

## **CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO**

El presente trabajo esta direccionado para el Municipio de Ibarra, por lo que es necesario mencionar ciertos conceptos. La Constitución de la República del Ecuador, vigente desde el año 2008, en el Art. 238 dice: Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD's) gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana.

Y el Art. 239, referido al Régimen de los GAD's, dice: se regirán por su ley correspondiente que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo.

Desde octubre de 2010, los Gobiernos Autónomos Descentralizados y el país cuentan con un nuevo marco legal, que va determinando un diferente accionar para cada una de las actividades, proyectos y programas que se ejecutan por parte de las instituciones públicas en el país. Una de ellas, los Gobiernos Autónomos Descentralizados tienen en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, el establecimiento de una nueva organización territorial del Estado, nuevas competencias a través del sistema nacional de competencias, nuevos mecanismos de financiamiento y la institucionalidad responsable de administrar estos procesos a nivel nacional.

El Art. 5 del COOTAD, señala a la vez la autonomía política, administrativa y financiera de los GAD's, que comprende el derecho y la capacidad efectiva para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios en sus respectivos territorios, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes. Mientras que en el párrafo 3, de este artículo señala que “La autonomía administrativa consiste en el pleno ejercicio de la facultad de organización y de gestión de sus talentos humanos y recursos materiales para el

ejercicio de sus competencias y cumplimiento de sus atribuciones, en forma directa o delegada, conforme a lo previsto en la Constitución y la ley”.

### **Competencias de un Municipio**

El Art. 239 de la Constitución de la República del Ecuador, vigente desde el año 2008, referido al Régimen de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD's) dice: se regirán por su ley correspondiente que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo.

En el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) en el Art. 105 manifiesta que para que los Gobiernos Municipales sean considerados como Gobiernos Autónomos descentralizados, desde el Gobierno Central se debe realizar la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos.

De conformidad a la Ley de Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) la normativa señala las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados, en los siguientes artículos 129, 130, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142:

“Al gobierno autónomo descentralizado municipal le corresponde las facultades de planificar, construir y mantener la vialidad urbana. En el caso de las cabeceras de las parroquias rurales, la ejecución de esta competencia se coordinará con los gobiernos parroquiales rurales.”

Corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales gobernar, dirigir, ordenar, disponer, u organizar la gestión ambiental, la defensoría del ambiente y la naturaleza, en el ámbito de su territorio; estas acciones se realizarán en el marco del sistema nacional descentralizado de gestión ambiental y en concordancia con las políticas emitidas por la autoridad ambiental nacional, de conformidad con lo dispuesto a la ley

La provisión de los servicios públicos responderá a los principios de solidaridad, obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad. Los precios y tarifas de estos servicios serán equitativos, a través de tarifas diferenciadas a favor de los sectores con menores recursos económicos, para lo cual se establecerán mecanismos de regulación y control, en el marco de las normas nacionales.

Vigilarán con participación ciudadana la ejecución de las obras de infraestructura y la calidad de los servicios públicos existentes en su jurisdicción.

Corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, en el marco de la planificación concurrente con la entidad rectora, construir la infraestructura y los equipamientos físicos de salud y educación, con sujeción a la regulación emitida por la autoridad nacional.

La formación y administración de los catastros inmobiliarios urbanos y rurales corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, los que con la finalidad de unificar la metodología de manejo y acceso a la información deberán seguir los lineamientos y parámetros metodológicos que establezca la ley.

Los gobiernos autónomos descentralizados municipales adoptarán obligatoriamente normas técnicas para la prevención y gestión de riesgos sísmicos con el propósito de proteger las personas, colectividades y la naturaleza.

La administración de los registros de la propiedad de cada cantón corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales.

El sistema público nacional de registro de la propiedad corresponde al gobierno central, y su administración se ejercerá de manera concurrente con los gobiernos autónomos descentralizados municipales de acuerdo con lo que disponga la ley que organice este registro. Los parámetros y tarifas de los servicios se fijarán por parte de los respectivos gobiernos municipales.

El Plan Nacional de Desarrollo Para el Buen Vivir, elaborado por la SENPLADES en su condición de Secretaría Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, conforme el Decreto Ejecutivo 1577 de febrero de 2009 y presentado por el Presidente Rafael Correa Delgado, para conocimiento y aprobación en el Consejo Nacional de Planificación, recomienda a los Gobiernos Autónomos Descentralizados que los objetivos de los Planes de Desarrollo Locales que se propongan ejecutar, deben de estar articulados con el Plan Nacional de Desarrollo.

El Plan 2009-2013 plantea y propone una lógica de planificación a partir de los 12 grandes objetivos nacionales para el Buen Vivir, actualizados bajo parámetros que se relacionan con el desempeño de las metas nacionales, con las distintas propuestas de acción pública sectorial y territorial.

1. Auspiciar la igualdad, la cohesión y la integración social y territorial en la diversidad.
2. Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía.
3. Mejorar la calidad de vida de la población.

4. Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable.
5. Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración Latinoamericana.
6. Garantizar el trabajo estable, justo y digno en su diversidad de formas.
7. Construir y fortalecer espacios públicos, interculturales y de encuentro común.
8. Afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad.
9. Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia
10. Garantizar el acceso a la participación pública y política.
11. Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible
12. Construir un Estado democrático para el Buen Vivir.

Para el periodo 2009-2013, una de las principales innovaciones que se contemplan en el Plan Nacional de Desarrollo es la incorporación del ordenamiento territorial e identifica las principales intervenciones y proyectos estratégicos en los territorios, e incluye la desagregación y territorialización de indicadores que sirven de sustento para el diseño de la política pública.

Por otro lado la Naturaleza Jurídica de un municipio, de conformidad al Artículo 53 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, menciona que:

“Los gobiernos autónomos descentralizados municipales son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Estarán integrados por las funciones de participación ciudadana; legislación y fiscalización y, ejecutiva previstas en este Código, para el ejercicio de las funciones y competencias que le corresponden. “

Aquí se determina legalmente la forma que un municipio estará representado y que organismos lo conforman, legislativo, ejecutivo y participación ciudadana,

por otro lado la municipalidad debe velar siempre por el bienestar de la comunidad local en su desarrollo social y cultural sin olvidar la infraestructura, al igual que la dotación de servicios de calidad que promuevan la solidaridad y seguridad de los ciudadanos. En fin, obrar con el único interés colectivo de beneficiar a la población y mostrarse con la suficiente apertura para colaborar con otras Municipalidades. Para demostrar esta afirmación observamos las funciones descritas en el artículo 54 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización se presenta a continuación:

“Son funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal las siguientes:

- a) Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial cantonal, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas cantonales, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;
- b) Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales
- c) Establecer el régimen de uso del suelo y urbanístico, para lo cual determinará las condiciones de urbanización, parcelación, lotización, división o cualquier otra forma de fraccionamiento de conformidad con la planificación cantonal, asegurando porcentajes para zonas verdes y áreas comunales;
- d) implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y la gestión democrática de la acción municipal
- e) Elaborar y ejecutar el plan cantonal de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas
- f) Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley y en dicho marco, prestar los servicios

públicos y construir la obra pública cantonal correspondiente, con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando los principios de universalidad. accesibilidad, regularidad, continuidad. solidaridad. interculturalidad. subsidiariedad. participación y equidad

- g) Regular, controlar y promover el desarrollo de la actividad turística cantonal, en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados, promoviendo especialmente la creación y funcionamiento de organizaciones asociativas y empresas comunitarias de turismo
- h) Promover los procesos de desarrollo económico local en su jurisdicción, poniendo una atención especial en el sector de la economía social y solidaria, para lo cual coordinará con los otros niveles de gobierno
- i) implementar el derecho al hábitat y a la vivienda y desarrollar planes y programas de vivienda de interés social en el territorio cantonal
- j) implementar los sistemas de protección integral del cantón que aseguren el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales, lo cual incluirá la conformación de los consejos cantonales, juntas cantonales y redes de protección de derechos de los grupos de atención prioritaria. Para la atención en las zonas rurales coordinará con los gobiernos autónomos parroquiales y provinciales
- k) Regular, prevenir y controlar la contaminación ambiental en el territorio cantonal de manera articulada con las políticas ambientales nacionales
- l) Prestar servicios que satisfagan necesidades colectivas respecto de los que no exista una explícita reserva legal a favor de otros niveles de gobierno, así como la elaboración, manejo y expendio de víveres; servicios de faenamiento, plazas de mercado y cementerios
- m) Regular y controlar el uso del espacio público cantonal y, de manera particular, el ejercicio de todo tipo de actividad que se desarrolle en él. la colocación de publicidad, redes o señalización

- n) Crear y coordinar los consejos de seguridad ciudadana municipal, con la participación de la Policía Nacional, la comunidad y otros organismos relacionados con la materia de seguridad, los cuales formularán y ejecutarán políticas locales, planes y evaluación de resultados sobre prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana
- o) Regular y controlar las construcciones en la circunscripción cantonal, con especial atención a las normas de control y prevención de riesgos y desastres
- p) Regular, fomentar, autorizar y controlar el ejercicio de actividades económicas, empresariales o profesionales, que se desarrollen en locales ubicados en la circunscripción territorial cantonal con el objeto de precautelar los derechos de la colectividad
- q) Promover y patrocinar las culturas, las artes, actividades deportivas y recreativas en beneficio de la colectividad del cantón
- r) Crear las condiciones materiales para la aplicación de políticas integrales y participativas en torno a la regulación del manejo responsable de la fauna urbana “

Los gobiernos autónomos descentralizados, GAD's, ahora con nuevas competencias y responsabilidades, están comprometidos a establecer políticas y estrategias para la mitigación de la pobreza, el desarrollo económico, la planificación participativa, la equidad de género, la igualdad de oportunidades ciudadanas, generando paralelamente, la renovación y ejecución de proyectos y programas específicos de trabajo, que transforme a los gobiernos autónomos municipales en generadores del desarrollo social y económico y principalmente en garantes de los derechos individuales y colectivos en su territorio.

Se busca que la gestión pública sea progresivamente alineada y fuertemente articulada con los objetivos del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009–2013, así como al Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del GAD Municipal, articulado a los planes de los otros niveles de gobierno.

## 2. Modelo de Gestión

Según el autor José Luis Dirube Mañueco, en su libro *Modelo de Gestión por Competencias* (2006), define al Modelo de Gestión como “un esquema o marco de referencia para la administración de una entidad. Los modelos de gestión pueden ser aplicados tanto en las empresas y negocios privados como en la administración pública.”

El modelo de gestión que utilizan las organizaciones públicas es diferente al modelo de gestión del ámbito privado. Mientras el segundo se basa en la obtención de ganancias económicas, el primero pone en juego otras cuestiones, como el bienestar social de la población.

La normativa vigente en el país demanda un nuevo modelo de gestión para el GAD Municipal, que de paso a la definición clara del ámbito de competencias y objetivos de la organización en base al marco legal vigente; y, con el manejo de los siguientes elementos:

**Planificación**, como el punto de partida de todo proceso de desarrollo organizacional porque a través de ella se establecen los objetivos, metas y estrategias generales y específicas que facilitarán el logro de los mismos.

**Definición de Productos**, como unidad básica de logro de resultados en una organización, la suma de los productos garantiza la concreción del objetivo planificado y por tanto de los impactos esperados.

**Establecimiento y rediseño de procesos**, como el camino más corto y eficiente para lograr los productos, resultados o metas propuestas. Buscando que los procedimientos permitan el trabajo eficiente y la acumulación de valor agregado.

**Programación operativa**, como la disposición de los recursos en el tiempo y en el espacio; y, la generación de compromisos frente a los resultados esperados. A través de ella se puede asignar responsabilidades precisas a todos los miembros de la organización, establecer tiempos de cumplimiento, prever los recursos para las tareas y a la par establecer los mecanismos de seguimiento.

Para el cumplimiento de las competencias exclusivas determinadas en el Art. 55 del COOTAD para los GAD municipales, así como para el cumplimiento de sus funciones, determinadas en el Art. 54 del COOTAD, las organizaciones municipales tienen que ir adoptando y adecuando sus roles y sus actuaciones.

Conlleva la introducción de innovaciones en la gestión institucional y nuevas tecnologías para la prestación de los servicios. Innovaciones que tienen que ver con cambios en los productos, en procesos y métodos de trabajo, renovadas formas de comunicación, diseño organizacional y gestión de calidad.

Al respecto, hay que decir que gestionar es llevar a cabo diligencias que hacen posible la realización de una operación comercial o de un anhelo cualquiera. La gestión, que tiene como objetivo primordial el conseguir aumentar los resultados óptimos de la compañía, lo que permita conseguir que se cumplan las metas establecidas.

La propuesta de un modelo de gestión, estará principalmente determinada por la definición del modelo que haga que las instituciones sean más eficaces, eficientes y oportunas en la entrega de los bienes y servicios o productos a la población, en una forma más equilibrada y socialmente más justa.

La Gestión Pública, está pasando por un proceso de constantes cambios, donde el talento humano tiene que innovar su mentalidad, el funcionamiento y las estructuras, deben adecuarse a los constantes cambios que experimenta el entorno, reinventándose permanentemente. Innovación y recreación son ahora los principios que rigen para la nueva gestión pública, en este caso para el GAD.

La nueva Gestión Pública debe cumplir con las siguientes características: Estructuras flexibles, Dirigido a objetivos, Evaluación por resultados, Centrado en indicadores, Orientado a la ciudadanía.

## 2.1 Conceptos Referentes a la gestión

### 2.1.1 Organización

En la Normas Internacionales ISO9000 de los Sistemas de Gestión de la Calidad se define como organización a el “conjunto de persona e instalaciones con una disposición de responsabilidades autoridades y relaciones”

**Tabla 5. Elementos de concepto de organización**

<b>Estructura</b>	La organización implica el establecimiento del marco fundamental en el que habrá de operar el grupo social, ya que establece la disposición y la correlación de funciones, jerarquías y actividades necesarias para lograr los objetivos
<b>Sistematización</b>	Se refiere a que todas las actividades y recursos de la empresa deben de coordinarse racionalmente a fin de facilitar el trabajo y la eficiencia.
<b>Agrupación y asignación de actividades y responsabilidades</b>	Organizar implica la necesidad de agrupar, dividir y asignar funciones a fin de promover la especialización.
<b>Jerarquía</b>	La organización, como estructura, origina la necesidad de establecer niveles de responsabilidad dentro de la empresa.
<b>Simplificación de funciones</b>	Uno de los objetivos básicos de la organización es establecer los métodos más sencillos para realizar el trabajo de la mejor manera posible.

**Fuente:** Datos tomados de Van Horner James. Fundamentos de Administración Financiera, 2007

**Elaborado por:** Autor

### 2.1.2 Administración

Las acepciones de administración son varias, para ello se observa algunas definiciones sobre esta disciplina por varios autores:

El termino Administración Adalberto Chiavenato, en su libro Introducción a la Teoría General de la Administración (2006) define a la administración como: “La palabra administración viene del latín *ad* (hacia, dirección, tendencia) y *minister* (subordinación u obediencia), y significa aquél que realiza una función bajo el mando de otro, es decir, aquél que presta un servicio a otro. Sin embargo, el significado original de esta palabra sufrió una transformación radical. La tarea

de la administración pasó a ser la de interpretar los objetivos propuestos por la organización y transformarlos en acción organizacional a través de la planeación, la organización, la dirección y el control de todos los esfuerzos realizados en todas las áreas y en todos los niveles de la organización, con el fin de alcanzar tales objetivos de la manera más adecuada a la situación y garantizar la competitividad en un mundo de negocios muy competitivo y complejo.”

Se concluye que la Administración es un conjunto de actividades orientadas a lograr metas, objetivos de una organización en forma eficaz a través de uso eficiente de los recursos humanos materiales y financieros en un tiempo determinado.

En la conformación de la economía de un estado participan tanto el sector privado como el sector público. Estos dos sectores necesitan que sus recursos sean administrados en forma eficaz, efectiva, económica, ecológica, ética y equitativa para alcanzar sus objetivos con éxito.

La Administración tanto en el sector público como en el privado, tiene la misma definición, cuentan con los mismos elementos y cumplen con el mismo proceso administrativo. La diferencia radica en su enfoque, es decir que mientras el sector público tiene como misión satisfacer las necesidades y solucionar problema, a través del servicio público, en el sector privado se persigue lograr utilidades, beneficios, rentabilidad, especialmente para el accionista y el cliente, a través de la producción de bienes y servicios.

La Administración se sustenta en cuatro elementos fundamentales, los mismos que se constituyen en los pilares del proceso administrativo; y son los siguientes:

1. Planificación.- se refiere a determinar el rumbo de la organización, es decir, a donde quiere ir y como puede llegar.
2. Organización.- esto decide quien hace qué. Esto requiere la definición y agrupación de actividades, la asignación de responsabilidades y el establecimiento de medios de comunicación, coordinación y control.

3. Dirección.- consiste en determinar qué se debe hacer y cuándo se debe hacer.
4. Control.- consiste en medir y supervisar los resultados, comparar las mediciones con los planos y cuando sea necesario, tomar las medidas correctivas.

### **2.1.3 Administración Pública**

Omar Guerrero en su libro Fundamentos de la Administración Pública (2007), sostiene que "La Administración Pública es la acción del gobierno encaminada en forma ordenada y técnica al cumplimiento y aplicación de leyes y reglamentos, a promover el bien público en todas sus manifestaciones, económica, de seguridad, de protección, de integridad territorial, educación, vialidad, etc., como a dar resoluciones oportunas a las reclamaciones y peticiones que se susciten o presentaren".

Desde hace ya dos décadas las administraciones públicas experimentan diferentes transformaciones a partir de los cambios que el Estado dispone en las diferentes reformas hechas en la Constitución de la República, mismas que solicitan la constante actualización de información sobre los proyectos que necesitan las Municipalidades.

Lo que se trata de llevar a cabo es que el Estado difunda la información de la instituciones públicas, que permita imponerle a ciudadanos dispuestos, cargas tributarias y conscripción y estos puedan estar informados de cómo se emplean estas contribuciones y si cubre las necesidades de cada ciudad. Por lo tanto se está llevando a cabo una nueva gestión pública, concepto cuya aplicación implica asumir una serie de principios que definen una nueva forma de pensar la gestión gubernamental y la incorporación de nuevas pautas de desempeño institucional.

En efecto, en un análisis como este, se considera que la nueva gestión pública representa un cambio trascendental de la perspectiva tradicional de la Administración Pública, a un sistema que pone énfasis en los resultados, que reclama mayor responsabilidad y flexibilidad institucional.

Es importante mencionar que la Constitución de la República del Ecuador vigente desde octubre de 2008, en su artículo 227, establece el concepto propio sobre la Administración Pública Ecuatoriana, la misma que menciona:

“La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.”

Como puede apreciarse, la nueva gestión pública promueve la idea de un Estado más descentralizado, con menos control jerárquico y mayor rendición de cuentas en cuanto a los proyectos realizados, para los cuales el Estado ha contribuido para su financiamiento. Defiende la participación como insumo que produce resultados significativos y asegura el éxito y la efectividad, además de reclamar mayor capacidad para el análisis estratégico, comunicaciones activas, horizontalidad y potenciación de las capacidades organizacionales, así como construcción de redes institucionales, por lo tanto al interior de las administraciones públicas que se vinculan con nuevos procesos, nuevos valores y nuevas pautas para el desempeño del sector público.

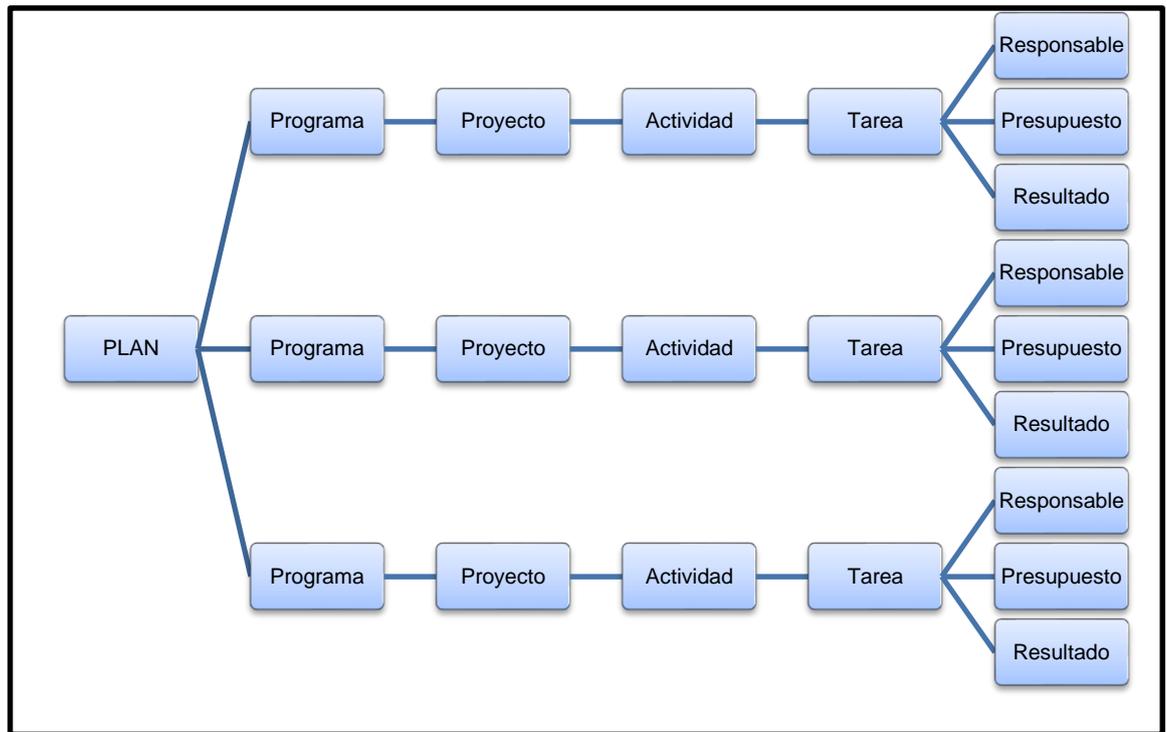
## **2.2 Fundamentos de Planificación**

### **2.2.1 Plan**

J. Arturo Ortega Blake Ortega en la Biblioteca de Economía y Enciclopedia Multimedia Interactiva de Economía del año 2008 define al plan no solo como un documento de perspectivas, sino como el instrumento más eficaz para racionalizar la intervención.

Ezequiel Ander-Egg, en su artículo Cómo Elaborar un Proyecto, cita que un plan “está conformado por programas, los programas a su vez por proyectos, los proyectos por actividades y estas a su vez por tareas”, este concepto se describe en la siguiente figura:

Gráfico 3. *Contenido de un Plan.*



**Fuente:** Ezequiel Ander-Egg. *Cómo Elaborar un Proyecto*, (2006)

**Elaborado Por:** Autor

Por lo tanto se puede especificar a un programa como:

**Programa:** Un esquema en donde se establecen: la secuencia de actividades específicas que habrán de realizarse para alcanzar los objetivos y el tiempo requerido para efectuar cada una de sus partes y todos aquellos eventos involucrados en su consecución.

El programa expresa el producto o grupo de productos, con característica final o terminal, que resulta del proceso de producción.

En la Norma Internacional ISO9000 de los Sistemas de Gestión de la Calidad se encuentra los siguientes conceptos para producto y Proyecto:

**Producto:** resultado de un proceso.

**Proyecto:** Proceso técnico único consistente en un conjunto de actividades coordinadas y controladas con fechas de inicio y de finalización, llevada a cabo para lograr un objetivo conforme con requisitos específicos, incluyendo las limitaciones de tiempo, costo y recursos.

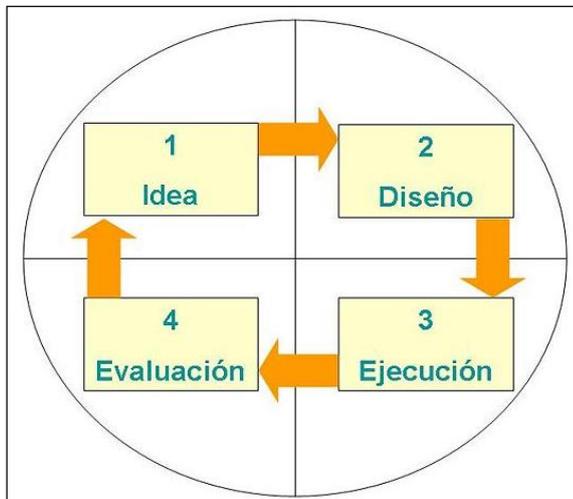
Ander-Egg, E. (2006) define lo siguiente: “Un proyecto es un conjunto articulado y coherente de actividades orientadas a alcanzar uno o varios objetivos siguiendo una metodología definida, para lo cual precisa de un equipo de personas idóneas, así como de otros recursos cuantificados en forma de presupuesto, que prevé el logro de determinados resultados, y cuya programación en el tiempo responde a un cronograma con una duración limitada” (p. 122).

Las principales características de un proyecto son:

- El producto presupuestario de un proyecto es terminal o intermedio según sea su ubicación en la red programática.
- La adquisición de viene de capital que incrementa los activos fijos materiales o inmateriales no forman parte de un proyecto.
- Un proyecto que se desdobra por etapas, en tanto se constituya una unidad productiva para su ejecución, se considerarán como un proyecto separado
- Las acciones de administración de la unidad productiva que ejecuta el proyecto forman parte del costo total de la inversión
- La terminación de la fase de ejecución de un proyecto, con el bien material o inmaterial que permite generar los bienes y servicios para la satisfacción de una necesidad, da origen a la fase de operación que corresponderá identificar con la categoría actividad en el programa pertinente.

Como toda secuencia de pasos lógicos para alcanzar un objetivo, los proyectos tienen un ciclo determinado para su correcto desarrollo el cual se lo detalla en el gráfico:

Gráfico 4. Ciclo de un proyecto.



Fuente: <http://es.wikipedia.org/wiki/Proyecto>

Para todo este desarrollo existen metodologías que permiten una mejor comprensión en el tratamiento de proyectos.

George A. Stenier en su libro, Planeación Estratégica define a la actividad como:

**Actividad:** es la categoría programática de menor nivel cuya producción puede ser terminal, en el caso que contribuya parcialmente a la producción y provisión del programa o proyecto, o intermedia si condiciona a otras actividades, programas o proyectos.

Como se puede observar los planes son un ente globalizador en el que encontramos una descripción general de la visión de hacia donde se desea llegar un ejemplo de ello es el plan estratégico de las instituciones. Este a su vez contiene programas que son menos generales y se centran en ejes temáticos como cultura, educación, salud entre otros. Los programas, para realizar su cometido para el que fueron desarrollados necesitan de los proyectos que son parte interna del plan, bases sobre las cuales de llevaran a cabo las actividades. Cada actividad se cumple con las tareas que a su vez estas tiene un Responsable, Presupuesto y los Resultados los cuales vamos a medir.

### **2.2.2 Planeación, Seguimiento y Evaluación de Proyectos**

La *Planeación* requiere desglosar el proyecto en actividades, estimar recursos, tiempo e interrelaciones entre actividades; el *Seguimiento* requiere detallar fechas de inicio y terminación y finalmente la *evaluación* o control de proyectos requiere información sobre el estado actual y analiza posibles trueques cuando surgen dificultades.

Como se pudo apreciar en los tipos de proyectos se mencionó dos tipos fundamentales: los productivos y los públicos o sociales, así que la búsqueda de información se centrará en metodologías existentes para proyectos públicos o sociales ya que la institución ha estudiar es publica, así se ha encontrado básicamente varias formas de desarrollarlos, esto dependiendo para la institución a la que se lo vaya a presentar para su financiamiento, por lo que es conveniente realizar un investigación previa de los formatos que cada institución solicita para presentar los proyectos. En la actualidad, la mayoría de entidades están aceptando la metodología del Marco Lógico como un estándar para la elaboración de proyectos.

Ahora bien todos los proyectos deben tener indicadores que puedan proporcionar un método de seguimiento y control, para el caso de los proyectos realizados siguiendo la metodología del marco lógico, encontramos que cada objetivo tiene un indicador de rendimiento. La Matriz de Marco Lógico la definen diversos autores como el método más utilizado para la planificación y gestión de proyectos de desarrollo, uno de los formatos mas conocidos es el siguiente:

Gráfico 5. Matriz de Marco Lógico.

<b>Matriz de Marco Lógico</b>			
Jerarquía de Objetivos	Indicador Verificable Objetivamente (IVO)	Fuentes de Verificación	Supuestos
<i>Fin (Objetivo de Desarrollo)</i>			
<i>Propósito (Objetivo General) (Situación Final)</i>			
<i>Resultados (Objetivo Específico)</i>			
<i>Acciones (Actividades Principales)</i>			

**Fuente:** Camacho Hugo, Camara Luis. Enfoque Marco Lógico (2007)

**Elaborado Por:** Autor

Otra de las herramientas utilizadas para realizar la Planeación, Seguimiento y Evaluación de Proyectos es el método de Técnica de Revisión y Evaluación de Programas (PERT - Program Evaluation and Review Technique)

El método PERT es una técnica que le permite dirigir la programación de su proyecto. El método PERT consiste en la representación gráfica de una red de tareas, que, cuando se colocan en una cadena, permiten alcanzar los objetivos de un proyecto.

En su etapa preliminar, el método PERT incluye lo siguiente:

- Desglose preciso del proyecto en tareas,
- Cálculo de la duración de cada tarea,
- La designación de un director del proyecto que se haga cargo de asegurar la supervisión de dicho proyecto, de informar, en caso de ser necesario, y de tomar decisiones en caso de que existan variaciones de las proyecciones.

## Red PERT

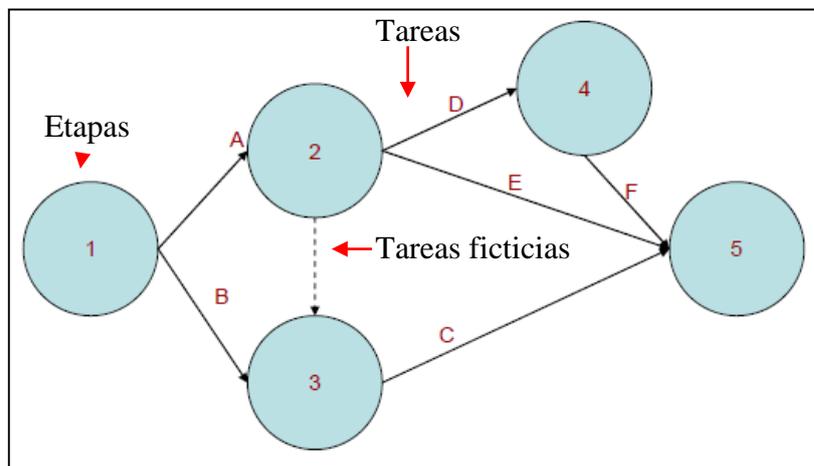
La red PERT, a veces denominada grafo PERT consta de los siguientes elementos (ver Gráfico 6):

**Tareas** (a veces denominadas actividades o etapas), representadas por una flecha. Se le asigna a cada una de las tareas un código y una duración. Sin embargo, la longitud de la flecha es independiente de la duración de la tarea.

**Etapas**, es decir, el inicio y el final de la tarea. Cada tarea tiene una etapa de inicio y una de finalización. Con excepción de las etapas iniciales y finales, cada etapa final es una etapa de inicio de la siguiente tarea. Las etapas generalmente están numeradas y representadas por un círculo, pero en algunos otros casos pueden estar representados por otras formas (cuadrados, rectángulos, óvalos, etc.).

**Tareas ficticias**, representadas por una flecha punteada que indica las limitaciones de las cadenas de tareas entre ciertas etapas.

Gráfico 6. Ejemplo de un Grafo PERT



**Fuente:** [http://www.slideshare.net/sandrito\\_123/construccion-redes-pert](http://www.slideshare.net/sandrito_123/construccion-redes-pert)

**Elaborador Por:** Autor

## Ventajas del Método PERT

El PERT es útil porque proporciona la información siguiente:

- Tiempo previsto de la terminación del proyecto.
- Probabilidad de la terminación antes de una fecha especificada.

- Las actividades de la trayectoria crítica que afectan directamente el tiempo de la terminación.
- Las actividades que tienen tiempo flojo y que pueden prestar recursos a las actividades de la trayectoria crítica.
- Fechas del comienzo y del extremo de la actividad.

## **LIMITACIONES**

Pierre Poggioli en su libro *Aplicación Práctica del Método PERT* (2006), menciona algunas de las limitaciones de este método:

- Las estimaciones del tiempo de la actividad son algo subjetivas y dependen del juicio. En casos donde hay poca experiencia en la ejecución de una actividad, los números pueden ser solamente una conjetura. En otros casos, si la persona o el grupo que realiza la actividad estiman el tiempo puede haber diagonal en la estimación.
- Incluso si bien-se estiman los tiempos de la actividad, el PERT asume una distribución beta para éstos las estimaciones del tiempo, pero la distribución real puede ser diferente.
- Incluso si la asunción beta de la distribución sostiene, el PERT asume que la distribución de la probabilidad del tiempo de la terminación del proyecto es igual que el de la trayectoria crítica. Porque otras trayectorias pueden convertirse en la trayectoria crítica si se retrasan sus actividades asociadas, el PERT subestima constantemente el tiempo previsto de la terminación del proyecto.

### **2.3 Planificación Estratégica**

Ortega (2008) define a la Planificación Estratégica como “un proceso que se inicia con el establecimiento de metas organizacionales, define estratégicas y políticas para lograrlas y desarrolla planes detallados para asegurar la implantación de las estrategias para obtener los fines que buscan.”

Schandel E. y Charles W. Hofer, (2006) definen el proceso como “el proceso de administración estratégica compuesto de dos etapas diferenciadas con claridad: la de análisis o planeación estratégica y la de aplicación del plan estratégico. En la organización los encargados de realizar los planes de acuerdo a las normas y las políticas de la organización que serán controlados a través de un periodo determinado de tiempo son los directivos” (p. 209)

Para realizar una correcta planificación, se debe de crear un plan el cual debe de tener en cuenta las siguientes actividades:

- Define necesidad de recursos para conseguir objetivos
- Clarifica las actividades y las dudas respecto a objetivos buscados.
- Cuantifica los niveles de desempeño para tener éxito
- Establece prioridades
- Clarifica debilidades y fortalezas para conseguir objetivos

La planeación estratégica permite que la organización sea un actor activo el cual emprende acciones para administrar sus estrategias, estas estrategias, se encuentran en un proceso continuo de cambios de acuerdo como se ejecute el cumplimiento de los objetivos de la organización.

### **2.3.1 Formulación de estrategias**

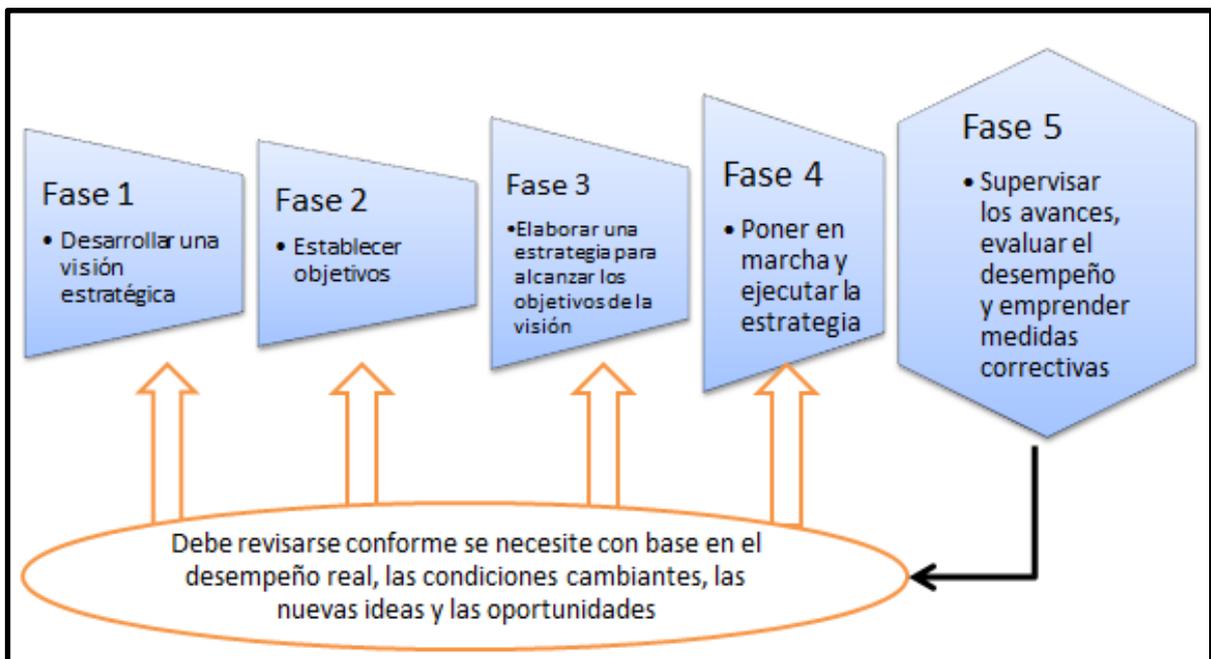
Ortega (2008) define a la estrategia como “**estrategia:** constituye el vínculo principal entre las metas y los objetivos que desea alcanzar la empresa y las políticas de las áreas funcionales, así como los planes operativos de que se vale para orientar todas sus actividades futuras” (p. 34).

Arthur A. Thompson y John E. Gamble (2008) definen a la estrategia de una compañía como “ consiste en las medidas competitivas y los planteamientos comerciales con que los administradores hacen crecer el negocio, atraen y satisfacen a sus clientes, compiten con éxito, realizan operaciones y alcanzan los niveles de desempeño organizacional” (p. 125).

Valencia (2007), manifiesta: “una vez fijadas la misión y la visión de la organización, y realizados los análisis estratégicos se procede a asignar los recursos y a formular objetivos y las estrategias” (p. 57)

Entonces, las estrategias son acciones potenciales que requieren decisiones de parte de la gerencia y la asignación de recursos, afectando las finanzas a largo plazo, orientándose de esta forma hacia el futuro. Las estrategias producen efectos en las funciones y divisiones de la empresa, y exigen que se consideren los factores externos como los factores internos dentro de la organización.

Gráfico 7. **Proceso de elaboración y ejecución de una estrategia**



**Fuente:** Arthur A. Thompson y John E. Gamble. Administración Estratégica 2008

**Elaborador por:** Autor

Arthur A. Thompson y John E. Gamble, de su libro Administración Estratégica (2008) se obtiene las siguientes descripciones para cada una de las fases del proceso de elaboración y ejecución de la estrategia:

**Fase 1 Desarrollar una visión estratégica:** Las opiniones y conclusiones de los directivos sobre el rumbo de la compañía y su producto/mercado/cliente/tecnología futuros constituyen una visión estratégica para la empresa, la cual define las aspiraciones de los directivos para la empresa, al dar una visión panorámica de “hacia dónde vamos” y razones convincentes por las cuales es sensato desde el punto de vista comercial.

**Fase 2 Establecer Objetivos:** el propósito de establecer objetivos es convertir la visión estratégica en objetivos de desempeño específicos: son los resultados y productos que la administración desea alcanzar. Los objetivos representan un compromiso administrativo para lograr resultados y productos particulares. Los objetivos bien establecidos son: cuantificables, o mesurables, y contienen una fecha límite para su consecución.

**Fase 3 Elaborar una estrategia:** La tarea de idear una estrategia implica resolver una serie de “cómos”: cómo sacar de la competencia a los rivales, cómo responde a las condiciones cambiantes del mercado, cómo controlar cada pieza funcional del negocio y desarrollar las competencias y capacidades necesarias, cómo alcanzar los objetivos estratégicos financieros.

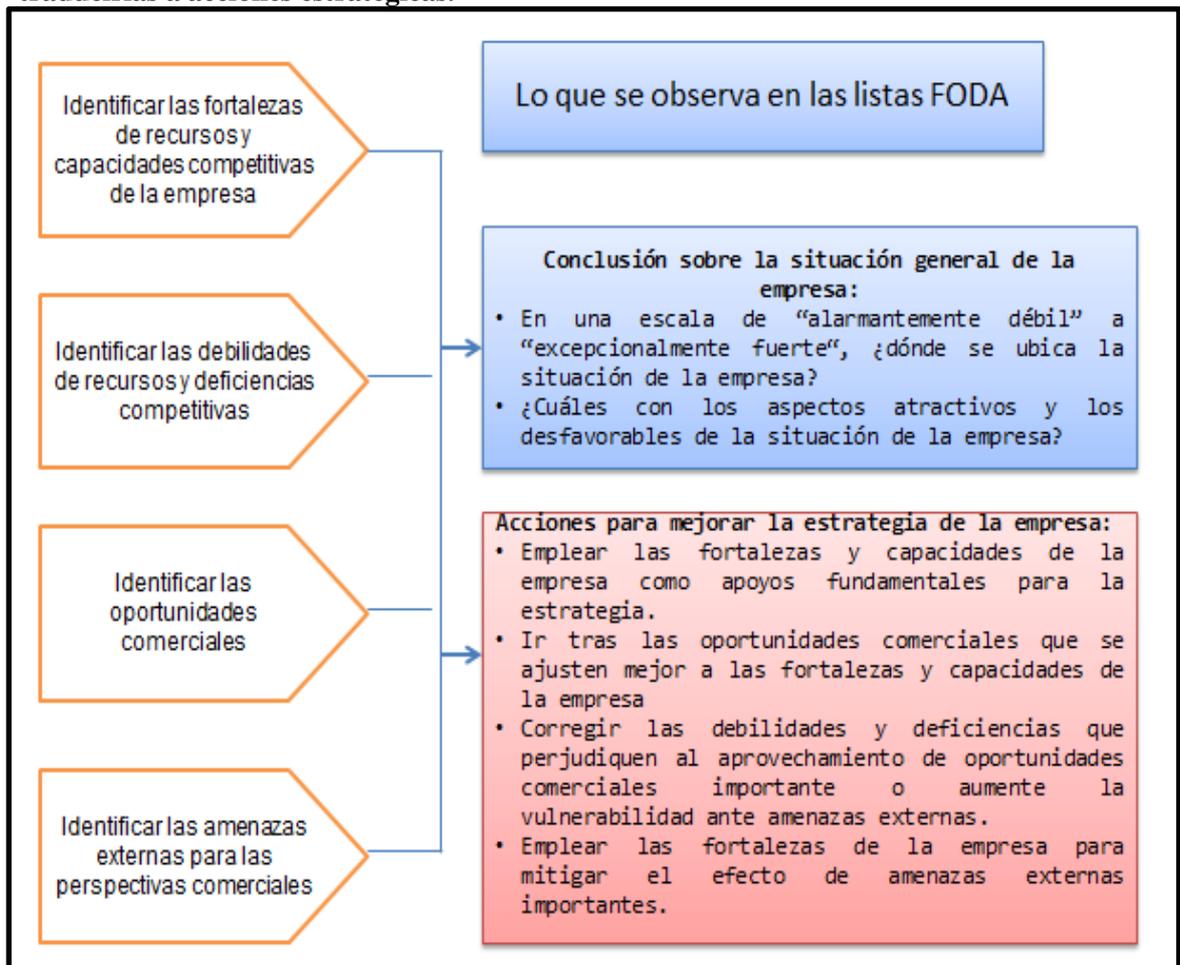
**Fase 4 Aplicar y ejecutar la estrategia:** El plan de acción de la administración para aplicar y ejecutar la estrategia elegida surge de la evaluación de lo que la empresa tendrá que hacer de manera diferente o mejorar, en vista de sus prácticas operativas particulares y circunstancias organizacionales, para ejecutarla de manera competente y lograr el desempeño financiero y estratégico deseado.

**Fase 5 Evaluar el desempeño:** La visión, los objetivos, la estrategia y los planteamientos de la ejecución de la estrategia de una empresa nunca son finales; controlar la estrategia es un proceso constante no una tarea intermitente.

### 2.3.1.1 Procesos para establecer objetivos

Una forma muy acertada de llevar a cabo el análisis de los factores internos y externos que afecta el desempeño de la empresa es por medio de un Diagnóstico Institucional que se ve reflejado en una matriz Fortaleza, Oportunidades, Debilidades, Amenazas. Los factores externos (Análisis Externos) de una organización presentan las oportunidades y amenazas que desde una perspectiva acertada crean un atractivo estos factores facilitarían o impedirían que se cumpla con los objetivos y metas trazados por la institución se debe tomar en cuenta los factores políticos, económicos, sociales, ambientales, regulatorios, demográficos y tecnológicos. Los factores internos (Análisis Interno), se deben identificar las fortalezas y debilidades que crean el fortalecimiento de los procesos internos de la institución.

Gráfico 8. Tres pasos del análisis FODA: Identificar, llegar a conclusiones y traducirlas a acciones estratégicas.



Fuente: Arthur A. Thompson, John E. Gamble. Administración Estratégica (2008)

Elaborado por: Autor

Luego de tener un diagnóstico institucional se procede a establecer los objetivos que se deben enmarcar en el cumplimiento de las metas que la institución se ha planteado.

Existen diferentes procesos para establecer objetivos. Existen cuatro enfoques fundamentalmente diferentes para plantear el enfoque ascendiente, el descendiente, una combinación de estos dos, y el enfoque en equipo. En compañías muy pequeñas, el proceso para establecer un objetivo generalmente es descendiente, pero en la mayoría de las empresas grandes se emplea una combinación entre el ascendiente y descendiente o el enfoque en equipo.

Cummings y Worley (2007), opinan: “todas las compañías tienen metas y objetivos; lo mismo podemos decir de los ejecutivos. Pero muchas veces tales metas y objetivos no se expresan con claridad y entonces se dan malos entendidos entre directivos y sus subordinados” (p. 231)

Terminado el análisis interno y externo; definida la visión y misión, corresponde determinar los Objetivos Estratégicos de la Organización. Estos objetivos deberán ser pocos y realmente estratégicos, es decir, deben anticipar el cambio y servir para unificar e integrar las decisiones y hacerlas coherentes. Deberán ser descripciones de los resultados que la institución desea alcanzar en el tiempo determinado.

Ortega (2008) menciona que los objetivos “deben ser conocidos y entendidos por todos los miembros de la institución en una forma precisa. Deben ser estables, ya que los cambios continuos en los objetivos originan conflictos y confusiones, representan los resultados que la empresa espera obtener. Son fines por alcanzar, establecidos de manera cuantitativa y determinados para realizarse luego de un tiempo” (p. 110)

**Objetivos:** George A. Steiner en su libro de Planeación Estratégica define como objetivos a “metas de desempeño de una organización; es decir, son los resultados y productos que la administración desea lograr. Funcionan como puntos de referencia para medir la operación de la empresa.

Los objetivos establecen qué se tiene que alcanzar y cuando se alcanzarán los resultados. Los objetivos deben de cumplir con ciertas características que los hacen viables:

*Conveniente:* esto quiere decir que, si se logra cumplir el objetivo, este debe apoyar a que se logren los propósitos y misión de la institución.

*Factible:* Los objetivos deben ser prácticos y enmarcados dentro de la realidad de la institución, deben ser posibles de lograr.

*Aceptable:* los objetivos deben ser aceptados dentro de la institución.

*Medible a través del tiempo:* Los objetivos deben expresar claramente que se espera que ocurra y cuándo, se puede cuantificar en términos como calidad, porcentaje, cantidad, costos, etc.

### **2.3.2 Plan Estratégico**

Ortega (2008) define al Plan Estratégico como “un plan a largo plazo que tiene relación directa con la misión y visión de la entidad”. Además se define como un proceso estructurado mediante el cual una organización apunta a la especificación de su misión y al establecimiento de metas para conseguir una buena gestión.

Sallenave (2007) define meta como “la expresión concreta de los logros que se quiere alcanzar en cada una de las áreas o ámbitos de acción que se desprenden de los objetivos estratégicos.”(p. 178)

Para la formulación del plan estratégico se puede aplicar la siguiente metodología:

1. Diagnóstico Institucional (FODA)
2. Declaración de la Misión y Visión
3. Valores y Principios
4. Políticas, Estrategias y Objetivos
5. Diseño de Indicadores Estratégicos

### 2.3.2.1 Declaración de la misión y visión

Misión, define la esencia o razón de ser de la institución, es decir, describe su principal propósito.

Niven (2008) “Una declaración de misión define el propósito principal de la empresa, o sea por qué existe. La misión examina la razón de ser de la empresa más allá de solamente incrementar el patrimonio de los accionistas, y refleja las motivaciones de los empleados para trabajar en la empresa”

**Visión**, es definir donde queremos llegar a futuro, es un sueño tangible, debe también sentar las bases para formular estrategias y objetivos.

Olmos (2007), expresa “una misión bien enfocada y metas y objetivos claros son tan importantes para las empresas no lucrativas como para las lucrativas”

### 2.3.2.2 Valores y Principios

Es la forma de actuar, es lo que establece la diferencia entre otras instituciones. Representan los valores que guían a la institución. Representan las creencias profundamente arraigadas dentro de la misma institución y que se demuestran a través del comportamiento diario de todos sus empleados.

### 2.3.2.3 Políticas, Estrategias y Objetivos

**Políticas:** Sallenave (2007) define a las políticas como “la descripción de los resultados concretos a obtenerse, con indicación del parámetro de calidad a ser conseguido.”

**Estrategias:** Steiner (2008) a las estrategias como “las formas en que proponemos utilizar los medios o recursos disponibles (humanos, financieros y materiales) para alcanzar los Objetivos, en base al cumplimiento de las *Políticas* (conductas normativas) establecidas.”

Las estrategias establecen un patrón de decisiones que sea coherente, unificador e integrador para la Institución.

Las estrategias son operativas, pues definen *¿cómo hacemos realidad cada objetivo?*.

**Objetivos:** Thompson, Gamble & Strickland (2008) definen a los objetivos como “la descripción de los resultados concretos a obtenerse, con indicación del parámetro de calidad a ser conseguido. Son estratégicos (largo plazo) y operativos (corto plazo).”

Se formulan objetivos para: planes, programas, proyectos, instituciones u organizaciones, unidades administrativas, cargos o puestos, personas.

### **2.3.2.3 Diseño de Indicadores de Gestión**

Jaramillo (2008) señala que “es instrumento que permite medir el cumplimiento de los objetivos institucionales y vincular los resultados con la satisfacción de las demandas sociales en el ámbito de las atribuciones de las dependencias y entidades del Gobierno Federal. Los indicadores de gestión también posibilitan evaluar el costo de los servicios públicos y la producción de bienes, su calidad, pertinencia y efectos sociales; y verificar que los recursos públicos se utilicen con honestidad, eficacia y eficiencia. Dentro de los principales indicadores de gestión se pueden citar los siguientes: Administrativos permiten determinar el rendimiento de los recursos humanos y su capacidad técnica en la ejecución de una meta o tarea asignada a una unidad administrativa.

Financieros presentan sistemática y estructuralmente información cuantitativa en unidades monetarias y en términos porcentuales que permiten evaluar la estructura financiera y de inversión, el capital de trabajo y la liquidez adecuada para su operación, lo que posibilita desarrollar e integrar planes y proyectos de operación, expansión y rentabilidad. “(p. 98)

Para el diseño e implementación de indicadores de gestión es importante disponer de una planificación institucional, con niveles estratégico, corporativo y operativo. Esta información es necesaria para determinar la cadena de valor vertical que existe, desde los niveles superiores hacia los inferiores y viceversa.

En el Reglamento General de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (LOCGE) en el Art 15 sobre los indicadores de gestión señala que:

“Cada entidad del sector público deberá preparar sus indicadores de gestión de acuerdo a su misión y visión conforme las herramientas de planificación desarrolladas como parte del proceso administrativo. La elaboración de los indicadores de gestión se sustentara con la información que guarde relación con el cumplimiento de los objetivos y metas. Los indicadores de desempeño permitirán medir el grado de cumplimiento de las funciones y responsabilidades de los servidores públicos, en niveles de eficiencia, efectividad, economía e impacto en la comunidad, de acuerdo con la misión y visión y los objetivos y estrategias institucionales.”

En conclusión podemos decir que el indicador es la fuente de medición de cualquier objetivo, meta o proceso, deben ser claros en lo que se quiere medir.

## **2.4 Gestión de Procesos**

### **2.4.1 Definición**

Un proceso es el conjunto de actividades de trabajo interrelacionadas que se caracterizan por requerir ciertos insumos y tareas particulares que implican valor añadidos, con miras a obtener ciertos resultados.

No todas las actividades que se realizan son procesos. Para determinar si una actividad realizada por una organización es un proceso o subproceso debe cumplir los siguientes criterios:

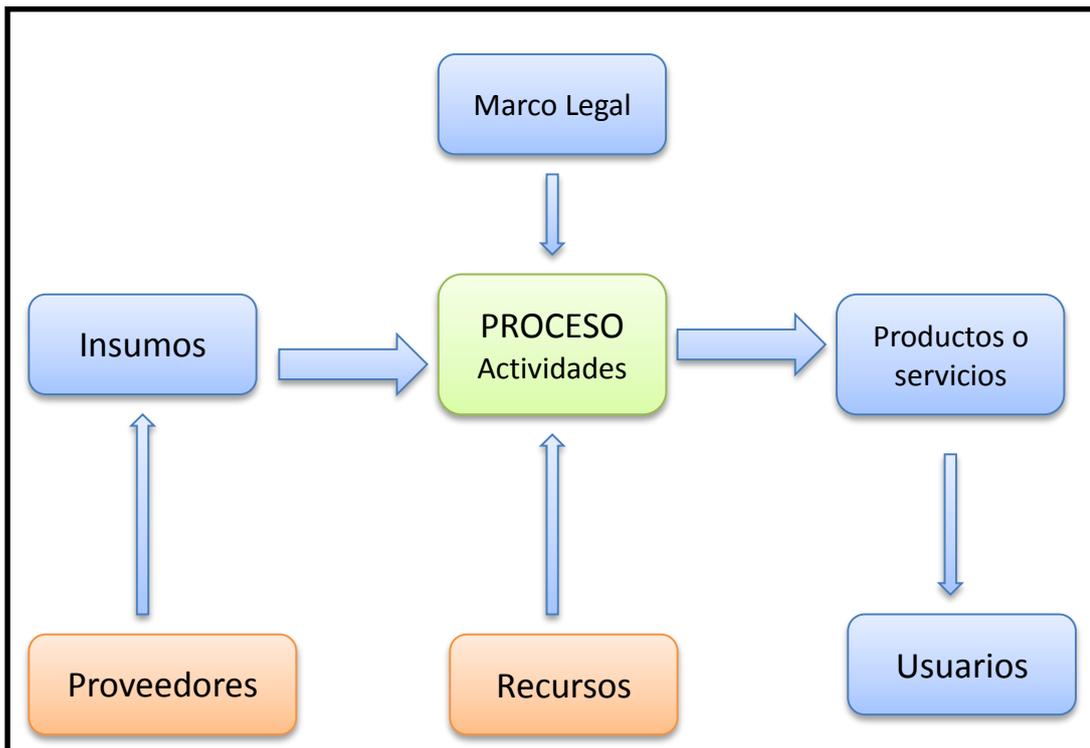
- La actividad tiene una misión o propósito claro
- La actividad debe ser susceptible de descomponerse en operaciones o tareas

- La actividad puede ser estabilizada mediante la aplicación de metodología de gestión por procesos (tiempo, recursos, costos)
- Se puede asignar la responsabilidad de un proceso a una persona

La gestión por procesos es una forma de organización diferente de la clásica organización funcional, y en el que prima la visión del cliente sobre las actividades de la organización, los procesos así definidos son gestionados de modo estructurado y sobre su mejora se basa la de la propia organización.

Enfoque de Procesos: Es un conjunto de actividades relacionadas o que interactúan transformando los elementos de entrada en resultados, los procesos tienen que ser planificados y puestos en práctica bajo condiciones controladas para aportar valor.

*Gráfico 9. Gestión por Proceso. Rafael Zuñiga*



**Fuente:** Libro de Planificación por Procesos (2008)

**Elaborado por:** Autor

La gestión de procesos aporta una visión y unas herramientas con las que se puede mejorar y rediseñar el flujo de trabajo para hacerlo más eficiente y adaptado a las necesidades de los clientes.

## **2.4.2 Diseño de procesos**

Fernández (2007), señala: “supone la creación de la secuencia integrada de tareas que han de ser llevadas a cabo para cumplir un determinado objetivo” (p. 110).

Para el diseño de procesos existen dos enfoques diferentes, pero que en la práctica son complementarios, el enfoque de reingeniería de procesos y de mejoramiento de procesos.

### **2.4.2.1 Reingeniería de procesos**

La reingeniería de procesos es una técnica en virtud de la cual se analiza en profundidad el funcionamiento de uno o varios procesos dentro de una organización, con el fin de rediseñar por completo y mejorar radicalmente.

Hammer & Champy (2006) definen a la reingeniería de procesos como “la reconcepción fundamental y el rediseño radical de los procesos de negocios para lograr mejoras dramáticas en medidas de desempeño tales como en costos, calidad, servicio y rapidez” (p. 4).

Las etapas de la reingeniería pueden ser las siguientes:

- Identificación de los procesos estratégicos y operativos existentes o necesarios, y creación de un mapa (un modelo) de dichos procesos.
- Jerarquización del mapa de procesos para su rediseño, y determinación de los procesos clave, aquellos que se abordarán primero o con mayor interés.
- Desarrollo de la visión de los nuevos procesos mejorados.
- Reingeniería (creación y rediseño) de procesos, realizada por consultores externos, especialistas internos, o una mezcla de ambos.
- Preparación y prueba de los nuevos procesos (procesos pilotos).
- Procesos posteriores de mejora continua.

La reingeniería de procesos supone un cambio radical, por lo tanto, implica modificaciones en la cultura y en la estructura de la organización. Este cambio debe ser liderado por la Dirección, han de realizarlo los profesionales directamente implicados, y debe ser asumidos por toda la organización.

#### **2.4.2.2 Mejoramiento de procesos**

El mejoramiento de procesos es una metodología que permite a las empresas identificar los procesos importantes en la cadena de valor, para luego mapearlos e identificar las mejoras estructurales. Las mejoras usualmente tienen que ver con la eliminación de:

- cuellos de botella
- reprocesos
- actividades que no añaden valor
- esfuerzos perdidos
- división del trabajo innecesaria
- inconsistencia

El mejoramiento de procesos es una metodología orientada a aumentar la productividad, reducir el tiempo de ciclo de los procesos, incrementar la velocidad en el funcionamiento del proceso y buscar la optimización.

### **2.5 Presupuesto**

John J.W. Neuner en su libro Contabilidad de Costos Principios y Prácticas (2007) define al Presupuesto como “el cálculo anticipado de los ingresos y gastos de una organización durante un período de tiempo, generalmente es considera de forma anual” (p. 54)

Cuando en las organizaciones, empresas, gobiernos elaboran un presupuesto esto les permite establecer prioridades y por lo tanto llegar a la consecución de sus objetivos. La principal función del presupuesto se relaciona con el Control Financiero, y por consiguiente son importantes porque ayudan a minimizar el riesgo en las operaciones de la organización, además, por medio de los presupuestos se mantiene el plan de operaciones de la empresa en unos límites razonables.

Cabe señalar que las partidas del presupuesto sirven como guías durante la ejecución de programas de personal en un determinado período, y sirven como norma de comparación una vez que se hayan completado los planes y programas.

### **2.5.1 Etapas del Ciclo presupuesto**

De conformidad al Art. 46 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, publicado en el Registro Oficial Nro. 306 sobre el 22 de octubre del 2010 menciona que:

El ciclo presupuestario es de cumplimiento obligatorio para todas las entidades y organismos del sector público y comprende las siguientes fases:

1. Programación presupuestaria
2. Formulación presupuestaria
3. Aprobación presupuestaria
4. Ejecución presupuestaria
5. Evaluación y seguimiento presupuestario
6. Clausura y liquidación presupuestaria

**Programación presupuestaria.-** En esta primera fase del ciclo presupuestario se precisan los programas, proyectos y actividades que van a formar parte del presupuestos en base a los objetivos determinados en la planificación. A estos programas, proyectos y actividades se les debe asignar metas, recursos necesarios, los resultados esperados y los plazos en los que se va a ejecutar.

**Formulación presupuestaria.-** en esta fase se procede a la elaboración de la proformas, en donde se exponen los resultados de la fase anterior que es la programación presupuestaria. En estas proformas incluyen todos los ingresos y egresos previstos dentro del ejercicio fiscal en el que se vayan a ejecutar.

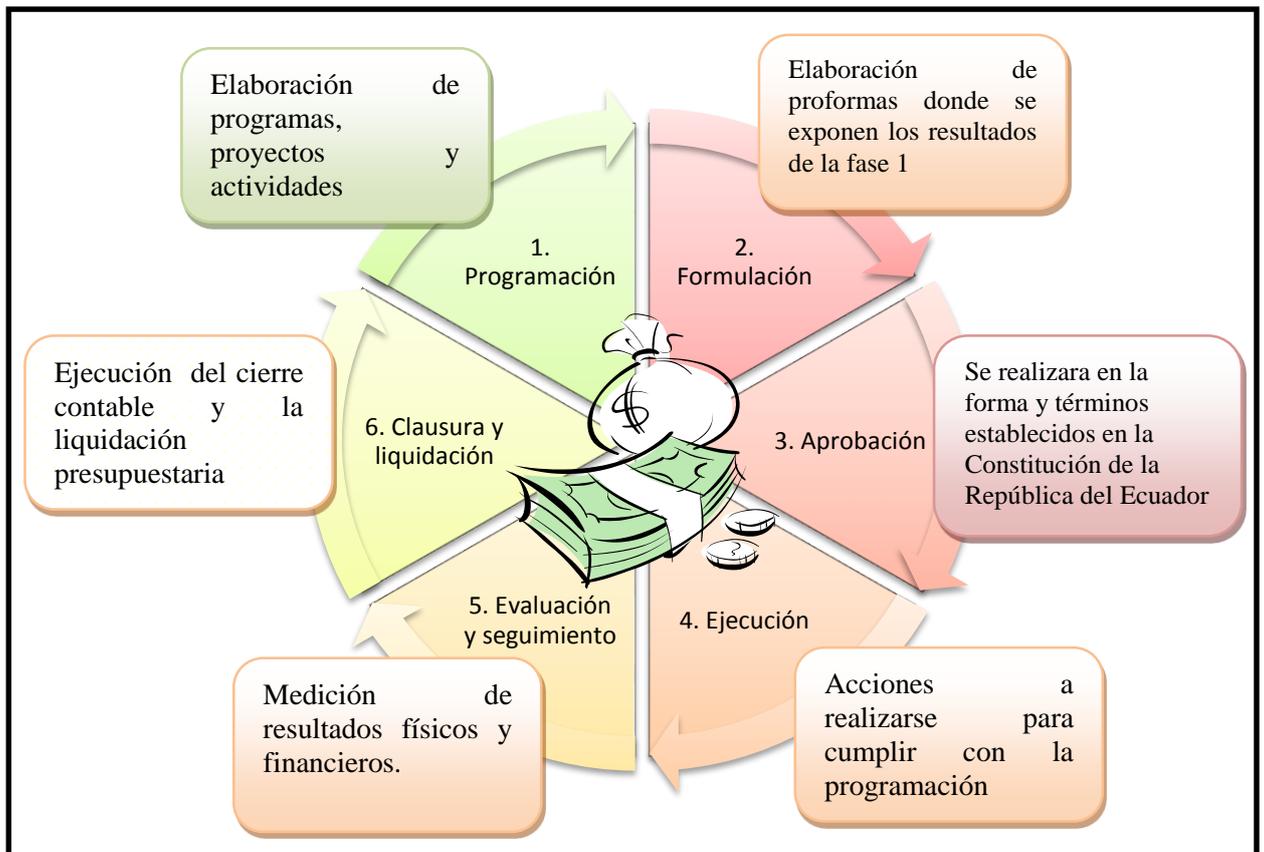
**Aprobación presupuestaria.-** la aprobación presupuestaria se realizara en la forma y términos establecidos en la Constitución de la República del Ecuador, la misma regla se aplica para los gobiernos autónomos descentralizados.

**Ejecución presupuestaria.-** en esta fase hace referencia a las acciones que se realizaran para la utilización óptima de los recursos tanto el talento humanos y los recursos materiales, financieros asignados en el presupuesto, con el único fin de conseguir bienes y servicios en la cantidad, calidad y previstos dentro del presupuesto.

**Evaluación y seguimiento presupuestario.-** esta fase del ciclo del presupuesto trata de medir los resultados tanto en la parte física, como en la parte financiera y los efectos producidos. Esta evaluación y seguimiento está a cargo del titular de cada entidad u organismo y se debe realizar en forma periódica, cabe destacar que en el caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados deben presentar semestralmente un informe sobre la ejecución presupuestaria.

**Clausura y liquidación presupuestaria.-** en esta fase se comprende que todos los presupuestos anuales pertenecientes al sector público se clausuraran el 31 de diciembre de cada año, después de esta fecha no se podrán contraer ningún compromiso que afecte al presupuesto que ya se encuentra clausurado. Una vez que se ha realizado la clausura del presupuesto se realiza el cierre contable y la liquidación presupuestaria de acuerdo a las normas técnicas establecidas en las finanzas públicas.

**Gráfico 10. Etapas del ciclo Presupuestario.**



**Fuente:** Datos tomados de Código Orgánico de Planificación y Finanza Públicas 2010

**Elaborado por:** Autor

## 2.6 Control Interno

Moreno (2009), define al control interno de manera amplia como “un proceso llevado a cabo por el consejo de administración, la gerencia y otro personal de la organización, diseñado para proporcionar una seguridad razonable sobre el logro de los objetivos de la organización” (p. 35)

Entre los principales objetivos del control interno se tiene:

- Evitar o reducir fraudes.
- Evitar el desperdicio de recursos y la insuficiencia.
- Comprobar la corrección y veracidad de los informes contables.
- Promover la eficiencia en operación y fortalecer la adherencia a las normas fijadas por la administración.

El control interno comprende el plan de organización y todos los métodos y procedimientos que en forma coordinada se adoptan en una entidad para salvaguardar sus activos, verificar la razonabilidad y confiabilidad de su información financiera y la complementaria administrativa y operacional, promover eficiencia en la operación y provocar adherencia a las políticas prescritas por la administración.

El control interno se divide en ***Control Administrativo***, donde se debe observar y aplicar en todas las fases o etapas del proceso administrativo y el ***Control Financiero - Contable***, orientado fundamentalmente hacia el control de las actividades financieras y contables de una entidad.

Existen diferentes métodos de realizar el estudio y evaluación del control interno.

a) *Método Descriptivo*.- descripción de las actividades y procedimientos utilizados por el personal en las diversas unidades administrativas que conforman la entidad, haciendo referencia a los sistemas o registros contables relacionados con esas actividades y procedimientos.

b) *Método Gráfico*.- Señala por medio de cuadros y gráficas el flujo de las operaciones a través de los puestos o lugares donde se encuentran establecidas las medidas de control para el ejercicio de las operaciones.

c) *Método de Cuestionario*.- Consiste en el empleo de cuestionarios previamente elaborados por el auditor, los cuales incluyen preguntas respecto a cómo se efectúa el manejo de las operaciones y quién tiene a su cargo las funciones.

**Cuadro 3. Ventajas y desventajas de los métodos de estudio y evaluación del control interno**

<b>MÉTODO</b>	<b>VENTAJAS</b>	<b>DESVENTAJAS</b>
Descriptivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El Estudio es detallado de cada operación.</li> <li>- Se obliga al Contador Público a realizar un esfuerzo mental, que acostumbra al análisis y escrutinio de las situaciones establecidas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pérdida de tiempo cuando no se está familiarizado a este sistema o no cubre las necesidades del Contador Público.</li> </ul>
Gráfico	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proporciona una rápida visualización de la estructura del negocio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dificultad para realizar pequeños cambios o modificaciones ya que se debe elaborar de nuevo.</li> </ul>
Cuestionario	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Representa un ahorro de tiempo.</li> <li>- Por su amplitud cubre con diferentes aspectos, lo que contribuye a descubrir si algún procedimiento se alteró o discontinuó.</li> <li>- Es flexible para conocer la mayor parte de las características del control interno.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El estudio de dicho cuestionario puede ser laborioso por su extensión. Muchas de las respuestas si son positivas o negativas resultan intrascendentes si no existe una idea completa del porque de estas respuestas.</li> <li>- Su empleo es el más generalizado, debido a la rapidez de la aplicación.</li> </ul>

**Fuente.** Datos tomados de Abraham Perdomo Moreno. Fundamentos de Control Interno (2007)

**Elaborado por:** Autor

El nuevo enfoque de control interno puede verse un poco riguroso, pero por su actualidad, puede ser asimilado, de forma provechosa por la economía de las entidades. Sus cinco componentes son nuevos elementos que se aportan al sistema, se integran entre sí y se implementan de forma interrelacionada, influenciados por el estilo de dirección. Sirven para determinar si el sistema es eficaz. Marcan una diferencia con el enfoque tradicional de control interno dirigido al área financiera.

Dichos componentes se enmarcan en el sistema de gestión. Permiten prever los riesgos y tomar las medidas pertinentes para minimizar o eliminar su impacto en el cumplimiento de los objetivos organizacionales.

El control interno tiene su respaldo en las Normativa ISO 9001 – 2008 la cual se describe las clausulas de la 4 a la 8 a continuación:

*CLAUSULA 4.- Requisitos del Sistema de Control de Calidad*

Manual de Calidad: Es un documento en donde se especifica la misión, visión, objetivos de la institución con respecto a la política de la calidad. (Plan estratégico)

*CLAUSULA 5.- Responsabilidad de la Dirección*

Ambiente de Control: Conjunto de circunstancias y conductas que enmarcan el accionar de una entidad desde la perspectiva del control. (Normas 200-02)

*CLAUSULA 6.- Gestión de Recursos*

Ergonomía: Adecuación de la infraestructura a la necesidad del ciudadano. Busca optimizar tres elementos de los sistemas hombre, maquina y ambiente. Se compone de la palabra ergo: que significa actividad y nomos: que significa normas. Busca diseñar lugares de trabajo con herramienta y tareas que coincidan con las características fisiológicas, anatómicas, psicológicas y las capacidades del trabajador.

*CLAUSULA 7.- Realización de productos y Prestación de servicios*

Trazabilidad: Dejar evidencia documental de un producto, historia de un producto, dejar pistas de auditora. Conjunto de disciplinas o procedimientos de diferente naturaleza que coordinadas entre si nos permiten obtener el seguimiento de los productos a lo largo de cualquier cadena del tipo que sea. Permite conocer el historial, la ubicación y la trayectoria de un producto o grupo a lo largo de una cadena de procesos.

*CLAUSULA 8: Medición, análisis y mejoras*

Indicadores de gestión: Un indicador es una relación entre las variables cuantitativas o cualitativas que permiten observar la situación y las tendencias de cambio generadas en el objeto o fenómeno a observar respecto de objetivos y metas previstos e influencias esperadas.

Acciones preventivas: Solución a un problema antes de evidenciarse (Lo realiza el gestor). Son las que se realizan antes de realizar un proceso o actividad. Se realizan con un control previo.

Acciones correctivas: Solución a un problema existente (Lo realiza el Auditor). Es un control posterior que se lo realiza luego de haber ejecutado un proceso o actividad. Son resultado del control

### **2.6.1 Modelos de control Interno**

#### **MODELO COSO II (Objetivos de Control para la Información y Tecnologías relacionadas – Objectives for Information and Related Technology )**

COSO II, el cual provee un esquema más robusto y amplio de control al considerar en el vasto campo del denominado Risk Management (riesgos de administración-dirección) en las organizaciones.

Este nuevo enfoque no intenta ni sustituye el marco de control interno, sino que lo incorpora como parte de él, permitiendo a las compañías mejorar sus prácticas de control interno o decidir encaminarse hacia un proceso más completo de gestión de riesgo.

Moreno (2009), considera al Control Interno como el proceso llevado a cabo por el Consejo de Administración, la Gerencia y otro personal de la Organización, diseñado para proporcionar una seguridad razonable sobre el logro de los objetivos de la organización clasificados en:

- Efectividad y eficiencia de las operaciones
- Confiabilidad de la información financiera
- Cumplimiento con las leyes, reglamentos, normas y políticas.

#### **Características del Modelo COSO II**

Las finalidades de la Gestión de Riesgos son:

- Garantizar cumplimiento objetivos institucionales

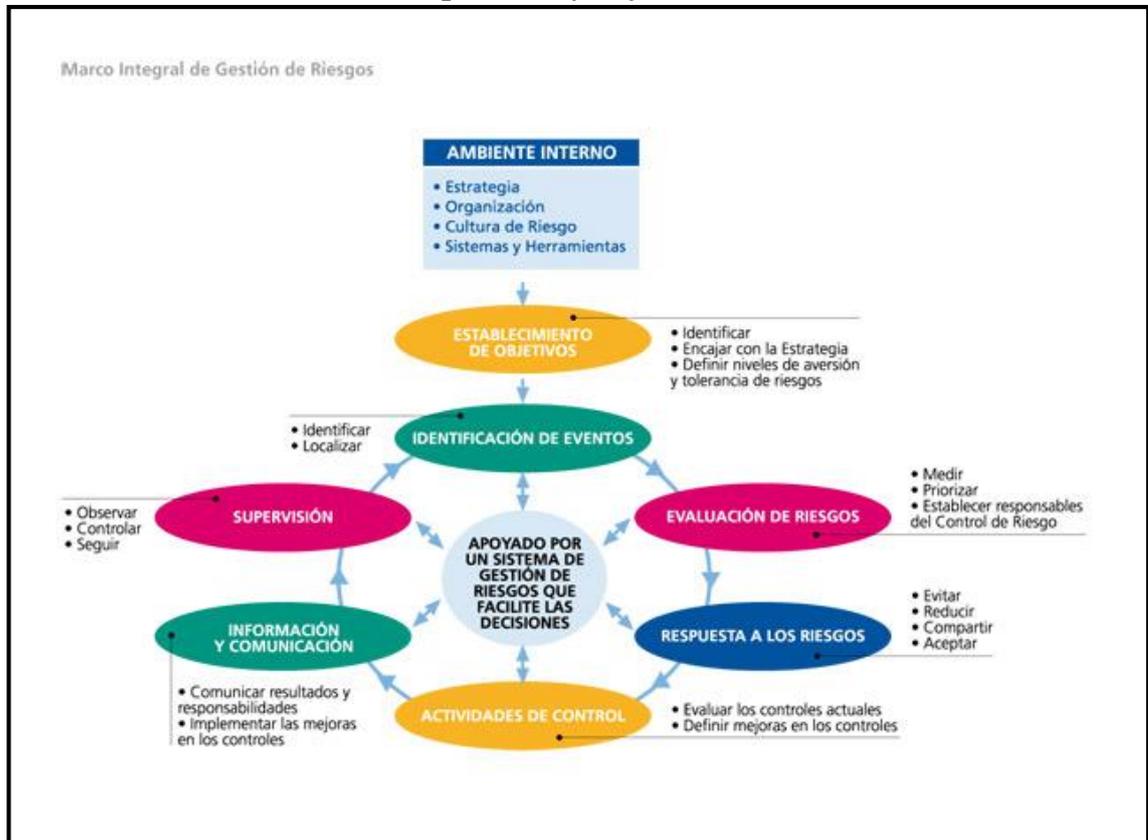
- Fortalecer sistema de control interno
- Integrar riesgos en los procedimientos
- Asegurar cumplimiento de la Norma
- Hacer partícipes a los funcionarios en la prevención de los riesgos
- Evaluar los riesgos, reducirlos a través de controles efectivos para mantener la calidad de la gestión

### **Componentes del control interno por el modelo COSO II**

- 1. Ambiente interno.-** incluye factores de integridad, valores éticos y competencia del personal de la entidad
- 2. Establecimiento de objetivos.-** se debe definir con anterioridad a la identificación de los eventos potenciales que afectan a su consecución. La gestión de riesgos debe asegurar el proceso por el que fijar los objetivos y que éstos se alinean con la estrategia corporativa y su misión, además de que sean consistentes con el riesgo aceptado.
- 3. Identificación de eventos.-** se debe identificar los eventos potenciales que pueden tener un impacto en la organización debe suponer identificar aquellos acontecimientos internos o externos que afectan a la consecución de objetivos, diferenciando los que representen riesgos u oportunidades o ambas circunstancias a la vez, reenviándose las oportunidades hacia la redefinición de objetivos estratégicos de la organización.
- 4. Evaluación de riesgos.-** Valora los riesgos internos y externos
- 5. Respuesta a los riesgos.-** se debe identificar y evaluar posibles respuestas a cada riesgo para: evitar, aceptar, reducir o compartir. Deben seleccionarse a continuación un conjunto de acciones para poner en línea los riesgos con sus tolerancias respectivas y el riesgo aceptado por la organización.
- 6. Actividades de control.-** Son las políticas y procedimientos que ayudan a garantizar que se lleve a cabo la administración
- 7. Información y comunicación.-** La información debe ser comunicada al personal para que cumplan sus responsabilidades, en forma clara y concisa.

8. **Supervisión.-** Implementa un proceso de evaluación de la calidad del desempeño

Gráfico 11. **Relaciones de componentes y objetivos.**



*Fuente:* <http://sostenibilidad.solmelia.com/gestion-riesgos.php>

## **MODELO COCO (Criterios de la Comisión de Control - Criteria of Control Committee)**

Este modelo considera que el control interno incluye aquellos elementos de una organización (recursos, sistemas, procesos, cultura, estructura y metas) que tomadas en conjunto apoyan al personal en el logro de los objetivos de la organización:

- Efectividad y eficiencia de las operaciones.
- Confiabilidad de los reportes internos o externos.
- Cumplimiento con las leyes y reglamentos aplicables, así como con las políticas internas.

Según el texto Auditoría Interna y el Balance Scorecard Administración de Riesgos manifiesta que:

“En el impacto de la tecnología y recorte a las estructuras organizacionales que han propiciado un mayor énfasis sobre el control a través de medios informales, como la visión empresarial compartida, comunión de valores y una comunicación más abierta.

En la creciente demanda de informarles a las instituciones bajo su jurisdicción públicamente acerca de la efectividad del control respecto de ciertos objetivos. En el énfasis de las autoridades para establecer controles, como una forma de proteger los intereses de los accionistas. Algunas autoridades financieras han establecido procedimientos y protocolos de información aplicables a las instituciones bajo su jurisdicción.

El modelo pretende proporcionar bases consistentes para dichos requerimientos reguladores, de tal manera que permitan a las autoridades cumplir sus objetivos, son que con ello se establezcan requerimientos excesivos que pudieran atentar contra la eficiencia de la gestión.”

El modelo COCO ciclo de entendimiento básico

**Propósito.-** Sentido de Dirección a la Organización

**Compromiso.-** Sentido de identidad y valores de la organización.

**Actitud.-** Sentido de competencia o aptitud de la organización

**Evaluación (Auto) y Aprendizaje.-** Sentido de evolución de la organización

## **MODELO COBIT (Objetivos de Control para la Información y Tecnologías Relacionadas - Control Objectives For Information And Related Technology)**

Este modelo apoya a la organización al proveer un marco que asegura que la Tecnología de Información (TI) esté alineada con la misión y visión, además, capacite y maximice los beneficios.

Es así que surge en los últimos años la Metodología COBIT (Objetivos para la Información y Tecnología Relacionadas) como un estándar de aplicación mundial, como una herramienta innovadora para el Gobierno de la Tecnologías de Información, fundamentada en objetivos de control de estándares internacionales técnicos, profesionales, regulatoria y específicos para la industria, tanto existentes como en surgimiento, que han sido desarrollados para su aplicación en sistemas de información en toda la empresa para las buenas prácticas de seguridad y control en Tecnología de Información (TI).

El marco referencial de COBIT consta de Objetivos de Control de TI de alto nivel y de estructura general para su clasificación y presentación, que han sido basadas en tres niveles de actividades de TI al considerar la administración de sus recursos. Estos son:

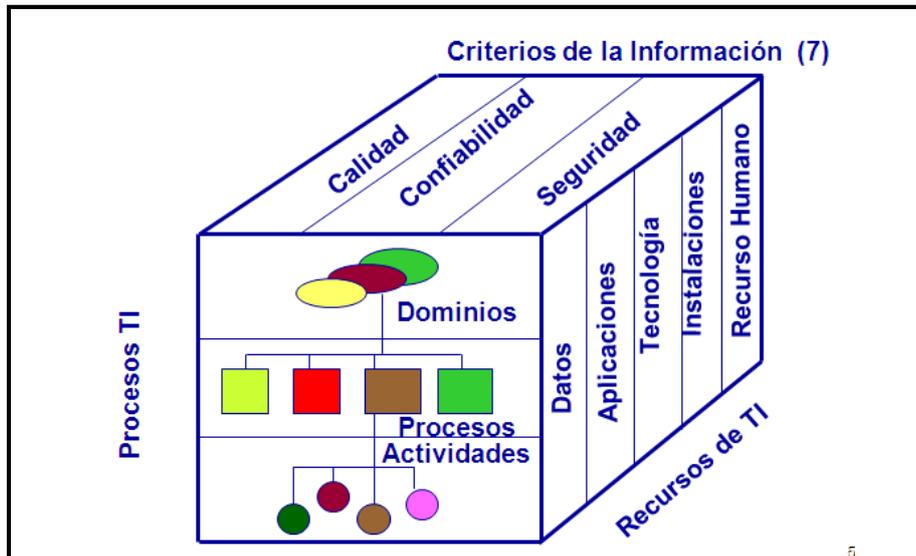
**Actividades:** Las actividades y tareas son las acciones requeridas ara lograr un resultado medible. Las actividades tienen un ciclo de vida, mientras que las tareas con más discretas.

**Procesos:** Son conjuntos de actividades o tareas con delimitación o cortes de control.

**Dominios:** Es la agrupación natural de procesos denominado frecuentemente como dominios que corresponden a la responsabilidad organizacional..

Por lo tanto, el Marco Referencial conceptual puede ser enfocado desde tres puntos estratégicos: Criterios de Información, Recursos de TI y Procesos de TI. Estos tres puntos estratégicos son descritos en el cubo COBIT que se muestra a continuación

Gráfico 12. *CUBO de COBIT Relación entre los componentes.*



**Fuente:** Cobit, Fernando Izquierdo Duarte 2007

Con lo anteriormente señalado como Marco de Referencia, cuatro grandes dominios son identificados: Planeación y Organización, Adquisición e Implementación, Entrega y soporte y Monitoreo, a los cuales se aplican un conjunto de 34 Objetivos de Control de alto nivel, uno para cada uno de los procesos de TI.

El modelo COBIT combina los principios contenidos por modelos existentes y conocidos como COSO, SAC y SAS.

Requerimientos de calidad:

- Calidad.
- Costo.
- Oportunidad.

Requerimientos financieros

- Efectividad y eficiencia operacional.
- Confiabilidad de los reportes financieros.
- Cumplimiento de leyes y regulaciones.

Requerimientos de seguridad

- Confidencialidad.
- Integridad.
- Disponibilidad.

Por lo tanto podemos decir que, el principal objetivo de COBIT es el desarrollo de políticas claras y buenas prácticas para la seguridad y el control de Tecnología de Información, la meta es desarrollar objetivos de control principalmente a partir de la perspectiva de los objetivos y necesidades de la empresa.

### **MODELO SAC (Seguridad de auditabilidad y control - Security Auditability and Control)**

El modelo SAC define a un sistema de control interno como: un conjunto de procesos, funciones, actividades, subsistemas, y gente que son agrupados o conscientemente segregados para asegurar el logro efectivo de los objetivos y metas.

SAC provee cinco esquemas de clasificación para los controles internos en los sistemas informáticos:

1. Preventivos, detectivos, y correctivos,
2. Discrecionales y no-discrecionales,
3. Voluntarios y obligatorios,
4. Manuales y automatizados y
5. Controles de aplicaciones y generales.

Estos esquemas se enfocan cuándo se aplica el control, si el control puede ser evitado, quién impone la necesidad del control, cómo se implementa el control, y dónde se implementa el control en el software.

Según la dirección encontrada en Internet <https://www.ccn-cert.cni.es/index.php?option=com> el modelo SAC, ofrece una guía de estándares y controles para los auditores internos en el área de auditoría de sistemas de información y tecnología. Tiene como objetivos de control la efectividad y eficiencia de las operaciones, la integridad de la información financiera y el cumplimiento de normas y regulaciones que explica en el ambiente de control, sistemas manuales y automatizados y procedimientos de control.

A continuación se puede observar un cuadro descriptivo de los modelos de Control más conocidos:

**Cuadro 4. Cuadro descriptivo de los modelos de control más conocidos.**

<b>ATRIBUTO</b>	<b>COBIT</b> Control Objectives for Information and related Technology	<b>SAC</b> Security Auditability and Control.	<b>COSO</b> Committee of Sponsoring Organizations	<b>COCO</b> Criteria of Control Committee
<i>AUDIENCIA PRIMARIA</i>	Dirección, usuarios, Auditores internos	Auditores internos	Dirección	Dirección
<i>CONTROL VISTO COMO</i>	Conjunto de procesos incluyendo prácticas, procedimientos, políticas y estructuras organizacionales	Conjunto de procesos Subsistemas y gente	Conjunto de procesos	Conjunto de procesos
<i>OBJETIVOS ORGANIZACIONALES DEL CONTROL INTERNO</i>	Operaciones efectivas y eficientes Confiabilidad e integridad. Disponibilidad de información Informes financieros confiables. Cumplimiento de leyes y regulaciones	Operaciones efectivas y eficientes Informes financieros confiables Cumplimiento de las leyes y regulaciones	Operaciones efectivas y eficientes Informes financieros confiables Cumplimiento de las leyes y regulaciones	Operaciones efectivas y eficientes Informes financieros confiables Cumplimiento de las leyes y regulaciones
<i>Componentes o dominio</i>	Dominios: Planeamiento, Organización, Adquisición, e implementación, entrega, soporte y monitoreo	Componentes: Ambiente de control manual y automatizado Procedimiento de control de sistemas	Componentes: Ambiente interno, Establecimiento de objetivos, Identificación de eventos, Evaluación de riesgos, Respuesta a los riesgos, Actividades de control, Información y comunicación, Supervisión	Criterios: Propósito Compromiso Capacidad Vigencia Aprendizaje
<i>FOCO</i>	Tecnología Informática	Tecnología informática	Toda la Organización	Toda la Organización
<i>EFFECTIVIDAD DEL CONTROL</i>	Por un periodo de tiempo	Por un periodo de tiempo	Un momento dado	Un momento dado
<i>RESPONSABILIDAD POR LOS SISTEMAS DE CONTROL INTERNO</i>	Dirección	Dirección	Dirección	Dirección

**Fuente.** Datos basados en Melián Rodríguez, M.(2006). Auditoria Interna Integral

**Elaboración:** Autor

## 2.7 Modelos de la gestión

Al principio se consideraba el control de gestión, como una serie de técnicas tales como el control interno, el control de costos, auditorías internas y externas, análisis y puntos de equilibrio, pero el control presupuestario constituía y aún para algunos constituye el elemento fundamental de la gestión. Es decir que en estos casos, la Contabilidad de Gestión no es más que otro mecanismo de control.

El sistema de control de gestión está destinado a ayudar a los distintos niveles de decisión a coordinar las acciones, a fin de alcanzar los objetivos de mantenimiento, desempeño y evolución, fijados a distintos plazos, especificando que si los datos contables siguen siendo importantes, está lejos de tener el carácter casi exclusivo que se le concede en muchos sistemas de control de gestión.

### 2.7.1 Modelo propuesto por Carol J. McNair, Richard L. Lynch y Kelvin F. Cross

Se trata de un modelo centrado en 3 niveles: las **unidades de negocio**, el **área operativa** y los **centros de actividad y departamentos**. Lo importante en cualquier caso es no perder el frente de lo que se denomina "VISIÓN de empresa". Asimismo y en sentido vertical, los indicadores empleados están equilibrados por cuanto a que son empleados tanto la naturaleza financiera como no financiera.

Los **centros de actividad y departamentos** son el corazón de esta pirámide de resultados; de hecho, se centra en los conceptos de Reingeniería. Reorganizando los conceptos que hasta aquí tenemos, **Calidad y Entrega** se constituirían en aspectos importantes de medición exterior y **Tiempo en Ciclos y Sobrecoste-pérdidas** en aspectos básicos de índole interna.

El siguiente nivel es el **operativo**. Se trata de un nivel relacionador, es decir, los objetivos que acá se definen se hacen en base a criterios de Satisfacción de la clientela, Flexibilidad y Productividad, y están estrechamente vinculados tanto a las metas establecidas en el nivel inferior (Departamentos, Procesos y Actividades) como en el inmediatamente superior (unidades de negocio),

configurándose en lo que podríamos denominar inductores de resultado de los objetivos de ese nivel superior.

El nivel de las **unidades de negocio**, es el lugar por excelencia donde tanto clientes (Mercado) como accionistas (Financieros) determinan qué es lo verdaderamente en la organización.

Gráfico 13. **Modelo por unidades de negocio.**



**Fuente:** López (2004)

#### Ventajas

- Este modelo está comprendido en tres capas de indicadores en las que concentran su control de la gestión, permitiendo con ello una visualización más concentrada del desempeño de la empresa.

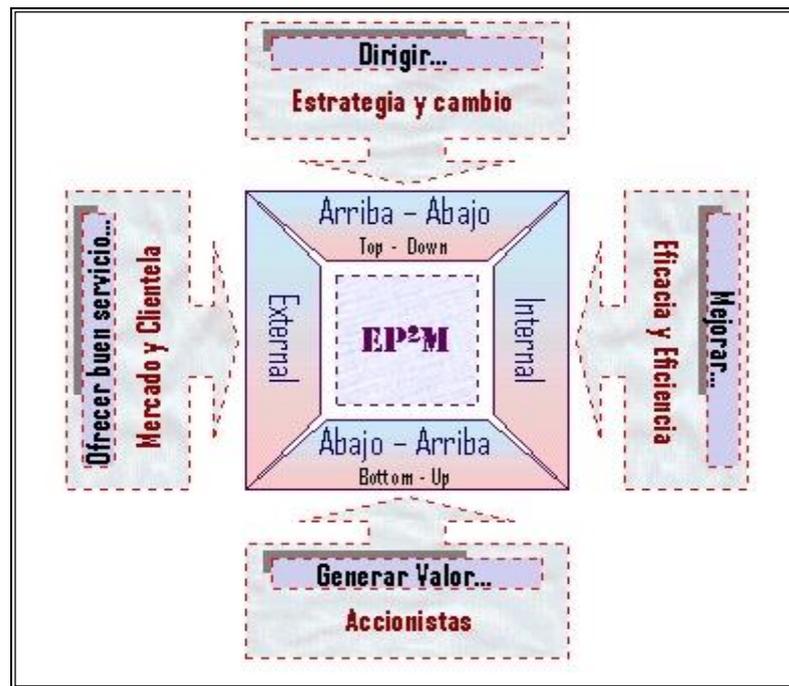
#### Desventajas

- Al tener los indicadores financieros en la parte mas alta de la configuración se entiende que este modelo fue desarrollado con una visión de empresas privadas dejando de lado a las entidades de servicio público.

### 2.7.2 Modelo propuesto por C. Adams y P. Roberts (EP2M)

En este modelo centrado en el análisis de la evolución de los indicadores tanto desde una perspectiva externa como interna lo característico es la retroalimentación informativa en todos los niveles de responsabilidad.

Gráfico 14. Modelo EP2M. magconsultores.net



Fuente: magconsultores.net

Por ejemplo, en la parte norte del modelo: Como en el resto de modelos que se está analizado, la estrategia juega un rol esencial, siendo un punto de referencia importante en la dirección de la empresa y en la gestión del cambio. Por contra, desde la zona Sur, la generación de valor supone un elemento importante desde la perspectiva del accionista. A nivel interno (zona Este), la mejora en cuanto a eficacia y eficiencia de procesos constituye un punto importante y, desde el lado de la medición externa (zona Oeste) el control de la clientela y del mercado resulta crucial.

#### Ventajas

- El modelo EP<sup>2</sup>M visualiza a la organización como un conjunto de indicadores relacionados con la estrategia, su principal ventaja es que alienta una cultura en la que el cambio constante sea una forma de vida normal y a través de indicadores efectivos permite la revisión y una rápida retroalimentación a los que toman decisiones

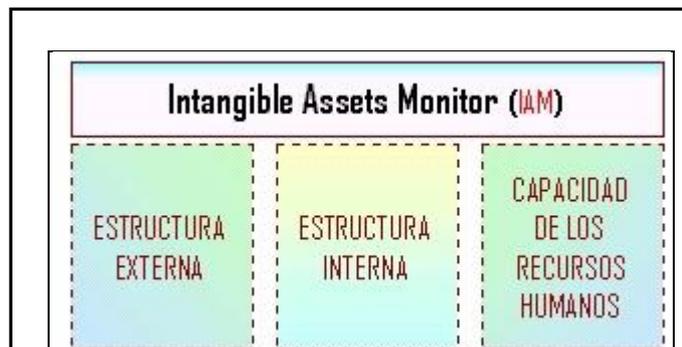
#### Desventajas

- No parte de la visión de la empresa y está muy centrado en los indicadores de desempeño, por lo que carece de una visión más global de la organización.

### 2.7.3 Modelo propuesto por K. Eric Sveiby "Intangible Assets Monitor" (IAM)

Este es un modelo que trata de **medir los activos intangibles** y ofrece un sencillo formato para la visualización de los indicadores más relevantes. La Estrategia de la empresa nuevamente resulta relevante para la determinación de dichos indicadores.

*Gráfico 15. Modelo Intangible Assets Monitor (IAM). López (2006)*



**Fuente:** López (2006)

En este modelo, las partes más importantes a cubrir son **Crecimiento** (cambio) / **Renovación, Eficacia y Estabilidad**. Debiéndose configurar un par de indicadores para cada parte. Este modelo puede utilizarse para diseñar el sistema de información para la Dirección.

Ventajas

- La ventaja es la gestión de la empresa desde esta perspectiva del capital intelectual.

Desventajas

- Da poca importancia a los indicadores financieros importantes en toda empresa o institución pública.

#### 2.7.4 Modelo propuesto por M. Hernández " Sistema Integrado de Gestión de la Estrategia y de los Resultados " (SIGER)

Gráfico 16. Modelo Sistema Integrado de Gestión de la Estrategia y de los Resultados " (SIGER).



**Fuente:** magconsultores.net

Para la implantación de este modelo son en dos etapas, se basa en un proceso de definición de la estrategia, en el cual las claves se encuentran en la comunicación de la estrategia a toda la organización y en la alineación de los objetivos personales y departamentales con la estrategia, haciendo especial hincapié en la vinculación de la estrategia con los objetivos a largo plazo de la empresa. Por otro lado, otro aspecto clave será la identificación de los indicadores asociados a las variables clave de la empresa, desde todas sus perspectivas, relacionando la implantación de la estrategia a la actividad de la organización en todos sus aspectos.

Así, proporcionaremos a la organización una base sólida para la posterior implantación del SIGER como herramienta de medición y gestión de la estrategia, y como instrumento del área de Recursos Humanos de cara al seguimiento de la alineación de los objetivos de los trabajadores con la estrategia de la propia empresa, entre otros aspectos de la gestión del capital humano.

#### Ventajas

- Está basado en la definición de indicadores a partir de las estrategias y objetivos de la organización.

#### Desventajas

- Tiene seis perspectivas que le hacen un tanto más complicado de interpretar la información.

### **2.7.5 Modelo European Foundation for Quality Management (EFQM)**

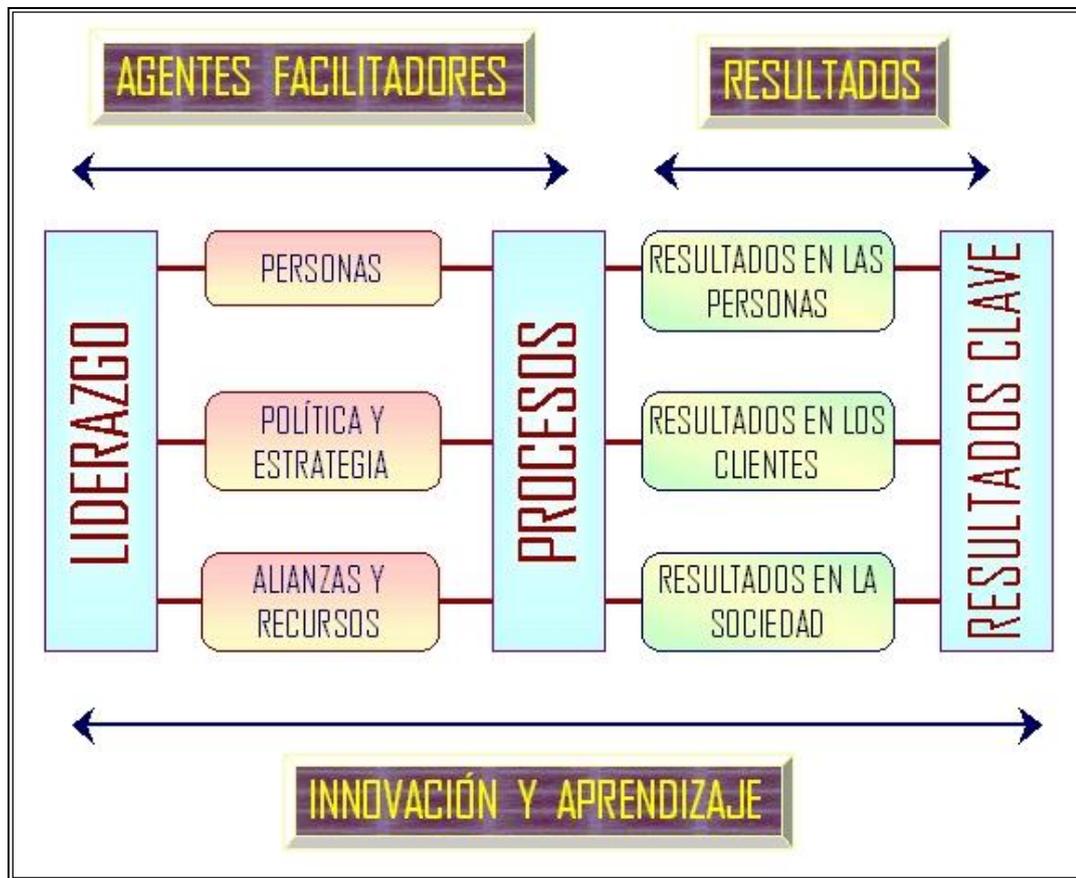
Es un modelo de gestión integrada que debe revelar una visión globalizada y enfocada hacia el Cliente, apoyado en los principios de la Calidad Total. En este modelo hay tres partes inicialmente diferenciadas: Liderazgo, Procesos y Resultados clave. El comportamiento del Líder en la empresa resulta determinante por cuanto será quien facilite que las personas comprendan la misión y la visión de la misma.

Asimismo, resulta evidente que a la organización le interesa generar valor tanto por los clientes como por los accionistas y cuando la eficacia se hace presente en las actividades y procesos conexos, todo por parte de las personas se comprende mucho mejor.

En último término, parece claro que será el cliente quien juzgue en cuanto a calidad del servicio recibido o del producto adquirido, influyendo directamente en los Resultados clave. En esta ocasión, se debe hacer notar que el conocimiento por parte de la empresa de sus clientes se está convirtiendo en un factor crítico de éxito. También se debe recordar que la excelencia no sólo depende del cliente, precisamente debe conseguirse un equilibrio permanente que satisfaga a todos los interesados en la empresa: clientes, accionistas, proveedores, trabajadores y la misma sociedad.

Gráfico 17. Modelo Europeo (EFQM).

Fu



Fuente: magoconsultores.net

#### Ventajas

- Se trata de un modelo de aplicación continua en el que cada uno de sus 9 elementos (criterios) se desglosan en un cierto número de subcriterios, pudiendo utilizarse de forma independiente o conjunta.

#### Desventajas

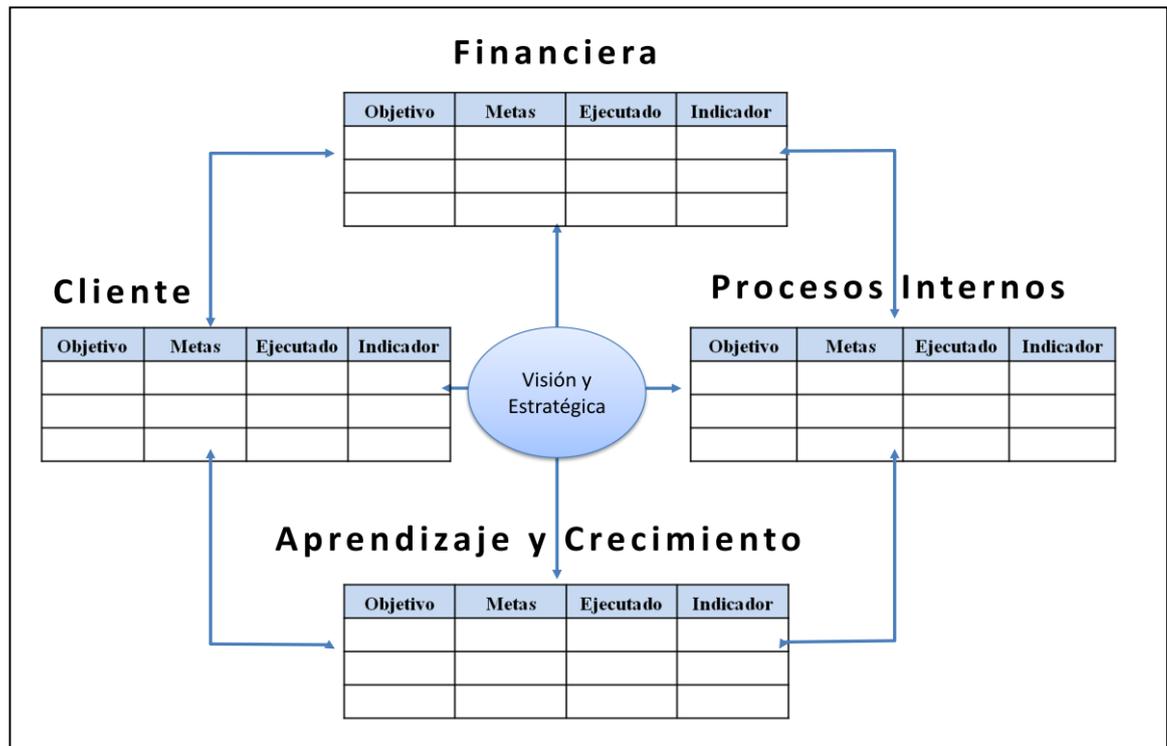
- Tiene nueve perspectivas que le hacen más complicado de interpretar la información.

### **2.7.6 Modelo propuesto por R.S. Kaplan y D. Norton “Balanced Scorecard”(BSC) (CMI, Cuadro de mando integral)**

Esta herramienta metodológica se basa en la configuración de un mapa estratégico gobernado por la relaciones causa efecto. Lo importante es que ninguna perspectiva funciona de forma independiente, sino que se debe tomar la iniciativa actuando en cualquiera de ellas. En términos generales y a grandes rasgos, el primer paso sería la definición de los objetivos Financieros, siendo precisos para alcanzar la Visión. Debemos indicar que estos objetivos constituirían el efecto de nuestra forma de actuar con los Clientes y, a su vez, el logro de objetivos dependerá necesariamente de cómo hayamos programado y planificado los Procesos Internos. Por último, el BSC plantea que el logro unificado de todos estos objetivos pasa por una Formación-Aprendizaje-Crecimiento continuo, siendo uno de los pilares básicos de esta metodología.

Robert Klapan David Norton en su libro Cuadro de Mando Integral puntualizan al cuadro de mando integral como “una herramienta de gestión que facilita la toma de decisiones, y que recoge un conjunto coherente de indicadores que proporcionan a la alta dirección y a las funciones responsables, una visión comprensible del negocio o se su área de responsabilidad. La información aportada por el cuadro de mando, permite enfocar y alinear los equipos directivos, las unidades de negocio, los recursos y los procesos con las estrategias de la organización. “

Gráfico 18. Modelo “Balanced Scorecard”(BSC).



**Fuente:** magconsultores.net

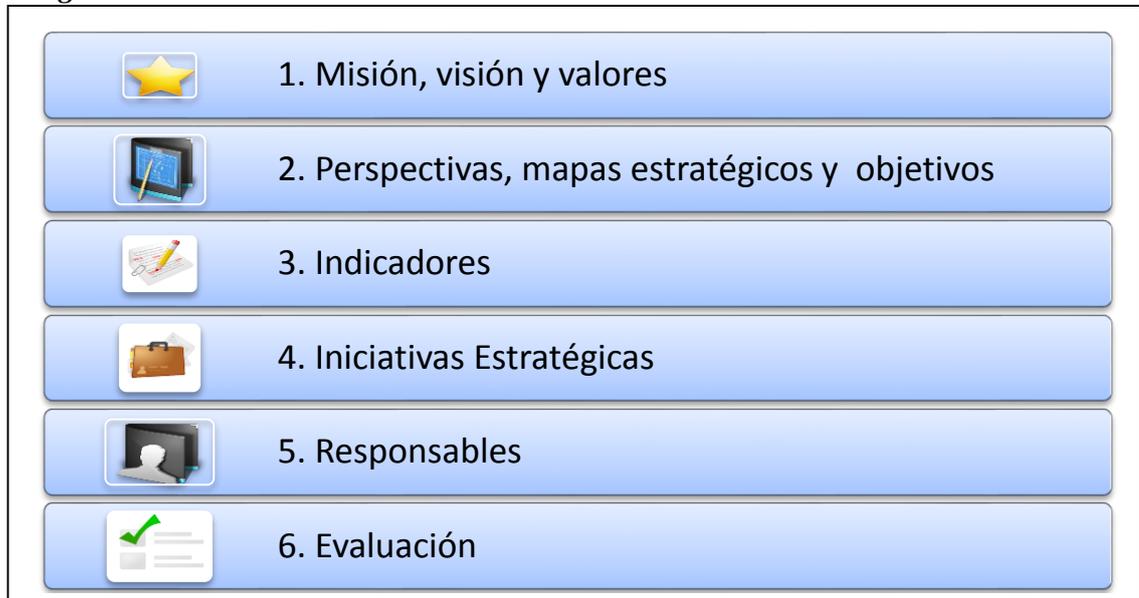
El modelo de gestión de Cuadro de Mando Integral traduce la estrategia en objetivos relacionados. Medidos a través de indicadores y ligados a unos planes de acción que permiten alinear el comportamiento de la organización.

A través de un sistema coherente de elementos (como mapas estratégicos, la asignación de recursos y la evaluación del desempeño), el Cuadro de Mando Integral proporciona herramientas para adecuar el comportamiento del personal a la estrategia empresarial, por lo tanto se consigue hacer que la estrategia sea mas entendible, y por lo tanto, más fácilmente comunicable.

El Cuadro de Mando Integral se ha implantado en empresas grandes y pequeñas, en sectores privados y públicos, en organizaciones con y sin ánimo de lucro, así como en empresas de alta rentabilidad y con pérdidas. El cambio depende de nuestro grado de satisfacción con el actual modelo de gestión y con la comprensión de la estrategia de la empresa que demuestran las personas que integran al organización.

La construcción de un Cuadro de Mando Integral requiere de los siguientes elementos:

*Gráfico 19. Elementos que conforman la metodología del Cuadro de Mando Integral.*



**Fuente:** Cuadro de Mando Integral , Norton y Kaplan (2008)

**Elaborado por:** Autor

**1. Misión, visión y valores.-** para elaborar el cuadro de mando integral se empieza con la definición de la misión, visión y valores de la organización. La estrategia de la organización sólo será consistente si se han conceptualizado esos elementos. A partir de la definición de estos elementos se desarrolla la estrategia, que puede ser representada directamente en forma de mapas estratégicos.

**2. Perspectivas, mapas estratégicos y objetivos.-** se conoce como mapa estratégico al conjunto de objetivos estratégicos relacionados que se conectan a través de relaciones causales. Los mapas estratégicos son el aporte conceptual más importante de Cuadro de Mando Integral. Ayudan a entender la coherencia entre los objetivos estratégicos y permiten visualizar de manera sencilla y muy grafica la estrategia de la empresa.

El mapa estratégico ayuda a valorar la importancia de cada objetivos estratégico, ya que nos los presenta agrupados en perspectivas. Las perspectivas con aquellas dimensiones críticas clave de la organización. Las cuatro perspectivas más comunes son:

*Perspectiva Financiera:* ¿Qué se debe hacer para satisfacer las necesidades de nuestros accionistas?

- Aumentar el valor de la unidad
- Crecimiento de ventas en segmentos clave
- Mantener la rentabilidad fijada

*Perspectiva del cliente:* ¿Qué se debe hacer para satisfacer las necesidades de nuestros clientes?

- Fidelizar clientes
- Mejorar la densidad de productos por cliente
- Penetrar en nuevos canales
- Aumentar ventas de nuevos productos
- Mejorar la satisfacción del cliente

*Perspectiva de Procesos Internos (Interna):* ¿En qué procesos se debe ser excelentes para satisfacer esas necesidades?

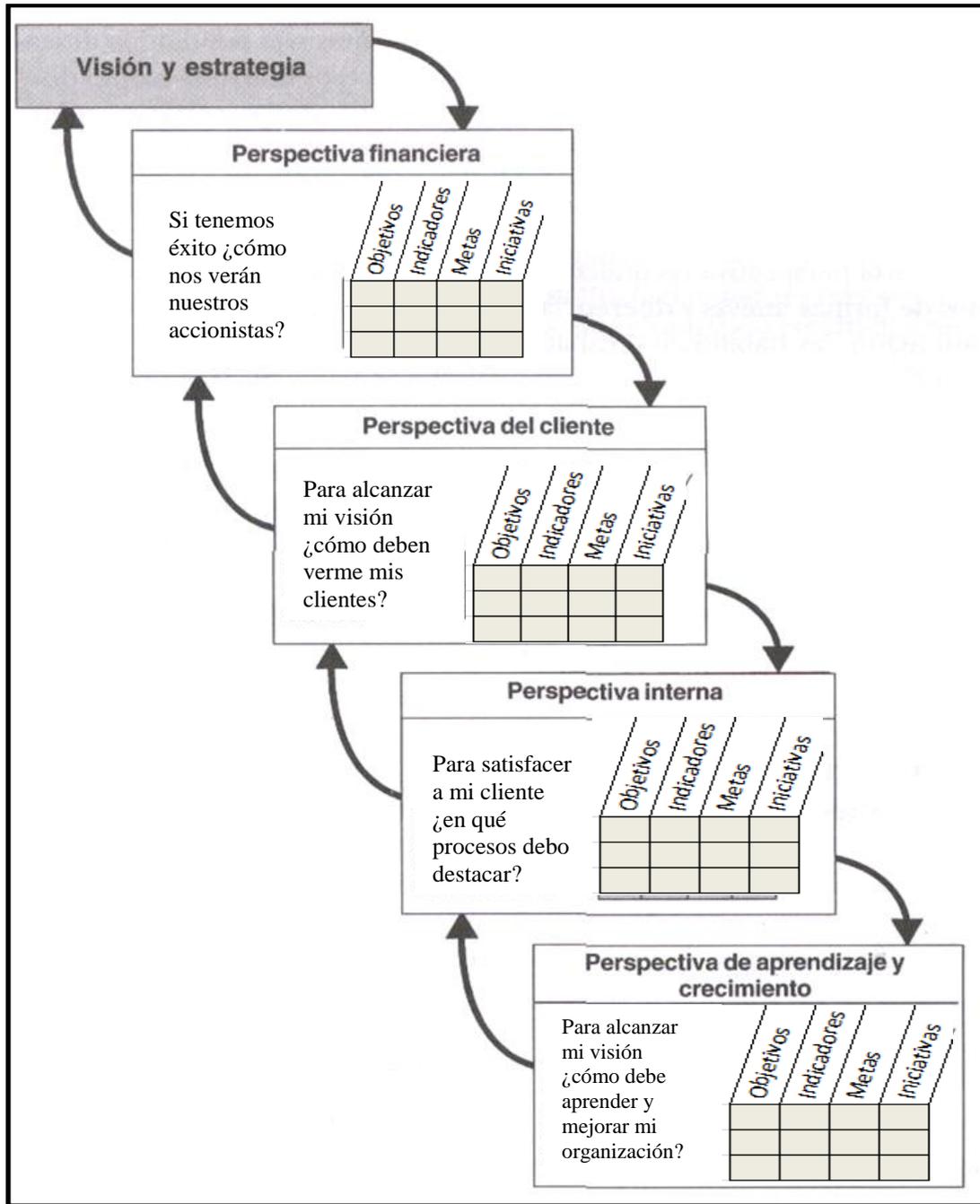
- Identificar nuevos clientes
- Aumentar la intensidad de la relación con clientes
- Mejorar la calidad del servicio
- Gestionar recursos de forma eficientes

*Perspectiva de Desarrollo Humano y Tecnológico (Aprendizaje y crecimiento):*

¿Qué aspectos son críticos para poder mantener esa excelencia?

- Mejorar la comunicación interna
- Adaptar la tecnología a las necesidades
- Conseguir fuentes de financiamiento
- Cambiar a una gestión por procesos

Gráfico 20. Cómo utilizar el Cuadro de Mando Integral.

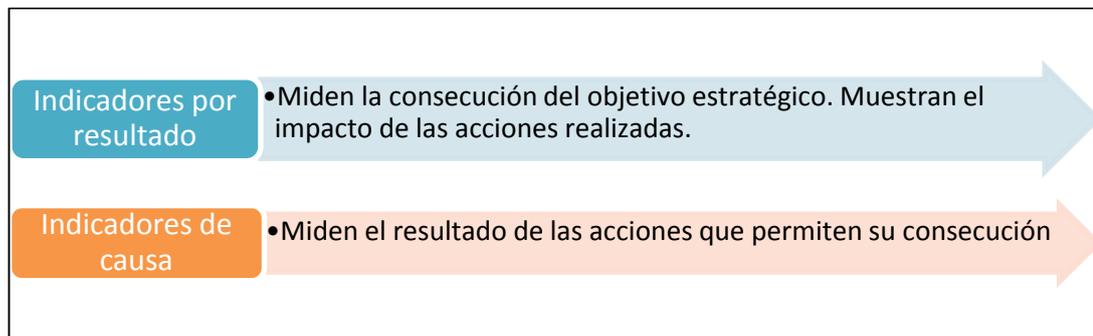


**Fuente:** Tomado de Robert S. Kaplan / David P. Norton (2008)

**3. Indicadores.-** los indicadores (también llamados medidas) son el medio que tenemos para visualizar si se está cumpliendo o no los objetivos estratégicos. Como ejemplo se puede citar que el desarrollo de las capacidades comerciales se puede medir a través de indicadores como el número de horas de formación por persona (indicador de causa), el índice de satisfacción de los empleados con la

formación percibida o el incremento medio de los contratos o ingresos por empleado (indicador por resultado). En la siguiente figura podemos observar dos tipos de indicadores:

*Gráfico 21. Tipos de indicadores*



**Fuente:** Tomado de Robert S. Kaplan / David P. Norton (2008)

**Elaborado por:** Autor

En conclusión un indicador lo podemos definir como la evolución de un parámetro a los largo del tiempo. Las metas representan aquellos valores que deben alcanzar los indicadores en un periodo determinado de tiempo.

**4. Iniciativas estratégicas.-** son las acciones en las que la organización se va a centrar para la consecución de los objetivos estratégicos. Es importante priorizar las iniciativas en función de los objetivos estratégicos

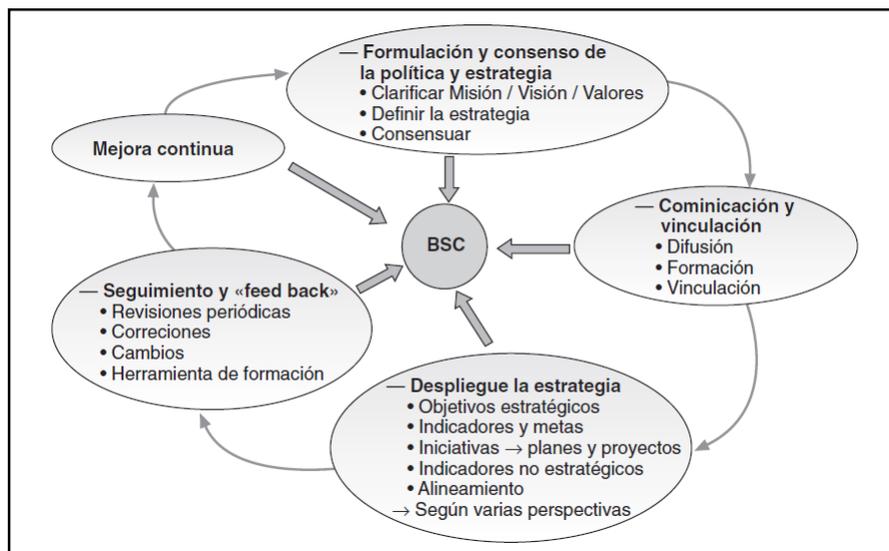
**5. Responsables y recursos.-** cada objetivo, indicador e iniciativa debe tener su responsable. Una persona a cargo que controla su cumplimiento, otro aspecto importante es asignar los recursos necesarios para el buen desarrollo de las iniciativas estratégicas. Estos recursos deben de estar diferenciados del presupuesto operativo, del presupuesto de inversiones y de otros presupuestos que se utilizan en la organización.

**6. Evaluación.-** esta metodología es un modelo flexible para que actúe como instrumento de evaluación, análisis y reflexión estratégica. Por este motivo es importante establecer los procedimientos para la evaluación subjetiva de los diferentes elementos, complementaría al cumplimiento de los indicadores específicos que utilicemos para la medición.

El Cuadro de Mando Integral proporciona varios elementos, que en nuestra opinión son clave en el proceso de gestión estratégica:

- El propio despliegue en sí, que permite materializar los objetivos estratégicos en planes y acciones.
- El hecho de llevar a cabo el despliegue siguiendo varias perspectivas, además de la cuatro tradicionales financiera, cliente, procesos internos, desarrollo humano y tecnológico.
- El que el despliegue se haga siguiendo un esquema causa-efecto garantiza que los esfuerzos de las iniciativas van encaminadas a conseguir las metas, las cuales derivan de los objetivos estratégicos.
- El seguimiento mediante indicadores, existiendo un equilibrio entre indicadores externos (accionistas, clientes) y los indicadores internos (procesos, recursos, crecimiento...) así como un equilibrio entre indicadores de resultados (medición de acciones pasadas) y los inductores que impulsan la actuación futura.
- Formulación y consenso de la política y estrategia
- Comunicación
- Despliegue
- Seguimiento y mejora continua

**Gráfico 22. Proceso de gestión estratégica**



**Fuente:** Tomado de Robert S. Kaplan / David P. Norton (2008)

**Elaborado por:** Autor

## Ventajas

- Realiza una alineación de los empleados hacia la visión de la empresa con comunicación hacia todo el personal de los objetivos y su cumplimiento, traduciendo con ello la visión y estrategias en acción.
- Se tiene una mejor capacidad de análisis con referencia en los indicadores.
- Desarrollo laboral de los promotores del proyecto.

Se concluye en base a los párrafos y apartados anteriores, que el Cuadro de Mando Integral permite estructurar el Proceso de Gestión Estratégica, incluye no solo la definición y despliegue de la estrategia, sino que debe completarse con un esquema de seguimiento y mejora.

## 2.8 Guía para la elaboración de Manuales

Es fundamental conocer las definiciones de manual, seguimiento y control, para comprender los documentos que se utilizaran para el desarrollo del presente proyecto, estas definiciones son tomadas del libro de *Cómo Elaborar y Usar los Manuales Administrativos*, del autor Joaquín Rodríguez Valencia(2006):

**Manual.-** Documento que contiene información válida y clasificada sobre una determinada materia de la organización. Es un compendio, una colección de textos seleccionados y fácilmente localizables. Documento el cual tiene las instrucciones del producto.

**Seguimiento.-** consiste en el análisis y recopilación sistemáticos de información a medida que avanza un proyecto. Su objetivo es mejorar la eficacia y efectividad de un proyecto y organización. Se basa en metas establecidas y actividades planificadas durante las distintas fases del trabajo de planificación. Ayuda a que se siga una línea de trabajo, y además, permite a la administración conocer cuando algo no está funcionando. Si se lleva a cabo adecuadamente, es una herramienta de incalculable valor para una buena administración y proporciona la base para la evaluación. Te permite determinar si los recursos disponibles son suficientes y están bien administrados, si tu capacidad de trabajo es suficiente y adecuada, y si estás haciendo lo que habías planificado.

**Control.-** el control consiste en la comparación de los impactos reales del proyecto con los planes estratégicos acordados. Está enfocada hacia lo que habías establecido hacer, lo que has conseguido y cómo lo has conseguido. Puede ser formativa: tiene lugar durante la vida de un proyecto u organización con la intención de mejorar la estrategia o el modo de funcionar del proyecto y organización. También puede ser conclusiva: obteniendo aprendizaje a partir de un proyecto completado o una organización que ya no está en funcionamiento.

### **2.8.1 Modelo de Seguimiento y Control**

De acuerdo a la creciente demanda de eficacia en los servicios públicos que entregan los Gobiernos Descentralizados, se concluye que se debe ejecutar proyectos eficientes o bien administrados.

Para apoyar este cambio de orientación estratégico hacia el logro de resultados, el Municipio de Ibarra requiere un modelo de seguimiento y control del Plan Estratégico Institucional, que promueva el aprendizaje y la medición del desempeño. Este marco debe ser suficientemente simple y de uso accesible para todo el personal de proyectos, programas para permitir que sea utilizado de modo flexible a fin de mejorar la eficacia en la administración que lleva a cabo la Municipalidad.

El modelo de seguimiento y control se orienta, por consiguiente, hacia tres objetivos igualmente importantes: alinear el sistema de seguimiento y de control con la gestión basada en resultados, fomentar el conocimiento y el aprendizaje de evaluaciones de resultados y simplificar las políticas y procedimientos.

Varios elementos de este modelo requieren un cambio de mentalidad y de enfoque por parte del personal, al enfatizar el planeamiento coherente y a largo plazo en torno a resultados, la construcción de alianzas para el cambio en los procesos de desarrollo y el fomento del conocimiento y el uso de la evidencia proporcionada por evaluaciones. Por consiguiente, será necesaria cierta capacitación. Aunque confiamos plenamente en aprender de este nuevo modelo y actualizarlo a medida que evoluciona, es importante subrayar que su introducción representa un importante paso para la Municipalidad.

Los instrumentos y políticas que aquí se describen tienen por finalidad promover el uso de la evidencia proporcionada por evaluaciones de modo que las decisiones de gestión y la futura programación incorporen las lecciones aprendidas. Más aún, se han diseñado para ayudar a la Municipalidad y a sus directivos para el hacer frente al desafío de elegir los resultados pertinentes, verificar la exactitud de nuestras hipótesis de desarrollo y demostrar cómo y por qué ocurre el cambio donde más importa, es decir, la mejora de los servicios que se brindan a la ciudadanía.

### **2.8.2 Procedimiento para la elaboración de manuales**

Cuando se esté diseñando cualquier manual, procedimiento, norma o formato se deben tener presentes algunos aspectos que puede redundar en el éxito de la implementación final.

En el caso específico del diseño de formatos y procedimientos se deben tener en cuenta las siguientes recomendaciones:

Quien o quienes son los clientes objetivos del procedimiento o formato. Esto debido a que las normas, procedimientos y los mismos formatos deben ser acordes a los clientes que los utilizarán en su cotidiano trabajo. Un procedimiento que no sea adecuado al cliente, puede ser determinante en la calidad de la información que se reciba.

Determinar la información que en realidad sea relevante para la empresa cuando se diseñe un formato o procedimiento. Se debe tener en cuenta al personal que maneje las estadísticas o las bases de datos que se requiere rescatar en un proceso. El exceso de información, en ocasiones innecesaria, inútil, repetida o inadecuada puede llevar a que la calidad de la información no sea la mejor, o que toda la información no sea plasmada en el documento. Es importante tener certeza sobre la información que en realidad se requiere en una base de datos y que en realidad sea útil para la empresa.

Un caso muy común se presenta en las entidades del estado donde se implementan formatos pesados, con un exceso de información que en últimas ni siquiera se consulta, ni se necesita para ingresar a la base de datos de la institución, resultando el esfuerzo y la consecución de la información en un lamentable desperdicio de tiempo tanto para el que diligencia el documento como para el que ingresa la información a la base de datos.

Seleccionar adecuadamente las fuentes generadoras de la información y poder centrar el proceso en la búsqueda de la calidad de la información. Es muy común que en diferentes formatos se requiera o se incluya diligenciar una información. En ocasiones esto es necesario para confrontar, controlar y hacerle seguimiento a un proceso. No obstante, se deben seleccionar muy bien las fuentes generadoras de información debido a que una fuente inadecuada le puede acarrear grandes problemas y pérdidas de tiempo a causa de falsas alarmas. Una fuente adecuada debe ser aquella que genere un cliente cuyo manejo de esta información hace parte de sus funciones básicas de su cargo y su perfil le permite darle la suficiente importancia y conocimiento de dicha información.

El diseño de un formato debe tener en cuenta no solo a la fuente adecuada de la información sino también, el tipo de cliente al que va dirigido, además de otros aspectos como es el lugar donde generalmente se diligencia el formato, con el fin de generar uno que no sea pesado para el cliente objetivo.

Aunque en el mercado existen ya muchos formatos que posiblemente se pueden utilizar en una empresa, no se debe perder de vista que cada empresa es diferente y como tal, existen algunas actividades propias e importantes para el negocio que implica que la información debe ser recogida y discriminada de una manera en especial para asegurar su calidad y facilitar su análisis.

### **2.8.3 Diagramas de Flujo**

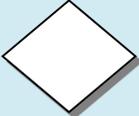
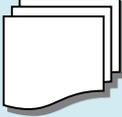
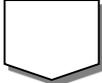
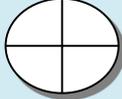
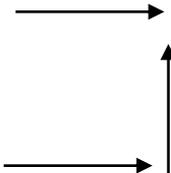
De acuerdo a lo indicado en [http://es.wikipedia.org/wiki/Diagrama\\_de\\_flujo](http://es.wikipedia.org/wiki/Diagrama_de_flujo) , un diagrama de flujo “es una forma más tradicional de especificar los detalles algorítmicos de un proceso y constituye la representación gráfica de un proceso multifactorial. Se utiliza principalmente en programación, economía y procesos industriales.”

Se concluye que los diagramas de flujo son la representación gráfica de los pasos de un proceso, que se realiza para entenderlo mejor. En los diagramas de flujo se presuponen los siguientes aspectos:

- Existe siempre un camino que permite llegar a una solución (finalización del algoritmo).

- Existe un único inicio del proceso.
- Existe un único punto de fin para el proceso de flujo (salvo del rombo que indica una comparación con dos caminos posibles).

#### 2.8.4 Simbología de los diagramas de flujo

Símbolo	Descripción
	<b>Inicio o Fin</b> Señala donde se inicia o termina un diagrama; además se usa para indicar un órgano administrativo o puesto que realiza la actividad
	<b>Pasos, procesos o tareas</b> Representa la ejecución de una o más actividades de un procedimiento.
	<b>Toma de decisión</b> Indica las posibles alternativas dentro del flujo de procedimiento
	<b>Conector para unir el flujo a otra parte del diagrama</b> Representa el enlace de actividades con otra dentro de un procedimiento.
	<b>Almacenar documento</b> Representa cualquier tipo de documento que entre o salga en el procedimiento.
	<b>Datos almacenados</b> Almacenamiento de datos.
	<b>Multidocumento</b> Se utiliza para indicar el número de copias del documento o identificar por separado el grupo de documentos adjuntos, mismos que deben ser claramente determinados, y numerados
	<b>Conector fuera de página</b> Representa el enlace de actividades en hojas diferentes en un procedimiento
	<b>O</b> Símbolo utilizado para indicar que la operación es de control, verificación, comparación o aprobación.
	<b>Líneas de Flujo</b> Las flechas se usan para indicar el flujo de lógica de actividades

**Fuente:** John Ashbery, Diagramas de Flujo. (2006)

**Elaborado Por:** Autor

