en día, muchas actividades antes exclusivas del Estado ya están siendo gestionadas por la sociedad, a través de programas de descentralización de servicios y privatización de empresas.

Paralelamente a todo eso, la población cada vez más exige una gestión del dinero público clara, eficaz y eficiente. No bastan los controles de regularidad y financieros. Es preciso tener responsabilidad sobre los gastos públicos. Los presupuestos pasan a ser una herramienta de gestión con planeamientos de corto, medio y largo plazo.

Y para atender a estas nuevas y cada vez más frecuentes demandas sociales, los gestores del dinero público tienen que saber oportunamente como marchan los ingresos y los gastos públicos, intentando incrementar los primeros y disminuir los segundos, como si fuera una gestión empresarial, sin perder de vista la calidad del servicio. Es la busca del equilibrio en la relación coste/beneficio, vislumbrando más adelante la relación coste/oportunidad. De no haber una buena relación, existe un coste político por parte de los gobernantes (parlamentarios y jefes del Poder Ejecutivo) y un peligro de que los técnicos pierdan su empleo.

Casi todos los países del mundo, caminan en dirección a una contabilidad pública, además de financiera, también analítica. En los países desarrollados esto se debe a la presión de una población más instruida y conciente. En Inglaterra, por ejemplo, los ciudadanos ya pueden acompañar la ejecución presupuestaria a través de la Internet. En los Estados Unidos de América, los gobernantes pueden ser llamados a justificar los gastos públicos durante o inmediatamente después del ejercicio fiscal. Ya en los países en desarrollo, los cambios aparecen en virtud de la presión por parte de la población instruida, y por el efecto cascada, por presión oriunda de los propios países desarrollados, en un mundo cada día más integrado.

Las aportaciones más interesantes en este campo se refieren a las distintas concepciones culturales sobre lo que es o debe ser un gobierno eficiente y responsable, entendido como "buen gobierno"<sup>12</sup>. Los argumentos sobre el grado de aceptación y eficacia de los sistemas de análisis, las técnicas de gestión y los mecanismos de control, presuponen habitualmente un cierto consenso sobre estos aspectos generales. El eje argumental es que la elección y puesta en marcha de determinados modelos de gestión pública satisfacen las aspiraciones más o menos genéricas sobre lo que debe ser un gobierno eficiente y responsable.

Un caso singular sería la presupuestación y gestión financiera por objetivos o programas. En este caso se plantea la idea de que las decisiones acerca de **qué** productos o servicios deben ser generados por el sistema público debería establecerse en los circuitos centrales del poder, es decir, en los ministerios o unidades centrales de presupuesto, mientras que las decisiones sobre cómo deben ser producidos se adoptarán en los niveles periféricos. El argumento de la presupuestación por programas presupone que los ejecutivos del nivel central están en perfectas condiciones para conocer qué tipo

---

12 Peter Aucoin, *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*. Montreal, IPPR, 1995.

de productos o servicios, en términos de objetivos valorables de forma sustantiva, van a ser apoyados políticamente; mientras que los gestores operativos están en mejores condiciones para saber cómo prestar tales servicios o productos de un modo efectivo y eficiente.

Tras esta presunción subyace la idea de que un gobierno eficiente implica un proceso de adecuación de los productos y servicios que se desean a las políticas que se supone son socialmente aceptables y sustantivamente convenientes, así como a la gestión de los servicios de un modo cada vez más efectivo y eficiente. También implica otra serie de argumentos basados en la idea del gobierno responsable, como que los funcionarios y burócratas serán controlados de forma más efectiva por los centros u órganos de poder democráticamente elegidos, siempre que la responsabilidad por el coste y la calidad de los servicios pueda ser imputada a esferas identificables de la jerarquía administrativa.

Las doctrinas sobre el gobierno eficiente y responsable constituyen pues un factor previo para los modelos de gestión que impone la Nueva Gestión Pública. Pero lógicamente, tales doctrinas no tienen una proyección universal, sino que suelen depender de cada sistema político o burocrático en concreto. En Estados Unidos, por ejemplo, la noción de gobierno responsable se entiende más bien como un proceso complejo que integra un control múltiple e interactivo entre las instituciones centrales del ejecutivo, el legislativo, y los tribunales de justicia: de ahí que los soportes para una presupuestación por objetivos sean más inseguros que, por ejemplo, en Nueva Zelanda, donde la noción de gobierno responsable está unida más bien a la idea de "fusión de poderes"<sup>13</sup>. En países que se suelen entender como más avanzados en la Nueva Gestión Pública como Nueva Zelanda, el debate ha llegado a replantear incluso las nociones de lo que entendemos como un gobierno eficiente y responsable.

El liderazgo ejecutivo es un elemento central que afecta al papel de los gestores públicos: aquí el debate se centra en el papel que este desempeña en el desarrollo de las políticas públicas y en sus fronteras con el sistema burocrático. Pero también interesa la responsabilidad del ejecutivo para anticiparse al futuro.

Así pues, se debate aquí el papel del liderazgo ejecutivo en la acción de gobierno y sus posibilidades de enfrentarse al futuro, en una línea argumentativa que presenta notables paralelismos con la argumentación de Mark H. Moore, que sitúa las claves del éxito de las organizaciones burocráticas en torno a la explotación de las posibilidades de creación de valor público<sup>14</sup>.

La gestión de la actuación gubernamental se refiere al desarrollo de cadenas de valor a través de las cuales las organizaciones y sus dirigentes desarrollan los programas fijados para conseguir objetivos<sup>15</sup>. La cadena de valor abarca las rutinas para incidir en los canales de prestación de servicios, clientes y grupos estratégicos, y también a las rutinas para la gestión financiera, suministros y recursos humanos.

El enfoque de gestión operativa acompañado por el control de gestión y financiero se percibía en la provisión interna de servicios. Mediante una revisión de procedimientos, los ejecutivos crearon pro-

12 Kent Weaver and Bert A. Rockman, *Do Institutions Matter?* Washington, D.C.: Brookings Institution, 1993.

13 Mark H. Moore, *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1995 (traducción castellana en Barcelona, Paidós).

15 El concepto es equivalente al propuesto por Michael Porter, *Competitive Advantage*, New York, Free Press, 1985.

cesos que se centran en la responsabilidad de conseguir los objetivos de gestión financiera. Para servicios en los que las economías a escala exigían de los departamentos de línea un uso de la provisión central de servicios, se estructuraron procesos de decisión en base a la unidad de coste de la operación centralizada. En cambio en servicios donde la economía a escala era muy escasa, las agencias en línea no tenían por qué utilizar los servicios de provisión central.

Gestión empresarial y gestión operativa constituían pues elementos relevantes para el debate sobre gestión administrativa: hacía falta cierta ilusión para trasladar estos enfoques al sector público, porque habitualmente estas disciplinas de gestión se entienden optimizables en situaciones donde los productos tangibles se venden por un precio a los consumidores. Tradicionalmente se considera además que el diseño de una organización pública es una cuestión de simple jerarquía, más que de gestión profesional, porque el sector público es diferente al privado. Por eso las tradicionales reglas de procedimiento administrativo deben ser orientadas hacia enfoques innovadores de gestión empresarial u operativa.

Las políticas de gestión pública integran un conjunto de reglas institucionales y rutinas para orientar, motivar y evaluar programas y agencias públicas, pudiendo clasificarse en distintas áreas: planificación del gasto y gestión financiera; función pública y relaciones laborales; provisión; organización y métodos; y evaluación y auditoría. Generalmente estas políticas establecen el marco burocrático en el que deben operar las agencias públicas.

Algunos entienden que una nueva teoría de la gestión pública implica un paquete de propuestas alternativas de gestión, y aunque esta opinión es dudosa, no hay duda de que en el debate se plantean propuestas y conceptos que a menudo proceden del análisis económico de las instituciones.

La metodología de eficiencia y transparencia trata de dar respuesta a las interrogantes e inquietudes de gobiernos internacionales, pero adoptada y adaptada a las características del Ecuador. En este país, el desarrollo del concepto y de las facilidades gerenciales se ha basado en lo que ya se está realizando, bajo la normativa vigente, pero de una manera ordenada y orientada a resultados.

## **EJEMPLOS DE LA APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA**

---

La metodología fue desarrollada con base a la experiencia realizada en el Gobierno Provincial Autónomo de El Oro, en sus distintos componentes de gestión y pasos hasta llegar a la publicación de los resultados en el portal de la Entidad.

Para ver sus resultados se puede visitar la página web: [www.eloro.gov.ec](http://www.eloro.gov.ec)

Además en este documento se anexa en magnético las herramientas gerenciales que utiliza la metodología de eficiencia y transparencia y la experiencia del Gobierno Provincial Autónomo de El Oro.

## TIPS GERENCIALES PARA FORTALECER LA METODOLOGÍA

---

Es indudable que los enfoques tradicionales de planificación y su método no han podido ayudar en los nuevos desafíos que buscan para las ciudades. La planificación tradicional prioriza lo técnico y lo normativo, se aleja de las consideraciones políticas y por lo tanto de la toma de decisiones.

Los gobiernos seccionales han hecho una apuesta de generar un nuevo contexto en el cual esta instancia juegue un papel más protagónico para generar procesos amplios y consensos de corto, mediano y largo plazo.

Es necesario mejorar la capacidad para entender y responder a las implicaciones que tienen la diversidad en tamaño y en funciones de las ciudades, así como los procesos de desarrollo local que están en marcha. Estas diferencias corresponden en muchos casos con el funcionamiento de tipos de gobiernos locales distintos: municipalidades, gobiernos provinciales, consorcios de municipalidades, distritos metropolitanos, etc.

Una tendencia importante, que es necesario reforzar en la región, es la estructuración de iniciativas supra-municipales, en algunos casos trans-fronterizas, que apuntan a mejorar la capacidad para proveer servicios a la población, aprovechando economías de escala para la atención a problemáticas comunes.

Otro elemento que hay que trabajar en este campo, es la articulación estratégica entre las agendas de desarrollo locales con las nacionales. En todos los países, sean grandes o pequeños, hay una creciente necesidad de vincular estos dos niveles (así como los niveles intermedios) en función de encarar los retos de la gestión institucional de una manera más articulada y eficiente. En esta dirección, las asociaciones provinciales y nacionales de municipios, y las redes de sociedad civil tienen un papel clave.

Satisfacer las demandas de la población requiere de esfuerzo y trabajo constante, nada se produce o cambia por arte de magia o solo con el hecho de querer hacerlo. Albert Einstein comentó una vez que la mejor definición de locura que él conocía era pretender obtener resultados distintos ... haciendo lo mismo. Es hora de cambiar los esquemas gerenciales tradicionales y dar paso a métodos modernos de manejo de los recursos públicos, que aseguren un desarrollo local sostenido y garanticen mejorar las condiciones de vida de la población.

- ¡EL CAMBIO ESTA EN NUESTRAS MANOS! -

## 8.1.1 FILOSOFÍA DE CALIDAD

La filosofía de calidad debe ser entendida como un conjunto de elementos que constituyen las bases de una nueva teoría de gerencia. Sin ella no podemos crear las bases necesarias sobre las cuales estructurar cualquier iniciativa de mejoramiento o desarrollo.

La filosofía de calidad determina la forma como valoramos el aporte de las personas, la manera como enfocamos el clima organizacional y los cambios culturales, y como optimizamos las actividades de la institución. Se basa en el conocimiento profundo de aspectos relevantes de la actividad local e institucional, como son: (1) ver a la organización como un sistema de mejoramiento; entender y aceptar que (2) la variación existe y que es parte integrante de nuestros procesos; que (3) el conocimiento y el aprendizaje no vienen por casualidad sino que son producto de acciones gerenciales enfocadas a facilitar al trabajador la implementación de mejoras, a impulsar su crecimiento personal y a aplicar las nuevas destrezas en el trabajo; y que sin (4) algún conocimiento de la psicología no estaremos en capacidad de entender el elemento humano ni de mejorar la forma como la gente interactúa entre sí, con la institución, y con quienes reciben nuestros productos y servicios.

La Filosofía de Calidad se apoya en la Gerencia de Proyectos, en devolverle al trabajador la dignidad y la alegría en el trabajo, y desarrollar su motivación intrínseca para potenciar su intelecto en beneficio suyo y de la organización donde presta sus servicios. En pocas palabras, **ponerle la cabeza a la mano de obra.**

Para mejorar la *Calidad Intangible* es necesario hacer preguntas relevantes como: *¿Qué espera Ud. De nosotros? ¿Cómo percibe nuestro servicio? ¿Cómo nos percibe como institución? ¿Lo tratamos con cordialidad? ¿Cómo podemos mejorar?*; y recibir esta retroalimentación con una actitud positiva. Pero además, la organización necesita estar preparada para *traducir estas respuestas en acciones* que potencien su desarrollo y cumplan con las demandas de la población.

## 8.1.2 GESTIÓN PARTICIPATIVA

Un principio clave de la buena gobernabilidad es la integración del conjunto de actores locales en las instancias de formulación y toma de decisiones. La planificación participativa ha estado tradicionalmente divorciada de los procesos de planificación territorial y sectorial, de la capacidad de gestión y de la estructura del presupuesto municipal. Las experiencias de planificación local concertada son todavía un fenómeno incipiente en todos los países de la región, y se producen cuando se da la confluencia de administraciones progresistas o de avanzada con una organización ciudadana activa. Por lo que es fundamental desarrollar un esfuerzo sistemático para construir y reforzar la capacidad técnica y política en los actores locales para promover y dar sostenibilidad a estos procesos locales de gestión participativa del desarrollo.

La participación ciudadana no se mide en el número de reuniones a las que se convocó y los actores sociales que asistieron, sino en la influencia que puedan ejercer estos en la construcción de la "visión compartida" y la toma de decisiones; así como también en la creación de mecanismos para ejercer el control social y en una periódica rendición de cuentas de las autoridades sobre el manejo de

los recursos. Hay que trabajar sobre los deberes y derechos de los ciudadanos y en comunión para el logro de los objetivos concertados.

La razón de ser y existir de los gobiernos locales es la comunidad y siendo ésta última la que sufre los impactos y efectos de la acción pública, es justo que la población participe en los procesos de toma de decisiones e intervenga en la definición de la visión de gobierno.

### 8.1.3 GERENCIA SISTEMÁTICA<sup>16</sup>

La otra gran debilidad que se observa en los gobiernos locales es la carencia de un *concepto sistémico de gerencia* que permita la adecuada interacción entre las diferentes partes del sistema. La Gerencia Sistémica no está relacionada con la incorporación de sofisticados instrumentos computarizados, sino enmarcada en la necesidad de que las personas y los diferentes departamentos *puedan trabajar juntos*, para lograr la “visión compartida” y las metas de la organización.

La Gerencia Sistémica comprende tres aspectos esenciales. Por una parte está la responsabilidad para (1) crear un clima de trabajo que permita a los trabajadores de todos los niveles realizar sus funciones tan bien como saben hacerlo, y organizar las estructuras y procesos para que esto se realice. El creciente aumento del conocimiento de la fuerza de trabajo y la influencia de la tecnología de la información, ha creado la necesidad de diseñar procesos sencillos y trabajos complejos. Procesos sencillos requieren primero conocer y aprender a medir esos procesos para ponerlos bajo control y actuar cuando y donde sea necesario. *Trabajos complejos* para mantener el espíritu de motivación, innovación, superación y aumento del conocimiento. Esto es el desarrollo del *Capital Intelectual*.

El segundo aspecto tiene que ver con (2) facultar y desarrollar a los empleados y aumentar el nivel de iniciativa y su capacidad de cumplimiento. Esto implica cambiar el paradigma gerencial de *ejercer poder sobre...*, a *dar poder a...* los trabajadores. Preparar a la gerencia para manejar los procesos de cambio es un aspecto que no debe descuidarse. La nueva metodología y el cambio cultural requieren que la gerencia sea formada en las nuevas destrezas requeridas. La Gerencia Sistémica involucra nuevos enfoques gerenciales que no siempre son del dominio cotidiano del gerente.

Por último, la Gerencia Sistémica se enfoca a (3) administrar las interacciones de quienes son responsables, las interacciones de la gente entre sí y con el sistema del cual forman parte, y las interacciones de estos sistemas con otros sistemas más complejos. *La función del gerente de hoy es administrar las interacciones, no las acciones.*

La complejidad de estos procesos radica en que los sistemas sociales de los que somos parte están formados por gente que tiene propósitos y motivaciones propias, y que forman parte de otros sistemas mayores que también tienen propósitos propios, lo que hace sumamente complejo el proceso.

La gerencia sistémica trata de articular y sincronizar el “todo” dando igual importancia a cada una de sus “partes” con el propósito de lograr el cumplimiento de los objetivos. En la metodología pro-

<sup>16</sup> Un sistema es un conjunto de partes y objetos (elementos) que interactúan y que forman un todo o que se encuentran bajo la influencia de fuerzas en alguna relación definida.

GRAFICO N° 09

ESQUEMA GERENCIAL SISTEMICO



puesta la comunidad es el principio y el fin de la actuación de los gobiernos locales, y en este espacio se plantean nuevas formas de gobernanza e instrumentos gerenciales para que los resultados puedan ser utilizados como insumos para un nuevo ejercicio<sup>17</sup> económico institucional. En el gráfico N° 09 se presentan sus principales componentes.

### 8.1.4 PENSAMIENTO ESTRATÉGICO

Gozar de un pensamiento estratégico no es patrimonio o está en posesión de los grandes gurús, iluminados o aquellos que se han preparado y estudiado para ello. Es algo intrínseco de todas las personas, la única diferencia es la forma de usarlo.

El pensamiento estratégico no necesariamente está vinculado a la inteligencia. La inteligencia se ha definido en términos de “habilidad para resolver problemas” que en muchos casos obedecen a modelos preestablecidos; en tanto que el pensamiento estratégico está concebido como la capacidad para articular las partes de un todo con perspicacia, creatividad e ingenio para cambiar una realidad a largo plazo.

Piense sencillo, piense fácil es el lema para encontrar respuesta a las necesidades de cambio de las instituciones de gobierno. El reto se encuentra en **escapar de un esquema para adaptarse a otro**, menos complejo y de fácil aplicación.

<sup>17</sup> En la legislación Ecuatoriana se establece el ejercicio económico de un año, desde el 1 de enero al 31 de diciembre de cada año

El pensamiento estratégico depende en gran medida de la intuición con sólo una modesta cantidad de análisis. El reconocimiento del **problema**, la **planeación a largo plazo**, la **reinvención** institucional, la racionalización de los **recursos**, los mecanismos de control de **resultados**, el **perfeccionamiento** del personal, la **participación** ciudadana, la **comunicación** y el **trabajo en equipo**, son elementos que se encuentran alrededor del pensamiento estratégico, que a su vez, contribuye al logro de resultados tangibles.

La máxima del pensamiento estratégico es:

**“UN PROBLEMA BIEN DEFINIDO ES UN PROBLEMA SEMI RESUELTO”**

Lo que significa que hay que tomarse el tiempo necesario para identificar el problema y sus causas, y la solución vendrá por añadidura. Algunos autores expresan que la definición del problema es el 80% de la solución.

Ahora bien, el siguiente paso es tomar las perspectivas determinadas por el pensamiento estratégico y las posturas proyectadas en la planeación a largo plazo y traducirlas en un rendimiento a corto plazo. Aquí se requiere mayor análisis que intuición, con particular atención a los resultados prácticos y mensurables.

El pensamiento estratégico es una de las **herramientas** más útiles, ya que tiene que ver con la consecución de unos objetivos y la resolución de sus problemas inherentes, dentro de un marco contextual concreto. Es decir, es una herramienta para conseguir lo que queremos, de la mejor forma y venciendo las dificultades.

## **8.1.5 LIDERAZGO EN EL CAMBIO**

Liderazgo es el arte de energizar y movilizar los recursos intelectuales y creativos de la gente en todos los niveles de la organización. El mundo empresarial de hoy requiere que los gerentes sean líderes.

El gerente opera dentro de reglas establecidas y su función tiene que ver con hacer las cosas correctas, con el proceso de seguimiento y control, con la velocidad de los cambios, y con la asignación y el uso efectivo de los recursos.

El líder, por el contrario, asume una gran responsabilidad por hacer correctamente las cosas correctas, por moverse en áreas donde las reglas no están claramente establecidas, por la generación de recursos, y enrolar a la gente en el proceso de cambio; además de dar el ejemplo y brindar el apoyo a sus seguidores, asumiendo un papel protagónico en el desarrollo y formación de la fuerza de trabajo.

Robert Glavin, Presidente de Babson College, da la siguiente definición: *“Un líder debe ser un ejemplo visible del Rol que le corresponde realizar, y debe crear el clima apropiado para el cambio y el mejoramiento. Debe evaluar las conductas de sus seguidores y hacer preguntas que lleven a respuestas que puedan traducirse en acciones.”*

**Gerenciar una organización es necesario, liderarla es esencial.** El liderazgo es una cuestión de espíritu, una combinación de personalidad y visión. Los estilos de los líderes son múltiples, no existe una receta sino solo experiencias de hombres comunes viviendo las circunstancias que les impuso su época, aunque según Warren Venís en su libro *MANAGING THE DREAM*, cualquiera sea su perfil, los líderes, comparten cuatro competencias básicas:

- Manejo de la atención: Son atractivos porque tienen una visión, una serie de propósitos y una clara noción de resultado, objetivo y dirección.
- Manejo de los significados: Comunican su visión de tal forma que alinearse resulta sencillo.
- <sup>a</sup> Manejo de la confianza: La integridad de los líderes es lo que los hace respetables.
- Manejo de sí mismo: Los líderes conocen sus habilidades y sus límites.

## 8.1.6 ORIENTACIÓN A RESULTADOS

Brevemente, el manejo por resultados consiste en la determinación de cómo se deben alcanzar los programas y proyectos establecidos, y supone la confección de indicadores que facilitan la supervisión, el conocimiento y la evaluación de los logros en término de los resultados<sup>18</sup>.

Un manejo diseñado de tal modo permitirá que el gobierno local se adapte a los cambios globales en forma automática, flexible y económica. Para fomentar la cultura orientada hacia los resultados, es indispensable incrementar la autonomía y la flexibilidad en el uso de los recursos públicos, pues la finalidad radica en estimular que los manejadores dediquen más tiempo a los resultados, otorgándoseles más agilidad y autonomía en el uso de esos recursos, sean estos financieros o humanos -en todo caso para esta visión el ser humano es un recurso. El incremento de la autonomía comparte espacios con el fortalecimiento de la responsabilidad en la gerencia de resultados.

La orientación hacia el cliente resulta decisiva en la gerencia por resultados, sobre todo en lo relativo a los servicios públicos, cuando su prestación involucra el uso de fondos igualmente públicos. Por consiguiente, se generaliza la práctica de establecer normas de servicio, que especifican la calidad que el usuario espera, estableciendo puntos de referencia que faciliten la evaluación.

El éxito de la implementación de los mecanismos de mercado en los procesos de gobierno ha sido tal, que son adoptados por un cada vez mayor número de países del mundo. Medidas inspiradas en esos mecanismos, tales como la facturación a los usuarios y la contratación por fuera (*contracting out*), facilitaron la reducción de gastos y la obtención de mayor eficiencia. A estas bondades se debe sumar el logro de una relación equitativa entre la calidad del servicio y su costo<sup>19</sup>. De hecho, la demanda de los servicios que emergió a través de las reglas del mercado, ha constituido el indicador más riguroso de los resultados de un servicio público de modo endoprivatizado<sup>20</sup>, y contribuido a la consecución del objetivo de medir adecuadamente los rendimientos del Estado.

<sup>18</sup> La idea de la gerencia por objetivos y la gerencia por resultados es añeja. Ver Drucker, Peter. *The Practice of Management*. New York, Harper and Row Publishers. 1954. Cap. 11 (*Managing by objectives and Self-control* -Manejo por Objetivos y Autocontrol). Y, del mismo autor, *Managing for Results*. New York, Harper and Row Publishers. 1986 (1964).

<sup>19</sup> *Ibid*, p. 41.

<sup>20</sup> El autor de estas líneas ha hecho una distinción entre *exoprivatización* y endoprivatización. La exoprivatización consiste en el proceso por el cual la administración pública transfiere la producción de bienes y servicios a la empresa privada. La endoprivatización,

La gerencia global diseñada con base en la orientación al cliente, que está sumergida en el mercado y sometida a la competencia en la provisión de servicios, personifica un manejo público desregulado, pues una gestión racional de la normatividad entraña un objetivo muy importante de la actividad gubernamental.

### 8.1.7 TRABAJO EN EQUIPO

Mucho se ha comentado que las personas son proclives a **trabajar en grupo, pero no en equipo**. Trabajar en equipo no es responsabilidad de los trabajadores sino de la gerencia, quien tiene la necesidad de propiciar el clima organizacional adecuado para que el trabajo en equipo se realice con éxito. Si el sistema o las políticas no son congruentes con esa filosofía de trabajo, si la cultura institucional está definida por la promoción de la competencia interna, por la evaluación del desempeño individual en detrimento del logro de los equipos de trabajo, será muy difícil lograr que la gente acepte que su aporte individual al logro de metas colectivas es útil y provechoso, y no va a ser reconocido en forma apropiada.

EL trabajar en equipo **ES UN VIAJE DE ESFUERZO Y DIFICULTADES, QUE REQUIERE TIEMPO Y QUE NECESITA COHERENCIA Y APOYO DE LA GERENCIA**. La esencia de un equipo de trabajo es el COM-PROMISO, la CONFIANZA y la RESPONSABILIDAD, primero entre sus miembros y luego, frente a un objetivo que ha sido claramente definido y que responde a los intereses y necesidades de cada uno de ellos.

El trabajo en equipo responde a un nuevo paradigma y concepto del trabajo, por lo cual sólo es eficaz en la medida que se esté dispuesto a emprender el camino del cambio, que se inicia en el cambio individual, analizando y reflexionando respecto a nuestros valores y acciones.

### 8.1.8 PROCESOS DE MEJORAMIENTO CONTINUO (CICLOS DE APRENDIZAJE)

Este particular aspecto no es de fácil manejo ya que una de las características de la gerencia en nuestro medio es la de desconocer el pensamiento y acciones de los predecesores. Ello hace que cada gerente o alcalde recién posesionado de su cargo quiera echar por tierra todo lo encontrado, sin evaluar las consecuencias ni los costos. No obstante, se debe insistir en la generación de conciencia y búsqueda de mecanismos para que las acciones de mejoramiento se mantengan el tiempo suficiente con el fin de garantizar los resultados esperados, generar las capacidades y afianzar en quienes conforman la organización, los valores corporativos o pautas de actuación que hayan orientado el proceso de cambio.

---

por su parte, es la sustitución de la gestión de los asuntos públicos por la idea, la metodología y la técnica del espíritu empresarial privado. En contraste con la exprivatización, en la cual el manejo público es el sujeto de la transacción de cosas hacia el mercado, en la endoprivatización ese manejo se convierte en el objeto de la transacción mercantil. En tanto la exprivatización incide en el qué de la administración pública, la endoprivatización lo hace con el cómo. Guerrero, Omar. **Del Estado Gerencial al Estado Cívico**. México, Universidad Autónoma del Estado de México, y Miguel Ángel Porrúa, Librero y Editor. 1999. pp. 45-46.

Se debe reiterar, que la gerencia sistémica es un proceso de mejoramiento continuo que exige el compromiso pleno de todos los niveles de la organización hasta que los nuevos valores y formas de trabajo que sustentan el nuevo modelo sean asimilados por la mayoría de los miembros de la organización. Ello significa que los resultados de la visión compartida o del desarrollo organizacional no pueden depender exclusivamente de la presencia transitoria de la asesoría o asistencia técnica externa sino de la voluntad política de los directivos de la entidad.

La búsqueda de la excelencia comprende un proceso que consiste en aceptar un nuevo reto cada día. Dicho proceso debe ser progresivo y continuo. Debe incorporar todas las actividades que se realicen en gobiernos a todos los niveles.

Aquí se debe recordar que la mejor de las ideas, si no es llevada a la práctica no tiene ningún efecto y que la mejor de las metodologías de gerencia si no está acompañada de la persistencia y continuidad en los propósitos puede llegar a ser completamente inútil. De allí la importancia de sentar las bases del mejoramiento continuo para que se implementen en el sector público.

Desde un punto de vista general, podría decirse que las organizaciones comprometidas con el éxito están abiertas a un constante aprendizaje. Esto implica generar condiciones para mantener un aprendizaje continuo y enmarcarlo como el activo fundamental de la organización.

Hoy en día es necesario que las organizaciones diseñen estructuras más flexibles al cambio y que este cambio se produzca como consecuencia del aprendizaje de sus miembros. Esto implica generar condiciones para promover equipos de alto desempeño, entendiendo que el aprendizaje en equipo implica generar valor al trabajo y más adaptabilidad al cambio con una amplia visión hacia la innovación.

El refrán popular dice:

**“Vale más empezar una cosecha nueva, que llorar la que se perdió”**

## **8.1.9 LA CULTURA ORGANIZACIONAL**

La cultura es el conjunto de entendimientos importantes que los miembros de una comunidad tienen en común. La cultura organizacional es un sistema de valores y creencias compartidos; la gente, la estructura organizacional, los procesos de toma de decisiones y los sistemas de control interactúan para producir normas de comportamiento. Una fuerte cultura puede contribuir substancialmente al éxito a largo plazo de las organizaciones, al guiar el comportamiento y dar significado a las actividades. Las culturas fuertes atraen, recompensan y mantienen el apego de la gente que desempeña roles esenciales y cumple con metas relevantes. Una de las responsabilidades más importantes de la administración es dar forma a los valores y normas culturales.

La cultura puede ser un bien o una obligación. Puede ser una ventaja debido a que las creencias compartidas facilitan y ahorran las comunicaciones, y facilitan la toma de decisiones. Los valores compartidos facilitan también la motivación, la cooperación y el compromiso. Esto conduce a la eficiencia de la organización. Sin embargo, una cultura fuerte que no es apropiada para un medio organizacional puede ser ineficiente. Es importante tener congruencia entre la cultura, la estrategia y el estilo administrativo.

La cultura y la personalidad afectan el estilo y la filosofía administrativa. La filosofía administrativa de una persona es un sistema de valores, creencias y actitudes que guían su comportamiento. El estilo se refiere a la forma en que se hace algo; es una manera de pensar y actuar. El estilo administrativo es una manera particular en que un administrador se comporta, con las limitaciones que le impone la cultura organizacional y su filosofía personal.

Las creencias básicas sobre la gente afectan nuestro enfoque para diseñar las organizaciones y administrarlas. Las suposiciones sobre la gente tienden a convertirse en profecías que se cumplen. Las organizaciones que son administradas en forma positiva tienden a ser más satisfactorias para los participantes y también pueden ser más efectivas y eficientes.

La tendencia actual es el alejamiento de las organizaciones estables-mecanicistas para dar lugar a las organizaciones flexibles.

Las organizaciones son la expresión de una realidad cultural, que están llamadas a vivir en un mundo de permanente cambio, tanto en lo social como en lo económico y tecnológico, o por el contrario, como cualquier organismo, a encerrarse en el marco de sus límites formales. En ambos casos, esa realidad cultural refleja un marco de valores, creencias, ideas, sentimientos y voluntades de una comunidad institucional. La cultura ofrece formas definidas de pensamiento, sentimiento y reacción que guían la toma de decisiones y otras actividades de los participantes en la organización.

Dentro del marco conceptual, la cultura organizacional tiene la particularidad de manifestarse a través de conductas significativas de los miembros de una organización, las cuales facilitan el comportamiento en la misma y, se identifican básicamente a través de un conjunto de prácticas gerenciales y supervisoras, como elementos de la dinámica organizacional. Al respecto Guerin (1992) sostiene que es importante conocer el tipo de cultura de una organización, porque los valores y las normas van a influir en los comportamientos de los individuos.

Trasladar la **VISIÓN** a la **ACCION**, es materia de este estudio y depende mucho del comportamiento del personal y de las condiciones de participación, confianza, responsabilidad, involucramiento y clima organizacional que se hayan adoptado para el logro de los objetivos.

El Dr. Russell L. Ackoff comenta en su trabajo "Más Allá de la Calidad Total" que *no hay nada que Ud. quiera hacer que un trabajador disgustado no pueda echar a perder*. La forma como un empleado trata al cliente está íntimamente relacionada con la forma como él mismo es tratado dentro de su organización.

Esta definición sugiere que la cultura cumple funciones importantes en la organización. Los aspectos culturales, incluyendo el diseño y el estilo de administración, transmiten valores y filosofías, socializando a los miembros, motivando al personal y facilitando la cohesión del grupo y el compromiso con metas relevantes.

Los siguientes ocho puntos se consideran como claves para el desarrollo de una cultura organizacional:

1. Una orientación hacia la acción, a fin de que se cumpla. Aun cuando las compañías podrían ser analíticas en su enfoque ante la toma de decisiones, no están paralizadas por este hecho (como muchas otras parecen estarlo)
2. Orientación al cliente, donde todos los recursos y el personal de la compañía dirigen sus actividades cotidianas a la satisfacción de las necesidades del cliente.

3. Autonomía y decisión, a fin de fomentar el surgimiento de líderes e innovadores para la organización.
4. Productividad a través de la gente, lo que considera a la gente como el activo más importante de la empresa, y consideran como inversión el dinero destinado hacia ellos, como fuente fundamental de mejoramiento.
5. Compromiso con los valores, desde los niveles superiores de la compañía. La alta dirección se mantiene en estrecho contacto, visitando y dialogando con "el frente de batalla"
6. Cercanía y conocimiento del negocio, sus fortalezas y debilidades, sus amenazas y oportunidades.
7. Organización simple con solo el personal necesario, donde cada quien sabe la parte de valor que agrega a los productos y servicios, y participa en su administración.
8. Rigidez y flexibilidad, aceptación de ambos de acuerdo a la dinámica del cambio y sus circunstancias.

## **8.1.10 IMAGEN CORPORATIVA**

La imagen de una institución debe estar enmarcada en tres aspectos esenciales: sus principios y sus valores organizacionales, su posicionamiento en la localidad, y su capacidad de respuesta.

La imagen que una institución quiere transmitir debe ser congruente con sus resultados, productos y servicios. Necesitamos crear la capacidad de respuesta que permita sustentar con hechos la imagen que deseamos transmitir.

El cumplimiento de la visión compartida de acuerdo a lo programado, con transparencia y rendición de cuentas, en buena medida será un síntoma que respalde la imagen institucional y sin lugar a dudas acrecentará y fomentará la confianza y participación de la comunidad, lo que facilitará los procesos de cambio y desarrollo.

## **8.1.11 LA REINVENCIÓN DEL GOBIERNO<sup>21</sup>**

Bajo este concepto se han venido agrupando un conjunto de acciones planificadas para transformar de manera radical la forma de operar y actuar desde el gobierno nacional hasta los gobiernos seccionales y municipales. Los propósitos de la reinvencción del Gobierno se asemejan a los de un programa de desarrollo organizacional o institucional, pero las herramientas y metodologías así como el alcance de las acciones le dan un carácter especial a esta clase de iniciativas. Estas características particulares se refieren al involucramiento de los altos mandos de la institución; el empleo de elementos de metodologías como la planeación estratégica, incorporación del componente participativo, la consultoría de procesos, principios de mejoramiento continuo y calidad total, etc.

---

<sup>21</sup> Dr. Msc. Aldemar Puentes, Guía para Financiamiento de Proyectos de Desarrollo Institucional o Mejoramiento de la Gestión de los Servicios, Quito, Junio de 2000, BEDE - GTZ

Es importante reiterar, que toda mejora o transformación que se intente en una institución, para lograr mayor productividad o rentabilidad, es un **proceso de cambio institucional u organizacional** y lo que hace la diferencia es el alcance y la forma como se emprende dicho proceso en cada contexto particular. Conforme a este criterio, en algunos casos, el desarrollo organizacional o institucional puede formar parte de una estrategia para apoyar el ajuste de un conjunto de entidades públicas, surgida como una necesidad o complemento a un proceso mayor de transformación del Estado, como sucedió con la descentralización en Colombia. Dentro de este contexto al desarrollo institucional se lo definió como “un proceso sistemático y articulado a las estrategias locales de desarrollo, emprendido por las autoridades y la comunidad para convertir al municipio en una unidad de gestión del bienestar económico y social de su población”<sup>22</sup>.

El desarrollo organizacional debe ser integral para que genere impactos significativos y perdurables. Ello significa que se deben abordar en el análisis la totalidad de las áreas funcionales de la institución como son: el área operativa o de producción, el área financiera, el área administrativa, el área directiva y el área de planificación.

Pese a lo anterior, se debe tener presente que una intervención simultánea en todas las áreas puede generar una parálisis total en la entidad. Por tal razón se recomienda iniciar esta clase de procesos centrándose en áreas estratégicas que puedan generar impactos o resultados tangibles de tal manera que, al profundizar en el proceso, se inserten elementos encaminados a la sustentabilidad, en el largo plazo, del nuevo modelo organizacional que se quiere implementar.

En el reciente pasado y aún ahora, se suelen encontrar procesos de desarrollo organizacional en los cuales se ignora por completo las áreas de producción o los servicios que presta la entidad, bajo el supuesto que la palabra organización hace alusión sólo a los aspectos administrativos. Siguiendo este paradigma se cambian organigramas, se escriben manuales de funciones, se modifican escalas salariales e incluso se propone la implementación de la carrera administrativa. En este documento se dan elementos básicos para reevaluar esta forma de proceder, de tal modo que los alcaldes y demás gerentes públicos puedan saber cuándo un asesor o consultor está obrando honestamente o con real conocimiento, y cuando no.

Por último, en esta parte, así como existe diversidad de conceptos para definir el desarrollo institucional, también existen múltiples enfoques y metodologías para abordar este tema y por ende, quienes evalúan proyectos de esta naturaleza deben estar ilustrados respecto a los mismos, ya que la mayoría de ellos exige una adecuación para que puedan ser utilizados con éxito en el sector público.

<sup>22</sup> DNP. Programa de Apoyo al Desarrollo Institucional de los Municipios”. Santafé de Bogotá, Septiembre de 1.996.

## **RECOMENDACIONES PARA LA APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA**

---

A continuación, en el cuadro N° 12, se detalla de manera resumida los principales pasos que se siguen en la implantación de la metodología, que deberán ser adaptados a las necesidades y características de cada institución.

**CUADRO N° 12  
PASOS EN LA IMPLANTACION DE LA METODOLOGIA**

<b>Temas, objetivo</b>	<b>Intervención, involucrados</b>	<b>Resultados esperados, obtenidos</b>	<b>Tiempo días</b>	<b>Observaciones</b>
Inducción a la metodología	Reunión con autoridades y jefes departamentales	Asegurar el entendimiento conceptual, y apoyo para la aplicación	6	Formación del equipo de trabajo Capacitación a involucrados
Identificación de la visión de futuro	Autoridades y jefes departamentales	Identificación de líneas y sectores de acción	15	Talleres de concertación
Construcción de base de datos de proyectos	Técnicos de acuerdo a sectores de acción	Base de datos de proyectos por sectores de acción	20	Capacitación en el manejo de matriz de proyectos
Elaboración de plan operativo anual	Autoridades y jefes departamentales	Plan operativo anual y plurianual	5	Priorización de proyectos
Determinación del modelo de gestión a adoptar	Jefe de Recursos Humanos y jefes departamentales	Construcción de base de datos de personal	15	Capacitación en manejo de matriz de personal.
Propuesta de administración por objetivos y gestión de proyectos	Autoridades y jefes departamentales	Modelo de gestión Estructura organizacional Trabajo en equipo	5	Capacitación en gestión de proyectos
Redimensionamiento institucional	Jefe de Recursos Humanos y jefes departamentales	Distributivo de personal propuesto. Escala 14	10	Talleres de concertación
Elaboración de la planificación presupuestaria *	Director Financiero y Contador General	Establecimiento de funciones y programas	10	Capacitación en matrices financieras
Estructura presupuestaria por centro de costos	Director Financiero y Contador General	Propuesta de presupuesto por centro de costos	10	Talleres de presentación y acuerdos
Articulación de presupuesto con contabilidad	Director Financiero y Contador General	Apertura de cuentas	4	Capacitación al personal para manejo contable
Metodología para seguimiento y ejecución presupuestaria	Director Financiero y directores departamentales	Manejo de presupuesto por líneas y sectores de acción		Socialización del presupuesto
Diseño de reportes para rendición de cuentas	Autoridades y directores departamentales	Indicadores de gestión e información gerencial para toma de decisiones		Socialización de los resultados de la gestión
Posibilidad de volcar información en pagina web	Autoridades y jefe informático	Procesos de transparencia y rendición de cuentas		Diseño de página web al aire
Seguimiento del proceso	Comisión institucional para el desarrollo	Procesos de mejoramiento continuo		Ciclos de aprendizaje

## INDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS

---

<b>Cuadros</b>	<b>Pgs.</b>
1. Elementos del Proceso Administrativo	21
2. Principales Factores y Problemas que impiden el Desarrollo	27
3. Metas por Eje Temático	28
4. Soluciones Estratégicas según Plan de Gobierno del Alcalde	29
5. Estructura Necesaria para la Visión Compartida	31
6. Matriz de Asignación de Personal y Capacitación	33
7. Matriz de Dimensionamiento de Personal	34
8. Características Clave de los Proyectos	35
9. Elementos para la Construcción de la Base de Datos de Proyectos	36
10. Ejemplo de Resumen de Base de Proyectos	37
11. Matriz de Seguimiento de Proyectos	40
12. Pasos en la Implementación de la Metodología	62

<b>Gráficos</b>	<b>Pgs.</b>
1. Sincronización entre Oferta y Demanda	14
2. Pasos Metodológicos de la Gerencia Sistémica	16
3. Esquema Integral de la Metodología	23
4. Propuesta de Gerencia Sistémica y Planificación Presupuestaria	24
5. Visión de Gobierno y Base de Datos de Proyectos	25
6. Valor del PIB versus Gasto Seccional	26
7. Déficit o Superávit de los GSA como % del PIB	28
8. Gobiernos Seccionales: Balance Primario	30
9. Esquema Gerencial Sistémico	52

## BIBLIOGRAFÍA

---

### Bibliografía

- BRUCE, Andy y LANGDON, Ken. 2000. *Dirigir Proyectos*, Biblioteca Esencial del Ejecutivo.
- BANCO MUNDIAL. 2000. *Material de apoyo elaborado para el Programa de Gobierno Abierto y Participativo*. Washington D.C. Banco Mundial.
- BIRD. 1994. *Governance: The World Bank's Experience*, noviembre, Washington D.C.
- BROWN, Mark. 2005. *Gestión de Proyectos, en una semana*. Gestión 2000.com, Barcelona.
- BORJA, J. 1998: "Ciudadanía y espacio público", *Reforma y Democracia*, No. 12.
- BOYETT, Joseph y Jimmie. 1999. *Hablan los Gurús, Las mejores ideas de los máximos pensadores de la administración*. Editorial NORMA. Bogotá – Colombia.
- Cartilla N° 10, *Observatorio de la Política Fiscal*, con auspicio del UNDP, UNICEF, GTZ.
- DNP. *Programa de Apoyo al Desarrollo Institucional de los Municipios*". Santafé de Bogotá, Septiembre de 1.996
- DRUCKER, Peter. *The Practice of Management*. New York, Harper and Ro Publishers. 1954.
- FINOT, I. 1998. *Elementos para una orientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina*. Trabajo presentado en el III Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y Administración Pública. Madrid.
- GUERRERO, Omar. *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*. México, Universidad Autónoma del Estado de México, y Miguel Ángel Porrúa, Librero y Editor. 1999
- GRUNDMANN G, y STHAL J. "Como Sal en la Sopa" .Conceptos métodos y técnicas para profesionalizar el trabajo en las organizaciones de desarrollo. Ediciones ABYA-AYALA 2002
- GTZ, *Sociedad Alemana de Cooperación Técnica*. PROMODE – Programa de modernización y descentralización.

HAMMER, Michel /CHAMPY, James. Reingeniería. Olvide lo que usted sabe sobre cómo debe funcionar una empresa. ¡Casi todo está errado!. Ed. Norma, Bogotá, 1.994.

JESSOP, B. 1995. "The Regulation Approach and Governance Theory: Alternative Perspectives on Economic and Political Change", Economy and Society, Vol. 24, N° 3, págs. 307-333.

KHADEM, Riaz y LOUBER, Robert. 1988. Administración EN UNA PAGINA. Cómo utilizar información para lograr sus metas.

MARÍN, Alvaro. 2002. Como recuperar su empresa con "El Método C". Un Método sencillo y eficaz para gerenciar LA CRISIS.

MIRANDA, José. 2004. Gestión de Proyectos

PUNTES Aldemar, Guía para Financiamiento de Proyectos de Desarrollo Institucional o Mejoramiento de la Gestión de los Servicios, Quito, Junio de 2000, BEDE - GTZ

PALON, Francisco. 1996. Organización base cero, los nuevos principios para hacer productiva la estructura. Editorial GRANICA. Barcelona.

PETER, Aucoin, The New Public Management: Canada in Comparative Perspective. Montreal, IPPR, 1995

PNUD. 1996. Governance for Sustainable Human Development, Management Development and Governance Division (borrador inédito).

TINAJERO, Edwin. 2004. Proyecto de Cambio: GOBIERNOS MUNICIPALES PARTICIPATIVOS, UNA PROPUESTA DE CAMBIO OBJETIVA. Universidad de las Américas.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. 1999. "Sobre las raíces teóricas del desarrollo económico local", Cuadernos del CENDES: Descentralización y Desarrollo Local: aportes para una discusión, No. 40.

WALTON, Mary. 1992. El Método DEMING en la práctica

ZELINSKI, Ernie. 2002. El éxito de los perezosos. Como ser más creativo y exitoso trabajando menos. Editorial Vergara / BUSINESS.

ZIMMERMANN, A. (2000) "Gestión de Cambio Organizacional" Caminos y Herramientas.