

**REPÚBLICA DEL ECUADOR**  
**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS**  
**NACIONALES**  
**MAESTRÍA EN ALTA GERENCIA**  
**IV CURSO**

**“Análisis a la Gestión del Programa  
Aliméntate Ecuador, periodo 2002-  
2007; y Propuesta de un nuevo Modelo  
de Gestión”**

**Tesis presentada como requisito para optar al Grado  
de Magíster en Alta Gerencia**

**Directora: Mónica Urigüen, Ph.D**

**Autor: Lauro Sión**

**Quito, 26 de Octubre de 2007**

## **DEDICATORIA**

Con mucho cariño este documento está dedicado al talento humano del Programa Aliméntate Ecuador; a todas las autoridades, profesionales y a la sociedad en general del país: Ministros de Estado, Subsecretarios Ministeriales, Directores y Coordinadores de Programas o Proyectos Sociales, Prefectos Provinciales, Alcaldes Municipales, Presidentes de Juntas Parroquiales, Líderes comunitarios; Talentos del Ministerio de Inclusión Económica y Social, de organizaciones nacionales e internacionales; interesadas en ampliar perspectivas bajo una nueva concepción de la Gestión Estratégica enfocada para Resultados en el Desarrollo, que orienta a administrar las organizaciones públicas y privadas con responsabilidad, para una verdadera revolución ciudadana en aras de la inclusión social, mejoramiento de capacidades e igualdad de oportunidades de la población en extrema pobreza y vulnerabilidad.

Con mucho cariño le dedico este trabajo a mi madre, por haberme inculcado: paciencia, honestidad, responsabilidad, humildad, perseverancia, tenacidad en todas las etapas de mi vida; y a mi hijo que me inspiró solidaridad, amor, nobleza e inocencia que alentó y alienta mi subsistencia.

## **AGRADECIMIENTO**

Ante todo doy gracias a Dios por la vida; a mi familia por su paciencia y apoyo en los tiempos de estudio, al Talento Humano del Instituto de Altos Estudios Nacionales por compartir conocimientos que permitieron realizar este documento.

Quiero expresar mi más sentido agradecimiento al talento humano que trabajó y trabaja en el Programa Aliméntate Ecuador, a todos los coordinadores nacionales que permitieron mi permanencia en el Programa, por su respaldo y apoyo en la construcción del documento; a todos mis compañeros, por su confianza y esperanza que me levantó y alentó en los momentos de angustia y desesperación que me agobiaban por falta de acción en procura de mejores días para la población objetivo.

Doy gracias a mis amigos que con sus consejos supieron recuperar y fortalecer mi autoestima y la confianza en mi proyecto.

Agradezco al talento Humano del Ministerio de Inclusión Económica y Social, por su confianza y apoyo incondicional.

Un agradecimiento al talento humano del INDES, por compartir sus conocimientos, del enfoque de gerencia estratégica para resultados en el desarrollo, aplicado en gran parte del documento.

Mi sincero agradecimiento a mi directora Mónica Urigüen, por su calidad humana y profesional, en la estructuración del documento.

## LISTA DE GRÁFICOS

No.	Contenido	Página
1	Desempleo según Quintiles de población respecto al ingreso.	9
2	Árbol de Problemas	50
3	Presupuestos Aprobados del Programa	107
4	Transferencia del MEF al Programa 2002 - 2007.	110
5	Variación Costo Promedio Ración Alimenticia	113
6	Inversión Promedio Percápita 2002-2007	114
7	Inversión Directa Beneficiarios 2002-2006	115
8	Organigrama Estructural Año 2004	124
9	Organigrama Estructural Año 2006	125
10	Tiempo de permanencia de Coordinadores	128
11	Curva de rotación y crecimiento de personal	130
12	Proyección de beneficiarios	135
13	Beneficiarios atendidos con raciones	136
14	Visión General del Sistema Operativo	147
15	Sistema - Gestión para resultados en el desarrollo	159
16	Enfoque estratégico para resultados valiosos	160
17	Diagrama de la Planificación Estratégica	162
18	Diagrama global de la cadena de valor	177
19	Diagrama global de la cadena de valor ampliada	178

## LISTA DE CUADROS

No.	Contenido	Página
1	Pobreza extrema y pobreza en el Ecuador	21
2	Transición enfoque administrativo al gerencial	38
3	Requisitos de grupos que apoyarían la estrategia	49
4	Las perspectivas de la planificación estratégica	70
5	Presupuestos Aprobados 2002-2007	107
6	Transferencias recibidas del MEF 2002-2007	109
7	Transferencias recibidas del PGE	111
8	Distribución de los recursos invertidos 2002-2007	113
9	Egresos efectivos según Balances PMA	117
10	Cadena de Valor del Programa	188

# INDICE GENERAL

<u>Contenido</u>	<u>Página</u>
<b>DEDICATORIA</b> _____	<b><i>i</i></b>
<b>AGRADECIMIENTO</b> _____	<b><i>ii</i></b>
<b>LISTA DE GRAFICOS</b> _____	<b><i>iii</i></b>
<b>LISTA DE CUADROS</b> _____	<b><i>iv</i></b>
<b>INDICE GENERAL</b> _____	<b><i>v</i></b>
<b>INTRODUCCIÓN</b> _____	<b><i>10</i></b>
<b>CAPITULO I</b> _____	<b><i>16</i></b>
<b>MARCO REFERENCIAL</b> _____	<b><i>16</i></b>
<b>1.1</b> <b>Introducción</b> _____	<b><i>16</i></b>
<b>1.2</b> <b>Antecedentes</b> _____	<b><i>16</i></b>
<b>1.3</b> <b>Planteamiento del Problema</b> _____	<b><i>19</i></b>
1.3.1    Descripción del Problema _____	<b><i>19</i></b>
1.3.2    Delimitación del Problema _____	<b><i>21</i></b>
1.3.3    Justificación del Problema _____	<b><i>22</i></b>
<b>1.4</b> <b>Marco Legal</b> _____	<b><i>23</i></b>
<b>1.5</b> <b>Objetivos</b> _____	<b><i>24</i></b>
1.5.1    Objetivo General _____	<b><i>24</i></b>
1.5.2    Objetivos Específicos _____	<b><i>25</i></b>
<b>1.6</b> <b>Descripción de la Institución objeto de Investigación</b> _____	<b><i>25</i></b>
<b>CAPITULO II</b> _____	<b><i>27</i></b>
<b>MARCO TEÓRICO Y REVISIÓN DE LITERATURAS</b> _____	<b><i>27</i></b>
<b>2.1</b> <b>Introducción</b> _____	<b><i>27</i></b>
<b>2.2</b> <b>Expresiones de la Constitución Política del Ecuador</b> _____	<b><i>27</i></b>
<b>2.3</b> <b>Breve análisis de la Situación Socioeconómica del País</b> _____	<b><i>30</i></b>
<b>2.4</b> <b>Distribución alimentaria y problemas nutricionales</b> _____	<b><i>32</i></b>
<b>2.5</b> <b>Seguridad Alimentaria y Nutricional en el Ecuador</b> _____	<b><i>35</i></b>
<b>2.6</b> <b>Objetivos de desarrollo del Milenio</b> _____	<b><i>37</i></b>

<b>2.7</b>	<b>Noción del valor público</b>	<b>39</b>
2.7.1	Visión gerencial del valor público	42
<b>2.8</b>	<b>Los programas sociales</b>	<b>43</b>
<b>2.9</b>	<b>La gerencia moderna: alcances y características</b>	<b>44</b>
2.9.1	De la administración a la gerencia	46
2.9.2	Desafíos de la gerencia en el sector público	47
2.9.3	La especificidad de la gerencia social	49
<b>2.10</b>	<b>Los nuevos Paradigmas de la Gerencia</b>	<b>50</b>
2.10.1	La importancia de las suposiciones	50
2.10.2	La administración es administración de Negocios	51
2.10.3	La única organización correcta	52
<b>2.11</b>	<b>El Sistema del Marco Lógico</b>	<b>54</b>
2.11.1	Introducción	54
2.11.2	Análisis de la situación actual	58
<b>2.12</b>	<b>Planes de Desarrollo Programas y proyectos</b>	<b>59</b>
2.12.1	Teoría de la planificación	60
2.12.2	El papel del Gobierno en la Planificación del desarrollo	60
2.12.3	Estrategias para el cambio-definiciones útiles	61
<b>2.13</b>	<b>Planificación estratégica</b>	<b>62</b>
2.13.1	Introducción	62
2.13.2	La planificación estratégica	63
2.13.3	Los orígenes de la estrategia	65
2.13.4	Característica de la gestión estratégica	67
2.13.5	Fines de la gestión	68
2.13.6	Definición Planificación Estratégica - ámbito público	69
2.13.7	Breve descripción de las corrientes principales	78
2.13.8	Los modelos de planificación estratégica para la gerencia social de proyectos o programas sociales	81
2.13.9	La gerencia de la planificación estratégica	86
<b>CAPITULO III</b>		<b>93</b>
<b>METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN</b>		<b>93</b>
<b>3.1</b>	<b>Introducción</b>	<b>93</b>
<b>3.2</b>	<b>Unidad de análisis</b>	<b>93</b>
<b>3.3</b>	<b>Universo o ámbito de la investigación</b>	<b>94</b>
<b>3.4</b>	<b>Método de Investigación</b>	<b>95</b>
3.4.1	Investigación Bibliográfica	95
3.4.2	Investigación Cualitativa	96
3.4.3	Fuentes de datos	98
3.4.3.1	Fuentes Generales	99
3.4.3.2	Fuentes primarias	99
3.4.3.3	Fuentes secundarias	100
3.4.3.4	Forma de tratamiento y análisis de los datos.-	100
<b>CAPITULO IV</b>		<b>102</b>
<b>HALLAZGOS</b>		<b>102</b>
<b>3.1</b>	<b>Introducción</b>	<b>102</b>
<b>3.2</b>	<b>Análisis histórico de la gestión del programa</b>	<b>104</b>

3.2.1	Aspecto Legal	104
3.2.1.1	Año 2001	104
3.2.1.2	Año 2002	107
3.2.1.3	Año 2003	108
3.2.1.4	Año 2004	110
3.2.1.5	Año 2005	111
3.2.1.6	Año 2006	112
3.2.1.7	Año 2007	113
3.2.1.8	Conclusiones	114
3.2.2	Aspecto Presupuestario y Financiero	115
3.2.2.1	Análisis Presupuestario	119
3.2.3.2	Conclusiones	127
3.2.3	Planificación, Organización, y Talento humano	127
3.2.3.1	Planificación	127
3.2.3.1.1	Conclusiones	131
3.2.3.2	Organización	132
3.2.3.3	Talento Humano	135
3.2.3.3.1	Conclusiones	140
3.2.4	Atención a beneficiarios y Productos Alimentarios	140
3.2.4.1	Beneficiarios	140
3.2.4.2	Productos alimentarios y nutricionales	145
3.2.5	Aspecto Político	149
3.2.6	Evaluación de Impacto	150
3.2.7	Sistema general operativo del programa	151
<b>3.3</b>	<b>Conclusiones y Recomendaciones</b>	<b>157</b>
3.3.1	Conclusiones	157
3.3.2	Recomendaciones	161
<b>CAPITULO V</b>		<b>164</b>
<b>MODELO DE GESTIÓN PROPUESTO</b>		<b>164</b>
<b>5.1</b>	<b>Introducción</b>	<b>164</b>
<b>5.2</b>	<b>Modelo de Gestión para resultados en el desarrollo</b>	<b>166</b>
<b>5.3</b>	<b>Propuesta de plan Estratégico para el Programa.</b>	<b>170</b>
5.3.1	Identificación del Problema	171
5.3.2	Análisis FODA	172
5.3.3	Definición de la transformación deseada	176
5.3.3.1	Definición de la Misión	178
5.3.3.2	Definición de la Visión	180
5.3.3.3	Definición de Valores	182
<b>5.4</b>	<b>Áreas o ejes de acción de la Gestión del Programa</b>	<b>183</b>
<b>5.5</b>	<b>Estructuración de la cadena de valor</b>	<b>185</b>
5.5.1	Impactos Esperados	187
5.5.2	Efectos esperados	189
5.5.3	Productos y/o servicios	192
5.5.4	Actividades, Inversiones e intervenciones	194
<b>5.6</b>	<b>Análisis y manejo de riesgos</b>	<b>200</b>
<b>5.7</b>	<b>Indicadores de efectos e impactos</b>	<b>202</b>
<b>5.8</b>	<b>Implementación de la estrategia</b>	<b>206</b>
<b>5.9</b>	<b>Monitoreo y evaluación</b>	<b>206</b>

5.9.1	Evaluación de efectos e impactos	210
5.9.1.2	Usos de la evaluación	211
<b>5.10</b>	<b>Conclusiones</b>	<b>213</b>
<b>5.11</b>	<b>Recomendaciones</b>	<b>213</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>		<b>214</b>
<b>ANEXOS</b>		<b>219</b>

## **INTRODUCCIÓN**

El Ecuador sufrió y continúa en una grave crisis económica, política, social y de gobernabilidad, acentuada ésta desde el año 1998-1999. Desde esos años aún no ha podido sobreponerse ni económica ni socialmente, En esas fechas no solo aumentó el número de pobres e indigentes, sino que aproximadamente dos millones de ecuatorianos pertenecían a hogares que no disponían de recursos económicos para satisfacer aún los requerimientos nutricionales mínimos de sus miembros.

La falta de empleo, y por ende la falta de ingresos de esas familias, ha sido una de las causas de la desnutrición crónica en el país, debido a una mala alimentación o no alimentación, ya que varios de los hogares máximo accedían a una comida diaria y muy deficiente, se estima que por cada 100 niños menores de 5 años, existen 23 niños sufriendo condiciones adversas en su crecimiento.

El Estado, debe propender en insertar al sector pobre y vulnerable a la sociedad productiva. La protección del capital humano debe ser, su prioridad.

Hasta la actualidad no se ha aprovechado la oportunidad de encontrar el camino, la ruta, la forma ideal de funcionamiento de los programas sociales y peor aún no se ha contribuido en el desarrollo y mejoramiento de la atención a la población objetivo.

Se conoce que los esfuerzos institucionales dirigidos a la reducción de la inseguridad alimentaria y nutricional han sido poco satisfactorios

durante los últimos 20 años. El Gobierno y particularmente el MIES reconocen la falta de una intervención más coherente e integral, que articule acciones de corte estructural con programas de protección, con mayor eficiencia para enfrentar tanto las situaciones de pobreza y exclusión, como la atención oportuna y eficiente a los grupos vulnerabilizados por el hambre oculta y la desnutrición crónica.

La desnutrición resulta de una prolongada situación de hambre y alimentación tanto inadecuada como insuficiente. Los cuerpos que reciben pequeñas cantidades de alimento y de deficiente calidad, modifican su funcionamiento, se debilitan y pierden sus defensas para combatir infecciones o complicaciones metabólicas. Para sobrevivir el niño y la niña desnutridos activan mecanismos de adaptación a la falta de alimento que conllevan un elevado costo biológico. Faltan calorías y elementos específicos como proteínas, o los aminoácidos, vitaminas y minerales reconocidos como micro nutrientes. Terminan sacrificando aquello que les es indispensable para su supervivencia. En metáfora, "el niño se come a si mismo", lo que se traduce en una gran pérdida de energía, fatiga y apatía

Los Programas sociales creados para paliar los efectos de la crisis, en lo que se refiere a la alimentación no han tenido propuestas consistentes, no se han articulado para contribuir al resurgimiento o cambio en la población afectada.

Inicialmente El Programa 'Aliméntate Ecuador', se circunscribió en las políticas de desarrollo humano y protección del Ministerio de Bienestar Social, para encarar la problemática del hambre y la desnutrición, que afecta a la gran mayoría de ecuatorianos.

Dentro del historial del Programa Aliméntate Ecuador y de los Programas de alimentación y nutrición, no se han vislumbrado los resultados esperados, en cuanto a combatir el hambre y la desnutrición.

En cuanto al Programa en estudio hasta la actualidad no tiene ningún tipo de evaluación, que pueda determinar si su gestión está acorde a la atención de las necesidades de alimentación y nutrición de la población pobre y vulnerable del país.

Por otra parte, como es de conocimiento público el Programa Aliméntate Ecuador, se encontró en la mira de la crítica de los medios de comunicación, de los organismos de control y de toda la ciudadanía en general, por la entrega a discreción de productos básicos, que eran destinados para la alimentación de la personas más pobres y vulnerables de la nación.

La actual Coordinación Nacional, representada por la Doctora Marianita Galarza Izquierdo, en su intento por redireccionar y cambiar el enfoque de la institución hacia el mejoramiento de la calidad de vida de la población objetivo, alineándose a la política del Gobierno Actual manifiesta en el Plan Nacional de Desarrollo Social, Productivo y Ambiental y el Plan Nacional de Gobierno (2007-2010), con la visión de una sociedad sin pobreza y con equidad, basada en un modelo de desarrollo socio-económico incluyente y solidario, con principios humanos, donde se establezcan relaciones de igualdad y los grupos más vulnerables de la población puedan tener acceso a mejores condiciones de vida y con mayores oportunidades y capacidades para aspirar a un desarrollo sostenible. Fundamentado en tres ejes o líneas de acción de la política social:

- a) Generación de capacidades y oportunidades.
- b) Protección social a grupos vulnerables:
- c) Inclusión socioeconómica.

En esta misma línea de acción, el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), ha establecido sus directrices político-institucionales en el documento "Política Social del Gobierno Constitucional de Rafael Correa: Del asistencialismo y el clientelismo, al desarrollo social con equidad y ciudadanía"<sup>1</sup>. Aquí se establecen los Ejes de la Política Social como ámbitos de acción generales que orientan la política social.

Se distinguen cuatro ámbitos interdependientes y complementarios: la ampliación de capacidades y oportunidades sociales; la inclusión socioeconómica, referido a la creación de oportunidades de ingreso digno y sostenible; y el eje de Garantías Sociales Básicas, que busca garantizar los derechos económicos y sociales básicos y protección social de grupos vulnerables y excluidos. Estos ejes se articulan desde la acción ciudadana, la participación social, el desarrollo cualitativo del tejido social, y el florecimiento territorial de economías solidarias.<sup>2</sup>

Entre los elementos que configuran el fenómeno de la inseguridad alimentaria están la insuficiente disponibilidad de alimentos en términos de cantidad y calidad, el acceso a activos productivos y servicios para producir alimentos para el consumo familiar, o ingresos insuficientes para adquirir en el mercado los alimentos necesarios para el hogar. La seguridad alimentaria y nutricional exige un enfoque sistémico que pasa por una amplia gama de actores, variables, sectores y acciones.

---

<sup>1</sup> Para mayor información acceder a, [www.mbs.gov.ec](http://www.mbs.gov.ec)

<sup>2</sup> POA 2007 Programa Aliméntate Ecuador

La nueva administración del Programa busca determinar algunos aspectos que han sido negativos y positivos en el accionar del Programa y dar un paso de visión y enfoque institucional hacia la estructuración institucional con enfoque en el desarrollo social. Tomando en cuenta y dentro del marco del concepto de Soberanía Alimentaria<sup>3</sup>. La soberanía alude al principio moderno de la autonomía política, es decir, al derecho que tienen los sujetos para decidir su destino por sí mismos, libres de coacción. En el caso de la Soberanía Alimentaria, este derecho se encuentra referido a las oportunidades y capacidades con que cuentan los sujetos y actores sociales para poder decidir, de forma autónoma y libre, sus patrones de alimentación. Así, la soberanía alimentaria es un derecho social. Su realización depende de que se asegure la producción nacional de los alimentos para abastecer las necesidades nutricionales de la población en forma permanente e independiente, respetando la diversidad productiva y cultural. En este sentido, y sobre todo en países como el nuestro, es necesario priorizar la producción agrícola local, mejorar las condiciones de producción de los campesinos, tanto técnicas, como económico-financieras, pero también socio-culturales. La defensa de los derechos sociales, económicos y culturales es clave en tal sentido.

Por todo lo anterior, esta investigación trata de realizar un análisis de la Gestión del Programa Aliméntate Ecuador, en lo referente a la gestión en el periodo 2002-2007; para luego proponer un modelo de gestión en base a la herramienta administrativa gerencial (plan estratégico), que sirva de modelo, en la implementación no solo de programas sociales, sino de todas las instituciones públicas enmarcadas en el desarrollo de la población. En otras palabras proponer el diseño, implementación,

---

<sup>3</sup> Para los conceptos de Soberanía, Seguridad y Asistencia Alimentaria ver Internacional Operative secretaries of Via Campesina, viacam@gbm.hn; [http://www.fao.org/spfs/index\\_es.asp](http://www.fao.org/spfs/index_es.asp)

monitoreo y seguimiento del plan estratégico, que genere valor público y sea copiado por su capacidad de gestión.

Cabe resaltar que en la investigación, para referirnos al Programa Aliméntate Ecuador se entenderá únicamente con la designación de Programa.

# **CAPITULO I**

## **MARCO REFERENCIAL**

### **1.1 Introducción**

En este capítulo, se exponen algunos antecedentes de la problemática de la investigación, específicamente el problema a resolverse, su justificación, alcance, objetivos generales y específicos a lograr, el marco teórico del problema a investigar y el marco legal del Programa.

### **1.2 Antecedentes**

En este nuevo mundo globalizado en que vivimos, con el avance científico, tecnológico, académico; a todos los ciudadanos ecuatorianos conocedores de algunos de los problemas actuales como es el hambre, la desnutrición, provocadas por la desigualdad económica nos exige plantearnos ideas y soluciones estratégicas, que nos den luces y guíen a la consecución de una sociedad mas justa, y con mejores condiciones de vida.

Philip Clarke, Director regional del Programa Mundial de Alimentos para América Latina y el Caribe, ante los representantes de los Ministerios de Salud, Educación y Bienestar Social de Ecuador, Perú, Bolivia y Colombia, dijo "La perdida de talento y potencial humano causada por el hambre y la desnutrición es probablemente la amenaza a largo plazo mas seria que enfrenta el desarrollo económico y social de nuestros países"

“Cuántos científicos, ingenieros, ganadores de premios Nobel, hombres de negocios, deportistas e ideólogos políticos se han perdido ya a causa de esta lacra? preguntó Clarke en su discurso inaugural en Quito organizada por la oficina regional del PMA junto con la CEPAL, convocada para potenciar políticas de nutrición acertadas como de la pobreza de la región.

A pesar que América Latina es un continente rico en alimentos y los 24, países de la región suman alrededor de 530, millones de habitantes, su producción en el año 2002, alcanzó un volumen suficiente para alimentar a 1.800, millones de personas; sin embargo, el hambre y la desnutrición no se relacionan directamente con la capacidad de producción, por el contrario, con la desigualdad en el acceso a los alimentos.

Este problema se incrementa en los países andinos por las barreras geográficas y culturales, así como por la baja efectividad de algunas políticas alimentarias y a la ineficacia de las acciones institucionales. Con esto el PMA desea llamar la atención sobre las necesidades de nutrición, salud y educación que son ahora la prioridad de muchos de los ministerios y la inversión que se puede hacer para garantizar la protección social a la gente más vulnerable. “Esta es la generación que podría terminar el hambre en América, asegurando las necesidades básicas de todas las personas de nuestros países, es posible económicamente y es posible técnicamente, pero debemos redoblar esfuerzos para asegurarnos que los millones de pobres y hambrientos se suban al carro de la prosperidad creciente de nuestra región”

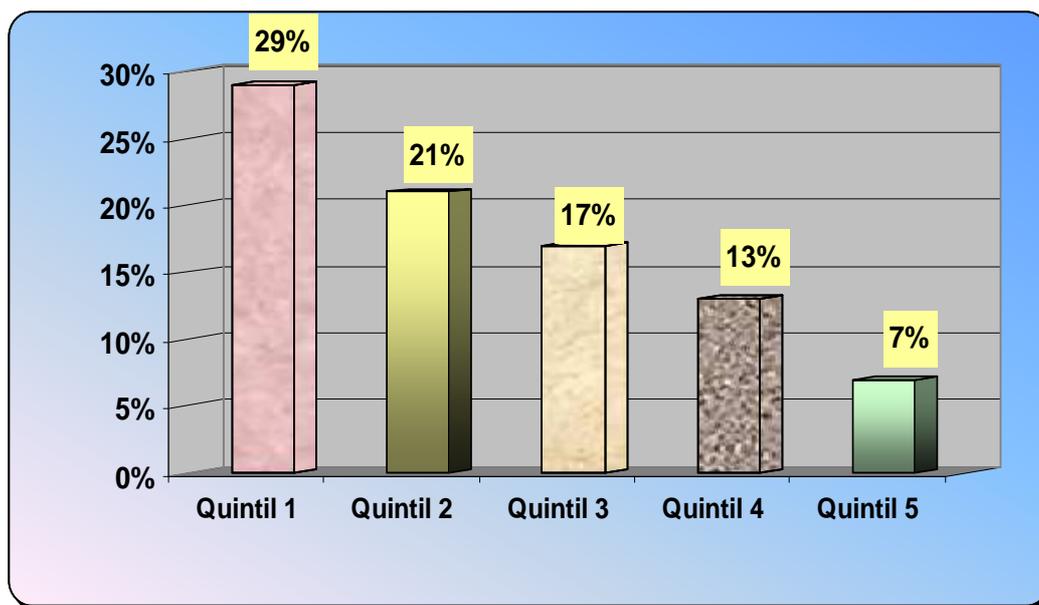
La situación de Ecuador según datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos a noviembre de 1999, determina que el nivel de

desempleo creció de 9.2% en noviembre de 1997, a 11.5% en el mismo mes de 1998, en términos absolutos se tendría en dicho año alrededor de 543.500, desocupados en el área urbana.

Así mismo en base al censo mencionado, si dividimos a la población ecuatoriana en cinco partes (quintiles) de acuerdo al ingreso total de los hogares, observamos en el gráfico siguiente que en el quintil más pobre, la tasa de desocupación alcanza el 29%, mientras que en el grupo de mayores ingresos solo el 7%, evidenciando una relación causal entre la desocupación y los bajos ingresos disponibles del hogar.

EL incremento del desempleo y especialmente en los hogares de más bajos ingresos, junto al incremento del costo de la vida consecuencia de la crisis económica que atraviesa el país hace algunos años atrás, ha traído como secuela altos niveles de pobreza y dificultad en el acceso a la canasta alimenticia de los ecuatorianos con menos recursos.

### **Gráfico No.1 Desempleo según Quintiles de población respecto al ingreso de los hogares.**



Extraído de la Encuesta de empleo, desempleo y subempleo INEC Noviembre 1999

El desempleo afecta en mayor grado a la población perteneciente a hogares numerosos y de bajos ingresos, esta alta desocupación se muestra a la vez, como causa y consecuencia de la pobreza. Los bajos ingresos de los hogares, han llevado a que se incremente el porcentaje de los que no cubren el costo de la Canasta Básica de Alimentos, lo cual traerá el asentamiento de la desnutrición y baja calidad de vida de la población en general.

Con el fin de Proteger el capital humano que habita en el territorio ecuatoriano, en lo referente a disponer de alimentos básicos para la subsistencia, el gobierno ha creado varios proyectos y programas sociales con el fin de encarar la problemática del hambre, la desnutrición y la pobreza extrema.

### **1.3 Planteamiento del Problema**

Análisis a la Gestión del Programa Aliméntate Ecuador en el periodo comprendido entre el año 2002 y el año 2007.

#### **1.3.1 Descripción del Problema**

En lo que va de la historia y actualmente el Programa no puede ejecutar directamente las actividades administrativas correspondientes al proceso de adquisiciones de alimentos básicos, contratación de proveedores de servicios logísticos, administración del Recurso Humano; tampoco lo concerniente a las actividades financieras,

entendidas éstas el manejo de una cuenta bancaria institucional, para los correspondientes pagos a proveedores.

La intervención que realiza, para atender a una gran parte de la población en extrema pobreza, todo lo que comprende su gestión institucional, ha estado aislado del mejoramiento de la calidad de vida de la población objetivo, por lo que sus resultados son pobres a simple vista, ya que la pobreza y el hambre va en aumento. Hasta la actualidad, no se ha autoevaluado en su desempeño, tampoco dispone de una evaluación de impacto.

Su gestión ha estado manejado a través de un tipo de tercerización a través del Programa Mundial de Alimentos (PMA) institución perteneciente a la Organización de Naciones Unidas, de acuerdo a un convenio de cooperación Internacional firmado entre el Gobierno del Ecuador con el PMA.

Por otra parte el Programa tiene como institución superior, fungiendo como ordenante de las acciones al Ministerio de Bienestar Social, que ha impuesto las directrices y políticas para la gestión del Programa.

Todo lo anterior ha ocasionado que el Programa sea un ente intermedio, únicamente para la ejecución de las acciones determinadas por el Ministerio de Bienestar Social, sin tener mayor acción en las decisiones de mejoramiento de la atención a la población objetivo, lo que ha dificultado la gestión efectiva del Programa en su intervención concernientes a la atención alimentaria y nutricional y al mejoramiento de la calidad de vida.

Para comprender el problema se plantea esclarecer las siguientes interrogantes:

¿Cuál es la situación real de la gestión del Programa Aliméntate Ecuador, en el periodo 2002 – 2007?

¿Cuáles son las limitaciones de la gestión del Programa Aliméntate Ecuador, en el periodo 2002 – 2007?

¿En que herramientas administrativas se apoyó y se sustenta para la ejecución de sus acciones, intervenciones, proyectos, para conducir a logro de objetivos?

¿Tuvo o tiene un plan estratégico que guíe las acciones del Programa?

### **1.3.2 Delimitación del Problema**

La presente investigación, se realizará en la institución “Programa Aliméntate Ecuador”, con la documentación e información histórica que dispone, además de las instituciones Públicas y Privadas que tienen vínculos directos e indirectos con la gestión del Programa durante el periodo comprendido entre el año 2002, y lo que va del presente año.

El análisis corresponde a los sistemas de organización, administración, talento humano, presupuestaria, financiera, y operativa, vinculación con modelos de gestión gerencial e implementación de Programas sociales

### **1.3.3 Justificación del Problema**

En el mundo actual en que vivimos la globalización, apertura de mercados, es justo que se precautele la integridad física y mental de la población pobre y vulnerable. Por lo tanto, los Programas sociales deben existir y ser altamente efectivos en su gestión para atender a dicha población.

El Estado, debe propender en insertar al sector pobre y vulnerable a la sociedad productiva. La protección del capital humano debe ser, su prioridad.

La presente investigación tiene como fin determinar la situación actual del Programa en el aspecto de gestión y las alternativas de solución posibles, con el fin de generar impacto positivo en la atención a los beneficiarios, que pueda actuar e intervenir oportunamente en los requerimientos de la Población Objetivo.

La importancia de esta investigación radica en determinar un modelo de gestión institucional altamente efectivo, que sirva de ejemplo no solo para otros Programas o Proyectos afines al servicio social, sino para todas las instituciones públicas del Ecuador y de América Latina.

Al ser una investigación aplicada, su desarrollo se centra en la solución de un problema y no en la de llenar un vacío del conocimiento científico.

El no esclarecer los aspectos de la gestión del Programa, que influyen negativamente en los Programas y Proyectos sociales de alimentación y nutrición continuarán en las mismas acefalías, y habremos desperdiciado tiempo y recursos.

Sobre todo el historial del Programa y de los Programas de alimentación y nutrición, no han logrado los resultados esperados, en cuanto a combatir el hambre y la desnutrición.

Hasta la actualidad no se ha aprovechado la oportunidad de encontrar el camino, la ruta, la forma ideal de funcionamiento de los programas sociales y peor aún no se ha contribuido en el desarrollo y mejoramiento de la atención a la población objetivo.

#### **1.4 Marco Legal**

Los Programas sociales de alimentación y nutrición están regidos por la Constitución Política de la República del Ecuador, Ley de Seguridad Alimentaria, Código de la Niñez y Adolescencia, Ley del adulto mayor. Ley de las Instituciones Públicas, Reglamento del Ministerio de Bienestar Social en el caso del Programa Aliméntate Ecuador

El Programa Aliméntate Ecuador se crea en enero del año 2001, según Acuerdo Ministerial 1801 del 02 de Enero del 2001, y es publicado en el Registro Oficial No. 243 del 12 de Enero del 2001, con el nombre de Unidad de Gestión para la alimentación comunitaria, adscrita a la Subsecretaria de Recursos Comunitarios del Ministerio de Bienestar Social.

Con Acuerdo No. 927, del 12 de Junio del 2002, y según Registro Oficial No. 603, del 24 de Junio del 2002, se cambio la denominación de la unidad de gestión para la alimentación comunitaria a Programa de Alimentación para el Desarrollo Comunitario (PRADEC).

Con Acuerdo Ministerial No. 2577-A de mayo 26 del 2004, el Programa de Alimentación para el desarrollo Comunitario-PRADEC- pasó a denominarse PROGRAMA ALIMENTATE ECUADOR.

El Ministerio de Bienestar Social con acuerdo Ministerial No. 359 de 14 de mayo del 2007, amplía el horizonte de actuación e intervención del programa Aliméntate Ecuador, define los campos en relación a la Ley de Seguridad Alimentaria

Dentro de este marco el Programa Aliméntate Ecuador es una unidad de gestión del Ministerio de Bienestar Social, que ha venido evolucionando desde el año 2001, con el fin de atender con alimentos a la población vulnerable y pobre del País.

## **1.5 Objetivos**

### **1.5.1 Objetivo General**

Efectuar un análisis de la gestión del Programa Aliméntate, en base de ello, determinar si existe la necesidad de establecer un modelo gestión estratégica institucional en el sector público y en el área social.

## **1.5.2 Objetivos Específicos**

- Analizar la situación del modelo de gestión gerencial con la que funcionó y funciona el Programa
- Determinar los aspectos que han sido y son barreras u obstáculos en la gestión del Programa.
- Determinar el nivel de la efectividad de las herramientas de administración utilizadas.
- Identificar si el Programa dispuso o dispone de un plan estratégico de implementación, ejecución y evaluación consolidada, que guíe las acciones y decisiones del Programa.

## **1.6 Descripción de la Institución objeto de Investigación**

El Programa Aliméntate Ecuador es una unidad adscrita al Ministerio de Bienestar Social, ahora Ministerio de Inclusión Económica y Social, con dependencia a la Subsecretaría General de Desarrollo Rural. Su función principal es la entrega de raciones alimenticias a la población en extrema pobreza quintil I y II, focalizada a través de niños y niñas de 3 a 5 años 11 meses, adultos mayores de 65 años, personas con discapacidad de todas las edades. Desde sus inicios se concentró en el área urbana marginal y rural del país, con diferentes componentes de atención: comedores comunitarios o populares, proyectos de alimentación para el desarrollo. En la actualidad por la magnitud de la operación logística únicamente atiende a las setecientas noventa y cuatro parroquias rurales del Ecuador con un nuevo componente

denominado Asistencia Alimentaria, que consiste en la entrega de productos básicos de la canasta familiar (ración alimenticia) a todos los hogares de acuerdo a la focalización mencionada.

El Programa mantiene la oficina central en Quito en la siguiente dirección Av. Coruña E24-611 y Valladolid Esquina, Edificio DISMACON cuarto y quinto piso, en todas las capitales de provincias excepto la región insular, dispone de un espacio otorgado por el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), oficina para 2 o 3 personas técnicas pertenecientes al Programa, que gestionan las actividades de promoción y coordinación en sus Juntas Parroquiales.

Para llegar a los hogares con los productos mencionados, el Programa tiene alianzas estratégicas con el Concejo Nacional de Juntas Parroquiales del Ecuador (CONAJUPARE), La administración de recursos para todos los procesos de adquisición y distribución de alimentos utiliza el servicio del Programa Mundial de Alimentos

El personal que presta sus servicios técnicos y profesionales, se encuentran bajo la normativa del Programa de las Naciones para el Desarrollo (PNUD).

El financiamiento del Programa es a través del Presupuesto General del Estado, por lo tanto debe reportar informes de avances al Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social (MCDS), y al Ministerio de Economía y Finanzas

## **CAPITULO II**

### **MARCO TEÓRICO Y REVISIÓN DE LITERATURAS**

#### **2.1 Introducción**

En este capítulo, se expondrá primeramente algunos aspectos dentro del contexto en que actúa el Programa, así se tiene el marco legal que la cobija, un breve análisis de la situación socioeconómica, algunos análisis generales a las necesidades o problemas de la población, relacionados con la desnutrición, pobreza y carencia de alimentos, seguridad alimentaria, objetivos de desarrollo del milenio, distribución alimentaria; en sí las concepciones en las que se basa el funcionamiento y manejo de los programas sociales, las teorías a la administración, gerencia, implementación de Programas sociales, el concepto de valor público, las diferentes concepciones de la gerencia estratégica, y la planificación estratégica. Todo ello permitirá fundamentar el análisis de la gestión del Programa Aliméntate Ecuador, determinando si se encuentran alineadas o se ajustan a estas teorías y literaturas.

#### **2.2 Expresiones de la Constitución Política del Ecuador**

En esta parte se expone la ley suprema que es la Constitución Política del Ecuador, ya que el Programa, se encuentra dentro de este marco legal, esto es lo que da su nacimiento y perduración en el tiempo; así se

tiene que el Programa se enmarca dentro de La Constitución Política de la República del Ecuador.

Primeramente establece la Garantía de los Derechos Humanos, lo que ha venido pronunciándose y desarrollándose durante la historia de la nación, así en la Carta de 1812, se sintetizó el afán de proteger al hombre, mediante el reconocimiento del importante papel de la religión. La Carta de Riobamba de 1830 amplía algunos detalles como los relativos a la libertad de residencia, Garantías para la familia, a la que se ha llamado justamente "Célula fundamental de la sociedad" las garantías a la libertad de expresión por medio de la prensa o el gran ideal-nunca bien alcanzado-de la igualdad de los ciudadanos de toda raza y condición.

En 1929, la Constitución consideró notables referencias a la protección a la familia, al trabajo entre otros. También hay que agregar que la Patria ha suscrito varios tratados internacionales por lo cuales se compromete a garantizar los Derechos Humanos, y se ha adherido a las declaraciones que de ellos han hecho tanto la Organización de las Naciones Unidas como la Organización de Estados Americanos, razón de más para que el Derecho Constitucional se perfeccione en tan importante materia.

Otra afirmación de la Constitución Política de la República del Ecuador es que no bastan las leyes ni siquiera las Leyes Supremas, para mejorar la situación de la familia en un determinado pueblo, esto depende de muchos otros factores entre los que sobresalen, la educación.

En lo específico del Programa La Constitución explícitamente menciona en el capítulo II de los Derechos Civiles, artículo 23, numeral 20, lo siguiente "El derecho a una calidad de vida que asegure la salud,

alimentación y nutrición, agua potable, saneamiento ambiental, educación, trabajo empleo, recreación, vivienda, vestido y otros servicios sociales necesarios”

Por otra parte en el capítulo IV de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales manifiesta que el Estado deberá procurar el incremento y la redistribución del ingreso, y permitir el acceso de la Población a los beneficios de la riqueza y el desarrollo.

En cuanto a lo concerniente a la salud su pronunciamiento se sustenta en garantizarla, promoverla y protegerla, por medio del desarrollo de la Seguridad Alimentaria, la provisión de agua potable y saneamiento básico, el fomento de ambientes saludables en lo familiar, laboral y comunitario, y la posibilidad de acceso permanente e ininterrumpido a servicios de salud, conforme a los principios de equidad, universalidad, solidaridad, calidad y eficiencia.

En la sección 5ª, De los grupos vulnerables, artículo 47, contiene la obligación del Estado en la atención prioritaria, preferente y especializada a los niños menores de seis años que garantice nutrición, salud, educación y cuidado diario; además de adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, y personas de la tercera edad.

De lo anterior, se puede colegir que el Programa social, como es patrocinado por Estado para garantizar ciertos servicios y productos a la población pobre y vulnerable precautelando su vida.

## 2.3 Breve análisis de la Situación Socioeconómica del País

Para determinar de dónde parte o inicia un programa social, se debe partir de las necesidades de la población, para ello es necesario realizar un análisis de la situación socioeconómica, para determinar en que marco de acción el programa social actuará. En este contexto se tiene que de acuerdo a la mención de la revista Al Andar 2006, en cuanto al diagnóstico social en el Ecuador, manifiesta:

“Si bien en el último periodo se puede identificar una tendencia a la reducción de la pobreza, la revisión histórica del fenómeno muestra también que las oscilaciones cíclicas en la dinámica de crecimiento económico no permiten consolidar los logros de bienestar alcanzados en épocas de bonanza, e incrementan la vulnerabilidad de amplias capas de la población a caer en situación de pobreza”.

Últimos datos provenientes de la encuesta de Condiciones de Vida (INEC 2006) muestran una tendencia a la reducción de la pobreza urbana medida por niveles de consumo, como lo demuestra el siguiente cuadro.

**Cuadro No. 1 Pobreza extrema y pobreza en el Ecuador**

<u>Pobreza extrema y pobreza</u>					
Año	1995	1999	2003	2004	2006
Pobreza	34%	56%	42%	41%	39%
Extrema Pobreza	12%	20%	7%	8%	5%

Fuente: Evolución de los principales indicadores socio-económicos 2003-2006 SEMPLADES, Informe sobre desarrollo social en el Ecuador 1990-2000, SIISE 2004

La Evolución de las cifras muestra que, si bien la indigencia se ha reducido en forma más marcada en relación a cifras anteriores a la crisis de 1999, (de 12% en 1995 a 5% en 2006), la reducción de la pobreza no ha sido suficiente para alcanzar los niveles anteriores a la crisis (de 34% en 1995 a 39% en 2006)

La extrema pobreza en el área rural continúa siendo más marcada, a pesar de las tendencias a su reducción

La grave crisis económica que sufrió el país en el año 1998-1999, no solo aumentó el número de pobres e indigentes, sino que se acentuaron más la pobreza e indigencia, alrededor de 1,9 millones de ecuatorianos pertenecían a hogares que carecían de recursos monetarios para satisfacer aún los requerimientos nutricionales mínimos de sus miembros. (SIISE 2004).

A modo de resumen se puede manifestar que el Ecuador se halla entre los países catalogados, como uno de los de mayor pobreza de América Latina, agudizada en los últimos años por diferentes aspectos, Discontinuidad de Gobiernos Nacionales, Enmarcada acción de Corrupción a todo Nivel, Inadecuada Distribución de la Riqueza, Pérdida de confianza de la población, Salida de Capitales, Tasas de Interés y comisiones muy elevadas, debilitamiento de la política fiscal etc.

Los factores institucionales del aumento y profundización de la pobreza y desigualdad, con la consecuente exposición a la vulnerabilidad de nuestra población ecuatoriana, están íntimamente relacionados con la débil institucionalidad democrática<sup>4</sup>, manifiesta en la:

---

<sup>4</sup> Para mayor información ver SIISE 2004.

- Baja Responsabilidad Individual y Social
- Desprotección a los grupos vulnerables
- Difícil acceso a servicios sociales
- Dificultad de procesar los conflictos sociales
- Falta efectividad y calidad en servicios sociales
- Corrupción Nacional
- Falta de solidaridad Ciudadana
- Falta de transparencia y Gobernabilidad
- Debilidad en sistemas de rendición de cuentas

El Ecuador hoy por hoy enfrenta uno de los periodos más difíciles y complejos de su Historia, la corrupción. Lo cual afecta y pone en crisis la Gobernabilidad y el resurgimiento de la Nación.

Para paliar en parte los acontecimientos de la pobreza, hambre, especialmente en la zona rural del país, el análisis de la gestión del Programa, se basará en determinar el nivel de efectividad y de resultados logrados en la atención a los beneficiarios de esta zona.

## **2.4 Distribución alimentaria y problemas nutricionales**

Siguiendo el tema propuesto, cual es de analizar la gestión del Programa Aliméntate Ecuador, en este punto presento información y datos sobre el grave problema de desnutrición que afecta a la población ecuatoriana, ya que es una de las líneas de su intervención.

El problema de la mal nutrición en Ecuador<sup>5</sup>, sea por problemas de carencia o de excesos, da una doble carga social al país. La población

---

<sup>5</sup> INEC, Encuestas de condiciones de vida, 1995, 1998,1999

soporta una doble carga epidemiológica en la que, por un lado, no se ha solucionado el problema de carencias nutricionales en la infancia, principalmente de menores de 5 años, y por otro, se enfrenta a excesos como el sobrepeso y la obesidad, así como otras enfermedades crónicas no transmisibles, relacionados con la dieta, como una de las primeras causas de mortalidad en la edad adulta.

De acuerdo al estudio de necesidades básicas insatisfechas<sup>6</sup> (STFS-2005), se calcula que 9 de cada 10 hogares, caracterizados como indígenas, padecen de pobreza. La correlación geográfica de los problemas de pobreza y la alta prevalencia de desnutrición crónica en menores de 5 años muestra una alta coincidencia en las provincias que tradicionalmente han concentrado asentamientos de población indígena, sobre todo en la sierra como es el caso de Chimborazo, Cotopaxi, Imbabura, Bolívar y Tungurahua. En estas provincias la prevalencia de desnutrición crónica afecta a más de un tercio de la población menor de 5 años.

Según el Centro internacional de Agricultura tropical, casi una quinta parte de los habitantes de Ecuador sufren de desnutrición (FAO 1999), y más de una cuarta parte de los niños menores de 5 años de edad sufren desnutrición crónica (Larrea et al., 2001).

El déficit de micronutrientes, caracterizados como "hambre oculta", encuentra su principal manifestación en la anemia por deficiencia de hierro que continúa como un serio problema de salud pública en Ecuador

La desnutrición crónica en el país es de 23.2 %, lo que indica que por cada 100 niños menores de 5 años, existen 23 niños sufriendo

---

<sup>6</sup> Ver informe de situación de salud Ecuador, preparado por OPS.

condiciones adversas en su crecimiento, condiciones que generalmente están asociados a una situación precaria social y económica<sup>7</sup>.

Hace dos siglos, Malthus vaticinó terribles desastres como consecuencia del desequilibrio entre el crecimiento geométrico de la población y el crecimiento aritmético de la producción alimenticia. Sin embargo, desde 1789, año en que Malthus publicó su ensayo, la población se ha multiplicado por seis y la producción y el consumo per cápita de alimentos son muchísimo mayores (Sen 2000: 251).

Esta tendencia no ha variado en las últimas décadas. La producción per cápita en el mundo es hoy 18% mayor que hace 30 años (FAO 2000). Y también la observamos en el Ecuador. Durante la década de 1990, el crecimiento de la producción de alimentos (2,47%) fue ligeramente superior al de la población (2,1%).

En el país, la oferta alimenticia, en términos potenciales, fue suficiente para cubrir los requerimientos nutricionales de la población a pesar, incluso, de la caída de la producción como consecuencia del fenómeno de "El Niño" de 1997-98, y la crisis económica de fin de la década. En efecto, en promedio, los ecuatorianos disponen de 2.278 kilocalorías por día, energía suficiente como para satisfacer sus necesidades nutricionales mínimas (2.237 kilocalorías; cfr. World Bank 1995).

Sin embargo, los problemas nutricionales no han desaparecido en el país: a finales del 2000, casi tres de cada 10 niños y niñas menores de 5 años mostraba indicios de desnutrición (SIISE et al. 2000), la principal causa de muerte infantil era el crecimiento fetal lento y la desnutrición calórica-proteica estaba entre las seis principales causas de muerte de los niños antes de cumplir cinco años. Así mismo, la

---

<sup>7</sup> Informe final ENDEMAIN 2004

desnutrición es una de las diez principales causas de muerte de toda la población en uno de cada tres cantones del país. Dada la producción alimentaria actual, no podemos explicar los problemas de nutrición de la población como consecuencia de la disponibilidad de alimentos en el mercado, sino como la pérdida de derechos económicos por parte de la población; es decir, de la capacidad de acceso a una canasta de alimentos nutritiva. Esta capacidad está limitada por la fuerte concentración de los recursos, incluyendo la distribución del consumo alimenticio. En 1999, por ejemplo, el 10% de los hogares más ricos disponía, en promedio y en un momento dado, de siete veces más alimentos que el 10% de los hogares más pobres.

Esta problemática por la que atraviesa el Ecuador, aún no ha podido ser solucionada, siendo una de las líneas de acción del Programa, le toca tomar en serio medidas y acciones o reformular sus estrategias de gestión con el fin de que corresponda a bajar los altos índices de desnutrición especialmente en los niños.

## **2.5 Seguridad Alimentaria y Nutricional en el Ecuador**

Por ser una de la los componentes de la gestión estratégica en que interviene el Programa a continuación presento algunas referencias de seguridad alimentaria y nutricional en el Ecuador.

De acuerdo al informe final Endemain 2004, elaborado por el centro de estudios de población y desarrollo social (CEPAR) La seguridad alimentaria se entiende como la situación en la que un individuo, familia, comunidad, región, país, satisfacen adecuadamente sus necesidades nutricionales, tanto diaria como anualmente. Del total de

hogares investigados, el 16 % tienen dificultades para alimentar a sus miembros. Los hogares del área rural son los más afectados, el porcentaje de falta de comida está entre 13 y 18 por ciento. Ante la falta de alimentos, los hogares toman distintas estrategias de subsistencia, como el reducir el número de comidas o la cantidad de comida para los miembros. Del total de hogares, el 28 por ciento, tiene dificultad para pagar los gastos en alimentos; lo hogares rurales tienen mayores dificultades que los urbanos. Los hogares del quintil más pobre presentan mayores dificultades en cuanto a la calidad y cantidad de comida.

La Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial dada en el marco de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, referido al derecho humano al acceso a alimentos sanos y nutritivos, y por el cual se manifiesta la voluntad de todos los gobiernos del mundo de garantizar la seguridad alimentaria a través de un esfuerzo sistemático y constante para erradicar el hambre.

Las hojas de Balance Alimentario para 1999,<sup>8</sup> muestran que la disponibilidad neta de calorías por cabeza era 2.532 calorías, Sin embargo, estas estadísticas no revelan la distribución entre la población y además están basadas en cifras de producción, no en consumo. Por lo tanto, a pesar de que teóricamente hay una cantidad adecuada de alimentos disponible, el acceso es inequitativo y limitado para la mayoría de la población.

Una de las características de la agricultura ecuatoriana es la volatilidad de precios a lo largo del año, durante la cosecha, los precios pueden ser inferiores al costo de producción para los granjeros pequeños. Los medios del almacenamiento y de procesamiento de alimentos son

---

<sup>8</sup> Food and Agriculture Organization. FAOSTAT Roma (1999).

incipientes y los mercados fragmentados no han podido mitigar estos efectos estacionales en los productores agrícolas pequeños. Los granjeros de subsistencia tienen que buscar el ingreso adicional fuera de su granja para poder mantener a sus familias, e inclusive emigrando estacionalmente a menudo a las ciudades más grandes y, cada vez más, a los Estados Unidos y Europa.

## **2.6 Objetivos de desarrollo del Milenio**

Al estar el Programa conectado con los Objetivos del Milenio, especialmente con el de Erradicar la pobreza extrema y el hambre, es necesario exponer algunos enunciados sobre éstos objetivos, ello nos servirá para analizar la gestión del Programa en su alineamiento y coherencia de sus acciones.

El hambre es a la vez causa y efecto de la pobreza<sup>9</sup>, porque las personas con hambre tienen menos condiciones para su vida; sufrir hambre los mantiene en la pobreza. Eliminar el hambre es clave para el desarrollo, tomar medidas de protección y preventivas como los Programas de alimentación y otros de ayuda alimentaria para reducir el hambre colaborarán con el cumplimiento de uno de los objetivos del milenio.

Dentro de los objetivos de desarrollo del milenio<sup>10</sup>, se encuentran principalmente el fortalecimiento de la comunidad internacional para combatir la pobreza; el hambre, la falta de acceso a la educación básica, la inequidad de género, la mortalidad materna e infantil, y otras

---

<sup>9</sup> Centro Internacional de Agricultura Tropical 2001

<sup>10</sup> "Llegó la hora 2015- el futuro tiene fecha" Sistema de Naciones Unidas en Ecuador. SNODM.

que afectan a importantes segmentos de la población. El compromiso fue hecho por 189, naciones del 6 al 8 de septiembre del 2000, fundamentada en construir un mundo más justo y próspero para todos donde prevalezcan los valores de la libertad, la igualdad, la solidaridad, la tolerancia, el respeto a la naturaleza y la responsabilidad común frente al destino de la humanidad.

El primer objetivo que tiene relación con los once restantes tiene que con Erradicar la pobreza extrema y el hambre. Para examinar las posibilidades nacionales de alcanzar la meta de reducción de la pobreza extrema a la mitad (7,7%) se simularon tres escenarios con distintas tasas de crecimiento anual del ingreso por habitante.

En el escenario pesimista -1%, de crecimiento real del ingreso por habitante, el país lograría reducir la pobreza extrema a 10,5%. En el escenario moderado (2% del crecimiento del ingreso) la pobreza disminuiría a 9,2%; y finalmente en el escenario optimista, con un crecimiento de 3%, el indicador alcanzaría un valor de 8,1%.

Según el Sistema de Naciones Unidas en el Ecuador, los resultados obtenidos al 2005, evidencian que aún en escenarios de alto crecimiento económico, Ecuador no logrará cumplir la meta propuesta para el año 2015, a menos que, simultáneamente, aplique acciones de política que contribuyan a disminuir la concentración del ingreso.

Lo anterior denota que el Programa ni otros programas sociales alcanzarán hasta el 2015, ninguno de los objetivos del Milenio.

## **2.7 Noción del valor público<sup>11</sup>**

Toda gestión debe orientarse a crear valor o otorgar valor agregado a sus productos y/o servicio. Para tener una noción del valor público es necesario plantearse la siguiente pregunta ¿Cuál es el objeto del trabajo del funcionario o gerente Público?. En el sector privado, el propósito de trabajo de un gerente es generar ganancias para los dueños de la empresa. Esto lo logra a través de la producción de bienes servicios que se pueden vender a los clientes a precios que están por encima de los costos, de esta diferencia surge la ganancia. Sin embargo en el sector público no resulta tan claro ya que lo que deben producir para generar valor es ambiguo y difícil de medir.

Como punto de partida se puede decir que el objeto del gerente público es generar valor público, de igual manera del sector privado es generar valor privado.

La concepción liberal tradicional ve al Estado como un sector improductivo, incapaz de generar valor. En contraste, la visión de los funcionarios públicos es que el Estado genera valor y beneficios para la sociedad al brindar por ejemplo seguridad interna, educación a los niños, asistencia a los necesitados.

Para comprender el valor de lo producido en el sector público no debemos centrar tanto la atención en las preferencias y opciones individuales de los consumidores sino más bien en el mercado político de las aspiraciones y decisiones colectivas de la sociedad en su conjunto.

---

<sup>11</sup> Texto elaborado en base al escrito de Gustavo Gutiérrez y Juan Carlos Cortázar INDES BID

El ordenamiento político de las instituciones y los procesos de la democracia representativa (elección de gobiernos y parlamentos, a distintos niveles) constituyen la manera en que la sociedad decide cómo incorporar de manera voluntaria los deseos individuales y convertirlos en aspiraciones colectivas.

El valor se relaciona con la capacidad de satisfacer demandas, generar gozo, deleite o bienestar. El valor brota así del encuentro entre determinadas necesidades o expectativas y los bienes, servicios u oportunidades que están disponibles. El valor público se distingue de otros tipos de valor por ser percibido por el conjunto de la sociedad. Es consumido o disfrutado de manera colectiva y no exclusivamente individual.

El valor público responde de manera fundamental a las preferencias y aspiraciones de los ciudadanos, pues ellas determinan a qué atribuyen o no atribuyen valor. Los ciudadanos tienen preferencias respecto a los bienes y servicios públicos que reciben (o piensan debieran recibir) y a sus características. Pero manifiestan también de manera general aspiraciones respecto a cómo desean que funcione su sociedad. Estas aspiraciones pueden estar referidas a cuán ordenada, equitativa o transparente desean los ciudadanos que sea su sociedad y el manejo de la misma.

A partir de sus preferencias y aspiraciones, los ciudadanos atribuyen valor a tres tipos de efectos que resultan de la actividad pública: servicios, resultados y confianza. A continuación una breve referencia a cada una de estas categorías.

- Los ciudadanos esperan estar satisfechos con los servicios que reciben (salud, educación o asistencia crediticia, por ejemplo). El grado de satisfacción individual que logran los usuarios de los servicios influye poderosamente en el valor que asignan a los mismos. En otras palabras, un servicio será considerado valioso si logra efectivamente satisfacer las necesidades y expectativas de sus usuarios.
- Pero los ciudadanos también desean determinados resultados que trascienden la satisfacción individual que obtienen determinados usuarios de los servicios. Así por ejemplo, más allá de la satisfacción que logren quienes acuden a los servicios de salud, la colectividad puede considerar que reducir la mortalidad infantil es un resultado valioso. En consecuencia –y de manera relativamente independiente al grado de satisfacción que obtengan los usuarios directos- será legítimo para los ciudadanos en general asignar recursos a los servicios que permiten el logro de dicho resultado.
- Finalmente, los ciudadanos también valoran la confianza que pueden depositar en las instituciones encargadas de generar servicios y resultados para ellos. No basta que los resultados se obtengan o la satisfacción individual se produzca. Los ciudadanos aspiran a mantener un grado apreciable de confianza en las decisiones que toman los políticos electos así como las organizaciones y funcionarios que les sirven. Las decisiones públicas usualmente exigen que unos actores pospongan sus propios intereses en favor de los de otros. Ello solo es posible si los actores tienen confianza en el proceso de toma de decisiones y lo consideran legítimo, pues de lo contrario protestarán y no aceptarán la decisión tomada.

### **2.7.1 Visión gerencial del valor público**

Existen seis principios de las actividades públicas fundamentales para los funcionarios públicos y ciudadanos en general.

- El valor se encuentra en las percepciones y aspiraciones de los ciudadanos, no en la transformación física de bienes o servicios.
- Los funcionarios públicos deben concentrarse en cumplir con los deseos colectivos y no individuales (como el acceso a la justicia o al cuidado de los recursos naturales).
- Los funcionarios públicos pueden generar valor de dos maneras: a) produciendo bienes o servicios para clientes o beneficiarios específicos, o b) administrando eficiente y responsablemente las organizaciones para responder a la ciudadanía.
- Es más importante satisfacer al colectivo que ha interés particulares.
- La política pública es el mecanismo por el cual la sociedad democrática determina que bienes o servicios se deben producir con recursos públicos para satisfacer el interés colectivo.
- Es necesario que la organización pública esté preparada para adaptarse a las nuevas demandas de los ciudadanos y que sea innovadora y abierta a la experimentación.

## **2.8 Los programas sociales**

Con el fin de conocer que son y que hacen los programas sociales y determinar su nivel de gestión es fundamental su definición.

Los Programas o proyectos Sociales son conjuntos estructurados de actividades mediante las cuales las organizaciones públicas diseñan y producen bienes y servicios, como medio para "satisfacer necesidades básicas, construir capacidades, modificar condiciones de vida o introducir cambios en los comportamientos, en los valores o en las actitudes que los sustentan" (Martínez Nogueira 1998, p.7).

Los programas sociales forman parte del proceso más amplio de desarrollo de políticas públicas (entre las cuales se incluyen las sociales), estando más cercanamente vinculados -como la definición anterior propone- al diseño, producción y entrega de bienes y servicios para los ciudadanos.

De lo anterior se debe determinar en el análisis de la gestión del Programa, si verdaderamente se encuentra satisfaciendo las necesidades básicas o fomentando el cambio de actitudes para elevar el nivel de vida de la población objetivo.

## **2.9 La gerencia moderna: alcances y características**

Para entender el alcance y característica de la gerencia moderna presento algunas definiciones que ayudan en su concepción.

El diccionario de la Real Academia de la Lengua indica que la "gerencia" consiste en las acciones y los efectos de "hacer diligencias conducentes al logro de un negocio o de un deseo cualquiera". Muchas definiciones existentes asocian a la gerencia con proceso, recursos y resultados.

El tipo de gerencia en los programas sociales, siendo del sector público, que busca valor público; es diferente al estilo de gerencia en el ámbito privado, que busca el valor privado; así se tiene que en el ámbito social la gerencia se trata de "las acciones asociadas con el asumir un compromiso con la coordinación y facilitación del buen desempeño de un "sistema" (Metcalf y Richard, 1990, p.37)., dicho sistema se compone de unos recursos (humanos, físicos, materiales, técnicos, organizacionales, financieros ) y unos procesos (administrativos, productivos, entre otros) insertados en un entorno organizacional e institucional.

El sistema consiste en un conjunto de elementos interrelacionados, entre los cuales existe cierta cohesión y unidad de propósito (diccionario Planeta de la Lengua Española Usual, 1982)

La naturaleza sistémica de la responsabilidad gerencial obliga a los que ejercen la gerencia a tomar una visión integral de los diversos procesos, decisiones, inversiones y actividades y coordinarlos de tal manera que conduzcan al logro de ciertos resultados esperados. En este sentido el análisis de la gestión administrativa financiera del Programa, se enfocará en determinar si contiene la naturaleza sistémica y si se encuentra con un enfoque de Gerencia efectiva que contribuya al logro de resultados valiosos.

La gestión estratégica involucra un proceso continuo que integra el planeamiento estratégico con otros sistemas de gerencia, y que se caracteriza por ser un proceso: orientado hacia fuera, enfocado en los temas relevantes y en constante búsqueda de oportunidades.

La gestión estratégica es un esfuerzo deliberado de dar propósito al esfuerzo grupal, asumiendo que los individuos que trabajan juntos en grupos quieren saber a dónde están yendo y qué se espera que ejecuten cuando lleguen allí.

La naturaleza sistémica de la responsabilidad gerencial obliga a los que ejercen la gerencia a tomar una visión integral de los diversos procesos, decisiones, inversiones y actividades y coordinarlos de tal manera que conduzcan al logro de ciertos resultados esperados.

Para determinar la problemática de la gestión del Programa Aliméntate Ecuador se recurrirá a determinar la aplicación de la gestión estratégica<sup>12</sup>, que es una Herramienta fundamental para el aprendizaje y desarrollo de cualquier organización que desee alcanzar lo que se ha

---

<sup>12</sup> Gutiérrez Gustavo en su escrito entendiendo la gestión estratégica texto basado en Koteen Jack (1997),

propuesto y responder de manera efectiva a los desafíos del mundo actual globalizado.

Todo lo anterior permitirá observar que tipo de gerencia se ha estado aplicando al Programa y si ésta ha logrado los propósitos que se le han encomendado cumplir.

### **2.9.1 De la administración a la gerencia**

Continuando con el análisis de la gerencia moderna es lógico que la gerencia abarca mucho más que una aplicación rutinaria de un diseño pre-establecido de un plan, programa o estrategia. No se limita a rutinas de ejecución, sino consiste en un ejercicio de coordinación estratégica de decisiones, procesos y prácticas que proponen generar algo que resulta valioso. Así la gerencia coordina un proceso iterativo que permite modificar y afinar decisiones, procesos e incluso, objetivos y expectativas con respecto a resultados, con el fin de que se produzcan los resultados esperados.

En segundo lugar la gerencia es un proceso dinámico y proactivo que supera límites basados en interpretaciones rígidas de los mandatos organizacionales.

La gerencia es un compromiso de la organización en su conjunto. Toma en cuenta también la organización, el entorno y los programas, proyectos o líneas de trabajo, enmarcados dentro de un sistema integral. La gerencia necesariamente tiene que fijar miradas tanto dentro como fuera de la organización.

Esta diferencia hace contraste de la gerencia con la administración tradicional o convencional que concentra su enfoque en el buen manejo de los recursos y la entrega de bienes y/o servicios. Como resumen se presenta el siguiente cuadro:

**Cuadro No.2 Transición enfoque administrativo al gerencial**

<b>Concepto</b>	<b>Administración</b>	<b>Gerencia</b>
Responsabilidad	Administra recursos y cumplir con mandatos organizacionales y las normas	Generar Valor para los dueños o controladores de los recursos que se administran
Pautas que guían acciones decisiones	Normas regulaciones, indicaciones de las autoridades	Necesidades o aspiraciones de los dueños o controladores de los recursos
El valor de la actividad gerencial	Radica en la buena y oportuna entrega de bienes o servicios (outputs)	Radica en el beneficio obtenido de la buena y oportuna entrega de bienes y servicios (outcomes e impactos)
El control gerencial	Vertical, siguiendo líneas de autoridad	Compartida, con base en compromisos y propósitos comunes

### **2.9.2 Desafíos de la gerencia en el sector público**

Los desafíos de la gerencia en los ámbitos públicos, son múltiples, en esta parte se expondrá para reflexión ocho<sup>13</sup> que sirvan para guiar las prácticas estratégicas de una gerencia para los resultados en el desarrollo, en forma de síntesis, los desafíos se tratan de:

<sup>13</sup> Para mayor percepción ver unidad 2.2: Desafíos de la gerencia (Mokate Karen 2007) Curso de Gerencia Social para el Desarrollo

1. Ambigüedad intrínseca del objetivo final (creación de valor público) y las consecuentes dificultades para su observación o medición.
2. Tendencia a desviar el enfoque gerencial hacia la entrega de productos y servicios.
3. Determinación de valor y asignación de recursos por procesos políticos.
4. Necesidad de dividir los esfuerzos entre la generación de valor público, la generación o atracción de recursos y el mantenimiento de la legitimidad y la sobrevivencia de la organización.
5. Interacción con individuos y comunidades en diversos roles: clientes, beneficiarios, obligados, ciudadanos.
6. Necesidad de coordinación de redes y alianzas ínter organizacionales.
7. La conformación de los equipos profesionales, con poca formación gerencial formal.
8. El énfasis de los incentivos organizacionales en logros organizacionales, en lugar de resultados que necesariamente son valiosos para los ciudadanos.

### **2.9.3 La especificidad de la gerencia social<sup>14</sup>**

La gerencia social es, sin dudas, una parte de la gestión pública, pero requiere ciertas formas muy particulares de acción dado las características de los servicios sociales y de los programas mismos. Al respecto, esta gerencia social en su desarrollo considera una serie de avances ocurridos en la gestión pública general y, además, agrega una serie de mejoras propias de la gestión social del sector público.

Así como hay una gerencia general pública y gerencias de operaciones en áreas como infraestructura, provisión de agua potable, energía, construcción de viviendas, protección del medio ambiente, regulaciones del sector económico, entre otros. --todas ellas con ciertas particularidades-- hay una gerencia social referida a programas de salud, educación, trabajo, jóvenes, niños en situación de riesgo, mujeres, ancianos, de lucha contra la pobreza, contra la marginalidad, sobre etnias, etc. que presenta ciertas características muy propias en la conducción.

Cuando se busca la especificidad de lo social, no se pretende sostener que hay principios totalmente diferentes en la gestión que los normales en la gestión general de la administración pública, sino afirmar que hay rasgos y características distintivas en las cuestiones o problemas sociales y en su tratamiento por políticas y programas que hacen que en su operación el gerente debe tomarlas muy en cuenta pues adquieren una fuerza especial que determinan nuevas formas de gestión, diferentes de las que normalmente se enseñan en administración.

---

<sup>14</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) 2002 "Diseño y gerencia de políticas y programas sociales"

La experiencia práctica de los gerentes que han manejado políticas y programas sociales así como los resultados de un conjunto de investigaciones llevadas a cabo en distintas áreas de la administración pública, tales como: políticas públicas, estudios de implementación; y evaluaciones de programas, han permitido dar un sólido fundamento al fenómeno de la especificidad de la gerencia social.

Los programas sociales y la situación en la que operan, configuran un cuadro muy especial. De hecho, características propias de los programas sociales, dificultades de tipo organizacional en su ejecución y un medio ambiente socio- político muy particular obligan a ejercer un tipo de gerencia diferente de la que se puede practicar en otras áreas. Este nuevo campo de conocimiento y actividad se encuentra en pleno desarrollo, pero sus principales tendencias ya se han perfilado con claridad.

## **2.10 Los nuevos Paradigmas de la Gerencia<sup>15</sup>**

Para tener una mirada diferente de la conceptualización de la gerencia moderna presento algunas versiones, que ayudarán al entendimiento.

### **2.10.1 La importancia de las suposiciones**

Las suposiciones básicas acerca de la realidad son los paradigmas de una ciencia social como la administración, a ellas suelen recurrir subconscientemente los eruditos, escritores, maestros.

---

<sup>15</sup> Ver Los desafíos de la Gerencia para el Siglo XXI Drucker. Peter.F.

Pese a su importancia, las suposiciones rara vez se analizan, rara vez se estudian, rara vez se cuestionan; de hecho, rara vez se hacen siquiera explícitas.

Para una disciplina social como la administración, las suposiciones realmente son mucho más importantes que los paradigmas, trata del comportamiento de las personas y de las instituciones humanas

### **2.10.2 La administración es administración de Negocios**

Para la mayoría de personas dentro y fuera de la gerencia, esta suposición se cae de peso. Los escritores y practicantes de la administración, ni siquiera oyen la palabra "administración" sino que oyen automáticamente administración de negocios.

La primera aplicación práctica de la teoría de la administración no se produjo en un negocio sino en entidades sin ánimo de lucro y dependencia gubernamentales Taylor F.W. (1856-1915), inventor de la administración científica.

El primer congreso de administración, celebrado en Praga en 1922, no fue organizado por hombres de negocios sino por Herbert Hoover, quien era secretario de comercio de los Estados Unidos. Por su parte Mary Parker Follett, cuyos trabajos en el campo de la administración jamás hizo distinción entre la administración de negocios y la administración que no era de negocios. Ella hablaba de la administración de organizaciones, aplicando los mismos principios a todas ellas.

Lo que condujo a la identificación de la administración con la administración de negocios fue la Gran Depresión, con su ánimo hostil

hacia los negocios y su desprecio por los ejecutivos de negocios. Para no mancharse con la brocha de los negocios, la administración en el sector público recibió su nuevo nombre "administración pública"

El hecho de que la administración no sea administración de negocios resulta especialmente importante si tenemos en cuenta que el sector de crecimiento de una sociedad desarrollada en el siglo XXI muy probablemente no será de los negocios. Más aún, los negocios ni siquiera han sido el sector de crecimiento del siglo XX en las sociedades desarrolladas. En todos los países desarrollados la población trabajadora actualmente dedicada a actividades económicas. Es proporcionalmente muy inferior a lo que fue hace cien años.

### **2.10.3 La única organización correcta**

El interés por la administración y su estudio comenzó con el surgimiento repentino de las grandes organizaciones – los negocios, el gobierno, el servicio civil, el ejército permanente.

Lo que se presenta como la "única organización correcta" ha variado más de una vez. Pero la busca de aquella ha proseguido y prosigue hoy. Quien primero abordó la estructura organizacional en los negocios fue Henry Fayol (1841-1925) en Francia. Fayol encabezaba una de las empresas más grandes pero más enteramente desorganizadas de Europa, una compañía extractora de carbón.

Ahora en los últimos años, se hace alarde del "equipo" como la única organización correcta para prácticamente todo.

Debería, sin embargo, ser claro ya que no existe ninguna organización correcta. Lo que existe son organizaciones, cada una con sus ventajas claras, sus limitaciones claras y sus aplicaciones específicas. Se ha hecho evidente que la organización no es un absoluto sino una herramienta que permite a las personas ser productivas en su labor conjunta.

Mucho se habla hoy del "fin de las jerarquías" pamplinas. En toda institución tiene que haber una autoridad final, es decir un jefe, alguien que pueda tomar la decisión final y esperar que se le obedezca.

La supervivencia de todos depende de que haya claridad en el mando. Si el barco zozobra, el capitán no convoca a una reunión sino que da una orden. Y si se ha de salvar el barco, todos tiene que obedecer la orden; tienen que saber exactamente a dónde dirigirse y qué hacer, y hacerlo sin "participación" ni discusiones.

Ciertamente existen "principios" de la organización. Uno, sin duda, es que la organización ha de ser transparente. Otro principio es que tiene que tener autoridad.

Ahora los principios enunciados no nos dicen qué hacer. Solamente nos dicen qué no hacer.

## **2.11 El Sistema del Marco Lógico<sup>16</sup>**

### **2.11.1 Introducción**

Las condiciones en las que el sector económico se desenvuelve, dentro del mundo globalizado del mercado internacional. La globalización, para pocos, se refiere a los mercados, pero para una gran mayoría de países en desarrollo, se acierta a la "globalización de la pobreza", caso ecuatoriano, (Robayo J.S.2005). Esto responde al énfasis que en la actualidad se asigna al desarrollo de proyectos sociales

El desarrollo del sector productivo ecuatoriano, en mira a la utilización intensiva y eficiente de sus recursos debe enmarcarse necesariamente en sistemas que le permitan lograr altos grados de eficiencia en beneficio de sus pobladores.

La eficiencia, entendida como la consecución de resultados a menor costo, no se contrapone a la participación y la solidaridad que son fundamentales en la organización de los pequeños productores y el cambio de vida de las comunidades

En la actualidad no existen estudios o actividades realizadas con la comunidad, llámense acción comunal, desarrollo de la comunidad, integración de la comunidad, acción comunitaria, cooperación comunitaria o promoción comunitaria, que no tengan como base y fundamento operativo organizativo o investigativo, un proyecto.

---

<sup>16</sup> Texto basado en el libro del Sistema de Marco Lógico, Juan Simón Robayo Mancheno, Agosto 2005

En la práctica los proyectos de desarrollo comunitario son inseparables de cualquier acción o estudio que se adelante como respuesta a una problemática y que tenga como objetivo principal la solución de las variadas dificultades y las necesidades básicas de los sectores más pobres de la población.

Como método de trabajo el proyecto debe tener ciertas condiciones:

- Trabajo interdisciplinario y la participación activa de la comunidad durante todo el proyecto.
- Conocer muy bien el medio socio económico y cultural donde se actúa.
- Analizar los problemas fundamentales de la comunidad, sus causas y evolución
- Clasificar y jerarquizar en forma clara y objetiva los problemas
- Conocer todos aquellos aspectos que pueden motivar, despertar y desarrollar el trabajo de las comunidades.
- En conjunto con la comunidad, diseñar una solución que viabilice la ejecución y proyección de éstas.

Una planificación inadecuada es una de las principales razones por las que los proyectos o programas fracasan o no se optimizan los recursos, por ello es importante que el proyecto sea lo mejor y más completo posible.

El enfoque del Marco Lógico es una herramienta para mejorar la calidad de los proyectos. Ayuda a la planificación, estructura los elementos de un proyecto de forma coherente.

El Marco Lógico facilita las siguientes acciones durante el ciclo de los proyectos:

- Identificación y priorización de los problemas a ser resueltos.
- Formulación y evaluación ex ante, mediante la estimación cuantitativa de los beneficios y costos involucrados en un proyecto
- Planificación operativa especificando en forma precisa las actividades y los recursos necesarios.
- Monitoreo y evaluación a través de indicadores de desempeño
- Evaluación ex - post y análisis del impacto social de un proyecto, a fin de determinar su contribución al desarrollo.

El arranque de una buena planificación se inicia en el análisis y evaluación de los factores externos e internos en el cual se rodea el área de intervención.

La planificación se vislumbra en tres instancias: Plan, Programa y Proyecto.

**El plan** es global, fija objetivos y metas generales. Identifica los medios que se deben emplear para lograr los objetivos y generalmente es a largo plazo.

**El Programa** es más específico que el plan, establece objetivos y metas específicos, identifica proyectos que lo componen, y generalmente es a medio plazo.

**El proyecto** es una unidad más específica, fija objetivos y metas a corto plazo, proporciona en detalle las medidas para lograr los objetivos y las metas.

Las fases o ciclos de un proyecto son:

- Identificación
- Diseño del proyecto
- Planificación detallada – formulación
- Ejecución
- Seguimiento
- Revisión del proyecto
- Evaluación

### 2.11.2 Análisis de la situación actual

Nos permite obtener la mayor cantidad posible de información de todos los actores, de una forma sistematizada y ordenada, mediante el Análisis de involucrados y el árbol de problemas.

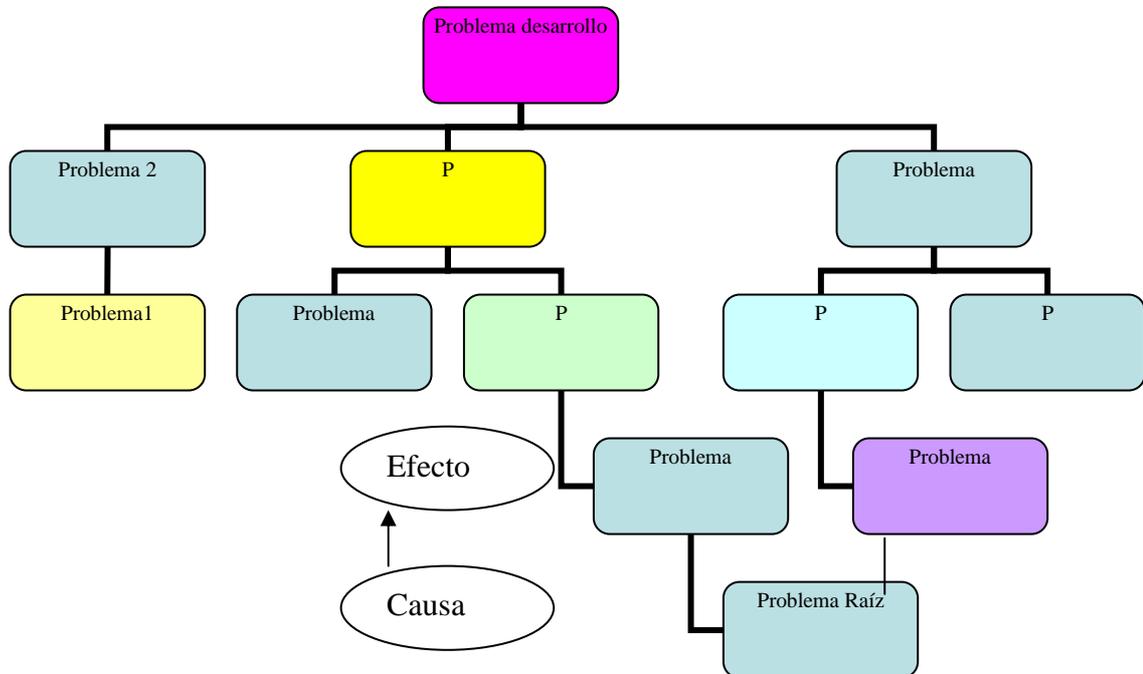
El análisis de involucrados es una herramienta que nos ayuda averiguar cuales grupos apoyarían una determinada estrategia para el desarrollo, así como cuales se opondrían a dicha estrategia, este proceso debe cumplir con dos requisitos los cuales se presentan en el cuadro siguiente:

**Cuadro No.3 Requisitos de grupos que apoyarían la estrategia**

<b>Objetividad</b> ↓	<b>Pertenencia</b> ↓
El análisis de involucrados debe dar la mayor "objetividad" al proceso de planificación al considerar la heterogeneidad de las posiciones.	Debe fomentar un sentido de "empoderamiento" por parte de los involucrados, beneficiarios y prestatarios, al participar desde el inicio en el proceso .

**El árbol de problemas** que se presenta en el grafico siguiente es una ayuda importante para entender el problema de desarrollo, es la segunda herramienta para diagnosticar la situación actual. Ayuda a determinar: la situación actual en el contexto del problema, identificar los problemas principales y sus relaciones de causalidad; y visualizar las relaciones de causalidad e interrelaciones en un diagrama (árbol de problemas).

## Gráfico No. 2 Árbol de Problemas



### 2.12 Planes de Desarrollo Programas y proyectos<sup>17</sup>

Los proyectos pretenden cumplir con el objetivo de satisfacer las necesidades del hombre, para lo cual la actividad humana se ha concentrado en buscar las formulas o mecanismos por los cuales se pueda atender a esas necesidades. Chain Sapac Nassir (1994)

<sup>17</sup> Tomado del libro "Preparación y Evaluación de Proyectos" Chain. N.S (1994)

### **2.12.1 Teoría de la planificación**

La planificación constituye un proceso mediador entre el futuro y el presente. Se ha señalado que el futuro es incierto puesto que lo que ocurrirá mañana no es tan solo una consecuencia de muchas variables cambiantes, sino que dependerá de la actitud que tomen los hombres en el presente.

Carlos Matus señala: "Los procesos sociales, como procesos humanos ricos y complejos, están muy lejos de poder ser precisados y explicados con variables numéricas. La calidad y la cantidad se combinan para dar precisión a nuestras explicaciones y diseños".

### **2.12.2 El papel del Gobierno en la Planificación del desarrollo**

El interrogante acerca de cuál debe ser el papel del Estado en la planificación del desarrollo y en la definición de las políticas económicas, constituye una controversia que comenzó hace más de doscientos años, que continúa en el día de hoy y que probablemente continuará indefinidamente en la historia económica de la humanidad.

Cuando Adam Smith escribió en 1776 su libro "La riqueza de las naciones", abogó por una defensa cerrada de la libre empresa.

John Maynard Keynes, en su libro *General Theory of Employment, Interest and Money* 1936, se manifiesta contrario a la libertad del mercado y empresa, ya que menciona que el Estado debe controlar y regular el mercado para generar empleo.

Karl Marx, por su parte, planteaba en 1867 que la mejor forma de planificación del desarrollo y la más justa es aquella en que el capital es de propiedad del Estado.

### **2.12.3 Estrategias para el cambio-definiciones útiles<sup>18</sup>**

Dado que las palabras estrategias, objetivos, metas, políticas y programas, poseen distintos significados para los lectores o para diversas culturas organizacionales a continuación se exponen tales definiciones:

**Una estrategia** es el patrón o plan que integra las principales metas y políticas de una organización y, a la vez, establece la secuencia coherente de las acciones a realizar.

**Las metas** (u objetivos) establecen qué es lo que se va lograr y cuando serán alcanzados los resultados, pero no establecen como serán logrados. Todas las organizaciones, coexistiendo en una compleja jerarquía, poseen múltiples metas (Simón, 1964): desde objetivos en lo que se refiere a valores, mismos que expresan las amplias premisas de valores que han de regir a la organización.

**Las Políticas** son reglas o guías que expresan los límites dentro de los que debe ocurrir la acción. Estas reglas muchas veces toman la forma de decisiones de contingencia para resolver conflictos que existen y se relacionan entre objetivos específicos.

---

<sup>18</sup> Extraído de Strategies for change, de James Brian (1980)

**Los Programas** especifican, la secuencia de las acciones necesarias para alcanzar los principales objetivos. Los programas ilustran cómo, dentro de los límites establecidos por las políticas, serán logrados los objetivos. A los principales programas que determinan el empuje y la viabilidad de la entidad se les llama programas estratégicos.

**Las decisiones estratégicas** son aquellas que establecen la orientación general de una empresa y su viabilidad máxima a la luz, tanto de los cambios predecibles como de los impredecibles. Estas son las que auténticamente moldean las verdaderas metas de la organización

## **2.13 Planificación estratégica**

### **2.13.1 Introducción**

Para el análisis de la gestión del Programa, es necesario contar con los aspectos conceptuales de la planificación estratégica. Por ello me permito dar algunas referencias.

En América Latina<sup>19</sup> durante los últimos años y especialmente en el Ecuador se han multiplicado rápidamente las experiencias de planificación estratégica en diversos ámbitos públicos, principalmente en la definición de marcos de referencia del desarrollo de sectores y en la definición de políticas institucionales que expresan procesos de reestructuración organizacional. Inclusive, en la región se ha desarrollado con fuerza una perspectiva teórica que aspira a estructurar las interacciones entre gobernados y gobernantes, la planificación estratégica situacional (PES).

---

<sup>19</sup> Ver "Diseño y gerencia de políticas y programas sociales" INDES 2000

En la región se cuenta con múltiples experiencias de planes estratégicos de sectores sociales, como son el caso de los planes de educación, de salud y de desarrollo urbano. Los planes han correspondido tanto a nivel nacional, como estatal o departamental, municipal y de localidad. Algunos de los planes se enmarcan en procesos de reforma integral, otros son expresión aislada de grupos de interesados. Algunos planes por no decir la mayoría han quedado en la etapa de la formulación, otros han podido reestructurar y revitalizar la arena política u institucional. De algunas de estas experiencias se han obtenido una serie de buenas prácticas, que en conjunto constituyen los principios básicos para diseñar y gestionar de manera exitosa la planificación estratégica.

### **2.13.2 La planificación estratégica**

La planificación estratégica en ámbitos públicos, como la planificación social en general, tiene sus antecedentes históricos en la visión de Karl Mannheim. La noción de “planificación para la libertad” de Mannheim se fundamentaba en la formación de una clase media educada y ascendiente que asumiera los retos de equilibrar la tensión entre las tendencias monopolizadoras y las desintegradoras del poder político y económico<sup>20</sup>. Los planificadores sociales deberían ser hábiles tanto en el manejo técnico de las herramientas de su tarea, como contar con sensibilidad para equilibrar los excesos del mercado.

Así, la planificación en las sociedades democráticas se empezó a desarrollar asumiendo la imposibilidad de coordinar todos los procesos

---

<sup>20</sup> “Libertad, poder y planificación” Karl Mannheim (1953)

de planificación en una sociedad abierta. Sin embargo, al mismo tiempo hacía explícita la necesidad de ser aplicada en la reducción de las consecuencias contrarias al sentido de justicia y a la funcionalidad del modelo económico de la racionalidad del mercado, así como para estructurar un marco de referencia para la estabilidad y la competitividad económico. (Friedman, John, 1987).

La perspectiva estratégica de la planificación inicia su desarrollo principalmente en los años sesentas, con lo que se ha denominado la estructura básica. (Mintzberg. H, 1998)

Otra definición de planificación estratégica es “la estrategia requiere que los gerentes analicen su situación presente y que la cambien en caso necesario, saber que recursos tiene la empresa y cuáles debería tener”. (Drucker, Peter 1954)

La planificación estratégica de acuerdo al documento “Un futuro planificado estratégicamente”, Urigüen, Mónica, 2006 (P.7) manifiesta que “La planificación estratégica es un proceso analítico de la relación causa – efecto, el cual inicia con la identificación de problemas, formulación de metas organizacionales, definición de estrategias y políticas para alcanzar las metas, desarrollo de planes para asegurar la implantación de las estrategias que nos llevan a la meta deseada, la definición de indicadores de gestión sujetos a la planificación presupuestaria y los procesos de evaluación y mejoramiento continuo. Por supuesto, que este proceso se fundamenta en la misión y visión empresarial y se lleva a cabo mediante el trabajo en equipo, con principios bien claros de calidad.”

### **2.13.3 Los orígenes de la estrategia**

El origen del término estrategia<sup>21</sup> se remonta a la antigua Grecia, fue usado para denominar al “conjunto general de maniobras llevadas adelante para vencer a un enemigo en combate” Por siglos mantuvo connotaciones militares, hasta la segunda Revolución Industrial a fines del siglo XIX, en que empezó a utilizarse en el contexto de los negocios, como la manera de dar forma a las fuerzas del mercado y de influir en el entorno competitivo.

La segunda guerra mundial alentó el pensamiento estratégico y su aplicación para los negocios al resaltar el problema de la asignación de recursos a toda la economía; contribuyendo al desarrollo de nuevas técnicas de investigación de operaciones que abrieron el camino para el uso del análisis cuantitativo en la planeación estratégica formal.

En el aspecto académico por los años sesenta, las discusiones se centraban en comparar fuerzas y debilidades de una compañía, con las oportunidades y amenazas que enfrentaba en el mercado, marco general conocido como FODA; así como lo menciona (Kenneth Andrews) “El objetivo de la estrategia es calzar las oportunidades del entorno con las fortalezas de la organización al tiempo que reducimos nuestras debilidades y nos protegemos de las amenazas del entorno”

El término estratégico fue utilizado por gerentes para referirse a la planificación a largo plazo, y para describir decisiones de nivel gerencial. Posteriormente en la década de los setenta, la especialidad de planeamiento estratégico floreció, desarrollando una estructura, un personal y un conjunto de técnicas propios, orientó su atención a lo que

---

<sup>21</sup> Ver Koteen Jack (1997)

sucedía fuera de las cuatro paredes de la organización, enfatizando la relación especial existente entre la organización y su medio ambiente.

En la década de los ochenta, se produjo un cambio fundamental con respecto a quién hace y cómo se hace planeamiento y gestión estratégica. La responsabilidad pasó de los planificadores profesionales hacia los gerentes de línea. De este modo, lo que hasta entonces se llamó "planeamiento estratégico, se convirtió en "gestión estratégica", y pasó a ser definido como "la formulación e implementación de planes estratégicos, y la organización e implementación de actividades de importancia vital para el total de la organización". Este nuevo término resalta tres aspectos:

- Que el planificador estratégico se convierte en el asesor y facilitador de los gerentes de línea con capacidad de decisión;
- Que el estratega clave es el ejecutivo de programa, no el planificador estratégico; y
- Que el planeamiento estratégico está siempre integrado con otras funciones del proceso de gestión programática: diseño, organización, presupuesto, recursos humanos, control y evaluación.

#### **2.13.4 Característica de la gestión estratégica**

Herramienta fundamental para el aprendizaje y desarrollo de cualquier organización que desee alcanzar excelencia y responder de manera efectiva a los desafíos del mundo actual.

La gestión estratégica involucra un proceso continuo que integra el planeamiento estratégico con otros sistemas de gerencia, y que se caracteriza por ser un proceso: orientado hacia fuera, enfocado en los temas relevantes y en constante búsqueda de oportunidades.

La Gestión estratégica estimula la descentralización y delegación de la toma de decisiones dentro de un marco de orientación de largo plazo, enfatizando la responsabilidad del gerente de línea en el desarrollo y la implementación de la estrategia, establece un puente entre el planeamiento y la implementación mediante el uso adaptativo de métodos de gestión que traducen las intenciones estratégicas en acciones y evalúan resultados.

Por definición y práctica la gestión estratégica abarca toda la serie de decisiones y acciones gerenciales que determinan el desempeño de largo plazo de una organización. Para esto es esencial un proceso continuo de toma de decisiones que sea capaz de articular las capacidades internas con las oportunidades y amenazas que enfrenta en su ambiente, conforme avanza en el logro de sus iniciativas.

La gestión estratégica se orienta al futuro, es una nueva manera de pensar y actuar, se concentra en los objetivos, enfrenta la dinámica del mundo actual, se mueve rápidamente del problema a la acción de la solución; es continua y recurrente.

### **2.13.5 Fines de la gestión**

La gestión estratégica es un esfuerzo deliberado de dar propósito al esfuerzo grupal, asumiendo que los individuos que trabajan juntos en grupos quieren saber a dónde están yendo y qué se espera que ejecuten cuando lleguen allí. Según menciona Gutiérrez Gustavo en su escrito entendiendo la gestión estratégica texto basado en Koteen Jack (1997), se tiene cinco fines fundamentales

- Dar dirección estratégica. La gestión estratégica busca tres cosas al brindar dirección estratégica: 1 establece objetivos para determinar donde ir y qué medidas tomar para llegar allí; 2 indica donde concentrar los recursos y talentos al enfocarse en las áreas de resultados clave; y 3 da la visibilidad y atención necesarios a los objetivos e iniciativas que se buscan alcanzar.
- Guiar la prioridad en el uso de los recursos. Los gerentes modernos deben formular sus planes con la mente puesta en el uso sabio e inteligente de los limitados recursos disponibles.
- Concentrar el esfuerzo. La gestión estratégica promueve la coordinación de actividades y evita que las personas dentro de una organización jalen o empujen la misma hacia diferentes direcciones.
- Establecer estándares de excelencia. El uso de indicadores o medidas de progreso facilita el control y la evaluación de la acción realizada e indica cuándo el progreso se alcanza o retrasa.

- Enfrentar la incertidumbre y el cambio del entorno. Los métodos de planificación pueden ayudar a reducir los riesgos inherentes del cambio futuro y a enfrentar de mejor manera imprevistos.
- Brindar una base objetiva para el control y la evaluación. El establecimiento de metas iniciativas estratégicas e indicadores permite guiar de mejor manera el programa, mantenerlo en curso, identificar problemas a tiempo y medir los logros de desempeño.

### **2.13.6 Definición Planificación Estratégica - ámbito público**

La planeación estratégica para el ámbito público es un instrumento de gerencia social que sintetiza algunos de los principios básicos de la formulación de las políticas sociales, como la participación ciudadana de los grupos sociales involucrados en políticas, la generación de consensos sociales a través de la negociación y la generación democrática de políticas de estado a largo plazo.

En consecuencia, los procesos de planificación estratégica toman en consideración otras herramientas de la gerencia social, especialmente el análisis del entorno y el análisis de involucrados.

La planificación estratégica, como herramienta del gerente social, puede definirse como un proceso colectivo orientado a la construcción de una imagen de futuro capaz de comprometer a la acción que le permita proveerle de viabilidad, manteniendo un continuo proceso de aprendizaje.

Este concepto general se compone de 7 elementos constitutivos<sup>22</sup>.

1. Es un proceso. Significa la realización de ciertas actividades para la obtención de un producto luego: el Plan, éste es un momento importante dentro del proceso, pero no agota ni substituye al proceso como el aspecto constitutivo más valioso de la planificación. El plan, además debe de revisarse continuamente y desarrollarse de manera flexible, una vez que se lo ha producido. Es más, el mismo proceso puede dar lugar a diversos planes consecutivos, o a planes de diversos niveles de complejidad o áreas de políticas. A pesar de ello debe considerarse que los procesos de planificación para ser eficientes necesitan producir un plan, que le oriente y guíe. Además, en base al plan se puede evaluar y revisar el proceso de planificación.

2. Es colectivo. involucra la participación de diversos actores y no de un individuo o departamento en especial. La planificación estratégica en el sector público necesita de amplia participación. De hecho su calidad en mucho dependerá de la capacidad de convocatoria para participar, la naturaleza de la participación y las formas como los diversos grupos participan. Esta característica aleja la noción de planificación estratégica a ejercicios tecnocráticos, de expertos o monopolizados por los "altos niveles de dirección". En esta perspectiva de planificación se necesita de una amplia participación activa y positiva.

3. Se orienta a la construcción. Es decir, se trata de generar una imagen compatible y sostenible por los diversos actores sociales que participan en el proceso y que darán mayor valor agregado. En consecuencia, no consiste en una simple adición de opiniones o de posiciones personales o grupales. La generación de la imagen de futuro consiste en una superación de las posiciones particulares a través de un

---

<sup>22</sup> Extraído del Curso de Gerencia para Resultados en el Desarrollo INDES Agosto 2007

proceso dialéctico en donde en base a información factual se generan diálogos estructurados, espacios de reflexión y de evaluación, hasta lograr acuerdos básicos para decisiones públicas trascendentales, que sean capaces de promover un estado de cosas más allá de lo que indican las tendencias inerciales.

4. La imagen de futuro. Es la fotografía tomada en el futuro, es el elemento distintivo de la planificación estratégica. Siguiendo a Lewis, J.P., (2000) la imagen de futuro que guía la acción estratégica se constituye por la problemática, la visión y la misión. La problemática consiste en aquellos elementos que conforman una brecha entre los que debe hacerse (según valores, normas y expectativas) y lo que se hace (según datos y percepciones). Además, se consideran los factores que impiden cerrar la brecha. La visión consiste en un escenario global del estado de cosas al que se aspira y se ambiciona. Este escenario pretende cumplir con las obligaciones señaladas por las normas, responder a las necesidades y expectativas, y algo más. La misión según Moore, M.H., (1995) es una formulación en donde se especifica qué se quiere lograr, qué valor público involucra y para quién se quiere lograr. Constituye un elemento importante en la comunicación de la imagen de futuro y la capacidad de persuasión que pueda ejercer en la comunidad.

5. Compromiso para la acción. La planificación estratégica esta orientada a la transformación efectiva, por lo que debe motivar e interesar a los actores claves de las acciones más efectivas, lo cuales necesitan creer en la imagen de futuro e involucrarse en su consecución.

6. Provee de viabilidad. Existe una doble función en la relación entre el concepto de viabilidad e imagen futura. Por una parte la imagen futura

debe ser viable al menos desde el punto de vista político, técnico, organizacional, económico. Pero por otra parte, la finalidad con la que se elaboran las estrategias es para hacer realmente efectiva la imagen de futuro. Se asume que no es totalmente viable en el momento que se genera (si estuviera determinada por tendencias inerciales no tendría sentido el proceso de planificación estratégica).

7. Mantener aprendizaje. Es el resultado más valioso del proceso de planificación y se puede dar a nivel organizacional, grupal o social. Usualmente se crea a partir de la sistemática producción de información, la organización de espacios y momentos para la reflexión y la discusión pública (los cuales suelen ser escasos) y la promoción de diálogos estructurados e informados. Con ello se produce una cultura de constitución de agendas abiertas a nivel organizacional o de amplia participación ciudadana en la formulación de políticas públicas en los casos de planificación sectorial o programática.

Es importante señalar que la imaginación del futuro es una labor de construcción comunitaria, que se participa activamente desde la perspectiva y condiciones de los diversos actores sociales para estructurar de manera negociada y articulada la imagen de futuro.

Este proceso requiere de la capacidad para efectivamente distribuir el poder de decisión entre quienes participan en el acto de imaginación. Si la decisión no se conecta con la imaginación y el proceso se agota en ésta es posible que se esté frente a procesos de manipulación o pretendida legitimación. Es claro que el proceso se basa en una firme voluntad de distribución del poder entre los actores sociales participantes. La planificación estratégica provoca el facultamiento (apoderamiento) de los actores sobre decisiones de su propia vida o destino, o es parte de una farsa.

Por otra parte, la construcción comunitaria parte de la interacción de las posiciones ideológicas y de los intereses de los actores con información más intersubjetiva y hasta donde sea posible combinando bases de conocimiento "objetivo" con reflexiones autoevaluativas. El conocimiento "científico" tiende a usarse más bien de manera iluminativa que de forma instrumental. Las emociones y los rituales comunitarios se tienen que considerar ya que todo proceso de planificación estratégica conlleva procesos de aprendizaje, tanto a nivel individual como colectivo. Además, la planificación estratégica supone que existe ya confianza entre los actores para mantener una comunicación sincera (con el mínimo de sesgos), con ánimo de cooperar, de negociar los intereses diferentes y de mantener un diálogo informado y reflexivo entre los actores. Estas condiciones de un alto capital social de la comunidad involucrada no se encuentran con facilidad, por lo que es común que sea necesario invertir en ese capital construyendo un mínimo clima de confianza como pre-condición operativa. Algunos de los elementos a considerar en esa pre-condición son los propósitos, las reglas, la estructura y, de manera esencial, la naturaleza de los facilitadores del proceso. Por otra parte, es importante reconocer que el mismo proceso de la planificación estratégica puede constituirse en una significativa inversión en capital social, si es visto como legítimo por los mismos actores que participan.

En general, la planificación estratégica se enmarca en procesos de aprendizaje organizacional y social que mediante diálogos informados entre múltiples actores. Su foco de atención son los valores y las visiones. Por esta razón una condición favorecedora del éxito de los procesos de planificación estratégica es el capital social existente en las comunidades. Al mismo tiempo, como intervención la planificación estratégica puede llegar a constituirse como promotora del aumento del

capital social en las comunidades, siempre y cuando se tenga éxito en generar un clima de participación fundamentada en el diálogo informado sobre políticas públicas, dentro de un marco incluyente y receptivo a muy diversos puntos de vista, especialmente de aquellos que históricamente han estado en los márgenes e incluso fuera de ellos.

La planificación estratégica está constituida por los procesos que explícitamente construyen y aportan a la viabilidad de una visión, la que ha sido construida de acuerdo a una misión organizacional o de un sistema. Por lo que, desde la perspectiva pública, se constituye como una herramienta de construcción de agenda de política pública o, cuando se enfoca a organizaciones de revitalización organizacional mediante la participación directa de los grupos de interesados que negocian sus diversos puntos de vista con el fin de estructurar consensos básicos sobre metas que todos reconocen como prioritarias según sus valores y culturas, así como las estrategias que les permitirá aprovechar de manera mejor sus fortalezas y disminuir sus debilidades, siendo muy sensibles y atentos a las variaciones de los contextos donde se ubican y de los grupos a los que sirven o afectan.

Los procesos de planificación estratégica desarrollan amplios acuerdos en las comunidades donde se desarrollan. Los acuerdos son resultado de análisis y reflexiones sobre los temas críticos, pero sobre todo de una modificación de la estructura en la que tienen lugar las interacciones de los actores de esas comunidades. La interacción, para ser productiva, se basa en cinco aprendizajes básicos:

a) **Saber aprender.** La planificación asume que el sistema u organización que se planifica es necesario entenderlo a partir de manera exógena, es decir, a partir de su contexto o los grupos externos a sí misma que le dan razón de ser. Estos elementos externos cambian

de manera dinámica, por lo que los sistemas y las organizaciones tiene que ser lo suficientemente flexibles no sólo para irse adecuando a esos contextos sino a participar en su cambio de acuerdo con los valores y principios propios. Por otra parte exige que el aprendizaje sea continuo, por lo que no se trata únicamente de obtener un producto (un plan) sino de mantener un sistema de diálogo, reflexión y monitoreo permanente para adecuarse a cambios y errores del proceso.

b) **Saber reflexionar.** Este tipo de planificación parte y llega a una revisión de los valores íntimos y reales del sistema o de la organización. Por lo que a diferencia de otros procesos de planificación que se asumen como sistemáticos y basados únicamente en información "objetiva", en la planificación estratégica se involucran aspectos subjetivos o intersubjetivos, como las creencias y las ideologías personales o de grupo, así como información y conocimiento reconocido como sistemático y científico.

c) **Saber participar con base en diálogos.** Este tipo de planificación es necesariamente participativa ya que reconoce que si bien existen aspectos técnicos el futuro no depende de marcar trayectorias tendenciales sino de un proceso de construcción social que resulta de la interacción entre perspectivas y prácticas sociales de todos los grupos.

En ese sentido la planificación no es una tarea exclusiva de expertos sino de todos los involucrados. Todos planificamos y el futuro es resultado de la planificación colectiva.

d) **Saber construir un futuro valioso.** La planificación estratégica, por lo tanto, está necesariamente orientada al futuro mediano no el inmediato. No se trata, a diferencia de otros procesos de planificación, de reducir la incertidumbre o de hacerlo manejable. Más bien tiene

como propósito construir una imagen de futuro para hacer todo lo posible para que éste se parezca a esa imagen. El reto es mantenerse equilibrado entre las nociones voluntaristas y las mecanicistas.

Tratándose del ámbito público la imagen futura no puede ser cualquiera. Corresponderá a una imagen que constituya un avance históricamente significativo tanto para la situación actual como un salto cualitativo para las tendencias inerciales.

e) **Saber actuar.** Por lo que las estrategias a ser definidas se constituyen a partir de procesos de formación de decisiones y políticas que le den viabilidad sostenible a los propósitos finales del sistema o de la organización. La viabilidad tiene dimensiones técnicas, organizacionales, económicas y políticas.

Es importante reconocer como punto de partida que la planificación estratégica requiere de factores favorecedores para tener alguna oportunidad de ser una herramienta efectiva. En general, no es un proceso neutral ni se puede dar en cualquier circunstancia. Algunas de las condiciones básicas que el gerente de este tipo de procesos debe tener en cuenta son los siguientes:

1. **Voluntad política.** Como ya se ha señalado, con la planificación estratégica se pretende movilizar a la imaginación colectiva para impactar procesos más allá de lo ordinario. Por lo que se necesita de un alto capital político que permita la revitalización de los procesos "normales" en base a visiones retadoras, frescas y desde la base. Muy probablemente se tenga como consecuencia cambios importantes en la estructura de toma de decisiones y reconocimientos de problemas que no sea muy "cómodo" aceptar. Estos elementos son indicativos de un liderazgo democrático y altamente creativo, además de poderoso. Por

ello es común encontrar ejercicios de planificación estratégica en la primera mitad de los mandatos políticos.

2. Aunque no existe necesariamente consenso, muchos casos concretos indican que **el mejor tiempo para iniciar un proceso de planificación estratégica es en situaciones de crisis**. La rutinización de la planificación estratégica es un riesgo mayor de este tipo de procesos sino está asociada a procesos de aprendizaje continuo.

3. **Condiciones para acuerdos operativos**. Debido a la necesaria participación masiva pero estructurada, es importante considerar la capacidad de conversación que pueden sostener actores sociales con historias de conflictos recientes. Si los actores son poderosos al menos debe existir consenso sobre los procedimientos básicos para que opere la planificación. Si no existe esta condición ésta se constituye en una de las tareas iniciales.

4. **Capacidad para producir conocimiento válido y sistemático**, tanto de la instancia como de sus contextos. Si bien en la participación se expresarán las ideologías y posiciones personales o de grupo de los actores, el conocimiento permitirá estructurar y, ocasionalmente al menos, ayudar a generar acuerdos básicos.

5. **Constitución de un equipo central políticamente legítimo y técnicamente calificado**. Este equipo se encargará del diseño del proceso y de su operación. Es claro que su eficiencia dependerá de ser creíble y de tener capacidad de convocatoria.

6. **Tiempo**. La planificación estratégica no es conveniente para afrontar problemas específicos ni cuestiones muy próximas. Se requiere tiempo

de análisis, reflexión y decisión. Usualmente el mínimo de horizonte temporal es de unos tres años.

**7. Manejo de comunicación movilizadora y persuasiva.** La comunicación desempeña un rol central en los procesos de planificación estratégica, especialmente en la movilización de actores en la construcción de imagen de futuro y en el mantenimiento de la capacidad de aprendizaje.

### **2.13.7 Breve descripción de las corrientes principales**

La planificación estratégica en ámbitos públicos, como la planificación social en general, tiene sus antecedentes históricos en la visión de Karl Mannheim en la planificación social como estrategia que trasciende el pensamiento ideológico y el utópico, promoviendo la profundización de la democracia económica y política de las sociedades de mercado abierto. La noción de “planificación para la libertad” de Mannheim se fundamentaba en la formación de una clase media educada y ascendiente que asumiera los retos de equilibrar la tensión entre las tendencias monopolizadoras y las desintegradoras del poder político y económico<sup>23</sup>. Los planificadores sociales deberían ser hábiles tanto en el manejo técnico de las herramientas de su tarea, como contar con sensibilidad para equilibrar los excesos del mercado. Así, la planificación en las sociedades democráticas se empezó a desarrollar asumiendo la imposibilidad de coordinar todos los procesos de planificación en una sociedad abierta. Sin embargo, al mismo tiempo hacía explícita la necesidad de ser aplicada en la reducción de las consecuencias contrarias al sentido de justicia y a la funcionalidad del modelo

---

<sup>23</sup> Libertad, poder y planificación” Karl Mannheim (1953)

económico de la racionalidad del mercado, así como para estructurar un marco de referencia para la estabilidad y la competitividad económico. Friedman, John, (1987).

A partir de estos antecedentes, la perspectiva estratégica de la planificación inicia su desarrollo principalmente en los años sesentas, con lo que se ha denominado la estructura básica. Mintzberg H (1998) ha identificado diez perspectivas generales, que clasifica en tres escuelas. De manera muy resumida, los principios de estas corrientes se exponen en el siguiente cuadro.

**Cuadro No. 4 Las perspectivas de la planificación estratégica**

GRUPO	ESCUELA	PRINCIPIOS
ESCUELAS PRESCRIPTIVAS	Diseño.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La formación de estrategias como un proceso de concepción.</li> <li>- Su propósito es encontrar un encuentro entre las capacidades internas y las oportunidades del contexto.</li> <li>- Las estrategias deben ser consistentes con los propósitos de la organización, representar una adaptación del sistema a los cambios del contexto, mantener la ventaja competitiva y ser viable.</li> <li>- El Análisis FODA (Fortaleza, Oportunidad, Debilidad y Amenaza constituye su esencia).</li> </ul>
	Planificación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La formación de estrategias como un proceso formal.</li> <li>- El análisis de contextos integra tendencias, ya sea como proyecciones o escenarios.</li> <li>- El proceso de operacionalización consiste en deducir actividades de niveles cada vez más concretos y a plazos más breves.</li> <li>- La evaluación consiste principalmente en la consistencia entre los niveles y los tiempos.</li> </ul>
	Posicional.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La formación de estrategias como un proceso analítico.</li> <li>- El propósito consiste en formular aquellas estrategias que permiten tener acceso de manera competitiva el mercado y posicionarse de un nicho específico.</li> <li>- En el sector público se aplica el esquema a planes de competitividad regional y nacional.</li> <li>- Se identifican estrategias genéricas (como costos bajos y diferenciación).</li> </ul>

<b>ESCUELAS DESCRIPTIVAS</b>	Liderazgo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La formación de estrategias como un proceso visionario.</li> <li>- La formación de estrategias se enfoca en el líder más que en la comunidad o en la cultura, que son considerados como los espacios de maniobra.</li> <li>- La visión, o ideas-fuerza, son el centro alrededor del cual se ubican las estrategias.</li> <li>- El pensamiento estratégico del líder sintetiza la capacidad de ver hacia atrás, desde arriba, desde abajo, más allá, detrás de, adelante y a través de las acciones.</li> <li>- Las instancias de fuerte liderazgo no necesitan de procesos de planificación con otros. Se bastan solos. La visión reemplaza el plan.</li> </ul>
	Cognitiva.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La formación de estrategias como un proceso mental.</li> <li>- El proceso se inicia con la atención focalizada, el segundo con la estructura que permite configurar las categorías necesarias para tratar el problema, la memoria, la toma de decisiones y la percepción de consecuencias.</li> </ul>
	Aprendizaje.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La formación de estrategias como un proceso continuo.</li> <li>- Las estrategias son decididas más por colectividades que por tomadores de decisiones aislados.</li> <li>- La formulación, ejecución y evaluación se mezclan en un proceso complejo.</li> <li>- El cambio se provoca de manera evolutiva a través de la interacción acumulada de las rutinas.</li> <li>- Más que estrategias preestablecidas se actúa con base en estrategias emergentes.</li> </ul>
	Poder.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La formación de estrategias como un proceso de intercambio entre coaliciones que persiguen sus propios intereses.</li> <li>- Las estrategias reflejan los intereses de los grupos o actores más poderosos.</li> <li>- Los grupos que forman las organizaciones forman estrategias a través de la persuasión, negociación, confrontación e imposición, cambiando dinámicamente de coaliciones.</li> </ul>
	Cultural.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La formación de estrategias como un proceso colectivo, basado en las creencias y significados compartidos por los miembros de una organización.</li> <li>- Los miembros de la organización adquieren las creencias a través de procesos de socialización y culturización.</li> <li>- Las estrategias representan más que posiciones perspectivas enraizadas en las intenciones colectivas.</li> <li>- La cultura y la ideología dominante promueve su mantenimiento más que el cambio.</li> </ul>
	Ambiental.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La formación de estrategias como un proceso reactivo a ambientes críticos.</li> <li>- El propósito de la planeación y la función más importante del líder es caracterizar al ambiente para adaptar a la organización.</li> </ul>

ESCUELA TRANSFORMATIVA	Configurativa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La formación de estrategias como un proceso transformador, por un lado, pero con continuidad, por otro.</li> <li>- Existen períodos o ciclos en la vida de las organizaciones más adecuados para las formulaciones de estrategias que otros.</li> <li>- Ocasionalmente la configuración se transforma.</li> <li>- Las estrategias adecuadas son las que permiten ubicar a la organización en un nicho en el contexto. En este sentido la gerencia estratégica tiene como tarea mantener la estabilidad, aunque reconociendo la necesidad del cambio cuando sea necesario.</li> </ul>
------------------------	----------------	---

### **2.13.8 Los modelos de planificación estratégica para la gerencia social de proyectos o programas sociales**

Considerando las características del ámbito público y las peculiaridades de la gerencia social es posible identificar tres modelos pertinentes de planificación estratégica considerando las unidades propias de acción de los gerentes sociales: organizaciones/programas, sectores y la agenda en acción de la política pública.

En esta parte solo se expone el primer modelo, ya que se ajusta a los programas sociales caso de análisis:

El primer modelo sería un modelo general, que estaría constituido por los puntos centrales y básicos de la mayor parte de los diseños de planificación. Este modelo general se puede aplicar tanto a organizaciones como a programas. El segundo consiste en un modelo para planificar sectores o grandes subsistemas sociales, como el educativo, salud, seguridad social. Además se considerará brevemente una perspectiva de planificación estratégica especialmente relevante para la formación y desarrollo de la agenda en acción de la política pública: la planificación estratégica situacional.

## **a. Modelo Global.**

El modelo global es el básico en la mayor parte de los ejercicios de planificación. La versión del modelo presentado en esta sección se refiere al desarrollado para ser utilizado en organizaciones públicas, ya sean gubernamentales o no gubernamentales, así como en programas y proyectos sociales. En su diseño se consideran siete etapas del proceso<sup>24</sup>:

### **1. La preparación del plan.**

Esta primera etapa se conforma con la decisión del liderazgo político de mayor nivel de iniciar un proceso de planificación estratégica, con la asignación de recursos y arreglos organizacionales que se requieran y la conformación de un equipo responsable, con competencia técnica y la legitimidad política.

Es común que los procesos de planificación estratégica se desarrollen en situaciones de cierto nivel de crisis o cuando nuevos liderazgos necesitan reorientar el estado de cosas. Probablemente bajo estas circunstancias es cuando esta perspectiva muestra su mayor capacidad para revitalizar a las organizaciones o se desarrolla con más éxito los llamados a participar en procesos de discusiones públicas de las políticas sociales. Sin embargo, es posible considerar también que la planificación estratégica puede ser parte de procesos normales y permanentes de aprendizaje social u organizacional. Es frecuente que en esta etapa se prepare información interna y externa que va a ser analizada dentro del proceso.

---

<sup>24</sup> El modelo básico en general sigue las pautas señaladas por Allison, M. and Kaye, J., 1997.

## **2. La formulación de la imagen de futuro.**

La tarea inicial del equipo responsable es desarrollar una imagen de futuro de manera participativa. Para ello, como ya se señaló, se identifica el problema, la misión y la visión de la organización. En procesos de planificación asociados a una visión de gerencia estratégica, en este momento se genera una discusión clarificadora del valor público. (Moore, M.H., (1995) involucrado en el quehacer del sistema o de la organización.

## **3. El análisis estratégico o de "FODAS".**

El análisis estratégico o de "FODAS" (por fuerzas, oportunidades, debilidades y amenazas) consiste en identificar la capacidad del sistema en cuanto a la imagen de futuro o valor público. El valor público de un sistema es el bien o servicio que los ciudadanos y las normas sociales consideran que debe ser ofrecido por el Estado. Es común que el análisis considere tres parámetros:

a) Temporal, compuesto por la imagen y los escenarios futuros, los actuales y las tendencias mostradas por el desarrollo del pasado reciente.

b) Interno-externo, considerando como interno los aspectos constitutivos del sistema, programa o organización en relación con la imagen de futuro. Si son obstáculos para la realización de la imagen de futuro se les identifica como debilidades. Si, por el contrario, se les considera como promotores o facilitadores de la imagen de futuro, se les señala como fortalezas. Por su parte, los aspectos externos son

contextuales y tienen que ver con tendencias o factores que aportan posibilidades de que los elementos internos efectivamente realicen la imagen de futuro, en cuyo caso se les considera como oportunidades. En cambio, si disminuyen las posibilidades o, incluso, si provocan tendencias contrarias a las identificadas, se les asume como amenazas.

c) Factores/actores, en donde se consideran los factores como mecanismos sociales complejos en donde es difícil identificar “voluntades”, al menos de manera accesible para los actores y los recursos centrales. Por otra parte, los actores como agentes cuya voluntad es viable de modificar.

El análisis estratégico, en la perspectiva más sencilla y con base en el análisis de FODAS, se compone de identificar y priorizar estrategias de cuatro tipos:

- Las estrategias tipo I, son aquellas que pretenden profundizar y consolidar las fortalezas ya existentes.
- Las estrategias tipo II, son las que tienen como objetivo transformar las debilidades en fortalezas.
- Las estrategias tipo III tienen como propósito aprovechar las oportunidades futuras al asociarlas con las fortalezas ya existentes.
- Las estrategias tipos IV, considera las amenazas futuras con el fin de prevenir que impacten, especialmente en los aspectos considerados como debilidades.

#### **4. Identificación de prioridades.**

Consiste en la parte operativa más detallada y crítica del proceso, en donde se seleccionan las estrategias por su viabilidad e importancia en relación a la imagen de futuro.

#### **5. Formulación del plan.**

Es importante considerar, de que a pesar de que los procesos de planificación estratégica no deben ser valorados por el producto específico que producen, esto es, los planes mismos, éstos constituyen un punto obligado de referencia para calificar la eficacia del proceso. En la formulación del plan se pone en juego la capacidad del equipo central en recuperar la riqueza del proceso y la multiplicidad de visiones producidas en él. Los planes deben ser claros, precisos y fáciles de diseminar.

#### **6. Ejecución.**

La etapa de la ejecución forma parte de los procesos de la gerencia estratégica fundamentada con el diseño propiciados por la planificación. La gerencia estratégica considera al plan como un elemento orientador, que debe ser tomado de manera flexible y adaptativa en planes operativos, presupuestos y estructuras programáticas.

## **7. Monitoreo y evaluación.**

El proceso de planificación puede monitorearse con base en indicadores de eficacia del diseño, de calidad del plan, de impacto en la organización o sistema o de satisfacción de los actores. Se estimulan procesos de auto-evaluación de los participantes., así como de evaluaciones externas por los grupos de involucrados

### **2.13.9 La gerencia de la planificación estratégica**

#### **a. Prácticas prometedoras de la planificación estratégica.**

Los principios básicos de las buenas prácticas en el diseño y gerenciamiento de la planificación estratégica que enseguida se proponen para su análisis y discusión parten de aprendizajes derivados de casos latinoamericanos:

1. Los procedimientos de planificación estratégica deben expresar con claridad la voluntad política de las más altas autoridades formales y legítimas, así como su participación directa. Esto sucede más frecuentemente en situaciones propicias para la transformación.
2. Los actores deben tener claro que con los procesos de planificación estratégica se espera mejorar al sistema de manera más rápida y profunda que lo que expresan las tendencias inerciales.
3. La planificación estratégica se basa en una equilibrada y dinámica combinación de información, reflexión, discusión y decisión.

4. La comunicación entre los participantes directos y entre ellos y los grupos del contexto es vital, por lo que es apropiado enmarcar la difusión y movilización en campañas de mercadeo o comunicación social.

5. Las tendencias de los procesos propios de la unidad de análisis se pueden alterar significativamente a partir de que sus participantes construyan acuerdos sobre las metas y los medios adecuados para lograrlas.

6. Los procedimientos para construir acuerdos se basan en consensos sobre fines comunes, que aporten sentido ciudadano a la acción conjunta de la colectividad.

7. Los planes estratégicos se deben diseñar y operar por grupos que combinen conocimiento técnico en comportamiento del sistema y representatividad legítima y diversa de los grupos políticos más activos.

8. Los planes estratégicos deben ser de largo plazo, pero constituirse por una sucesión de etapas intermedias que den viabilidad a las estrategias y a la misión. Además la planificación estratégica requiere traducirse en planificación operativa y presupuestal, con asignación de responsabilidades, recursos y tiempos específicos.

9. Son vitales los procedimientos de monitoreo, la reformulación de misión y estrategias con base en la evaluación y la revitalización constante de la participación de los actores colectivos.

10. El plan forma parte de una etapa inicial de la gerencia estratégica, la que lo va adaptando ante circunstancias y actores sociales cambiantes.

## **b. "Falacias" de la planificación estratégica y otras precauciones**

Henry Mintzberg, uno de los precursores más importantes de la planificación estratégica, ha criticado los errores y los abusos más comunes de los ejercicios de planificación estratégica, tanto en el sector público como en el privado. Él les denomina a tales errores y abusos "falacias".

En la gerencia de los procesos de la planificación estratégica es básico tomar precauciones para evitar caer en estos errores<sup>25</sup>:

### **1. La falacia de la predeterminación.**

La planificación cae en este tipo de error o de abuso cuando sobreenfatiza la necesidad de predecir el ambiente o las tendencias existentes durante la ejecución de los planes. Una de las características más importantes de la planificación estratégica consiste en identificar las tendencias o escenarios alternativos que se presentaran en el futuro de la organización o en el sistema. Sin embargo, las metodologías prospectivas tienen un amplio grado de error que ha provocado un profundo escepticismo acerca de la posibilidad de disminuir los fracasos en las predicciones. Las intuiciones más o menos educadas y la percepción de que los pronósticos y predicciones se basan en estimaciones muy generales, poco sensibles a la multitud de variables que pueden influir en el comportamiento del sistema. De manera que los ejercicios de proyecciones o predicciones se convierten en productos

---

<sup>25</sup> Mintzberg, Henry, 1994. *The Rise and Fall of Strategic Planning: Reconceiving Roles for Planning, Plans, Planners*, New York

de información pronto superados por una realidad muy dinámica y compleja.

Mintzberg argumenta que el problema básico consiste en pretender tener control del ambiente bajo condiciones de estabilidad. Este problema se acentúa cuando la planificación se concibe como un proceso de diseño de estrategias que poco tiene que ver con su operación. Las experiencias, argumenta, han enseñado que los procesos de formación de estrategias ocurren de manera irregular y difícilmente dentro de patrones reconocibles. Por otra parte, ni la formulación de escenarios alternativos ni la planificación contingente soluciona los problemas, aunque los escenarios o los planes contingentes sean numerosos, no solucionan el problema de la falta de control sobre los eventos.

## **2. La falacia de la desarticulación.**

La separación entre la planificación estratégica y la planificación operativa, por un lado, y entre los procesos de planeación y la formación estratégica, por otro, explica la poca utilidad de la planificación estratégica. Mintzberg argumenta que los gerentes deben combinar la visión global y de largo plazo al tiempo que la información del detalle cotidiano para poder formular estrategias correctas.

Esta falacia está conectada con la utilidad de la etapa de análisis interno, en donde se deben especificar las fortalezas y debilidades. Estudios de campo señalan que en esta etapa se expresan expectativas, sesgos distorsiones más que análisis serios y suficientemente contextualizados del estado del sistema.

La articulación entre formulación e implementación radica en un proceso de aprendizaje integral, en donde la cultura organizacional expresada por los patrones comunes y cotidianos de los actores expresan las decisiones.

### **3. La falacia de la formalización.**

Frecuentemente la planificación y su resultado, los planes, son desarrollados fuera de la cultura cotidiana. Por lo que las innovaciones y los cambios propuestos frecuentemente surgen de un ambiente más o menos artificial, que no refleja los compromisos, decisiones y perspectivas que constituyen la cultura del sistema.

Por otra parte, el aspecto formal de la planificación estratégica, el análisis, no se conecta de manera funcional con la esencia de la formulación de políticas, es decir, con la parte comprensiva, que es de naturaleza sintética.

Las tres "falacias" que considera Mintzberg como comunes en los procesos de planificación estratégica se relaciona más con capacidades gerenciales eficientes propias de las empresas con ambientes cambiantes. Es claro que uno de los principios de la gerencia pública es ser eficiente, pero esto resulta más complejo que en la gerencia privada.

Aunque es necesario tener en mente la eficiencia como una virtud a alcanzar de la gerencia social al mismo tiempo es posible anotar que deben existir otros atributos para considerar a un ejercicio de planificación estratégico como exitoso. De manera específica, se puede señalar que la gerencia social encuentra en la planificación estratégica

un instrumento por el cual la participación de grandes grupos en la generación de agendas públicas al igual que en el monitoreo de progresos en el alcance de objetivos compartidos son aspectos altamente apreciados por la legitimidad y aumento en la gobernabilidad que suelen aportar.

Como precauciones adicionales que debe tomar un gerente de procesos de planificación estratégica podemos apuntar las siguientes:

1. Procurar la incorporación de los actores claves, así como desarrollar en ellos compromisos.
2. Ampliar constantemente el espacio de maniobra de manera que la movilización social sea políticamente relevante y las acciones trasciendan lo que se espera por la inercia del sistema.
3. Asumir que en los procesos de participación existe una gradual distribución del poder, de manera que los controles se deben compartir y delegar bajo un nuevo esquema de gobernabilidad del sector.
4. El tiempo de inicio, así como de las etapas y actividades claves, debe insertarse en coyunturas favorables, específicamente en aquellas donde existe voluntad para invertir altos niveles de capital político y existe suficiente tiempo como para darles viabilidad.
5. El involucramiento del liderazgo político es un asunto vital, así como que las autoridades asuman los posibles costos (y ganancias) políticas de las movilizaciones y las negociaciones.
6. La comunicación necesita planificarse y ejecutarse con sumo cuidado. La movilización y la posibilidad de construir socialmente imágenes de

futuros, decidir estrategias, asignar prioridades, son aspectos técnicos en los que una ciudadanía efectiva debe educarse. Para ello se necesita de campañas de comunicación que movilicen al tiempo que educan en aspectos básicos de formulación de política pública. La campaña de comunicación además de persuasiva debe considerar aspectos altamente emotivos.

7. Iniciar los procesos de participación activa y dinámica es mucho más fácil que institucionalizarlos, llegar a rutinizarlos. Este paso es crítico y requiere de toda la habilidad, suspicacia y conocimiento del gerente.

## **CAPITULO III**

### **METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN**

#### **3.1 Introducción**

Es de interés del autor en esta parte, explicar la metodología utilizada en la investigación. En este sentido se expone primeramente la selección del objeto de investigación, delimitando el universo o ámbito de aplicación, es decir el alcance que tiene. Luego de ello se explica el método de investigación cualitativa, bibliográfica, exploratoria y descriptiva utilizada, señalando además, las fuentes de información tanto primarias como secundarias, y la forma como fue tratada o codificada la misma, que sirvieron de base y delimitación de la investigación.

#### **3.2 Unidad de análisis**

Para la selección de la unidad de primeramente se procedió a solicitar la autorización de la autoridad del Programa, con el fin de poder extraer información; quien con plena predisposición aprobó el oficio dirigido al Instituto de Altos Estudios Nacionales.

Por lo anterior la unidad de análisis la constituyó los aspectos de gestión del Programa Aliméntate Ecuador en el período 2002-2007, entendiéndose todas las acciones relacionadas en el campo administrativo, legal, financiero, presupuestario, de atención beneficiarios y operativo entre otros.

Por otra parte se consideró importante el análisis del marco teórico, es decir, las fuentes bibliográficas referentes al tema en que se desenvuelve el problema y lo que corresponde propiamente a las conceptualizaciones del manejo de Programas sociales. Con el fin de sustentar las apreciaciones a los hallazgos.

### **3.3 Universo o ámbito de la investigación**

Habiendo definido la unidad de análisis, se procedió a delimitar su alcance dentro del lo que corresponde al universo o ámbito de la investigación, inicialmente se encontraba delimitado únicamente el aspecto administrativo financiero, lo que corresponde al ámbito institucional, con el avance del desarrollo de la investigación el ámbito se extendió a la gestión total del Programa, relacionado con la efectividad de gestión, su aplicación en el área administrativa, organizacional, talento humano, mandatos de Ley entre otros, que hicieron posible su accionar, procesos de adquisiciones y logísticos, además del movimiento presupuestario, financiero, no perdiendo la mirada en los impactos causados y su incidencia en la población objetivo en el período comprendido entre el año 2002 al 2007.

## **3.4 Método de Investigación**

### **3.4.1 Investigación Bibliográfica**

Con el fin de delimitar y determinar el alcance del problema a investigar, se recurrió al método de la investigación bibliográfica que comprendió la revisión de los datos e informes que han sido producidos por el Programa, de tal forma que son datos secundarios, que se los puede encontrar, pero no con el mismo significado, es de acuerdo a la interpretación que quiera darle la persona observadora.

En este sentido se exploró la documentación general que disponía el Programa en los archivos de las unidades departamentales y en el archivo general. Además se recolectó versiones de los puntos de vista de la experiencia del personal que labora en el Programa sobre la historia de gestión que había marcado en el tiempo, tratando de encontrar alguna explicación de los eventos que acontecieron en el periodo de gestión que va del año 2002 al 2007.

También se pudo tener una perspectiva más clara del problema a investigar (gestión del Programa), determinando una explicación a priori de causa efecto entre diferentes variables en análisis estudiadas, que se relacionan a los acontecimientos en la gestión.

Por último, se consultó documentos y se exploró en ciertas fuentes bibliográficas de teorías que fundamentaban las acciones de la administración moderna y la gerencia estratégica para resultados, relacionadas a las teorías de la gestión y administración de programas sociales.

En la descripción de los acontecimientos de la gestión del Programa, al final se hace un análisis a modo de conclusión, con el fin de contrastar con la actual teoría de la gerencia estratégica de programas sociales.

### **3.4.2 Investigación Cualitativa**

Complementando la investigación bibliográfica, se procedió a realizar una investigación cualitativa<sup>26</sup>, de acuerdo con Maycut y Morehouse (1994), "Esta pretende describir e interpretar los fenómenos, estudiando los significados de los comportamientos humanos desde la perspectiva de los propios interesados. En consecuencia, lo característico de la perspectiva cualitativa consiste en penetrar en el mundo personal de los participantes para intentar interpretar las situaciones en el medio en que se desenvuelven".

En este sentido basado en el método inductivo que parte de lo específico, informaciones particulares, a las conclusiones generales se consideró interrogantes sencillas y globales considerados como un todo, a tres grupos de individuos que observan de distintos puntos dimensionales la gestión del Programa.

En base a la definición del problema y a las interrogantes planteadas, se aplicó la estrategia de *triangulación*, iniciando con una pequeña entrevista en forma global, conversación mantenida con las personas del grupo, tanto a lo que corresponde al personal directivo y técnico de la organización, como a los beneficiarios del servicio, sobre cómo ven u observan el desenvolvimiento y desarrollo de la gestión del Programa, las limitaciones u obstáculos que tiene que afrontar para sacar adelante la gestión, si conocen hacia dónde se dirige o qué persigue la gestión

---

<sup>26</sup> Extraído de Carrasco J. y Calderero J (2000, P.95), Aprendo a Investigar en Educación

del Programa, así mismo, si tienen conocimiento que el Programa dispone y ha socializado algún plan de acción y atención estratégico. Todo ello para determinar el sustento y el marco referencial de la investigación.

Las preguntas planteadas a modo de conversación fueron las siguientes:

1. ¿Cómo se siente con el trabajo que realiza el Programa Alimentate Ecuador?
2. ¿Qué cree que tiene de bueno o diga las características positivas o negativas que a tenido o tiene la gestión del Programa?
3. ¿Qué acciones cree que debería hacer para mejorar la gestión del Programa?
4. ¿Si conoce mencione que acciones están ejecutando los líderes del Programa?
5. ¿Cree que la gestión del Programa Alimentate Ecuador ha contribuido o contribuye a un mejor nivel de vida de la población?

De la entrevista realizada, se agrupó información relevante de todos los partícipes, en el sentido, de seleccionar aquellos factores que inciden en la gestión del Programa.

La codificación de los planteamientos expuestos por cada uno de los partícipes, se identificó de acuerdo a la siguiente nomenclatura: Beneficiarios (B1);(B2);(B3) Directivos (D1);(D2);(D3) y Técnicos (D2),(D2);(D3), lo que permitió agrupar, clasificar, facilitar y comprender los factores críticos de afectan, limitan o facilitan la gestión

del Programa, de acuerdo a los puntos de vista o dimensiones desde las cuales expresan sus propias conjeturas.

### **3.4.3 Fuentes de datos**

La fuente de datos referida a la información de donde se extrajo o recopiló, para sustentar el estudio o análisis de la gestión del Programa la comprendió las fuentes generales, primarias y secundarias, dentro del marco de actuación y desempeño de los programas sociales, para el análisis de la propuesta se contrastó con el planteamiento del enfoque gerencial.

Las fuentes generales se refieren a libros, artículos u otros documentos relacionados con el problema de investigación

Los datos primarios aquellos que surgen del contacto directo con la realidad empírica, las técnicas encaminadas a recogerlos reflejaron, necesariamente, toda la variedad y diversidad compleja de situaciones que se presentan en la vida real del Programa.

Las fuentes secundarias referidas a las publicaciones en las que los autores informan de trabajos llevados a cabo por otros autores, es decir hacen referencia y sintetizan la información de los autores originales.

### **3.4.3.1 Fuentes Generales**

La fuente general que sirvió de base para la investigación, se recopiló de los diferentes libros de teoría aplicada a la administración y gerencia de proyectos y programas sociales. Dicha información se fue contrastando con la información recopilada de los informes de las acciones del Programa. Con el fin de determinar si el rumbo que había tenido y con el que está operando se encontraba alineada con los nuevos conceptos de la administración floreciente o llamada gerencia estratégica.

### **3.4.3.2 Fuentes primarias**

La fuente primaria se relaciona directamente a la institución Programa Aliméntate Ecuador, su archivo de la documentación de gestión del Programa, relacionados sobre las gestiones administrativas, organizacionales, presupuestarias, financieras, legales, operativas, y disposiciones en el campo político, éste último que tiene que ver con el fenecido Ministerio de Bienestar social, ahora Ministerio de Inclusión Económica y Social.

Los documentos que sirvieron de base para el estudio, corresponden a los Informes financieros, Leyes reglamentos, regulaciones, instructivos, escritos de diagnósticos; además de las regulaciones y normas de contrataciones del Programa Mundial de Alimentos, que es la institución que cogestiona con el Programa, denominada administradora de fondos.

Además fue valioso el aporte de los informes de evaluación de Programas sociales realizadas por otras instituciones relacionadas como la Secretaría Técnica del Frente Social.

### **3.4.3.3 Fuentes secundarias**

Para la información que sustenta el análisis se recurrió a las fuentes secundarias que se refieren a la información comprobada sobre gestión, administración, proyectos, Sistema de Marco lógico entre otros, libros sobre Evaluación de Programas sociales, folletos escritos por la secretaría Técnica del frente Social en cuanto a coordinación y el nivel de atención a la población objetivo, bajo parámetros que miden el nivel de Gestión de la Calidad, Modelos de administración de Programas Sociales.

### **3.4.3.4 Forma de tratamiento y análisis de los datos.-**

La técnica utilizada en el análisis de la gestión del Programa fue descriptiva; se recopiló, condensó y consolidó la información relevante de todas las informaciones referente a los aspectos o campos administrativos, financieros, presupuestarios, legales, operativos entre otros; y se fue describiendo como un relato histórico, todo lo acontecido en el periodo de gestión del Programa 2002-2007.

Así también se encontró, aspectos relevantes que puedan explicar el sostenimiento y la permanencia del accionar del Programa, además de identificar las bases administrativas institucionales para su funcionamiento en los aspectos mencionados anteriormente. Por mencionar un ejemplo: los valores numéricos históricos de los recursos invertidos, en el periodo en análisis, con el fin de valorar si efectivamente su intervención logró algún resultado valioso para la comunidad; las diferentes normas y leyes que permitieron el accionar

positivo o negativo del Programa; describir sus estructuras y sistemas de organización y de dirección.

Por otra parte se fueron describiendo las decisiones de administración utilizada y las formas de las intervenciones de las gestiones realizadas; lo relacionado al sistema logístico, procesos de las operaciones y atenciones de entrega de raciones alimenticias a la población objetivo.

## **CAPITULO IV**

### **HALLAZGOS**

#### **3.1 Introducción**

En base a la investigación cualitativa realizada en el capítulo anterior. Entre los aspectos encontrados de las observaciones independientes por cada uno de los grupos claves se agrupó por similitudes y nivel de importancia, que limitaban o facilitaban al marco de la gestión del Programa entre ellos se destacó la siguiente información:

- Insatisfacción de la gestión del Programa
- Falta de credibilidad en las acciones
- Mayor frecuencia de entrega de alimentos
- Desconocimiento de las acciones que ejecuta el Programa
- Mejorar la gestión del Programa

Estos aspectos o factores, hicieron que la investigación se introduzca al fondo de los acontecimientos ocurridos en la gestión del Programa, con el fin de determinar las causas que afectaron o facilitaron la gestión.

De acuerdo a la investigación bibliográfica realizada en donde se extractó información de teorías y literaturas y de informes de gestión del Programa, se tiene que el Programa se encuentra sin una dirección estratégica.

En la descripción de los acontecimientos de la gestión del Programa, al final se hace un análisis a modo de conclusión, con el fin de contrastar con la actual teoría de la gerencia estratégica de programas sociales.

Para la investigación de las causas del problema, se inició con el relato descriptivo de los hechos ocurridos, tratando de destacar lo mas importante o relevante de la gestión; sean estos positivos o negativos, con el fin de determinar la situación y el marco de gestión en que se desarrollaron las ejecuciones de los procesos, actividades, e intervenciones y de cómo fue administrado el Programa. Se presenta los aspectos legales históricos que tiene que ver con los mandatos de Ley en la cual se enmarca el Programa, para visualizar si han apoyado o no a una gestión efectiva.

En lo que corresponde al aspecto presupuestario y financiero, se presenta su evolución en el periodo analizado, con el fin de determinar si se ajusta a los requerimientos y oportunidad de las acciones y decisiones, en materia de producir resultados valiosos para la población objetivo.

Referente al sistema de organización, se presenta una sinopsis, que determina que los cambios en estructura, no significa una transformación del enfoque hacia el desarrollo. En lo concerniente a la planificación se observa los distintos cambios de visión y misión, lo que hace cambiar continuamente la dirección de la gestión del Programa.

Respecto al talento humano hace referencia a la alta inestabilidad y rotación, que tiene como consecuencia la continua inversión en capacitación, desalentando internamente el compromiso con el Programa y con un alto grado de desperdicio de recursos.

Por otra parte, se detalla y explica el comportamiento y movilidad de la focalización de beneficiarios, así como también de los cambios de concepciones en la estructura de las raciones alimenticias, identificando que si se continúa de esta forma, las condiciones de vida de la población objetivo no variarán en mucho o en casi nada.

Cada uno de los aspectos mencionados se ha ido detallando y describiendo para ir contrastando en las conclusiones y recomendaciones en el enfoque gerencial para resultados en el desarrollo, o si éstos aportaron o aportan al mejoramiento de la gestión del Programa, con la consecuente generación de valor público que es determinado por la ciudadanía.

## **3.2 Análisis histórico de la gestión del programa**

### **3.2.1 Aspecto Legal**

#### **3.2.1.1 Año 2001**

Para el nacimiento de los programas sociales de alimentación y nutrición en el Ecuador, se consideró el análisis de la pobreza en la población, y especialmente la pobreza extrema, según cifras de 1999, mas de cuatro millones de personas se encontraban dentro de este grupo, que sufría los efectos de la crisis económica social por la que atravesaba y con más intensidad reflejada en los hogares de bajos o nulos ingresos, reflejado en distintos problemas sociales, como la desnutrición, la malnutrición, el hambre entre otros. Su enfoque era el

de apoyar y sostener a parte de esa población por lo menos con algo de productos básicos de la canasta familiar dentro del marco de la seguridad alimentaria.

En este sentido, el Programa Aliméntate Ecuador se crea en enero del año 2001, según Acuerdo Ministerial 1801, del 02 de Enero del 2001; publicado en el Registro Oficial No. 243, del 12 de Enero del 2001, con el nombre de Unidad de Gestión para la Alimentación Comunitaria, adscrita a la Dirección de Recursos Comunitarios del Ministerio de Bienestar Social.

Su financiamiento inicial parcial, fue producto de la monetización de trigo donado por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos al Gobierno del Ecuador, parcial porque esta donación alcanzaba a otros programas sociales que pertenecían al Ministerio de bienestar Social, entre ellos: Operación de Rescate Infantil (ORI), Programa de Alimentación escolar (PAE), Centros de cuidado diario y desarrollo infantil de la Dirección de Protección de menores. La suma total de la donación ascendía aproximadamente a nueve millones de dólares.

El gobierno de los Estados Unidos y el gobierno del Ecuador, asignaron el manejo de los fondos al Programa Mundial de Alimentos (P.M.A), agencia perteneciente a la Organización de las Naciones Unidas.

Para la implementación de su gestión se enmarcó en el Convenio de Cooperación entre el Gobierno del Ecuador y el Programa Mundial de Alimentos sobre un "Programa de Apoyo a la Participación Ciudadana y desarrollo Social", el mismo que fue firmado el 01 de marzo del 2001, con fecha de terminación el 31 de diciembre del 2002.

El objeto principal o propósito esencial del convenio consistía en apoyar la organización, legalización y funcionamiento de las asociaciones de participación ciudadana y desarrollo social

Entre los objetivos específicos se consideraba el aporte de alimentos básicos, a las organizaciones locales, para mejorar el nivel de salud y nutrición de sus beneficiarios.

La unidad de gestión para la alimentación comunitaria entre sus funciones principales especificadas en el mencionado Acuerdo Ministerial eran las siguientes:

- Promocionar y ejecutar programas y proyectos de comedores comunitarios en coordinación con las organizaciones legalmente constituidas.
- Instruir sobre los requisitos que deben cumplir las organizaciones comunitarias para instalar un comedor comunitario.
- Promocionar en coordinación con la dirección de Comunicación Social, los Programas y proyectos de alimentación.
- Establecer registros y emitir informes del funcionamiento de los comedores comunitarios.
- Supervisar, monitorear y evaluar el funcionamiento y beneficiarios de los comedores comunitarios

En el convenio se establecía que La implementación y ejecución de las acciones administrativas, operacionales y financieras de los Programas se encontraban normadas por y de acuerdo a las reglamentaciones y regulaciones del Programa Mundial de Alimentos, en base al convenio inicial suscrito.

Con este marco legal la unidad funcionó hasta mediados del año 2002, distribuyendo alimentos a los comedores constituidos.

### **3.2.1.2 Año 2002**

En este año el Programa se mantenía bajo el marco legal del año 2001, ya que no habían ejecutado todos los recursos donados tanto para productos alimentarios como no alimentarios

En febrero del año 2002, el Ministerio de Bienestar Social, recibe una propuesta desde la unidad de gestión para la alimentación comunitaria de reformulación de las estrategias del Programa, en base a fortalecer las capacidades y oportunidades locales, mediante proyectos productivos, en pro del desarrollo local. Es por ello que con Acuerdo No. 927 del 12 de Junio del 2002, y según Registro Oficial No. 603, del 24 de Junio del 2002, se cambio la denominación de la unidad de gestión para la alimentación comunitaria a Programa de Alimentación para el Desarrollo Comunitario (PRADEC), incorporándose al proyecto de comedores comunitarios, el proyecto de comedores para el desarrollo, en virtud del convenio del proyecto "Apoyo a la participación ciudadana y desarrollo social". Su objetivo principal era el de encaminar y fortalecer los programas de alimentación que trabajan con niños de las calles, jóvenes, madres solteras pobres, personas de la tercera edad, indigentes y personas con discapacidades.

El PRADEC como unidad adscrita paso a depender de la subsecretaría General del Ministerio de Bienestar Social, lo que antes dependía de la Dirección de recursos comunitarios.

En este año, como se terminaría el convenio inicial entre el Gobierno y el PMA, se firmó otro convenio denominado "Convenio de Cooperación entre el Ministerio de Bienestar Social y el Programa Mundial de Alimentos Relativo al Manejo de los Fondos del Gobierno para el Programa de Comedores Comunitarios" su fin era el de entregar fondos del Presupuesto General del Estado al PMA, consignados en la partida presupuestaria No. 1-280-0000-I600-000-00-00-58-02-04-347-0 denominada "Aporte al PMA para comedores comunitarios" por el valor de USD 10'000.000.

En este convenio la fecha de terminación era indeterminada, además se incorporó la tasa por administración de recursos establecida en el 3.5% que el PMA tenía que cobrar de los fondos gastados o transferidos.

Con este marco legal funcionó hasta los primeros meses del año 2003

### **3.2.1.3 Año 2003**

Según Decreto Ejecutivo No 3519, publicado en el registro oficial No.740, del 08 de Enero de 2003, antes de la transición de cambio de gobernantes, se crea la Comisión Nacional de Alimentación, con el objeto de coordinar el desarrollo de los programas sociales de alimentación que ejecutan los ministerios del Frente Social. Entre sus funciones principales se encontraban: determinar las políticas sociales de alimentación y nutrición, establecer criterios de focalización y

selección de beneficiarios, coordinación de las instituciones que promueven la educación, nutrición, salud y desarrollo social para acciones integradas; promover la participación de los gobiernos seccionales autónomos, el desarrollo de procesos de participación ciudadana, desconcentración y descentralización de los programas sociales de alimentación.

Esta comisión si tuvo una o dos reuniones en el año en mención, para integrarla y dar las orientaciones, lineamientos de actuación a los programas sociales fue mucho, y además no existió ninguna disposición porque dicha conformación nunca se integró, peor aun funcionó.

Para la operación del Programa y con el fin de hacer algunas precisiones al Convenio, el 05 de mayo del 2003, el Ministerio de Bienestar Social suscribe una enmienda al Convenio con el programa Mundial de Alimentos, modificando entre otras cosas el número de partida presupuestaria, cortando el término de la relación hasta el 31 de diciembre del 2003.

En este año el PRADEC continuó con sus operaciones bajo el marco jurídico establecido en el año 2001, y 2002, que era el de la atención con alimentos a la población más vulnerable y pobre de la nación, a través de proyectos de comedores comunitarios y comedores para el desarrollo.

El 17 de septiembre del 2003, según Decreto Ejecutivo No. 850, promulgado en el Registro Oficial 177, de 25 de septiembre de 2003, se crea el Sistema Integrado de Alimentación y Nutrición (SIAN), con el objeto de que los programas sociales de alimentación y nutrición coordinen sus acciones sobre la base de una política de seguridad alimentaria debidamente articulada. Este sistema se integra por los

programas: PANN 2000, PRADEC, PIM, y PAE. En este decreto nuevamente se crea la Comisión Nacional de Alimentación y se deroga el Decreto Ejecutivo 3519.

El SIAN tenía como fines: Mejorar el estado nutricional de la población, contribuir al acceso y consumo de alimentos a los grupos más pobres del país, Focalizar la atención de los Programas en los dos primeros quintiles de pobreza, estimular el consumo de productos alimenticios propios del país, respetando los valores y costumbres de los pueblos y culturas.

Luego de la creación del SIAN, en este año no se alcanzó a realizar los reglamentos de cómo iba a funcionar el sistema, Sin embargo, los programas independientemente mantenían funcionando en forma mixta bajo el marco jurídico anterior y en base a este nuevo marco legal del SIAN.

#### **3.2.1.4 Año 2004**

En razón de que el Programa seguía funcionando en la atención a la población objetivo y al haberse terminado la relación del Convenio con el PMA el 31 de diciembre del 2003, El Ministerio de Bienestar Social el 21 de enero del 2004, firma una enmienda de ampliación de plazo hasta el 31 de marzo del 2004. Luego de esto, se firma la tercera enmienda ampliando la vigencia del convenio hasta el 30 de junio del 2004.

Con el fin de darle mayor imagen corporativa con Acuerdo Ministerial No. 2577-A, de mayo 26 del 2004, el Programa de Alimentación para el desarrollo Comunitario-PRADEC- pasó a denominarse PROGRAMA ALIMÉNTATE ECUADOR.

Con fecha 9 de junio del 2004, se expide el reglamento del SIAN, promulgada en el Registro Oficial No. 352, que tenía como objeto establecer los lineamientos básicos que permitían a los diferentes programas de alimentación y nutrición coordinar sus acciones en el marco de las directrices impartidas por la Comisión Nacional de Alimentación, como ente rector del SIAN. Entre otros aspectos era la creación de un fondo nacional de alimentación, centralizado para la distribución de los recursos de acuerdo a las necesidades de los Programas enmarcadas por la evaluación de los resultados alcanzados por cada uno de ellos.

El 16 de agosto del 2004, se firma la cuarta enmienda al convenio del MBS con el PMA, ampliando el plazo hasta el 30 de junio del 2005.

El 14 de septiembre de 2004, en el registro Oficial No. 420, se expide el reglamento técnico operativo del SIAN, para que los programas sociales apliquen lo concerniente a sus planes operativos, considerando cobertura de beneficiarios, la inversión referencial hasta el año 2006, el sistema de evaluación, y rendición de cuentas.

### **3.2.1.5 Año 2005**

La quinta enmienda de ampliación de plazo del convenio relativo a la administración de fondos firmado entre el MBS y el PMA, se realizó el 30 de junio de 2005, prorrogándolo hasta el 31 de diciembre del 2005.

Mediante Decreto ejecutivo No. 780, de 31 de octubre del 2005, publicado en el Registro Oficial No. 144, de 14 de noviembre de 2005, se deroga el decreto ejecutivo No.850, que creaba el SIAN, y

nuevamente se crea el SIAN, modificado en algunos aspectos adicionales como por ejemplo: la conformación de la Secretaría Técnica del SIAN, a cargo del Ministerio de Salud Pública (MSP), disponiendo una transferencia inicial de USD. 100.000, del Ministerio de Economía y Finanzas, con el fin de abrir un fondo o cuenta inicial para que inicie el funcionamiento del SIAN, donde operarían los programas sociales de alimentación y nutrición, aportando con sus presupuestos asignados por el Estado.

### **3.2.1.6 Año 2006**

Con fecha 27 de abril del 2006, se promulga la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, en el Registro Oficial No. 259, que crea el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional "CONASAN", como máximo organismo rector de todas las políticas especialmente de los Programas de Alimentación y Nutrición.

El objeto de esta Ley mencionado en el Capítulo I; artículo No.2, dice "La presente Ley tiene por objeto, contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población ecuatoriana, priorizando a los grupos sociales vulnerables, mediante la formulación y ejecución de políticas planes, programas y proyectos estratégicos que garanticen el apoyo a la producción nacional de alimentos, faciliten su control de calidad y distribución, posibiliten su acceso mayoritariamente y mejoren el consumo, preservando la salud y la nutrición de la población"

Entre las disposiciones generales de esta Ley determina que el Programa Aliméntate Ecuador atenderá a la población de niños y niñas pobres de tres a cinco años once meses, que no asisten a

establecimientos educativos, adultos mayores (65 años en adelante) y personas con discapacidades , focalizados en los quintiles I y II de pobreza.

Mientras tanto el Programa en el año 2006, opera sin convenio con el PMA, hasta agosto del 2006, en esta fecha, ya no se procede hacer enmiendas al convenio relativo al manejo de fondos entre el MBS y el PMA; sino que se elabora otro convenio nuevo denominado "Convenio de cooperación entre el Gobierno del Ecuador y el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas en relación al Programa Aliméntate Ecuador" y se firma el 30 de agosto del 2006 con vigencia hasta el 31 de diciembre del 2008.

### **3.2.1.7 Año 2007**

El Ministerio de Bienestar Social con acuerdo Ministerial No. 359 de 14 de mayo del 2007, amplía el horizonte de actuación e intervención del programa Aliméntate Ecuador, define los campos en relación a la Ley de Seguridad Alimentaria, y lo que dictamina el CONASAN. Referente al primero, manifiesta que el Programa tendrá que actuar bajo el paraguas de la seguridad alimentaria, sensibilizando, educando y capacitando a la población objetivo sobre los efectos de la alimentación saludable, y promover el acceso material, económico y socio-cultural a suficientes alimentos inocuos y nutritivos.

### **3.2.1.8 Conclusiones**

- El Programa Aliméntate Ecuador no ha tenido institucionalidad y su existencia se ha fundamentado en Acuerdos Ministeriales, cambiando su marco de acción en varias ocasiones. Lo que ha causado desvío en la focalización de beneficiarios, y estructuración de nuevos modelos de atención, no definiendo su institucionalidad, y provocando la movilidad de recursos a las nuevas intervenciones y una alta inestabilidad del sistema de gestión.
- El Programa ha funcionado en su administración de recursos económicos en base a un convenio internacional que tiene supremacía sobre la normativa interna en virtud de lo previsto en la Constitución Política del Estado: "Art. 163.- Las normas contenidas en los tratados y convenios internacionales, así sus relaciones se han enmarcado especialmente con el Programa Mundial de Alimentos, lo que no ha permitido fortalecer los procesos de gestión del Programa, en cuanto a las capacidades y competencias en los procesos efectivos de la administración pública.
- El Programa funcionó y funciona sin personería jurídica, lo que ha sido una limitación en el ejercicio cabal de la misión legal establecida en la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
- La tardía emisión de las leyes y reglamentaciones sobre las actuaciones del programa, por el sistema burocrático y la no gestión política, ha ocasionado desfases en la operatividad y definición de acciones del Programa.

- Los constantes cambios en las autoridades de los Ministerios del Frente Social, no han posibilitado la concreción de la normativa legal, que direcciona la gestión del Programa, provocando más bien incertidumbre y zozobra en las acciones de atención con alimentación a la población objetivo.
- La no definición de la operativización del Sistema Integrado de Alimentación y Nutrición en varios intentos por consolidarlo legalmente, y la emisión de la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional establecida únicamente por expertos en la materia, no compartiendo con diversos involucrados, ha causado retrasos y demoras en la implementación de las acciones para el mejoramiento de la calidad de vida de los beneficiarios.

### **3.2.2 Aspecto Presupuestario y Financiero**

Durante la existencia del ahora Programa Aliméntate Ecuador, el Honorable Congreso Nacional dentro del Presupuesto General del Estado aprobó y que consta tanto en el registro del Ministerio de Economía y Finanzas, como en el Ministerio de Inclusión Económica y Social (ex – Ministerio de Bienestar Social); los rubros o montos del financiamiento anual correspondientes al Programa, éstos se presentan en el cuadro siguiente:

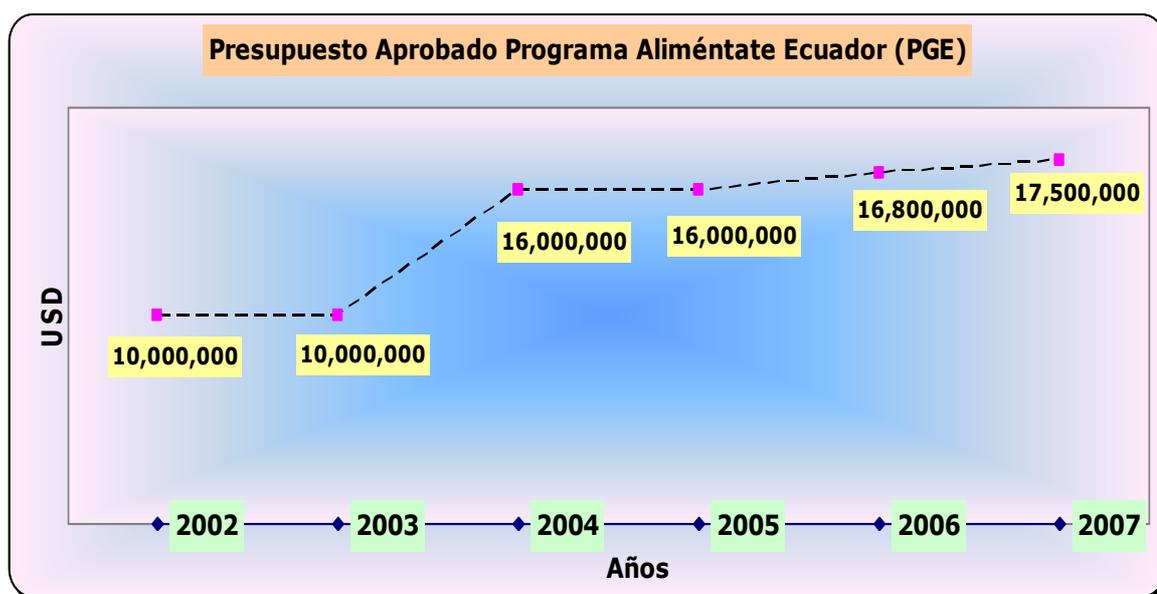
### Cuadro No.5 Presupuestos Aprobados 2002-2007

Año	Presupuesto Aprobado USD
2002	10,000,000
2003	10,000,000
2004	16,000,000
2005	16,000,000
2006	16,800,000
2007	17,500,000

Es importante señalar que la gestión de los presupuestos aprobados de los correspondientes años, se lo presenta en junio del año anterior.

Para una mejor ilustración en el gráfico siguiente se muestra la curva de los presupuestos aprobados, como se puede observar existe un incremento del 60% del año 2003, al 2004, el 5%, del año 2005, al 2006 y de este al 2007 cerca del 5% también.

### Gráfico No.3 Presupuestos Aprobados del Programa



Si bien los presupuestos aprobados es un referente de los recursos previstos que dispone cada año el Programa, en realidad no se ha cumplido totalmente; ya que; en lo que concierne a las transferencias efectivas monetarias desde el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) se han efectuado con recortes en cada año, así en el año 2001, no se encontraba asignado algún fondo en el Presupuesto General del Estado (PGE), ya que el funcionamiento se enmarcó monetización de trigo, excedente de producción donados por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, y se encontraban en la etapa de efectivización, para ello se abrió una cuenta bancaria a nombre del Programa Mundial de Alimentos, quien los administraba; la monetización del trigo ascendía aproximadamente a USD 9 millones, que serían repartidos entre los programas sociales de alimentación, al Programa en estudio le correspondía alrededor del 25%, una buena parte de éstos se utilizaron en la compra de productos no alimentarios entre ellos:

Cocina de 4 quemadores, vasos de aluminio, vasos de plástico, cucharas, platos, ollas sartenes entre otros.

Otra parte de los fondos, sirvieron para la compra de productos básicos alimentarios como arroz, azúcar, aceite, atún, lenteja entre otros, los mismos que se terminaron de distribuir a comedores comunitarios hasta mediados del 2002.

Para el año 2002 y de aquí en adelante el Programa Aliméntate Ecuador es financiado exclusivamente con fondos del Estado Ecuatoriano, los mismos que continuaban administrados por y de acuerdo a las regulaciones del Programa Mundial de Alimentos (P.M.A.)

Con el fin de detallar las transferencias efectivas realizadas en el periodo comprendido entre el año 2002 y el año 2006, desde el Ministerio de Economía y Finanzas para financiar las operaciones del Programa Aliméntate Ecuador, a continuación se presenta el siguiente cuadro:

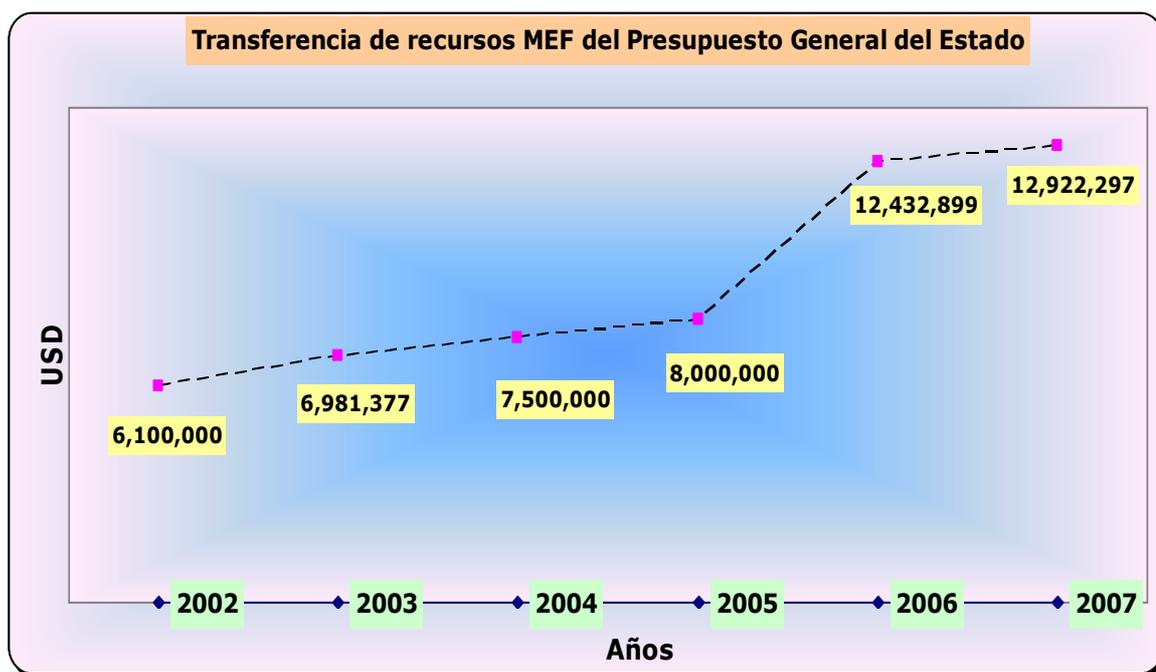
**Cuadro No. 6 Transferencias recibidas del MEF 2002-2007**

<b>Año</b>	<b>Transferencias Recibidas USD</b>
2002	6,100,000
2003	6,981,377
2004	7,500,000
2005	8,000,000
2006	12,432,899
2007	12,922,297

El cuadro demuestra que existe un leve incremento de año a año, únicamente en el 2006, y 2007, se logró una cantidad significativa; y cabe mencionar que fue a fines de año, lo que permitió comprometer recursos para el año 2007. En éste año la transferencia se efectivizó a mediados de agosto por una cantidad de USD 9´422.297 y la cantidad de USD 3´500.000 se lo realizó el 18 de octubre de 2007.

Para ilustrar mejor el incremento de año a año, es necesario representarlo gráficamente, es por ello que a continuación se presenta el gráfico siguiente:

**Gráfico No. 4 Transferencia del MEF al Programa 2002 - 2007.**



### 3.2.2.1 Análisis Presupuestario

Haciendo la comparación entre el presupuesto aprobado y el presupuesto transferido, se puede observar que ha existido casi siempre en promedio únicamente un poco más del 50% del Presupuesto aprobado, lo que significa que el MEF, a pesar de tener el presupuesto aprobado y los recursos disponibles, no ha logrado cumplir con los compromisos asumidos con el Programa.

Para tener una mejor visión de los comportamientos de las transferencias realizadas del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) al Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) y de éste al Programa, se debe exponer y especificar las fechas en que las transferencias se hicieron efectivas, es decir, las fechas reales de las transferencias.

## Cuadro No. 7 Transferencias recibidas del PGE

Programa Aliméntate Ecuador periodo 2002-2007

Año	Fecha	Valor en USD
2002	08/03/2002	2,000,000.00
	10/05/2002	2,000,000.00
	06/09/2002	1,500,000.00
	15/11/2002	600,000.00
	Subtotal	<b>6,100,000.00</b>
2003	16/01/2003	600,000.00
	12/05/2003	1,377,733.16
	04/07/2003	2,500,000.00
	09/09/2003	503,644.00
	10/11/2003	2,000,000.00
	Subtotal	<b>6,981,377.16</b>
2004	17/05/04	1,500,000.00
	22/09/04	2,000,000.00
	22/11/04	4,000,000.00
	Subtotal	<b>7,500,000.00</b>
2005	05/08/2005	3,500,000.00
	31/08/2005	2,000,000.00
	19/10/2005	1,000,000.00
	13/12/2005	1,500,000.00
	Subtotal	<b>8,000,000.00</b>
2006	30/06/2006	6,000,000.00
	10/12/2006	850,000.00
	31/12/2006	5,582,898.80
	Subtotal	<b>12,432,898.80</b>
2007	13/08/2007	9,422,297.00
	18/10/2007	3,500,000.00
	Subtotal	<b>12,922,297.00</b>
<b>GRAN TOTAL</b>		<b>53,936,572.96</b>

Como se puede observar en el cuadro anterior, las transferencias efectivas, se lo hace parcialmente, iniciando en la mayoría de casos en la mitad de cada año y los rubros mas grandes se encuentran al final del III y IV trimestre, haciendo transferencias también en el último mes del año diciembre, que es cuando termina el año fiscal; sin embargo dichos fondos se han comprometido para el siguiente año considerando

ese compromiso como presupuesto ejecutado. Esto se da porque el PMA, una vez que estén situados los fondos en su cuenta, inicia el proceso de adquisiciones, y el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) lo reporta al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), como presupuesto ejecutado o compromisos para la atención a la población objetivo.

Por otra parte, para efecto de este estudio; y para que exista coherencia lógica de relación y comparación, entre los fondos transferidos con la inversión de los productos básicos entregados; se está considerando los recursos monetarios transferidos como recursos ejecutados en el correspondiente año, así sea que la ejecución real se lo realice en los próximos seis u ocho meses del año siguiente al año fiscal; la misma consideración se tomará para relacionar los montos de las compras de productos alimentarios como no alimentarios, es decir, las compras realizadas de productos básicos para la entrega a los beneficiarios objetivo en el año siguiente al año fiscal, se imputa al año en que fueron realizadas las transferencias, o dicho de otra forma se considerará que dichas compras afecten al año de donde se obtuvo el financiamiento (año fiscal correspondiente).

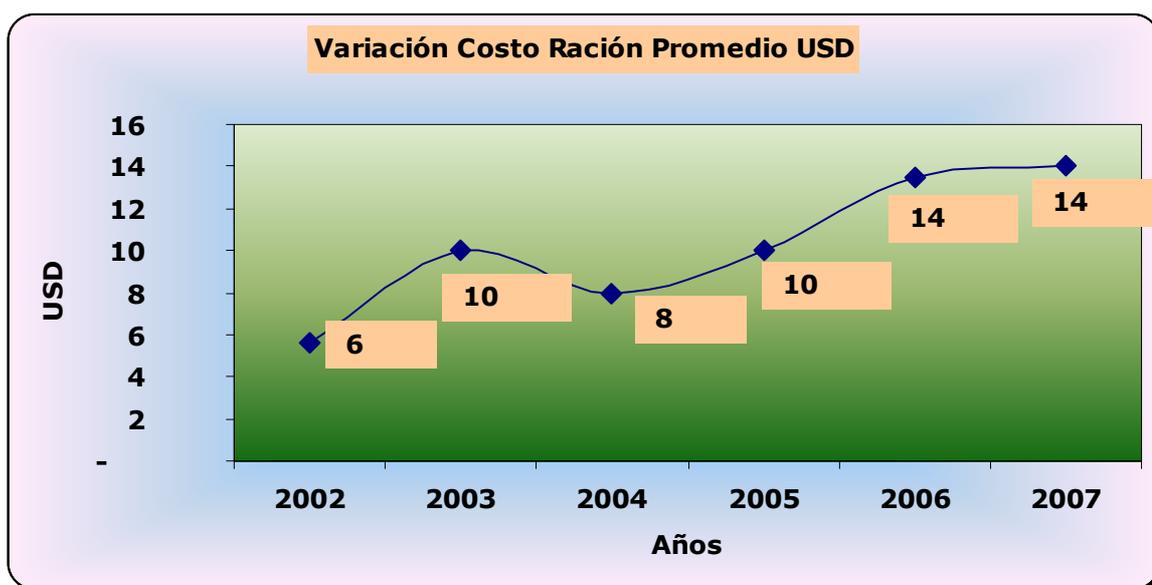
Ahora bien, una vez que se tiene los montos realmente transferidos, es necesario conocer que destino tuvieron, en cuántos beneficiarios se invirtió, para ello, a continuación se presenta el siguiente cuadro. Cabe resaltar que se ha ponderado en función del presupuesto transferido, y los valores son aproximados; ya que por las distintas variables como: costo de ración alimenticia no estandarizada, diferentes tiempos y precios de productos en cada orden de compra de alimentos, estructuración de raciones diversas, distintos métodos de focalización y atención a beneficiarios entre otros factores, hacen imposible una comparación real.

**Cuadro No. 8 Distribución de los recursos invertidos 2002-2007**

AÑO	BENEFICIARIOS	Costo ración USD	No. Entregas	INVERSIÓN ANUAL USD			Presupuesto transferido USD
				Percápita	Inversión en beneficiarios	Costo Operativo	
2002	244,319	6	4	22	5,472,746	627,254	6,100,000
2003	203,800	10	3	30	6,114,000	666,000	6,780,000
2004	211,254	8	4	32	6,760,128	739,872	7,500,000
2005	200,292	10	4	35	7,010,220	989,780	8,000,000
2006	238,297	14	4	49	11,581,234	851,664	12,432,898
2007	280,000	14	3	41	11,340,000	1,582,297	12,922,297

En la columna 3 del cuadro se observa el costo de la ración alimenticia entregada a los beneficiarios, la misma que ha tenido variaciones en su estructuración y conformación, con aumentos y disminuciones en sus costos, para ilustrar lo dicho en el siguiente gráfico tenemos la curva que esclarece las variaciones mencionadas.

**Gráfico No. 5 Variación Costo Promedio Ración Alimenticia**

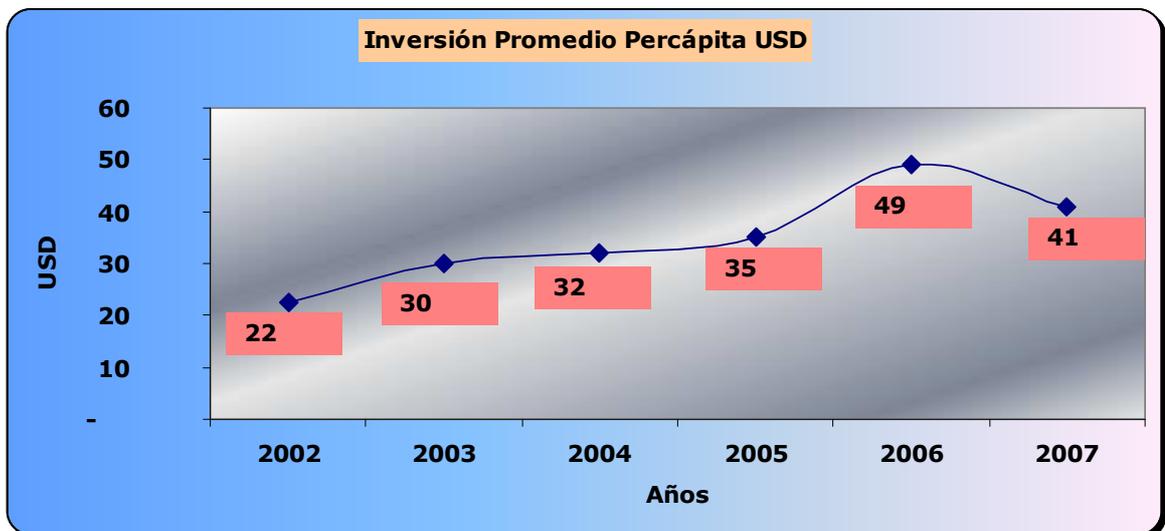


En la columna cinco del cuadro No. 8, se tiene el costo anual invertido por cada beneficiario, demostrando que lo máximo que se ha alcanzado invertir es de USD 49.

Como es de saber dicha cantidad en la realidad actual en la que vivimos, no alcanza para la subsistencia de un mes de una familia de cuatro personas.

En el siguiente gráfico se puede observar las variaciones que ha tenido la inversión en promedio anual por cada beneficiario atendido por el Programa.

**Gráfico No. 6 Inversión Promedio Percápita 2002-2007**

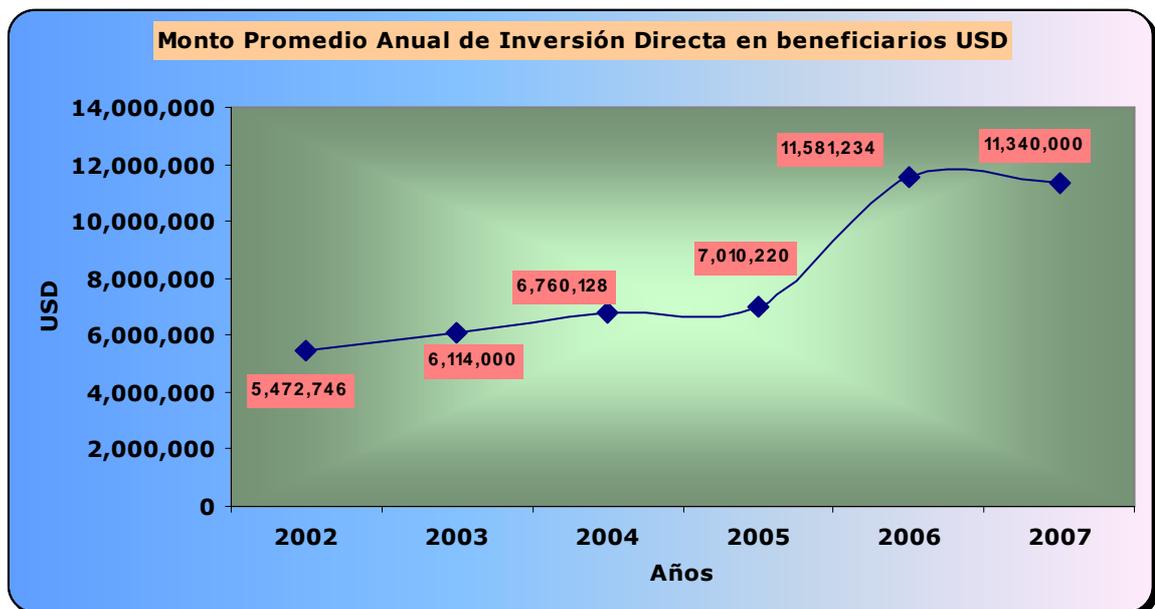


Por otra parte para conocer los montos directos totales invertidos en los beneficiarios, fuera de los costos operativos, asignados especialmente a cubrir los servicios profesionales prestados por el personal, en referencia o relación directa con las transferencias efectivas del MEF en

cada año del periodo de análisis, se observa que en la columna 6 del cuadro No. 8, establece que es aproximadamente en promedio el 85% del presupuesto transferido.

Para una mejor ilustración de la inversión directa anual aproximada en los beneficiarios, a continuación se presenta el siguiente gráfico:

**Gráfico No. 7 Inversión directa beneficiarios 2002-2007**



En todas estas segregaciones y agregaciones sobre la información para tener una relación coherente y lógica de los recursos invertidos cada año; es factible hacer un seguimiento y comparación, lo que no se lograría si se contrasta o compara con los balances financieros emitidos por el Programa Mundial de Alimentos, en referencia al Programa.

Lo expuesto anteriormente da una razón coherente y válida, ya que cualquier persona que quisiera confirmar, o al tratar de hacer alguna comparación entre las transferencias realizadas en cada año fiscal con los egresos o pagos efectivos reflejados en los Estados Financieros emitidos por el Programa Mundial de Alimentos no va encontrar relación directa, y se va ha encontrar perdido en un laberinto casi sin salida.

Observando los diferentes gráficos expuestos, se puede concluir que existe una gran distorsión y mala concepción del apoyo para el financiamiento en función del presupuesto, así también se denota poca inversión en los beneficiarios, al no cumplir por un lado, primero con los tiempos y cantidades planificadas anualmente, y en segundo lugar la baja cantidad destinada para cada beneficiario, hace que la gestión del Programa no tenga mucho alcance, la inversiones directas en los beneficiarios han sido casi nulas, lo que no ha generado valor y peor aun causado algún impacto positivo en la población que eleve o mejores el nivel o las condiciones de vida.

Ya que el autor ha logrado con suerte permanecer laborando durante un tiempo aproximado de cinco años en el Programa, entre los niveles ejecutivos, aunque cada vez cambiado de funciones y cargos; no ha sido afectado por la alta rotación de personal por cuestiones políticas, la experiencia alcanzada le permite exponer, agrupar y consolidar información de los recursos asignados al Programa, la misma que cree será útil para la evaluación del desempeño y de la gestión, así como para información a la ciudadanía en general.

Por lo mencionado anteriormente, expongo un resumen agrupado de los ítems que conforman el Estado de Ingresos y Egresos emitidos por el PMA, nada comparables con la información de los gráficos presentados. Los rubros no son exactamente los proporcionados en el estado de ingresos y egresos según PMA, sino que han sido agrupados de acuerdo a las concepciones que maneja el Programa por clasificación de inversión, lo que si se puede afirmar es que la información presentada está confirmada y cuadrada en términos contables con dichos estados financieros.

## Cuadro No. 9 Egresos efectivos según Balances PMA

### PROGRAMA ALIMENTATE ECUADOR DETALLE EGRESOS EJECUTADOS SEGÚN BALANCES DE PMA (USD)

DESCRIPCIÓN / AÑO	2002	2003	2004	2005	2006
ALIMENTOS	3,888,673	3,007,332	1,593,866	8,050,649	2,760,959
TRANSPORTE TERESTRE	432,424	290,863	151,790	410,250	250,353
TRANSPORTE AEREO	0	0	0	0	2,793
NO ALIMENTARIOS	28,424	12,201	0	0	42,638
VERIFICACION CALIDAD	37,885	42,151	37,441	91,550	27,080
COMISION PMA	213,500	244,348	262,500	252,000	196,000
SERVICIOS CONTRATADOS	490,454	580,798	848,680	1,431,887	1,399,460
CAPACITACION	23,656	33,842	15,238	37,009	64,738
COMUNICACIÓN	0	11,411	7,354	44,282	45,443
VIATICOS Y SUBSISTENCIAS	119,937	46,205	58,890	91,663	57,516
ARRIENDO OFICINAS	6,780	9,082	19,776	47,499	48,391
SUMINISTROS MATERIALES EQUIPO OFF	13,991	8,891	29,192	29,685	43,304
COSTOS DESADUANIZACION	2,157	0	0	0	0
MANTENIMIENTO REPARACION VEHICULOS	7,875	12,127	15,979	21,143	22,452
EQUIPOS COMPUTACION	53,247	18,294	67,134	34,951	6,232
OTROS EQUIPOS	0	0	0	8,575	11,995
EQUIPOS OFICINA Y MUEBLES ENS	25,793	0	75,986	10,550	17,041
CARGOS BANCARIOS	1,095	1,875	4,118	0	0
MISCELANEOS	7,534	25,614	0	0	0
ALMACENAMIENTO	0	27,290	81,001	140,148	153,309
REPARACION MANTENIMIENTO EQUIPOS	0	2,031	3,632	1,548	11,709
PASAJES AEREOS	0	8,552	24,401	15,153	0
HERRAMIENTAS MUEBLES EQUIPOS	0	4,494	0	0	0
CONSULTORES NACIONALES	0	8,000	14,572	0	0
COSTALES FUNDAS DE POLIPROPILENO	0	0	65,302	81,183	0
TRANSPORTE AEREO	0	0	32,188	16,171	0
PASTILLAS ANTIPARASITARIAS	0	0	66,995	8,407	61,929
SERVICIOS BASICOS	0	0	20,249	30,432	42,343
OTROS GASTOS	0	190	83,990	32,972	30,918
EVALUACION DE IMPACTO	0	0	80,000	0	0
<b>TOTAL INVERSION / COSTOS</b>	<b>5,353,426</b>	<b>4,395,588</b>	<b>3,660,276</b>	<b>10,887,705</b>	<b>5,296,603</b>

Haciendo un comparativo con las transferencias realmente realizadas por el MEF, se encuentra que las cifras no concuerdan. Esto se debe a que el PMA, mantiene los saldos de efectivo para el año siguiente; por ejemplo si la transferencia fue realizada en el mes de diciembre del año 2006, por la cantidad de USD 6.700.000, este valor queda comprometido a compra de alimentos y otros para su ejecución efectiva de la inversión en el año 2007.

### **3.2.3.2 Conclusiones**

La inoportunidad de las transferencias de recursos económicos, los recortes en el presupuestos aprobado, no han permitido ni siquiera que se cumplan los planes operativos anuales, sumado esto a la indiferencia del apoyo técnico del Programa Mundial de Alimentos, cumpliendo únicamente el manejo de fondos, por la falta de gestión de los directivos del Programa en fortalecer la institución con capacidades y competencias redireccionadas al desarrollo, y la poca inversión asignada a los beneficiarios; ha resultado no generar ningún efecto positivo en la población; refiriéndome a los cambios de comportamientos, actitudes y conocimiento, para mejorar su calidad y nivel de vida.

### **3.2.3 Planificación, Organización, y Talento humano**

#### **3.2.3.1 Planificación**

Durante la vida del Programa han existido diferentes planes operativos, de acción, así cada vez la visión y misión del programa se ha venido distorsionando o ha tenido variación en su enunciado; ello ha sucedido cada cambio de autoridades de administración del Ministerio de Bienestar Social y por ende cambios de coordinadores, directores del Programa.

Únicamente en el año 2003, se pudo plantear un plan estratégico, pero que le faltaba entre otros aspectos, los responsables de la ejecución, indicadores de efectos e impacto.

Con el fin de aclarar un poco el grado de planificación llevada en el Programa a continuación se presenta las diferentes versiones de visión y misión<sup>27</sup>, establecidos durante el periodo 2002-2007.

En el año 2001, por operar el Programa con financiamiento de la donación de trigo, y en el 2002 por iniciar las operaciones en emergencia para atender con alimentos a la población vulnerable y pobre del país, no se pudo establecer claramente la dirección del Programa, y es así que a breves rasgos se tenía las siguientes versiones:

Visión.- No se estableció en estos años ninguna Visión del Programa.

Misión.- Asegurar el nivel de alimentación de los sectores sociales considerados vulnerables e invertir para la seguridad alimentaria, apoyando las iniciativas de desarrollo local

En este año 2003, se produce el cambio de gobierno, y tarda hasta mediados de año en definir las nuevas orientaciones de misión y visión que a continuación se detallan:

---

<sup>27</sup> Tomado del Archivo del Programa Aliméntate Ecuador POA 2002-2003-2004-2005-2006

Misión.- Contribuir a reducir la inseguridad alimentaria y prevenir la desnutrición de los grupos más vulnerables y pobres de la sociedad ecuatoriana.

Visión.- Ser el programa de Alimentación y Nutrición con idónea focalización, eficiencia y efectividad.

En el año 2004, con el cambio de directores o coordinadores también provocó cambios en la definición de misión y visión, sustentando en que todo lo anterior no abarcaba el verdadero sentido o razón de ser del Programa, así se expuso los términos de la siguiente manera:

Visión.- Constituirnos como un Programa social, reconocido por la sociedad como un modelo que contribuya efectivamente a reducir el hambre y la inseguridad alimentaria, previniendo la desnutrición de los grupos más vulnerables y pobres del Ecuador

Misión.- Servir a los sectores más necesitados del Ecuador con alimentos nutritivos y de calidad con eficiencia y transparencia en el manejo de los productos y de los recursos financieros, y trabajando con un equipo humano estable, comprometido y competente, apoyados con tecnología de punta, siendo reconocidos por la sociedad como un programa modelo que contribuye a eliminar el hambre del país

En abril del 2005, con el levantamiento de la ciudadanía y el derrocamiento del presidente, existió cambios en las direcciones del ahora Ministerio de Inclusión Económica y Social y por ende de la coordinación nacional del Programa, recayendo en una nueva perspectiva de misión y visión, así se tiene que la redefinición fue:

Misión.- Ser un Programa social del Estado que con calidad y en coordinación con organismos nacionales e internacionales, contribuya a la alimentación y nutrición de los sectores mas vulnerable del país.

Visión.- Servir a los sectores mas necesitados del Ecuador con alimentos nutritivos de calidad trabajando con eficiencia y transparencia a fin de ser reconocidos por la sociedad como un programa que contribuye a eliminar el hambre del país.

En el año 2006, se produjo un conflicto político entre funcionarios del Ministerio de Inclusión Económica y Social y el Coordinador Nacional, lo que fue de escándalo público dispuesto a través de medios de comunicación, es así que también se produjo el cambio de coordinador del Programa, resultando por supuesto en una nueva reorientación y definición de la misión y visión que ha continuación presento:

Visión.- Ser una organización de credibilidad y referente válido de gestión pública, por la calidad de los servicios que presta, labor técnica y transparente, e impacto positivo que logra en los proyectos de alimentación para el desarrollo humano

Misión.- Contribuir a mejorar el nivel de vida de los más pobres y vulnerables de la población, facilitando la entrega oportuna de productos alimenticios de calidad, nutritivos y pertinentes

En el presente año (2007), se produjo el cambio de gobierno y por ende de los funcionarios del Programa, evidentemente de la persona responsable de la coordinación nacional. En lo que va de este año y

hasta la fecha no se ha podido consolidar una propuesta definitiva, se han producido ideales importantes y reorientaciones al mejoramiento de la calidad de vida de los beneficiarios, pero no se ha plasmado la guía del cómo lograrlo, hasta tanto, se han producido dos definiciones de misión y visión la cual se presenta a continuación:

Visión 1.- Alimentar hoy para un futuro con igualdad de oportunidades

Visión 2.- Ser un programa modelo de gestión pública que contribuye eficientemente a la soberanía y seguridad alimentaria de la población.

Misión 1.- Fortalecer las capacidades y mejorar las oportunidades de acceso a alimentos locales, sanos e inocuos de la población en el marco del ejercicio de los derechos a la alimentación

Misión 2.- Contribuir al desarrollo humano sustentable promoviendo una cultura alimentaria que fomente el consumo de alimentos saludables, dirigido a la población objetivo y sus familias, para fortalecer las capacidades y oportunidades y el acceso a alimentos locales sanos e inocuos.

### **3.2.3.1.1 Conclusiones**

Se puede observar que de año a año la visión y misión han variado en su contenido más de forma que de fondo, Sin embargo siempre se ha hecho lo mismo, entrega de alimentos. Estas visiones y misiones no han podido guiar la acción del Programa y peor aun lograr un impacto positivo en la población objetivo, quien es en definitiva la que valora la gestión del Programa.

### **3.2.3.2 Organización**

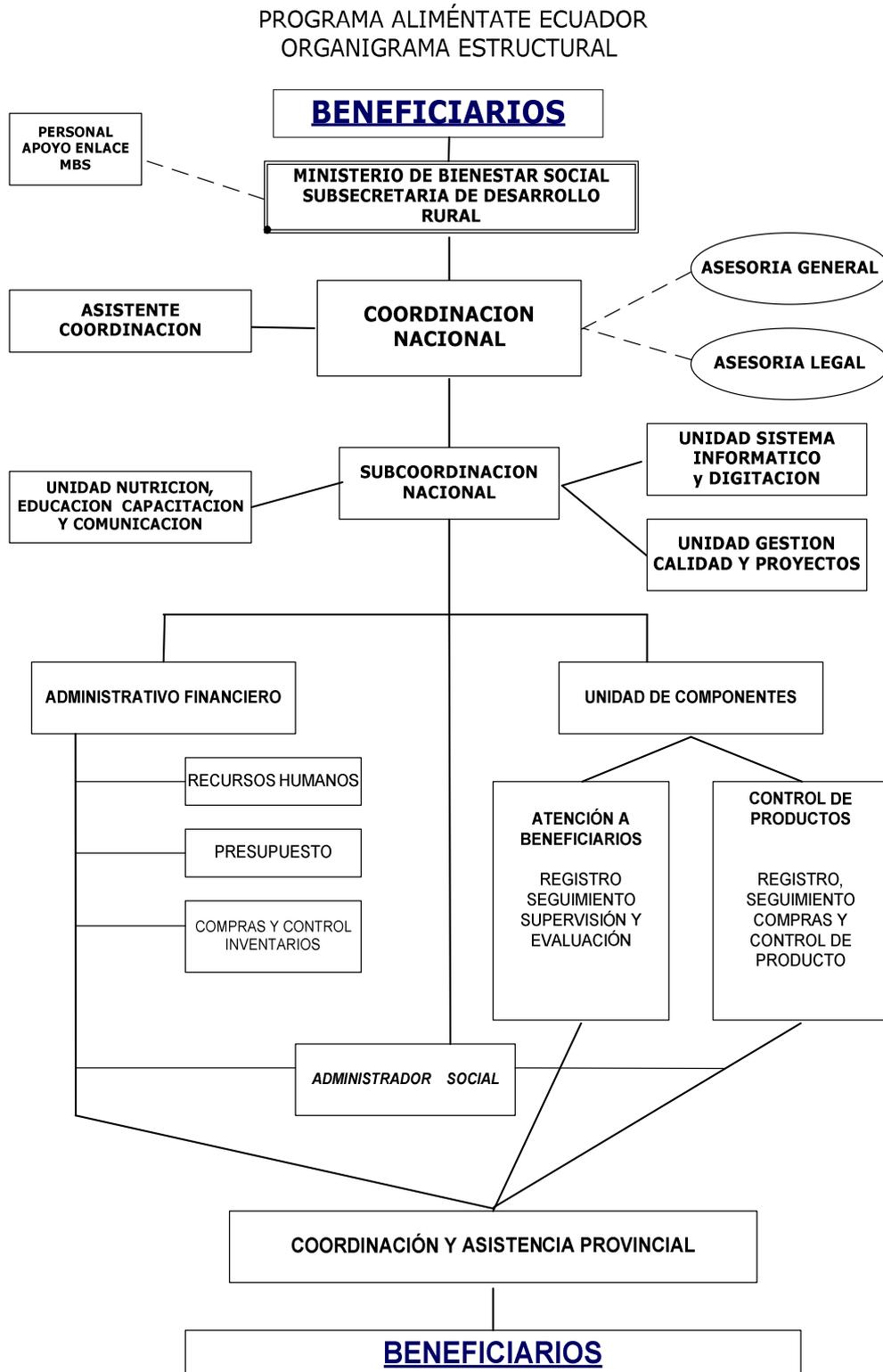
Esta unidad para iniciar sus actividades en el año 2001, no disponía de recursos humanos, tecnológicos, materiales, físicos, financieros; sino, gestionaba a través de su administradora de fondos (Programa Mundial de Alimentos).

La organización de la unidad de gestión no se definió en base a las demandas de la comunidad, en las actividades que se pretendía realizar y peor aún en los resultados y al propósito que se quería lograr.

De acuerdo al examen especial realizado por la Dirección de Auditoría II de la Contraloría General del Estado, una de las observaciones manifiesta: "El Programa Cuenta con un organigrama estructural, al que permanentemente se han efectuado reformas en función de los cambios que a criterio personal han realizado los coordinadores nacionales del Programa"

La estructura organizacional ha tenido tantos cambios como cambios de directores o coordinadores del Programa. Se presentan dos gráficos como referencia correspondientes a los años 2004 y 2006.

## Gráfico No. 8 Organigrama Estructural Año 2004



**Gráfico No. 9 Organigrama Estructural Año 2006**



Como se observa el concepto de armar el organigrama estructural y el funcional, no cambia sustancialmente el fondo, el corazón de lo que puede funcionar para alcanzar los objetivos estratégicos planteados, se concentra más bien en aspectos operativos logísticos, con la simplicidad de cambio de nominaciones a las unidades departamentales.

### **3.2.3.3 Talento Humano**

Para el inicio de la gestión y actividades del Programa, el Ministerio de Inclusión Económica y Social nombra a su primer coordinador nacional, el señor Raúl Trujillo con el fin de que coordine todas las acciones de la institución, enmarcados en el Programa de Apoyo a la participación ciudadana y desarrollo social, que entre sus acciones era la entrega de los alimentos a los sectores de mayor pobreza.

El periodo de gestión abarcó desde el 01 de octubre del 2001, al 30 de abril de 2002, (siete meses), logrando conformar un equipo de 50, personas organizadas según la siguiente estructura de puestos:

Coordinación Nacional, Coordinación de monitoreo, Supervisión de Logística, Consultor Nacional, coordinador de comedores, técnico de sistemas, trabajadora social, Capacitación, asistentes administrativos y coordinadores y promotores provinciales.

El 02 de mayo, ingresó como coordinador nacional el señor Roberto Conejo, su periodo de gestión fue desde el 02 de mayo del 2002, al 31 de Enero de 2003, (nueve meses), terminó su periodo con una nómina de 70, colaboradores. En este periodo aumentó la unidad administrativa, de proyectos, compras locales, archivo entre otros.

El 20 de enero del 2003, por el cambio de gobierno, con Acuerdo Ministerial No. 0008, fue nombrado el señor Patricio Rosero como coordinador nacional del Programa. En un periodo de gestión que duró desde el 20 de enero al 31 de octubre del 2003, (nueve meses).

El 01 noviembre del 2003, es nombrado el señor Marco Sánchez, alcanzando su periodo de actuación hasta el 31 de enero del 2004. (tres meses).

El 11 de febrero del 2004, es encargada la coordinación nacional al señor Diego Valencia, oficializada con Acuerdo Ministerial No.2370, este encargo fue hasta el 26 de mayo de 2004, (cuatro meses).

El 26 de mayo del 2004, es nombrada como coordinadora nacional la señora Natalia Chávez, con Acuerdo Ministerial No. 2577-C, durando su periodo solo hasta el 30 de junio del 2004, (un mes)

Con Acuerdo Ministerial No.2885 Se nombró como coordinadora nacional a la señora Francisca González el 30 de junio del 2004, durando su periodo de gestión hasta el 19, de noviembre del mismo año (cuatro meses)

Con Acuerdo Ministerial No. 4488 de 19 de noviembre del 2004, fue nombrada como coordinadora nacional la señora Marlene Tapuy Andy, su periodo de gestión abarcó hasta el 30 de noviembre del 2004, (menos de un mes).

El 01 de diciembre del 2004 con Acuerdo Ministerial No. 4536, fue nombrada la señora Argentina Cisneros como coordinadora nacional del Programa, su gestión alcanzó hasta el 20 de abril del 2005 (cinco meses)

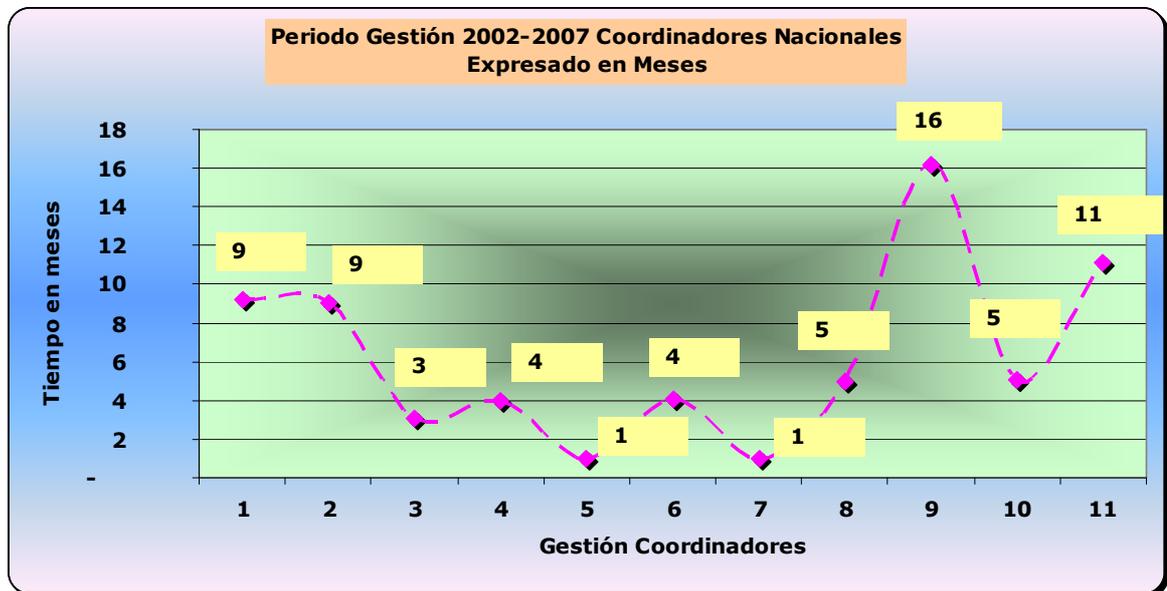
El 10 de mayo del 2005, con Acuerdo Ministerial No. 0005, es nombrado el señor Richard Espinosa Guzmán, como coordinador del Programa, su gestión abarcó desde el 10 de mayo del 2005, hasta el 30 de Agosto de 2006, (dieciséis meses).

El 21 de Septiembre del 2006, fue nombrada con Acuerdo Ministerial No. 0454, la señora Maria Eugenia de Mora, como coordinadora nacional, su periodo de gestión alcanzó hasta el 31 de enero del 2007, (cinco meses).

El 01 de febrero del 2007, fue nombrada la señora Marianita Galarza Izquierdo, con Acuerdo ministerial No. 0009, su gestión tiene una vigencia de ocho meses, y se mantiene hasta la presente fecha.

Para una mejor ilustración de la alta rotación de los ejecutivos del Programa, que ha llevado a una inestabilidad del personal, a continuación presento el siguiente gráfico:

**Gráfico No. 10 Tiempo de permanencia de Coordinadores**



Como se puede observar existió coordinadores que duraron menos o hasta un mes en la institución, el máximo tiempo que ha permanecido un director es de dieciséis meses, el mismo que no es suficiente para

lograr cambios sustanciales que agreguen valor y se pueda obtener resultados positivos.

En función de lo mencionado en el párrafo anterior, se ha suscitado cambios en el personal técnico, ya que cada cambio de coordinador con el pretexto de que viene con su equipo de trabajo, ha separado del Programa y remplazado por otro personal, más acatando disposiciones políticas que técnicas.

Si bien el incremento de personal puede ser justificado por la naturaleza y crecimiento de las operaciones del Programa, no se puede justificar el hecho de los cambios casi totales del mismo, eso provoca un tiempo de capacitación y adaptación, lo que retrasa las actividades que estuvieron planificadas con el personal saliente.

En todas las administraciones del Programa el porcentaje de rotación del recurso humano ha sido casi bordeando el 90%, tanto administrativo como técnico.

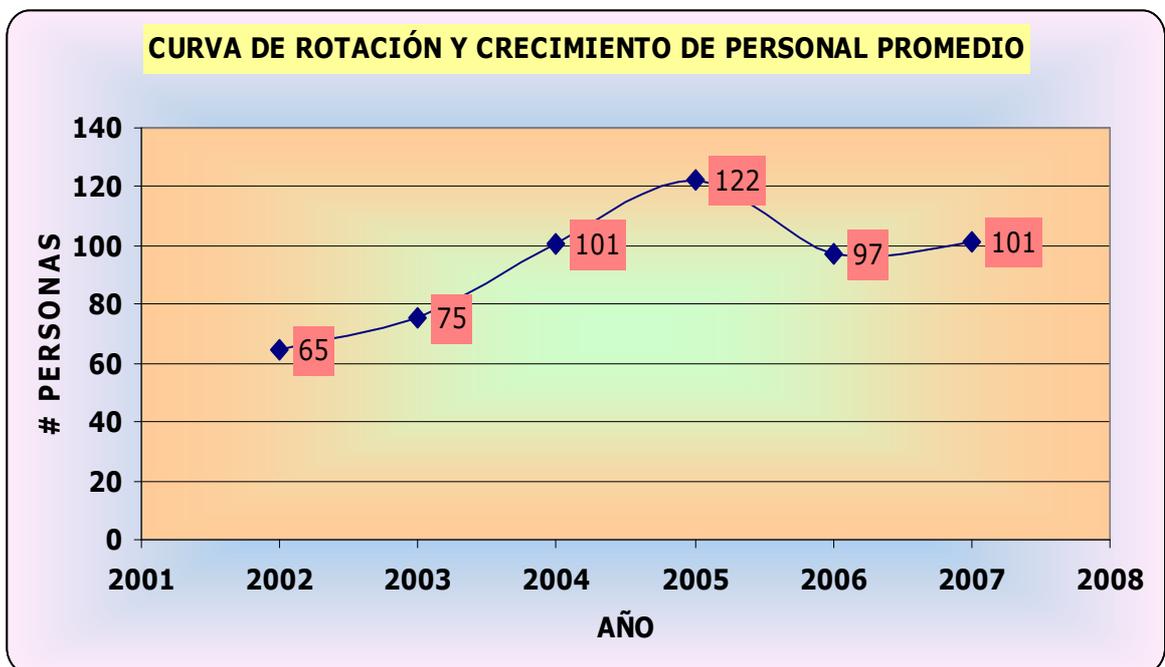
Promediando se puede manifestar que las diferentes personas que prestaron sus servicios al Programa han actuado en promedio siete meses cada grupo en cuatro años.

El cambio de personal se debe también a la facilidad con que se puede rescindir de los servicios, a causa de que se mantiene en la figura de contrato de servicios generales y profesionales, de acuerdo a las reglamentación de contratación de las Naciones Unidas, que si bien en ciertos casos favorece por la entrega de resultados por productos, en otros no lo es así, ya que en cualquier momento se puede notificar al personal, sin derecho a indemnización alguna, y si se quiere hacer algún reclamo judicial, se tendría que incurrir en mayores gastos que lo

que reclama, conociendo los altos costos de los abogado en el exterior; porque los juicios laborales se los debe hacer en Roma o en Nueva York que es la Cede de las Agencias de las Naciones Unidas.

En el gráfico siguiente se puede observar el crecimiento y disminución en promedio del personal en cada año.

**Gráfico No. 11 Curva de rotación y crecimiento de personal**



Al observar el gráfico, se puede denotar que en promedio el Programa a alcanzado el tope máximo de ciento veinte y dos personas; pero lo que no se puede vislumbrar es los tiempos y el número de personas que han salido en cada periodo, es por ello que se dijo que se aproximaba al 90% el reemplazo del personal.

### **3.2.3.3.1 Conclusiones**

Los cambios permanentes de los Ministros del MIES, el alto índice de rotación o reemplazo del personal directivo, técnico y administrativo del Programa, la argumentación en la tibia eficiencia y eficacia en los procesos de organización a cambios de nombres de las unidades y de los cargos; en el mismo sentido los cambios constantes de la visión y misión institucional, ha resultado la no consolidación de una propuesta consensuada y consolidada en la atención alimentaria y nutricional; así como también en dispararnos como torpedos cada una de la unidades del Programa en distintas direcciones menos en procurar generar valor público, que garantice un desarrollo sostenible de la población objetivo.

## **3.2.4 Atención a beneficiarios y Productos Alimentarios**

### **3.2.4.1 Beneficiarios**

En los inicios del Programa la determinación, identificación y selección de los beneficiarios a ser atendidos con raciones alimenticias se encontraba delimitado en base a mapas de pobreza proporcionados por el Sistema de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), y en la operación misma, siendo el de promover la participación ciudadana para el desarrollo social, mediante la atención con raciones alimenticias a comedores comunitarios, éstos se conformaban y estructuraban en las zonas urbano marginales y zonas rurales del país.

Entre los requisitos indispensables de los comedores comunitarios o comúnmente llamados comedores populares, constaba que

necesariamente debían ser auspiciados por organizaciones legalmente constituidas entre ellas Fundaciones, Organizaciones sin fines de lucro. En base al número de personas que mencionaban atender estas organizaciones, el Programa entregaba productos básicos para su alimentación.

La población objetivo, con el componente de comedores comunitarios, eran personas de la calle, niños y jóvenes, adultos mayores, madres solteras, entre otros.

Al no tener el control de los comedores comunitarios de más de 2.800, distribuidos en todo el país, y peor aun de los beneficiarios que eran atendidos, venían las diferentes críticas de la ciudadanía, así como de los organismos de control, de la existencia de comedores fantasmas que en la realidad no existían o si funcionaban era con un sinnúmero de irregularidades.

Con el cambio de gobierno en el año 2003, y por los condicionantes de los organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, expuestos en el acuerdo de préstamo por doscientos millones de dólares con el Estado Ecuatoriano, que era el de mejorar su sistema de focalización, obligaba a los Programas Sociales optimizar los recursos y enfocarse al sector social excluido y de mayor pobreza.

Es a partir de entonces que se dispone que el Programa sustente su atención de acuerdo a la base de datos de beneficiarios que había sido recabado por el Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios (SELBEN), de acuerdo a una encuesta de necesidades básicas insatisfechas realizada en el año 2001.

En este mismo sentido y paralelamente se estaba estructurando el Sistema Nacional de Alimentación y Nutrición (SIAN), llevado adelante por la Secretaría Técnica del Frente Social ahora Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, y la disposición para el Programa era que su focalización se centre en la atención a niños y niñas de 2 a 5 años 11 meses, adultos mayores a 65 años, personas con discapacidades de todas las edades, pertenecientes al quintil I y II de la mencionada base de datos.

Como se venía trabajando en enfocar el Programa a dichos beneficiarios, se inició el despliegue a nivel nacional en empezando en la zona rural, para la firma de convenios con las Juntas Parroquiales del País. Consolidándose sus primeras operaciones en el año 2004, con dos Pilotajes en cinco provincias preseleccionadas, entre ellas Loja.

Esta base de datos padecía y hasta la actualidad lo mantiene de muchas deficiencias, familias que disponen de recursos suficientes para mantenerse y seguir produciendo, la exclusión de muchas familias que teniendo derecho no constan en la base. Esto se debe a que la encuesta no se la hizo con la suficiente responsabilidad que ameritaba el caso, muchos de los comentarios de las comunidades es que los encuestadores por la comunidad recopilaban la información no de casa en casa; sino en un solo sitio donde funcionaba la casa comunal de la parroquia, lo que ocasionaba que se inscriba mucha de la gente con recursos.

La selección de beneficiarios correspondía en base al análisis de veinte y siete variables o factores entre ellos, si la familia disponía de un ingreso permanente, si eran dueños de casa, si tenían servicios básicos, si tenía televisión entre otros.

La ventaja de la base de datos es que se puede identificar con nombres y apellidos a las personas beneficiarias del Programa, lo que facilita la estrategia de atención, pero una desventaja es que no se la puede actualizar constantemente, sino que necesita la realización de una nueva encuesta, para poder mantener los datos al día; como ejemplo se tiene que los niños que nacieron luego de la encuesta no se tiene en la base de datos y por lo tanto no son atendidos, así mismo el Programa mantiene en referencia a la mencionada base las personas que ya fallecieron, y esto causa sobrantes de productos o el mal destino de los mismos.

En definitiva las constantes reclamaciones de la ciudadanía, es por causa de los malos procesos y disponibilidad de datos distorsionados que genera el SELBEN.

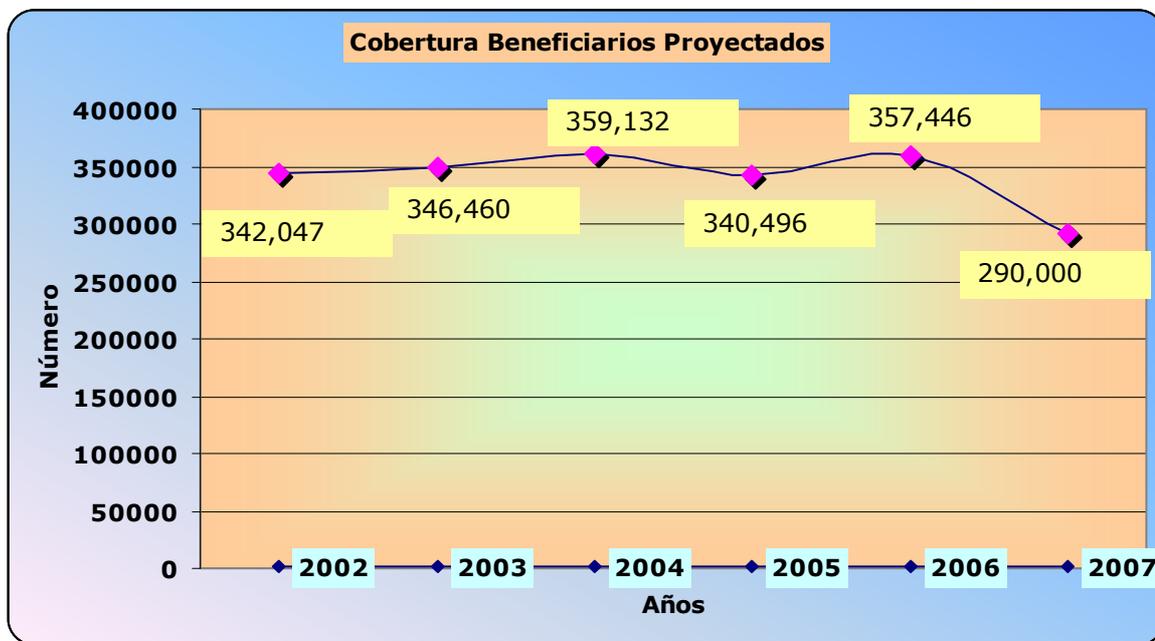
Es importante señalar que este mes de diciembre del 2007, se pretende invertir nuevamente en la realización de una encuesta nacional por parte del SELBEN, con el fin de tener actualizado los datos de los beneficiarios.

En lo que respecta al componente de asistencia alimentaria, Inicialmente el SELBEN dotará la base de datos primaria de los beneficiarios. Posteriormente y previo a cada orden de compra se cruzará información procesada entre el programa y el SELBEN, con el fin de dinamizar y actualizar constantemente dicha base de datos. Todo ello en lo que corresponde a niños y niñas de 2 a 5 años, Adultos Mayores y Personas con Discapacidades que se encuentren dentro del primero y segundo quintil de pobreza.

Con el fin de conocer el comportamiento de la atención a los beneficiarios, es importante vislumbrar la cobertura de beneficiarios

proyectada y hacer una comparación con los beneficiarios realmente atendidos; para ello a continuación se presenta el gráfico siguiente:

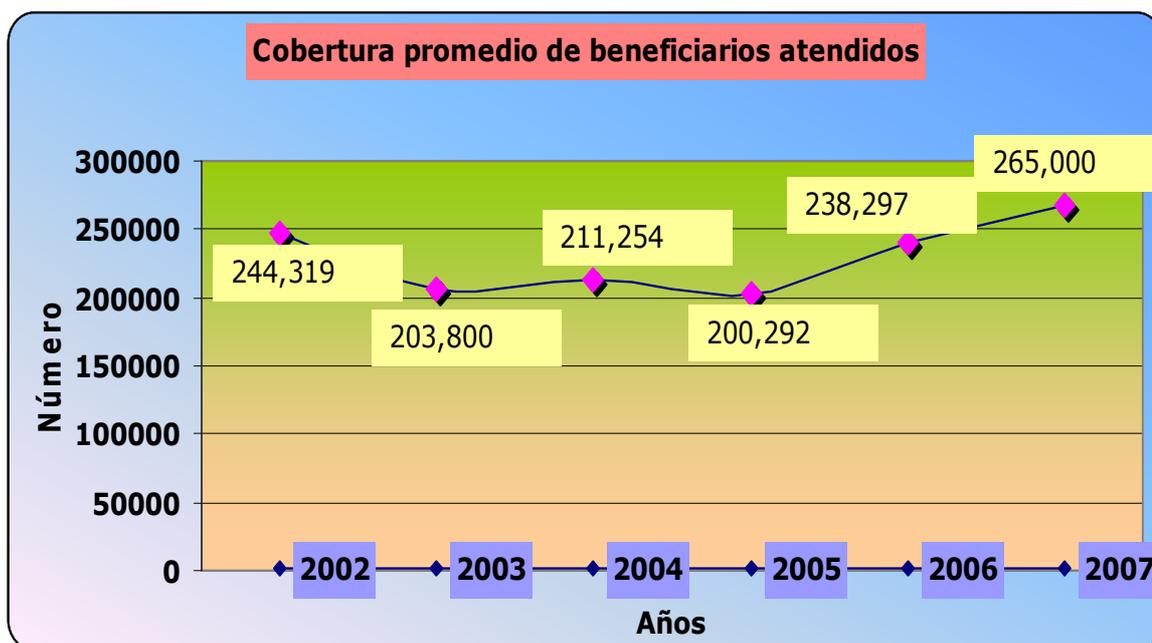
**Gráfico No. 12 Proyección cobertura de beneficiarios**



Las variaciones en la proyección de beneficiarios a ser atendidos con raciones alimenticias se da porque la base de datos del SELBEN, no puede actualizar constantemente su sistema de captura de datos, así se ve en la recaída del año 2004, al año 2005, con un repunte en el año 2006, porque el Programa a recolectado información en campo de familias deberían estar recibiendo el apoyo del Estado. El decremento se da también porque salen algunos niños del rango de atención del Programa, es decir, los niños cumplen seis años.

Para hacer la comparación mencionada anteriormente, a continuación se ilustra mediante gráfico, el comportamiento de la curva del número de personas o beneficiarios atendidos.

**Grafico No. 13 Beneficiarios atendidos con raciones**



Haciendo la comparación entre lo proyectado y ejecutado se observa que en promedio se ha cubierto la atención a los beneficiarios en un 62%, no logrando cubrir las expectativas reales. Esto se da por diferentes razones ineficiencia en la entrega y gestión de recursos, procesos burocráticos de procesos de adquisiciones y logísticos, cambios de directivos del programa entre otros.

### **3.2.4.2 Productos alimentarios y nutricionales**

El Programa dentro de los productos básicos alimentarios que entrega o ha entregado a los beneficiarios, se encuentran los productos básicos de la canasta familiar. La estructura que se le ha venido dando desde sus inicios es de acuerdo al estudio de aporte nutricional por individuo en forma diaria; es decir, la cantidad de gramos de cada producto.

Aspectos para la selección de los productos:

Tres aspectos generales determinan la selección y adquisición de productos por parte del Programa:

#### Valor nutricional

En términos de nutrición, los alimentos entregados aportan entre 1.000, a 1.300, calorías/día que corresponde al 60% de los requerimientos diarios de un adulto, aproximadamente y al 100% de vitaminas y minerales del requerimiento de un niño cuando se entrega un producto fortificado adicional a los productos básicos.

#### Situación de mercado

Dentro de éste aspecto se consideró y se considera la disponibilidad de productos básicos en el mercado nacional, la disponibilidad de recursos, los costos que representan cada uno de los productos.

#### Tipo

En lo posible productos acordes a la Cultura Alimentaria Nacional (implica tomar en cuenta la heterogeneidad de los hábitos de alimentación en el país y relacionarlos con la oferta en el mercado, precio y con los requerimientos nutricionales)

- Productos Nacionales
- Productos no perecibles, considerando el tiempo de distribución y consumo final por los beneficiarios.
- Productos con bajo nivel de humedad para garantizar la conservación del producto en bodega.

Los aspectos señalados pueden determinar la variación de productos en tipo y cantidad, de una orden de compra a otra.

En base de lo anterior, se ha sustentado cada adquisición y entrega de alimentos, así como también realizado un estudio nutricional para asignar la ración o gramaje diario por beneficiario correspondiente a cada producto seleccionado, tomando en cuenta además que la ración individual tendrá que incorporarse a la olla familiar.

Esta canasta alimentaria generalmente se ha destinado para abastecer por diferentes periodos 30, 60 y 90 días por beneficiario.

#### Producto fortificado

El Programa Aliméntate Ecuador desde finales del 2004, hasta mediados del 2006, incorporó un producto fortificado, en su afán de atender adecuadamente al grupo de niños y niñas de 2 a 6 años, pensando que el producto constituya una solución eficaz y económica para mejorar la deficiencia de micronutrientes que sufren los niños más pobres del quintil I y II focalizado a través del SELBEN. Pero al no disponer el Programa de un producto patentado, firmó un convenio con el Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA), quienes disponían del Producto NUTRINNFA, en esos momentos se creía que el producto mejoraba en forma rápida la desnutrición, anemia y otras, pudiéndose medir a corto plazo el efecto generado en los niños.

Se creía además que el producto sería una medida socialmente aceptada, sin causar cambios en la dieta habitual, ya que puede aplicarse localmente y vigilarse con facilidad.

La mezcla alimentaria a la cual se agregarían los micronutrientes podría ser: harina de cereales y leguminosas (arroz, fréjol, lenteja, arveja, soya, trigo, maíz) estos productos son cultural y socialmente aceptados por nuestra población.

### **Estructura de la ración alimenticia**

La estructura de la ración alimenticia destinada a los beneficiarios, también ha variado de una orden de adquisición a otra, en sus inicios en el componente de comedores comunitarios, se entregaban en volumen al comedor de acuerdo al número de beneficiarios que atendían, para poder hacer una comparación de la variabilidad de la ración de una compra a otra he convertido todo en gramos, así por ejemplo en la orden denominada C-10 en el año 2002, se estructuró y destinó a cada beneficiario para el tiempo de un mes las siguientes cantidades: 2.400, gramos de arroz, 450, gramos de fréjol, 450, gramos de lenteja, 450, gramos de azúcar, 300, gramos de fideo, 300, gramos de avena; 150, gramos de sal, 300, gramos de atún, 450, gramos de aceite. Luego a finales del 2003, se incorporó el combo o canasta básica de alimentos para los beneficiarios, donde se entregaba individualmente a cada beneficiario para que se lleve a su casa. Esta ración ha sufrido una serie de modificaciones, pero la estructura de la orden de compra denominada C-11 se destinó para el mismo periodo las cantidades de: 3.600, gramos de arroz, 600, gramos de fréjol, 600, gramos de lenteja, 450, gramos de azúcar, 300, gramos de fideo, 300, gramos de avena; 150, gramos de sal, 300, gramos de atún, 450, gramos de aceite.

Sin embargo, las entregas de raciones alimenticias no se han llevado a cabo cada mes o cada dos meses, sino más bien luego de tres meses, con lo que el aporte alimentario era esporádico.

Por otra parte, si bien en su mayoría estas raciones han recibido los beneficiarios directos e indirectos del Programa, se puede observar que la contribución alimenticia no soluciona los problemas de la pobreza.

### **3.2.5 Aspecto Político**

El Programa Aliméntate Ecuador dentro de su contexto político, ha tenido que enfrentar diferentes desafíos para obtener apoyo político, tanto para la consecución de recursos como para el sostenimiento de las autoridades y personal del Programa.

Varios cambios de autoridades del Ministerio de Bienestar Social, lo que ha hecho cambios en la forma de administrar el Programa, ya que han cambiado sus políticas y lineamientos a medias establecidos. En este sentido el programa ha sido vulnerable a las decisiones que se tomaron en la entidad superior el Ministerio de Bienestar Social.

Esta influencia ha resultado perjudicial tanto para la gestión del programa, como en la definición de una política coherente consistente y sostenible, que garantice la atención y mejora de la calidad de vida de los beneficiarios.

### **3.2.6 Evaluación de Impacto**

En el año 2003, se inició un proyecto de evaluación de impacto, en convenio con la Secretaría Técnica del Frente Social, que consistía en el levantamiento de línea base, para evaluar el efecto de productos nutricionales entregados a niños y niñas de 2 a 5 años, el mismo que fue realizado en el 2004, en las provincias de Pichincha, esmeraldas, Los Ríos, El Oro, y Azuay; en aproximadamente 40, juntas parroquiales; a pesar de que el Programa entregó y dio seguimiento a su línea base y al grupo de control, nunca se logró terminar el estudio, ya que las autoridades no se pusieron de acuerdo en términos de tiempo y financiamiento, quedando rezagado la evaluación para determinar si el Programa está aportando con resultados valiosos a la población objetivo.

La interrupción de la evaluación de impacto, no ha permitido conocer que logros reconocibles se puede asignar al Programa, por ende no se tiene evidencia de sus resultados, más bien de modo general por los reportes de inversión Percápita se puede manifestar que ha sido y es un desperdicio de recursos en la atención de las necesidades de alimentación y nutrición de la población pobre y vulnerable del país.

### **3.2.7 Sistema general operativo del programa**

Al ser emergente el nacimiento de esta unidad como programa alimentario, el Programa Mundial de alimentos tenía el control total, realizó las contrataciones del servicio de transporte y el servicio de almacenamiento, para la distribución de los alimentos, con terceras personas que otorgaban el servicio en el programa de colación escolar del Ministerio de Educación y cultura,

En el último trimestre del año 2001, Se inició las operaciones de entrega de alimentos, con entregas parciales ya que la creación de comedores comunitarios era un proceso lento y burocrático, promoviendo indiscriminadamente la creación de comedores comunitarios en el sector urbano marginal y en el sector rural distribuidos en todo el país.

Hasta la presente fecha continúa la administración logística por parte del PMA, que muchas veces va en contraposición de los requerimientos y planificación de la intervención con los beneficiarios.

Con el fin de que se cuente con una visión del sistema general operativo, a continuación se explicita el flujo de las actividades que mantiene el Programa.

El sistema inicia con la gestión de transferencia de recursos económicos por parte del Ministerio de Economía y finanzas, este a través del MIES, transfiere los fondos al PMA que es nuestra Administradora de Fondos.

De acuerdo a las actualizaciones que realice el SELBEN en el año; El programa solicita la base de datos del universo de individuos que se encuentran en el quintil I y II de pobreza.

Según los criterios de selección antes anotados incorporamos a la base de datos del programa como beneficiarios, es decir segmentamos o separamos individualmente entre ellos tenemos niños y niñas, adultos mayores de 65 años y personas con discapacidades.

Paralelamente a la gestión de transferencia de fondos, el Programa prepara la orden de compra de los productos básicos, detallando cantidades y especificaciones técnicas de calidad, cantidad del producto, así, como también características artísticas de promoción como de empaque. Esta orden se sustenta en base a los beneficiarios que efectivamente recibirán los productos.

La encargada de hacer los procesos de compra o licitación de Ofertas de Productos, es la Administradora de Fondos (PMA), de acuerdo con su propia reglamentación. En base de lo anterior, el PMA se encarga de seleccionar los proveedores de productos o servicios.

El Programa Mundial de Alimentos mantiene contratos con empresas que prestan el servicio de Almacenamiento en las diferentes provincias (Bodegas Provinciales), así como también, el servicio de transporte (transportistas). Por lo que, por cada orden de compra, solo tendrá que llamar a concurso de ofertas a los Proveedores previamente calificados por el PMA y proceder a la contratación, según los siguientes pasos:

- Elaboración de las Bases o términos de referencia del Concurso
- Invitación a ofertar a través de correo Personal
- Presentación de ofertas y garantías
- Apertura de sobres y elaboración cuadros comparativos
- Selección de Proveedores
- Firma de Contratos

- Elaboración de cronograma de entrega de productos en bodegas provinciales

Una vez seleccionado a los proveedores ganadores del concurso, la Administradora coordina con el Programa, el cronograma de entrega de productos a las bodegas provinciales y de allí, hasta los establecimientos de las Juntas Parroquiales.

Aliméntate Ecuador emite Nota de Entrega-Recepción (Bodega - transportista – Aliado Estratégico) de los productos contratados, Listado de Beneficiarios, y coordina con el PMA y los transportistas el cronograma de entrega.

Los Proveedores entregan los productos en las bodegas de cada una de las provincias, para lo cual firmaran el acta Proveedor - Bodega Provincial, los siguientes: el proveedor, Bodeguero, y el Coordinador Provincial del programa, el mismo que se remitirá al programa y este a su vez al PMA, como único documento que respaldara a la factura y sirve para el respectivo pago que lo realiza el PMA.

El bodeguero entrega los productos en base a nota de entrega al transportista, con sus correspondientes Firmas, y según el cronograma previsto los productos serán entregados a la Junta Parroquial.

El transportista entrega los productos y Listado de Beneficiarios a la bodega del aliado estratégico correspondiente, legalizando la nota de entrega Bodega-transportista-aliado estratégico. El mismo que se remitirá al coordinador provincial para su certificación y remisión a la central de operaciones (Quito) para su respectiva revisión y carta de liquidación al PMA por concepto de transportación.

El aliado local o la Junta Parroquial receipta todos los productos que constan según acta de entrega recepción, así como también el listado correspondiente de los beneficiarios de su Junta Parroquial. Con los productos y el listado de beneficiarios, la Junta Parroquial procederá a la entrega respectiva tanto al beneficiario o su representante legal, en un plazo de 15 días, luego de ello, entregará estos Listados a los Coordinadores o promotores Provinciales llenando el kárdex que esta al final de cada listado, y además con sus respectivas observaciones de acuerdo al instructivo de operación de la Junta Parroquial. El Coordinador provincial avalizara la entrega de productos en las Juntas parroquiales.

En relación al punto anterior, y para un mejor control de las entregas, existirá una comisión Integrada por el Teniente político, Representantes de Iglesias, ONG ´S y representantes de la comunidad.

El equipo de Planta Central conjuntamente con los Coordinadores y promotores provinciales realizará el seguimiento y control de la efectividad de las acciones desde el primer punto enunciado hasta el final del ciclo operativo, especialmente se centrara en recopilar información en dos fichas técnica, la primera de acompañamiento en las entregas en Juntas Parroquiales y la otra en la entrega de la Junta Parroquial a los beneficiarios o representantes.

En base de estos últimos listados firmados y entregados a planta central, se volverá a cruzar información con el SELBEN con el fin de actualizar beneficiarios y emitir una nueva Orden de Compra.

El equipo de Planta Central conjuntamente con los Coordinadores y promotores provinciales realizará el seguimiento y control de la efectividad de las acciones desde el punto número uno hasta el final del ciclo operativo, especialmente se centrará en recopilar información en dos fichas técnica, la primera de acompañamiento en las entregas en Juntas Parroquiales y la otra en la entrega de la Junta Parroquial a los beneficiarios o representantes.

En base de estos últimos listados firmados y entregados a planta central, se volverá a cruzar información con el SELBEN con el fin de actualizar beneficiarios y emitir una nueva Orden de Compra.

Es importante señalar que el Programa cuenta con Aliados Estratégicos entre ellos: Autoridades de Gobierno Nacional, seccionales y locales; Organizaciones representativas de la sociedad civil, Juntas parroquiales, Líderes comunitarios organizados, Iglesias, ONG'S, los mismos, que serán instituciones que controlarán y distribuirán los alimentos a los beneficiarios.

A continuación se presenta en el siguiente gráfico la visión general del Sistema.

**Grafico No. 14 Visión general del sistema operativo**



### **3.3 Conclusiones y Recomendaciones**

#### **3.3.1 Conclusiones**

Las conclusiones que a continuación presento son de exclusiva responsabilidad del autor, observadas desde el punto de vista personal, basadas en la experiencia propia de los acontecimientos históricos comentados del Programa y fundamentadas en el análisis de las teorías y revisión de literaturas.

- La gestión real del Programa referido a las acciones y decisiones en pro de mejorar las condiciones de vida de la población objetivo en el periodo analizado, se ha basado en mejorar la eficacia y eficiencia en las acciones operativas de entrega de productos alimentarios básicos y nutricionales; únicamente enmarcado en el paternalismo, Asistencialismo, clientelismo. Por los diferentes cambios de enfoque y de atención, ha desviado la atención primordial en el desarrollo de los beneficiarios, y no ha conseguido generar resultados valiosos para la sociedad, especialmente de la que se encuentra en extrema pobreza y vulnerabilidad.
  
- Varias han sido las barreras u obstáculos que han limitado e impedido que la gestión del Programa se centre en mejorar las condiciones y calidad de vida de la población objetivo, entre ellas: el aspecto legal institucional que no ha permitido señalar y guiar

el campo de acción oportunamente; el aspecto presupuestario por los recortes e inoportunidad del financiamiento, la dependencia de un organismo internacional que obliga a las condiciones por ellas establecidas en el campo administrativo y financiero, la falta de un sistema de organización, planificación, y manejo del talento definido que permita apoyar la sostenibilidad de la propuesta, además la alta rotación del personal que obliga a iniciar un nuevo proceso y plan de acción.

- La administración del Programa se ha sustentado en la experiencia de cada coordinador nacional, en su intento por mejorar la gestión, lo cual no ha sido posible; tanto por el poco tiempo de designación como por el no apoyo de las autoridades correspondientes. Los diferentes intentos por consolidar una propuesta coherente en un plan estratégico, ajustada a la realidad y mejoramiento de la calidad de vida de los beneficiarios, se han visto frustrados por los cambios de dirección de los nuevos coordinadores nacionales.
- La falta de conocimiento en la aplicación de una gerencia estratégica enfocada en el desarrollo de la población, ha permitido los constantes cambios de dirección del Programa, en virtud de las experiencias individuales y afinidad política, que ha ocasionado inestabilidad, pérdida de tiempo y recursos al creer que en el camino se van ajustando las acciones, ajustándose al dicho “caminante no hay camino se hace camino al andar”

- El enfoque en el asistencialismo y clientelismo, cobijada por la protección social de la población vulnerable y pobre, en entregar alimentos a cambio de nada, acostumbró a los beneficiarios a reclamar por ellos, y lo que incentivó; fue una falsa comodidad debilitando la actividad y productividad de las familias.
  
- La poca cantidad e inoportunidad de los productos alimentarios básicos entregados, el no seguimiento post entrega de productos, que no ha estado encadenado a una propuesta de mejora de conocimientos, actitudes y comportamientos de la población para mejorar sus condiciones de vida, ha provocado el bajo o nulo interés de la población objetivo, consecuentemente la gestión se ve desdibujada y obstruida sin generación de resultados valiosos.
  
- Al no identificar el problema a solucionar, creyendo que estaba sobrentendido en el mandato de la institución, y al concentrarse o enfocarse exclusivamente a los problemas de los procesos de la organización, sin observar la dinámica del contexto y sus repercusiones en el accionar, peor aún considerar los diferentes actores especialmente la comunidad, (quienes realmente pueden reconocer lo valioso del aporte de la iniciativa), no se pudo dibujar el futuro deseado para los afectados por la iniciativa; entonces la visión planteada se volvió en una discusión únicamente de expertos en planeación, creyendo tener la solución en sus manos, definiéndola muy generalizada, infinita, sin plazo para el cumplimiento, por ejemplo manifestaba “Ser eficaces y Eficientes para Contribuir a reducir la Inseguridad Alimentaria, mediante la entrega de alimentos”

- Al tener un dirección enfocada verticalmente, unidireccional, sin la participación de actores relacionados o afines, tampoco se consideró el contexto en el campo político, económico, social, resulta un pobre impacto de mejoramiento de la calidad de vida, al no definir impactos verificables que reflejen la transformación deseada, no se ha hecho nada.
  
- Al ser la visión generalizada, la cadena de valor que se formulaba se concentró mucho más en proponer objetivos estratégicos que aseguraban mejorar los procesos, la eficacia y eficiencia de la organización, éstos así planteados; y por el desconocimiento de los resultados en el desarrollo, se han convertido simplemente en meros sueños, con distintas acciones no engranadas, ni encadenadas a la consecución de los objetivos
  
- Ahora bien al concentrarse el Programa en el cómo hacer mejor lo que estaba haciendo, reaccionando inercialmente, sin saber que se quiere lograr, que resultados de desarrollo obtener, apuntando a fortalecer únicamente las capacidades organizaciones y tecnológicas; la iniciativa se enfocó a lo que se es y no lo que se debe ser.

### **3.3.2 Recomendaciones**

Las recomendaciones que presento son el resultado de la investigación, planteadas a través de los objetivos e inquietudes iniciales, El Programa puede acogerlas o no, Sin embargo creo que son fundamentales para el desenvolvimiento y desarrollo de la gestión del Programa.

- Hacer un pare en las actividades inerciales que el Programa lo esta realizando, con el fin de repensar y replantear los objetivos estratégicos que se quiere lograr, para luego realmente impulsar las acciones para contribuir al desarrollo de la población objetivo. En otras palabras cambiar el modelo de gestión.
  
- Identificar y estructurar concretamente el problema central de la población a solucionar, no únicamente desde el proyecto u organización, desempacar el problema con la intervención de todos los actores tanto en el contexto interno (Autoridades del Ministerio de Inclusión Económica y Social, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Educación, Ministerio de Cultura, personal técnico y operativo del Programa; como en el externo ( Autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas, Alcaldes municipales, Prefectos provinciales, Presidentes de Juntas Parroquiales) y especialmente la comunidad involucrada en el problema.
  
- Definir la capacidad de superar el problema, en este sentido separar lo que se podría lograr y lo que no, trasladarse en el

tiempo, para describir los logros alcanzados en el futuro y vivirla, con el fin de apuntar las actividades, intervenciones, productos, servicios, efectos hacia ese fin.

- Diseñar un Plan Estratégico, que sirva de luz o camino para alcanzar los objetivos que harán desaparecer el problema, estableciendo una Misión que inspire, movilice, motive y una Visión que sea alcanzable y realizable, con la disposición de recursos; unidas las dos y conjugadas para lograr la transformación deseada, en forma totalmente participativa iterativa e interactiva con los múltiples actores de la iniciativa.
  
- Establecer la Misión en forma compartida, que justifique la existencia de la iniciativa, que contenga una ideología empoderada y sustentada en valores, que comprometa en la consecución de lo que se quiere lograr.
  
- Establecer también la Visión en forma participativa, delimitándola o bajándola a la realidad del contexto, que sea alcanzable y verificable, considerando la disposición de recursos y los que se pueda conseguir; se debe conjugar y mantener unidas en uno todo a la misión y visión, ello permitirá mantener la vista puesta en lograr la transformación deseada, discutir entre todos los actores en forma iterativa dando poder y valor a sus ideas, e interactiva permitiendo a los múltiples actores de la iniciativa, llegar a consensos valiosos.
  
- Enfocarse en tres líneas o áreas de acción estratégica, la gestión programática, que considera y apunta con todo lo que va reflejar

la transformación deseada, la gestión política que da autoridad y garantiza recursos y gestión organizacional que fortalece la capacidad para producir los medios para alcanzar los impactos y efectos esperados.

- Tomar muy en cuenta y analizar el contexto externo, y su influencia negativa o positiva en la gestión del Programa, en los aspectos económicos, políticos, culturales, legales, influencia del sector privado; y en el contexto interno, analizar sus recursos, capacidades y competencias.
- Estructurar una cadena de valor, siempre observando como luz que ilumina el camino a la misión y visión de la iniciativa; orientándola a resultados que generen valor público, partiendo de los impactos esperados, que serán un reflejo verificable de la transformación deseada, y luego ir bajando la cadena y medir los efectos (cambios en actitudes, conocimientos y comportamientos de la población) que causaron los impactos, siempre en base a una pregunta clave ¿Cómo logramos esos impactos?, será mediante los cambios en los comportamiento actitudes y conocimientos, que se reflejan en la mejora de la calidad de vida.
- Diseñar y estructurar un modelo de Gestión que permita a la Gerencia mantener una línea clara de dirección; y que nunca más se pueda cambiar el rumbo o estar cambiando de dirección de la gestión, en pro de obtener mejores resultados frente a la población objetivo, con el fin de cubrir sus expectativas y necesidades.

## **CAPITULO V**

### **MODELO DE GESTIÓN PROPUESTO**

#### **5.1 Introducción**

De acuerdo a las recomendaciones en el capítulo anterior, en esta parte se expone un modelo de gestión de gerencia estratégica<sup>28</sup>, que permita manejar el sistema integral en que está inmerso el Programa, apoyado e impulsado por una herramienta gerencial que es la Planificación Estratégica; no siendo la panacea y la solución misma del Problema, sino una herramienta que guíe el camino a recorrer para alcanzar los objetivos estratégicos y lograr superar los problemas centrales y mejorar las condiciones de vida de la población objetivo.

Para ello quiero manifestar que en el Programa, en el mes de septiembre del presente año, se ha efectuado una charla con el equipo directivo sobre este modelo de gestión, tratando de sensibilizar en los aspectos de impacto y mejoramiento de la calidad de vida de los beneficiarios. Para ello se cuenta con el apoyo y predisposición de la máxima autoridad del Programa (Dra. Marianita Galarza Izquierdo)

El modelo en su contenido abarca: la perspectiva enfocada en resultados para el desarrollo; en una gerencia efectiva y estratégica, la forma de utilización de la herramienta administrativa (plan estratégico), que contiene la metodología para la definición del Problema a resolver, el análisis FODA, la metodología para concreción y la definición de la misión y visión, la manera de estructuración de la cadena de valor o de objetivos estratégicos; los ejes o líneas de acción en la que debe

---

<sup>28</sup> Basado en los escritos de Mokate, Karen en el curso de Gerencia para Resultados en el Desarrollo. INDES Agosto-Octubre 2007.

centrase el Programa; la concepción de la implementación; el sistema de monitoreo y evaluación entre otros aspectos.

Todos los aspectos mencionados, se expresan con base conceptuales, que apoyan en la metodología, para estructurar el Plan estratégico del Programa, Además contiene apreciaciones del autor, de acuerdo a la experiencia obtenida en el trayecto de vida del Programa.

La idea del autor para la realización de un plan estratégico orientado al desarrollo se dio gracias a la visita a la China, viaje facilitado por el Instituto de Altos Estudios Nacionales. Nació porque en una de las ciudades importantes visitadas, las autoridades responsables de la Planificación supieron inspirar y manifestar a los maestrantes, que lo que ha permitido crecer increíblemente a China en el aspecto económico, tecnológico entre otros aspectos, parte del hecho de la concepción de una planificación estratégica realmente concebida, así por ejemplo tienen planificado su desarrollo a largo plazo (50 años), para esa fecha, ya tienen dibujado su futuro; y lo tienen tan definido y adaptable los resultados a alcanzar, que el camino por recorrer es cuestión de tiempo y paciencia, diría muy adaptable a los cambios en el mundo globalizado, que la esperanza de los logros en el tiempo previsto a disminuido y se están viendo desde ahora como la primera potencia económica del mundo a no más de 30 años. Esto no significa que el modelo propuesta sea copia del modelo chino, más bien es concebido de acuerdo a la propia realidad nacional.

La Planificación Estratégica ha sido concebida con un enfoque de desarrollo humano sustentable: esto es, como ciudadanos en el centro de preocupación, sujetos y objetos de la planificación, participando en cada una de sus etapas como protagonistas de la propia realización personal y comunitaria.

Este modelo de gestión enfocada para el desarrollo de la población objetivo, no es exclusivo para el Programa. Si no que puede aplicarse este esquema a programas ampliados sectoriales, así como también a nivel país. Si lo hubiéramos concebido muchos años atrás, otro sería nuestro destino y calidad de vida ahora.

El enfoque estratégico que se presenta, parte del hecho que nada es absoluto, el todo es mucho más que el conjunto de las partes, que para que el Plan consiga guiar efectivamente el camino debe enfocarse holísticamente, nada lineal.

Se espera que este modelo de gestión presentado, sea socializado y consolidado y empoderado por los diferentes actores, especialmente la propia población objetivo; que sienta las bases para la mejora de la calidad de vida y trascienda en el tiempo, así exista cambios en las autoridades de turno. Continúe y prosiga en forma adaptiva referente al contexto interno como externo del Programa o sistema de responsabilidad.

## **5.2 Modelo de Gestión para resultados en el desarrollo**

Esta propuesta de modelo de gestión para resultados en el desarrollo, basado en el Plan estratégico rompe los esquemas tradicionales de entender el proceso de planificación en las empresas u organizaciones corporativas (sector privado), ya que difiere su enfoque del sector público en la generación de valor público, proyectando la sostenibilidad y desarrollo de la población.

Los resultados en el desarrollo se refieren a cambios sostenibles y verificables en las condiciones o calidad de vida de determinados grupos poblacionales, en sí, el desarrollo es un proceso dinámico de transformación de la sociedad que conlleva mejoramientos sostenibles en las condiciones o la calidad de vida de las personas.

La gerencia para resultados en el desarrollo<sup>29</sup> trata de "El ejercicio de acciones y decisiones asociadas con el asumir y cumplir un compromiso con la coordinación y facilitación del buen desempeño de un sistema (Programa y su entorno), cuyo propósito consiste en generar y contribuir con resultados valiosos explícitas y concretas". En otras palabras propone que la gerencia es la responsable del buen manejo del sistema organizacional y de las relaciones con el contexto, con el fin de asegurar la generación de valor público.

La distinción del valor público de otros tipos de valor, se da en el hecho que es juzgado, valorado, percibido por la ciudadanía colectiva, o el conjunto de la sociedad; preferencias y deseos expresados desde la ciudadanía, necesariamente están en el corazón del valor público.

Para entender mejor el concepto de valor público, se dice que surge o nace de respuestas eficaces a problemas relevantes considerados por y para los ciudadanos.

En una democracia, lo que es valioso para la sociedad es determinado por el público mismo, expresado muchas veces por diversos medios y reflejados en las deliberaciones y decisiones de los políticos electos.

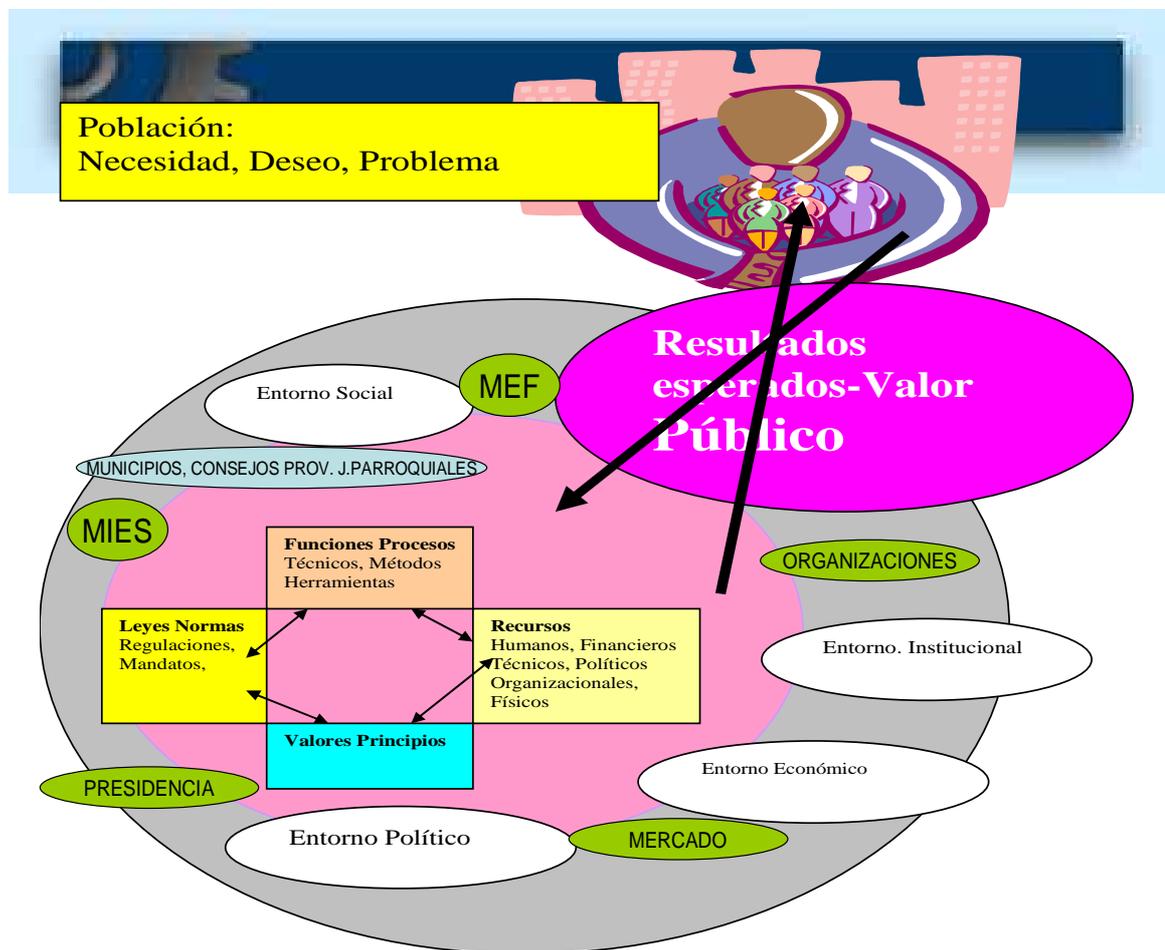
---

<sup>29</sup> Basado en Melcalf y Richards, 1990, p.37.

Como el Programa, siendo y perteneciendo al sector público, debe buscar direccionar su estrategia en la generación de valor público. Su sistema debe conectarse holísticamente con dicho fin.

Para ilustrar las conexiones posibles con diferentes actores e instituciones involucradas en el campo de acción del Programa, en el siguiente gráfico se muestra las relaciones del sistema en que deberá estar inmersa su gestión.

**Gráfico No. 15 Sistema - Gestión para resultados en el desarrollo**



Como se puede observar de la necesidad o deseo de la población para el mejoramiento de su calidad y nivel de vida, nace el enfoque de resultados para el desarrollo.

Para que una gestión en lo social sea catalogada como productiva debe enmarcarse en los resultados esperados que deben ser definidos con la comunidad para generar valor público (misión y visión institucional), combinar y adaptar la gestión institucional tanto con el entorno interno (color rosado), sustentado en valores principios, con la utilización eficiente de recursos, mejora continua de sus procesos, en base al mandato que regula su permanencia, así como con el entorno externo (color plomo), con el apoyo político, cultural, social, institucional, económico necesario para asegurar un sistema que asegure contribuciones reales al desarrollo.

Ahora bien, para no perder de vista el enfoque que presenta la gerencia o gestión estratégica para los resultados en el desarrollo, se presenta el siguiente gráfico.

**Gráfico<sup>30</sup> No. 16 Enfoque estratégico para resultados valiosos**



<sup>30</sup> Figura extraída del módulo II y III del curso de GpRD INDES 2007

### **5.3 Propuesta de plan Estratégico para el Programa.**

El Programa Aliméntate Ecuador debe alinear su plan estratégico y su función a la cobertura político-institucional del Ministerio de Inclusión Económica y Social.

Desde esta perspectiva, es posible plantear una transformación institucional, una re-orientación del Programa y del tipo y estilo de intervención social. Para esto es necesario establecer otra mirada, una postura diferente, un nuevo paradigma o creencia de la forma de liderar y gerenciar un sistema con responsabilidad.

El desafío que afronta el Programa es el de conformar una estructura institucional acorde con una concepción de lo que es hacer política social, que vaya más allá del asistencialismo y la compensación social; y se oriente al desarrollo social, que se refiere tanto a las oportunidades, como a las capacidades socio-culturales, económicas y políticas con las que los sujetos sociales cuentan para alcanzar una vida digna.

Una vez discutido y valorado con el equipo directivo del Programa diferentes aspectos relacionados con los resultados tibios, por no decir pobres; alcanzados por el Programa en el periodo 2002 a 2007, presento un diagrama o mapa estratégico en el siguiente gráfico; donde se vislumbra un panorama general, que considera la planificación estratégica en prospectiva, el objetivo a largo plazo deseado, que vendría a reconocer y trazar el camino o la ruta que se debería cruzar para alcanzarlo, que sirva de guía general, marque el territorio y ilumine el camino a seguir.

**Gráfico No. 17 Diagrama de la planificación estratégica**



### 5.3.1 Identificación del Problema

Según el consejo de Aarón Wildavsky (1987) "Una dificultad sólo constituye un problema si algo se puede hacer para resolverla".

En esta parte, es importante para el Programa la definición concreta del problema a resolver, es decir, que es lo que la población del quintil I y II, y sus familias necesitan o requieren para el mejoramiento de la calidad de vida, además si fuera posible definir un nuevo método de focalización en base al desarrollo integral del territorio donde habitan,

sería mas delimitado y alcanzable los resultados valiosos esperados, Claro está, que el Programa deberá actuar dentro del marco de intervención establecido en la Ley, pero podría argumentar sus resultados y ampliar legalmente el margen de acción. Así mismo deberá liderar y coordinar con las diversas instituciones de varios sectores (multisectorial), que deben intervenir también, para asegurar la sostenibilidad del desarrollo.

Por otra parte, para asegurar la definición del problema, se debe sustentar según lo sugerido por Urigüen, Mónica (2007) IAEN, el problema debe plantearse a modo de pregunta por ejemplo:

¿Cómo mejorar la calidad de vida de la población objetivo, considerada vulnerable y pobre, desde nuestras competencias y capacidades?

Si se quiere atacar al problema de la desnutrición de la población que sufre de este efecto. Entonces dedicarnos y enfocarnos a ello, si se quiere solucionar el problema de la mal nutrición de la misma forma; Sin embargo, para definir el problema se debe desempacar y realizar un estudio responsable y determinar a quien verdaderamente afecta el problema y dirigirse a solucionarlo.

### **5.3.2 Análisis FODA**

Para afrontar el problema a solucionar, se debe medir las condiciones y capacidades de la institución, porque es bien sabido que las necesidades son mucho mayores a los recursos, entonces se debe delimitar o bajar a piso el problema, que refleje credibilidad de solución y que sea verificable; eso verdaderamente alienta y motiva a todos los involucrados a lograr los objetivos propuestos.

Por lo anterior es necesario analizar las fortalezas, oportunidades, amenazas y debilidades, con fin de medir la capacidad de apuntar a la solución del problema.

A continuación se expone algunas consideraciones conceptuales, para determinar la situación actual del Programa, que me permito esbozar dentro del análisis.

El FODA significa tomar una fotografía actual del funcionamiento del Programa en todas las posiciones o dimensiones posibles, tanto en el contexto interno como en el externo, que permitirá identificar; fortalezas y debilidades que influyen en el desarrollo de la estrategia; así como también, las oportunidades y amenazas como factores externos que afectan directamente en este desarrollo.

El análisis estratégico o de "FODAS" (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas) consiste en identificar la capacidad del sistema en cuanto a la imagen de futuro o valor público. El valor público de un sistema es el bien o servicio que los ciudadanos y las normas sociales consideran que debe ser ofrecido por el Estado.

- El análisis estratégico, en la perspectiva más sencilla y con base en el análisis de FODAS, se compone de identificar y priorizar estrategias de cuatro tipos:
- Las estrategias tipo I, son aquellas que pretenden profundizar y consolidar las fortalezas ya existentes.
- Las estrategias tipo II, son las que tienen como objetivo transformar las debilidades en fortalezas.

- Las estrategias tipo III tienen como propósito aprovechar las oportunidades futuras al asociarlas con las fortalezas ya existentes.
- Las estrategias tipos IV, considera las amenazas futuras con el fin de prevenir que impacten, especialmente en los aspectos considerados como debilidades.

A continuación se presenta desde el punto de vista personal (limitado) el resultado del análisis FODA del Programa, el cual puede servir de base, en el análisis consensuado entre varios involucrados.

## FORTALEZAS

- Existencia de un Programa en marcha
- Sistema de focalización a través del SELBEN, como punto de partida o inicio.
- Disposición de un sistema operativo implantado en el apoyo socioeconómico
- Sistema de información implantado, flexible, adaptable y dispuesto en página web.
- Unidad de atención definida a través de juntas parroquiales y aliados estratégicos.
- Instalaciones con equipamiento y tecnología de punta.
- Profesionales con gran potencial humano y académico.
- Comunidad integrada a la gestión del servicio de alimentación y salud en los aspectos de promoción y prevención.
- Cooperación de Aliados locales estratégicos

- Predisposición y apoyo de autoridades, para sacar adelante al Programa

## OPORTUNIDADES

- Propiciar formas asociativas de atención a la alimentación y salud.
- Cumplir con la deuda social atendiendo a la población excluida.
- Consolidar una política pública de carácter social
- Bajar las altas tasas de desnutrición en el país.
- Proporcionar insumos para la actualización permanente de los indicadores sociales.
- Establecer alianzas estratégicas con otros servicios públicos y privados, para ampliar y fortalecer la asistencia y desarrollo de la estrategia.
- Mejorar los hábitos de consumo de alimentos
- Fomento de proyectos agrícolas a pequeños, medianos y grandes productores.
- Fomento de asociaciones y redes de seguridad alimentaria

## DEBILIDADES

- Alto índice de pobreza
- Existencia de Niños con desnutrición crónica y global.
- Ausencia de liderazgo sectorial.
- No apoyo político
- Inadecuado modelo de atención.
- Malas Costumbres alimenticias, exceso de grasas en las comidas.

## AMENAZAS

- Recorte presupuestario, asignación deficitaria de recursos y materiales.
- La globalización y aumento exponencial de enfermedades.
- La deuda externa.
- Inexistencia de políticas de protección de social.

### **5.3.3 Definición de la transformación deseada**

Una vez definido el Problema a solucionar, analizado las fortalezas, oportunidades, amenazas y debilidades del Programa, se debe definir la transformación deseada.

La transformación deseada es una expresión ambigua, de lo que se quiere para la sociedad o población objetivo. La transformación deseada, siendo una expresión no verificable y expresada genéricamente, define un viaje al futuro y la hace vivencial en esa instancia, manifiesta en sí, la forma ideal de convivencia de las personas; es decir, dibuja o pinta la figura de cómo se quiere se vea la sociedad en un lapso no muy lejano, esta explicitación contiene la conjugación de la misión y visión, al estar unidas fortalecerá los logros para alcanzar la transformación deseada.

La misión y visión<sup>31</sup> sirven de guía, en su conjunto definen la razón de ser y estimula el trabajo hacia el cumplimiento de objetivos. Estas cualidades la convierten en el centro de la estrategia. El modelo que

---

<sup>31</sup> El marco conceptual de este texto ha sido resumido de James C. Collins y Jerry I. Porras, "Construyendo la Visión de Su Empresa" adaptado por José Jorge Saavedra para uso en cursos de capacitación INDES.

presentan los autores, debe estar compuesta por dos partes: una ideología central y una proyección de futuro. La ideología central define la razón de ser de la organización, y la proyección del futuro es una declaración de lo que deseamos conseguir, aspiramos ser y queremos crear.

En este sentido, a continuación presento una predefinición de la transformación deseada, para dar una idea de lo que se esperaría como se desenvuelva, convierta y disfrute el grupo poblacional afectado por las intervenciones del Programa y de los diferentes actores.

*Aliméntate Ecuador contribuye al Desarrollo sostenible y humano de la población con mayores índices de pobreza y de exclusión social de las parroquias rurales y urbano marginales de la República del Ecuador , con la participación de las autoridades nacionales, seccionales y locales, motivando la generación de la autosuficiencia alimentaria, elevando los niveles de ingresos a través de la generación de alternativas y perspectivas de empleo, promover su inclusión social en todas sus dimensiones y su capacidad de generar recursos para alcanzar mejores condiciones de vida, aplicando el principio integral y equitativo. Mediante la generación de mayores oportunidades en la participación de los ciudadanos, con el empoderamiento de todos y consecuentemente generando una conciencia colectiva de responsabilidad social.*

Por otra parte las funciones de planeación, elaboración de una transformación deseada (visión), la programación (o planeación programática) y la planeación operativa, se enfocan en resultados en el desarrollo y así asientan un camino para que las funciones de implementación, monitoreo y evaluación se puedan también enfocar estratégicamente.

Otra consideración que tiene que ser contemplada en el proceso de planeación es la relación en la cadena de resultados que se está construyendo con las cadenas de valor de otras iniciativas u organizaciones relacionadas. Las cadenas de resultados de las unidades o Programas se tienen que **"anidar"** dentro de la cadena de resultados del ministerio en su conjunto: como mínimo, tienen que responder a una transformación deseada compartida. Asimismo, las cadenas de valor de los ministerios responden a una cadena que reflejaría la estrategia macro del gobierno. Los programas responden a una cadena organizacional o una estrategia inter-organizacional. La coordinación y la articulación se construyen a partir de relaciones entre los planes y sus correspondientes cadenas de resultados.

### **5.3.3.1 Definición de la Misión**

Misión es la ideología central de la organización, la que define su propósito y sus valores centrales.

La ideología central define la razón de ser de la organización se convierte en el "pegamento" que mantiene unida a las personas involucradas con su gestión, durante períodos de crisis, conflicto o dificultad, pues los compromete con un sólido sentido de propósito y valores. La ideología está compuesta por dos factores: propósito central y valores.

El propósito central es la razón de ser de la organización o iniciativa y debe reflejar las motivaciones e ideales que estimulan a las personas a realizar su trabajo. No es simplemente una descripción de lo que se produce o de los servicios que se ofrece.

El propósito central debe capturar el alma de la organización. Es importante notar que el propósito no es lo mismo que un objetivo; uno logra un objetivo, jamás un propósito. El propósito central es algo que siempre se persigue, pero que difícilmente se conquista. Puede ser una aspiración que se va "conquistando" poco a poco, pero por la magnitud o la naturaleza de la aspiración, siempre presentará nuevos retos. El rol del propósito es guiar e inspirar. (Collins y Porras, 1996) |

La ideología debe ser auténtica y compartida por todos para tener impacto, jamás impuesta. Lo que diferencia a las organizaciones exitosas del resto no es que tengan enunciados de misión colgadas en la pared de cada oficina, sino que la autenticidad, disciplina y consistencia con que fue creada se deje ver en todos los actos y en todo el personal.

El método efectivo para la definición del propósito es los cinco "por qué". Cada vez que se hace o brinda un producto para los beneficiarios se debe preguntar ¿Por qué es importante? Cinco veces.

El establecimiento de la misión, siendo la razón de ser y existir del Programa, es la estrella que guía e impulsa en el camino, no verificable por su naturaleza misma. Para definirla se debe considerar la no estructuración y composición en lo referente de lo que se hace o hizo tradicionalmente; sino que debe estar compuesta de una ideología central y valores que motive e inspire el trabajo cotidiano en pro de una mejora continúa, sin perder de vista el objetivo central del Programa, que es la Visión.

Continuando presento una definición de la misión, pre-establecida, así mismo para brindar una idea que sirva de base para la definición final

de la misión del Programa, de acuerdo al nuevo enfoque de transformación que se le quiere dar:

*Fortalecer las Capacidades, y Mejorar las Oportunidades de la población excluida socialmente y de sus familias, Fomentar el desarrollo integral en el territorio que habitan, con la participación activa de la comunidad, para mejorar sus condiciones y calidad de vida. Facilitando el acceso a alimentos locales, suficientes, sanos e inocuos.*

### **5.3.3.2 Definición de la Visión**

La visión es la proyección del futuro, una declaración de lo que deseamos conseguir, aspiramos ser y queremos crear. Aplicado a la gerencia en ámbitos públicos, la visión explicita una transformación deseable y valiosa para la sociedad.

La visión esta compuesta por dos factores, una meta gigante y audaz de largo plazo y una descripción vivida – una descripción específica, vibrante, cautivadora, apasionante, emotiva y llena de convicción para que la gente se comprometa y comparta el desafío de cómo se va a conseguir esta meta, que es la figura del futuro dibujada en el presente.

Todas las organizaciones tienen metas, pero no todas implican un desafío que genere compromiso. Este tipo de metas ayuda a focalizar el esfuerzo, sirve como catalizador para crear equipos y define claramente la línea final que todos esperan cruzar.

Muchas organizaciones tienden a confundir o mezclar la misión con la visión. La responsabilidad de la dirección gerencial es desarrollar un

fuerte sentido de compromiso con un propósito y estimular el progreso movilizándolo a la gente a conquistar la meta gigante y audaz.

Conociendo que la visión es la meta final a la que se debe llegar. Para definir la expresión de la visión o el objetivo más grande a conseguir, se debe tener en cuenta las siguientes características: que refleje veracidad en el tiempo, que sea relevante, que inspire, en otras palabras que motive el logro de los resultados esperados.

Cuando la misión lleva una carga muy pesada, la visión deberá motivar y dar fuerzas para continuar hacia adelante. En este sentido a modo de ejemplo expreso una visión del Programa, Este planteamiento de la visión del Programa, podrá servir de base, para concretar una nueva, con mayor fundamento haciéndolo en forma muy participativa con todos los involucrados, y en forma proactiva que genere adelanto innovador en la propuesta de la transformación deseada.

*En el año 2017, somos una unidad modelo de gestión pública del Estado Ecuatoriano, la mejor de Sudamérica, que ha inculcado una alimentación saludable, soberana, terminado con el padecimiento del hambre, la malnutrición y la desnutrición, de la población focalizada excluida socialmente, incluyéndolos a ellos y sus familias a una vida activa y productiva; impulsado a pequeños y medianos productores en su crecimiento y dinamización, con la participación de diferentes organizaciones y actores, con el fin de lograr un desarrollo socioeconómico integral para todos.*

Por otra parte creo que la expresión de la visión debe someterse a evaluación, consensuarse y contrastarse con la capacidad de logro, con el fin de asegurar la oportunidad en el servicio y entrega de productos,

en pro de lograr cambios en el comportamiento, actitudes, consumos, o conocimiento y de ahí partir para el mejoramiento de la calidad de vida del grupo poblacional afectado por la intervención del Programa.

### **5.3.3.3 Definición de Valores**

Los valores centrales del Programa se estructuran en un reducido número de principios que tienen importancia y valor intrínseco para todo el personal involucrado. Lo importante no es el contenido de estos principios, lo que vale es la firme convicción y actuación en base a ellos.

Por lo anterior los valores deben ser consensuados y definidos iterativa e interactivamente, con el fin de que desde el principio, donde están las bases de la institución, el personal o talento humano los viva en el diario convivir y actúe bajo propio convencimiento y apropiación de los principios. Éstos no deben abultarse, definir máximo cinco; al exagerar, se pierde de vista y se convierten en meros enunciados.

La estrategia efectiva para identificar los valores compartidos del Programa, consiste en trabajar desde el individuo, desde la bases del pensamiento particular hacia la organización; respondiendo varias preguntas como:

¿Qué valores centrales trae personalmente a su trabajo? ¿Cuáles le diría a sus hijos son los valores centrales que sostiene en el trabajo y cuáles espera que ellos sigan cuando se conviertan en trabajadores adultos?; Si se despertara mañana en la mañana con suficiente dinero para retirarse el resto de su vida, ¿continuaría viviendo con esos valores centrales? ¿Puede imaginarlos como válidos para usted dentro de 100 años como lo son hoy?

Para una orientación presento algunos principios personales de valía y vislumbrados en el accionar del Programa:

- Respeto
- Equidad
- Calidad
- Solidaridad

#### **5.4 Áreas o ejes de acción de la Gestión del Programa**

Ahora bien; una vez que se defina hacia donde se dirige la acción del Programa, parte teórica que ilumina la ruta mediante la estrella parpadeante (Misión) y motivada y por una luz en la cima (Visión), diciendo acá estoy deben subir, esta es su meta final, adelante que lo lograrán; se puede pasar a la acción; entonces la planeación de la gestión del Programa debe actuar en tres áreas o ejes de acción estratégicas: La Gestión Programática, Gestión Política y Gestión organizacional (administrativa, institucional). Claro está que el Programa debe alinear su estrategia con las políticas sociales, particularmente del Gobierno Actual-2007-2011-, por medio del Ministerio de Inclusión Económica y Social.

La mayoría de los modelos de estrategia limitan su reflexión al cómo se entrega valor a los usuarios o beneficiarios mediante políticas, programas o proyectos, descuidando otras áreas que son fundamentales en la gestión pública. Es decir, muchos modelos de gestión estratégica se enfocan exclusiva o principalmente en la gestión de intervenciones que tienen un vínculo causal (hipotético) con los cambios que producirán el valor público esperado.

Una gestión eficaz de dichas intervenciones (gestión programática) es indudablemente clave, como se detalla más adelante. No obstante, una buena gestión programática no resulta suficiente para asegurar la legitimidad, el apoyo político y la capacidad organizacional necesarios para lograr los beneficios esperados. Es en este sentido que se propone un marco conceptual que incorpore las siguientes tres áreas de acción gerencial<sup>32</sup>:

- **Gestión Programática:** que consiste en cumplir con la misión organizacional y crear valor público a través de un conjunto de estrategias, política, programas y proyectos pertinentes para superar los problemas de desarrollo, comportándose en forma adaptativa y estratégica en la aplicación de las intervenciones propuestas.
- **Gestión Política:** que consiste en acciones tendientes a movilizar el apoyo de actores cuya participación y/o autorización es necesaria para lograr la misión y los objetivos. Busca consolidar la legitimidad, recursos, la autorización y/o apoyo para implementar la misión y crear valor público.
- **Gestión Organizacional:** se relaciona con el diseño e implementación de procesos, sistemas y estructuras para desarrollar relaciones, rutinas y capacidades organizacionales que facilitarán el logro de los resultados deseados. Esta gestión consiste en dar dirección; orientar a equipos de trabajo y definir y mantener normas para regular el trabajo.

Las tres líneas de acción, cambia los paradigmas de la administración tradicional, tecnocráticos, administrativos y burocráticos, acostumbrada

---

<sup>32</sup> Extraído del Modulo II del curso de Gerencia INDES 2007, basado en Moore, (1998)

a producir y entregar eficiente y eficazmente productos o servicios, a otra concepción que indica y precisa los campos concretos de acción para resultados en el desarrollo.

Estos campos de acción, se reflejará en el tema de la estructuración de la cadena de resultados o cadena de valor, que viene a constituir los objetivos estratégicos que dan viabilidad y soporte a la gestión responsable por el buen manejo del sistema.

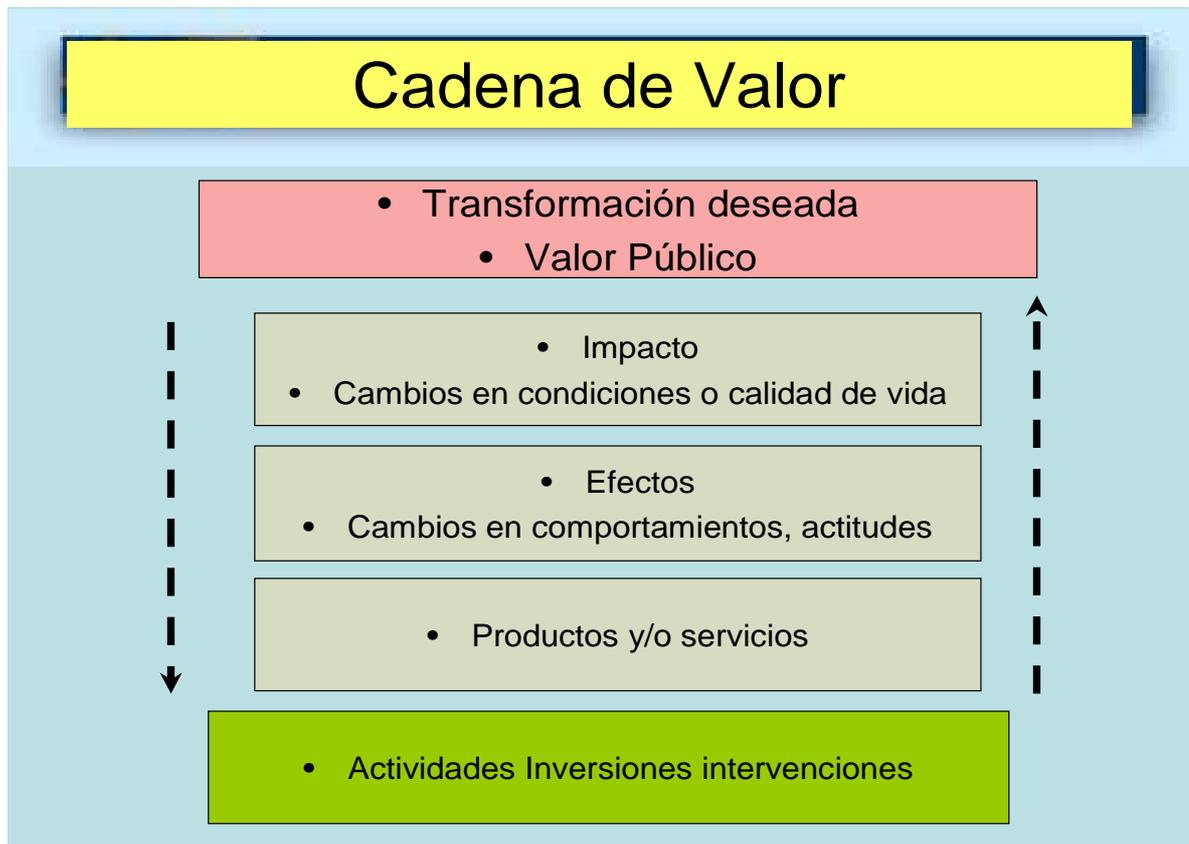
## **5.5 Estructuración de la cadena de valor**

Al conocer las líneas de acción del Programa, se debe proceder a la estructuración de la cadena de valor o de resultados u objetivos estratégicos, en el gráfico siguiente, se presenta una visión general de la cadena de valor, que puede leerse de arriba para abajo y viceversa.

La primera corresponde a una simplificación del proceso de analizar el problema a ser superado e ir identificando y priorizando posibles caminos para su solución, aquí en esta dirección debe manejarse con una pregunta clave: ¿Cómo se logra la...transformación deseada?; ¿Cómo se logra los impactos que reflejan la transformación deseada?

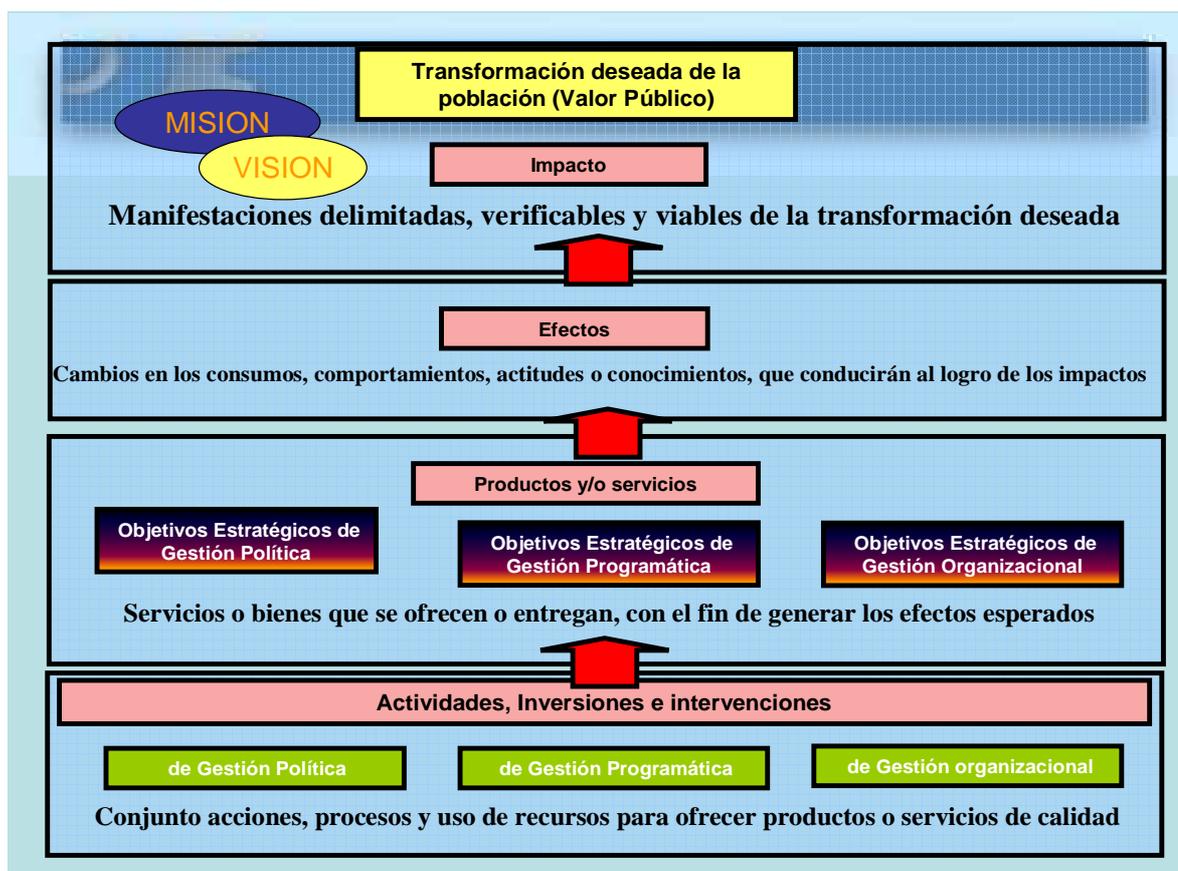
La lectura de abajo hacia arriba, denota que estaríamos partiendo de que el Programa está funcionando tiempo atrás. En esta dirección la pregunta clave es ¿Para qué?, se realiza ciertas actividades, inversiones e intervenciones; se entrega ciertos productos y servicios; hasta llegar al final de la cadena de valor.

**Gráfico No. 18 Diagrama global de la cadena de valor**



Ahora bien, con el fin de tener una visión desagregada, ya que en lo anterior se expuso a nivel macro el proceso de creación de valor, en base al fenómeno de la causalidad, a continuación se muestra la cadena de valor ampliada. Luego de ello se expone una descripción conceptual especialmente de los eslabones correspondientes a los impactos, efectos, productos y servicios; actividades, inversiones e intervenciones esperados de la cadena de valor.

**Gráfico No. 19 Diagrama global de la cadena de valor ampliada**



### 5.5.1 Impactos Esperados

Los impactos deben expresarse de tal manera que resulten interpretables y gestionables de una manera no ambigua, es decir, lo contrario de la transformación deseada. Deben expresarse como objetivos claros, verificables, viables, específicos – particularmente en sus aspectos cualitativos, y delimitados en el espacio y el tiempo. Los impactos esperados describen los objetivos o cambios sociales que especifican las mejoras valiosas en las condiciones o calidad de vida que se espera generar, en otras palabras, estipulan cómo se interpreta o reconoce la transformación deseada o el avance esperado hacia la

transformación deseada. En sí constituyen el norte que guía las acciones de la gerencia para resultados en el desarrollo.

A modo interpretativo de la gestión del Programa en los años de intervención y en base al nuevo enfoque que se pretende consolidar, a continuación presento algunos impactos esperados a modo de ejemplo, lo cual se debería redefinir con los involucrados, para afinar y lograr hipotéticamente la transformación deseada en los tres ejes de acción definidos:

### Gestión Programática

- Incremento del 50% de la actividad productiva en el territorio.
- Disminución en un 70% de enfermedades a causa de la mala alimentación de la población objetivo
- Eliminación total de la Anemia en la familias del quintil I y II.
- Eliminación de la desnutrición en todas las familias del quintil I y II.
- Incremento del 50% de la actividad productiva en el territorio.
- Incremento del 30% en la generación de empleo.
- Incremento del 20% de la producción agrícola en el territorio. Dinamización del mercado, incremento de demanda de empleo, incremento del ingreso familiar.
- Familias del quintil I y II participan con igualdad de oportunidades en el área educativa, salud y empleo.

## Gestión Organizacional

- Disminución de incertidumbre y mayor credibilidad en la gestión de desarrollo social promovido por el Programa.
- Eliminación de los trámites burocráticos.
- Mayor agilidad en los procesos de gestión
- Reducción en el 80% del tiempo de atención.

## Gestión Política

- Incremento a grado de 90% de la credibilidad de las autoridades nacionales, seccionales y locales.
- 100% de credibilidad de la familias del quintil I y II, y comunidad en cuanto a la gestión de desarrollo social.
- Incremento de 100% de confianza en el manejo de fondos
- Entrega oportuna de financiamiento

### **5.5.2 Efectos esperados**

Una vez definidos los impactos esperados, la cadena de valor se mueve o retorna a un plan Programático y operativo que pinta un camino viable para lograr los impactos que se busca. Hacen referencia a los cambios intermedios esperados, en otras palabras son el medio que se propone utilizar para lograr los impactos. Los efectos son cambios en los consumos, conocimientos, actitudes o comportamientos de la población objetivos que se convierten en impulsores o detonadores de los cambios esperados de la población, conllevan a tener una mejor calidad de vida, reflejada en los impactos esperados.

Para lograr los impactos esperados del Programa, a continuación se presenta los medios que permitirán alcanzarla, propuesto desde la perspectiva del autor, como guía a la construcción participativa de la cadena de valor:

### Gestión Programática.

- Familias del quintil I y II, y comunidad motivadas para la participación y el apoyo con la gestión integral y el desarrollo sostenible del territorio que habita
- Familias del quintil I y II, y comunidad alimentándose en forma sana; con mejores hábitos de consumo de alimentos. transmitiendo y compartiendo nuevas experiencias y formas sanas de alimentarse.
- Familias del quintil I y II incorporando nutrientes en su alimentación diaria.
- Población con conocimientos del aporte nutricional.
- Comunidades y autoridades motivadas para la participación y el apoyo con la conformación y gestión integral de las redes de seguridad alimentaria.
- Población del sector agrícola participando en las redes con propuestas de producción. Proveedores locales de alimentos básicos, atendiendo las necesidades de la población circunscrita.
- Familias del quintil I y II motivada, considerada e involucrada en el ámbito socioeconómico.
- Participación (del 80%) activa de los beneficiarios y sus familias.
- Familias del quintil I y II alrededor del 80% participando y evaluando la gestión del Programa.

## Gestión Organizacional

- Auto gestión participativa y eficiente con control social y reconocimientos del valor público generado con la implementación de los procesos descentralizados
- Eficiencia y eficacia en el proceso administrativo y operativo de los proyectos
- La comunidad del territorio participa en el manejo de los recursos asignados a través de sus autoridades en coordinación con otros actores sociales.
- Comunidad participa e interactúa con los técnicos del programa, demostrando su compromiso con la transformación deseada desde la perspectiva política y su influencia positiva para el cumplimiento de sus objetivos.

## Gestión Política

- La comunidad desarrolla y decide en forma democrática los proyectos y programas de desarrollo territorial, es vital en este proceso político
- Familias del quintil I y II, comunidad y ciudadanía en conocimiento de las acciones del Programa
- Las familias del quintil I y II; y comunidad co-gestiona los recursos asignados con sus autoridades en coordinación con los demás actores sociales, en forma eficiente y transparente y generación de confianza de la sociedad.
- Los agentes públicos y privados apoyan decididamente a las comunidades en la dinamización de sus mercados locales y en la incursión eficiente en mercados regionales y en asistencia técnica y financiera para el desarrollo.

### **5.5.3 Productos y/o servicios**

Son los bienes y/o servicios que se propone entregar a la población objetivo, con el fin de causar, lograr, conducir, e inducir a los cambios en los consumos, conocimientos, actitudes y comportamientos (efectos esperados).

En este sentido a continuación presento algunas sugerencias que debe considerar el plan en la producción y entrega de servicios, con el fin de lograr los cambios esperados (efectos) de la población objetivo.

#### Gestión Programática

- Plan de gestión estratégica
- Sensibilización en las formas adecuadas de alimentación que contribuyen a la salud. Información y Conocimiento de una alimentación sana.
- Sensibilización de los productos complementarios a alimentación. Atención con nutrientes a la población.
- Plan y Asesoría en la conformación de alianzas denominada Redes de Seguridad Alimentaria.
- Plan de adquisiciones de alimentos en los territorios y aseguramiento de la Compra de productos de producción nacional.
- Plan de apoyo socioeconómico (productos básicos de la canasta familiar). Entrega del apoyo socioeconómico.
- Plan de descentralización de los recursos
- Plan de comunicación estratégica, Información oportuna y rendición de cuentas. Condiciones adecuadas para el manejo de la información.

## Gestión Organizacional

- Estructura organizacional funcional de acuerdo a las exigencias del nuevo enfoque.
- Desburocratización institucional, implementación de nuevos procedimientos administrativos y operativos.
- Mayor capacidad de gestión operativa: ejecución de procesos de contratación, evaluación ex ante del proyecto y supervisión de proyectos.
- Programa de capacitación en las áreas de proyectos específicos que así lo ameriten.
- Solución informática para manejo integral de base de datos que incorpore las nuevas variables para el desarrollo.

## Gestión Política

- Reasignación de recursos financieros de los sectores a las unidades territoriales definidas oportunamente. Diagnostico de situación de las regiones, comunidades y territorio focalizado en el corto plazo.
- Gestión participativa en la implementación del programa con actores sociales locales y regionales. Identificación de necesidades de los beneficiarios vía mapa de pobreza e índices de exclusión social.
- Acceso a los canales de comunicación internos como externos, Monitoreo y evaluación de la gestión del programa.
- Instalación de mesas regionales y grupos de tareas. Talleres participativos para generar diálogo y concertación para definir y priorizar acciones.

#### **5.5.4 Actividades, Inversiones e intervenciones**

Las actividades, inversiones e intervenciones se refieren a las acciones necesarias para poder ofrecer los productos con la calidad y oportunidad esperadas, es decir, funcionan como medios para combinar recursos, esfuerzos y tecnologías para generar productos y/o servicios.

Igual que en los anteriores casos presento las actividades en las que debe estar enmarcada el Programa, con el fin de producir y entregar servicios y/o productos, que conlleven a los cambios en los comportamientos, actitudes y conocimientos de la población objetivo, la cual podrá ser mejorada, o reorientada de acuerdo a las concepciones del nuevo enfoque del Programa, con la participación activa de todos los actores involucrados:

##### Gestión Programática

- Implementación de procesos de Rediseño de la estrategia de gestión, aplicación de la nueva concepción del Programa.
- Investigación de prácticas y saberes alimenticios ancestrales. Programa de Educación en Alimentación Saludable.
- Investigación, diseño e implementación del Programa de Nutrición.
- Diseño y Fomento del Programa de compras de productos básicos a pequeños, medianos y grandes productores nacionales. Promoción de la conformación de alianzas estratégicas de diferentes instituciones y actores en la producción agrícola local. ( Red de Seguridad Alimentaria)

- Programa de Asistencia Alimentaria a la población excluida y vulnerable.
- Proceso de Descentralización de recursos materiales, humanos y financieros de los sectores a las unidades provinciales, cantonales o Juntas Parroquiales.
- Diseño de la estrategia comunicacional, plan de rendición de cuentas, plan de evaluación de impacto y desempeño.

### Gestión Organizacional

- Diseño de la nueva estructura organizativa, concebida en departamentos claves: desarrollo institucional, evaluación de impacto y gestión de programas, con enfoque territorial.
- Coordinación interinstitucional para aprovechar las complementariedades, conformación de alianzas estratégicas.
- Capacitación a operadores técnicos y coordinadores de proyectos.
- Enfocar la gestión financiera para que brinde sostenibilidad económica a las unidades provinciales, cantonales o parroquiales.
- Sistematizar la información de la gestión para medir los impactos y resultados.

### Gestión Política

- Coordinación para obtener el apoyo y legitimidad con las autoridades locales seccionales y nacionales para la descentralización de las operaciones y los recursos.
- Fortalecer la institucionalidad de los gobiernos locales y regionales, incorporando la planificación del desarrollo en la gestión estratégica del programa.

- Difusión oportuna de los avances programáticos a nivel interinstitucional, actores sociales, privado y externos.
- Implementación de espacios colectivos de deliberación política.

Con la descripción de todos los componentes de la cadena de valor o de resultados esperados y con el fin de disponer en una matriz que indique todos los supuestos expresados, se ha recopilado y condensado la información en la siguiente Matriz:

## Cuadro No. 10 Cadena de Valor del Programa

Aliméntate Ecuador contribuye al Desarrollo humano integral, equitativo, sostenible de la población con mayores índices de pobreza y de exclusión social focalizadas en el quintil I y II de las parroquias rurales y urbano marginales de la República del Ecuador, con la participación activa de las autoridades nacionales, seccionales, locales, empresa privada, organismos nacionales e internacionales y la propia población, promoviendo la generación de la autosuficiencia alimentaria, el fortalecimiento de competencias y capacidades locales, mejores y mayores oportunidades, inclusión en las actividades socioeconómicas en todas sus dimensiones, con el fin de mejorar y elevar la calidad de vida de la población objetivo en su territorio.

AMBITO DE GESTIÓN	ACTIVIDADES, INVERSIONES E INTERVENCIONES	PRODUCTOS	EFFECTOS ESPERADOS	IMPACTOS ESPERADOS
<b>P R O G R A M Á T I C O</b>	Implementación de procesos de Rediseño de la estrategia de gestión aplicando la nueva concepción del Programa.	Plan de gestión estratégica	* Familias del quintil I y II, y comunidad motivadas para la participación y el apoyo con la gestión integral y el desarrollo sostenible del territorio que habita	* Incremento de la credibilidad de la familias del quintil I y II, y comunidad en cuanto a la gestión de desarrollo social.
	Investigación de prácticas y saberes alimenticios ancestrales. Programa de Educación en Alimentación Saludable.	* Sensibilización en las formas adecuadas de alimentación que contribuyen a la salud. * Información y Conocimiento de una alimentación sana.	* Familias del quintil I y II, y comunidad alimentándose en forma sana; con mejores hábitos de consumo de alimentos. * Transmitiendo y compartiendo nuevas experiencias y formas sanas de alimentarse.	* Incremento del 50% de la actividad productiva en el territorio. * Disminución en un 70% de enfermedades a causa de la mala alimentación de la población objetivo.
	Investigación, diseño e implementación del Programa de Nutrición.	Sensibilización de los productos complementarios a alimentación. Atención con nutrientes a la población	* Familias del quintil I y II incorporando nutrientes en su alimentación diaria. Población con conocimientos del aporte nutricional.	* Eliminación total de la Anemia en la familias del quintil I y II * Eliminación de la desnutrición en todas las familias del quintil I y II.
	Diseño y Fomento del Programa de compras de productos básicos a pequeños, medianos y grandes productores nacionales. Promoción de la conformación de alianzas estratégicas de diferentes instituciones y actores en la producción agrícola local. ( Red de Seguridad Alimentaria)	Plan y Asesoría en la conformación de alianzas denominada Redes de Seguridad Alimentaria Plan de adquisiciones de alimentos en los territorios y aseguramiento de la Compra de productos de producción nacional.	* Comunidades y autoridades motivadas para la participación y el apoyo con la conformación y gestión integral de las redes de seguridad alimentaria. * Población del sector agrícola participando en las redes con propuestas de producción. Proveedores locales de alimentos básicos, atendiendo las necesidades de la población circunscrita.	* Incremento del 50% de la actividad productiva en el territorio. * Incremento del 30% en la generación de empleo. * Incremento del 20% de la producción agrícola en el territorio.
	Programa de Asistencia Alimentaria a la población excluida y vulnerable.	Plan de apoyo socioeconómico (productos básicos de la canasta familiar). Entrega del apoyo socioeconómico.	* Familias del quintil I y II motivada, considerada e involucrada en el ámbito socioeconómico. * Participación (del 80%) activa de los beneficiarios y sus familias.	* Familias del quintil I y II participan con igualdad de oportunidades en el área educativa, salud y empleo.
	Diseño de la estrategia comunicacional, plan de rendición de cuentas, plan de evaluación de impacto y gestión del programa..	Plan de comunicación estratégica, Información oportuna y rendición de cuentas. Condiciones y estructuras adecuadas para el manejo de la información.	* Familias del quintil I y II alrededor del 80% participando y evaluando la gestión del Programa.	* Incremento de la credibilidad de la familias del quintil I y II, y comunidad en cuanto a la gestión de desarrollo social.
<b>O R G A N I Z A C I O N A L</b>	Diseño de la nueva estructura organizativa, concebida en departamentos claves: Desarrollo institucional, evaluación de impacto, gestión de programas, Gestión de Proyectos.	* Estructura organizacional funcional de acuerdo a las exigencias del nuevo enfoque. * Mayor capacidad de gestión operativa	* Las familias del quintil I y II; y comunidad co-gestiona los recursos asignados con sus autoridades en coordinación con los demás actores sociales, en forma eficiente y transparente y generación de confianza de la sociedad.	* Eliminación de los trámites burocráticos. * Reducción en el 80% del tiempo de atención, lo que da agilidad en los procesos de gestión del Programa.
	Proceso de Descentralización de recursos materiales, humanos y financieros a las unidades provinciales, cantonales o Juntas Parroquiales.	* Plan de descentralización de los recursos en cada provincia * Desburocratización institucional, implementación de nuevos procedimientos	Auto gestión participativa y eficiente con control social y reconocimientos del valor público generado con la implementación de los procesos descentralizados.	
	Coordinación interinstitucional para aprovechar las complementariedades, conformación de alianzas estratégicas.	* Información de cooperación de Alianzas con el Ministerio de Educación * Información de cooperación de Alianzas Ministerio de Salud. * Información de cooperación de Alianzas Ministerio de Agricultura	Conocimiento y participación de diferentes actores del sector	Incremento de Alianzas multisectoriales para el desarrollo de la comunidad
	Capacitación a operadores técnicos y coordinadores de proyectos.	Programa de capacitación en las áreas de proyectos específicos que así lo ameriten.	Eficiencia y eficacia en el proceso administrativo y operativo de los proyectos	Familias con ingresos suficientes que les permita ser autosustentables en el tiempo.
	Sistematizar la información de la gestión para medir los impactos y resultados	* Solución informática para manejo integral de base de datos que incorpore las nuevas variables del enfoque territorial	* Eficiencia y eficacia en el proceso administrativo y operativo de la información.	Incremento del interés en la información del Programa, transparencia en el manejo de recursos.
<b>P O L Í T I C O</b>	Coordinación para obtener el apoyo y legitimidad con las autoridades nacionales, seccionales y locales para la descentralización de las operaciones y los recursos	* Reasignación de recursos financieros de los sectores a las unidades territoriales definidas. * Diagnóstico de situación de las regiones, comunidades y territorios focalizado en el corto plazo.	* Las familias del quintil I y II, y comunidad otorga respaldo y decide en forma democrática.	Incremento de proyectos de inversión y desarrollo
	Fortalecer la institucionalidad del los gobiernos locales y regionales, incorporando la planificación del desarrollo en la gestión estratégica del programa	* Gestión participativa en la implementación del programa con actores sociales locales y regionales. * Identificación de necesidades de los beneficiarios via mapa de pobreza e índices de exclusión social.	* El programa obtendrá la aceptación de la comunidad, para su implementación participativa.	
	Difusión oportuna de los avances programáticos a nivel interinstitucional, actores sociales, privado y externos	Acceso a los canales de comunicación internos como externos, Monitoreo y evaluación de la gestión del programa	Familias del quintil I y II, comunidad y ciudadanía en conocimiento de las acciones del Programa.	Mayor participación y credibilidad de la sociedad de la gestión del Programa
	Implementación de espacios colectivos de deliberación política	* Mesas regionales y grupos de tareas. * Talleres participativos para generar diálogo y concertación para definir y priorizar.	* Comunidad participa e interactúa con los técnicos del programa, demostrando su compromiso con la transformación deseada desde la perspectiva política y su influencia positiva para el cumplimiento de sus objetivos.	

## **A manera de conclusión**

La cadena de valor expresa logros en cada uno de sus eslabones, la especificación de objetivos es un proceso indispensable en el proceso de gerencia para resultados en el desarrollo. Un manejo eficaz de dicho proceso permite construir un marco conceptual sólido y genera una apropiación por parte de los diversos involucrados. Los objetivos organizados en forma de cadena de valor construyen un mapa para guiar las funciones gerenciales de planeación, implementación y evaluación.

Los participantes en los procesos de planeación deben conocer procedimientos de planificación estratégica que expresen con claridad la voluntad de las más altas autoridades formales y legítimas para generar cambio. Deben contar con la participación directa de dichas autoridades en momentos clave del proceso de planeación

Aquí presento como referencia algunas prácticas de gestión efectivas en la planeación, para tener presente en la construcción de la cadena de objetivos estratégicos:

- **Los compromisos se construyen o se fortalecen por la participación en la toma de decisiones.** Por lo tanto, el desempeño de las funciones de implementación de lo planeado se pueden fortalecer desde las funciones de planeación, generando un sentido de apropiación y compromiso entre los involucrados clave.
- **Los actores deben tener claro que con los procesos de planeación se busca generar valor, a través de cambios que sean más rápidos y más**

profundos de lo que se logrará con el manejo de la inercia o el estatus quo.

- **La** planeación se basa en una equilibrada y dinámica combinación de información, reflexión, discusión y decisión. La comunicación entre los participantes directos y entre ellos y los grupos del contexto es vital, por lo que es apropiado enmarcar la difusión y movilización en estrategias de comunicación.
- **De** la misma manera, hay que buscar equilibrar la tensión del tiempo para decisiones clave y el valor generado por la discusión. No se debe sacrificar la discusión necesaria para tomar una decisión rápida; tampoco se puede postergar las decisiones por discusiones poco productivas.
- **Los** procedimientos para construir acuerdos se basan en consensos sobre fines comunes, que aporten sentido a la acción conjunta y consoliden los compromisos para actuar. Por tanto, al inicio de los procesos de planeación, conviene explicitar y destacar los acuerdos comunes que unifican a los diversos involucrados.
- **El** proceso de planificación estratégica y la gestión del mismo plan debe manejarse por grupos que combinen conocimiento técnico y representatividad legítima y diversa de los grupos involucrados más activos.
- **Asumir** que en los procesos de participación existe una gradual redistribución del poder, de manera que los controles se deben compartir y delegar bajo un nuevo esquema de gobernabilidad del espacio relevante.
- **El** plan forma parte de una etapa inicial de la gerencia estratégica, la que lo va adaptando ante circunstancias y actores sociales cambiantes.
- **Iniciar** los procesos de participación activa y dinámica es mucho más fácil que institucionalizarlos, llegar a rutinizarlos. Este paso es crítico y requiere de toda la habilidad, suspicacia y conocimiento de los que ejercen la gerencia.

## **5.6 Análisis y manejo de riesgos**

Al tener estructurada la cadena de valor, no quiere decir, que todo vaya de acuerdo a lo planificado, ya que la construcción de la misma, estipula relaciones causales supuestas – e inciertas. Indica que esperamos producir determinados resultados (digamos, por ejemplo, efectos sobre las prácticas de hervir agua para el consumo humano) como consecuencia de determinadas acciones (para el mismo ejemplo, campañas de comunicación y de educación sobre la importancia de hervir el agua y las prácticas de hacerlo de manera que efectivamente sea el agua seguro para el consumo humano). Estas relaciones están sometidas a incertidumbres y riesgos de sus entornos; donde bien pueden ser afectadas por buenas prácticas gerenciales, los riesgos e incertidumbres de todas maneras crean cierta amenaza de no cumplimiento de los logros esperados en la cadena de valor.

Un riesgo es una dinámica, comportamiento o evento cuya ocurrencia está fuera del control del equipo de control. Se trata de una condición que aún no se ha presentado, y cuya ocurrencia es probable pero incierta.

Existe alguna probabilidad de que los riesgos se presenten y amenacen el logro de los resultados esperados, podrían incluir: idiosincrasias o creencias de la población objetivo; las prácticas clientelares; interdependencia de las economías en el mundo globalizado; la burocratización de las organizaciones entre otros.

El análisis de potenciales riesgos internos u organizacionales obliga a examinar recursos, actores y procesos de la organización, y las

interrelaciones, indagando sobre políticas, prácticas o dinámicas que podrían limitar la producción y entrega de servicios o productos encaminados a los logros o impactos esperados.

Los riesgos del entorno cercano a la organización podrían ser ocasionados por el comportamiento de las fuerzas económicas, sociales, culturales, políticas regulatorias o legales, científico-técnico.

En el ejercicio de la gerencia para resultados en el desarrollo, hace falta incorporar estrategias de identificación de potenciales riesgos, con el fin de contar oportunamente con planes de su adecuado manejo. Sólo al contar con planes que permitirán el manejo de riesgos se puede minimizar daños o desperdicios que podrían resultar de la ocurrencia de la dinámica, comportamiento o evento que, arriesgue la generación de valor público.

Para la identificación de riesgos se debe preguntar qué comportamientos, intereses o dinámicas podrían limitar el avance de un eslabón de la cadena al siguiente, por ejemplo en lo que corresponde a las actividades, inversiones, intervenciones que logran la entrega de productos y servicios: ¿Qué dinámicas o prácticas de la organización podrían comprometer el flujo de recursos y el apoyo que necesitamos para generar los productos? ¿Qué dinámicas externas (tanto del entorno próximo como del entorno remoto) podrían afectar el proceso productivo o el proceso de entrega de bienes o servicios?. Siguiendo en la cadena para alcanzar los efectos se debería preguntar. ¿Qué dinámicas, características o prácticas de la población objetivo podrían comprometer la relación causal entre productos y efectos? ¿Hay dinámicas o prácticas de la organización que podrían arriesgar el vínculo entre la entrega de los productos y el logro de los cambios en consumos, comportamientos, actitudes y/o conocimientos que se

esperan generar? ¿Qué dinámicas externas o características del entorno externo (tanto próximo como remoto) podrían afectar el logro de los efectos?. Para los impactos las preguntas claves que deberían aplicarse son: ¿Qué dinámicas, características o prácticas de la población objetivos podrían comprometer la relación causal entre los efectos y los impactos? ¿Qué podría limitar los cambios en consumos, comportamientos, conocimientos y/o actitudes que esperamos generar? ¿Qué dinámicas externas o características del entorno externo podrían afectar el logro de los efectos?

Entre las estrategias que deberá manejar el Programa se tiene:

- Buscar prevenir el riesgo (reduciendo hasta donde se pueda la probabilidad de ocurrencia) y/o mitigar las consecuencias de los riesgos (reduciendo hasta donde se pueda el daño que podría introducir al cumplimiento de los resultados especificados en la cadena de valor).
- Los planes de manejo incluyen planes de contingencia que identifican posibles desenlaces de las dinámicas asociadas con riesgo y las acciones que se tomarán en cada posible desenlace.

## **5.7 Indicadores de efectos e impactos**

Los indicadores son expresiones que sintetiza información cuantitativa y/o cualitativa sobre los acontecimientos, fenómenos relevantes, el indicador, indica da señales. Permite caracterizar las acciones, actividades, logros, efectos que se necesita conocer, entender, controlar

y/o analizar en los procesos de una gerencia responsable en el buen manejo de la iniciativa o sistema.

Los indicadores ayudan a transparentar y rendir cuentas a la sociedad, sobre la gestión que se está realizando para causar impacto en el desarrollo. También nos ayudan a dar seguimiento y medir el avance de los logros o resultados esperados.

Los indicadores deben describir los fenómenos de tal manera que puedan ser comparados y contrastados en diferentes momentos del tiempo, en diferentes lugares o contextos, y en diferentes escenarios. Explicita la forma como se van a reconocer los cambios que se espera generar. Tienen valor descriptivo y explicativo contribuyendo a la comunicación entre actores clave.

Los indicadores resumen información importante sobre diferentes procesos, dinámicas o fenómenos, se caracteriza por los siguientes rasgos<sup>33</sup>:

- Es preciso, no ambiguo: puede ser interpretado de manera clara, de tal forma que sea plenamente entendible;
- Es relevante para los usuarios de la información: refleja elementos o fenómenos que forman parte de lo que se busca entender; en el caso del proceso evaluativo, se relacionan con algún aspecto del marco conceptual de la iniciativa que se evalúa;

---

<sup>33</sup> Tomado de la Unidad 3.3. del Curso de Gerencia para Resultados en el Desarrollo INDES Agosto 2007

- Es apropiado para los usuarios de la información: los usuarios se identifican con el indicador, entienden el indicador y lo que “indica”, confían en que refleja fielmente información relevante;
- Es sensible a ser afectado por la iniciativa u organización en cuestión: cuenta con el nivel adecuado de desagregación y se recopila con una representatividad apropiada;
- Es práctico: el costo de recopilar los datos y producir la información a ser sintetizada por el indicador es razonable. Su construcción es viable con los recursos disponibles.
- Es confiable y objetivo, en el sentido en que sus valores no varían de acuerdo a la persona responsable de la recopilación de datos.
- Describe el fenómeno que se va a “indicar”, explicitando su naturaleza (su calidad y su espacio o entorno; y en la medida que sea relevante, los grupos a ser afectados).
- Respeto la privacidad y la confidencialidad de individuos y de organizaciones individuales.
- Su definición no se limita a la especificación de una fórmula o la descripción de lo que se va a observar. Incluye la definición de las fuentes de información para la recopilación de datos para su elaboración.

No existe una plantilla fija, receta o menú de indicadores, que permita adaptar a cualquier estrategia. En lugar de tratar de seleccionar un conjunto de indicadores de una batería de ellos; lo que se necesita para definir indicadores es utilizar una lógica asociada con el enfoque gerencial de creación de valor público, con el fin de definir la información que se necesita para definir acciones y tomar decisiones para lograr los resultados esperados. Esto se lo estructura en base a una pregunta inteligente y sencilla:

¿Qué se necesita conocer y entender para tomar decisiones que van a facilitar la generación del valor público que se espera?.

A la luz de esta idea, se debe basar la definición de indicadores en el planteamiento de una serie de ***preguntas inteligentes*** sobre la cadena de valor, las evidencias de logros de los diversos eslabones, la existencia (o no) de factores y dinámicas que afectan la calidad, oportunidad o distribución de los diferentes logros.

El planteamiento de estas preguntas y, por ende, la definición de indicadores no debe limitarse a indicadores de eficacia. También se podría incorporar criterios de eficiencia, equidad, sostenibilidad y otros.

### **A manera de conclusión**

El uso de indicadores permite reducir la ambigüedad en la toma de decisiones y viabiliza una rendición de cuentas rigurosa. Los indicadores generan información útil para el equipo gestor y otros actores clave, para que basen sus acciones, sus decisiones y sus juicios sobre el desempeño en información válida, oportuna y objetiva.

## **5.8 Implementación de la estrategia**

Se considera la implementación del plan, estrategia o iniciativa, la movilitad hacia la acción misma, definida por Karen Mokate en la unidad 4.2 del curso de Gerencia para Resultados en el Desarrollo; como el conjunto de procesos mediante los cuales se producen los bienes y servicios deseados, se ejerce control estratégico sobre dichas operaciones y se desarrollan o se fortalecen las capacidades operativas y de control necesarias.

La gerencia tradicional una vez diseñado el plan estratégico, entendería a la implementación como un proceso totalmente programado o mecánico, subentendiendo o sobreentendiendo que se ha contemplado todo lo que influye en el accionar de la iniciativa, ya que se preocuparían por administrar los recursos de manera eficiente y controlar estrictamente el cumplimiento de los planes previstos. Esta visión desconoce la necesidad de adaptar continuamente la implementación misma al contexto y entorno. (Metcalf y Richards 1992, p.17) con el fin de asegurar con su objetivo fundamental.

## **5.9 Monitoreo y evaluación**

El monitoreo consiste en un proceso sistemático de exploración de preguntas inteligentes, que propone generar información vital para el proceso gerencial, para apoyar su capacidad adaptativa y su enfoque en resultados valiosos. El monitoreo es un proceso continuo, necesariamente realizado por el equipo gestor para generar información

con respecto a la medida en que sus acciones e inversiones estén logrando el valor que se priorizó como justificación de su propia existencia. Propone provocar y apoyar reacciones y decisiones gerenciales que garantizan la generación de valor público.

El monitoreo de desempeño apoya la articulación de las funciones de desarrollo de la estrategia (o planeación) con la función de implementación, ya que señala algunos logros que se proponen generar y que se van a verificar, como parte del proceso conducente a la producción de valor. Enfoca a los diversos responsables en logros vinculados causalmente (de la manera especificada por la cadena de resultados), enfatizando lo que es suficientemente importante como para justificar su verificación y análisis.

Por poner un ejemplo, a continuación presento algunas preguntas que forman la base para el monitoreo:

### **Preguntas para el monitoreo de la gestión del Programa**

6. ¿Los recursos del Programa llegan con oportunidad y se usan apropiadamente en la implementación de la iniciativa?
7. ¿Los productos y servicios en función de una alimentación sana están llegando a los verdaderos beneficiarios involucrados en la planeación?
8. ¿La comunidad afectada por la iniciativa ha cambiado de comportamientos, actitudes y conocimientos respecto a la alimentación sana?
9. ¿En que forma y cuanto han cambiado la forma de vivir de la comunidad focalizada?

10. ¿Qué grupo de beneficiarios focalizada afectó y mejoró mas dentro del grupo objetivo?
11. ¿Los productos y servicios entregados están contribuyendo a los cambios de comportamiento en la comunidad?
12. ¿Existe algún impacto verificable para medir la mejora en las condiciones de vida?
13. ¿Están cumpliéndose los resultados esperados únicamente con la entrega de productos y/o servicios?

El proceso de monitoreo típicamente depende de la construcción y uso de un conjunto de indicadores que hacen seguimiento de los logros de actividades, productos, efectos e impactos. Un proceso de monitoreo se puede construir a través de la especificación de metas: valores que se proponen lograr para determinados indicadores de los logros esperados del proceso gerencial. La medición de desempeño de iniciativas se realiza a través del contraste de metas con logros de la gestión.

La evaluación de desempeño, como el monitoreo, utiliza como mapa la cadena de resultados (o cadena de valor). Hace preguntas sobre condiciones que han favorecido o limitado el camino que conduce de un tipo de logro a otro; intenta identificar dinámicas de contexto o de la gestión que facilitan o limitan los logros de la iniciativa. Las preguntas de una evaluación no son tan generalizables como las de un proceso de monitoreo. Eso, por que el tono de monitoreo es el de verificar, mientras que la evaluación explora preguntas más específicas que se determinan por intereses particulares de actores clave o por circunstancias que surgen en la medida se avance sobre la implementación. (UNFPA, 2001, p.15).

La evaluación, por definición, introduce unos juicios valorativos en el análisis de los logros de la iniciativa. Entre otros, introduce preguntas sobre la relevancia de los objetivos. Estas preguntas no serían tomadas en cuenta por el monitoreo, ya que ese proceso se basa en una estrategia pre- establecida, que a su vez es fruto de haber identificado y priorizado un conjunto de objetivos que se determinaron como valiosos.

La evaluación podría contemplar cambios en el contexto que modifican esas determinaciones. Podría considerar que los objetivos ya no son prioritarios, o están focalizados indebidamente; podría contemplar que la iniciativa ya no corresponde a los mandatos o misión de la organización que la está gestionando.

La evaluación produce información; educa los procesos decisorios y de gerencia. La evaluación enriquece la información producida por el proceso de monitoreo, para complementar la información producida por los procesos de medición/monitoreo. El buen logro de la evaluación radica en generar aprendizajes valiosos, con el fin de retroalimentar los procesos gerenciales, incluyendo los procesos decisorios que podrían redefinir o visitar la iniciativa.

## **A manera de conclusión**

Los procesos de monitoreo y evaluación juegan un papel determinante en la gerencia para resultados en el desarrollo: genera aprendizajes valiosos y retroalimentan las funciones de desarrollo de la estrategia (planeación estratégica y programática) e implementación. Sus procesos dirigidos a la exploración de preguntas inteligentes, es decir,

preguntas pertinentes a la gerencia, se prestan a la gerencia como aliado, o como instrumento valioso.

### **5.9.1 Evaluación de efectos e impactos**

Desde una perspectiva gerencial, la evaluación debe contribuir no sólo a entender los orígenes de los éxitos y las causas de los fracasos (saber qué funcionó y qué no) sino, además, debe servir para asegurar que los procesos funcionen de manera adecuada. “La evaluación constituye una propuesta para explorar de manera rigurosa y sistemática el cumplimiento de actividades, el uso de recursos, la entrega de productos o servicios y el logro de cambio sostenible, de tal forma que el diseño y la gestión de las iniciativas evaluadas se puedan ajustar, con el fin de asegurar que generen valor para la sociedad” (Mokate, 2001).

El rol que le toca jugar a la información generada por la evaluación se convierte en parte central tanto del proceso que mejora la formación de políticas como del proceso que mejora la práctica gerencial. En ambos casos, un supuesto implícito es que los resultados de la evaluación hacen una diferencia. Para que esto ocurra, se supone que los diferentes actores (tomadores de decisión o gerentes) están al tanto de estos hallazgos, los toman en consideración y, eventualmente, los incorporan para promover el cambio de alguna iniciativa social, ya sea mejorando su diseño o adecuando su implementación.

En este contexto, dos fundamentos de la evaluación tienen que ver con las oportunidades que brinda para mejorar la gestión y adecuar el rumbo de la política pública. ¿Cuáles son las razones que mueven a pensar que, efectivamente, los hallazgos de la evaluación contribuirán a “educar” las decisiones? ¿Qué tipo de información genera para lograr

este cometido? ¿Cómo se usa esta información? ¿Cómo influye el contexto político sobre dicho uso?

El objetivo de la evaluación consiste en desarrollar, con los recursos disponibles y en el tiempo previsto, productos válidos y útiles que permitan alcanzar el objetivo esperado del programa que está siendo evaluado. Así, la evaluación debe ser gestionada para lograr los resultados esperados.

Por otro lado, los resultados de la evaluación rigurosa de programas sociales son consecuencia de una investigación que se realiza a partir de preguntas específicas, requerimientos de información y un marco metodológico que permite arribar a conclusiones consistentes cuando los objetivos están definidos de manera precisa. Así, la “investigación para la evaluación” se ocupa de recolectar, verificar e interpretar la información sobre la ejecución y eficacia de las políticas y programas públicos (Majone, 1997). Como tal, genera datos, ideas y argumentos que constituyen los productos de la evaluación (Weiss, 1999).

### **5.9.1.2 Usos de la evaluación**

En esta parte se expone una reflexión sobre cuatro estrategias para estimular el uso del monitoreo y evaluación.

Se parte de una premisa que los cambios gerenciales van a traer consigo una mayor demanda por las informaciones y datos producidos por el monitoreo y evaluación.

Una práctica madura de gerencia para resultados en el desarrollo tiene una dependencia natural de información sobre actividades, decisiones,

productos, efectos y sus correspondientes impactos. Depende de información que alimente y brinde pautas a sus acciones y decisiones.

En este sentido se presentan cuatro estrategias para fortalecer los procesos gerenciales de monitoreo y evaluación:

- Fortalecer conceptos y capacidades relacionados con el monitoreo y evaluación.
- Eliminar rigideces de los procesos o "sistemas" de monitoreo y evaluación.
- Facilitar el acceso a información y su interpretación y impulsar aplicaciones "rápidas"
- Crear y manejar incentivos para que diferentes gestores utilicen la información en procesos gerenciales y decisorios.

Con ello se pretende reflejar que la información producida por el monitoreo y evaluación, no sea como tradicionalmente se lo ha hecho, que se pasen los informes y recomendaciones a la gerencia y luego se tomen las decisiones y se impartan disposiciones, para que los gestores la apliquen, si no que pretende demostrar el cambio de imagen del proceso de monitoreo y evaluación, pues la visión alternativa ubica el mismo en el espacio de diálogos que alimentan y retroalimentan las decisiones y las acciones en el medio en que se desenvuelve la iniciativa.

## **5.10 Conclusiones**

- El modelo de gestión presentado se enfoca en un cambio de paradigma o creencia de cómo desarrollar una planificación estratégica en el ámbito público.
- Refleja una coherencia entre la teoría y la práctica, detalla los pasos a seguir, para construir la planificación estratégica en forma participativa.
- Toca todos los puntos sensibles para la planeación, implementación, monitoreo y evaluación de la gestión del Programa.
- Se presenta en forma comprensible y sencilla para su aplicación.

## **5.11 Recomendaciones**

- Que el modelo sea aplicado en el Programa Aliméntate Ecuador, y que sirva de modelo a otras instituciones del sector público.
- Que el Programa Aliméntate Ecuador coordine y lidere la cooperación interinstitucional, para lograr verdaderos cambios en las formas de administrar las organizaciones, en pro del mejoramiento de las condiciones y calidad de vida de la población ecuatoriana.
- Que el modelo de gestión no quede simplemente como teoría, sin ninguna aplicación, ya que sería un desperdicio de recursos y tiempo invertido.

## **BIBLIOGRAFIA**

- Aguilar Villanueva, Luis F. (1993). "La definición de los problemas públicos".
- ALFORD, John. (2002). "Definiendo al Cliente en el Sector Público: Una Perspectiva de Intercambio Social" en: Public Administration Review.
- BAKER, Judy L. (2000). Evaluación del impacto de los proyectos de desarrollo en la pobreza – Manual para profesionales. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Barrazueta, Enrique (1998). Preparación y evaluación de Proyectos
- BRYSON, John M. (1995). Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- CAPLAN, Robert, y NORTON, David (2005), El cuadro de mando Integral.
- Casassus, Juan. (2000). "Problemas de la gestión educativa en América Latina: la tensión entre los paradigmas de tipo A y el tipo B". Inédito. Versión preliminar.
- Cortázar, Juan C. (2005). Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales. Washington DC (INDES).

- COLLINS, James y Jerry Porras. (1996). Empresas Que Perduran. Barcelona: Editorial Norma. Lynn.
- COLLINS, James C. y Jerry Porras. (1996). "Constuyendo la visión de su empresa".
- Cohen, E. y R. Franco. (1988). Evaluación de proyectos sociales. ILPES/ONUDI, ODES/OEA. Grupo Editorial Latinoamericano.
- DRUCKER, Peter. (2002). La Gerencia y los nuevos escenarios sociales, Los desafíos de la Gerencia para el siglo XXI.
- INEC, Encuestas de condiciones de vida, 1995, 1998,1999  
Escritos del Curso de Gerencia para Resultados en el Desarrollo. Agosto-Octubre (2007). INDES
- Informe final ENDEMAIN 2004
- Karl Mannheim (1953). Libertad, poder y planificación
- Laurence E. (1996). Public Management as Art, Science and Profession. Chatham, NJ: Chatham House Publishers, Inc.
- Licha, Isabel. (2000). El análisis del entorno: herramienta de la gerencia social. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano de Desarrollo (INDES).
- Loera, Armando. (2005). "La Planificación Estratégica en la Gerencia Social" Notas de Clase INDES. Washington, D.C.: BID/INDES.

- METCALFE, L. y RICHARDS, S. (1993). *Improving Public Management*. Londres: European Institute of Public Administration, SAGE.
- Medianero Burga, David. (2001). *Síntesis de la metodología del marco lógico*. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.
- MINTZBERG, Henry, (1993). *The Rise and Fall of Strategic Planning: Reconceiving Roles for Planning, Plans, Planners*. New York: The Free Press.
- MOKATE, K. y Saavedra, J.J. (2004). *La Gerencia Social y el Valor Público*. Washington DC: INDES.
- MOKATE, Karen M. (2001). *Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿que queremos decir?*
- MOKATE, Karen M. (1999). *Monitoreo y evaluación: herramientas indispensables de la gerencia social*. INDES Notas de Clase. Washington, D.C.: BID/INDES.
- MOORE, Mark H. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Buenos Aires: Paidós.
- MOORE, Mark. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- OSBORNE, David y TED Gaebler. (1992). *La Reinención del Gobierno*. Buenos Aires: Paidós. Capítulo 4: "El gobierno inspirado en objetivos".

- Programa Aliméntate Ecuador (2007; 2006;2005, 2004; 2003; 2002) Plan Operativo Anual.
- Pozner, Pilar. (2000). Gestión educativa estratégica.
- Rovayo Mancheno Juan. (2005). El sistema del Marco Lógico.
- Saavedra, José Jorge. (2005). "Desarrollando Misión y Visión" Notas de clase del INDES. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).
- Sulbrandt, José (2002). Introducción a la Gerencia Social. Washington DC: INDES.
- STEINER, George. (1996). Planeación Estratégica
- SEMPLADES (20069). Evolución de los principales indicadores socio-económicos 2003-2006
- SIISE (2004) Informe sobre desarrollo social en el Ecuador 1990-2000.
- Sistema de Naciones Unidas en Ecuador; Secretaría Nacional de Objetivos de Desarrollo del Milenio. (2006). Llegó la hora 2015- el futuro tiene fecha.
- Urigüen Mónica (2006). Aplicación de las herramientas de Gestión de Calidad.

- UNICEF. (1991). Guía de UNICEF para Monitoreo y Evaluación: ¿marcando una diferencia? New York: UNICEF, Oficina de Evaluación
- UTE. (2006). Manual para el desarrollo de trabajos de grado.
- Vera, Miguel. (2006). Uso de la información generada por la evaluación de programas sociales. En Evaluación para el desarrollo social: aportes para un debate abierto en América Latina.
- WHOLEY, Joseph. (1999). "Performance-Based Management: Responding to the Challenges" en Public Productivity and Management Review, Vol. 22, No 3, 288-307.
- WHOLEY, Joseph. (1983). Evaluation and Effective Public Management. Boston: Little, Brown and Company. Parte I: "Gerencia efectiva". Parte II. "Lograr un acuerdo acerca de objetivos finales orientados hacia resultados, y de indicadores de desempeño".
- <http://www.siise.gov.ec>
- [www.fao.org/index\\_es.htm](http://www.fao.org/index_es.htm)
- <http://www.mbs.gov.ec>
- <http://www.mef.gov.ec>
- <http://www.snip.gov.ec>
- <http://www.sigob.gov.ec>
- <http://www.fao.org.ec>
- <http://www.alimentatecuador.gov.ec>

## **ANEXOS**

- Copia Ley de Seguridad Alimentaria
  
- Copia de Convenios de Cooperación entre el Ministerio de Inclusión Económica y Social; el PMA, PNUD y agencias de la Organización de las Naciones Unidas, relativos al Programa
  
- Copia del Convenio entre el Gobierno del Ecuador y la Organización de las Naciones Unidas (ONU).
  
- Copias de Balances emitidos por el PMA, con respecto al Programa.
  
- Copias de varios Acuerdos Ministeriales del MIES, referentes al Programa.
  
- Carta de la Coordinadora Nacional del programa Aliméntate Ecuador, al director del Instituto de Altos Estudios Nacionales, sobre la apreciación al contenido del Estudio.



## **AUTORIZACION DE PUBLICACIÓN**

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de esta Tesis, de su bibliografía y anexos, como artículo en publicaciones para lectura seleccionada o fuente de investigación, siempre dando a conocer el nombre del autor y respetando la propiedad intelectual del mismo.

Quito, 24 de Octubre de 2007

---

**ING. LAURO SIÓN**