

**REPUBLICA DEL ECUADOR**  
**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**

**GESTION PUBLICA CON GERENCIA EMPRESARIAL  
PARA EL DESARROLLO SOSTENIDO EN EL ECUADOR**

**Tesis presentada como requisito para optar al Título  
de Máster en Seguridad y Desarrollo**

**Autor: Lcdo. Rubén P. Alvarez U.**  
**Asesor: Eco. Victor H. Calahorrano**

**Quito, abril de 2000**

## **AGRADECIMIENTO**

A Petroproducción por el auspicio  
Institucional

Al Instituto de Altos Estudios Nacionales  
especialmente al Eco. Víctor H, Calahorrano  
distinguido maestro e insigne Asesor de esta Tesis

A todos los compañeros de la XXVII promoción  
por haberme permitido forjar juntos  
nobles ideales y excelsa amistad

## DEDICATORIA

**A:** Carlos y Susana, mis padres;  
Yolanda, mi esposa;  
Juan José y Daniel, mis hijos.

<b>INDICE GENERAL</b>	PP.
LISTA DE CUADROS .....	vii
INTRODUCCION	I
<b>CAPITULOS</b>	
<b>I PERSPECTIVA DE LA GESTION PUBLICA .....</b>	<b>1</b>
Condiciones Culturales Predominantes .....	3
Infraestructura y Servicios Públicos .....	5
Recursos Organizacionales .....	6
Liderazgo Político .....	7
Seguridad y Defensa .....	8
Servicio Diplomático .....	9
Servicios Sociales .....	10
Actividades Empresariales .....	12
Diferencias entre gestión pública y privada .....	14
Funciones Gerenciales .....	15
Gerencia de Recursos Humanos .....	18
Reclutamiento y Selección .....	19
Desarrollo del Recurso Humano .....	21
Desarrollo Organizacional .....	22
Regulación de la Economía .....	24
Finanzas Públicas .....	26
Administración Financiera .....	27
Planificación y Presupuesto .....	28
<b>II EL PROCESO DE MODERNIZACION .....</b>	<b>30</b>
Oportunidades y Capacidades para el Éxito .....	30
Injerencia Política .....	33
Reforma del Estado .....	35
Reforma Estructural .....	37
El Sentido de Estrategia .....	38
La descentralización, la desconcentración y autonomía .....	39
Transferencia Tecnológica .....	45
Subcontratación y Privatización .....	46
La modernización y la globalización .....	49
<b>III ESTRATEGIAS EMPRESARIALES MODERNAS .....</b>	<b>53</b>
Caso 1: Diario El Comercio .....	54
Caso 2: Hospital Militar .....	61
Caso 3: Tabacalera Andina S.A. ....	65
Caso 4: Andec – Funasa .....	68

Caso 5:	Cruz Roja Ecuatoriana .....	73
Caso 6:	Petróleos de Venezuela .....	77
Caso 7:	El Organismo Municipal de Transporte Por Autobus de Copenhague .....	84
	Evaluación de la Gestión Administrativa de Entidades del Sector Público .....	87
	Análisis de Factores críticos .....	88
<b>4</b>	<b>TEORIAS Y TECNICAS MODERNAS ADMINISTRATIVAS</b>	<b>96</b>
	De Predominio Occidental .....	96
	De Predominio Oriental .....	102
	Explotación de factores claves de éxito (caso coreano y taiwanés) .....	105
	Tecnología, Productividad y Competitividad .....	115
	Uso de la Informática .....	117
<b>5</b>	<b>EL CRECIMIENTO SOSTENIDO</b>	<b>119</b>
	Innovación y espíritu empresarial .....	120
	Mejoramiento de la calidad .....	121
	Calidad de servicios .....	122
	Indicadores de desempeño .....	122
	Indicadores Estadísticos .....	125
	El tema de la Corrupción .....	126
	Etica del Funcionario Público .....	130
	El Modelo de Negocio .....	132
	Un caso de Aplicación del Modelo de Negocio .....	134
<b>6</b>	<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	<b>140</b>
	Conclusiones .....	140
	Recomendaciones .....	154
	<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>164</b>
	<b>ANEXOS</b>	

## **LISTA DE CUADROS**

### **CUADRO**

- 1 Evaluación de la Gestión de Entidades del Sector Público (Items 1 al 25).
- 2 Evaluación de la Gestión de Entidades del Sector Público (Items 26 al 50).

## INTRODUCCIÓN

Los retos del nuevo milenio han acelerado los procesos de integración y globalización, en los que la productividad se manifiesta en las ventajas competitivas y comparativas que el sector privado con respaldo del sector público están en capacidad de asumir y responder; ventajas que se pueden mantener y desarrollar mediante planes adecuados de modernización e innovación, que demandan procesos de descentralización, desconcentración y mayor autogestión, así como de la mayor tecnología posible cimentada en el permanente desarrollo del conocimiento, de la investigación; factores fundamentales del proceso de crecimiento sostenido.

En el Ecuador el reto de la modernización no puede postergarse más. El país, en las dos últimas décadas, no ha encontrado un modelo económico estable y duradero, motivo por el cual ha debido afrontar continuos procesos de ajustes políticos y económicos que, pese a los esfuerzos desplegados y duras decisiones asumidas, no ha logrado finalmente, mejorar la calidad de vida de los ecuatorianos y disminuir las serias distorsiones sociales.

La modernización de las instituciones y empresas que el Estado tiene a su cargo, deben tener presente que las funciones y actividades no sólo deben medirse en términos de rentabilidad financiera sino que deben complementarse con criterios de rentabilidad social y productiva, de amplia cobertura, para garantizar al mayor número de ciudadanos el acceso a recibir y participar en la producción de bienes y servicios

eficientes, caracterizados por una gestión transparente y ágil; que rescate la confianza en la institucionalidad pública, y que, permita a éste importante sector, constituirse en actor protagónico del cambio y del proceso de transformación y modernización que aspira la Patria.

El tema a desarrollarse en la presente investigación se denomina: **“Gestión Pública con Gerencia Empresarial, para el Desarrollo Sostenido en el Ecuador”**. Su título permite inferir los propósitos del estudio; por una parte, un proceso de transformación, que exige identificar las nuevas estrategias de gestión moderna empresarial que se están aplicando en diversos entornos organizacionales, tanto en el sector público como en el sector privado, en el ámbito nacional e internacional y, por otro lado, tomar en cuenta, las diversas implicaciones y connotaciones políticas, económicas y sociales, que demanda su aplicación.

Los procesos de cambio y modernización del Estado tienen la óptica productiva de la modernización empresarial, ella debe solventarse sobre la base de las tecnologías, medios y mecanismos que han conducido al éxito empresarial. El Ecuador, luego de este proceso de transformación, deberá enfrentar el reto del desarrollo sostenido, lo que significa que los cambios en el aparato productivo deben mantener, de forma prioritaria, el crecimiento constante, sin declinaciones negativas, en beneficio de la sociedad ecuatoriana.

La presente investigación tendrá como principal propósito determinar las estrategias de la administración empresarial moderna, que podrían ser aplicadas por las distintas entidades y empresas del sector público para alcanzar un mejor desarrollo de su gestión, elevando significativamente sus índices de eficiencia (relación entre los resultados alcanzados y los recursos empleados) y eficacia (relación entre los resultados alcanzados y los resultados previstos), fortaleciendo la imagen

de confianza y credibilidad de todos los organismos que conforman el aparato estatal, optimizando y potenciando los objetivos y resultados que contribuyan a un mayor desarrollo y crecimiento sostenido del país.

Será oportuno además, evaluar como están operando los distintos factores críticos de éxito, en beneficio de una adecuado desarrollo organizacional, como son: políticas, estructuras organizacionales, procesos y funciones, sistemas y procedimientos de trabajo, recursos humanos, financieros y materiales, relaciones de trabajo, sistemas de organización y planificación, misión, visión y valores institucionales, liderazgo, comunicación, clima laboral, etc.

Para tal efecto, es necesario reflexionar sobre la forma en que se conduce actualmente la gestión pública del país y, por tanto, los modos y procedimientos de hacerla más eficaz.

La investigación se sustentará en la apreciación comparativa de los esquemas de trabajo que desarrollan entidades, empresas e instituciones tanto públicas como privadas; determinando por una parte antecedentes, fundamentos y preceptos teóricos vigentes en esta materia, así como, los criterios y opiniones de acreditados funcionarios y empleados públicos; y, de manera adicional, el trabajo investigativo del autor basado en la oportunidad de haber prestado servicios tanto en el sector público como en el privado.

El esquema de contenido se lo ha dividido en seis capítulos:

El primer capítulo se refiere a la perspectiva de la gestión pública, sus características, sistemas de trabajo, recursos y limitaciones; en éste, se describe la situación presente del sector público y se identifican los

parámetros relevantes (factores críticos de éxito), cuya adecuada atención y aplicación coadyuvará a mejorar la gestión pública.

El segundo capítulo analiza el tema de la modernización considerando las oportunidades y capacidades para el éxito, la reforma del Estado y la reforma estructural, la descentralización, desconcentración y autonomía, la transferencia tecnológica y la privatización, las condiciones y requisitos para ser aplicados en la modernización del Estado, como un proceso continuo de cambio, proyectando la modernización con el fenómeno de la globalización.

El tercer capítulo es un compendio del trabajo de campo, identifica las estrategias utilizadas por diferentes empresas del sector público y privado tanto nacionales como extranjeras.

El cuarto capítulo analiza los fundamentos teóricos y las técnicas administrativas modernas tanto de predominio occidental (Estados Unidos), así como de predominio oriental (Japón); su objetivo es establecer comparaciones y grados de correlación entre estos sistemas diferentes de trabajo; incluye además, los criterios de tecnología, competitividad y productividad.

El quinto capítulo se refiere al crecimiento sostenido, el modelo de negocio y el diseño de empresas públicas con crecimiento sostenido, para finalmente plantear un caso práctico, cuyo objetivo es un imperativo para el desarrollo gradual y constante que el país demanda.

El sexto capítulo (final), se refiere a las conclusiones y recomendaciones. En éste, se sintetiza los factores claves de éxito y las estrategias de mayor incidencia identificados en esta investigación, que favorecerán al proceso de transformación y modernización del Estado, en

lo relativo a las formas de acción y gestión de las entidades y empresas públicas para una conducción eficiente que coadyuve al crecimiento y desarrollo sostenido del país.

Los argumentos centrales de la investigación sostendrán que es posible una gestión pública eficaz. Para lograrlo se requiere, además de una selección adecuada de gerentes, directivos y ejecutivos, la aplicación de nuevos esquemas de gestión empresarial moderna, como son estrategias y técnicas administrativas laborales que conceden a los trabajadores un buen grado de información, concienciación, preparación y motivación para lograr excelencia empresarial. Es necesario imprimir una dinámica diferente que transforme la debilitada imagen del sector público.

El estudio incluirá además, la descripción de diversos mecanismos de asociación empresarial como alianzas estratégicas, gestión compartida, la constitución de empresas de economía mixta u otras formas alternativas de gestión como las concesiones, la privatización, la descentralización y la desconcentración; todos ellos mecanismos que imponen acciones y decisiones conjuntas entre el sector público y privado; finalmente, se incluirá el tema de la corrupción como parte del análisis por la incidencia que representa en el entorno institucional y empresarial.

## **EL PROBLEMA**

Se ha expresado que el **éxito** es la conjunción de la oportunidad más la capacidad. El análisis alrededor de estas dos variables: la oportunidad y la capacidad servirán de precedente para evaluar la situación actual de la GESTION PUBLICA pero, esencialmente, para determinar las **estrategias** que las entidades, instituciones u organismos estatales deberán asumir,

con responsabilidad, para insertarse en el ansiado desarrollo y estar en condiciones para enfrentar los exigentes desafíos del nuevo milenio, que demandan un mayor nivel tecnológico, máxima productividad y capacidad competitiva, - factores críticos de éxito - y una ADMINISTRACION MODERNA EMPRESARIAL, para garantizar un CRECIMIENTO SOSTENIDO que le permita mantenerse en los complejos escenarios del mercado internacional.

La productividad se ha señalado se manifiesta en las ventajas comparativas y competitivas que un Estado está en capacidad de afrontar; por tanto, el desarrollo tecnológico es vital en el proceso económico, ya que la tecnología se basa en el permanente desarrollo del conocimiento, de la investigación, de las ciencias; quizá, allí radica el mayor problema que atañe al sector público, al igual que a otros sectores, al país en su contexto y, sin lugar a dudas, es uno de los mayores problemas que afecta a Latinoamérica.

### ***La oportunidad***

Con qué oportunidad se desarrolla el sector público? Qué tanto se ha anquilosado en viejas prácticas administrativas? Qué sistema administrativo ha imperado? Con qué puntualidad, exactitud y precisión maneja sus esquemas de trabajo? Qué grado de congruencia presentan los planes, proyectos, programas, estudios, sistemas, procedimientos, técnicas, para fortalecer el crecimiento económico sostenido?

### ***La capacidad***

Qué grado de suficiencia han alcanzado las entidades y organismos públicos? Cómo se aprovechan los recursos y la experiencia? Qué tanto provecho se ha obtenido de los talentos existentes? Qué nivel de facultad

o autonomía han alcanzado los organismos estatales? Cómo se ha preparado al recurso humano para enfrentar las demandas del próximo siglo? Qué nuevas aptitudes ha desarrollado el sector estatal en los últimos 20 años? Con qué fundamentos trabajan los gerentes y directivos? Qué sistemas de trabajo imponen en las empresas públicas?

Qué planes existen en las entidades e instituciones del sector estatal sobre procesos de gestión compartida, alianzas estratégicas, proyectos de economía mixta o cualquier otra forma de asociación o participación?

Existen interrogantes que sólo confirman una imagen desprestigiada del sector público; sin embargo, como se indicara, toda crisis tiene dos caras y, una de ellas es la de la oportunidad, por tanto la esperanza y persistencia serán siempre el inicio de un proceso de transformación y cambio.

### ***Importancia y aporte de la investigación***

Demostrar, en primer lugar, que el sector público demanda una urgente e impostergable transformación para el crecimiento sostenido del país. Explicar la factibilidad de incorporar modelos de gestión administrativa empresarial para lograr los cambios que demanda este sector, ya que se torna necesario contar con la voluntad y una decidida actitud positiva para su consecución. Analizar la necesidad de dotar de una mayor autonomía de gestión a las instituciones y organismos del Estado con una mayor descentralización y delegación de responsabilidades, con reglas de juego claras, que se cumplan y se hagan cumplir rigurosamente, con respeto y equidad, para promover valores e iniciativa, creatividad, la participación y el aporte que entregan sus funcionarios y trabajadores, y que estos reciban una retribución justa y equitativa, conforme a sus funciones y méritos particulares.

Así mismo, mediante esta investigación se definirán las condiciones propicias para que la gestión pública encuentre el terreno adecuado para el desarrollo sostenido como son, la garantía del marco legal, el mismo que debe ser consecuente con los planes de desarrollo, la disminución gradual y progresiva de la injerencia política, considerada una razón fundamental de la falta de orden y disciplina del sector estatal, la garantía de la estabilidad institucional que hoy se reflejan en los altos índices de rotación gerencial y de los directivos, así como el respaldo para dinamizar la autonomía de gestión.

El sector público debe proyectarse al siglo XXI en un proceso de cambio e innovación acorde a los nuevos retos y desafíos que impone el futuro, es decir, la creación y producción nueva, tomando en cuenta las ventajas competitivas y comparativas del desarrollo. Para ello debe prepararse aceleradamente conjugando la tecnología, la productividad y la competitividad como una triada básica del crecimiento sostenido. El sector público debe aportar decididamente a mejorar los niveles de vida de la población, como propósito primordial; ello lo conseguirá mejorando la calidad de vida, consiguiendo un ambiente laboral adecuado y satisfaciendo las necesidades y aspiraciones personales de desarrollo y crecimiento.

Los incentivos y la motivación hacia el cambio y modernización, motor esencial que conducirá al desarrollo, fundamentalmente de carácter empresarial, deben apuntar básicamente al rescate y promoción de valores éticos y morales, que aseguren el trato justo y equitativo que fomenten las oportunidades de explotar al máximo las iniciativas y la imaginación, así como el interés y deseo de aportar mayor valor agregado en beneficio del progreso y desarrollo institucional y del País.

**Marco teórico**

Entre los fundamentos teóricos en que se sustentará el estudio se cita los siguientes:

La teoría de la Planeación Estratégica, en la que se incluyen aspectos como la visión, misión, estrategias, valores y políticas organizacionales, destacando la necesidad de la planificación del crecimiento sostenido a largo plazo. Esta teoría contrastará con la realidad del sector público cuya característica es la aplicación de sistemas de administración atingente o coyuntural.

La Reingeniería que dará cuenta de aquellas entidades del sector público que requieren de una transformación total, iniciar desde cero. Así mismo, se considerará el Mejoramiento continuo o Kaizen, que significa un mejoramiento gradual de procesos.

La Calidad Total, en la que se incluyen el trabajo en equipo (equipos de alto desempeño o círculos de calidad). Este se caracteriza por el alto nivel de participación de todos los elementos constitutivos.

La Teoría "Z" que destaca la cultura organizacional como eje que determina o caracteriza el tipo de desarrollo o crecimiento, diferenciando la administración occidental de la oriental.

El Benchmarking que sostiene la necesidad de tomar ejemplo de las mejores prácticas que ejecutan otras empresas exitosas, del mismo u otro sector, pero que deben ser adaptadas a la propia realidad.

El Desarrollo Organizacional, considerado como precursor de la teoría del cambio, fundamentalmente del éxito empresarial privado.

La “Calidad de Vida de Trabajo”, que se refiere a lo favorable o desfavorable que resulta un ambiente de trabajo para las personas; también se dice que representa el grado de satisfacción de las necesidades que logran los miembros de una institución mediante sus experiencias en ella.

La “Autogestión”, del que se infiere que el grado de eficiencia que puede alcanzar una empresa así como el nivel de bienestar, se debe en última instancia al direccionamiento de la gestión que desarrolla en ella su mayor capital que es el recurso humano.

Otro fundamento teórico, en relación con la gestión pública, es la modernización, tomado como el perfeccionamiento, racionalización y actualización de sistemas administrativos, adelanto científico y tecnológico, formación de recursos humanos calificados, aumento de la productividad, mejoramiento de los regímenes de distribución del ingreso, impulso a la industrialización y la creación de infraestructura necesaria.

Finalmente el crecimiento sostenido que constituye uno de los objetivos principales de una política económica, del mismo modo que el mejoramiento de las condiciones de vida y la justicia distributiva son las metas de una política social. Cuando se concilian estas políticas y se alcanza el crecimiento sostenido, que es un concepto cuantitativo: mayor producción y productividad y cualitativo: más justicia en el reparto y mejor calidad de vida para la comunidad.

**Objetivos**

Determinar estrategias de la administración empresarial moderna, que deberán ser aplicados por los diferentes organismos y entidades del sector público, para garantizar su desarrollo y asegurar un crecimiento sostenido del país:

1. Caracterizar las condiciones culturales de diferentes organizaciones estatales, previamente seleccionadas, a fin de direccionar las estrategias de aplicación (valores, políticas, visión, y misión organizacional), para su transformación y modernización.
2. Evaluar los recursos, condiciones y limitaciones de los diferentes entes estatales, a fin de orientar las estrategias a aplicarse para su proceso de cambio.

3. Identificar, en los diferentes organismos del sector público, los factores críticos que permitirán seleccionar las estrategias más adecuadas para su éxito.

### ***Hipótesis***

Los procesos de cambio y modernización del Estado tienen la óptica productiva de la modernización empresarial, ella debe solventarse sobre la base de las tecnologías, medios y mecanismos que han conducido al éxito del sector privado. El Ecuador luego de este proceso de transformación deberá enfrentar el reto del crecimiento sostenido, lo que significa que los cambios en el aparato productivo deben atender de forma prioritaria el crecimiento sostenido de la sociedad ecuatoriana

### ***Metodología***

Se ha utilizado el método general inductivo – deductivo con su correspondiente procedimiento de análisis y síntesis para establecer las conclusiones y recomendaciones pertinentes

La investigación de campo se realizó a través de la recolección de datos con la elaboración de cuestionarios previstos, complementados con procesos de observación y entrevista

Se utilizó también la técnica estadística, a fin de tabular la información que se obtuvo del cuestionario utilizado.

## CAPITULO I

### PERSPECTIVA DE LA GESTION PUBLICA

El Ecuador de hoy se inscribe en una etapa crucial, en su proceso de evolución histórica. Frente a la mayor crisis política y económica nacional, jamás registrada, debe aprender a levantarse con la mayor decisión y demostrar, ante los ojos del mundo, que es capaz de sumarse a naciones sudamericanas hermanas como Argentina, Chile, Bolivia, o el mismo Perú, que luego de haber atravesado fuertes crisis económicas y sociales, que relativamente aún permanecen, han demostrado fortaleza y voluntad nacional, para encontrar consensos y establecer planes de modernización y transformación que les permitieron restablecerse paulatinamente, y afianzar un desarrollo sostenible. La gestión nunca fue fácil.

El Ecuador, por su parte, aún fuertemente abatido por una grave crisis, se halla en un proceso político, de búsqueda de alternativas y probables soluciones, que le permitan ver la luz al final del túnel, que guíen con paso firme y seguro, la reactivación económica y social, necesarios como impulso al desarrollo.

El éxito de los resultados, en este propósito, no es exclusividad del Gobierno, cuya misión es liderar el proceso es, en última instancia, una labor de todos: actores, sectores y entidades que conforman la sociedad ecuatoriana, en general.

Uno de los principales sectores es el público. Este sector, que está constituido por diversas instituciones y empresas estatales, resulta ser el sector más urgido a comprometer el proceso de transformación y

modernización que la sociedad le demanda con carácter de forma prioritaria.

En este empeño, los últimos gobiernos se han propuesto en concretar las primeras acciones, estableciendo el marco legal para llevar adelante este cometido. Es así que en este campo, se cuenta con la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada, la Ley de Descentralización, Desconcentración y Participación Social y la Ley Fundamental de Transformación Económica.

Entre los capítulos que contempla la Ley de Modernización, por ejemplo, se destaca los referentes a la racionalización y eficiencia administrativa que, en su oportunidad, el CONAM identificó entidades que cumplían funciones repetitivas e injustificadas y que, por tanto, requerían de acciones que agilicen y mejoren la administración pública, por medio de fusiones o reorganización; la descentralización y la desconcentración, que tienen por objeto la delegación del poder político, económico, administrativo o de gestión de recursos tributarios del gobierno central a los gobiernos seccionales autónomos, en coordinación con la Asociación de Municipalidades (AME) y con el Consorcio de Consejos Provinciales (CONCOPE), en lo que sea pertinente; y, la desmonopolización, la delegación de servicios públicos a la iniciativa privada y privatización, que se refiere a que el Estado podrá delegar a la iniciativa privada el ejercicio de diversas actividades económicas, de explotación de recursos naturales o de diversos servicios.

El marco legal expuesto permitirá sustentar los procesos de cambio organizacional, que requieren las entidades y empresas del sector estatal; resta, por tanto, reconocer cuál es la situación vigente de todo el proyecto

del CONAM, a fin de iniciar a identificar fortalezas y debilidades para su posterior análisis.

### **Condiciones Culturales Predominantes**

“Las actividades del Estado, su grado y forma de intervención en la actividad económica y social del país es un tema que es objeto de mucha controversia y constituye la esencia de un debate no resuelto. Por un lado, la posición de un liberalismo económico según el cual el Estado no debe interferir con la actividad económica de los ciudadanos; por otro lado, la posición estatista que restringe la actividad privada y coloca en manos del Estado buena parte de la producción de bienes y servicios<sup>1</sup>. En los últimos años, el país ha sido testigo del surgimiento de nuevas fuerzas y grupos de poder, al interior de la sociedad ecuatoriana, que han reaccionado contra los gobiernos de turno, en mayor o menor intensidad, ante la gestión poco eficiente de entidades e instituciones públicas; exigiendo mejoras. Lamentablemente, muy poco se ha hecho por señalar y posibilitar con claridad estrategias de cambio y de un posible crecimiento sostenido para este sector.

En la actualidad, sobre la base del desarrollo vertiginoso de distintos sistemas de producción de bienes y servicios, prevalece la idea de una intervención moderada del Estado, limitándola a una actividad reguladora indispensable y a la prestación de algunos servicios que económicamente no puede ofrecer el sector privado. El propósito principal de la acción del Estado, de acuerdo con esta tendencia, debe ser únicamente de facilitar a la sociedad la posibilidad de resolver sus propios problemas.

---

<sup>1</sup> **Rodriguez M. Luis (1991). La Planificación Estratégica en Entidades Gubernamentales. Investigación y Gerencia. Caracas - Venezuela.**

Sin embargo, si bien “el Estado debe actuar en lo que le es propio, como la defensa, la seguridad pública, la provisión de servicios básicos de salud, educación, vivienda, debe permitir al sector privado mayor espacio para un mejor desarrollo del país, debe conservar las funciones básicas de soberanía, de integridad nacional, de desarrollo y bienestar social, de justicia social y garantía de respeto a los derechos humanos, de preservación del ecosistema, que propicien la realización integral del hombre la cual, lógicamente, no puede estar a merced de las fuerzas del mercado”<sup>2</sup>.

Se debe revisar el papel que el Estado desempeña o debería desempeñar en la economía. Por una parte, el libre juego de las fuerzas del mercado supone que los mercados son perfectamente competitivos y que el funcionamiento de una economía de este tipo debe llevar a la sociedad a obtener los máximos niveles de bienestar posible. Por el contrario los que están a favor de la intervención del Estado en la economía – como es el caso del Japón – señalan que los mercados no son perfectamente competitivos y que, además, los recursos están distribuidos de una manera tan desigual que los mercados no aseguran resultados económicos justos ni niveles de bienestar satisfactorios para la sociedad. Es decir, sin la ayuda de un ente externo los mercados no garantizan ni la eficiencia ni la equidad<sup>3</sup>.

“La naturaleza del papel del Estado en la economía se puede clasificar en tres tipos. El primero de ellos es el Estado Protector, o sea un Estado que interviene en forma mínima en la economía y que coincide con la concepción del Estado Liberal. Sus funciones básicas son mantener el orden, asegurar el cumplimiento de la ley y proteger a sus ciudadanos de

---

<sup>2</sup> Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (1990). **Descentralización Política Administrativa: Base para su fortalecimiento**, Temas de Coyuntura en Gestión Pública, No. 3, CLAD p. 23.

<sup>3</sup> Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, ob. cit. p. 29

amenazas externas. El segundo es el Estado productivo, o sea el que genera beneficios sociales a través de su intervención. Es un Estado que va mas allá de producir un mínimo de bienes públicos y que reduce las ineficiencias mediante el manejo de la información y de las comunicaciones. La concepción sobre la naturaleza de este tipo de Estado es muy cercana a la que tienen los “economistas del bienestar”, según la cual las medidas del gobierno deben dirigirse a maximizar los beneficios sociales. El tercero es el Estado explotador, que criticaba Marx. En este caso el Estado también interviene en la economía pero maximizando los beneficios para los miembros del gobierno o para sus asociados del sector privado. Este tipo de Estado “sobrevive siempre y cuando el excedente social extraído sea mayor que el costo de prevenir la revolución”<sup>4</sup>.

### **Infraestructura y Servicios Públicos**

La construcción de obras de infraestructura ha sido una actividad tradicional del Estado. Parecería que hace falta la acción del Estado en la construcción de vías de comunicación, terminales de transporte, sistemas de telecomunicación y grandes obras hidráulicas, pero cada vez es más frecuente recurrir a la modalidad de concesiones, permitiendo a inversionistas privados construir y operar esas instalaciones y limitándose el Estado a velar porque sus servicios sean accesibles a todos los que puedan requerirlos.

De acuerdo a la Ley de Contratación Pública, las concesiones para la construcción, explotación, conservación y mantenimiento de obras públicas y para la prestación de servicios públicos deben otorgarse a través de licitaciones, escogiéndose a través de estos procedimientos los

---

<sup>4</sup> Villamizar R., Mondragón J. C. (1995). **ZENSHIN, Lecciones de los países del Asia – Pacífico en tecnología, productividad y competitividad. Bogotá, Colombia.**

concesionarios que presenten las mejores condiciones técnicas, económicas y financieras posibles; sin embargo, no toda obra de infraestructura debe ser concesionada, obedecerá a las capacidades y recursos técnico económicos con los que cuente el Estado, a la rentabilidad de la obra, es decir, en este caso, si una obra no representa rentabilidad para el Estado, es preferible concesionarla. Los contratos de concesión deben especificar las obligaciones y los derechos del concesionario, el plazo de duración de la concesión, las garantías, el régimen económico financiero de la concesión y las formas de resolución del contrato. Es muy importante que las concesiones de infraestructura y servicios públicos estén precedidas de adecuados estudios, para determinar su factibilidad técnica, económica y financiera.

### **Recursos Organizacionales**

Algunas organizaciones son grandes, rentables y tienen muchos recursos. Por ejemplo, sus empleados cuentan con instrumentos y equipos modernos, de primera calidad, para realizar su trabajo. Otras organizaciones, en significativo número las del Estado, no tienen tanta suerte. Cuando las organizaciones tienen recursos limitados, sus grupos de trabajo también los tienen. Los logros reales de un grupo dependen, en gran medida, de su capacidad. El hecho de que tenga o carezca de recursos como dinero, tiempo, materias primas, y equipo, (asignados al grupo por la organización) guarda estrecha relación con el comportamiento del grupo.

Pero existen otros recursos organizacionales de igual relevancia y que forman parte del contexto mismo de la organización, como es la estructura orgánica funcional, las estructuras de autoridad que definen quién depende de quién, o quién toma las decisiones y qué facultades tienen las

personas o los grupos de trabajo. Quienes son los líderes formales y cuáles son las relaciones formales de trabajo. Cuál son los objetivos organizacionales, cuál es la visión y misión empresarial, cuáles son sus valores, cuál es la política institucional, la de capacitación, la de administración salarial, etc.

Por ello una organización tiene una estrategia que define cuál es su actividad o a cuál se quiere dedicar y, la clase de organización que quiere ser. La estrategia define las metas de la organización y los medios para alcanzarlas. Por ejemplo, puede encauzar a la organización a que reduzca costos, mejore la calidad, amplíe la participación en el mercado, disminuya el tamaño global de las operaciones. La estrategia de una organización, en un momento dado cualquiera, influirá en el poder que tengan diversos grupos de trabajo, los cuales, a su vez, definirán los recursos que la organización debe estar dispuesta a asignarles para la realización adecuada de sus actividades. Por ejemplo, una organización que esté reduciéndose, tendrá grupos de trabajo que reciben menos recursos y atención, con miembros más angustiados, así como más potencial para generar conflictos a su interior”<sup>5</sup>.

### **Liderazgo Político**

Se espera que el Estado ejerza el liderazgo político de la sociedad y conduzca a ésta a alcanzar niveles de desarrollo que le permitan satisfacer sus necesidades fundamentales y mejorar su calidad de vida. Cuando el Estado transfiere a la comunidad funciones y obligaciones que le son inherentes, sus responsabilidades no terminan. El no ejercerlas directamente, no le exime de seguir siendo responsable porque se satisfagan las necesidades sociales básicas.

El liderazgo político es la capacidad de dirigir y organizar la vida económica y social de un pueblo. Es también la aptitud para reconocer los desafíos que debe enfrentar una sociedad y la decisión y habilidad para movilizar la opinión a aceptar cambios que muchos pueden no estar de acuerdo. Esta es, en parte, una función esencial del Estado y tiene otras funciones o tareas específicas que se manifiestan a continuación<sup>6</sup>.

### **Seguridad y Defensa**

El Estado debe velar por la soberanía de su territorio y la seguridad de sus ciudadanos. La defensa militar interna y externa del país, el mantenimiento del orden público y la administración de justicia son actividades fundamentales de un Estado. Proteger la seguridad de los ciudadanos es la responsabilidad primaria del Estado; todas las demás actividades que realice en beneficio de la sociedad significarán muy poco si falla en las tareas fundamentales.

Las discrepancias entre el gobierno y la sociedad pueden originarse por la cantidad de recursos que se asignan a las funciones de seguridad y defensa. En particular, los gastos de defensa nacional son considerados por algunos analistas como demasiado onerosos, sobre todo en los países menos desarrollados donde esos gastos compiten con la satisfacción de otras necesidades sociales importantes. En mi criterio, los conceptos de seguridad y desarrollo son complementarios, por tanto, un equilibrio entre ambos se vuelve necesario y asegura su propia permanencia; es decir, no se debe descuidar ni dejar de financiar los requerimientos que la seguridad y defensa del país debe prever. Es difícil

---

<sup>5</sup> Robbins, Stephen. (1993). **Comportamiento Organizacional, conceptos, controversias y aplicaciones**, sexta edición. México, Prentice Hal, Hispanoamericana. p. 300

<sup>6</sup> Morales N. Enrique (1990). **La Gerencia del Futuro: Estructura y Proceso**. Editorial Tercer Mundo. Bogotá, Colombia. Pp. 261-285.

determinar el presupuesto justo para las Fuerzas Armadas de un país, pero no cabe duda que es importante mejorar los métodos de formulación y análisis de estos presupuestos, ajustándolos a las verdaderas necesidades de cada nación. En los países más desarrollados se ha superado mayormente la polémica de los gastos militares y los programas de defensa son objeto de discusión pública, particularmente en el ámbito parlamentario.

En cuanto a la prevención y control de la delincuencia, los gobiernos que han tenido mayor éxito en esta tarea atribuyen sus resultados a la eficacia de la fuerza pública. Si bien una economía próspera y un índice bajo de pobreza contribuyen a reducir la delincuencia, hacen falta en cada una de las ciudades un adecuado contingente de fuerza pública, cada uno, dirigido por jefes honestos y capaces e integrados por un número suficiente de individuos educados, bien entrenados, motivados y dotados de los recursos necesarios. Su tarea, sin embargo, debe complementarse con la de jueces íntegros e independientes, que administren la justicia con honestidad, con apego a las leyes, con respeto a los derechos humanos tanto de los infractores como de los servidores públicos, que no permitan ni la extorsión ni las presiones políticas, que actúen con responsabilidad y madurez cívica a fin de combatir y contrarrestar, la corrupción que ha hecho presa fácil de la administración de justicia.

### **Servicio Diplomático**

En casi todas las demás posibles áreas de actividad del Estado existen opiniones divididas sobre la necesidad y el grado de su intervención. Quizás no se discuta mucho sobre la conveniencia de un servicio diplomático, por ejemplo, pero si es razonable revisar la necesidad de mantener Embajadas en todos los países del mundo, el número necesario de funcionarios y el perfil deseado en ellos. En todo caso, no tendría

mayor sentido poseer un amplio aparato de servicio exterior sólo para fines protocolares.

La globalización, no sólo de los negocios sino de todas las actividades humanas, requiere una presencia empresarial activa en el servicio exterior de un país en busca de oportunidades y alianzas para el beneficio de los ciudadanos que representa. Exigir equidad en las relaciones comerciales internacionales y un trato justo por parte de las naciones más poderosas, abrir mercados para el sector privado y aprovechar las oportunidades de financiamiento multilateral y bilaterales deben ser los objetivos principales de la diplomacia. También debe cumplir una función para resolver las expectativas de integración regional y continental, que permitan al país aprovechar el máximo de oportunidades en procura de acelerar su desarrollo.

La política exterior en los tiempos actuales es, en gran medida, política y económica. Por ello, en su formulación e implementación no sólo deben intervenir las Cancillerías de los respectivos países sino los Ministerios y organismos públicos de alto nivel, particularmente los del área económica, además de representantes del sector privado. La cooperación, los convenios y diversas formas de participación conjunta entre estas diversas entidades son esenciales para el éxito de estrategias internacionales de cada país.

### **Servicios Sociales**

Todas las personas tienen derecho a la vida y a la satisfacción de las necesidades básicas (por ejemplo: alimentación, vestido, vivienda, educación, salud, ambiente limpio y seguridad social y económica). El Estado debe velar por el respeto a estos derechos y tiene la obligación de actuar cuando la sociedad, por la razón que sea, no es capaz de lograr la

satisfacción de estas necesidades elementales de todos los individuos. Sin embargo, su acción en este sentido debe ser tal que no se cargue con demasiadas responsabilidades directas, resultando su labor ineficiente y hasta contraproducente. Por ejemplo, un gasto público excesivo puede ser causa de una inflación incontrolada, que suele perjudicar más a los sectores pobres de la población. Por otra parte, la prestación gratuita o subsidiada de los servicios puede crear en los ciudadanos una falsa conciencia de su verdadero costo e incitarlos a malgastarlos sin ningún escrúpulo.

Entre las tareas más urgentes del Estado está, en primer lugar, la superación de la pobreza, las soluciones al alto índice de desempleo y el incremento de la delincuencia, una mayor atención a la salud, la educación, la infraestructura física. Un error frecuente de los gobiernos es acometer los programas sociales en forma masiva, tratando de satisfacer las necesidades de todos a la vez. El resultado usual es el fracaso desde el punto de vista cualitativo, ya que no se alcanza a satisfacer verdaderamente las necesidades de un solo sector.

Muchas de las respuestas a estos problemas sociales requieren que las propias personas asuman mayores responsabilidades, deberes y obligaciones. Por ello, los mismos individuos y la comunidad pueden ayudar más efectivamente a contribuir a la solución de los problemas referidos, conjuntamente con los organismos oficiales. Es necesario que la gestión pública, en lugar de tratar de resolver los problemas sociales mediante programas burocráticos como son eventos socio-culturales, seminarios de integración, relaciones humanas, atención al público, etc., promuevan la autogestión y compromiso de acción social individual y comunitaria en áreas tales como la asistencia a los más débiles y necesitados, la prevención de infracciones y actos ilícitos, el bienestar de los trabajadores y de sus familiares, la protección del ambiente, la

organización de actividades culturales y deportivas, etc. Los voluntarios, las organizaciones sin fines de lucro y las empresas privadas pueden ser muy útiles en esta tarea<sup>7</sup>.

### **Actividades Empresariales**

En el Ecuador el Estado ha emprendido en diversas actividades de gestión, entre las principales están las del sector energético con empresas de gestión hidrocarburífera, minera y eléctrica; otros sectores como el servicio hospitalario, la cruz roja; el servicio de transporte masivo, aduanas, servicios de correo, empresas de telecomunicaciones, diversas empresas de asociación mixta, etc., y, últimamente, ante el fracaso de los banqueros privados, su participación en el sector bancario. Pero, lamentablemente, la experiencia demuestra que el Estado no ha sido eficiente operando algunas de esas empresas, cuyo funcionamiento más bien se tiene la intención de compartirse o transferirse al sector privado, mediante participación de economías mixtas, alianzas estratégicas, procesos de asociación, fusión, concesiones, etc.

Según el criterio de diversos analistas internacionales, han manifestado que sean cuales fueren las razones políticas o económicas que puedan haber prevalecido en la decisión de gestionar empresas públicas, difícilmente se mantienen estas empresas en América Latina y en el resto del mundo. “Que se entiende que la soberanía de un país no se fortalece por la actividad empresarial del Estado y que la escasez de capital privado doméstico no es un obstáculo insuperable para el desarrollo económico”<sup>8</sup>. Añaden que, por el contrario, la deuda derivada de las pérdidas de empresas públicas mal administradas y la ausencia de

---

<sup>7</sup> Weber M. (1984). **Economía y Sociedad, Fondo de Cultura Económica. Mexico.** pp. 66- 67.

<sup>8</sup> Cortéz Ramírez Adolfo. (1994). **Metodología del Control de Gestión y de resultados en Entidades públicas. Bogotá - Colombia.**

inversiones extranjeras sí ponen en peligro la estabilidad y el progreso de una nación.

“Que la actividad empresarial del Estado, corregida en algunos casos por los esfuerzos de descentralización, desconcentración o de privatización, no se ha limitado a los gobiernos nacionales, pues la política de descentralización, por ejemplo, que se practica en muchos países ha trasladado el problema de crecimiento excesivo y desordenado del sector público a los niveles regionales y municipales”.

Este es el panorama retador que enfrentan innumerables empresas e instituciones del sector público a las que se debe llamar la atención y advertirlas del destino que les depara si no asumen la determinación y la decisión de cambiar, de mejorar, de saber que la tarea es compleja, que requiere de una voluntad férrea, que hay que dejar viejos paradigmas y prácticas empresariales obsoletas, caducas. Es hora de la innovación, de la autogestión, del ingenio y de la creatividad; de asumir la responsabilidad y el propio compromiso que demanda la sociedad, la familia, ya que de esta manera se estará demostrando al resto de sociedades que la gestión del sector público puede ser ejemplo de eficiencia y de calidad, la cual merece mejor oportunidad así como la aplicación de los correctivos, necesarios; se debe optimizar y aprovechar al máximo el contingente del recurso humano.

Es necesario, revisar y alcanzar los mejores procesos funcionales, los sistemas y procedimientos de trabajo, actualizar y potenciar la tecnología, la productividad y la competitividad.

Descentralizar, desconcentrar o delegar las responsabilidades, que se requiere explotar. Dar curso a la iniciativa, creatividad y la innovación de nuevas y mejores alternativas de trabajo, mayor apertura a la autogestión,

a la autonomía administrativa, financiera y operativa. Es fundamental asumir una nueva actitud con energía y voluntad férrea propositiva.

Ya no se puede esperar más, el Estado requiere una inmediata reestructuración, debe orientarse a la modernización; sin embargo, la responsabilidad, la mayor de todas está en todos y cada uno de los ciudadanos.

En el país se tiene el ejemplo de empresas e instituciones del Estado eficientes, como por ejemplo las relacionadas con las Fuerzas Armadas: en el área hospitalaria el Hospital Militar; en el campo de la educación, los Colegios Militares, la Escuela Politécnica del Ejército; en el campo de la producción industrial, la Fábrica Andec Funasa; en la administración municipal del Distrito Metropolitano de Quito, por ejemplo, el sistema de transporte terrestre masivo, más conocido como el servicio del trolebus, cuya eficiencia administrativa y operativa ha sido una muestra pública palpable de que el cambio es posible, ya que ha contribuido a educar a la gente y a confiar en la capacidad nacional. Estos casos serán considerados tanto en el capítulo 2 como en el capítulo 3, como parte de procesos que han tomado la decisión de modernizarse por cuanto han impulsado estrategias que les han conducido a la mejora institucional.

### **Diferencias entre la Gestión Pública y la Gestión Privada**

Otro de los paradigmas que conviene clarificar es el referido al prejuicio calificativo de la calidad de gestión que se ha adjudicado por una parte al sector público, al que se lo ha encasillado como ineficiente y al sector privado, al que se lo ha catalogado como eficiente. En el medio, la experiencia demuestra haber inclinado favorablemente la balanza a favor de esta afirmación. La Nación ha vivido duras y penosas experiencias del mal manejo administrativo, sobre todo de las entidades públicas, pero que

de igual manera no escapan en el sector privado, aunque la incidencia sea mucho menor debido a que el sector privado ha contado con mejores condiciones y oportunidades para forjar un mejor desarrollo.

La investigación, no pretende acreditar valores a un sector en perjuicio del otro, ni señalar que lo que hace uno necesariamente le debe corresponder hacer al otro. El interés de este estudio, se orienta a privilegiar las estrategias de la administración moderna empresarial, que se han destacado en diversos países y específicamente en entidades públicas y privadas que les han llevado al mantenimiento de un desarrollo sostenido y en algunos casos a la calificación de excelencia empresarial. De esta manera, la administración moderna empresarial no es en absoluto sinónimo de empresa privada en la misma medida en que no lo es del sector público pero que, en ambos casos, la búsqueda de la excelencia les ha orientado a recurrir a estas técnicas.

Conviene, por tanto, precisar si existen diferencias entre la gestión pública y la que se realiza en el sector privado o si, por el contrario, ambas constituyen actividades que se rigen por los mismos principios y métodos.

### **Funciones Gerenciales**

Un primer aspecto a ser tomado en cuenta tiene que ver con la "función gerencial", que es la capacidad de administrar unos recursos para lograr un fin determinado. En este sentido, quizá, no hay diferencia entre la gerencia pública y la privada, con excepción de la naturaleza de los fines. El gerente público y el privado administran recursos humanos similares, que en general podrían trabajar indistintamente en uno u otro sector; administran recursos financieros y materiales similares, que en un

caso pertenecen al Estado y en el otro a los dueños o accionistas de la empresa.

En lo que difieren ambos sectores es que la finalidad de la gestión pública es el "bien común", mientras que la finalidad sustancial de la gestión privada es "incrementar la riqueza de sus dueños". Pero aún en este aspecto las diferencias no son tan radicales, puesto que los dueños o accionistas pueden ser un número muy grande de individuos o que pueden emplear a un número significativo de personas.

De otro lado, se entiende que, las empresas no pueden tener éxito si no son responsables socialmente, es decir, si no atienden a los intereses de la comunidad; considerando que el Estado, también crea empresas que en la práctica "deben administrarse con gestión empresarial moderna" para que no sean una carga para la sociedad.

En resumen, salvo con algunos matices secundarios, puede afirmarse que en lo administrativo y gerencial, no existen diferencias sustanciales entre la gestión pública y la gestión privada. En ambas, lo que marcará la verdadera diferencia será el lograr administrar con eficiencia los recursos disponibles para lograr el fin deseado. Si esta resulta ser una conclusión determinante, se ven fortalecidos los propósitos e hipótesis de la investigación al revelarse la importancia de identificar y sobre todo aplicar adecuadamente las estrategias correctas, tales como: los medios, mecanismos y herramientas que harán posible la modernización del Estado bajo la óptica productiva de la administración empresarial moderna. Más adelante, se señalan las estrategias y su influencia, en el marco de la gestión empresarial.

De todas formas, bien merece reconocer algunas diferencias significativas entre el sector público y el privado:

- En el sector público prevalece el interés colectivo o "bien común" sobre los intereses particulares o de un sector de la comunidad.
- En el sector público existe una alta injerencia política, sobre todo de los partidos políticos.
- En el sector público predominan las empresas monopólicas, no hay competidores domésticos, sino obstáculos o desafíos internos, pero sí hay competidores externos (los demás países).
- Las estructuras organizativas de las administraciones públicas son excesivamente rígidas y jerarquizadas constituyendo un motivo de tensión sobre los gastos de funcionamiento, que tiene como resultado un incremento de costos de los servicios públicos.
- En el sector público no es necesario conquistar la preferencia de los "clientes", aunque sí se deben satisfacer sus necesidades.
- En el sector privado, prevalece el interés de someter a la disciplina del mercado y de la racionalidad económica las diversas actividades que se desarrolla.
- En el sector privado prevalecen instrumentos para medir los resultados de su gestión, objetivos de calidad, frecuencias, tiempos de tramitación, que permiten evaluar el nivel de eficiencia alcanzado en relación con los costos de ejecución del servicio.
- En el sector privado se mantiene una referencia de competitividad, que se plantea en términos de eficiencia y eficacia, direccionadas hacia la rentabilidad económica.

- Se establecen controles internos adecuados en el sector privado, que no suponen rigideces en los procedimientos de gestión y que están basados fundamentalmente en el análisis del cumplimiento de los objetivos acordados.
- En el sector privado existen mejores posibilidades para la planificación de los servicios, al asumir de una manera prioritaria las tareas de la alta dirección y control de los mismos, alejándose de la atención diaria y absorbente que provoca la gestión directa<sup>9</sup>.

### **Gerencia de Recursos Humanos**

En principio, no debería existir diferencia alguna entre las instituciones y empresas del sector público y el sector privado en cuanto a los principios, normas, métodos y técnicas de administración de los recursos humanos. En ambos sectores, la gente es la base fundamental de las organizaciones y su desarrollo y motivación debe constituir preocupación prioritaria de la gestión. Sin embargo, en diversas instituciones públicas se han adoptado normas, reglamentos e incluso contratos colectivos, con el propósito principal de obtener más beneficios laborales y proteger “aparentemente” los derechos de los trabajadores.

Es verdad que en muchos casos los gobernantes de turno, cuando han podido hacerlo, han desplazado a los empleados públicos existentes para reemplazarlos por personas vinculadas a su bando político. También ha ocurrido que la promoción o ascenso de los empleados no resulte del análisis estricto de sus capacidades y méritos en el trabajo, sino que influyan en ellas razones de afiliación política o de otra índole no justificada. No obstante, las normas establecidas para prevenir esas situaciones han derivado generalmente en rigideces que favorecen la

---

<sup>9</sup> Arthur Andersen (1997). *La Privatización como Alternativa*. Editorial Limusa, México D.F. p. 54.

perpetuación en el sector de funcionarios incapaces y poco motivados, mientras que personas con mayor talento e iniciativa se frustran y se marchan al sector privado en busca de mejores oportunidades. Este fenómeno se agrava por el exceso de personal que se acostumbra en el sector público, obligando a remuneraciones que generalmente están muy por debajo de las que ofrece el sector privado para realizar una actividad similar.

Las normas proteccionistas y los bajos sueldos no son mecanismos idóneos de administración de los recursos humanos en el sector público, son un signo de subdesarrollo e incompetencia que debe superarse. El resultado de su aplicación, redundando en una mediocridad, que hace imposible la superación de la gestión pública. Se debe buscar una racionalidad salarial de este sector que minimice las diferencias con el sector privado, en lugar de aceptar un régimen especial para el sector público que obstruya tan severamente su eficiencia.

### **Reclutamiento y Selección**

Los criterios para reclutar y seleccionar el personal que debe laborar en el sector público pueden ser los mismos que se emplean en el sector privado. Sin embargo, las dificultades usuales para retirar un empleado público son de tal magnitud, aun cuando éste se desempeñe mal, que obligan a ejercer un mayor cuidado en el ingreso de personal al sector público.

El exceso de personal es un obstáculo general para las organizaciones. Debe procurarse mantener en las organizaciones públicas el número de empleados necesario para realizar las actividades que se requieren de modo permanente. Al mismo tiempo, se debe recurrir, en lo posible, al "outsourcing" o contratación con el sector privado de

aquellas actividades que no constituyan aspectos esenciales o indelegables del sector público.

La contratación de actividades con el sector privado debe ser puntual y absolutamente justificada, a fin de que no genere una normal resistencia del sector público, ya sea porque los empleados de este último sector temen perder sus puestos de trabajo o porque piensan que se les paga demasiado a los contratistas. Para contrarrestar esta oposición, es necesario garantizarles el empleo a los funcionarios, pagarles sueldos justos y educarlos respecto a la estructura de costos del sector privado.

Por otra parte, deben ingresar al sector público personas con suficiente nivel de educación, que actualmente se podría traducir a un grado de profesional universitario o, al menos, un grado de técnico superior universitario. En lo posible, debe evitarse o eliminarse por completo el ingreso de asistentes y trabajadores no calificados. También debe erradicarse la práctica de ingresar personas al subempleo, para ocupar puestos de porteros, mensajeros, choferes u otros oficios por el estilo.

La verificación de la formación profesional, la experiencia y las referencias de trabajo, las pruebas psicológicas, el examen médico y la entrevista de panel deben formar parte del proceso normal de selección de aspirantes a ingresar al sector público, con el fin de minimizar los errores en el proceso y evitar el ingreso de funcionarios que no reúnan los requisitos necesarios o presenten dificultades de algún tipo para desempeñarse con éxito en este sector. Las entrevistas de panel son de particular importancia en el proceso y en ellas deberían participar, como entrevistadores, potenciales supervisores, colegas y subordinados del aspirante.

## **Desarrollo del Recurso Humano**

Al igual que los criterios de reclutamiento y selección, los métodos de adiestramiento, compensación y promoción del recurso humano en el sector público deben ser los mismos que se adoptan en el sector privado.

Las oportunidades de adiestramiento suelen ser buenas en el sector público, pero los sueldos son bajos. Esta práctica no tiene mucho sentido, pues una persona que recibe entrenamiento incrementa su valor en el mercado de trabajo y, si además posee talento, muy pronto puede obtener una posición mejor remunerada en el sector privado. El adiestramiento y la compensación deben estar balanceados y los sueldos, así como los demás beneficios, deben ser similares a los que la persona podría percibir en el sector privado.

No es fácil en el sector público relacionar la compensación de los empleados con los resultados de la organización, ni establecer niveles de sueldos diferentes para cada individuo. En principio, la compensación debe regirse por escalas de sueldos más o menos uniformes para cada nivel, con cierta flexibilidad para compensar mejor a los que más lo merezcan.

Los ascensos deben otorgarse por estricto orden de méritos. Sin embargo, los niveles gerenciales y directivos se los designa políticamente. Parece lógico aceptar que exista cierta libertad para conformar sus equipos de trabajo, de manera que exista en estos equipos suficiente consenso sobre las políticas a ejecutar. Lo que no se debe admitir es que este privilegio resulte en una especie de "cascada", donde a su vez los colaboradores inmediatos designan a personas de su confianza y así sucesivamente hasta los niveles más bajos de la administración; aunque debería agotarse las posibilidades de conservar a los titulares existentes,

si éstos han demostrado merecer su ratificación, o escoger entre los empleados más destacados del sector correspondiente, antes de ingresar personas nuevas para ocupar esos cargos.

### **Desarrollo Organizacional**

Las organizaciones públicas del futuro, así como las organizaciones privadas, deberán regirse menos por decisiones autocráticas y funcionar más como equipos multidisciplinarios de trabajo, en los cuales lo importante es la creación, distribución y utilización de nuevos conocimientos para satisfacer mejor las necesidades colectivas. Los líderes o gerentes del sector público deberán facilitar este proceso y delegar mayor autoridad en los empleados para que éstos dejen de sentirse como instrumentos de otros y actúen unidos por un propósito común. La función de los gerentes implicará la mayor coordinación posible y apoyo al resto de la organización para que ésta desarrolle una gestión de mejor calidad.

Al desarrollo organizacional se le debe entender como un proceso mediante el cual los gerentes detectan la necesidad de cambio y responden a ella. El desarrollo organizacional es una táctica para incrementar la productividad total de la organización, se pretende que las personas se tornen más conscientes de sí mismas, de las demás y de su organización<sup>10</sup>.

Los valores básicos de la mayor parte de las actividades de desarrollo organizacional son:

---

<sup>10</sup> Robbins, Stephen. (1994). **Comportamiento Organizacional: Conceptos, controversias y aplicaciones.** Prentice Hall Hispanoamericana, S.A. México, p. 706

- Respeto por las personas. Se piensa que las personas son responsables, conscientes y dedicadas y que deben recibir un trato digno y respetuoso.
- Confianza y apoyo. La organización sana y eficaz se caracteriza por la confianza, la autenticidad, la apertura y un clima solidario.
- Igualdad de poder. Las organizaciones eficaces restan importancia al control y a la autoridad jerárquica.
- Confrontación. Los problemas no se deben ocultar, se deben enfrentar abiertamente.
- Participación. Cuanta más participación tengan en las decisiones de un cambio las personas que se verán afectadas por él, tanto mayor su compromiso para poner en práctica esas decisiones.

Además de la comunicación externa, aspecto esencial en la actividad de una organización pública, debe prestarse mucha atención a la comunicación interna y las relaciones con los empleados. Las organizaciones deben consultar a sus empleados en la toma de decisiones sobre políticas y estrategias de la organización, especialmente las políticas de administración de recursos humanos, explicándoles luego las decisiones adoptadas y las razones que motivaron esas decisiones. En organizaciones de cierta magnitud, es preferible que departamentos especializados en comunicación corporativa asuman estas funciones, como las unidades de relaciones públicas o institucionales (en lugar de los departamentos de recursos humanos).

En todo proceso de cambio, como una práctica permanente y necesaria en las organizaciones públicas como en las privadas que

aspiran mantenerse en el mercado, y los servicios respectivamente, la comunicación interna efectiva suele ser un factor clave de éxito. Si los empleados no están convencidos de la necesidad del cambio e informados de los detalles de su implantación y de la conveniencia para ellos, no colaborarán con el proceso y, por el contrario, ofrecerán resistencia e impedirán o limitarán la realización de los procesos de cambio.

La ley de servicio civil y carrera administrativa es muy clara a este respecto: la comunicación interna efectiva es esencial para mantener un buen clima organizacional y facilitar los procesos de cambio.

En conclusión, las políticas y métodos de reclutamiento, selección, adiestramiento, compensación y promoción de los recursos humanos en el sector público deben ser los mismas que se emplean en el sector privado, en una visión conjunta y uniforme de éxito y productividad.

### **Regulación de la Economía**

Un área donde es más natural la intervención del Estado es la regulación de la economía. Controlar el flujo de dinero, supervisar la actividad bancaria, impedir que existan monopolios, otorgar licencias para llevar a cabo ciertas actividades, ordenar el uso del suelo y de los espacios urbanos y rurales, garantizar la protección del ambiente y otras funciones similares son actividades necesarias y propias del Estado.

El peligro está en que el Estado se extralimite en el ejercicio de sus funciones, coartando la iniciativa privada o distorsionando el funcionamiento normal de la economía. La imposición de controles excesivos y la protección indebida a ciertos sectores son algunos de los riesgos en esta área.

Los representantes del Estado deben estar conscientes que tan importante como evitar abusos e irregularidades es el fomento de las actividades productivas. La tarea principal del Estado, en este campo, es garantizar a los inversionistas reglas estables y justas, estimular la generación de empleos y promover la competitividad, con el objeto de impulsar el crecimiento económico y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Es importante resaltar el criterio de un político ecuatoriano que, conceptualiza la “política económica”<sup>11</sup>, como el conjunto de programas y medidas de carácter concreto que toma la autoridad pública, en concordancia con el diferente radio de acción que le ofrecen las leyes – en un marco que puede ir desde el abstencionismo estatal hasta el estatismo intervencionista - para ordenar la producción, distribución y consumo de los bienes económicos. La política económica, en consecuencia, se desglosa en una multitud de ramas, según el campo en el que se apliquen esos programas y medidas: política monetaria, cambiaria, crediticia, agraria, industrial, comercial, de precios, de empleo, de transporte, etc. La política económica se refiere a los medios concretos de que se vale el gobierno para regular u orientar la actividad de los agentes económicos y alcanzar determinados fines macroeconómicos. De esta referencia se puede concluir que la regulación económica del Estado, es en consecuencia la política económica que el Estado aplica.

Este análisis cobra importancia cuando en un principio se señaló que los retos del nuevo milenio han acelerado los procesos de integración y de globalización y, desde luego, su consecuencia en definir bajo este contexto las denominadas “leyes del mercado”, cuya operación

---

<sup>11</sup> **Borja C. Rodrigo. (1997). Enciclopedia de la Política. Fondo de Cultura Económica. México. Segunda Edición. P. 799.**

reguladora sobre la actividad económica se supone automática. En él los recursos se asignan no por la planificación estatal sino por el libre funcionamiento de las fuerzas del mercado. La oferta y la demanda guían el proceso económico sin ser interferidas por regulaciones gubernamentales u otras intervenciones.

### **Finanzas Públicas**

El Estado debe recabar impuestos y generar otros ingresos que le permitan llevar a cabo sus actividades. La recolección de impuestos puede cumplir, adicionalmente, con la función de redistribuir la riqueza y corregir desigualdades excesivas. En todo caso, los impuestos deben ser justos y fáciles de recaudar, para impedir la evasión fiscal y no resultar demasiado oneroso su cobro. Además, deben establecerse de forma tal que perturben lo menos posible las fuerzas del mercado.

Países menos desarrollados, como el Ecuador, tienen la tendencia a cobrar menos impuestos, en relación al producto nacional bruto, que los países desarrollados. Esta situación se debe fundamentalmente a los altos índices de pobreza que los caracterizan. Sin embargo, precisamente para atender las necesidades de la población, es necesario incrementar la recaudación de impuestos, pero cuidando al mismo tiempo de mejorar la economía y administrar con mayor eficiencia los recursos públicos. También es necesario que el Estado se concentre en las actividades que le son propias, evitando gastos innecesarios.

Otras tareas urgentes del Estado son la salud, la educación, la alimentación, la superación de la pobreza, la vivienda, la unidad nacional, la seguridad y defensa, el servicio diplomático, el comercio exterior y la regulación de la economía son funciones esenciales e indelegables del Estado. La construcción de obras de infraestructura, los servicios sociales,

la cultura, el deporte y la recreación son áreas de responsabilidad del Estado, en las cuales se debe lograr el mantenimiento de una gestión eficiente, el cuidado y la preocupación de una permanente actualización y el despliegue de los mayores esfuerzos por constituirse en instituciones y empresas líderes en su ramo. El resto de actividades empresariales en los que tenga interés la participación del Estado y, a fin de procurar un desarrollo eficaz y sostenido, deberán extremar medidas de excelencia empresarial, entre las que cuentan las estrategias tecnológicas, de productividad y de competitividad, así como la optimización de recursos humanos, económicos materiales e infraestructura, cuya ilustración con ejemplos prácticos reconocidos en nuestro medio se exponen en los capítulos siguientes.

### **Administración Financiera**

La administración financiera en las empresas y algunas entidades del sector público, así como en el sector privado, tiene por objeto generar los ingresos necesarios para realizar las operaciones previstas y suministrar oportunamente los recursos a las unidades responsables de los gastos e inversiones. Por consiguiente, en el sector público deben llevarse a cabo las mismas funciones de planificación, presupuesto, facturación, cobranzas, tesorería y contabilidad que se llevan a cabo en el sector privado.

Algunos elementos esenciales que debe considerar la administración financiera sobre todo en las entidades públicas son la disponibilidad de recursos, las necesidades institucionales y la fijación de prioridades para su atención. El afrontar estos problemas conducirá a resolver qué bienes o servicios, de los diversos posibles, han de producirse o considerarse, en qué cantidades, cómo se van a producir, es decir con qué medios y tecnologías, entre otros.

## **Planificación y Presupuesto**

Suele encontrarse en entidades del sector público una falta de coordinación en los procesos de planificación y presupuesto. En algunos casos no hay planes o, si los hay, sus intenciones no se reflejan necesariamente en los presupuestos. Por otra parte, los presupuestos suelen estar afectados en su formulación por rigideces excesivas y, en general, se basan simplemente en extrapolaciones de anteriores presupuestos, sin que previamente se lleve a cabo una evaluación seria y objetiva de la conveniencia de continuar con cada uno de los programas o de la justificación de nuevos.

Otro problema se presenta en la ejecución del presupuesto, generalmente limitado por disposiciones legales que afectan la ejecución cuya realización requiere de más de un año. Además, la ejecución presupuestaria suele caracterizarse por dificultades en el flujo de efectivo, en algunos casos por la imprevisión y por el tiempo requerido para tramitar créditos adicionales y otras veces por situaciones estacionales recurrentes, como es el caso del retraso usual para cancelar los sueldos y otras obligaciones al comienzo de cada año.

Los procesos de liquidación anual de la ejecución presupuestaria en las entidades y empresas del sector público, conducen a cada gerente al desperdicio de dinero; éstos se ven forzados generalmente a gastar todo el dinero asignado a cada partida presupuestaria, lo necesiten o no. La formulación cabal del presupuesto, su estructura y las dificultades para la redistribución de los recursos son las causas fundamentales de esas fallas.

El presupuesto constituye una herramienta importante para el control gerencial en el gobierno. El control presupuestario no sólo debe comprender el cumplimiento de los requisitos legales, de estar dentro del

presupuesto, sino que debe incluir además una responsabilidad por el uso eficiente y efectivo de los fondos públicos. La delegación de autoridad y responsabilidad para ejecutar el presupuesto también es necesaria para no demorar su implementación. La supervisión debe ejercerse mediante el control de las desviaciones importantes.

Por otra parte, los organismos y las unidades del control presupuestario tienen el deber de corregir las fallas recurrentes en la administración del presupuesto público, que incluyen deficiencias graves tales como: fallas en la planificación presupuestaria; deficiencias en la contratación de obras y adquisición de bienes y en la ordenación de pagos; fallas en la administración del financiamiento multilateral; deficiencias en la programación de compras, control de bodegas e inventarios, así como en la conservación y salvaguarda de los bienes públicos; paralización y abandono de obras públicas; deficiencias en la administración de fondos de avance; desviación de fondos hacia finalidades diferentes a las legales o reglamentariamente previstas; sobregiros bancarios; autorización de gastos sin previsión presupuestaria; etc., que deben ser cumplidos con exactitud.

## CAPITULO 2

### EL PROCESO DE MODERNIZACION

#### Oportunidades y Capacidades para el Exito

En el Ecuador, desde hace varios años, se han planteado y proyectado acciones dirigidas a modernizar la estructura del Estado, con el objeto de adecuarla a las nuevas realidades económicas, políticas y sociales, como es la ley de modernización del Estado, mediante la reducción del aparato estatal a través de la compra de renunciias, la fusión de entidades y empresas del Estado, la apertura hacia las inversiones, procesos de Joint Venture, entre otras. En general, el propósito de estas acciones es de simplificar la estructura del Estado, reducir su tamaño, pero fundamentalmente facilitar e incentivar un mayor desarrollo, rendimiento y mejores resultados para beneficio de la comunidad.

Las acciones de modernización pueden tener el carácter de una reforma integral, comprendido como una reingeniería, que se lo aplica cuando se requiere de una modificación radical para poder prestar un servicio eficiente, o también pueden consistir de medidas parciales de mejoramiento continuo, entre las que inclusive se considera la subcontratación y privatización, o la descentralización y la desconcentración.

El Ecuador tiene que modernizarse, el Estado tiene que volverse más ágil, y brindar servicios eficientes y adecuados. La burocracia tiene que cambiar. El regionalismo mal entendido con su carga negativa, en cierto modo, es explicable, por el uso y abuso que se ha hecho desde el poder

central, en perjuicio de las provincias que claman más atención y un equitativo reparto de las asignaciones presupuestarias.

La burocracia es entendida como el conjunto de funcionarios y empleados públicos que, bajo normas de jerarquía, competencia, impersonalidad, continuidad y especialización, trabajan en la administración estatal.

La burocracia estatal forma a veces un estamento con intereses propios y contrapuestos a los de la sociedad. Ella se consolida casi como una clase social, con su peculiar visión de la sociedad. El resultado de esto es el trabajo ineficiente, la lentitud en el despacho de los asuntos, la acumulación de privilegios, la humillación del ciudadano que utiliza los servicios públicos, el anquilosamiento de las estructuras administrativas, la hipertrofia burocrática, la negligencia y la corrupción. En tales condiciones la marcha de la administración estatal se torna lenta, complicada y engorrosa. Los trámites suelen sucumbir bajo toneladas de papeles, firmas controles y contracontroles. Las mejores iniciativas se frustran por la “ley del menor esfuerzo” de los burócratas. Florecen la corrupción y la irresponsabilidad. El llamado papeleo se convierte en un lucrativo negocio de los funcionarios corruptos. Y la espontánea o deliberada ineficiencia conspira contra la administración estatal. Esta falta de racionalidad en el funcionamiento de la administración estatal es también conocida como burocratismo.

Con frecuencia se personaliza la prestación de los servicios públicos. Esto quiere decir que el funcionario o empleado estatal supone que, al ejercer su función, otorga al usuario un favor personal que éste debe agradecer de alguna manera. Para él, no son el Estado ni la ley ni tampoco el deber, los que obligan a ofrecer el servicio, sino que es su discrecional voluntad la que entrega este “favor” al ciudadano. Esta es

una de las deformaciones que suele sufrir la administración pública en perjuicio de los derechos de la sociedad.

Aunque inicialmente la burocracia tenía directa relación con el Estado, su uso se ha extendido hacia otras entidades que pueden sufrir los mismos males: se habla de burocracia de los partidos políticos, de la dirigencia sindical, de las estructuras directivas de organizaciones de diversa clase, e incluso de la empresa privada, cuando tienen cuadros hipertrofiados, ineficientes y corrompidos<sup>12</sup>.

Con los últimos acontecimientos suscitados en Guayaquil, se ha insistido en la discusión del tema del centralismo y la tesis sobre el tipo de organización político administrativa que le conviene al Estado. El actual, ya no puede seguir subsistiendo, criterio que tiene amplio respaldo general.

Del examen de la actual Constitución y de sus leyes conexas como son la Ley de Régimen Administrativo, Ley de Modernización del Estado, Ley de Descentralización, el Decreto No. 432 "Normase las competencias, atribuciones y responsabilidades de la Secretaría General de la Presidencia de la República, de las Secretarías de Estado, de los Ministerios y demás organismos de la administración central e institucional", el Decreto 463 "Créase el Consejo Nacional de Gobernadores y los Gabinetes Provinciales", se arriba a la conclusión de que existe el marco jurídico apropiado para llevar adelante el propósito de modernización del Estado, acorde con los nuevos rumbos de un mundo globalizado; no adecuarse a esta circunstancia histórica sería propiciar el caos que conduciría a la disolución del país.

---

<sup>12</sup> Borja C. Rodrigo (1997). Enciclopedia de la política. Fondo de Cultura Económica. México D.F.

El Ecuador debe mantener una relativa estabilidad de las variables macroeconómicas, a fin de que no extraer cada día más recursos para un presupuesto estatal que se destina, casi exclusivamente, a satisfacer gastos corrientes, de burocracia y de servicio de la deuda pública, con escasas inversiones en infraestructura de producción y de calidad de vida.

La irrupción estatal en áreas propias de la actividad privada y en actividades paternalistas y clientelares, exigen un nivel de gastos del gobierno que el país no puede pagar. Se debe tener presente que el endeudamiento público, cuyo servicio hoy nos presiona, es consecuencia del excesivo gasto estatal de años anteriores.

### **Injerencia Política**

En el sector público existe una alta influencia de la política, lo cual supuestamente no ocurre en el sector privado. Aunque es cierto que se requieren importantes habilidades políticas en la gestión pública, se puede ver que también en el sector privado la política es muy influyente.

La gestión pública suele responder a los intereses políticos que ejercen el poder. Pero esta situación no es muy distinta de la de los directivos y miembros de las juntas directivas de las empresas privadas, los cuales también suelen responder a los intereses de determinados grupos de accionistas. En ambos casos, es factible hablar de "intereses políticos" en el gobierno de las organizaciones, cambiando sólo el carácter de esos intereses.

Por otra parte, cualquier empresa privada reconoce que no puede operar satisfactoriamente hoy en día si no entiende cabalmente el entorno político en el cual actúa y si no influye, directamente o a través de las asociaciones y gremios empresariales, en la formulación de las leyes y de

las políticas públicas que la afectan. También en las sociedades democráticas, las empresas suelen apoyar y hasta contribuir económicamente con los candidatos políticos que mejor representen sus intereses.

Al sector público se le atribuye generalmente de estar dirigido con fines electorales de corto plazo, debido al interés de los gobernantes o de los partidos que los postularon en conservar el poder. Sin embargo, muchas empresas privadas son administradas con la mira de los resultados del próximo mes o del próximo trimestre, sobre todo en países con mercados de valores de gran importancia y predominio de empresas de capital abierto, donde satisfacer las expectativas inmediatas de los inversionistas se ha convertido en la fuerza motriz de la gestión privada.

Tanto en el sector público como en el privado existen, legalmente, asociaciones sindicales amparadas en las leyes pertinentes y en el Código del Trabajo, cuyas relaciones demandan un alto grado de habilidad diplomática de los gerentes. Además, en la concepción moderna y democrática de la gerencia empresarial, se entiende que la participación de los trabajadores, sean públicos o privados, es esencial para el éxito de las organizaciones y, de nuevo, esa participación no se puede manejar adecuadamente sin habilidad diplomática.

Un aspecto político particular del sector público es que los partidos políticos operan muchas veces como agencias de empleo y colocan a sus militantes y simpatizantes como empleados públicos, posean o no los requisitos para ejercer los cargos y, en no pocas ocasiones, simplemente para subvencionar su actividad partidista. Esta práctica, sin embargo, es absolutamente indeseable y en lugar de ser aceptada como un hecho dentro del sector público, debe ser erradicada por completo. Lo mismo vale para la designación de empleados públicos por simples razones de

amistad, práctica muy común en el medio ecuatoriano. Este tipo de acciones son las que diferencian de los países desarrollados y limitan las posibilidades de crecimiento.

Tampoco es aceptable el uso indebido del poder y de los recursos públicos para favorecer a determinadas personas o grupo en particular, dentro de las instituciones públicas, afectando a la administración racional de los Recursos Humanos.

### **Reforma del Estado**

En diversos países, el Estado se ha quedado relegado frente a los grandes cambios que han ocurrido en la sociedad, fundamentalmente en el progreso tecnológico como son el campo de la informática, de las telecomunicaciones y del transporte magnético. Su capacidad para enfrentar los desafíos actuales se ha reducido considerablemente y, paradójicamente, su tamaño ha crecido significativamente incrementando su ineficiencia, tal es el caso del Seguro Social fundamentalmente, cuya responsabilidad demanda de una mejor atención en los campos de la salud, de los servicios sociales como son la jubilación y la cesantía, etc. La reforma del Estado, para mejorar su capacidad de servicio en áreas mencionadas como la salud, la educación, la vivienda, la seguridad social, es un imperativo impostergable. En los países latinoamericanos esta necesidad de reforma es igualmente sentida, pues la gestión de los asuntos públicos suele caracterizarse en ellos por el desorden, la indisciplina y la ilegalidad, por los mismos problemas de la pobreza, de la falta de educación, de salud, delincuencia, del desempleo, entre los más acuciantes.

Los procesos de transformación y de cambio son procesos permanentes en la evolución actual. En consecuencia, el Estado debe

reformular continuamente sus estructuras para adaptarlas a las nuevas realidades. Para ello, además de la disposición a cambiar, se necesita que reduzca su tamaño y excesiva carga burocrática, se haga más flexible y se concentre en las funciones que le son esenciales e indelegables.

El Estado, en su deber de prestar un mejor servicio, debe imitar las prácticas comunes de las organizaciones más exitosas:

- Reducir la burocracia, simplificar los trámites de todo tipo, descentralizar los procesos, eliminar las regulaciones innecesarias, transferir competencias, desde el Gobierno Central a los gobiernos seccionales, lo que se ha considerado como un proceso de descentralización.
- Dar prioridad al ciudadano –gestión basada en el cliente- mejorar la calidad del servicio, abrir canales de participación, exigir competitividad a las organizaciones de servicio, estimular la competencia en la sociedad, sobre todo en áreas de la seguridad social, en la educación, en estimular el empleo mediante la flexibilización laboral.
- Otorgar más poder de decisión a los empleados públicos, descentralizar la toma de decisiones, exigir responsabilidad, invertir en la gente, asignar recursos necesarios, mejorar la calidad de los ambientes de trabajo, asociar a los trabajadores en los procesos de cambio, ejercer liderazgo.
- Ocuparse de lo básico, eliminar lo que no se necesita, recabar más ingresos, socializar actividades no esenciales para su función, mejorar la productividad, reducir costos.

- Anticipar el futuro, evaluar tendencias, prevenir problemas, crear nuevas formas de hacer las cosas, planificar, formular estrategias para alcanzar los objetivos deseados, cambiar los incentivos<sup>13</sup>.

La preocupación casi permanente en cada gobierno de aplicar reformas ha generado fuertes protestas sociales, a esta desagradable situación se ha llegado por la mala gestión pública, la aplicación de políticas equivocadas y la demora en realizar las reformas necesarias en el Estado, como ha sucedido por ejemplo en el caso del sistema de tributación o el sistema de rentas internas, éste último, que viene realizando notables esfuerzos con resultados halagadores.

### **Reforma Estructural**

La reforma estructural apunta a los campos fiscal, tributario, financiero, política cambiaria, comercio internacional, empresas estatales así como el de la desregulación del mercado y de la economía.

Dado que el déficit fiscal está en el centro de todos los desajustes macroeconómicos, lo primero que se debe establecer es una estricta disciplina del gasto público como medio de reducir este déficit. Se advierte necesario reducir en la medida de lo posible los subsidios, establecer mayor eficiencia en las recaudaciones y eliminar los mecanismos del régimen impositivo que sirven a los fines de la redistribución del ingreso.

Es necesario conformar, cuanto antes, una economía competitiva de mercado, en un contexto de verdadera democracia política, logrando que el país se inserte con éxito, en el mundo actual, en un ambiente de mucha más intensa competencia de la que se ha estado acostumbrado y

---

<sup>13</sup> **Cámara de Comercio de Quito. (1998). La Modernización del Estado. Un imperativo nacional. Segunda edición. Pp. 53-75**

preservando, a la vez, el pleno ejercicio de los derechos individuales, con una más auténtica y directa participación ciudadana en el sistema político.

A través de la reforma estructural, El Estado debe lograr que la población se prepare concomitantemente para el competitivo mundo actual, potenciando los procesos educativos formales e informales, incorporando a la cultura, valores y comportamientos que permitan acelerar el proceso de desarrollo y de mercado competitivo.

Lograr un profundo cambio de actitudes respecto a la vida, al trabajo, a la ética, al estudio, al ahorro, a las leyes, al rol de las instituciones y de las personas, que posibilite la eficiencia productiva, competitividad, calidad de gestión, fundamentalmente de quienes laboran para las instituciones y empresas del sector público y así lograr el crecimiento sostenido y, con él, el bienestar y la prosperidad.

### **EL Sentido de Estrategia**

En cuanto a las funciones gerenciales propiamente dichas, existen algunas distinciones que conviene ser puntualizadas. La gerencia por ejemplo, si bien mantiene en ambos sectores el mismo sentido de dirección e integración de las funciones gerenciales especializadas, no tiene el mismo "carácter estratégico" en el sector privado y en el sector público. En el sector privado es donde se puede hablar con propiedad de la necesidad de una estrategia, en el sentido de definir las acciones necesarias para superar a los competidores en la conquista de un mercado.

El término "estrategia" también se aplica en el sector público, pero en este caso se lo aplica generalmente a las acciones necesarias para llevar a cabo proyectos determinados que demandan superar dificultades

políticas, legales, financieras o laborales. La excepción podría darse en el ámbito internacional, ya que los países compiten por los mismos mercados y corresponde al Estado, junto con el sector privado de una nación, elaborar e implementar la estrategia para competir internacionalmente.

El Estado debe competir con el sector privado en las diferentes actividades, pero esta competencia no parece tener mucho sentido a menos que se trate de hacerlo con la misma calidad, tecnología, metodología y/o procedimientos similares que el sector privado pero adaptándolos a la realidad propia de cada institución, en cuyo caso no se trata necesariamente de competencia sino de un "benchmarking", que es como se lo ha señalado, una adecuación al medio de las mejores prácticas, existentes en otros sectores y lugares.

En la gerencia de recursos humanos y en la gerencia de finanzas se suelen presentar diferencias entre las normas que se deben respetar en la administración de esos recursos en el sector público y en el sector privado, pero los principios gerenciales son muy similares en ambos casos. En otras áreas, como la gerencia de operaciones y la gerencia de informática, no existe ninguna diferencia relevante.

### **La Desconcentración, Descentralización y Autonomía**

“Es común, observar que, en las entidades y empresas públicas los altos mandos tomen las decisiones. Los niveles más bajos se limitan a cumplir los lineamientos y directrices de la alta dirección. En el otro extremo están las organizaciones donde las decisiones suelen distribuirse en los diferentes niveles, generalmente, por quienes tienen a cargo diferentes procesos, es decir, los que están más cerca de la acción. Las

primeras organizaciones están sumamente concentradas; las segundas, desconcentradas”<sup>14</sup>.

El término centralismo se refiere al grado en que la toma de decisiones se concentra en un nivel de la organización. Se dice que si la alta dirección toma las decisiones claves de la organización, con pocas o ninguna aportación del personal de niveles bajos, entonces la organización es centralizada. Por otra parte, cuantas más aportaciones realice el personal de niveles bajos, o de hecho se les otorgue libertad para tomar decisiones, tanto más descentralizada estará.

Una organización centralizada tiene una estructura inherentemente diferente a la de una descentralizada. En una organización descentralizada se pueden tomar medidas más rápidas para resolver problemas, son más las personas que realizan aportaciones para las decisiones y es menos probable que los empleados se sientan ajenos a quienes toman las decisiones que afectan su vida laboral.

La descentralización y la desconcentración son medios eficientes para liberar a las personas del control excesivo de algunas organizaciones tradicionales, los cuales le permiten obtener cierto grado de libertad para dirigir sus labores, adquirir responsabilidades y satisfacer las necesidades de la demanda.

Según la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social, las siguientes son las definiciones de descentralización y desconcentración:

“La descentralización del Estado consiste en la transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente

---

<sup>14</sup> Robbins, Stephen P. (1994) **Comportamiento Organizacional: Conceptos, Controversias y Aplicaciones**, Prentice Hall Hispanoamericana S.A., México.

financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, de que son titulares las entidades de la Función Ejecutiva hacia los Gobiernos Seccionales Autónomos a efectos de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales”<sup>15</sup>.

“La desconcentración del Estado es el mecanismo mediante el cual los niveles superiores de un ente u organismo público, delegan en forma permanente el ejercicio de una o más de sus atribuciones así como los recursos necesarios para su cumplimiento, a otros órganos dependientes, provinciales o no, que forman parte del mismo ente u organismo”<sup>16</sup>.

La participación social es el sistema por el cual se involucra activamente a todos los sectores sociales en la vida jurídica, política cultural, económica y social del país, con la finalidad de mejorar las condiciones de vida del habitante ecuatoriano, con la mira de una más justa distribución de los servicios y recursos públicos.

Entre las finalidades que persigue la descentralización y que interesan a este estudio se puede mencionar:

- Incentivar las iniciativas y fortalecer las capacidades locales para consolidar una gestión autónoma eficiente, entre otros medios, a través de la planificación y prestación adecuada de servicios públicos a la comunidad respectiva;
- Definir las relaciones y responsabilidades entre la Función Ejecutiva y los Gobiernos Seccionales Autónomos, en cuanto a las áreas de

---

<sup>15</sup> Registro Oficial (1997). **Ley Especial de Descentralización del Estado y de participación social**. Capítulo I, art. 3, Registro Oficial No. 169. p. 2

<sup>16</sup> Registro Oficial, obra citada, p. 2

servicio a la comunidad a fin de optimizar la utilización de los recursos y servicios, y evitar la superposición de funciones;

- Fomentar y ampliar la participación social en la gestión pública así como promover la autogestión de las fuerzas sociales comunitarias;
- Transformar integralmente la organización administrativa y financiera del Estado y de las instituciones del sector público; así como redistribuir con justicia sus servicios y recursos financieros, materiales y tecnológicos a efectos de incrementar los niveles de eficacia, agilidad y productividad en la administración de las funciones a su cargo;
- Fortalecer prioritariamente a las instituciones del régimen seccional autónomo, a través de la transferencia definitiva de funciones, facultades, atribuciones, responsabilidades y recursos que les permitan satisfacer de manera próxima y eficiente las demandas de la comunidad, sobre todo en la prestación de servicios públicos.

Adicionalmente en la ley se manifiesta que la descentralización del Estado se sustentará en los principios de autonomía, progresividad, eficiencia, agilidad, coparticipación en la gestión pública y solidaridad social.

Se llama autónoma la entidad que se rige por su propia ley, es decir, que no depende de una norma que no sea la suya. La autonomía sin embargo no es soberanía. Los entes autónomos gozan de la facultad de decidir sobre sus asuntos pero están sometidos a la soberanía estatal.

La autonomía se enmarca en el concepto de descentralización, que puede ser de dos clases: descentralización política, que da lugar a la forma federal del Estado, y descentralización administrativa, que de ordinario existe en los Estados unitarios por razones de eficiencia operativa.

La autonomía se da en ambos casos, aunque sus alcances son diferentes. En el estado federal son autónomas las circunscripciones territoriales en que él se divide. Cada una de ellas tiene su propia ley y órganos gubernativos y administrativos que la conducen. Las atribuciones en el orden legislativo, ejecutivo y judicial que no han sido asignadas al gobierno central, competen a las circunscripciones autónomas. Sus autoridades nacen de la elección popular y no de la designación central. Esta es una descentralización horizontal. En cambio, la descentralización administrativa o por servicios - llamada también desconcentración - simplemente delega ciertas atribuciones del gobierno central a los órganos periféricos. Lo hace por motivos de eficiencia administrativa. Se trata de descongestionar el trabajo de los entes centrales en favor de los descentralizados, pero sin que estos queden desligados de los vínculos jerárquicos que mantienen con el gobierno central. Esta clase de autonomía que se funda en una descentralización vertical, no afecta a la estructura unitaria del Estado.

Por tanto, es perfectamente factible combinar la centralización política con la descentralización administrativa.

Los actuales momentos de crisis que está viviendo el país, son una muestra más de la factibilidad y necesidad de aproximar la conducción del Estado con la visión de la gestión empresarial moderna. La ciudadanía empezando por la provincia del Guayas, se ha

pronunciado por la ejecución de una consulta popular orientada a alcanzar autonomía.

Sin embargo, existen innumerables cuestionamientos que se debe hacer a este respecto, como son, el conocimiento e interpretación cabal por parte de la ciudadanía de la significación, alcance e implicaciones, al igual que las condiciones previas que demanda la autonomía, la descentralización, la desconcentración o la desregulación del Estado; otro aspecto importante a considerar son los objetivos y resultados que se aspira a conseguir en este proceso de cambio, que a lo mejor lo que interesa es optimizar los mecanismos de recaudación y tributación, o una más racional distribución de las rentas; o se está a lo mejor consagrando este derecho, contemplado en la Constitución sin considerar que deberes y obligaciones se tienen que asumir con la autonomía?

En resumen, parece predominar un mismo patrón de comportamiento que se observa en un significativo número de entidades del sector público, caracterizados por la improvisación, la misma que se traduce en una falta de planificación, falta de una conciencia y actitud social responsable, toma de decisiones centralizadas, manipuladoras e impositivas, falta de una visión y alcance de las consecuencias, entre otras.

Estos conceptos, los de autonomía, descentralización, desconcentración y visibilidad de consecuencias, son parte de las estrategias competitivas que deberán ser también tomadas en cuenta por las entidades públicas, como parte de los planes de mejoramiento institucional.

## **Transferencia Tecnológica**

El progreso humano, hoy como ayer, se mide en términos de tecnología. Las eras de la historia se han formado en función de la tecnología dominante en cada momento. La tecnología electrónica ha revolucionado el mundo, y la informática ha generado la era de la información digital.

Las diferencias entre los países desarrollados y los subdesarrollados en el campo de la ciencia y la tecnología, son aún mayores que las que existen en lo económico. Según el Club de Roma, aproximadamente el 95 % de la investigación científica y tecnológica del mundo se realiza en los estados desarrollados. Esta desproporción determina una creciente brecha en el ritmo de progreso de los países y la consecuente agudización de las relaciones de dependencia.

La consecuencia es que la capacidad productiva no puede incrementarse sin una sólida infraestructura científica y tecnológica, pero ésta, a su vez, no puede existir sin capacidad financiera.

Para hacer posible la transición hacia la concepción del desarrollo de mayor valor agregado es requisito indispensable incorporar nuevas tecnologías, a los procesos en general; esto es, tecnologías aplicadas a la producción de bienes y servicios. En los últimos decenios ha surgido un gran mercado de tecnología de diversa índole, especialmente tecnologías estandarizadas, que hace posible que los países que van llegando tardíamente a los procesos de modernización puedan adquirir e implementar estas nuevas tecnologías. En este sentido, es fundamental la capacidad para trazar y ejecutar una estrategia de adquisición y negociación de tecnología, que garantice los intereses de desarrollo. Tal estrategia debe tener entre sus componentes esenciales la identificación

del tipo de estructura organizacional, las tecnologías requeridas para sostenerla, los canales de transferencia de tecnología y los mecanismos para su financiación.

### **Subcontratación y Privatización**

Una de las principales acciones para la reforma y modernización del Estado es la privatización o transferencia al sector privado de activos o de funciones cuya liberación coadyuve al mejoramiento de la eficiencia del sector público.

La privatización incluye: la transferencia de derechos de propiedad del Estado a empresas privadas e individuos; la subcontratación de la prestación de servicios públicos con el sector privado; y, la reducción de actividades del Estado para dar paso a la iniciativa privada.

Los esfuerzos de privatización tienen como objetivos generales:

- Reducir el déficit fiscal, limitando el crecimiento del gasto público.
- Transferir la propiedad y el control de algunas empresas públicas, parcial o totalmente, al sector privado.
- Corregir la injerencia indebida del Estado en actividades económicas e interrumpir el drenaje de recursos públicos escasos.
- Mejorar la eficiencia, la competitividad y el producto en la economía, eliminando el desperdicio y estimulando al sector privado a desempeñar una función de liderazgo en la expansión de la economía.

- Concentrar el gasto público en las áreas de desarrollo de la infraestructura y los recursos humanos y en los servicios sociales.
- Reducir la deuda externa e interna mediante la obtención de efectivo a través de la venta de activos del Estado, mejorando así las finanzas públicas.
- Atraer nuevas inversiones para estimular el crecimiento económico.
- Reestructurar y actualizar los servicios ofrecidos por las empresas públicas, con énfasis en su rentabilidad.

En general, todo proceso de privatización debe iniciarse con un estudio y análisis de los aspectos financieros, legales, políticos y laborales relacionados con el proceso, para luego seleccionar la forma más conveniente de privatización y proceder a su ejecución. La comunicación con todas las partes involucradas y la información al público suelen ser factores claves de éxito en estos procesos. Se requiere, además, proceder con la mayor transparencia y equidad posibles, para salvaguardar los intereses públicos y permitir la igualdad de oportunidades entre los potenciales aspirantes a participar en los procesos de privatización.

La reforma de las instituciones y empresas del Sector Estatal, para mejorar su capacidad de producción de bienes y servicios, debe ser un proceso continuo a todo nivel.

Los procesos privatizadores a nivel Latinoamericano han provocado la venta de activos estatales por un valor estimado de 59 mil millones de dólares. México, Argentina, Brasil, Perú, Venezuela y Chile encabezaron el proceso privatizador. Los cambios correspondieron a la atmósfera

ideológica que se fueron conformando en toda América Latina a partir de los setenta y se consolidaron en los noventa.

La venta de empresas públicas se ha concentrado en cinco sectores: telecomunicaciones (25 %), banca (22%), energía (14 %), acero (11 %) y petróleo (11%). Las ventas directas han sido el método más utilizado en los programas de privatización, generando el 60 % de los ingresos y representando el 80 % de las transacciones. México, realizó ventas por 11.000 millones de dólares en 1991, lo que representó la mitad de los ingresos por privatizaciones registrados en todos los países del tercer mundo. Ese año el gobierno mexicano vendió el 20 % de la empresa telefónica nacional (Telmex) y otro tanto hizo con la banca como con Bancomer y Banamex (este último vendido por 3.200 millones, la mayor venta realizada en todo el mundo).

Las privatizaciones argentinas comenzaron con posterioridad a las mexicanas, pero también se realizaron a un ritmo vertiginoso. A fines del 93 ya se habían vendido las principales empresas del Estado. El 40 % de las acciones de Entel y Aerolíneas Argentinas ya había iniciado gestiones para que las compañías privadas se hicieran cargo del mantenimiento de los caminos de mayor tránsito.

Una de las principales causas de este fenómeno fue el fuerte deterioro de la calidad de los servicios prestados por las empresas estatales, lo que hizo de la privatización una política muy popular, y que además tiene que ver con la atmósfera ideológica que se fue conformando en toda América Latina, conocida como el auge de las ideas neoconservadoras, en búsqueda de soluciones a problemas económicos. El poder de las ideas,

debido al debilitamiento de lo que se ha llamado “la economía política de la economía mixta” y su reemplazo por aproximaciones al libre mercado”<sup>17</sup>

### **La Modernización y la Globalización**

La globalización es un fenómeno que trasciende vertiginosamente las fronteras debido al acelerado desarrollo tecnológico de los países desarrollados, especialmente en los ámbitos de las telecomunicaciones, transportes, informática y energía; sumado a la gran variedad de oferta de consumo mundial, flexibilidad en los precios y aumento en la capacidad de producción.

Los principios económicos y políticos que viabilizan la globalización están inscritos en el modelo neoliberal, luego de la caída del muro de Berlín y la disolución de la ex Unión Soviética, que basa su accionar en las premisas de la libre empresa, el libre mercado y la reducción del aparato estatal, con un predominio del capital, por ello se ha referido tradicionalmente como el capitalismo mundial.

La Globalización se vuelve operativa a través de la Organización Mundial del Comercio OMC y está en plena actividad expansiva a lo largo y ancho del planeta.

Es reconocido que el proceso globalizador demanda capacidades en cuanto a transporte y telecomunicaciones. Las posibilidades que moderadamente entregan los transportes terrestres, marítimos y aéreos son incomparables a aquellas ofrecidas hace tan solo 20 años, en volumen de transporte, en frecuencia, en precios y en especialización de servicio.

---

<sup>17</sup> Moreno, Jorge (1999). *El Huracán Privatizador*, Periódico *Tiempos del mundo*, 20 de Enero de 2000, pag. B31.

En cuanto a las comunicaciones se puede atribuir el gran salto dado a la incorporación de los satélites, hecho que tiene aproximadamente 20 años como actividad comercial, y se da con posterioridad a la experiencia de los Intelsat de los años 60. Se recuerda que el satélite que hizo posible la conexión televisiva Europa – América fue el Telstar de los Estados Unidos que fuera lanzado el 10 de Julio de 1962, aunque meses atrás los soviéticos podían disfrutar de programas televisivos moscovitas en la Siberia, alejados a más de diez mil kilómetros.

En cuanto a distribución (telefónica) también han surgido avances espectaculares, no solo por la utilización de los teléfonos inalámbricos sino también por la utilización masiva de los teléfonos tradicionales de red. En Noruega se tiene un índice de servicio de 60 teléfonos por cada 100 habitantes, en Ecuador se habla de 7 teléfonos por cada 100 habitantes<sup>18</sup>.

El cambio tecnológico es una de las causas más importantes del actual proceso de reestructuración de la economía internacional<sup>19</sup>:

- Es el factor clave que define ventajas comparativas y determina la competitividad de cada país;
- Contribuye a un aumento cuantitativo y cualitativo de la productividad de la economía;
- Extiende la gama de inversiones potenciales tanto en áreas tradicionales como en áreas totalmente nuevas, y origina inversión orientada a la captura de mercados futuros de alta tecnología;
- Estimula la dinámica del mercado, ya que permite ofrecer nuevos productos y servicios, generar nuevos métodos y procesos.

---

<sup>18</sup> Pazmiño, Iván (1999) *La Comunidad Andina en el Proceso de Globalización y sus alcances para la primera década del siglo XXI*. Tesis de Grado IAEN. p. 120. Quito.

<sup>19</sup> CEPAL. (1990), *Comercio Internacional e Inserción de América Latina*. Naciones Unidas. Pp. 37-41

- Favorece la flexibilidad de los procesos y su adaptación a condiciones particulares, que incluyen aspectos de recursos, capacidades y restricciones sociales y laborales, condiciones ambientales, etc.
- La aplicación de la alta tecnología genera un proceso de retroalimentación hacia el sistema científico-tecnológico, incrementando las capacidades de investigación y desarrollo y acelerando el proceso de generación de nuevas tecnologías.

La globalización obliga a elevar el nivel de productividad en todos los ámbitos y orienta la producción de bienes y servicios. Es necesaria, por tanto, la incorporación de tecnología competitiva, más eficiente, que permita producir más y más barato; entonces se hace necesario determinar mecanismos de creación tecnológica autónoma y de no ser posible, recurrir a la transferencia de tecnología.

La experiencia mundial muestra que los estados sólo auspiciaron los momentos iniciales de las grandes tecnologías actuales, las empresas han participado en la investigación en cuanto a sus resultados. Por ello es necesario que el Estado y sus instituciones, en particular, den importancia a este aspecto y asuman mayores iniciativas y responsabilidades.

La mejor opción de desarrollo para el Ecuador en este difícil entorno, es la de conformar cuanto antes una economía competitiva de mercado, en un contexto de verdadera democracia política, logrando que el país se inserte con éxito en el mundo actual, en un ambiente de mucha más intensa competencia de la que se ha estado acostumbrada y preservando a la vez el pleno ejercicio de los derechos individuales, con

una más auténtica y directa participación ciudadana. Por tanto, una inserción adecuada al mundo global exigirá:<sup>20</sup>

- El mantenimiento de un estable entorno macroeconómico, la mejoría de la competitividad y la productividad del sector privado y la modernización del sector estatal.
- La significativa mejoría de la calidad de la educación nacional en todos sus niveles, con amplio e igualitario acceso a una buena educación, que prepare a la población para el competitivo mundo actual.
- La incorporación a nuestra cultura de los valores y los comportamientos que hacen posible el desarrollo, consolidando una cultura cívica de valores libertarios, democrático republicanos y de mercado competitivo.
- La reorganización del régimen político, asegurando la gobernabilidad y permitiendo el más directo ejercicio de los derechos civiles y políticos de los individuos, sin la monopólica intermediación de las cúpulas partidistas ni la opresión de la burocracia controladora e inversionista.

El incorporar al país al mundo moderno implica impulsar un proyecto nacional compartido, que no solo incluye disminución del tamaño del aparato estatal o la apertura de mercados, que por supuesto son indispensables, sino sobre todo incluye algo más importante: un profundo cambio de actitud respecto a la vida, al trabajo, a la ética, al estudio, al ahorro, a la propiedad, al las leyes, al rol de las instituciones y de las personas, que permita mayor eficiencia productiva, gran competitividad nacional e internacional y excelencia en la producción de bienes y servicios, que hagan posible el crecimiento sostenido y con él, el bienestar y el progreso del Ecuador.

---

<sup>20</sup> León Orellana Juan. (1997). **Estrategias ganadoras y estrategias perdedoras frente a la globalización, Encuentro Identidad Nacional y Globalización, IAEN.**

## CAPITULO 3

### ESTRATEGIAS EMPRESARIALES

Este capítulo reviste mucha importancia, ya que analiza uno de los propósitos principales de la investigación, el de mayor incidencia, como es el de las estrategias aplicadas con éxito por diferentes entidades, las que actualmente son catalogadas como instituciones y empresas eficientes y eficaces, que se esfuerzan por mantener un desarrollo sostenido, contribuyendo positivamente al país.

Además, identifica los factores críticos de éxito que deben recibir adecuada atención, a fin de no afectar a las entidades y empresas del sector público; y, que, en caso contrario, sea necesario aplicar estrategias inherentes para superar los problemas particulares actuales.

Por tanto, este capítulo presenta diferentes casos de entidades y empresas públicas y privadas, nacionales y extranjeras. En cada una de ellas, se señala prioritariamente los objetivos organizacionales, los factores críticos de éxito y las estrategias aplicadas. Entre las entidades investigadas se encuentran: El Comercio, Hospital Militar, Tanasa, Andec Funasa, Cruz Roja Ecuatoriana, la Corporación de Petróleos de Venezuela (PDVSA) y el Organismo Municipal de Transporte de Copenhague.

Este capítulo concluye con una exposición y breve análisis de los resultados de una encuesta adicional, sobre políticas internas de la gestión empresarial moderna, aplicada a varias instituciones del sector público: Fuerza Terrestre, DINE, Policía Nacional, Corporación Aduanera

Ecuatoriana, MEC DINEIB, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Energía y Minas y Petroproducción.

### **CASO 1: Diario El Comercio**

Esta Institución tiene 94 años de existencia, funciona a partir del 1ro. de enero de 1906, en la ciudad de Quito - Ecuador.

Tiene como Visión, “ser la compañía multimedia líder del Ecuador”, considera al personal como el recurso más importante; ha demostrado ser una compañía con crecimiento sólido y uniforme, con permanente innovación y preocupación en la calidad del producto, excelencia operativa en ventas y servicio al cliente, un control estricto en su ejecutoria organizacional, lo cual le ha permitido proyectar su liderazgo, prestigio y tradición a un dinamismo moderno, útil y futurista.

#### **1.1 Factores Críticos de Exito**

Esta empresa tiene un sistema de seguimiento, que considera dos aspectos, uno evalúa las medidas estratégicas con relación a los objetivos estratégicos. La imagen es un objetivo estratégico que sin tener una valoración numérica tiene una valoración de respuesta por parte del lector y del anunciante, por tanto, implica una valoración estratégica. El otro aspecto son las medidas financieras, que tienen que ver con los ratings estadísticos periódicamente en evolución y que se traducen en la dirección de hacia dónde ir en el futuro.

La organización ha analizado sus estrategias y objetivos en tres escenarios. Uno, el más optimista, que sería el punto óptimo al cual se aspira llegar, otro escenario denominado el punto medio, que es lo

mínimo a lo que se debería llegar y un escenario pesimista, con serias dificultades, que demanda estar siempre preparados con responsabilidad.

La empresa maneja estrategias internas y externas. La parte interna tiene que ver con el recurso humano, como capacitar al personal para que pueda afrontar crisis, lograr niveles de eficiencia más altos y mantener la productividad prevista. Una política hacia la baja de costos, significa ir preparando al personal para que pueda dar ideas o soluciones de cómo mejorar los procesos internos y lograr el aprovechamiento máximo de costos; se practica la ley del ahorro, de la eficiencia, de la oportunidad, se propone que todo el personal se involucre en la estrategia interna, sea consciente y este cumpliendo a cabalidad. En la estrategia externa, fundamentalmente con el área de mercadeo, se procura la imagen de excelencia hacia el exterior. Cumpliendo todo esto, la empresa procura mantener un crecimiento sostenido. El crecimiento sostenido le ha permitido sobrevivir los 94 años y los muchos más que vendrán.

En la estructura organizacional, existen las líneas gerenciales, las que toman las decisiones. La labor gerencial es un factor clave de éxito en la organización. No son gerentes de nombre, son de acción, de múltiples y complejas responsabilidades: una primera es la organización integral del recurso humano a su cargo, para ello tiene que establecer políticas al interior de su área, basándose en los objetivos macroempresariales. El gerente tiene que establecer sus propios objetivos individuales ligados a los objetivos organizacionales, establece las estrategias y las metas a conseguir. Se trata de un gerente financiero, administrativo, de operación, de recursos humanos, de capacitación, es decir, en la estructura organizacional cada gerente tiene específicamente que colaborar y realizar una labor integral, se maneja una filosofía de trabajo específica.

El gerente de recursos humanos se encarga de otros asuntos que tiene que ver con políticas generales, como son los lineamientos y directrices para el ingreso del personal, la administración de los diversos subsistemas de administración de personal, políticas de motivación, control y seguimiento. La responsabilidad final del ingreso de un nuevo trabajador es del gerente de área, a la que ingresará y con quien trabajará.

Cada gerente tiene que ser innovador, tiene que presentar un nuevo diseño, en donde se intensifiquen y se agilicen los procesos; tiene que lograr la motivación y la responsabilidad de su personal. Cuando se está al mando de un grupo, se debe alcanzar la más alta eficiencia del personal, es una labor gerencial en la cual se debe entrenar al personal, capacitar y motivar, también hay que saber sancionar. Estas son las funciones actuales de un gerente en esta empresa. Un asistente espera que su jefe le señale cual es el camino, la ruta a seguir, qué es lo que tiene que hacer, cuando ese asistente está más arriba, empieza a tomar decisiones sobre diversas alternativas, no simplemente a esperar que el jefe le diga lo que tiene que hacer; cuando se ha venido desde abajo y se llega a la función gerencial ya se aprendió a tomar decisiones. El tema de tomar decisiones no es un tema que se lo aprende en la universidad, la toma de decisiones le da la escuela de la vida, en donde se ha tenido que caer y levantarse y seguir avanzando en el camino. Quien no se ha levantado, nunca sabrá tomar decisiones, o quien enfrenta un obstáculo y no logra pasar el obstáculo y se va por un lado, nunca asumirá mayores responsabilidades.

El control, es otro factor estratégico. Cada gerente debe llevar un control integral de su área, no es que específicamente los financieros tienen que conocer cual es el rating de cada uno de los segmentos, cada gerente tiene que conocer cuales son los manejos y resultados

estadísticos de su respectiva área. Por ejemplo un gerente administrativo, cual es su nivel de compras, de proveedores, cuanto ha logrado de eficiencia en los precios de los proveedores, las mejores negociaciones; no se sigue la vieja escuela de que el gerente financiero es dedicado específicamente a la parte de las finanzas, el de recursos humanos a asuntos de personal, la filosofía de trabajo de la empresa es diferente. Cada gerente es multifacético, y se entrenan para que sean financieros, de recursos humanos, sean administrativos, sean gente que tome decisiones, porque el futuro de la empresa está en que esa gente que está ahí, irá ascendiendo en las posiciones hasta llegar a la posición máxima, en la cual tendrá que dirigir y orientar las políticas que más convenga.

Uno de los temas más críticos para un gerente es el manejo del conflicto, pueden ser conflictos de tipo humano, de negociación, entre los pares, entonces simplemente el conflicto es saber negociar, saber concertar, saber establecer compromisos a través de los objetivos analizados o a través de la gestión que tiene que hacer cada gerente. La comunicación es clave entre los gerentes, no son temas individuales en los cuales cada cual se pone objetivos y por tanto cumple tales objetivos, no importa si el gerente financiero, el administrativo, cumplan o no cumplan sus objetivos, la organización no está desligada en islotes, la organización está ligada en un solo todo, por tanto, los gerentes tienen que manejar este concepto, porque entre los pares siempre se presentan conflictos, se tiene que aprender a conversar y negociar.

La afinación de recursos, se incluye cuando se toma en cuenta que hay dos tipos de recursos en la Cía., el recurso humano y el recurso material. El recurso humano es una responsabilidad de la línea gerencial, en la cual se evalúa qué tratamiento y capacitación se le da al recurso humano, con el fin de que puedan ubicarse hacia futuro en posiciones

más altas y la segunda es el recurso material, en la que les es entregada la serie de recursos a los ejecutivos o al personal en general, quienes tienen la responsabilidad de mantener ese recurso en óptimas condiciones, sea vehículos, computadoras, escritorios, en fin, cualquier bien de la compañía. El reemplazo de personal es responsabilidad gerencial, antes, se acudía al gerente de recursos humanos y se decía que a tal trabajador ya no se lo quiere ver más, que en resumidas cuentas se lo despida, ese jefe queda bien y el de recursos humanos de verdugo. En la empresa es diferente, el gerente que quiere despedir a una persona o que ve que la eficiencia de su personal no ha sido alcanzada tiene que el gerente de área resolver, en el primer caso, acudir al gerente de recursos humanos a informar sobre la decisión tomada, exclusivamente para el trámite inherente.

¿Porqué se ha obligado a eso? Porque la salida fácil es quedar bien con todos y no quedar mal con nadie? No es simplemente esa la causa, es importante saber enfrentar y fortalecer la personalidad. Todos los gerentes son responsables de cada uno de los actos y decisiones que se toman, amalgamar personas y trabajo, es una tarea difícil. Cuando se ingresa a un área o compañía se topa con diferentes clases de personas, con mal carácter, eficientes, ineficientes, personas de toda índole, educación superior, mediana, pero la función de todo gerente es considerar precisamente estas diferencias y sacar el mayor provecho de las potencialidades individualidades.

Todos estos temas tienen que ser cumplidos por la labor gerencial, en dirección hacia un tema que ha sido tratado intensamente como es la calidad total. La calidad total es la filosofía de esta empresa, El Comercio. Cuando alguien toma el periódico debe ver la mejor calidad de impresión, el mejor color, porque esto proyecta la imagen hacia el exterior y hace ganar valor a los anunciantes y publicistas. La labor de supervisión de la

calidad del periódico, es lógicamente, el punto más vital, la calidad no solamente en el medio impreso. La calidad total tiene que ser en el ámbito de toda la compañía, en el ambiente interno y en el ambiente externo, por tanto, el significado de calidad total en la compañía es en todas las áreas, donde todos tienen que mejorar constantemente.

Qué valores maneja El Comercio? Primero el liderazgo por resultados e integridad, es un tema muy crítico, siempre se dice los líderes, pero los líderes no nacen y no existe una universidad que forme líderes. Sería fenomenal entrar a una universidad y salir graduado de líder, el líder tiene que hacerse con el tiempo. En la compañía, se exige líderes por resultados e integridad, son los valores más importantes, con mente innovadora y toma de decisiones, ser abiertos a nuevas estructuras, a nuevas tecnologías, a nuevos cambios, porque un nuevo cambio siempre origina una restricción a aceptar el cambio. No interesa que el gerente de mando medio proponga un cambio que cree que será bueno, si la idea es buena hay que ejecutarla, eso es tener una mente innovadora. Se acepta ideas de los subalternos, se fomenta que haya ideas hacia arriba. El líder no siempre va a tener la razón, debe aceptar los razonamientos del resto y aplicarlos en bien de la organización.

La productividad es ideas creativas. Es uno de los retos más importantes del medio en que nos vamos a desarrollar en el futuro. En tiempos de crisis, las lamentaciones no modifican la situación, ni el pensar lo que era antes y es ahora. Hay una forma verbal que en la gestión empresarial moderna no se la debe conjugar, el pretérito pluscuamperfecto del verbo haber: “yo habría hecho esto si las condiciones hubieran sido estas”, o “hubiera sido mejor hacer esto”. Se tiene que pensar siempre en el presente, aprovechar las experiencias del pasado y mirar hacia el futuro, caso contrario se tratará de buscar la

desesperanza y la contraposición de culpar a otras personas o situaciones.

El crecimiento personal y profesional. La compañía está consciente de que todos tienen que tener un crecimiento, pero ese crecimiento personal y profesional va ligado a la propia responsabilidad. Nadie se aferra a la posición, si devienen nuevas ideas y nuevas mentalidades, llegará el momento que a los actuales, les habrá llegado la hora de renunciar.

El mejoramiento continuo. Con la toma de decisiones se procura siempre el mejorar. Se dice: pero si este trabajo, o este proceso está bien, para qué le vamos a cambiar?. Siempre hay que autoanalizarse, evaluarse y ver si en realidad se ha cumplido la eficiencia máxima en esa actividad o ese proceso, o en realidad, si hay algo que se debe cambiar.

Hace algunos años, nunca se hubiera imaginado que un computador, de tal naturaleza iba a proyectar tales imágenes, y hoy se tiene claro que la tecnología avanza, y que la maravilla de hoy quedará obsoleta en menor tiempo del que se pensaba.

El trabajo en equipo. Es una de las condiciones sine qua non. El momento actual exige conjugar ideas, pensamientos, innovaciones y eficiencia pero haciéndolo en equipo. El trabajo en equipo no significa llevarse más con una persona que con otra y por tanto reunirse con esa persona y no tomar en cuenta a la otra. En la compañía significa no relacionarse simplemente por amistad, allí se relaciona por los objetivos de la empresa y no importa en qué grupo se tiene que trabajar, pero todos en conjunto caminan hacia un alto rendimiento de la organización.

Que se ve en el futuro? En primer lugar, una adecuada satisfacción de las necesidades y de las aspiraciones de los grupos tanto interno como

externo, los clientes internos que son ejecutivos, accionistas y personal de la Cía., y externo en el medio impreso, los lectores y anunciantes; en el caso de la radio que también forma parte de la Cía., los oyentes y anunciantes. Entonces la preocupación y estrategia estarán orientadas hacia cubrir estos grupos interna y externamente. El periódico está y estará ligado a las comunidades, ellos conforman los lectores, anunciantes, distribuidores, empleados, accionistas; buscando el bienestar e intelecto para el país. Es una filosofía profunda que se tiene arraigada y que es transmitida a cada trabajador que ingresa a la Cía. Se busca siempre el bienestar y el progreso de cada uno, y ese es uno de los objetivos y razones por las cuales se ha mantenido el liderazgo.

Se tiene que adquirir un espíritu de aventura para ganar una posición en la mente y el corazón de los clientes, es un propósito fundamental.

## **CASO 2: HOSPITAL MILITAR**

El Hospital Militar pertenece al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, viene funcionando en sus nuevas instalaciones a partir de 1977, y ha sido clasificado con categoría de nivel 3 por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS).

Tiene como Objetivo Social la atención de la salud, siendo sus macroprocesos la Hospitalización y la Consulta Externa.

Para cumplir con tales propósitos cuenta con 1.200 empleados aproximadamente, entre Médicos (30 %), Licenciados (as) de enfermería (25 %), Tecnólogos Médicos (10%), Auxiliares de Enfermería (25%) y Administrativos (10%).

El Hospital Militar, ha asumido en los últimos años un proceso importante de transformación y modernización institucional, sin llegar a niveles óptimos, sin embargo de lo cual, dentro de su categoría, presta uno de los mejores servicios de salud.

## **2.1 Factores Críticos de Exito**

En lo Administrativo Financiero:

- Implementación de un programa de inducción al personal, orientado a la necesidad de modernización y transformación institucional, cuyo objetivo principal es lograr interiorizar en el personal, una mentalidad de cambio proactivo, en beneficio de preparar al cambio deseado.
- Políticas de gestión administrativa basadas en la filosofía de la Calidad Total.
- Impulsar la capacitación técnica del personal, desarrollando un plan de capacitación con mayor cobertura y eventos.
- Incorporar un sistema automatizado en red, que permita mayor agilidad en la atención y el manejo de información cruzada.
- Apertura a la medicina prepagada, chequeo médico ejecutivo, chequeo preocupacional, chequeo estudiantil el mismo que permitió una mayor cobertura social.
- Establecimiento de Plan Médico entre el Hospital Militar y la Cía. de Seguros de Salud ALFAMEDICAL para asistencia médica:

Alfamedical ha creado tres planes de Asistencia Médica económicamente accesibles para la ciudadanía: plan alfa cuya suma asegurada es de 10 millones de sucres en habitación doble; plan beta cuya suma asegurada es de 30 millones de sucres en habitación unipersonal y plan delta cuya suma asegurada es de 50 millones en habitación suite. Todos los planes tienen cobertura para servicio ambulatorio y hospitalización, médico a domicilio UTIM, muerte accidental, muerte accidental en transporte público o fuera del país, mortuoria, invalidez permanente y total, desmembración y prima mensual titular.

Cuenta con el plan estratégico del Hospital General de las FF.AA. que proporciona atención médica de excelencia, en forma eficiente y oportuna en sus instalaciones de tercer nivel, dotado de recursos humanos calificados y comprometidos y, con tecnología de punta.

- Ha establecido diversos convenios interinstitucionales para la atención de la salud con diversas entidades como: Empresa Eléctrica, Solca, Tanasa, Club El Nacional.

A estas organizaciones brinda servicios de chequeo ejecutivo para hombres y mujeres, chequeo preocupacional, chequeo estudiantil, ambulancia aérea, servicio de inmunización internacional reconocida por la Organización Panamericana de la Salud (OPS).

### **En lo Técnico Operativo**

- Incorporación de tecnología de punta en diversos servicios especializados como es la liptotricia intracorpórea para detección de litiasis en hígado, riñones y ureter (actualmente en período de pruebas); trasplante renal, de médula ósea.

- Implantación de la clínica del dolor, en el que son utilizados métodos orientales en la atención de la salud.
- Renovación periódica de equipos, herramientas y maquinaria, fundamentalmente para los servicios especializados, como tratamiento del Sida, transplante renal, transplante de la médula ósea.

### **Especialidades**

Actualmente el Hospital Militar cubre las siguientes especialidades: Pediatría y Neonatología, Ginecología y cirugía laparoscópica, Maternidad, Cirugía Infantil, Cardiología y Cirugía Cardiovascular, Oncología Clínica, Inmunología y alergología (asma y rinitis), Cirugía General, Laboratorio Clínico, Imagenología y Radiología convencional, Resonancia Magnética nuclear, Ecosonografía, Quimioterapia, Fisioterapia y Rehabilitación, Unidad de Cuidados Intensivos, Unidad de quemados, Tratamiento dental.

### **Proyecciones futuras**

A futuro tienen diversas propuestas de mejora institucional, orientados principalmente al rediseño de los recursos humanos, mayor modernización, autonomía y autogestión.

La mayor preocupación manifestada fue que la crisis económica, ha repercutido fuertemente en el año de 1999, registrándose considerables bajas en los niveles de atención en general, debiendo optar como política rebajas en los costos de atención y la supresión de varios programas de desarrollo personal e institucional.

Una de las necesidades que tienen dificultad en superar es la excesiva injerencia militar sobre todo de los niveles superiores, que ocasionalmente incumplen con la normatividad interna vigente, o asumen arbitrariamente funciones que no les corresponde.

Igualmente a futuro se tiene previsto optimizar y ampliar los servicios de salud utilizando el espacio que anteriormente ocupaban las instalaciones de la ESPE (edificio adjunto)

### **CASO 3: TABACALERA ANDINA S. A., TANASA (GRUPO ITABSA)**

La empresa TANASA se crea en 1973, fundada con aportes internacionales asociados con capitales locales.

En el Ecuador, el cultivo de tabaco proporciona medios de subsistencia a más de cuarenta y cinco mil personas. La agroindustria tabacalera es una de las actividades que más ingresos genera al erario público, vía impuestos. En 1998, esta cantidad fue de 267.000 millones de sucres, lo que posiciona a este sector como uno de los líderes en contribución fiscal, cantidad que excede la suma de los presupuestos de los ministerios de Agricultura, Comercio Exterior y Turismo. Con estos recursos se podrían construir, por ejemplo, 250 kilómetros de carreteras de primer orden.

#### **Factores Críticos de Exito**

Trabajar en equipo. Significa unificar esfuerzos compartiendo habilidades y conocimientos, mediante una comunicación franca y abierta y fomentando un ambiente de confianza que facilite la consecución de resultados.

Crear e innovar. Se confía en la capacidad de la gente para resolver problemas y mejorar continuamente. Se fomenta la capacidad para proponer soluciones con flexibilidad e imaginación.

Ser exitoso. Para alcanzar el éxito, hay que desearlo, esa es la convicción. Esto significa vivir con mentalidad positiva y competitiva y, con una actitud de permanente aprendizaje.

Exceder las expectativas de clientes y consumidores. Debido a que ellos son quienes marcan el rumbo de los planes y estrategias. Se busca permanentemente fortalecer la relación con los socios comerciales.

Ser leales y honestos. Las acciones se deben enmarcar en procedimientos transparentes y éticos, hacia nosotros mismos y la comunidad. En todas las circunstancias se debe estar comprometido con el cumplimiento de las políticas, normas y leyes nacionales.

Ser seguros. Comprende el saber anticiparse a situaciones de riesgo, para precautelar la integridad del personal, de las instalaciones y de los recursos financieros, a través de un programa de prevención, control y seguimiento.

### **Estrategias**

Involucramiento de la Alta Gerencia. El desarrollo exitoso de TANASA, se debe al apoyo incondicional de la Alta Gerencia a la disponibilidad de recursos humanos y técnicos, a la eficiente distribución de responsabilidades entre los diversos grupos de trabajo, así como a la capacitación constante.

Involucramiento de terceros. Ninguna compañía puede funcionar de manera totalmente independiente, por eso TANASA y el grupo ITABSA han trabajado muy de cerca con sus socios externos (por ejemplo: proveedores, distribuidores, mayoristas y clientes en general), para cumplir el mismo objetivo: reducir al mínimo las interrupciones y trastornos en los negocios durante este período de tiempo.

Desempeño multifuncional. Se prepara a los trabajadores para asumir al menos una función adicional a la de responsabilidad. No solo se ha logrado incrementar y mejorar la capacidad productiva, sino transformar positivamente el ambiente laboral.

Delegar y capacitar. Sobre la base de una constante capacitación, se ha conseguido dominar al menos dos destrezas. El éxito de este programa radica en el sentido de responsabilidad individual y colectiva, donde cada uno es su propio jefe.

Integración y unidad. Operadores, mecánicos, inspectores de control de calidad, ayudantes de proceso y otros, están unidos para aportar con sus conocimientos y experiencia los diversos problemas o superar cualquier contingencia.

Disminución de desperdicios. El conocimiento es la base del ser humano. La disminución de los errores está en el control estadístico durante el proceso; la disminución de desperdicios ha pasado del 6 % en 1995 al 2.5 % en 1999.

Protección ambiental. La empresa no contamina el aire y además, tiene programas de reciclaje de residuos de papel, cartón, plásticos, aceite y madera. Cuenta con un Comité Corporativo, administrativo y de

gestión ambiental, encargado de realizar estudios y de dar recomendaciones para lograr mantener la excelencia en este aspecto.

Seguridad Industrial. El departamento de Seguridad Industrial de TANASA, cuenta con un programa integral de seguridad e higiene ocupacional. Médicos, trabajadora social, enfermera, psicólogo y nutricionista coordinan sus acciones para mejorar las condiciones de trabajo y el bienestar del personal.

#### **CASO 4: ANDEC – FUNASA**

ANDEC S.A. se funda en 1969, con el objeto de cubrir las necesidades del sector de la construcción. Su producción inicial en 1970, fue de 11.250 toneladas, lo que significaba un 20 % de la demanda de esa época. En 1998, su producción llegó a 135.000 toneladas, incrementando su participación de mercado al 50 %, en 30 años de labor ininterrumpida.

Sus equipos iniciales fueron un Horno y un Tren Laminador alemán, marca Krupp. Por el año 80 adquiere otro Tren Laminador italiano, marca Pomini Farrel. En 1984 la DINE, toma la dirección de la empresa al adquirir el 93 % de las acciones.

ANDEC tuvo problemas desde sus inicios generados por sindicatos, comité de empresas y contrato colectivo. En 1996, liquida a todo el personal y pone fin a las organizaciones sindicales. Fusiona a ANDEC y FUNASA, bajo una sola administración, como un Complejo Siderúrgico Integrado; optimizó el número de empleados, mejoró procesos y alcanzó desde allí, los más altos rendimientos.

## **Visión**

Líderes en la industria siderúrgica para satisfacer las necesidades de acero en el mercado nacional e internacional, con calidad, servicio y protección al medio ambiente.

## **Misión**

Fabricar y entregar productos de acero de alta calidad en el menor tiempo posible a precios competitivos

## **ANDEC**

Forma jurídica:	Sociedad Anónima
Fecha de constitución:	31 de enero de 1964
Inicio de operaciones:	octubre de 1969
Capital social actual:	76 000 millones de sucres
Activos totales (a feb/2000):	517 164 millones de sucres
Patrimonio neto (a feb/2000):	190 515 millones de sucres
Campo de actividad:	Siderúrgico (laminadora en caliente)
Tipo de producto:	Varillas y perfiles de acero para la construcción
Grupo empresarial:	DINE (Dirección de Industrias del Ejército)

## **FUNASA**

Forma jurídica:	Sociedad Anónima
Fecha de constitución:	26 de noviembre de 1 974
Inicio de operaciones:	Noviembre de 1 975
Capital social actual:	18 000 millones de sucres
Activos totales (a feb/2000):	84 320 millones de sucres
Patrimonio neto (a feb/2000):	49 741 millones de sucres
Campo de actividad:	Siderúrgico (fundidora)
Tipo de producto:	Palanquillas
Grupo empresarial:	DINE (Dirección de Industrias del Ejército)

En 1994 ANDEC – FUNASA inició una nueva forma de trabajo sobre la base de la filosofía de la Calidad Total, lo que significó un vuelco vertiginoso con la idea de proyectar al Complejo Siderúrgico hacia el

futuro. Se empezó a esbozar una planificación estratégica y todos colaboraron para ver a la compañía totalmente modernizada, no solamente en lo que se refiere a los equipos, maquinaria y procesos, sino fundamentalmente en la manera de pensar.

La preparación y capacitación de sus cuadros directivos, mandos medios y personal operativo han sido claves para encarar los retos de la Globalización de los mercados.

Se busca mejorar la calidad de vida de los trabajadores y empleados con protección social que abarque a todo el grupo familiar; ya que se considera que el recurso humano es determinante para enfrentar crisis como la que vive el Ecuador. Debido a ello en este tiempo no se despedido empleados, se les ha capacitado mejor-

ANDEC se presenta a la ciudadanía y comunidad empresarial como una moderna planta siderúrgica, con tecnología de punta que permite cumplir con los compromisos internos y competir externamente. Se han aprovechado con eficiencia los recursos obteniéndose la confianza de la Industria de la Construcción y, consecuentemente han ingresado con éxito al siglo XXI.

### **Factores Críticos de Exito**

- Sistema de administración basado en la filosofía de calidad total.
- Satisfacción total del cliente interno y externo, mediante calidad del producto, entrega oportuna y atención personalizada.
- Optimización del recurso humano bajo normas de respeto y disciplina, entregando un justo reconocimiento y adecuado ambiente de trabajo.
- Mejoramiento continuo de los sistemas de información, comunicación y procesos.

- Implementación de nuevas tecnologías en los procesos.
- Liderazgo empresarial y de la dirección.
- Evaluación permanente de la planificación.

## **Estrategias**

La transformación y consolidación de la Empresa Andec - Funasa, se sustentó en la aplicación de un Plan Estratégico Empresarial, mediante la fusión de las dos empresas (Andec y Funasa), que venían trabajando por separado, consiguiendo optimizar recursos y sistemas de trabajo, bajo directrices y lineamientos generales comunes, las principales acciones que se asumieron fueron:

La administración actual cambió y se transformó en un Consejo de Calidad donde el Gerente se reúne con los gerentes y divisionarios, es decir, con todo el Staff dos veces a la semana, a discutir los temas de la empresa un día y otro día a estudiar la administración de la calidad total.

Un segundo factor, es la nueva cultura de trabajo implantada en la empresa. El trabajador asumió la cultura de la calidad. Hoy el proceso es permanentemente monitoreado por indicadores y controladores de calidad.

Otro factor tiene que ver con el trato y compensación al personal, otorgándoles beneficios aún mayores de los que tenían cuando estaban organizados en sindicatos y en comité de empresa, es decir, lo que recibían por contrato colectivo se lo ha superado, el trabajador se siente cómodo y se lo quiere sin presiones de otra naturaleza.

Se ha conseguido mayor eficiencia con el impulso de la capacitación. La capacitación en la empresa es constante, se trabaja con círculos de

calidad, se tiene en la actualidad 21 círculos de calidad que son los que generan soluciones a los problemas de la empresa.

En ANDEC, la tecnología, eficiencia y calidad de servicio son factores claves de éxito, conseguidos en bases a la capacitación y preparación del recurso humano, en los diversos mandos de proceso productivo.

ANDEC cuenta con un departamento de Gestión de Calidad, equipado con la mejor tecnología para ensayo de materiales, como el Espectómetro BAIRD DV-6 para la determinación automática de los elementos químicos en el acero, igualmente la Báscula electrónica de 80.000 Kg. de capacidad marca TOLEDO calibrada por el INEN; a cargo de ingenieros y técnicos altamente calificados, que garantizan el nivel de los productos.

La Empresa invirtió en su proceso de modernización más de 13 millones de dólares. Con esta inversión y la capacidad instalada, la empresa está preparada para enfrentar el nuevo siglo con un producto mejorado, nueva tecnología y sobre todo con el compromiso de todos sus directivos y personal en general.

Entre los resultados más relevantes:

Ha generado fuentes de trabajo en forma directa a más de 500 familias y trabajo indirecto a más de 100 empresas. En los 30 años ha realizado ventas que superan los 800 millones de dólares, generando más de 100 millones de dólares al Estado por impuestos. Las remuneraciones y beneficios sociales en ese tiempo, superan los 50 millones de dólares, permitiendo a los trabajadores mantener sus hogares, educación de sus hijos y contribución al desarrollo del país. La modernización de la maquinaria permitió que los activos fijos se incrementen en un 185 % y el patrimonio en un 160 %. Actualmente FUNASA produce palanquilla de

130 x 130 mm., sus ventas y producción superan las 50.000 toneladas anuales.

De esta forma, ANDEC y FUNASA abren las puertas a inversionistas nacionales y extranjeros que deseen formar parte de una empresa pujante, de gran proyección en el nuevo milenio<sup>21</sup>.

### **CASO 5: CRUZ ROJA ECUATORIANA**

En 1910 durante la administración del Gral. Eloy Alfaro, se promulgó el Decreto Legislativo por el cual se establece la Cruz Roja en el Ecuador, la que goza de todas las prerrogativas, llamadas a mitigar el dolor humano, tanto en tiempo de paz como de guerra. La primera brigada de la Cruz Roja Ecuatoriana se constituye en la ciudad de Guayaquil, en respuesta a coadyuvar a mitigar los problemas a consecuencia de la guerra, en ese entonces del Perú con el Ecuador.

La Cruz Roja Ecuatoriana es una institución privada, está dentro del grupo de las ONGs del país. Filial de la Cruz Roja Internacional. En el país se halla estructurada por el Directorio Nacional y los Directorios Provinciales, establecidos en todas y cada una de las provincias de la Patria.

En el año de 1997, se trabajó en el Plan Nacional de Desarrollo de la Cruz Roja Ecuatoriana, que en lo estructural se definieron divisiones de Salud, Socorro, área de Laboratorio, área de la Juventud, el Cuerpo del Voluntariado, la División de Capacitación Nacional, el área de Difusión del Derecho Comunitario, el área de Recursos Humanos y el área de Planificación de Proyectos.

A nivel Nacional laboran aproximadamente 400 personas, de las cuales, 160 son de Guayaquil, 145 de Quito y el resto se distribuyen a nivel nacional.

Las actividades principales se concentran en la administración y manejo del banco de sangre y los diversos procesos de separación: plasma, plaquetas y crioprecipitados; éste último proceso es utilizado para contener hemorragias, por cuanto ayuda a la coagulación de la sangre). En el último año se trabajó con 22.000 unidades de sangre, permitiendo la atención aproximada de 80.000 personas.

### **Principios Fundamentales**

Se rigen por siete principios fundamentales: humanidad, imparcialidad, neutralidad, independencia, voluntariado, unidad y universalidad.

### **Factores Críticos de Éxito**

A partir del año de 1994, la Cruz Roja Ecuatoriana entró en un proceso de transformación institucional, se produjo el cambio del Directorio Nacional y se generó un proceso de reestructuración administrativa. El propósito fundamental se encaminó a descentralizar y desconcentrar las funciones, permitiendo mayor delegación de funciones y responsabilidades a las diversas Direcciones.

Uno de los principales factores críticos de éxito es la recaudación de fondos. La Cruz Roja Ecuatoriana recibe del Estado un presupuesto irrisorio, no tiene un ingreso representativo estable, como sucede en otras instituciones de la Cruz Roja a nivel internacional, las cuales mantienen ingresos, producto del manejo y administración de loterías, rifas, etc.,

---

<sup>21</sup> Aceros ANDEC. (1999). Revista interna "30 años". Guayaquil Ecuador.

razón por la que se ha vuelto imperioso, para la Cruz Roja, conseguir fuentes estables de financiamiento.

Igualmente se está desarrollando un proceso de revisión de estatutos a nivel nacional, coherente con la política establecida de mayor autonomía de gestión provincial.

Uno de las actividades importantes que desarrolla se encuentra la de difusión del derecho humanitario, la misma que tiene como principal preocupación, el tratamiento de los presos, de los prisioneros de guerra, o los derivados por los diferentes conflictos internos y de guerrilla. Para ello mantienen coordinación con la fuerza pública, a quienes suministran, capacitación inherente.

La división del Banco de Sangre, emplea alta tecnología, conforme a las disposiciones y normas internacionales, lo que garantiza excelencia en el manejo de este recurso. Además cuenta con personal altamente calificado y capacitado, el mismo que constantemente está recibiendo capacitación nacional e internacional.

## **Estrategias**

Fundamentalmente se orientan a la autogestión y generación de proyectos, tanto para contribuir al desarrollo, comunitario especialmente, así como, para obtener los recursos económicos del exterior, que reciben de la misma Cruz Roja Internacional, como de la alemana, la francesa, etc., o de la Comunidad Europea. Pero para ello deben, los proyectos competir con otros, de diversos países que también pretenden la ayuda financiera, resultando una fuerte competencia de generar los mejores proyectos.

## **Cobertura de Servicios**

Entre los principales servicios tenemos:

Hematología. La Cruz Roja salva anualmente al 60% de niños leucémicos y tiene en tratamiento a 350 hemofílicos, la mayoría niños. El costo para tratamiento hemofílico es de 42.000 USD anuales y el de leucemia es de 20.000 USD anuales. El 82% de los niños enfermos provienen de familias que están bajo la línea de pobreza.

Cruz roja de la juventud. Trabaja con niños y jóvenes, cuyo objetivo principal es la formación de líderes que puedan enfrentarse a los retos de la sociedad actual, mediante la educación en valores, formación de líderes por la paz, cuidado de la salud y medio ambiente.

Centro Nacional de Capacitación. En atención prehospitalaria, primeros auxilios, inyectología, partos de emergencia, rescate básico. Cuenta con la Escuela Superior de Emergencias Médicas y Gestión del Desastre.

Niños extraviados. Los niños son entregados por diferentes organismos como la Policía, medios de comunicación o personas particulares a la Cruz Roja, donde reciben los cuidados hasta que sus familiares los reclamen.

Difusión. Mantiene un importante programa de divulgación del Derecho Internacional Humanitario, derecho de la guerra, en todos los institutos militares, y de manera complementaria a universidades, círculos gubernamentales, academias diplomáticas, como parte de su plan curricular.

Genética Molecular e inmunogenética. Servicio científico de alta tecnología, encargado de la investigación de paternidad, estudios de histocompatibilidad para transplantes, y otras relacionadas con el DNA.

Red Nacional de Bancos Ortopédicos. A cargo de las damas voluntarias de la Cruz Roja, proveyendo de sillas de ruedas, muletas, camas ortopédicas, andadores, etc.

Cooperación al Desarrollo. Trabajo participativo comunitario con cobertura de infraestructura básica, salud y atención médica, así como, proyectos de desarrollo comunitario con educación y capacitación, formando unidades productoras para el mejoramiento de las condiciones de vida, en comunidades vulnerables.

Socorro y atención de desastres. Existen 98 unidades de socorro en el país, con asistencia de brigadas comunitarias en las zonas de mayor riesgo, como accidentes aviatorios, terrestres, incendios, desastres.

Banco de Sangre. Mantiene la más importante red de bancos de sangre del país, la misma que aporta con el 70% de la demanda sanguínea, entrega sangre segura con todos los controles de calidad que exigen la ley en los actuales momentos.

#### **CASO 6: PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. (PDVSA)<sup>22</sup>**

Petróleos de Venezuela es una empresa propiedad de la República de Venezuela, regida por la Ley Orgánica que reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos. Considerada la empresa estatal de

petróleo y gas mejor gerenciada del mundo: mejor dirección general y mejor gestión financiera, según la encuesta internacional realizada y difundida por la revista británica *Petroleum Economist*.

### **Factores Críticos de Exito**

- En Venezuela existe un sistema democrático y está garantizada la seguridad jurídica de las inversiones extranjeras.
- PDVSA es gerenciada como una entidad comercial, investida de autonomía comercial y financiera.
- PDVSA implementa significativas inversiones en sus áreas medulares de actividad, guiadas por criterios económicos y objetivos generales estratégicos.
- PDVSA mantiene una política de fortalecimiento a través de alianzas comerciales estratégicas con empresas internacionales líderes en petróleo y gas.
- PDVSA ha logrado una fuerte presencia en el sector de manufactura y mercadeo en el exterior.
- Petróleos de Venezuela siempre ha manifestado una disposición al diálogo con la dirigencia sindical de la industria.
- La Corporación, mantiene una política salarial por mérito. Además hace revisiones anuales de la situación en que se encuentran sus salarios con respecto al mercado laboral, a fin de compensar a sus trabajadores de una manera justa, equitativa y competitiva.

---

<sup>22</sup> Internet (2000). Home Page. La Corporación, Exploración y Producción, Manufactura y Mercadeo, PDV, PDVSA Gas, Orrimulsión, Servicios, Petroquímica.

## Proyecciones Técnico – Operativas

En la gestión técnico-científica, PDVSA está orientada hacia la generación, adaptación y aplicación de tecnologías que proporcionen el soporte requerido a las operaciones. La corporación continúa consolidando su capacidad tecnológica para aumentar la productividad, disminuir los costos operacionales, mejorar la calidad de los productos y reducir el impacto ambiental.

El Centro de Investigación y Apoyo Tecnológico de PDVSA, proporciona asistencia utilizando tecnologías propias en las diversas operaciones de la industria petrolera venezolana y en forma oportuna se realiza la selección, adquisición y adaptación de tecnologías disponibles en el mercado para crear nuevos negocios y obtener el mayor provecho de los existentes.

Intevep ha obtenido patentes y marcas registradas de procesos HDH<sup>TM</sup>, sistema de hidroconversión catalítica para el mejoramiento de crudos pesados y la conversión profunda de combustibles residuales; y el proceso HHC<sup>TM</sup> para reducir el contenido de azufre y aromáticos en el combustible diesel. Otras de las significativas innovaciones de Intevep es la tecnología Imulsión la cual ha permitido el desarrollo de la Orimulsión, el nuevo combustible de PDVSA, alternativo al carbón, que se comercializa en los mercados internacionales.

En manufactura, la asistencia técnica en materia de craqueo catalítico ofrecido al circuito de refinerías en Venezuela y el exterior, redundó en beneficios adicionales y ahorros significativos en optimización de operaciones y selección de catalizadores. Para la protección del ambiente se brindó apoyo tecnológico a los proyectos de adecuación de

instalaciones, procesos y operaciones de acuerdo a las regulaciones vigentes y futuras relacionadas con calidad de aire, tratamiento de efluentes, control de derrames, y manejo y reciclaje de desechos.

Dentro del proceso de apertura petrolera, la corporación ha suscrito varios convenios de cooperación con empresas privadas nacionales e internacionales para realizar actividades conjuntas de sísmica; desarrollo de proyectos y prestación de servicios en el área de Exploración y Producción; y para la asistencia técnica recíproca en materia de perforación; entre otras áreas.

Realiza actividades en las áreas de petroquímica, investigación y desarrollo tecnológico, educación y adiestramiento en sectores vinculados con la industria energética.

Asimismo, existen otras empresas filiales de PDVSA: CIED, Intevep, Palmaven, SOFIP, las cuales tienen como función principal: adiestramiento y capacitación, investigación y desarrollo, apoyo al sector agroindustrial venezolano, y promoción de nuevas modalidades de inversión y ahorro dentro del proceso de apertura petrolera, respectivamente.

### **Producción y Reservas Petróleo – Gas**

Las reservas probadas de crudo de PDVSA alcanzan 72 millardos 574 millones de barriles. La capacidad de producción de crudo y condensado alcanza 3 millones 416 mil barriles diarios.

Las reservas de gas se colocan en 143 billones de pies cúbicos, lo cual ratifica la posición de Venezuela como líder en reservas gasíferas en Latinoamérica y como la quinta en el mundo. La capacidad de producción

de gas natural se situó en 6 millardos 53 millones de pies cúbicos diarios, con una producción promedio de 5 millardos 274 millones. La capacidad de extracción de líquidos del gas natural (LGN) se colocó en 226 mil barriles diarios y la producción, incluyendo etano, totalizó 177 mil barriles diarios.

### **Estructura Organizacional**

La Competitividad alcanzada por la Corporación PDVSA se basa en su política de investigación y desarrollo, procurando una mayor especialización, es así como ha constituido, diversos negocios específicos:

#### **PDVSA Exploración y Producción**

La división PDVSA Exploración y Producción es responsable por el desarrollo de petróleo, gas, carbón y la manufactura de Orimulsión. Esta división está compuesta por las siguientes unidades de negocio: PDVSA Exploración, PDVSA Producción, PDVSA Faja, Bitor-Carbozulia y CVP.

#### **PDVSA Manufactura y Mercadeo**

Esta división está a cargo de las actividades de refinación de crudos, así como de la manufactura de productos y su comercialización y suministro para el mercado nacional e internacional. Además, se encarga de la comercialización del gas natural y cumple funciones de transporte marítimo. Esta organización está constituida por: PDVSA Refinación y Comercio, Deltaven, PDV Marina, Inteven y PDVSA Gas.

**PDVSA Servicios**

Esta división es responsable del suministro de servicios integrados, especializados y competitivos, a toda la Corporación. Su área de gestión incluye una amplia gama de especialidades, entre las cuales se destacan: suministro de bienes y materiales, servicios técnicos, consultoría y asesoría profesional, informática e ingeniería, entre otras. Esta organización está compuesta por: Barivén, PDVSA Ingeniería y Proyectos, PDVSA Administración y Servicios, Consultoría Jurídica, Recursos Humanos, Finanzas y Asuntos Públicos.

**Pequiven**

Es una empresa petroquímica diversificada e integrada, la cual produce y comercializa más de 40 productos para el mercado nacional e internacional. Para sus operaciones, Pequiven está organizada en unidades de negocio, las cuales integran sus líneas de productos en tres sectores principales: olefinas y plásticos, fertilizantes, y productos industriales.

**Cied**

Las funciones del Centro Internacional de Educación y Desarrollo, CIED, incluyen educación y capacitación ejecutiva, profesional, técnica y artesanal. Para esto cuenta con tres institutos: Instituto de Desarrollo Gerencial, Instituto de Desarrollo Profesional y Técnico, y el Instituto de formación Industrial. La mayoría de los cursos ofrecidos por el CIED están abiertos a otras empresas nacionales e internacionales, en particular a las que se vinculan al negocio petrolero.

Para PDVSA es fundamental la formación permanente de un contingente laboral a la altura del competitivo negocio energético mundial, por eso el CIED ofrece cursos y talleres para todo el personal de la corporación y de la industria petrolera en general.

### **Intevep**

Es una empresa de investigación y desarrollo tecnológico, que presta servicio técnico a la industria petrolera y química. Promueve el desarrollo, transferencia y aplicación de las principales tecnologías en cada fase del negocio: exploración, producción, manufactura, transporte y mercadeo, y ofrece a sus clientes servicios técnicos especializados, consultoría e información.

### **Palmaven**

Provee asistencia técnica al sector agrícola. Por medio de su organización de Evaluación y Manejo Ambiental, ofrece su experticia en la identificación de problemas ambientales relacionados con la actividad petrolera y en la ejecución de acciones para prevenir, controlar y remediar posibles daños al ambiente, tomando como base el conocimiento de los recursos naturales renovables , así como la ocupación armónica del espacio en las áreas de influencia de la industria petrolera.

### **Sofip**

La Sociedad de Fomento de Inversiones Petroleras, SOFIP, constituye un esfuerzo sistemático por lograr la incorporación plena del petróleo a la sociedad venezolana. A través de esta filial, PDVSA ofrece opciones de inversión a los ahorristas al establecer mecanismos para participar

directamente en los negocios de la apertura petrolera, en sus diferentes modalidades.

## **CASO 7: EL ORGANISMO MUNICIPAL DE TRANSPORTE POR AUTOBUS DE COPENHAGUE.**

### **7.1 Antecedentes**

El organismo responsable de transporte por autobús de Copenhague gestionaba todo el sistema de transporte por autobús de la ciudad. Una nueva ley, promulgada en 1989, introdujo la competencia privada en las líneas de autobuses y exigía la privatización de un mínimo del 45 % de las rutas antes de finales de 1994. A raíz de esta ley, el organismo responsable del transporte por autobús emprendió un cambio estratégico importante, que dio como resultado la reorganización del sistema en dos divisiones principales. Una primera División de Transporte por Autobús, asumió todas las actividades comerciales del citado organismo para competir directamente con los operadores privados. La segunda División "general", se ocupó de cuestiones relacionadas con la regulación del servicio, tales como niveles de servicio, horarios y tarifas que afectaban tanto a los operadores privados como a la División de Transporte por Autobús.

La División del Transporte por Autobús se enfrentaba a una competencia directa por parte de los operadores privados y además tenía el obstáculo de una inadecuada estructura operativa. La nueva Dirección era consciente de las dificultades que planteaban un funcionamiento ineficaz, la necesidad de inversiones, la escasa motivación de la plantilla y el empeoramiento de los resultados de operación. Por tanto, decidió revisar y cuestionar todas sus actividades y poner en marcha un proceso

radical de transformación empresarial. Arthur Andersen<sup>23</sup> colaboró en este proceso de renovación y comercialización.

## 7.2 Factores Críticos de Exito

- Costo elevado del transporte
- Disminución del número de pasajeros
- La financiación pública era limitada
- Necesidad de inversiones

## 7.3 Plan Estratégico y Empresarial

La primera tarea fue contar con una estrategia y un plan empresariales claros, de los cuales había carecido el antiguo organismo responsable del transporte por autobús.

Se establecieron un conjunto de metas comunes. Se estudiaron todas las áreas de actuación: servicios prestados, mercado, competidores, marketing, producción, operaciones, organización y personal; identificándose las siguientes metas para la empresa:

- 1 Convertirse en una empresa de transporte por autobús con características de un negocio,
- 2 Hacerse conocer como operadora de transporte por autobús,
- 3 Prestar un servicio de transporte por autobús con calidad y a precios adecuados y,

---

<sup>23</sup> Arthur Andersen (1997). **La Privatización como alternativa: Metodología y experiencias internacionales**. Editorial Limusa, S. A. México D. F. Primera Edición p. 99-105.

- 4 Garantizar que la empresa sería un lugar de trabajo atractivo para los empleados.

#### **7.4 Estrategias**

- Implantación de sistemas adecuados de información a la dirección. Sin sistemas apropiados, la empresa no podría desarrollar su plan estratégico y empresarial; conocer ingresos y costes, medir el rendimiento por referencia de empresas de autobús privadas y asignar la responsabilidad financiera dentro de la compañía.
- Identificar oportunidades de implantar economías de escala (por ejemplo, en la gestión de tesorería o en las negociaciones con proveedores);
- Mejorar las comunicaciones con clientes y empleados;
- Revisar los procedimientos de venta de billetes, que dio lugar a una reducción del 90 % en los costes anuales;
- Introducir operaciones por radio, lo que resultó una mejora considerable del servicio a los conductores y una reducción del 80 % en los costes anuales;
- Revisar los sistemas de mantenimiento de los autobuses, lo que dio lugar a reducciones anuales en los costes de conservación de los autobuses superiores a los 40 millones de coronas danesas.

## 7.5 Conclusión

La División de Transporte por Autobús se ha transformado en una empresa comercial, implicando una reforma estructural intensa en un relativamente corto espacio de tiempo, convirtiéndose en una empresa altamente competitiva.

La empresa ha cambiado, se han implementado nuevos sistemas y se ha hecho las modificaciones para mejorar el rendimiento y equiparlo al del sector privado.

El proceso de cambios y mejoras es constante, los resultados financieros han reflejado aumentos ascendentes en los beneficios en los últimos años.

Está actualmente en condiciones de ser atractiva para inversores externos, aporte de tecnología moderna, sistemas de gestión más avanzados.

La comunidad empresarial reconoce ampliamente que la División de Transporte por Autobús es un ejemplo excelente de un organismo público que se ha reorganizado radicalmente y que ahora compite con éxito con empresas del sector privado.

### **Evaluación de la Gestión Administrativa de Entidades del Sector Público (anexo de cuadros A1 y A2)**

Con el propósito de auscultar de manera general, el funcionamiento administrativo de varias instituciones y empresas del sector público, como son, Fuerza Terrestre, DINE, Policía Nacional. Corporación Aduanera Ecuatoriana, Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Agricultura y

Ganadería, MEC DINEIB y Petroproducción, se aplicó una encuesta (anexos 1-A y 1-B), la misma que consideró algunos factores críticos de éxito empresarial.

Los resultados revelan el grado en que las entidades referidas han incorporado elementos de gestión empresarial moderna. Además se transcribe el criterio de los consultados, sobre aquellos factores relevantes que estiman están funcionando adecuadamente y, aquellos en los que deberán mejorar; conjuntamente con las estrategias correspondientes:

### **Análisis de Factores Críticos (encuesta, anexo 1)**

Items, 1, 2 y 3. Se observa que las instituciones y empresas del sector público analizadas, tienen definidos la misión, la visión y los objetivos organizacionales, (100 %). Estos datos revelan que estas instituciones referidas, saben que quieren lograr a futuro y las acciones y responsabilidades que las conducirán a conseguirlo.

Actualmente, el sistema de economías de mercado imperante, no puede concebir el mantenimiento y más aún el crecimiento de una institución que no tenga claro como enfrentará el futuro. El definir los factores críticos de éxito anotados, permitirá a cualquier organización saber qué recursos y requerimientos serán necesarios disponer.

Item 4. Cultura organizacional, (50 %). En la mitad de instituciones analizadas se señala que no posee una cultura organizacional particular. Una institución sin una identidad propia, tiende a volverse inestable, por una falta de personalidad institucional.

Item 5. Políticas y valores socioeconómicos declarados, (87 %). Se ha encontrado en la mayoría de instituciones consultadas que, la gestión

y los objetivos empresariales, se han sustentado sobre la base de políticas y valores socioeconómicos declarados. En la medida en que la sociedad progresa y se desarrolla, permite a su vez, el crecimiento de las instituciones y empresas; por tanto, si la actividad económica empresarial, no conlleva una razón o contribución social, el efecto en mayor o menor tiempo incidirá sobre su propia supervivencia.

Item 6. Imagen institucional externa, (37 %). Las instituciones militares como la Fuerza Terrestre y DINE, gozan de una buena imagen institucional externa; en general, el resto de entidades públicas analizadas no lo consideran así. Esto refleja el nivel de confianza y credibilidad que tiene la ciudadanía sobre dichas instituciones, sobre la base de la calidad de los servicios que se ofrece.

Item 7. Descentralización y delegación, (62 %). La descentralización, desconcentración o delegación, en las empresas e instituciones permite, cada vez, mayor participación social. Entre los beneficios de esta política se considera, el crecimiento y desarrollo que implica asumir nuevas y mayores responsabilidades; la necesidad de consensos, permitirá decisiones más firmes y duraderas, posibilidad de nuevas alternativas con ideas creativas, innovadoras.

Item 8. Tiempo de permanencia de directores o gerentes, (25 %). Una debilidad del sector público es la permanencia relativamente corta de directores o gerentes. Este factor genera una falta de estabilidad institucional y una falta de continuidad operacional. Al interior de las instituciones, repercute en la administración racional de los recursos humanos, debido a que los movimientos de cada administración, suelen modificar los niveles y sueldos de los funcionarios.

Item 9. Han crecido los esfuerzos de mejoramiento institucional, (87%). La crisis económica y social ha sido motivo de mayor atención y por tanto de la necesidad de encontrar alternativas que permitan mayor desarrollo y crecimiento institucional; existe conciencia sobre las demandas que exige la nueva economía de mercado.

Item 10. Se ha modernizado la institución, (50 %). Las instituciones militares y de policía lo han hecho, tal como se confirma en la encuesta; no así, una buena parte de entidades públicas analizadas. El sistema de economía de mercado exige competitividad, la cual se basa en la permanente transformación y modernización empresarial, aspectos que deben ser tomados muy en cuenta por nuestras instituciones públicas a efectos de mantenerse productivamente, en el mercado.

Items 11 y 12. Existen objetivos desagregados al nivel de unidades y personales, (62 % y 37 %, respectivamente). La eficiencia y eficacia institucional recae en la responsabilidad que asumen todas y cada una de las dependencias de una entidad y específicamente sus funcionarios y empleados o trabajadores; el no plantear responsabilidades directas tampoco permite la rendición clara de cuentas a los diferentes niveles organizacionales. A nivel individual, según los procedimientos administrativos empresariales modernos correspondería a los nuevos esquemas de conformación de equipos de trabajo.

Items 13, 14 y 15. La institución cuenta con unidades y dependencias suficientes, insuficientes o que están de más, (62%, 62% y 50% respectivamente). Los resultados arrojados reflejan el mantenimiento de esquemas de estructuración orgánica funcional tradicional. Actualmente, las estructuras orgánicas funcionales responden a una estructuración por procesos empresariales, además de que, los acelerados cambios y

renovaciones tecnológicas demandan subsistemas de operación con mayor dinamismo para adaptarse a una organización con mayor rapidez al cambio.

Item 16 y 17. Están claramente definidas las funciones de las unidades y empleados (87% en ambos casos). Estos factores son complementarios a los señalados en los items 11 y 12 respecto a la definición de objetivos al nivel de unidades y personales. Existen organizaciones en las que a más de no tener desagregados los objetivos empresariales, las dependencias o los trabajadores tienen funciones, repetitivas, fragmentadas de un mismo proceso, o más aún, no tienen definidas con claridad sus funciones. Por último, puede una organización no tener objetivos desagregados, pero lo que no puede dejar de tener es funciones y responsabilidades propias al 100 % en sus unidades y trabajadores.

Item 18. Hay una distribución equitativa de trabajo (50%). El Código de Trabajo en su Art. 78, dispone que a igual trabajo corresponde igual remuneración, es un principio de equilibrio y justicia social, cuyo tratamiento inadecuado repercute en el rendimiento y el clima laboral.

Item 19. Se aprovecha adecuadamente la formación profesional (62%). La competitividad implica un aprovechamiento al máximo de los recursos que se disponen, pero no siempre se lo hace, debido a diversas razones como la escasa demanda de trabajo. Sin embargo, no es admisible, que por otras causas como problemas no superados al interior de las organizaciones, no se aproveche adecuadamente los recursos humanos disponibles.

Item 20. Se reconoce y se explota la creatividad y la iniciativa particular, (50%). Las políticas en gestión empresarial moderna,

demandan obtener el mayor valor agregado posible del recurso humano, es decir, la mayor capacidad, creatividad, iniciativa en la solución de problemas o mejoramiento empresarial.

Item 21. Se prepara a las jefaturas a ejercer un buen liderazgo, (62%). El liderazgo tiende a formar jefaturas polivalentes y un ejercicio integral. El mayor desarrollo profesional y personal, aproxima con mayor garantía el ejercer un buen liderazgo. Es un proceso permanente de aprendizaje y de formación continua de nuevos cuadros.

Item 22. Hay un buen nivel de comunicación interpersonal, (62%). La mayor participación social que exige el sistema de economía de mercado, la búsqueda de mayores consensos, el trabajo en equipo, la descentralización, desconcentración, la mayor apertura y confianza, son aspectos que entre otros, requieren de una comunicación óptima, Las nuevas estructuras orgánicas circulares se basan en la comunicación.

Item 23. Existe un clima laboral adecuado, (50%). El clima laboral incide directamente en el rendimiento y la satisfacción en el trabajo, por tanto, afecta la productividad empresarial. El recurso humano requiere encontrar motivación e incentivos adecuados empresariales, para elevar su nivel de desempeño.

Item 24. Son adecuadas las relaciones jefe – subordinados, (62%). La imagen de autoridad se fortalece no por la represión o la forma autoritaria de ejercer la jefatura, por el contrario, los equipos de trabajo son dinámicos y requieren de jefes que guíen, coordinen y se conviertan en asesores y consejeros del crecimiento personal e institucional.

Items 25 - 31. Funcionan adecuadamente los sistemas de selección de personal, capacitación, clasificación y valoración de puestos,

evaluación de desempeño, plan de carrera institucional, sistema salarial, (50%, 50%, 50%, 50%, 37%, 37%, 25%, respectivamente). Los ítems señalados se refieren a los diversos subsistemas de administración de los recursos humanos, su incidencia es decisiva para que el recurso humano coadyuve positivamente a la consecución de las metas empresariales. Los resultados reflejan el mayor descontento en lo referente a los factores de compensación salarial como son la evaluación de desempeño, el plan de carrera y el sistema salarial propiamente.

Items 32, 44, 45. Aplica la empresa indicadores de rendimiento o productividad, si hay que exceder el horario de trabajo se lo hace, es adecuada la producción en la jornada diaria, (37%, 50% y 25% respectivamente). Los factores referidos se relacionan con indicadores de rendimiento y control. Las instituciones y empresas tienen la necesidad de monitorear estadísticamente diversos parámetros relacionados con los niveles de producción laboral y de administración u ocupación productiva del tiempo de trabajo, a fin de tomar medidas para su optimización y contribuir a una mayor productividad organizacional.

Item 33. Son adecuadas las condiciones físicas de trabajo, (50%). El recurso humano debe encontrar lugares y espacios de infraestructura laboral motivante, a fin de que sean éstos una fuente real de inspiración.

Items 34 y 42. Hay innovación periódica de sistemas y procedimientos, así como la revisión y análisis de los procesos, (50% y 67%). Los tiempos cambian y lo que es adecuado en una época ya no lo es más en otra, por tanto, las instituciones no pueden quedarse rezagadas y afectar los índices de competitividad.

Items 35 – 37. Son adecuados los instrumentos y equipos de trabajo, el nivel tecnológico e informático de la institución son adecuados, (87%,

67% y 75% respectivamente). Los ítems de la referencia tienen que ver con la actualización tecnológica empresarial, principal recurso de la competitividad. La inversión tecnológica, potencia y aprovecha al máximo los recursos que se disponen o los que demandan ser renovados.

Items 38, 39, 40 y 46. La institución posee una fuerza de trabajo altamente calificada, existe un grado adecuado de motivación y satisfacción laboral, el personal manifiesta disciplina y responsabilidad laboral y se generan programas tendientes a mejorar las relaciones humanas, (50%, 37%, 67% y 67% respectivamente). Son factores que se refieren a las condiciones profesionales y personales que caracterizan al recurso humano, activo principal de la empresa, al que se lo debe dar la atención y preocupación que éste elemento sensible requiere. Lo último indicado se confirma de manera particular en esta encuesta, por el grado de motivación (el más bajo de este grupo), que denotan los encuestados.

Item 41. Se procura generar o mantener el trabajo en equipo, (67%). El trabajo en equipo es más productivo. La sinergia potencia la capacidad de los recursos. En nuestro medio, este aspecto demanda de mayor educación, flexibilidad y erradicar paradigmas laborales tradicionales.

Items 47 y 48 (67%). Existe una fuerte injerencia de la política en la institución, hay continuidad operacional. No se ha identificado un porcentaje en el ítem 47, por cuanto no es aplicable a las instituciones militares. En el resto de instituciones y empresas públicas analizadas, se nota un grado significativo de injerencia política que afecta la estabilidad y la continuidad institucional.

Item 49. La labor sindical ha cumplido una buena gestión en la institución. Igualmente no es aplicable a las instituciones militares

analizadas. En el resto de instituciones y empresas del sector público analizadas hay opiniones divididas; sin embargo, se puede señalar que el sindicalismo en el Ecuador se ha ido politizando de manera creciente y que por otro lado, las conquistas económicas, les permiten ubicar su calidad de gestión.

Item 50. Se siente el personal orgulloso de su institución, (50%). Fuera de las instituciones militares que, en este caso, se demuestra que los consultados consideran que existe orgullo de pertenecer a ellas, por otro lado, el resto de consultados no lo considera así, y las razones anotadas pueden inferirse de los diversos problemas y dificultades, encontradas en los ítems anteriores investigados.

## CAPITULO 4

### TEORIAS Y TECNICAS MODERNAS ADMINISTRATIVAS

#### De Predominio Occidental

Para las empresas norteamericanas, la misión empresarial se identifica mediante la formulación de una estrategia general de especialización o de integración. Las empresas norteamericanas no son muy dadas a la diversificación o a la integración vertical (subcontratar), como sí ocurre con las europeas. La diversificación la efectúan en el ámbito corporativo (crear muchas empresas), pero no dentro del proceso productivo de la empresa. La preferencia hacia la especialización y la integración guarda correlación con su principal estrategia interna, que es la productividad.

Los objetivos de la escuela norteamericana son dos: el primero es el de producir utilidades y el segundo el de asegurar el crecimiento. Por esta razón la evaluación empresarial siempre se encuentra en estrecha relación con los parámetros de rentabilidad y de tamaño de la organización. La evaluación no sólo es aplicada en el ámbito empresarial, sino también, por sobre todo al recurso humano, éste se mide y se incentiva por su productividad y eficiencia y por la responsabilidad que asuma en el manejo de recursos de gran tamaño y cantidad, llámese dinero, máquinas, operarios, etc.

Para ser fuerte empresarialmente, al estilo norteamericano, una empresa no ahorra energías para fortalecerse en términos de productividad; para ello cuenta con un sinnúmero de índices que le permiten medirla y evaluarla. Productividad es sinónimo de eficiencia.

Posteriormente los esfuerzos se intensifican para mejorar la calidad así como, para lograr una adecuada infraestructura de investigación y desarrollo. Las estrategias internas serían por tanto: la productividad, calidad, investigación y desarrollo.

Las estrategias externas son de mayor importancia y se resumen en un denominador común: la competitividad. El fin radica en el desequilibrio, y si es posible, en el aniquilamiento del competidor. Las oportunidades siempre se encuentran en las debilidades de la competencia y los movimientos de la misma siempre constituirán una amenaza que debe ser neutralizada. La finalidad es ganar participación en el mercado y ser el líder. Las estrategias de la empresa norteamericana se pueden resumir en dos: la productividad y la competitividad.

La productividad se logra con la eficiencia, pero que es la eficiencia? Pues es la relación entre insumos – producción, factor clave de éxito que asegura las utilidades. Así por ejemplo, la relación utilidades – mano de obra; utilidades – activos; producción total – mano de obra, son relaciones de productividad que indican cuan eficientes o ineficientes puedan ser. Es muy importante anotar que la eficiencia como la calidad deben ser totales. Significa esto que alguien puede ser muy eficiente en un proceso productivo pero en el total de proceso resultar ineficiente, lo que lleva a que la ineficiencia global neutralice el factor positivo de la eficiencia de un proceso.

El otro punto importante es el factor clave de éxito, que indica si existe o no una buena relación de productividad. En ocasiones se controlan y se relacionan variables con beneficios que nada enseñan con respecto a la eficiencia o ineficiencia de un proceso.

La táctica más conocida para incrementar la productividad consiste en la planeación de tareas y lo que más comúnmente se denomina la planeación de tiempos y movimientos. Con ella se controla las diferentes actividades en tiempos y recursos que demanda un proceso. Otra táctica está conformada por la motivación y el liderazgo, que son otras formas de incrementar la productividad mediante el trabajo con el recurso humano, bien sea en forma individual o grupal. La gerencia norteamericana es la pionera en las tácticas motivacionales y el liderazgo (Maslow, Herzberg, Vroom, Mc. Clelland, etc.) y en general en la utilización de todas las tácticas denominadas de relaciones humanas como la teoría "Y", la administración por objetivos, el desarrollo organizacional e inclusive los círculos de calidad, utilizados como herramientas para aumentar la productividad.

La táctica de planeación de tareas se ha ido mejorando a través de los años dando paso al apareamiento de diversos mecanismos de control como el CPM, el PERT-FSM-MPR; así mismo, técnicas como las de planeación de proyectos, las que necesitan de actividades y programaciones distintas en el tiempo.

El establecimiento de diagramas de flujo o circulación, que muestra la secuencia de los procesos. Con ello se puede determinar qué circuito de flujo o combinación de circuitos se ajusta mejor a las necesidades de los clientes internos y externos.

El concepto de departamentalización, muchas veces el análisis de los flujo se hace entre los departamentos o secciones, en lugar de efectuarse por procesos, operaciones o actividades individuales. La departamentalización incluye consideraciones administrativas, tales como la facilidad de supervisión, áreas de control, funciones de responsabilidad,

etc.; la idea central es la agrupación de algunas áreas estrechamente relacionadas entre sí.

Otra técnica norteamericana ampliamente difundida es el desarrollo organizacional, que es el proceso mediante el cual los gerentes detectan la necesidad de cambio y responden a ella. El desarrollo organizacional es una táctica para incrementar la productividad total de la organización, se pretende que las personas se tornen más conscientes de sí mismas, de las demás y de su organización.

El desarrollo organizacional confiere importancia a los estados psicológicos que inhiben la habilidad de los empleados para comunicarse o interactuar con otros miembros de la organización. Para lograr el incremento de la productividad caben estrategias diferentes como la administración participativa, el enriquecimiento de puestos, la administración por objetivos y la malla gerencial, con los que se pretende integrar los objetivos individuales y organizacionales.

Con estas estrategias se persigue cambiar de actitudes o valores, modificar la conducta y finalmente inducir. Es importante anotar que el cambio por el cambio no tiene justificación; éste la tiene en la medida que produzca incremento de la productividad y la eficiencia total de la compañía. Se busca que la gente esté más comprometida con su trabajo, labore con mayor motivación y por tanto produzca más.

Para lograr el cambio se debe trabajar en tres elementos importantes:<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> GIBSON, Ivancevich Donnelly. (1994). *Organizaciones, conducta, estructura y proceso*. México, Editorial Interamericana, pp. 461 - 485

El primero es el de las expectativas y motivaciones, las personas deben desear aprender; algunas personas reconocen esta necesidad y son receptivas a las experiencias que les ayudarán a desarrollar nuevas habilidades o nueva empatía, otras rechazan la necesidad o le quitan importancia, porque el aprendizaje es admitir que no tienen plena competencia para el puesto, por lo que es responsabilidad de la administración demostrar a los empleados por qué es necesario el cambio.

El segundo elemento es el reforzamiento y retroalimentación, implica que será más fácil obtener el cambio exitoso mediante el uso de recompensas positivas, éste sugiere que cuando las personas reciben recompensas, informaciones o sentimientos positivos, lo más probable es que harán eso en la misma situación.

El último elemento es la transferencia del aprendizaje, se debe proteger contra la posibilidad por la cual lo aprendido en un sitio de entrenamiento se pierda al transferir la persona a su sitio de trabajo real.

Las fuerzas que constantemente nos inducen a los cambios pueden ser a su vez cambios en el medio ambiente, tales como mercados, tecnologías recursos o cambios internos o necesidades internas como la expansión de los servicios, redefinición de procesos de trabajo, el mejoramiento de la productividad, etc. De manera complementaria, los cambios deben considerar la cultura organizacional de la empresa; el clima organizacional; las condiciones de trabajo; el proceso de la comunicación; el proceso de toma de decisiones; los procedimientos para recompensas; la evaluación del desempeño, la clasificación de personal; la valoración de puestos, etc.

Otra técnica importante para incrementar la productividad es la dirección por objetivos, no implica aplicación o dirección débil y rechaza así mismo la idea de la autoridad como único medio de control gerencial. Supone que la gerencia ejercerá autodirección y autocontrol en los objetivos de la organización, en el grado o medida en que los trabajadores se encuentren comprometidos con los objetivos y por tanto también ellos aumenten el ejercicio de la autodirección y autocontrol a todo nivel de la organización.

Las estrategias de dirección por objetivos tienen cuatro etapas<sup>25</sup>: la primera es la clarificación de los requerimientos del puesto, la segunda es la fijación de objetivos, la tercera la acción directiva y, la cuarta es de evaluación.

Otra técnica norteamericana diseñada para el mejoramiento de la productividad y de la eficiencia organizacional es la de los círculos de calidad o círculos de participación, que parte del principio que se es productivo en cuanto se controla la calidad.

Los círculos de calidad o de participación como su nombre lo indica concita la participación de todas las personas que participan en todo proceso productivo - empresarial. El mejoramiento de la calidad se logra con la aplicación de una metodología a la que se la ha denominado "metodología de espina de pescado". Con esta se sugiere que los problemas de calidad se deben a cualquiera de los siguientes factores: problemas de insumos o materias primas; de recursos humanos o mano de obra; de tecnología o maquinaria y de métodos de gestión o procedimiento. Su análisis particular y colectivo permiten el conocimiento de los problemas que pueden incidir en la calidad el mismo que debe

---

<sup>25</sup> **Morales N. Enrique (1993). La Gerencia del futuro. Editorial Tercer Mundo, Bogotá Colombia. p. 70**

hacerse en grupo y por medio de las personas que intervienen directamente en cada uno de los procesos.

Entre las tácticas para incrementar la competitividad esta primeramente la guerra de la mercadotecnia en donde el enemigo es la competencia y el cliente el territorio que se debe ganar; el campo de batalla es la mente humana. Por eso el concepto norteamericano de competencia trabaja totalmente en términos de posicionamiento, el cual consiste en ganar el campo de batalla que tiene sólo 10 cm. Materiales, pero por dentro es un universo gigantesco: la mente del usuario y en este propósito no hay reglas. Todo es permitido en la guerra, es el slogan americano.

Otra táctica consiste en la diferenciación de productos y servicios, los cuales estriban en agregarle beneficios al producto o servicio, los cuales cada vez le crean o le solucionan una necesidad al cliente.

### **De Predominio Oriental**

La escuela japonesa se caracteriza por su gran avance y agresividad en el campo de la planeación estratégica; quizá su mayor exponente es el profesor Kenichi Ohmae, quien se refirió a diversas estrategias de gestión empresarial, entre las que se destacan las siguientes:

La primera de ellas la ha denominado la estrategia basada en los "factores claves de éxito". Señala el profesor Kenichi, que se debe saber primero cuáles son los factores claves de éxito de la empresa, industria o negocio en cuestión y después aplicar una inyección de recursos concentrados en el área en donde la entidad considera que tiene mayor oportunidad de obtener una ventaja estratégica y significativa. Un caso ilustrativo es el de la industria coreana de automóviles: Corea encontró

que el factor clave de éxito para penetrar en el mercado no era el diseño, ni la productividad, ni de manera estricta la calidad. Su factor clave fue el contar con materias primas suficientes, en especial los aceros, para lograr ser competitivos y vender vehículos a bajo costo. El vehículo Hyundai inunda hoy el mercado norteamericano. Los coreanos han creado una siderúrgica que produce 14 millones de toneladas de acero al año, 4.5 veces más grande de Sidor de Venezuela y equivalente a la producción del Brasil, principal exportador de acero en Latinoamérica y el quinto en el mundo.

Otra estrategia es la explotación de la superioridad relativa, la estrategia consiste en desequilibrar a la competencia aprovechando la tecnología utilizando la diferencia en la composición de los activos de la empresa; es decir, se debe explotar al máximo la diferenciación tecnológica. Es el posicionamiento de productos y el servicio de opción para el cliente. La escuela norteamericana es muy rica en esta estrategia y prácticamente toda su planeación estratégica se basa en la explotación de la "superioridad relativa" y la implementación de iniciativas agresivas.

Esta estrategia es la más difundida tanto en el estilo norteamericano como en el japonés; hay un empeño natural por explotar la superioridad relativa y explotar las debilidades de los demás. Entonces hay que utilizar otra estrategia y es la que se denomina de "iniciativas agresivas". Se explota lo novedoso, es un salirse de lo normal, abandonar el statu quo de la organización. Se busca implementar otros planes diferentes de financiación, introducir al mercado formas de distribución novedosas, llegar con el servicio puerta a puerta, mediante el correo o permitir la expansión del servicio o toma de pedidos mediante computador, etc. Las iniciativas agresivas consisten entonces en fabricar el producto más económico, el más grande, el más versátil, el de mejor diseño. Iniciativas

agresivas significa ser el primero en llegar a la raíz del problema, saber qué marca la diferencia y qué le interesa más al usuario.

Una forma de lograr la superioridad relativa es comparar los productos y servicios de la competencia de modo sistemático, “desarmándolo físicamente” y analizar las diferencias con la finalidad de establecer en cual aspecto se podría lograr cierta ventaja relativa en costo y calidad. Esta experiencia de desarmar prácticamente todos los productos, y más que los productos los “procesos”, es muy común en la empresa japonesa. Lo que no pueden mejorar lo copian o lo integran con otras empresas.

La estrategia de desarrollar superioridad relativa se ha visto en la práctica en muchos casos. Por ejemplo, La Mazda de Colombia lanza al mercado su vehículo 323 con un equipamiento reservado únicamente para vehículos de mayor calibre como el Monza o el Renault 21 y establece así una superioridad relativa sobre el Chevette o el Renault 9, que corresponden a su segmento de mercado<sup>26</sup>.

Otra estrategia es la denominada “ grados estratégicos de libertad”, que consiste en llevar al máximo los beneficios para el usuario. Esta posiblemente es la que tradicionalmente ha distinguido a los japoneses de los demás en su forma de hacer empresa, de entablar competencia y planear su desarrollo. Es la de la innovación, exige apertura hacia nuevos mercados o desarrollo y lanzamiento de nuevos productos y servicios. La innovación tiene una metodología la cual es llamada la explotación de los grados estratégicos de libertad.

### **Explotación de factores claves de éxito (caso coreano y taiwanés)**

El profesor coreano T.W. Kang<sup>27</sup>, afirma que la formulación de estrategias al estilo oriental descansa en tres elementos importantes. El primer elemento es el cultural. “Tanto Corea como Taiwan y Japón tienen en cierta forma los mismos ancestros culturales, y comparten ciertos puntos de unión cultural que les permite a estos países desarrollar estrategias empresariales con múltiples aspectos que los identifican. Los principios de confucianismo operan en estos países con cierta uniformidad. El concepto de familia es válido en la filosofía organizacional de una empresa oriental y probablemente es el origen de los aspectos paternalistas en muchas firmas. Dentro de la estructura familiar se observa un claro orden jerárquico: el padre es la cabeza de la familia, como lo es el presidente de la compañía. Otro aspecto importante del confucianismo es su énfasis en el esfuerzo. La aplicación al trabajo se observa inmediatamente, lo cual significa que el proceso mismo de ser industrial es tan importante como los resultados.

En muchas regiones de E.U. y Europa se valora el trabajo duro, pero ante todo es necesario aclarar que en la filosofía occidental no se valora este tipo de trabajo con la misma intensidad como con la que se valora los resultados. En muchas empresas orientales el esfuerzo es parte muy importante del proceso de evaluación del rendimiento, e incluso las organizaciones aceptan con indulgencia que en un momento determinado puedan lograr malos resultados, siempre y cuando se hayan aplicado el máximo esfuerzo para obtenerlos. Por otra parte en el confucianismo, la codicia y el egoísmo son considerados como vicios, así como la emotividad y la pasión, las cosas que obstaculizan la pureza de la mente.

---

<sup>26</sup> Morales N. Enrique, obra citada pp: 123-124

<sup>27</sup> Morales N. Enrique, obra citada, p. 116

Para los orientales dentro de su filosofía es mejor crecer que lograr resultados, si el crecimiento demanda esfuerzo y entrega total.

A muchos empresarios occidentales se les dificulta negociar con empresarios japoneses y orientales ya que éstos no expresan emoción alguna y es muy difícil dilucidar su afirmación o negación con respecto a una decisión hacia determinado negocio. El budismo sostiene claramente que la sabiduría es el resultado del control mental y no del análisis, el cual con frecuencia en un inicio confunde más de lo que guía. El japonés no toma decisiones apresuradamente, ni tampoco demuestra emociones; en esto se diferencian un poco los coreanos, que son algo más emotivos y toman decisiones un tanto más apresuradamente. En Corea se acepta que la producción sea planeada sobre la marcha y no como en el Japón donde todo debe ser previamente planeado y preestablecido.

Los japoneses piensan a muy largo plazo, los coreanos planean sus empresas a un mediano plazo, entre 5 y 10 años. De todas maneras los unos y los otros, como orientales, son fieles a la filosofía del Shu, Ha y Ri; la etapa del Shu obliga a tomarse el tiempo necesario para aprender.

Igualmente el factor político tiene enorme relevancia lo que se ve muy claro en el desarrollo reciente y milagroso en industrias como la coreana y la taiwanesa; los ideólogos coreanos y japoneses que han escrito sobre planeación estratégica en estos países reconocen que en alto grado el autoritarismo ha contribuido al desarrollo de Corea. “No se trata de que la libertad no sea deseable; sin embargo, para que una democracia funcione con eficiencia, el pueblo debe estar bien educado. El hecho por el cual Corea haya adoptado sus planes de gobierno dentro de regímenes autoritarios, los cuales se han vuelto cada vez más flexibles con respecto a la democracia, les ha permitido trazar planes de desarrollo a un más

largo plazo del que hubiera sido posible en una democracia al estilo occidental.

La voluntad política de buscar el desarrollo se ha visto reflejada en políticas muy claras, especialmente en las del desarrollo coreano. Como primera medida el equilibrio en el manejo de la economía hacia el sector externo y la liberación de la economía. Japón aplica una política evidentemente exportadora.

Las políticas orientales se han dirigido hacia la exportación. Constituye el principal motor del crecimiento coreano. La alternativa de concentrarse en el mercado interno no era adecuada, toda vez que en el país existía una baja acumulación de capital y un mercado nacional relativamente pequeño, ante el bajo poder adquisitivo. Los mecanismos para orientarse a las exportaciones fueron: primero, subsidios financieros para las muchas actividades exportadoras.

Segundo, las adquisiciones en el exterior, importaciones de materias primas requeridas para la producción y también financiación de actividades de mercadeo en el extranjero.

Tercero la creación del banco de exportación e importación el cual suministraba fondos de bajo costo para las actividades de exportación que requerían largos ciclos de capital de trabajo.

Como cuarto punto se señala las exenciones tributarias, los incentivos tributarios indirectos incluyeron depreciación acelerada, exenciones de impuestos al valor agregado y también del derecho de importación sobre materias primas y repuestos. Estos incentivos ayudaron a los contratistas y a los proveedores nacionales de las firmas exportadoras.

Corea se encuentra dando el paso ahora hacia la industria de alta tecnología o de uso intensivo de conocimientos. Complementariamente se observa la creación de estímulos al capital y a la tecnología del exterior. Una de las estrategias japonesas y orientales consistió durante mucho tiempo en copiar, adaptar y superar la tecnología.

En Corea se observa claramente un apoyo a los negocios pequeños y medianos. Allí entendieron que la alta concentración de capital y las producciones masivas son políticas eficaces en economías de escala, pero no son buenas desde el punto de vista social, toda vez que no generan empleo y crean un alto endeudamiento. Las grandes empresas tienden a ser burocráticas y lo que se gana en eficiencia industrial se pierde en muchas ocasiones por el papeleo administrativo.

Taiwan ha sido partidaria en su política económica de la escuela europea y muy fervientemente de la tendencia alemana. Las firmas alemanas siguen una política de comprar partes para sus productos en los países a los cuales exportan los artículos terminados.

### **La Satisfacción del Usuario**

Esto es lo que constituye el gran aporte japonés al desarrollo estratégico. Se parte del concepto según el cual hay que encontrar la función que más satisface del producto o del servicio y la que soluciona de manera más adecuada las necesidades del usuario.

Definir correctamente las necesidades del usuario es permitir ofrecer productos y servicios de calidad. En muchas ocasiones no existe mala calidad por limitaciones operativas, sino por falta de conocimiento de los requerimientos del usuario, lo cual no permite ofrecer un buen producto o servicio y por consiguiente obtener avances futuros.

La satisfacción del usuario al estilo japonés no es un problema de mercado ni de demanda, es algo de filosofía y de estrategia. Se puede ver fácilmente la diferencia cuando existe la satisfacción total de la función - objeto del usuario, así como cuando ésta se efectúa accidentalmente y de manera parcial. Se debe ubicar cuales son los puntos críticos que pueden acrecentar o no la satisfacción del usuario.

Un plan metodológico estratégico al estilo japonés consideraría los siguientes aspectos<sup>28</sup>:

La misión de las empresas japonesas obedece generalmente a una conformación de cuatro estrategias generales que son: la especialización, la diversificación, la integración y la internacionalización, las que han ido identificando a la generalidad de las empresas japonesas apoyadas por las políticas de desarrollo gubernamental. La más importante ha sido la internacionalización, la cual se manifiesta en dos hechos: el primero, en las exportaciones y, el segundo, en la adquisición de tecnología procedente del exterior. El Japón exporta aproximadamente el 20 % de su producción Corea el 40 % lo cual es una muestra palpable de la estrategia global de la internacionalización.

Otra estrategia radica en la diversificación, que las compañías lo hacen por varios motivos, para que los productos no sean desplazados por nuevas ideas o tecnologías, porque el crecimiento en su línea original se ha detenido y piensan que sus capacidades se moverán mejor en otros campos, porque la política industrial proporciona incentivos para la diversificación en lo que se considera de interés nacional.

La Integración, como otra estrategia, ha sido importante en la definición de la misión empresarial de las empresas japonesas, coreanas

y taiwanesas; se integran tanto horizontal como verticalmente, aparte de esto muchas empresas japonesas incrementaron la subcontratación, con empresas que producen menores cantidades, para tratar de minimizar el efecto del gigantismo, el cual trae problemas financieros y de burocracia. Finalmente han optado también por la especialización, ampliando las ventajas del conocimiento más profundo y la gama de alternativas.

Los objetivos de las empresas japonesas son así mismo amplios, mucho más que los de las europeas y las norteamericanas. El primer objetivo es aprender, el segundo objetivo es crecer; estos quizá son los más importantes. Un tercero es el de obtener utilidades, que es uno de los objetivos lógicos del sistema capitalista. Asegurar la expansión, crecer y dominar son seguramente objetivos más importantes que las mismas utilidades. En la aplicación de tales objetivos se muestran firmes en su filosofía y en su cultura oriental.

¿Cuáles estrategias aseguran a los japoneses sus objetivos? La primera se basa en copiar; ellos importaron tecnologías y fueron al exterior para copiarlas. Las universidades norteamericanas estuvieron y continúan atestadas de japoneses, coreanos y taiwaneses y su misión es básicamente la de copiar tecnologías. En muchas ocasiones se radican en los E.U., pero envían los avances tecnológicos a su país. Se puede decir entre otras cosas, que el gobierno coreano, por ejemplo, contribuyó al proceso de copiar tecnología al permitir la participación en el proceso de internacionalización únicamente a las firmas extranjeras que estuvieran dispuestas a traspasar su tecnología.

Otra estrategia es la de la calidad total. Esta guarda una estrecha correlación con la explotación de los grados estratégicos de libertad. La calidad con la estrategia de explotar al máximo la función – objeto del

---

<sup>28</sup> Morales N. Enrique, obra citada, p. 131

usuario ha sido una filosofía japonesa, más que una imposición del consumidor.

La productividad es otra de las estrategias y en este sentido es una copia de la planificación estratégica al estilo norteamericano. Otra importante estrategia oriental es la “innovación”. Se está innovando especialmente en el área de los semiconductores. Cualquier producto japonés será por principio novedoso en precio, utilidad, calidad, financiación, descuentos, etc., ellos son los maestros y los primeros en explotar al máximo el beneficio al usuario; nunca un producto japonés estará totalmente terminado y siempre habrá algo que mejorar.

La productividad se basa en la tecnología, para lo cual cuentan con maquinaria para producir muchas unidades de forma automatizada. Los japoneses crearon las células de manufactura o Just In Time (JIT), que se define como una estrategia de producción guiada por principios nuevos orientados a incrementar la productividad y la calidad permanentemente. Los principios innovadores del JIT son<sup>29</sup>:

1. Producción = Ventas: tradicionalmente se ha promovido la producción a la mayor velocidad posible (más es mejor) midiéndose por lo tanto la eficiencia como un porcentaje de la máxima capacidad para producir. Las consecuencias de este procedimiento son la creación de inventarios innecesarios y la optimización de islas de producción y no del sistema. La subutilización de maquinaria no debe atemorizar, ya que la única justificación para la producción debe ser la de las ventas.
2. Eliminación del desperdicio: el desperdicio se define como todo aquello adicional a la cantidad mínima de espacio, materiales y

recursos absolutamente esenciales para la producción. La sobreproducción es considerada el peor de los desperdicios. Bajo el sistema JIT se debe producir solamente la cantidad necesaria, en el momento necesario para eliminar inventarios.

3. Respeto al factor humano: el factor humano desempeña un papel crucial en el marco de la filosofía JIT. Reconoce en la mente, en la inteligencia de la persona, el recurso más ventajoso y de mayor importancia para participar en el proceso de cambio; las personas son la fuente de la calidad y de la productividad.

“Los individuos, operarios o supervisores envueltos en la vida de las organizaciones, acumulan en su desempeño inmensos conocimientos e ideas que sólo necesitan canales de comunicación apropiados que permitan su conocimiento. El objetivo del JIT es entonces el de crear un ambiente en el cual el recurso humano se encuentre a disposición de un “laboratorio” de producción en donde siempre se generen ideas y sugerencias para mejorar.

“Just in Time”, como todo cambio, genera cierta resistencia. De ahí la importancia de involucrar a la gente en el proceso de implementación, para disipar así todo recelo que pueda surgir.

4. Calidad en la fuente: producir bienes y servicios de alta calidad es la preocupación de toda empresa, y su motivación se basa en la satisfacción del cliente y la penetración de nuevos mercados.

JIT ofrece una razón de ser a otro objetivo, menos importante pero mucho más visible: la imposibilidad de hacer las cosas dos veces, un lujo que será siempre francamente inaceptable. Como consecuencia, es imperioso producir la calidad en vez de inspeccionarla por

---

<sup>29</sup> Morales N. Enrique, obra citada, p. 137

rechazos, ya que el objetivo general es el de producir con perfección. Para alcanzar este propósito el mismo JIT escoge dos rutas: una de ellas, incluir herramientas estadísticas y de metodología para atacar problemas de calidad; la otra tiene que ver con la “actitud” hacia la calidad y se manifiesta en delegar responsabilidad en los operarios, en un ambiente en donde la calidad constituye una meta alcanzable que no sacrifica la productividad y en donde todo proceso siguiente al propio es considerado como el cliente final.

5. No se permiten contingencias: invariablemente las organizaciones dedican un desproporcionado porcentaje de sus esfuerzos, recursos y tiempo a diseñar sistemas y controles para reaccionar ante eventualidades que se presentan con poca frecuencia y, lo que es aún más importante, no deberían presentarse. JIT sugiere otro camino: dedicar estos recursos y esfuerzos a procurar que los procesos se mantengan dentro de las pautas trazadas, sin dar cabida a ningún tipo de contingencias para evitar y anticipar así estas eventualidades al preservar el cumplimiento de objetivos .

Varios de los objetivos propuestos por JIT son ideales y, a veces, parecen inalcanzables; pero es importante comprender que su beneficio es el resultado del proceso de tratar de alcanzarlos y no de su culminación; trazar estas metas sin temor a las contingencias garantiza el cumplimiento de estos objetivos, así como la instalación de un sistema que busca realmente de manera dinámica y progresiva el mejoramiento de la calidad y de la productividad.

El plan estratégico japonés obedece a factores de disciplina organizacional. Visitar las oficinas japonesas o coreanas produce en el visitante una gran impresión ya que su organización es muy distinta físicamente a las oficinas en las empresas en occidente; de allí provienen

los círculos de calidad y los de participación. Los empleados, individualmente, pertenecen a secciones, éstas a departamentos, aquellos a divisiones y así sucesivamente. Sin embargo, todos trabajan en equipo; inclusive esta división de trabajo en grupo se puede percibir también en el manejo de los negocios. Varias firmas se encuentran organizadas igualmente como grupos de negocios. El grupo Samsung de Corea es uno semejante al grupo Mitsubishi del Japón. Un grupo típico podría abarcar una compañía de comercio, de electrónica, de productos químicos u otra de construcción. Esta disciplina organizacional explica en buena parte su tendencia a la estrategia de la diversificación.

Otra gran estrategia consiste en la adquisición de tecnología del exterior, y ante todo una estrategia a nivel gubernamental. La forma de adquirir tecnología extranjera se hace mediante las asociaciones tecnológicas. El grupo Mitsubishi ha ingresado a incontables asociaciones comerciales. La Chrysler y la Mitsubishi Motor han cooperado en la fabricación de automóviles. La Westinghouse y la Mitsubishi Heavy Industries, y también la Mitsubishi Electric, han cooperado en el terreno de los artículos electrónicos pesados. La Caterpillar y la Mitsubishi Heavy Industries desde hace mucho tiempo celebraron un contrato de asociación para la producción de vehículos industriales.

Ello constituye una muestra interesante y de mucha aplicación con respecto a los intereses futuros de nuestro país. Hay que invitar a quienes poseen la tecnología a asociarse con empresas e instituciones de nuestro medio.

El contrato de asociación permite mejorar continuamente la compañía, mientras que la simple concesión hace que el traspaso de tecnologías dependa en mayor medida de factores situacionales.

## **Tecnología, Productividad y Competitividad**

Estos tres elementos son en el fondo uno solo y todos juntos apuntan a mejorar los niveles de productividad de forma continua; y, ello solo se consigue con tecnología. Para ser realmente competitivos hay que ir más allá de la tecnología y la productividad. Hay que tener bajos costos, mejor calidad, y más servicios complementarios que lo que otros ofrecen. La competitividad es una consecuencia más que un punto de partida. Se llega a ella por error y ensayo, solo se premia a los mejores.

El compromiso de transferir tecnología, alcanzar altos niveles de productividad y asegurar competitividad permanente son tarea y obligación de cada empresa, pero también de todo el país. Una similitud entre estos conceptos y el rendimiento de un deportista fue señalado por el señor Somsak Leu, subdirector de la zona económica de Pudong, en Shanghai. “Es como si la competitividad fuese el cuerpo del deportista. En tal caso, el estado físico lo determina la productividad, y la sangre es la tecnología. Es difícil conseguir resultados competitivos sin la integración armónica de estos factores”, añadía: “Sin la infraestructura del Estado, el equipo propio y el esfuerzo propio, el atleta no puede progresar hacia su óptimo nivel de competencia”<sup>30</sup>.

Los esfuerzos que se deben hacer para permanecer “al día” en tecnología deben ser cada vez mayores. La realidad exige cada vez mayor disciplina, constancia, organización y permanente actualización; cada día la situación se torna más competitiva, no solo crece el número de competidores, sino que los mercados son cada vez más exigentes y complejos.

---

<sup>30</sup> Villamizar Rodrigo. (1995). **Zenshin: Lecciones de los países del Asia Pacífico, en tecnología, productividad y competitividad.** Editorial Norma. Bogotá Colombia. P.162.

Los países que como el Japón, Taiwan, Hong Kong y Singapur, han alcanzado los mayores niveles de satisfacción de los trabajadores han sido aquellos en donde éstos participaron en las adaptaciones tecnológicas. En dichos países no solo los mandos gerenciales, sino también los empleados y los trabajadores de las empresas, tomaron una actitud participativa y entendieron que la utilización de la tecnología no es un elemento opcional sino un instrumento vital para alcanzar mayor productividad. La productividad no desplaza la mano de obra, pues hace los productos más competitivos, y esto, a su vez, hace aumentar la demanda.

Los éxitos no llegan de un solo salto al final de la cadena tecnológica, se requiere seguir un proceso gradual. Tampoco las experiencias exitosas se logran actuando en forma solitaria y aislada. Un alto nivel de integración y trabajo asociado, especialmente a través de una mayor inversión se hace necesario.

Una primera y eficaz tecnología está relacionada con el elemento humano. Está concebida para que cada trabajador operario y cada empleado administrativo identifique los problemas asociados con su trabajo y los solucione. Esto evita trasladar los problemas a etapas subsiguientes para que otros los solucionen. Cada trabajador debe realizar funciones de inspección y control. Con ella se reducen costos, se aumenta la productividad al disminuir los defectos, se maximiza la calidad. Con este sistema, de acuerdo con el cual los trabajadores controlan, toman decisiones y solucionan problemas, se requiere que la empresa proporcione una mayor preparación y motivación. Este entrenamiento produce mayores beneficios a largo plazo.

Dos de los más influyentes asesores de Clinton, Ira Magaziner y Rober Reich, señalaban: “El nivel de vida sólo puede crecer si: tanto el capital

como el trabajo fluyen crecientemente hacia industrias de más alto valor agregado por trabajador, y se mantiene una posición sostenida en esas industrias que sea superior a la competencia. Estos puntos, contienen un exigente programa de desarrollo en productividad y aumentos permanentes de competitividad para cualquier organización.

### **Uso de la Informática**

La tecnología de la información es una herramienta decisiva para mejorar la calidad de toda gestión institucional. Hoy en día no se concibe que ni el servicio público más modesto pueda prestarse con eficacia sin el uso de los recursos de la computación. La complejidad de las actividades del Estado y el tamaño de la población que debe servir hacen que los sistemas de información, con el apoyo del computador, sean necesarios o quizás más necesarios en el sector público que en el sector privado.

Los sistemas de información no deben limitarse a mejorar la eficiencia y la capacidad de las operaciones internas del sector público. Por el contrario, su mayor utilidad reside en facilitarle al usuario el disfrute de los servicios públicos y permitirle a éste conocer las distintas opciones que se le ofrecen, suscribirse, cancelar los impuestos y pagar por los servicios recibidos, modificar sus datos, votar, expresar sus necesidades y aspiraciones, recibir información, etc.

Estos recursos tan valiosos, sin embargo, deben emplearse con habilidad para que su uso se justifique y resulte productivo. Existen muchos problemas relacionados con la aplicación de la informática, de los que merecen ser destacados:

- El elevado costo inicial y de operación y mantenimiento de los sistemas

- Las características de alta especialización y dificultad de comunicación de los profesionales de la informática
- La ignorancia de muchos gerentes sobre las posibilidades y formas adecuadas del manejo de estos recursos

Todo gerente tiene la responsabilidad de adquirir conocimientos suficientes en esta área, como para tomar decisiones correctas, dirigir y controlar el desarrollo y la operación de los sistemas de información, de la misma manera que debe ser capaz de supervisar otro tipo de actividades; es decir, estableciendo objetivos claros y asegurando su implementación eficiente, eficaz y económica.

Las inversiones en informática deben estar concentradas en las áreas críticas de la organización, los tiempos de desarrollo de los sistemas y sus costos de operación deben minimizarse, los servicios de soporte a los usuarios deben ser eficientes y los datos deben ser consolidados en archivos centralizados, accesibles a todos los que los necesiten a través de sistemas de redes.

## CAPITULO 5

### EL CRECIMIENTO SOSTENIDO

Cualquier organización, luego de haber planeado e iniciado la ejecución de un proceso de transformación organizacional, para alcanzar los cambios previstos, requiere que éstos se mantengan en procura de, en adelante, un mejoramiento continuo y permanente. Ello le permite asegurar productividad y competitividad. Sin embargo, todavía se corre el peligro de que los cambios que se consigan puedan ser temporales, regresando al mismo status quo de la organización, o lo que es lo mismo, se vaya diluyendo la energía de inicio del proceso, entre otros. Esto puede ser el resultado o el efecto no previsto de un error en el diseño del proceso de cambio, o por la falta de seguimiento adecuado y constante. La gerencia, en todo proceso de cambio debe contar con equipos técnicos que analicen los resultados preliminares, examinen el producto con mecanismos de retroalimentación y, en todo caso, tengan capacidad de monitorear el proceso en general.

Entre algunos errores de diseño de procesos de cambio, constatados en la experiencia particular del autor, se ha encontrado: una falta de preparación del personal hacia el proceso de cambio, que redundaba en una débil participación del personal que debe asumir los cambios; también pueden ocurrir ruidos o interferencias en la comunicación, entre las distintas jerarquías empresariales, que provocan una alteración del proceso previsto (procedimientos, objetivos, responsables, tiempos de ejecución, etc.). Así mismo, entre otras causas, el diseño puede haber omitido compensaciones o incentivos hacia el cliente interno (gestor del cambio).

La propuesta para un crecimiento sostenido es que se debe otorgar un tratamiento igual y no descuidar la satisfacción tanto del cliente externo como del cliente interno. Para efectos de este análisis, en este capítulo se introduce el enfoque del negocio, como un modelo válido que puede conseguir, la satisfacción que aspiran ambos clientes.

### **Innovación y Espíritu Empresarial**

La necesidad de cambio social y modernización del Estado es mayor cada día. Por consiguiente, la gestión pública debe poseer cada vez más la capacidad de innovación y espíritu empresarial que existe en la gerencia privada.

Las instituciones de servicio público suelen tener muchas limitaciones y generalmente carecen de una adecuada autonomía para cambiar las cosas, de introducir novedades, de aprovechar las oportunidades. Entre los obstáculos para la innovación y el espíritu empresarial están:

- Orientación a cumplir con las normas, en lugar de realizar una misión,
- Interés por un mayor presupuesto, en lugar de procurar mejores resultados y ahorros,
- Dependencia en diversos sectores o grupos de interés,
- Ausencia de criterios e indicadores de rendimiento económico en la gestión

Sin embargo, existen excepciones, en casi todos los países, que demuestran que es posible innovar en las instituciones de servicio público. Para ello, estas instituciones necesitan:

- Una definición clara de su misión,
- Una formulación práctica de metas,
- Una disposición a revisar los objetivos si éstos no se logran en intentos sucesivos, monitoreo,
- Una actitud de búsqueda continua de oportunidades para innovar.

### **Mejoramiento de la Calidad**

La simple práctica de llevar un registro periódico de indicadores, e interpretar sus valores, puede ayudar considerablemente a mejorar la calidad institucional. Sin embargo, en la mayoría de los casos será necesario revisar los procesos que se llevan a cabo e identificar las acciones necesarias para simplificarlos, reducir su costo y su duración y mejorar su calidad. Esta revisión debe ser realizada por las personas que participan directamente en los procesos y ellas mismas deben analizar los resultados que les ofrecen los indicadores, para evaluar la bondad de las diversas acciones de mejoramiento propuestas.

La ausencia de competencia puede ser un factor desmotivador para mejorar la calidad del servicio de una organización pública. Por ello, sus directivos deben utilizar indicadores que les permitan comparar su desempeño tanto con organizaciones públicas internas y externas como con organizaciones privadas que presten servicios similares con mayor eficiencia.

La dispersión de esfuerzos, en muchos casos descuidando o desviándose de la misión fundamental, también suele contribuir significativamente a la ineficiencia de la gestión pública. Las organizaciones deben concentrarse en el cumplimiento de su misión y guiarse por ésta y no sólo por el cumplimiento de las reglas establecidas.

Si las reglas no permiten cumplir eficientemente con la misión, hay que cambiarlas.

Por último, pero no menos importante, no se debe olvidar que el desempeño de una organización es el producto de la capacidad y del esfuerzo de sus empleados. Sin empleados bien adiestrados y motivados no es posible la calidad de la gestión.

### **Calidad de Servicios**

Con excepción de algunos casos de producción de bienes, cuya inconveniencia ya se ha señalado, la mayoría de las actividades del Estado son actividades de servicio. Los servicios se caracterizan por estar orientados a la satisfacción de ciertas necesidades de sus usuarios. Los servicios deben producir los resultados previstos y, para ello, se requiere de alguna forma de evaluar su desempeño.

La mejor evaluación del desempeño de un servicio es la medida de su calidad; es decir, el grado en que satisface las expectativas o necesidades de los usuarios. Otras medidas o factores en la evaluación del desempeño de un servicio incluyen: la eficiencia (relación entre los resultados alcanzados y los recursos empleados), la eficacia (relación entre los resultados alcanzados y los resultados previstos) y la economía (relación entre el costo de los recursos empleados y el costo de recursos alternos). En general, todos esos aspectos deben ser considerados al evaluar un servicio e inclusive ellos suelen estar relacionados entre sí, pero siempre se debe tener en cuenta que el bienestar de la población es el objetivo principal de la gestión pública.

### **Indicadores de Desempeño**

No es fácil determinar los indicadores que miden mejor el desempeño de una organización pública. Generalmente se corre el riesgo de medir algo que no constituye el objetivo final de la organización. Algunas recomendaciones en la medición del desempeño son las siguientes:

- Utilizar tanto medidas cuantitativas como cualitativas.
- Utilizar medidas específicas (para evitar su manipulación).
- Procurar la participación de los involucrados en el servicio en la definición de los indicadores.
- Revisar anualmente los indicadores utilizados.
- No utilizar demasiadas medidas.
- Evitar incentivos perversos.
- Vigilar la objetividad de la medición.
- Utilizar al máximo la información obtenida.

La satisfacción del usuario es quizás el indicador más importante y representativo de la gestión pública. Es muy conveniente, e indispensable, que las entidades públicas lleven a cabo mediciones frecuentes e independientes de la satisfacción de los usuarios, sobre todo en áreas tales como:

- Seguridad personal
- Servicios públicos (electricidad, teléfonos, transporte, correo, etc)
- Educación
- Precios de los bienes y servicios
- Salud

Las encuestas de satisfacción de los usuarios pueden referirse a servicios prestados directamente por el sector público o a servicios que están bajo su supervisión. En cualquier caso, para que tengan validez,

deben ser diseñadas y ejecutadas por personas idóneas e independientes. Las entidades públicas pueden ordenar y pagar esas encuestas o simplemente beneficiarse de la divulgación de los resultados de encuestas ordenadas por terceros.

No se debe limitar a interpretar la información que le ofrecen las encuestas de satisfacción del usuario. Debe procurarse establecer contacto directo con el usuario, conocer sus necesidades y opiniones y mantener un diálogo abierto y productivo. En el sector público estos contactos son más difíciles, debido a la magnitud de la población servida en la mayoría de los casos. Sin embargo, se puede recurrir a otros medios para evaluar directamente la opinión de los usuarios mediante el diálogo con grupos representativos de los mismos.

Además, las entidades y empresas del sector público tienen la obligación de informar oportunamente a la colectividad sobre los resultados obtenidos en las diferentes actividades a su cargo y las razones que pueden haber afectado su calidad.

Un buen indicador de la eficiencia de un servicio es la relación costo/beneficio. En principio, esta relación supone que tanto el costo como el beneficio se pueden expresar en términos monetarios y el resultado es positivo si el valor del beneficio excede el costo. Sin embargo, en las actividades de servicio público es generalmente muy difícil asignar un precio al resultado del servicio. Por ello, debemos conformarnos en la mayoría de los casos con una relación entre el número de resultados útiles y el costo empleado para producirlos (o si se prefiere, la medida inversa, es decir, el costo unitario por resultado). La mayor utilidad de estos indicadores está entonces en el análisis de su variación en períodos consecutivos (la eficiencia del servicio mejora si su costo unitario disminuye).

## **Indicadores Estadísticos**

Cuando no resulte fácil conocer la satisfacción de los usuarios o establecer relaciones adecuadas del tipo costo/beneficio o cuando estas medidas deban ser complementadas con otras, puede recurrirse a indicadores estadísticos. Este tipo de indicadores es usual en el seguimiento de la economía (producto interno bruto per cápita, índice de precios al consumidor, tasa de desempleo, liquidez monetaria, reservas internacionales, valor de las exportaciones, etc.).

Al igual que en el caso de los indicadores del tipo relación costo/beneficio, la variación de los indicadores estadísticos en períodos consecutivos debe ser analizada para determinar el mejoramiento en la eficiencia del servicio.

En resumen, el objetivo principal de la gestión pública, y la medida de la evaluación de su desempeño, es la calidad que presta.

El mejoramiento de la calidad de gestión requiere usualmente de la revisión de los procesos que se llevan a cabo. Esta revisión se la debe efectuar por las mismas personas que participan en el proceso. También se puede comparar el desempeño institucional con el de organizaciones públicas o privadas similares y más eficientes y concentrarse en el cumplimiento de la misión fundamental de la organización.

El adiestramiento y la motivación de los empleados son factores esenciales en el buen desempeño de una organización y, por lo tanto, en la calidad de resultados que alcance.

Los recursos de la informática son imprescindibles para prestar eficientemente los servicios públicos, pero su uso debe ser administrado con mucho cuidado para garantizar su utilidad y su rendimiento económico adecuado.

### **El Tema de la Corrupción**

Un aspecto determinante, inmerso en el plan de estrategias para mejorar la gestión pública, lo constituye el tema de la corrupción. Aun cuando diversos estudios demuestran que la negligencia, la incompetencia y la ineficiencia de entidades y empresas del sector público, significan un rubro mayor que el enriquecimiento ilícito de funcionarios y/o colaboradores del sector privado, en la opinión pública prevalece la idea de que las acciones de este segundo tipo son más perjudiciales, económica y moralmente. En todo caso, ambas formas suelen estar relacionadas entre sí y las dos constituyen expresiones de corrupción en el sentido más amplio del término: vicios o abusos administrativos.

La corrupción, incluyendo en ella la ineficiencia en la gestión pública, debilita la legitimidad de las instituciones públicas, la justicia, el orden moral, la confianza, atentando contra el propio desarrollo y crecimiento sostenido. La lucha contra la corrupción es necesaria para el fortalecimiento de la democracia y la estabilidad económica y social de los países.

### **Causas de la Corrupción**

Las causas de la corrupción son muy complejas y variadas, pero su denominador común es la falta de integridad de los funcionarios que la

practican o la permiten. Entre las numerosas causas aparentes se encuentran:

- La injerencia e interferencia de la política en el sector público.
- La falta de autonomía operativa, financiera y administrativa de las entidades y empresas en el sector público.
- Los altos índices de rotación de las administraciones en el sector público (gerentes, directivos y funcionarios).
- Intencionalidad de obtener algún beneficio en los contratos por parte de funcionarios públicos, al igual que el interés y la codicia de contratistas y proveedores.
- El exceso de personal en las instituciones públicas.
- Mecanismos y sistemas inadecuados de gestión y control institucional
- La debilidad de las sanciones legales contra la corrupción.
- Los bajos sueldos de los empleados públicos
- La discrecionalidad de los funcionarios para otorgar permisos, licencias y otras concesiones, incluyendo la privatización y la venta de activos del Estado.

### **Prevención de la Corrupción**

En atención a las causas que la producen, la prevención de los hechos de corrupción en el gobierno debe basarse en:

- La designación de funcionarios capaces y honestos.
- La compensación adecuada de esos funcionarios.
- La exigencia de declaraciones juradas de patrimonio al tomar posesión y cesar en el ejercicio de empleos o funciones públicas.
- La existencia de sistemas transparentes de gestión, control y administración financiera que minimicen la oportunidad para efectuar actos corruptos.
- La contratación de obras, bienes y servicios mediante la ejecución de procesos perfectamente definidos y transparentes de licitación pública.
- La adopción de fuertes sanciones legales contra la corrupción.
- La educación de la sociedad para promover su intolerancia frente a los hechos de corrupción.
- La reducción y simplificación de los trámites para obtener permisos y licencias y la reducción de la discrecionalidad de los funcionarios que los otorgan.
- El fortalecimiento de los órganos de control internos y externos.

### **Control de la Corrupción**

Los mecanismos preventivos son los más efectivos para evitar la corrupción. Sin embargo, estos mecanismos deben ser complementados con una decidida voluntad política y social para sancionar severamente los hechos de corrupción.

Los órganos externos de control deben poseer facultades suficientes para exigir la remoción de funcionarios incapaces, negligentes y tolerantes.

Una de las dificultades mayores para superar la corrupción es la impunidad. Si el funcionario deshonesto sabe que nadie le va a exigir cuentas o que si tiene problemas con la administración de justicia alguien influyente lo protegerá o puede utilizar el soborno para evadir su responsabilidad, no tendrá mayor reparo en cometer ilícitos e irregularidades contra los recursos o el bien público. Por ello, los mayores esfuerzos en el control de la corrupción deben dirigirse a impedir la impunidad.

Para impedir la impunidad, los medios de comunicación social y las organizaciones de la sociedad civil deben colaborar activamente en el combate contra la corrupción. Por supuesto, existe el riesgo de señalamientos públicos contra funcionarios inocentes, pero generalmente el pueblo madura en su opinión y aprende a distinguir los impostores y denunciadores de oficio de los ciudadanos serios y preocupados objetivamente por eliminar la corrupción. La sociedad tiene la capacidad de responder positivamente a la lucha contra la corrupción si se mantiene bien informada.

En resumen, la corrupción en el gobierno es un problema moral que debe ser enfrentado seriamente por el Estado y la sociedad.

Aunque la corrupción se expresa de diversas formas, su causa común es la falta de integridad de los funcionarios públicos. Por ello, la selección de funcionarios capaces y honestos y su compensación adecuada es la forma más efectiva de prevenir la corrupción.

Además de adoptar otros mecanismos de prevención, el Estado debe favorecer el fortalecimiento de los órganos de control internos y externos, de los órganos de administración de justicia responsables de sancionar los hechos de corrupción. Por otra parte, los medios de comunicación social y las organizaciones de la sociedad civil deben colaborar activamente en la lucha contra este mal.

### **Etica del Funcionario Público**

En la República de Venezuela, ante tanta corrupción, la Contraloría General elaboró un Código de Etica para el funcionario público, consciente de la gran importancia de la conducta que se debe mantener en este sector a fin de tomar medidas de prevención de la corrupción, el cual se ha basado en diez principios fundamentales que se exponen a continuación, y que aplicando adecuadamente un “benchmarking”, podrían ser considerados en beneficio de la gestión que cumple el sector público ecuatoriano:

1. Salvaguardar en todo momento, y en cada una de sus actuaciones, los intereses generales del Estado y la preservación del patrimonio público.
2. Actuar con estricto apego a las leyes y a todas las demás normas e instrucciones que deben regir su comportamiento en la realización cabal de todas las tareas que tenga asignadas.
3. Dedicar todos sus esfuerzos para cumplir, con la máxima eficiencia y la más alta eficacia, la misión que le esté encomendada.

4. Realizar permanentemente actividades de superación personal y de colaboración en el mejoramiento institucional de la administración pública y, en particular, del organismo donde preste sus servicios.
5. Rehusar con firmeza inequívoca el mantenimiento de relaciones o de intereses, con personas u organizaciones, que sean incompatibles con su cargo y con las atribuciones y funciones que le estén asignadas.
6. Proceder con objetividad e imparcialidad en todas las decisiones que le corresponda tomar y en los asuntos en los que debe intervenir.
7. Rechazar en cualquier caso y circunstancia y no solicitar jamás, ni para sí mismo ni para terceros, pagos, beneficios o privilegios en ocasión de los servicios que deba prestar.
8. Ajustar su conducta, de modo estricto y sin excepciones, a favor de la transparencia en la administración pública, manteniendo la confidencialidad y reserva de la información en aquellos casos excepcionales cuya divulgación esté prohibida por razones del superior interés público, de modo expreso y temporal.
9. Denunciar ante la autoridad competente y rechazar cualquier actividad contraria al correcto manejo de los fondos y del interés público.
10. Tratar a los ciudadanos y funcionarios públicos con absoluto respeto y con apego a la estricta legalidad, prestándoles sus servicios y colaboración de manera eficiente, puntual y pertinente,

sin abusar en modo alguno de la autoridad y atribuciones que le estén conferidas en ocasión del cargo que desempeñe<sup>31</sup>”.

### **El Modelo de Negocio**

En cualquier negocio, sea éste de producción o venta de bienes o prestación de servicios, como por ejemplo: el comercio de electrodomésticos, de calzado o de productos de primera necesidad, la atención en ventanilla, en información, los servicios de instalación o mantenimiento, el de internet, entre otros, tanto en la producción de bienes o de servicios, intervienen, de manera fundamental, dos factores claves: la calidad y los costos.

Considérese cualquier producto del mercado, y ¿porqué se prefiere adquirirlo en un determinado local? La respuesta es simple en razón de las variables de calidad y costo: una primera, independientemente del costo se compraría por la calidad del producto, es decir, la materia prima, confección y diseño, acabado, rendimiento, etc.; una segunda, se referiría al costo o importe del producto y, una tercera, se fundamentaría en la calidad y costo, como combinación de las dos anteriores.

Calidad y costo es el ideal para el cliente externo y para asegurar el producto en el mercado.

Para el caso de servicios, la calidad está dada por el trato y atención, y el costo por el empleo de recursos e inversión de tiempo.

---

<sup>31</sup> Estos principios han sido tomados de la obra: "Democracia contra Corrupción", de la Contraloría General de la República, Caracas, 1997

Pero ¿qué pasa con el cliente interno? el que presta los servicios? No forma acaso parte fundamental del proceso ganar – ganar? ¿Cómo se puede ofrecer mejor servicio, si éste no encuentra motivos o razones suficientes para generar un mejor desempeño?

¿Por qué no tienen el éxito deseado los procesos de prestación de servicios? La respuesta a esta interrogante suele estar en que, normalmente, los cambios que se gestan, sólo están pensados en la satisfacción del cliente externo, al cliente interno.

Los cambios que se requieren proyectar al exterior, se producen,, por lo general, en el interior. Se aspira a ofrecer mejores servicios, más ágiles, reduciendo la burocracia de los trámites, perfeccionando métodos y procedimientos, implementando tecnologías, proporcionando capacitación, etc. pero los resultados, no siempre, se los consigue en base de lo proyectado.

Tampoco se pretende insinuar que la solución en el enfoque del modelo de negocio, lo fundamental es la compensación económica, es decir, el incremento salarial, ajustes, bonos monetarios, comisiones u otras formas de beneficio monetario. Estas medidas extrínsecas, aun cuando son necesarias, no modifican en buena parte, los cambios que se esperan o que si se dan, no son duraderas, éstas no perduran.

El modelo de negocio, se pretende en esta investigación, sea entendido como algo mucho más allá, de lo que significa una transacción comercial.

El término de negocio, parece contener mayores connotaciones de las que a simple vista uno puede avizorar:

- Cuando se habla de negocio, no se puede dejar de relacionar con el concepto de propiedad (ser dueño o propietario),
- En el medio empresarial ecuatoriano, el término negocio representa una expectativa, oportunidad, esperanza y encierra una idea de ganancia,
- Implica un grado de relación con el entorno social; a la vez, expresa una sensación de jerarquía, de status y libertad; Implica un reto individual y una posibilidad de medir la capacidad,
- Estimula la iniciativa, la imaginación y la creatividad,

Si estas implicaciones del término negocio y del enfoque dado, fueran aplicadas al entorno laboral, cada individuo debería estar dispuesto a reemplazar la denominación de su puesto de trabajo por el de su negocio.

Cada trabajador, empleado o funcionario conoce de su trabajo en particular, conoce cuáles son las fortalezas y debilidades así como cuáles son las oportunidades y amenazas, esta importante información, administrada de mejor forma, le podría permitir a las empresas e instituciones optimizar recursos, elevar los índices de eficiencia y eficacia, mejorar procesos, agilizar trámites, eliminar desperdicios, generar mayor ahorro, elevar en definitiva los índices de productividad y competitividad, si se lograría que cada quien haga funcionar como un negocio, su sitio de trabajo. Por tanto, intervenga y participe de las modificaciones que se deban realizar, se le permita libertad para mejorar el negocio, se vuelva más productivo y competitivo por el mismo sistema de competencia, que se generaría en cada puesto de trabajo.

Este modelo necesariamente implicaría un sistema de administración por resultados, siendo necesario implantar adicionalmente, para su control, los diversos indicadores de gestión, de rendimiento, de resultados, de ahorro, de desperdicios, etc. que permitirán establecer un sistema de retribución justa y equilibrada.

### **Un Caso de Aplicación del Modelo de Negocio**

El caso, para ejemplificar, es tomado de la empresa Petroproducción.

Esta Empresa, inició un proyecto de modernización empresarial, muy pocos meses antes de la iniciación del XXVII Curso Superior de Seguridad y Desarrollo del IAEN; en ese entonces (el autor), formaba parte del equipo de Alto Desempeño del área Administrativa y cumplía además funciones de Coordinador Alterno del mismo equipo. La misión ligada a un proceso de transformación empresarial, fue concebida bajo el proyecto denominado “Optimización de los procesos de negocio de Petroproducción”.

Para tal efecto, Con los equipos de alto desempeño se inició primeramente un proceso de inducción pormenorizado sobre el proyecto y sus implicaciones, es decir, las tres fases en que iba a consistir como se señala más adelante en el proyecto de inducción al resto de empleados.

Este proyecto contaba con el aval y respaldo de la Presidencia Ejecutiva de Petroecuador, así como el compromiso posterior de continuar el mismo proceso con el resto de Filiales y la Matriz de Petroecuador.

Posteriormente durante dos semanas y media, aproximadamente, se ejecutaron varios eventos de capacitación para los equipos de alto desempeño, fundamentalmente dictados por el Centro Internacional de

Estudios e Investigación de la Corporación PDVSA de Venezuela, con quien se suscribió un convenio de asistencia técnica a este respecto.

Adicionalmente y de manera complementaria, se ejecutaron internamente en la empresa varios eventos de capacitación entre seminarios, charlas y conferencias dictadas por el Gerente del Proyecto y los coordinadores del mismo, relacionados con diversos aspectos del proyecto y cuya finalidad fue la de aclarar la intencionalidad del proyecto, los procedimientos de trabajo, las fases y sus implicaciones internas; y por otro lado, tratar de nivelar los conocimientos básicos necesarios para ejecutar el mismo, debido a la heterogeneidad del grupo.

Previo a dar inicio a la primera fase de diagnóstico de los procesos que se ejecutan en todas y cada una de las áreas, se mantuvo conversaciones preliminares con todos y cada uno de los jefes de unidad, a fin de solicitarles la colaboración necesaria para ejecutar adecuadamente el trabajo encomendado; habiéndose advertido en un número significativo de jefes de unidad su indisposición o cierta renuencia a colaborar. El principal argumento al que se llegó en consenso es que se encuentran desconfiados para realizar este tipo de estudios por cuanto algún proyecto similar, estudios e investigaciones de los últimos años, no llegaron a concluirse a cabalidad, no han satisfecho las expectativas, han quedado en última instancia en el papel pero sin el resultado previsto en la práctica. Este precedente de falta de confianza y credibilidad en proyectos afines, llevó a la conclusión de que era necesario establecer una estrategia diferente al inicio para poder obtener el compromiso y la colaboración del personal en los propósitos fijados por el proyecto.

Es así como se determinó como primera acción el considerar una estrategia que pueda a la vez conjugar algunas variables necesarias para

preparar el clima laboral adecuado que facilite continuar con el estudio, con la mejor buena voluntad y predisposición de los trabajadores.

Es por ello que fue importante trabajar en una estrategia de motivación, de transparencia sobre las intenciones del proyecto, así como del proyecto en sí mismo, es decir su alcance e implicaciones, fases, metodologías, y beneficios. Sobre este último, de beneficios, principalmente como una posibilidad de identificar alternativas que se podrían dar al Gobierno transformando a la empresa y preparando las mejores condiciones para coadyuvar a los intereses del Estado. El Gobierno, había estimado en 18 meses el tener el terreno preparado para la negociación de los campos de producción petrolera, tiempo en el cual se debería aprovechar al máximo el mejorar las condiciones de la Filial.

Se determinó para tal efecto, el realizar un proceso de inducción con el resto de personal de la empresa al igual que lo que se hizo con los grupos de Alto Desempeño, incluyendo las variables de motivación, credibilidad, compromiso de las autoridades, conocimiento más cabal del proyecto y sobre todo la responsabilidad de todos los trabajadores por elevar los niveles de eficiencia empresarial, optimizando sus procesos y adoptando el modelo de negocio, para estimular el mejor desarrollo.

Un elemento motivador fue la concepción administrativa del modelo de negocio, para ello se trabajó en considerar que área o proceso de la empresa podría ser la mejor alternativa como ejemplo, que comprometa al personal a realizar en el futuro mejores prácticas empresariales. Se llegó a determinar el siguiente caso:

ASOPREP, es una asociación ligada a la empresa encargada de administrar los fondos previsionales de jubilación y cesantía de los trabajadores de Petroproducción, procurando las mejores inversiones

económicas de los mismos. Hasta la presente fecha, esta asociación ha trabajado en inversiones financieras especulativas domésticas y ejecutando préstamos hipotecarios y especiales a los empleados.

El estudio realizado a esta asociación permitió avizorar la alternativa de su transformación, con beneficio para ésta, sus trabajadores y fundamentalmente para los intereses de Petroproducción e incluso su proyección al Sistema Corporativo de Petroecuador.

El estudio permitió el siguiente análisis: La asociación tiene personería jurídica y por tanto tiene su reglamentación particular, acorde a los objetivos inicialmente fijados para esta clase de actividad. Su transformación cuya intención sería concebirla como una Financiera, requiere de otro marco jurídico conforme a la proyección que obtendría y es la de pasar de inversiones especulativas a inversiones en proyectos productivos. Para ello, es necesario una reestructuración orgánica funcional la que incorporaría fundamentalmente un departamento técnico de alto nivel en el análisis y asesoramiento de inversiones productivas.

Para los trabajadores, por una parte, los proyectos productivos estarían mayormente ligados al sector petrolero, del cual se tiene amplio dominio, reduciendo los riesgos, por lo que el personal sobre todo el técnico podría eventualmente (extra laboral), presentar proyectos de factibilidad con los requisitos legales y operativos correspondientes y por otro lado, al asimilarse a una Financiera, los sueldos podrían ser depositados en ésta, conduciéndose igual que un banco permitiendo, transacciones ágiles, oportunas, garantizadas mutuamente, con un mercado cautivo seguro.

Para la empresa, que alineada con la política estatal de reducción de personal se proyectaría una alternativa viable hacia este propósito, que

facilitaría la negociación de la salida de personal con la alternativa de vincularse a proyectos productivos como accionista, inversionista o en calidad de trabajador.

Para el Sistema corporativo, puesto que la ejecución de este proyecto de transformación puede ser multiplicado en todo el Sistema Petroecuador con el resto de Asociaciones que cumplen igual función, indicándose como cifras importantes un mercado cautivo de 4.500 empleados y un Capital total de inversión de veinte millones de dólares aproximadamente.

Este es un caso que se lo ha presentado con la nueva visión del modelo administrativo del negocio en el que los dos aspectos fundamentales: calidad que se resumiría en el proceso de transformación y costo que abarcaría todas las implicaciones de inversión, pueden ser aplicadas en todos y cada uno de los procesos de trabajo y/o funciones que realizan los trabajadores. El análisis rescató la necesidad de la rentabilidad propia del negocio, que es la razón primaria, la cual debe ser traducida a los procesos de negocio o de las funciones que realiza un empleado en términos de incentivos o motivación para lograr la transformación.

Este es otro elemento vital que incorpora el estudio el de los incentivos y la motivación en todo proceso de transformación, el mismo que ataca a la resistencia natural de todo proceso de cambio. Nadie quiere cambiar simplemente por cambiar, se tiene que ver objetivamente el beneficio y más que ello se debe medirlo. En el negocio de producción de bienes y servicios se procura la satisfacción del cliente a fin de incrementar la rentabilidad. La rentabilidad de un negocio es el elemento motivador y por tanto el puente entre mantenerse en la situación "A" o cambiarla muy

lentamente o pasar a una situación “B” de manera más acelerada y con la garantía de alcanzar los propósitos previamente establecidos.

## CAPITULO 6

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### CONCLUSIONES

1. Los retos del nuevo milenio han acelerado los procesos de integración y de globalización y, desde luego, su consecuencia en fortalecer, bajo este contexto, las denominadas “leyes del mercado”, cuya operación reguladora sobre la actividad económica dependerá del grado de disponibilidad de recursos. En el mercado los recursos se asignan por el libre funcionamiento de sus fuerzas.
2. La globalización es una realidad tangible en las relaciones del mercado internacional, potenciada por el desarrollo tecnológico, que trasciende fronteras por medio de las telecomunicaciones, la energía, la informática y los transportes, principalmente; alimentada por la considerable oferta y demanda de consumo mundial, flexibilidad de precios e incremento necesario de la capacidad de producción. El Ecuador debe estar consciente de los efectos nocivos que significaría sustraerse de esta realidad, lo cual solo ahondaría más las diferencias con el resto del mundo.
3. Es inminente intensificar y apresurar la transformación y modernización del país. Transformación no solamente en lo que se refiere a aspectos macroestructurales, sociopolíticos u operacionales, sino fundamentalmente se requiere, propiciar, una verdadera revolución de conciencia ciudadana, actitudes y formas de

pensamiento frente a la producción, organización y equilibrios sociales y la modernización del Estado.

4. En tal propósito el Ecuador requiere transformar los distintos sectores que conforman su sociedad. Uno de estos sectores que debe modernizarse y efectuar profundos cambios es el sector público, tema central de estudio de esta investigación. El Ecuador tiene que modernizarse, el Estado tiene que volverse más ágil, y brindar servicios eficientes y adecuados. La burocracia tiene que cambiar.
5. Los procesos de cambio y modernización del Estado tienen la óptica productiva de la modernización empresarial, ellos deben solventarse sobre la base de las tecnologías, medios y mecanismos que han conducido al éxito del sector privado. El Ecuador, luego de este proceso de transformación, deberá enfrentar el reto del crecimiento sostenido, lo que significa que los cambios en el aparato productivo deben atender de forma prioritaria el crecimiento sostenido de la economía ecuatoriana.
6. Para lograr la sostenibilidad es necesario identificar estrategias de la administración empresarial moderna, que deben ser aplicados por los diferentes organismos y entidades del sector público, para garantizar su desarrollo y asegurar el crecimiento sostenido del país. Mediante el análisis efectuado, ha sido posible identificar las estrategias claves de éxito, que se exponen a continuación y que definen las metas que debe perseguir las instituciones y empresas públicas, así como los medios para alcanzarlas.
7. El sector público debe inscribirse en sistemas de administración empresarial moderna basados en la filosofía de calidad total, planeación estratégica, mejoramiento continuo, benchmarking;

igualmente debe introducir instrumentos modernos de gestión y control como son los indicadores y estadísticas de eficiencia, calidad, resultados, de gestión, de ahorro y desperdicio, a los que muy poco, o casi nada, ha estado acostumbrado.

8. La necesidad de cambio social y modernización del Estado es mayor cada día. Por consiguiente, la gestión pública debe poseer cada vez más la capacidad de innovación y espíritu empresarial que existe en la gestión privada y que demanda superar obstáculos, tales como: orientación a cumplir con las normas, en lugar de realizar una misión; Interés por un mayor presupuesto, en lugar de procurar mejores resultados y ahorros; dependencia en diversos sectores o grupos de interés; ausencia de criterios e indicadores de rendimiento económico en la gestión.
9. Se evidencia una fuerte tendencia a que los Estados se enmarquen en un ambiente de cooperación, consulta y consenso entre el Gobierno y el sector privado, en consonancia con las prioridades y objetivos nacionales. Esto, que podría llamarse “consorcio gobierno-sector privado”, ha sido un elemento fundamental para la velocidad y la magnitud del desarrollo.
10. La Competitividad considera cuatro políticas de investigación y desarrollo: contar con una estrategia y un plan empresariales claros; convertirse en una empresa con características de un negocio; Implantar sistemas adecuados de información a la dirección a fin de poder desarrollar los planes estratégicos y empresariales; y, mejorar las comunicaciones con clientes y empleados.
11. El país cuenta con el soporte legal para dar curso a la transformación y modernización del Estado; así lo respaldan importantes instrumentos

como la propia Constitución de la República, la Ley de Modernización, La Ley de Descentralización, Desconcentración y Participación Social y últimamente la Ley de Transformación Económica.

12. La Constitución de la República manifiesta que la transformación y modernización del Estado se sustentará en los principios de autonomía, progresividad, eficiencia, agilidad, coparticipación en la gestión pública y solidaridad social.
13. La descentralización es la transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, de que son titulares las entidades de la Función Ejecutiva hacia los Gobiernos Seccionales Autónomos a efectos de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales”.
14. La desconcentración es el mecanismo mediante el cual los niveles superiores de un ente u organismo público, delegan en forma permanente el ejercicio de una o más de sus atribuciones así como los recursos necesarios para su cumplimiento, a otros órganos dependientes, provinciales o no, que forman parte del mismo ente u organismo”.
15. La participación social involucra activamente a todos los sectores sociales en la vida jurídica, política cultural, económica y social del país, con la finalidad de mejorar las condiciones de vida del habitante ecuatoriano, con la mira de una más justa distribución de los servicios y recursos públicos; una importancia de involucrar a la gente en el proceso de cambio, para disipar así todo recelo que pueda surgir.

**16.** Será importante que las instituciones y empresas del sector público identifiquen la particular cultura organizacional que caracteriza a cada una de ellas, a efecto de poder descubrir los factores claves de éxito que prioritariamente deben atender para mejorar la gestión y alcanzar un crecimiento sostenido. Entre los factores claves, surgidos en esta investigación destacan:

- Respeto al factor humano: Reconoce en la mente, en la inteligencia de la persona, el recurso más ventajoso y de mayor importancia para participar en el proceso de cambio; las personas son la fuente de la calidad y de la productividad, bajo normas de respeto y disciplina, entregando un justo reconocimiento y adecuado ambiente de trabajo.
- Preparación de líderes por resultados e integridad, son los valores más importantes, con mente innovadora y toma de decisiones, ser abiertos a nuevas estructuras, a nuevas tecnologías, a nuevos cambios.
- El liderazgo como la capacidad para dirigir y organizar; aptitud para reconocer los desafíos que se debe enfrentar y la decisión y habilidad para movilizar la opinión a aceptar cambios que conduzcan a la modernización y al éxito de las antiguas empresas estatales.
- El trabajo en equipo. Significa unificar esfuerzos compartiendo habilidades y conocimientos, mediante una comunicación franca y abierta y fomentando un ambiente de confianza que facilite la consecución de resultados.
- Creatividad e innovación. Se confía en la capacidad de la gente para resolver problemas y mejorar continuamente. Se fomenta la capacidad para proponer soluciones con flexibilidad e imaginación.

- Impulso de la capacitación a fin de conseguir mayor eficiencia. La capacitación en la empresa debe ser constante, se trabaja con círculos de calidad, que son los que generan soluciones a los problemas de la empresa.
  - Ser exitoso. Para alcanzar el éxito, hay que desearlo, esa es la convicción. Esto significa vivir con mentalidad positiva y competitiva y, con una actitud de permanente aprendizaje.
  - Ser leales y honestos. Las acciones se deben enmarcar en procedimientos transparentes y éticos, hacia nosotros mismos y la comunidad. En todas las circunstancias se debe estar comprometido con el cumplimiento de las políticas, normas y leyes nacionales.
  - Tendencia a exceder las expectativas de clientes y consumidores. Debido a que ellos son quienes marcan el rumbo de los planes y estrategias. Se busca permanentemente fortalecer la relación con los proveedores, distribuidores y socios comerciales.
  - La tecnología de la información es una herramienta decisiva para mejorar la calidad de toda gestión institucional. Hoy en día no se concibe que ni el servicio público más modesto pueda prestarse con eficacia, sin el uso de los recursos de la informática.
  - El establecimiento de diagramas de flujo o circulación, que muestra la secuencia de los procesos. Con ello se puede determinar qué circuito de flujo o combinación de circuitos se ajusta mejor a las necesidades de los clientes internos y externos.
- 16.** Cambiar de actitudes o valores, modificar la conducta y finalmente inducir. Es importante anotar que el cambio por el cambio no tiene

justificación; éste la tiene en la medida que produzca incremento de la productividad y la eficiencia total de la compañía. Se busca que la gente esté más comprometida con su trabajo, labore con mayor motivación y por tanto produzca más.

17. El proceso de cambios y mejoras es constante. La productividad no desplaza la mano de obra, pues hace los productos y servicios más competitivos, y esto, a su vez, hace aumentar la demanda. La productividad debe basarse en ideas creativas, mejoramiento continuo de conocimientos, habilidades, disciplina, esfuerzo individual. Es una actitud empresarial de mejor gerencia y mejores métodos de trabajo, mejor tecnología, eficaz reducción de costos y puntualidad.
18. Por otro lado, también se debe reconocer que las estructuras organizativas de las administraciones públicas son excesivamente rígidas y jerarquizadas constituyendo un motivo de tensión sobre los gastos de funcionamiento, que tiene como resultado un incremento de costos de los servicios públicos.
19. Igualmente un fuerte deterioro de la calidad de los servicios prestados, por las empresas estatales, ha merecido la inclinación a otras alternativas de modernización como las privatizaciones que además tiene que ver con una atmósfera ideológica que se ha ido conformando en toda América Latina. Un auge de ideas neoconservadoras, en búsqueda de soluciones a problemas económicos.
20. Hace falta que la ciudadanía adquiera un mayor conocimiento e interpretación cabal de la significación, alcance e implicaciones, al igual que las condiciones previas que demandan la autonomía, la descentralización, la desconcentración o la desregulación del Estado,

a fin de puedan pronunciarse más conscientemente sobre estas posibilidades de transformación y modernización.

- 21.**El surgimiento de nuevas fuerzas y grupos de poder, al interior de la sociedad ecuatoriana, que han reaccionado en mayor o menor intensidad, ante la gestión poco eficiente del Estado, de las entidades e instituciones públicas. Los recursos están distribuidos de una manera desigual, que los mercados no aseguran resultados económicos justos ni niveles de bienestar satisfactorios para la sociedad.
- 22.**Las oportunidades de adiestramiento suelen ser buenas en el sector público, pero los sueldos son bajos. Esta práctica no tiene mucho sentido, pues una persona que recibe entrenamiento incrementa su valor en el mercado de trabajo y, si además posee talento, muy pronto puede obtener una posición mejor remunerada en el sector privado.
- 23.**Los procesos de liquidación anual de la ejecución presupuestaria en las entidades y empresas del sector público, hacen posible el desperdicio de dinero; éstos se ven forzados generalmente a consumir todas las partidas presupuestarias asignadas, lo necesiten o no. La formulación cabal del presupuesto, su estructura y las dificultades para la redistribución de los recursos son las causas fundamentales de esas fallas.
- 24.**La negligencia, la incompetencia y la ineficiencia de entidades y empresas del sector público, significan un rubro mayor que el enriquecimiento ilícito. Sus causas: Injerencia e interferencia política, falta de autonomía operativa, financiera y administrativa, altos índices de rotación de los niveles gerenciales y directivos, exceso de personal,

mecanismos y sistemas inadecuados de gestión y control, debilidad de las sanciones, bajos sueldos, facultad discrecional excesiva.

25. Los mayores esfuerzos en el control de la corrupción deben dirigirse a impedir la impunidad. Si el funcionario deshonesto sabe que nadie le va a exigir cuentas o que si tiene problemas alguien influyente lo protegerá o puede utilizar el soborno para evadir su responsabilidad, no tendrá mayor reparo en cometer ilícitos e irregularidades contra los recursos o el bien público.
26. La deuda derivada de las pérdidas de empresas públicas mal administradas y la ausencia de inversiones extranjeras, ponen en peligro la estabilidad y el progreso de una nación.
27. La gestión en un significativo número de entidades del sector público, se caracteriza por la improvisación, la misma que se traduce en una falta de planificación, falta de una conciencia y actitud social responsable, toma de decisiones centralizadas, manipuladoras e impositivas, falta de una visión y alcance de las consecuencias, entre otras.
28. En el sector público existe una alta injerencia política, sobre todo de los partidos políticos quienes operan muchas veces como agencias de empleo y colocan a sus militantes y simpatizantes como empleados públicos, posean o no los requisitos para ejercer los cargos. Estas situaciones han derivado generalmente en rigideces que favorecen la perpetuación en el sector de funcionarios incapaces y poco motivados, mientras que personas con mayor talento e iniciativa se frustran y se marchan al sector privado en busca de mejores oportunidades.

- 29.** Las normas proteccionistas y los bajos sueldos no son mecanismos idóneos de administración de los recursos humanos en el sector público, son un signo de subdesarrollo e incompetencia que debe superarse. El resultado de su aplicación, redundará en una mediocridad, que hace imposible la superación de la gestión pública. Se debe buscar una racionalidad salarial de este sector que minimice las diferencias con el sector privado.
- 30.** Un gasto público excesivo puede ser causa de una inflación incontrolada, que suele perjudicar más a los sectores pobres de la población. Por otra parte, la prestación gratuita o subsidiada de los servicios puede crear en los ciudadanos una falsa conciencia de su verdadero costo e incitarlos a malgastarlos sin ningún escrúpulo.
- 31.** El éxito de los resultados en el empeño de la modernización del Estado, no es exclusividad del Gobierno, cuya misión es liderar el proceso, en última instancia es una labor de todos: actores, sectores y entidades que conforman la sociedad ecuatoriana, en general.
- 32.** No existen diferencias sustanciales entre la gestión pública y la gestión privada. En ambas, lo que marcará la verdadera diferencia será el lograr administrar con eficiencia los recursos disponibles para lograr el fin deseado.
- 33.** En el Diario el Comercio se destacó el liderazgo por resultados e integridad. Los gerentes deben responder tanto por los aspectos operativos, financieros y administrativos de su área; deben conducir a potenciar los recursos humanos, económicos y materiales y conducir a su gestión a obtener la mayor productividad y competitividad.

- 34.**El Diario el Comercio, ha demostrado ser una compañía con crecimiento sólido y uniforme, con permanente innovación y preocupación en la calidad del producto, excelencia operativa en ventas y servicio al cliente y un estricto control en su ejecutoria organizacional; caracterizado por el desarrollo dinámico y la oportunidad de explotar la autogestión.
- 35.**El Hospital Militar asumió en los últimos años un proceso importante de transformación y modernización institucional, cuyo objetivo principal fue interiorizar en el personal, una mentalidad de cambio proactivo, para preparar el cambio deseado.
- 36.**El Hospital Militar en lo operativo, se ha preocupado por incorporar tecnología de punta; en lo administrativo, establecer políticas de gestión basadas en la filosofía de la calidad total y fuerte impulso a la capacitación, fundamentalmente de carácter técnico.
- 37.**En la empresa TANASA se ha destacado el trabajo en equipo caracterizado principalmente por la comunicación franca, la disposición para compartir conocimientos y habilidades y el fomento de un ambiente de confianza que garanticen la eficiencia y eficacia de los resultados.
- 38.**Igualmente en TANASA se explota la innovación y la creación. Se confía en la capacidad de los recursos humanos para resolver problemas y mejorar continuamente; lo cual ha sido posible gracias al involucramiento permanente y apoyo incondicional de la Alta Gerencia.
- 39.**TANASA ha mostrado excelencia en el respeto y protección al Medio Ambiente, extremando medidas para no generar contaminación. Cuenta con un Comité Corporativo de Gestión Ambiental, para

desarrollar estudios y análisis, cumple programas de reciclaje de residuos de papel, cartón, plásticos, aceite, y madera.

40. El Consorcio ANDEC-FUNASA es otra de las empresas que impulsó procesos de transformación institucional, tanto en la incorporación de tecnología moderna de punta, así como en la aplicación de un plan estratégico institucional, que lo llevó de una producción de 11.250 toneladas de hierro, que representaban un 20 % de participación en el mercado, en los años 70, a una producción de 135.000 toneladas que representan actualmente un 50 % de participación en el mercado.
41. El Consorcio ANDEC – FUNASA ha implantado en la empresa una nueva cultura de trabajo basada en la calidad. Actualmente los procesos son permanentemente monitoreados por indicadores y controladores de gestión.
42. En ANDEC – FUNASA, la tecnología la eficiencia y la calidad son factores claves de éxito, conseguidos en base a la capacitación y preparación del recurso humano, en los diversos procesos productivos.
43. ANDEC- FUNASA cuenta con una unidad de Gestión de Calidad, equipado con la mejor tecnología para ensayo de materiales, la determinación automática de los elementos químicos en el acero, a fin de garantizar el nivel óptimo de los productos.
44. La Cruz Roja Ecuatoriana, también ha afrontado en los últimos años una transformación institucional, se produjo el cambio del Directorio Nacional y se generó un proceso de reestructuración administrativa. El propósito fundamental se encaminó a descentralizar y

desconcentrar las funciones, permitiendo mayor delegación de funciones y responsabilidades a las diversas Direcciones.

45. Una de las estrategias fundamentales de la Cruz Roja Ecuatoriana se orienta a la autogestión y generación de proyectos de desarrollo comunitario básicamente y desde luego, para obtener los recursos económicos del exterior. Pero para ello deben, los proyectos competir con otros, de diversos países que también pretenden la ayuda financiera, provocándose una fuerte competencia internacional.
46. La Corporación PDVSA, tiene mucho que enseñar a nuestro país. En la gestión técnico científica, mantiene una política permanente de consolidar su capacidad tecnológica para aumentar la productividad, disminuir costos operacionales, mejorar la calidad de productos y reducir el impacto ambiental.
47. PDVSA tiene a su cargo el manejo de la primera empresa del país y de la principal fuente de recursos de Venezuela: el petróleo, que pese a ser un área estratégica, la Corporación ha adquirido autonomía total, independencia del Estado, lo cual, le ha permitido enorme estabilidad institucional, continuidad operativa y excelencia organizacional.
48. Una de las principales estrategias empresariales de PDVSA, se sustenta en la educación, a través de la formación profesional, capacitación y el entrenamiento del personal, a través del Centro Internacional de Educación y Desarrollo CIED con tres institutos: de desarrollo gerencial, profesional y técnico y formación industrial.
49. El Organismo Municipal de Transporte por Autobús de Copenhague, igualmente experimentó un proceso de transformación, mediante la incorporación de un plan de mejoramiento empresarial y a través de

identificar y optimizar los factores claves de éxito como en su caso fueron: el servicio prestado, mercado, competidores, marketing, producción, operaciones, organización y personal.

- 50.** La comunidad empresarial reconoce ampliamente que la División de Transporte por Autobús es un ejemplo excelente de un organismo público que se ha reorganizado radicalmente y que ahora compite con éxito con empresas del sector privado.

## RECOMENDACIONES

1. La mejor opción de desarrollo para el Ecuador, en el contexto de la globalización, es la de conformar cuanto antes, una economía competitiva de mercado, en un contexto de verdadera democracia política, logrando que el país se inserte con éxito en el mundo actual, en un ambiente de mucha más intensa competencia y preservando pleno ejercicio de los derechos individuales, con una más auténtica y directa participación ciudadana en el sistema político.
2. El incorporar al país al mundo moderno implica impulsar un proyecto nacional compartido, que no solo incluye disminución del tamaño del aparato estatal o la apertura de mercados; incluye algo más importante: un profundo cambio de actitud respecto a la vida, al trabajo, a la ética, al estudio, al ahorro, a la propiedad, las leyes, al rol de las instituciones y de las personas, que permita mayor eficiencia productiva, gran competitividad nacional e internacional y excelencia en la producción de bienes y servicios, que hagan posible el crecimiento sostenido, el bienestar y el progreso del Ecuador.
3. Se debe asumir la determinación y decisión de cambiar, de mejorar, de saber que la tarea es compleja, que requiere de una voluntad férrea, que hay que dejar viejos paradigmas y prácticas empresariales obsoletas, caducas. Es hora de la innovación, de la autogestión, del ingenio y de la creatividad; de asumir esta responsabilidad y compromiso. La gestión del sector público debe ser ejemplo de eficiencia y de calidad, merece mejor oportunidad, aplicación de los correctivos, necesarios; se debe optimizar y aprovechar al máximo el contingente del recurso humano.

4. El Ecuador debe procurar la estabilidad de las variables macroeconómicas, a fin de que no extraer cada día más recursos para un presupuesto estatal que se destina, casi exclusivamente, a satisfacer gastos corrientes, de burocracia y de servicio de la deuda pública, con escasas inversiones en infraestructura de producción y de calidad de vida.
5. A través de la reforma estructural, el Estado debe lograr que la población se prepare concomitantemente para el competitivo mundo actual, potenciando los procesos educativos formales e informales, incorporando a la cultura, valores y comportamientos que permitan acelerar el proceso de desarrollo y de mercado.
6. Muchas de las respuestas a los problemas sociales requieren que las personas asuman mayores responsabilidades, deberes y obligaciones. Por ello, los mismos individuos y la comunidad pueden ayudar más efectivamente a contribuir a la solución de los problemas referidos, conjuntamente con los organismos oficiales.
7. La filosofía de la calidad total tiene que ser aplicada en el ámbito de toda la compañía, en el ambiente interno y en el ambiente externo, por tanto, el significado de calidad total en la compañía es en todas las áreas, donde todos tienen que mejorar constantemente.
8. En la regulación de la economía y la inversión extranjera, los representantes del Estado deben estar conscientes que tan importante como evitar abusos e irregularidades es el fomento de las actividades productivas. La tarea principal del Estado, en este campo, es garantizar a los inversionistas reglas estables y justas, estimular la generación de empleos y promover la competitividad, con el objeto de

impulsar el crecimiento económico y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

9. Establecer una política racional del gasto público jerarquizando las necesidades. Un error frecuente de los gobiernos es acometer los programas sociales en forma masiva, tratando de satisfacer las necesidades de todos a la vez. El resultado usual es el fracaso desde el punto de vista cualitativo, ya que no se alcanza a satisfacer verdaderamente las necesidades de un solo sector.
  
10. Las políticas de varios países asiáticos se han dirigido hacia la exportación. Constituye el principal motor del crecimiento coreano. La alternativa de concentrarse en el mercado interno no fue adecuada, toda vez que en el país existía una baja acumulación de capital y un mercado nacional relativamente pequeño, ante el bajo poder adquisitivo
  
11. La misión de las empresas japonesas, por ejemplo, obedece generalmente a una conformación de cuatro estrategias generales que son: la especialización, la diversificación, la integración y la internacionalización, La más importante ha sido la internacionalización, la cual se manifiesta en dos hechos: el primero, en las exportaciones y, el segundo, en la adquisición de tecnología procedente del exterior.
  
12. Hay que privilegiar las estrategias de la administración moderna empresarial, que se han destacado en diversos países y específicamente en entidades públicas y privadas que les han llevado al mantenimiento de un desarrollo sostenido y en algunos casos a la calificación de excelencia empresarial

- 13.** En el sector privado prevalecen instrumentos e indicadores para medir los resultados de su gestión, objetivos de calidad, frecuencias, tiempos de tramitación, que permiten evaluar el nivel de eficiencia alcanzado en relación con los costos de ejecución del servicio. La simple práctica de llevar un registro periódico de indicadores, e interpretar sus valores, puede ayudar considerablemente a mejorar la calidad institucional.
- 14.** Adquisición de tecnología del exterior, mediante asociaciones tecnológicas; hay que invitar a quienes poseen la tecnología a asociarse con empresas e instituciones de nuestro medio.
- 15.** La política exterior en los tiempos actuales es, en gran medida, política y económica. Por ello, en su formulación e implementación no sólo deben intervenir las Cancillerías de los respectivos países sino los Ministerios y organismos públicos de alto nivel, particularmente los del área económica, además de representantes del sector privado.
- 16.** En una organización descentralizada se pueden tomar medidas más rápidas para resolver problemas, son más las personas que realizan aportaciones para las decisiones y es menos probable que los empleados se sientan ajenos a quienes toman las decisiones que afectan su vida laboral.
- 17.** La descentralización y la desconcentración son medios eficientes para liberar a las personas del control excesivo de algunas organizaciones tradicionales, los cuales le permiten obtener cierto grado de libertad para dirigir sus labores, adquirir responsabilidades y satisfacer las necesidades de la demanda. Incentivar las iniciativas y fortalecer las capacidades locales para consolidar una gestión autónoma eficiente, entre otros medios, a través de la planificación y prestación adecuada de servicios públicos a la comunidad respectiva.

- 18.** Fortalecer a las instituciones del régimen seccional autónomo, a través de la transferencia definitiva de funciones, facultades, atribuciones, responsabilidades y recursos que les permitan satisfacer con mayor agilidad y eficiencia las demandas de la comunidad, sobre todo en la prestación de servicios públicos.
- 19.** Transformar la organización administrativa y financiera del Estado y de las instituciones del sector público; así como redistribuir con justicia sus servicios y recursos financieros, materiales y tecnológicos a efectos de incrementar los niveles de eficacia, agilidad y productividad en la administración de las funciones a su cargo.
- 20.** Se debe innovar en las instituciones de servicio público. Para ello, estas instituciones necesitan: definición clara de su misión; formulación práctica de metas; disposición a revisar los objetivos si éstos no se logran en intentos sucesivos; monitoreo; y, actitud de búsqueda continua de oportunidades para innovar.
- 21.** La empresa maneja estrategias internas y externas. La parte interna tiene que ver con el recurso humano, como capacitar al personal para que pueda afrontar crisis, lograr niveles de eficiencia más altos y mantener la productividad prevista. En la estrategia externa, fundamentalmente se procura la imagen de calidad y excelencia de bienes, productos y servicios hacia el exterior. Cumpliendo todo esto, la empresa procura mantener un crecimiento sostenido.
- 22.** Involucramiento de la Alta Gerencia. El apoyo incondicional de la Alta Gerencia a la disponibilidad de recursos humanos y técnicos, a la eficiente distribución de responsabilidades entre los diversos grupos de trabajo, así como a la capacitación constante.

- 23.** La labor gerencial es un factor clave de éxito en la organización. Un gerente debe hoy saber de aspectos: financiero, administrativo, de operación, de recursos humanos, de capacitación, es decir, en la estructura organizacional moderna, cada gerente tiene específicamente que colaborar y realizar una labor integral.
- 24.** Cada gerente tiene que ser innovador, debe renovar los diseños, que intensifiquen y agilicen los procesos; tiene que lograr la motivación y la responsabilidad de su personal, para alcanzar la más alta eficiencia, debe entrenar, capacitar y motivar al personal. También debe saber sancionar.
- 25.** Las organizaciones públicas y privadas deben regirse menos por decisiones autocráticas y funcionar más como equipos multidisciplinarios de trabajo, en los cuales lo importante es la creación, distribución y utilización de nuevos conocimientos para satisfacer mejor las necesidades colectivas. Los líderes o gerentes deben facilitar este proceso y delegar mayor autoridad en los empleados. La función de los gerentes implica la mayor coordinación posible y apoyo al resto de la organización para que ésta desarrolle una gestión de mejor calidad.
- 26.** Uno de los temas más críticos para un gerente es el manejo del conflicto, pueden ser conflictos de tipo humano, de negociación, entre los pares, entonces simplemente el conflicto es saber negociar, no importa si el gerente financiero, el administrativo, cumplan o no cumplan sus objetivos. La organización está ligada en un todo, por lo tanto, los gerentes tienen que manejar este concepto, porque entre los pares siempre se presentan conflictos, se tiene que aprender a conversar y negociar

- 27.** Involucramiento de terceros. Ninguna compañía puede funcionar de manera totalmente independiente, se debe trabajar de cerca con los clientes externos (por ejemplo: proveedores, distribuidores, y clientes en general)
- 28.** Se debe saber primero cuáles son los factores claves de éxito de la empresa, industria o negocio en cuestión y después aplicar una inyección de recursos concentrados en el área en donde la entidad considera que tiene mayor oportunidad de obtener una ventaja estratégica y significativa
- 29.** La gestión técnico-científica, debe estar orientada hacia la generación, adaptación y aplicación de tecnologías que proporcionen el soporte requerido a las operaciones. La corporación continúa consolidando su capacidad tecnológica para aumentar la productividad, disminuir los costos operacionales, mejorar la calidad de los productos y reducir el impacto ambiental.
- 30.** Las inversiones en informática deben estar concentradas en las áreas críticas de la organización, los tiempos de desarrollo de los sistemas y sus costos de operación deben minimizarse, los servicios de soporte a los usuarios deben ser eficientes
- 31.** Un elemento esencial que debe considerar la administración financiera sobre todo en las entidades públicas es la planificación sobre la disponibilidad de recursos, las necesidades institucionales y la fijación de prioridades para su asignación.
- 32.** No se debe permitir que los partidos políticos operen como agencias de empleo, y coloquen a los militantes o simpatizantes como empleados públicos. Esta práctica es absolutamente indeseable que

debe ser erradicada por completo. Lo mismo vale para la designación de empleados públicos por simples razones de amistad, práctica muy común en el medio ecuatoriano. Este tipo de acciones son las que diferencian de los países desarrollados y limitan las posibilidades de crecimiento.

- 33.** El exceso de personal es un obstáculo general para las organizaciones. Debe procurarse mantener en las organizaciones públicas el número de empleados necesario para realizar las actividades que se requieren de modo permanente. Al mismo tiempo, se debe recurrir, en lo posible, al "outsourcing" o contratación con el sector privado de aquellas actividades que no constituyan aspectos esenciales o indelegables del sector público.
- 34.** Debe procurarse la designación de funcionarios capaces y honestos, compensación adecuada, sistemas transparentes de gestión y control, sanciones más fuertes, intolerancia ciudadana frente a la corrupción, reducción y agilidad de trámites, establecimiento de un código de ética del funcionario público. Sin empleados bien adiestrados y motivados no es posible la calidad de la gestión.
- 35.** Cada trabajador operario y cada empleado administrativo tiene que identificar los problemas asociados con su trabajo y las soluciones. Los trabajadores controlan, toman decisiones y solucionan problemas, se requiere que la empresa proporcione una mayor preparación y motivación.
- 36.** La corrupción se expresa de diversas formas, su causa común es la falta de integridad de los funcionarios públicos. Por ello, la selección de funcionarios capaces y honestos y su compensación adecuada es la forma más efectiva de prevenir la corrupción.

- 37.** Deben ingresar al sector público personas con suficiente nivel de educación, que se podría traducir en un grado de profesional universitario o, al menos, un grado de técnico superior universitario. En lo posible, debe evitarse o eliminarse por completo el ingreso de personal no calificado.
- 38.** Desempeño multifuncional. Se prepara a los trabajadores para asumir al menos una función adicional a la de responsabilidad. No solo se ha logrado incrementar y mejorar la capacidad productiva, sino transformar positivamente el ambiente laboral.
- 39.** La retroalimentación y el seguimiento deben formar parte permanente de la gestión empresarial moderna. Constantemente hay que autoanalizarse, evaluarse y ver si en realidad se ha cumplido la eficiencia máxima en esa actividad o ese proceso, o en realidad, si hay algo que se debe cambiar.
- 40.** Es necesario, revisar y alcanzar los mejores procesos funcionales, los sistemas y procedimientos de trabajo, actualizar y potenciar la tecnología, la productividad y la competitividad.
- 41.** Una de las falencias institucional del sector público es no pensar, planificar y establecer objetivos a largo plazo, lo cual dificulta la consecución de objetivos y la determinante continuidad operacional.
- 42.** Se introduce en esta investigación, una alternativa de administración empresarial basada en el modelo de negocio, en el que se debe otorgar un tratamiento igual y no descuidar la satisfacción tanto del cliente externo como del cliente interno, para un crecimiento sostenido.

- 43.** Es necesario, impulsar estrategias agresivas: se explota lo novedoso, se busca el mejor servicio, llamar la atención y mayor satisfacción del cliente, ofrecerle el mejor producto o servicio, en el menor tiempo.
- 44.** No se puede dejar de considerar, que una de las alternativas para la reforma y modernización del Estado, es la privatización o transferencia al sector privado de activos o de funciones cuya liberación coadyuve al mejoramiento de la eficiencia del sector público.
- ♦ Al concluir este trabajo de investigación, siento la satisfacción del deber cumplido. Haber identificado oportunidades y estrategias que las instituciones y empresas del sector público, por su parte, deben acometer para coadyuvar al desarrollo y crecimiento sostenido, bienestar y progreso del país; objetivos fundamentales planteados y alcanzados por el presente estudio.
  - ♦ El Ecuador debe adaptar los nuevos paradigmas del desarrollo, transformación y modernización de la sociedad ecuatoriana; plantear nuevos modelos de transferencia de tecnología y productividad, asumir la determinación y decisión de cambiar. Es hora de la innovación, de la autogestión, del ingenio y de la creatividad, de asumir esta responsabilidad y compromiso. La gestión del sector público, por su parte, debe ser ejemplo de eficiencia y de calidad, debe aplicar las estrategias y los correctivos necesarios, optimizar y aprovechar al máximo el contingente del recurso humano; que permitirán imprimir un nuevo rumbo a la Nación y proyectarse decidida y positivamente al siglo XXI.

**BIBLIOGRAFIA**

- Aceros Andec. (1999). Revista Interna. 30 años. Guayaquil, Ecuador.
- Andersen Arthur. (1997). " La Privatización como Alternativa", Editorial Limusa, México D.F.
- Borja C. Rodrigo. (1997). Enciclopedia de la Política. Fondo de Cultura Económica. México. D.F. Segunda Edición.
- Cámara de Comercio de Quito. (1998). La Modernización del Estado: Un imperativo nacional. Segunda Edición. Quito, Ecuador.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (1991) "Descentralización Política Administrativa: Base para su fortalecimiento", Temas de Coyuntura en Gestión Pública, No. 3, CLAD.
- CEPAL. (1990). Comercio Internacional e Inserción de América Latina. Naciones Unidas.
- Contraloría General de la República. (1997). "Democracia contra Corrupción", Caracas, Venezuela.
- Cortés Ramírez, Adolfo. (1994). "Metodología del Control de Gestión y de Resultados en Entidades Públicas", Bogotá, Colombia.
- Deming, W. Edwards. (1989). "Calidad, Productividad y Competitividad", Ediciones Díaz de Santos S.A., Madrid.

- Davis, Keith. (1986). "El Comportamiento Humano en el Trabajo". McGraw Hill. México.
- Ediciones Jurídicas. (1999). Constitución Política de la República del Ecuador.
- Internet. Home Page. (2000). La Corporación, Exploración y Producción, Manufactura y Mercadeo, PDV, PDVSA Gas, Orimulsión, Servicios. Petroquímica. [www. Pdvsa.com](http://www.Pdvsacom)
- León Orellana, Juan. (1997). Estrategias Ganadoras y Estrategias Perdedoras frente a la Globalización, Encuentro Indentidad Nacional y Globalización, IAEN.
- Morales N. Enrique (1990). La Gerencia del Futuro, Editorial Tercer Mundo, Bogotá, Colombia.
- Moreno Jorge (1999). El Huracán Privatizador. Periódico: Tiempos del Mundo.
- Oficina Central de Personal (OCP) y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (1985) "La Gerencia Pública Necesaria", OCP/CLAD, Caracas.
- Pazmiño Iván. (1997). La Comunidad Andina en el Proceso de Globalización y sus alcances para la primera década del siglo XXI. Tesis de Grado IAEN. Quito.
- Pérez Perdomo, Rogelio. (1991) "Corrupción y Control: Una Perspectiva Comparada", Ediciones IESA, Caracas.

- Peters, Thomas y Waterman, Robert. (1984). "En Busca de la Excelencia", Editorial NORMA, Bogotá.
- Registro Oficial No. 169. (1997). Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social.
- Robbins, Stephen (1994). Comportamiento Organizacional: Conceptos, Controversias y Aplicaciones. Prentice Hall Hispanoamericana, S. A. México.
- Rodríguez Mena, Luis; (1991) "La Planificación Estratégica en Entidades Gubernamentales", Investigación y Gerencia, Caracas.
- Villamizar A. Rodrigo y Mondragón A. Juan Carlos (1995). Zenshin, Lecciones de los países del Asia Pacífico, en tecnología, Productividad y Competitividad. Grupo Editorial Norma. Bogotá, Colombia.
- Weber M. (1984). Economía y Sociedad, Fondo de Cultura Económica. México.

## **CONCLUSIONES**

- 1.** Los retos del nuevo milenio han acelerado los procesos de integración y de globalización y, desde luego, su consecuencia en definir bajo este contexto las denominadas “leyes del mercado”, cuya operación reguladora sobre la actividad económica se supone automática. En él los recursos se asignan no por la planificación estatal sino por el libre funcionamiento de las fuerzas del mercado.
- 2.** La globalización es un fenómeno potenciado por el desarrollo tecnológico, que trasciende fronteras por medio de las telecomunicaciones, la energía, la informática y los transportes, principalmente; alimentado por la considerable oferta y demanda de consumo mundial, flexibilidad de precios e incremento necesario de la capacidad de producción. El Ecuador debe ser consciente de los efectos nocivos que significa el sustraerse de esta realidad, ahondando más las diferencias.
- 3.** Es inminente intensificar y apresurar la transformación y modernización del país. Transformación no solamente en lo que se refiere a aspectos macroestructurales, sociopolíticos u operacionales, sino fundamentalmente se requiere, propiciar, una verdadera revolución de conciencia ciudadana, actitudes y formas de pensamiento.
- 4.** En tal propósito el Ecuador requiere transformar sus distintos sectores que conforman la sociedad. Uno de estos sectores que debe modernizarse y efectuar profundos cambios es el sector público, tema central de estudio de esta investigación. El Ecuador tiene que

modernizarse, el Estado tiene que volverse más ágil, y brindar servicios eficientes y adecuados. La burocracia tiene que cambiar.

5. Los procesos de cambio y modernización del Estado tiene la óptica productiva de la modernización empresarial, ella debe solventarse sobre la base de las tecnologías, medios y mecanismos que han conducido al éxito del sector privado. El Ecuador luego de este proceso de transformación deberá enfrentar el reto del crecimiento sostenido, lo que significa que los cambios en el aparato productivo deben atender de forma prioritaria el crecimiento sostenido de la sociedad ecuatoriana.
6. Para lograrlo, fue necesario identificar estrategias de la administración empresarial moderna que deben ser aplicados por los diferentes organismos y entidades del sector público, para garantizar su desarrollo y asegurar el crecimiento sostenido del país. Mediante el análisis efectuado, ha sido posible identificar las estrategias claves de éxito, que se exponen a continuación y que definen las metas que debe perseguir las instituciones y empresas públicas, así como los medios para alcanzarlas.
7. El sector público debe inscribirse en sistemas de administración empresarial moderna basados en la filosofía de calidad total, planeación estratégica, mejoramiento continuo, benchmarking; igualmente debe introducir instrumentos modernos de gestión y control como son los indicadores y estadísticas de eficiencia, calidad, resultados, de gestión, de ahorro y desperdicio, a los que muy poco, o casi nada, ha estado acostumbrado.
8. La necesidad de cambio social y modernización del Estado es mayor cada día. Por consiguiente, la gestión pública debe poseer cada vez

más la capacidad de innovación y espíritu empresarial que existe en la gestión privada y que demanda superar obstáculos, tales como: orientación a cumplir con las normas, en lugar de realizar una misión; Interés por un mayor presupuesto, en lugar de procurar mejores resultados y ahorros; dependencia en diversos sectores o grupos de interés; ausencia de criterios e indicadores de rendimiento económico en la gestión.

9. La tendencia que diversas naciones han conferido al impulso de políticas orientadas a la conformación de consorcios con el sector privado en las diferentes actividades, pero esta competencia no parece tener mucho sentido a menos que se trate de hacerlo con la misma calidad, tecnología, metodología y/o procedimientos similares que el sector privado pero adaptándolos a la realidad propia de cada institución.
10. La Competitividad considera cuatro políticas de investigación y desarrollo: contar con una estrategia y un plan empresariales claros; convertirse en una empresa con características de un negocio; Implantar sistemas adecuados de información a la dirección a fin de poder desarrollar los planes estratégicos y empresariales; y, mejorar las comunicaciones con clientes y empleados.
11. El país cuenta con el soporte legal para dar curso a la transformación y modernización del Estado; así lo respaldan importantes instrumentos como la propia Constitución de la República, la Ley de Modernización, La Ley de Descentralización, Desconcentración y Participación Social y últimamente la Ley de Transformación Económica.

- 12.**La Constitución de la República manifiesta que la transformación y modernización del Estado se sustentará en los principios de autonomía, progresividad, eficiencia, agilidad, coparticipación en la gestión pública y solidaridad social.
- 13.**La descentralización es la transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, de que son titulares las entidades de la Función Ejecutiva hacia los Gobiernos Seccionales Autónomos a efectos de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales”.
- 14.**La desconcentración es el mecanismo mediante el cual los niveles superiores de un ente u organismo público, delegan en forma permanente el ejercicio de una o más de sus atribuciones así como los recursos necesarios para su cumplimiento, a otros órganos dependientes, provinciales o no, que forman parte del mismo ente u organismo”.
- 15.**La participación social involucra activamente a todos los sectores sociales en la vida jurídica, política cultural, económica y social del país, con la finalidad de mejorar las condiciones de vida del habitante ecuatoriano, con la mira de una más justa distribución de los servicios y recursos públicos; una importancia de involucrar a la gente en el proceso de cambio, para disipar así todo recelo que pueda surgir.
- 16.**Será importante que las instituciones y empresas del sector público identifiquen la particular cultura organizacional que caracteriza a cada una de ellas, a efecto de poder descubrir los factores claves de éxito que prioritariamente deben atender para mejorar la gestión y alcanzar

un crecimiento sostenido. Entre los factores claves, surgidos en esta investigación destacan:

- Respeto al factor humano: Reconoce en la mente, en la inteligencia de la persona, el recurso más ventajoso y de mayor importancia para participar en el proceso de cambio; las personas son la fuente de la calidad y de la productividad, bajo normas de respeto y disciplina, entregando un justo reconocimiento y adecuado ambiente de trabajo.
- Preparar líderes por resultados e integridad, son los valores más importantes, con mente innovadora y toma de decisiones, ser abiertos a nuevas estructuras, a nuevas tecnologías, a nuevos cambios.
- El liderazgo como la capacidad para dirigir y organizar; aptitud para reconocer los desafíos que se debe enfrentar y la decisión y habilidad para movilizar la opinión a aceptar cambios que conduzcan a la modernización y al éxito de las antiguas empresas estatales.
- Trabajar en equipo. Significa unificar esfuerzos compartiendo habilidades y conocimientos, mediante una comunicación franca y abierta y fomentando un ambiente de confianza que facilite la consecución de resultados.
- Crear e innovar. Se confía en la capacidad de la gente para resolver problemas y mejorar continuamente. Se fomenta la capacidad para proponer soluciones con flexibilidad e imaginación.
- Se ha conseguido mayor eficiencia con el impulso de la capacitación. La capacitación en la empresa debe ser constante, se trabaja con círculos de calidad, que son los que generan soluciones a los problemas de la empresa.

- Ser exitoso. Para alcanzar el éxito, hay que desearlo, esa es la convicción. Esto significa vivir con mentalidad positiva y competitiva y, con una actitud de permanente aprendizaje.
  - Ser leales y honestos. Las acciones se deben enmarcar en procedimientos transparentes y éticos, hacia nosotros mismos y la comunidad. En todas las circunstancias se debe estar comprometido con el cumplimiento de las políticas, normas y leyes nacionales.
  - Exceder las expectativas de clientes y consumidores. Debido a que ellos son quienes marcan el rumbo de los planes y estrategias. Se busca permanentemente fortalecer la relación con los proveedores, distribuidores y socios comerciales.
  - La tecnología de la información es una herramienta decisiva para mejorar la calidad de toda gestión institucional. Hoy en día no se concibe que ni el servicio público más modesto pueda prestarse con eficacia, sin el uso de los recursos de la informática.
  - El establecimiento de diagramas de flujo o circulación, que muestra la secuencia de los procesos. Con ello se puede determinar qué circuito de flujo o combinación de circuitos se ajusta mejor a las necesidades de los clientes internos y externos.
- 16.** Cambiar de actitudes o valores, modificar la conducta y finalmente inducir. Es importante anotar que el cambio por el cambio no tiene justificación; éste la tiene en la medida que produzca incremento de la productividad y la eficiencia total de la compañía. Se busca que la gente esté más comprometida con su trabajo, labore con mayor motivación y por tanto produzca más.

- 17.** El proceso de cambios y mejoras es constante. La productividad no desplaza la mano de obra, pues hace los productos y servicios más competitivos, y esto, a su vez, hace aumentar la demanda. La productividad debe basarse en ideas creativas
- 18.** Por otro lado, también se debe reconocer que las estructuras organizativas de las administraciones públicas son excesivamente rígidas y jerarquizadas constituyendo un motivo de tensión sobre los gastos de funcionamiento, que tiene como resultado un incremento de costos de los servicios públicos.
- 19.** Igualmente un fuerte deterioro de la calidad de los servicios prestados por las empresas estatales, ha merecido la inclinación a otras alternativas de modernización como las privatizaciones que además tiene que ver con una atmósfera ideológica que se ha ido conformando en toda América Latina. Un auge de ideas neoconservadoras, en búsqueda de soluciones a problemas económicos.
- 20.** También la falta de conocimiento e interpretación cabal por parte de la ciudadanía de la significación, alcance e implicaciones, al igual que las condiciones previas que demanda la autonomía, la descentralización, la desconcentración o la desregulación del Estado.
- 21.** El surgimiento de nuevas fuerzas y grupos de poder, al interior de la sociedad ecuatoriana, que han reaccionado en mayor o menor intensidad, ante la gestión poco eficiente del Estado, de las entidades e instituciones públicas. Los recursos están distribuidos de una manera desigual, que los mercados no aseguran resultados económicos justos ni niveles de bienestar satisfactorios para la sociedad.

- 22.** Las oportunidades de adiestramiento suelen ser buenas en el sector público, pero los sueldos son bajos. Esta práctica no tiene mucho sentido, pues una persona que recibe entrenamiento incrementa su valor en el mercado de trabajo y, si además posee talento, muy pronto puede obtener una posición mejor remunerada en el sector privado.
- 23.** Los procesos de liquidación anual de la ejecución presupuestaria en las entidades y empresas del sector público, hacen posible el desperdicio de dinero; éstos se ven forzados generalmente a consumir todas las partidas presupuestarias asignadas, lo necesiten o no. La formulación cabal del presupuesto, su estructura y las dificultades para la redistribución de los recursos son las causas fundamentales de esas fallas.
- 24.** La negligencia, la incompetencia y la ineficiencia de entidades y empresas del sector público, significan un rubro mayor que el enriquecimiento ilícito. Sus causas: Injerencia e interferencia política, falta de autonomía operativa, financiera y administrativa, altos índices de rotación de los niveles gerenciales y directivos, exceso de personal, mecanismos y sistemas inadecuados de gestión y control, debilidad de las sanciones, bajos sueldos, facultad discrecional excesiva.
- 25.** Si el funcionario deshonesto sabe que nadie le va a exigir cuentas o que si tiene problemas alguien influyente lo protegerá o puede utilizar el soborno para evadir su responsabilidad, no tendrá mayor reparo en cometer ilícitos e irregularidades contra los recursos o el bien público. Por ello, los mayores esfuerzos en el control de la corrupción deben dirigirse a impedir la impunidad.

- 26.** La deuda derivada de las pérdidas de empresas públicas mal administradas y la ausencia de inversiones extranjeras sí ponen en peligro la estabilidad y el progreso de una nación.
- 27.** La gestión en un significativo número de entidades del sector público, se caracteriza por la improvisación, la misma que se traduce en una falta de planificación, falta de una conciencia y actitud social responsable, toma de decisiones centralizadas, manipuladoras e impositivas, falta de una visión y alcance de las consecuencias, entre otras.
- 28.** En el sector público existe una alta injerencia política, sobre todo de los partidos políticos quienes operan muchas veces como agencias de empleo y colocan a sus militantes y simpatizantes como empleados públicos, posean o no los requisitos para ejercer los cargos. Estas situaciones han derivado generalmente en rigideces que favorecen la perpetuación en el sector de funcionarios incapaces y poco motivados, mientras que personas con mayor talento e iniciativa se frustran y se marchan al sector privado en busca de mejores oportunidades.
- 29.** Las normas proteccionistas y los bajos sueldos no son mecanismos idóneos de administración de los recursos humanos en el sector público, son un signo de subdesarrollo e incompetencia que debe superarse. El resultado de su aplicación, redundando en una mediocridad, que hace imposible la superación de la gestión pública. Se debe buscar una racionalidad salarial de este sector que minimice las diferencias con el sector privado.
- 30.** Un gasto público excesivo puede ser causa de una inflación incontrolada, que suele perjudicar más a los sectores pobres de la población. Por otra parte, la prestación gratuita o subsidiada de los

servicios puede crear en los ciudadanos una falsa conciencia de su verdadero costo e incitarlos a malgastarlos sin ningún escrúpulo.

- 31.** El éxito de los resultados en el empeño de la modernización del Estado, no es exclusividad del Gobierno, cuya misión es liderar el proceso, en última instancia es una labor de todos: actores, sectores y entidades que conforman la sociedad ecuatoriana, en general.
- 32.** Finalmente se concluye que no existen diferencias sustanciales entre la gestión pública y la gestión privada. En ambas, lo que marcará la verdadera diferencia será el lograr administrar con eficiencia los recursos disponibles para lograr el fin deseado.

## **RECOMENDACIONES**

- 1.** La mejor opción de desarrollo para el Ecuador en el contexto de la globalización es, la de conformar cuanto antes, una economía competitiva de mercado, en un contexto de verdadera democracia política, logrando que el país se inserte con éxito en el mundo actual, en un ambiente de mucha más intensa competencia de la que se ha estado acostumbrada y preservando a la vez el pleno ejercicio de los derechos individuales, con una más auténtica y directa participación ciudadana en el sistema político.
- 2.** El incorporar al país al mundo moderno implica impulsar un proyecto nacional compartido, que no solo incluye disminución del tamaño del aparato estatal o la apertura de mercados; incluye algo más importante: un profundo cambio de actitud respecto a la vida, al trabajo, a la ética, al estudio, al ahorro, a la propiedad, al las leyes, al rol de las instituciones y de las personas, que permita mayor eficiencia productiva, gran competitividad nacional e internacional y excelencia en la producción de bienes y servicios, que hagan posible el crecimiento sostenido y con él, el bienestar y el progreso del Ecuador
- 3.** Se debe asumir la determinación y decisión de cambiar, de mejorar, de saber que la tarea es compleja, que requiere de una voluntad férrea, que hay que dejar viejos paradigmas y prácticas empresariales obsoletas, caducas. Es hora de la innovación, de la autogestión, del ingenio y de la creatividad; de asumir esta responsabilidad y compromiso. La gestión del sector público debe ser ejemplo de eficiencia y de calidad, merece mejor oportunidad, aplicación de los correctivos, necesarios; se debe optimizar y aprovechar al máximo el contingente del recurso humano.

4. El Ecuador debe mantener estabilidad de las variables macroeconómicas, a fin de que no extraer cada día más recursos para un presupuesto estatal que se destina, casi exclusivamente, a satisfacer gastos corrientes, de burocracia y de servicio de la deuda pública, con escasas inversiones en infraestructura de producción y de calidad de vida.
5. A través de la reforma estructural, El Estado debe lograr que la población se prepare concomitantemente para el competitivo mundo actual, potenciando los procesos educativos formales e informales, incorporando a la cultura, valores y comportamientos que permitan acelerar el proceso de desarrollo y de mercado competitivo.
6. Muchas de las respuestas a los problemas sociales requieren que las propias personas asuman mayores responsabilidades, deberes y obligaciones. Por ello, los mismos individuos y la comunidad pueden ayudar más efectivamente a contribuir a la solución de los problemas referidos, conjuntamente con los organismos oficiales.
7. La filosofía de la calidad total tiene que ser en el ámbito de toda la compañía, en el ambiente interno y en el ambiente externo, por tanto, el significado de calidad total en la compañía es en todas las áreas, donde todos tienen que mejorar constantemente.
8. En la regulación de la economía y la inversión extranjera, los representantes del Estado deben estar conscientes que tan importante como evitar abusos e irregularidades es el fomento de las actividades productivas. La tarea principal del Estado, en este campo, es garantizar a los inversionistas reglas estables y justas, estimular la generación de empleos y promover la competitividad, con el objeto de

impulsar el crecimiento económico y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

- 9.** Establecer una política racional del gasto público jerarquizando las necesidades. Un error frecuente de los gobiernos es acometer los programas sociales en forma masiva, tratando de satisfacer las necesidades de todos a la vez. El resultado usual es el fracaso desde el punto de vista cualitativo, ya que no se alcanza a satisfacer verdaderamente las necesidades de un solo sector.
  
- 10.** Las políticas orientales se han dirigido hacia la exportación. Constituye el principal motor del crecimiento coreano. La alternativa de concentrarse en el mercado interno no era adecuada, toda vez que en el país existía una baja acumulación de capital y un mercado nacional relativamente pequeño, ante el bajo poder adquisitivo
  
- 11.** La misión de las empresas japonesas obedece generalmente a una conformación de cuatro estrategias generales que son: la especialización, la diversificación, la integración y la internacionalización, La más importante ha sido la internacionalización, la cual se manifiesta en dos hechos: el primero, en las exportaciones y, el segundo, en la adquisición de tecnología procedente del exterior.
  
- 12.** Hay que privilegiar las estrategias de la administración moderna empresarial, que se han destacado en diversos países y específicamente en entidades públicas y privadas que les han llevado al mantenimiento de un desarrollo sostenido y en algunos casos a la calificación de excelencia empresarial

- 13.** En el sector privado prevalecen instrumentos e indicadores para medir los resultados de su gestión, objetivos de calidad, frecuencias, tiempos de tramitación, que permiten evaluar el nivel de eficiencia alcanzado en relación con los costos de ejecución del servicio. La simple práctica de llevar un registro periódico de indicadores, e interpretar sus valores, puede ayudar considerablemente a mejorar la calidad institucional.
- 14.** Adquisición de tecnología del exterior, mediante asociaciones tecnológicas; hay que invitar a quienes poseen la tecnología a asociarse con empresas e instituciones de nuestro medio.
- 15.** La política exterior en los tiempos actuales es, en gran medida, política y económica. Por ello, en su formulación e implementación no sólo deben intervenir las Cancillerías de los respectivos países sino los Ministerios y organismos públicos de alto nivel, particularmente los del área económica, además de representantes del sector privado.
- 16.** En una organización descentralizada se pueden tomar medidas más rápidas para resolver problemas, son más las personas que realizan aportaciones para las decisiones y es menos probable que los empleados se sientan ajenos a quienes toman las decisiones que afectan su vida laboral.
- 17.** La descentralización y la desconcentración son medios eficientes para liberar a las personas del control excesivo de algunas organizaciones tradicionales, los cuales le permiten obtener cierto grado de libertad para dirigir sus labores, adquirir responsabilidades y satisfacer las necesidades de la demanda. Incentivar las iniciativas y fortalecer las capacidades locales para consolidar una gestión autónoma eficiente, entre otros medios, a través de la planificación y prestación adecuada de servicios públicos a la comunidad respectiva.

- 18.** Fortalecer a las instituciones del régimen seccional autónomo, a través de la transferencia definitiva de funciones, facultades, atribuciones, responsabilidades y recursos que les permitan satisfacer con mayor agilidad y eficiencia las demandas de la comunidad, sobre todo en la prestación de servicios públicos.
- 19.** Transformar la organización administrativa y financiera del Estado y de las instituciones del sector público; así como redistribuir con justicia sus servicios y recursos financieros, materiales y tecnológicos a efectos de incrementar los niveles de eficacia, agilidad y productividad en la administración de las funciones a su cargo.
- 20.** Se debe innovar en las instituciones de servicio público. Para ello, estas instituciones necesitan: definición clara de su misión; formulación práctica de metas; disposición a revisar los objetivos si éstos no se logran en intentos sucesivos; monitoreo; y, actitud de búsqueda continua de oportunidades para innovar.
- 21.** La empresa maneja estrategias internas y externas. La parte interna tiene que ver con el recurso humano, como capacitar al personal para que pueda afrontar crisis, lograr niveles de eficiencia más altos y mantener la productividad prevista. En la estrategia externa, fundamentalmente se procura la imagen de calidad y excelencia de bienes, productos y servicios hacia el exterior. Cumpliendo todo esto, la empresa procura mantener un crecimiento sostenido.
- 22.** Involucramiento de la Alta Gerencia. El apoyo incondicional de la Alta Gerencia a la disponibilidad de recursos humanos y técnicos, a la eficiente distribución de responsabilidades entre los diversos grupos de trabajo, así como a la capacitación constante.

- 23.** La labor gerencial es un factor clave de éxito en la organización. Un gerente debe hoy saber de aspectos: financiero, administrativo, de operación, de recursos humanos, de capacitación, es decir, en la estructura organizacional moderna, cada gerente tiene específicamente que colaborar y realizar una labor integral.
- 24.** Cada gerente tiene que ser innovador, debe renovar los diseños, que intensifiquen y agilicen los procesos; tiene que lograr la motivación y la responsabilidad de su personal, para alcanzar la más alta eficiencia, debe entrenar, capacitar y motivar al personal, también debe saber sancionarlo.
- 25.** Las organizaciones públicas y privadas, deben regirse menos por decisiones autocráticas y funcionar más como equipos multidisciplinarios de trabajo, en los cuales lo importante es la creación, distribución y utilización de nuevos conocimientos para satisfacer mejor las necesidades colectivas. Los líderes o gerentes deben facilitar este proceso y delegar mayor autoridad en los empleados. La función de los gerentes implica la mayor coordinación posible y apoyo al resto de la organización para que ésta desarrolle una gestión de mejor calidad.
- 26.** Uno de los temas más críticos para un gerente es el manejo del conflicto, pueden ser conflictos de tipo humano, de negociación, entre los pares, entonces simplemente el conflicto es saber negociar, no importa si el gerente financiero, el administrativo, cumplan o no cumplan sus objetivos, la organización está ligada en un solo todo, por tanto, los gerentes tienen que manejar este concepto, porque entre los pares siempre se presentan conflictos, se tiene que aprender a conversar y negociar

- 27.** Involucramiento de terceros. Ninguna compañía puede funcionar de manera totalmente independiente, se debe trabajar muy de cerca con los clientes externos (por ejemplo: proveedores, distribuidores, y clientes en general)
- 28.** Se debe saber primero cuáles son los factores claves de éxito de la empresa, industria o negocio en cuestión y después aplicar una inyección de recursos concentrados en el área en donde la entidad considera que tiene mayor oportunidad de obtener una ventaja estratégica y significativa
- 29.** La gestión técnico-científica, debe estar orientada hacia la generación, adaptación y aplicación de tecnologías que proporcionen el soporte requerido a las operaciones. La corporación continúa consolidando su capacidad tecnológica para aumentar la productividad, disminuir los costos operacionales, mejorar la calidad de los productos y reducir el impacto ambiental.
- 30.** Las inversiones en informática deben estar concentradas en las áreas críticas de la organización, los tiempos de desarrollo de los sistemas y sus costos de operación deben minimizarse, los servicios de soporte a los usuarios deben ser eficientes
- 31.** Un elemento esencial que debe considerar la administración financiera sobre todo en las entidades públicas es la planificación sobre la disponibilidad de recursos, las necesidades institucionales y la fijación de prioridades para su asignación.
- 32.** No se debe permitir que los partidos políticos operen como agencias de empleo, y coloquen a los militantes o simpatizantes como empleados públicos. Esta práctica es absolutamente indeseable que

debe ser erradicada por completo. Lo mismo vale para la designación de empleados públicos por simples razones de amistad, práctica muy común en el medio ecuatoriano. Este tipo de acciones son las que diferencian de los países desarrollados y limitan las posibilidades de crecimiento.

- 33.** El exceso de personal es un obstáculo general para las organizaciones. Debe procurarse mantener en las organizaciones públicas el número de empleados necesario para realizar las actividades que se requieren de modo permanente. Al mismo tiempo, se debe recurrir, en lo posible, al "outsourcing" o contratación con el sector privado de aquellas actividades que no constituyan aspectos esenciales o indelegables del sector público.
- 34.** Debe procurarse la designación de funcionarios capaces y honestos, compensación adecuada, sistemas transparentes de gestión y control, sanciones más fuertes, intolerancia ciudadana frente a la corrupción, reducción y agilidad de trámites, establecimiento de un código de ética del funcionario público. Sin empleados bien adiestrados y motivados no es posible la calidad de la gestión.
- 35.** Cada trabajador operario y cada empleado administrativo tiene que identificar los problemas asociados con su trabajo y los solucionar. Los trabajadores controlan, toman decisiones y solucionan problemas, se requiere que la empresa proporcione una mayor preparación y motivación.
- 36.** La corrupción se expresa de diversas formas, su causa común es la falta de integridad de los funcionarios públicos. Por ello, la selección de funcionarios capaces y honestos y su compensación adecuada es la forma más efectiva de prevenir la corrupción.

- 37.** El tema de tomar decisiones no es un tema que se lo aprende en la universidad, es una práctica que involucra todos los actos de la vida misma, en donde se ha tenido que caer y levantarse y seguir avanzando en el camino. Quien no se ha levantado, nunca sabrá tomar decisiones, o quien enfrenta un obstáculo y no logra pasar el obstáculo y se va por un lado, nunca asumirá mayores responsabilidades.
- 38.** Deben ingresar al sector público personas con suficiente nivel de educación, que se podría traducir en un grado de profesional universitario o, al menos, un grado de técnico superior universitario. En lo posible, debe evitarse o eliminarse por completo el ingreso de personal no calificado.
- 39.** Desempeño multifuncional. Se prepara a los trabajadores para asumir al menos una función adicional a la de responsabilidad. No solo se ha logrado incrementar y mejorar la capacidad productiva, sino transformar positivamente el ambiente laboral.
- 40.** La retroalimentación y el seguimiento deben formar parte permanente de la gestión empresarial moderna. Constantemente hay que autoanalizarse, evaluarse y ver si en realidad se ha cumplido la eficiencia máxima en esa actividad o ese proceso, o en realidad, si hay algo que se debe cambiar.
- 41.** Es necesario, revisar y alcanzar los mejores procesos funcionales, los sistemas y procedimientos de trabajo, actualizar y potenciar la tecnología, la productividad y la competitividad.

- 42.** Una de las falencias institucional del sector público es no pensar, planificar y establecer objetivos a largo plazo, lo cual dificulta la consecución de objetivos y la determinante continuidad operacional.
- 43.** Se introduce en esta investigación, una alternativa de administración empresarial basada en el modelo de negocio, en el que se debe otorgar un tratamiento igual y no descuidar la satisfacción tanto del cliente externo como del cliente interno, para un crecimiento sostenido.
- 44.** Es necesario, impulsar estrategias agresivas: se explota lo novedoso, se busca el mejor servicio, llamar la atención y mayor satisfacción del cliente, ofrecerle el mejor producto o servicio, en el menor tiempo.
- 45.** Finalmente cabe indicar que una de las alternativas para la reforma y modernización del Estado es la privatización o transferencia al sector privado de activos o de funciones cuya liberación coadyuve al mejoramiento de la eficiencia del sector público.

## **AUTORIZACION DE PUBLICACION**

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de esta Tesis, de su bibliografía y anexos, como artículo de la Revista o como artículo para lectura seleccionada.

Quito, Abril, 2000

\_\_\_\_\_  
FIRMA DEL CURSANTE

RUBEN P. ALVAREZ U.

\_\_\_\_\_  
NOMBRE DEL CURSANTE

EVALUACION DE LA GESTION DE ENTIDADES DEL SECTOR PUBLICO	LA INSTITUCION TIENE DEFINIDA SU MISION	LA INSTITUCION TIENE DEFINIDA LA VISION	LA INSTITUCION TIENE DEFINIDO SUS OBJETIVOS ORGANIZACIONALES	LA INSTITUCION EVIDENCIA UNA CULTURA ORGANIZACIONAL PARTICULAR	EXISTEN POLITICAS Y VALORES SOCIOECONOMICOS DECLARADOS	GOZA DE UNA BUENA IMAGEN INSTITUCIONAL EXTERNAMENTE	HAY UN ADECUADO NIVEL DE DESCENTRALIZACION Y DELEGACION	LOS GERENTES O DIRECTORES TIENEN CORTA PERMANENCIA	HAN CRECIDO LOS ESFUERZOS DE MEJORAMIENTO INSTITUCIONAL	SE HA MODERNIZADO LA INSTITUCION	EXISTEN OBJETIVOS DESAGREGADOS A NIVEL DE UNIDADES	EXISTEN OBJETIVOS DESAGREGADOS A NIVEL PERSONAL	LA INSTITUCION CUENTA CON UNIDADES O DEPENDENCIAS SUFICIENTES	LA INSTITUCION CUENTA CON UNIDADES O DEPENDENCIAS INSUFICIENTES	LA INSTITUCION CUENTA CON UNIDADES O DEPENDENCIAS QUE ESTAN DEMAS	ESTAN CLARAMENTE DEFINIDAS LAS FUNCIONES DE LAS UNIDADES	ESTAN CLARAMENTE DEFINIDAS LAS FUNCIONES DE LOS EMPLEADOS	HAY UNA DISTRIBUCION EQUITATIVA DE TRABAJO	SE APROVECHA ADECUADAMENTE LA FORMACION PROFESIONAL	SE RECONOCE Y SE EXPLOTA LA CREATIVIDAD Y LA INICIATIVA PARTICULAR	SE PREPARA A LAS JEFATURAS A EJERCER UN BUEN LIDERAZGO	HAY UN BUEN NIVEL DE COMUNICACION INTERPERSONAL	EXISTE UN CLIMA LABORAL ADECUADO	SON ADECUADAS LAS RELACIONES JEFE - SUBORDINADOS	FUNCIONA ADECUADAMENTE EL SISTEMA DE SELECCION DE PERSONAL	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	TOTAL
ENTIDADES	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	97
FUERZA TERRESTRE	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	100
DINE	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	NO	SI	SI	SI	NO	NO	SI	NO	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI	86
POLICIA NACIONAL	SI	SI	SI	NO	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	NO	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	23
CORP. ADUANERA ECUATORINA	SI	SI	SI	NO	SI	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	SI	SI	SI	SI	NO	SI	NO	NO	SI	NO	SI	NO	33
MINISTERIO DE ENERGIA Y MINAS	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	SI	NO	NO	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI	NO	NO	44
MIN. DE AGRICULTURA Y GANADERIA	SI	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	SI	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	16
MEC - DINEIB	SI	SI	SI	NO	SI	NO	SI	SI	SI	NO	NO	NO	NO	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI	NO	NO	SI	SI	52
PETROPRODUCCION	SI	SI	SI	NO	SI	NO	SI	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI	NO	NO	SI	SI	52
<b>TOTALES EN PORCENTAJE:</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>50</b>	<b>87</b>	<b>37</b>	<b>87</b>	<b>25</b>	<b>87</b>	<b>50</b>	<b>62</b>	<b>37</b>	<b>62</b>	<b>62</b>	<b>50</b>	<b>87</b>	<b>87</b>	<b>50</b>	<b>62</b>	<b>50</b>	<b>62</b>	<b>50</b>	<b>62</b>	<b>50</b>		

CUADRO A - 1

<b>EVALUACION DE LA GESTION DE ENTIDADES DEL SECTOR PUBLICO</b>	FUNCIONA ADECUADAMENTE EL SISTEMA DE CAPACITACION																						
	FUNCIONA ADECUADAMENTE EL SISTEMA DE CLASIFICACION DE PUESTOS																						
	FUNCIONA ADECUADAMENTE EL SISTEMA DE VALORACION DE PUESTOS																						
	FUNCIONA ADECUADAMENTE EL SISTEMA DE EVALUACION DE DESEMPEÑO																						
	FUNCIONA ADECUADAMENTE EL PLAN DE CARRERA INSTITUCIONAL																						
	FUNCIONA ADECUADAMENTE EL SISTEMA SALARIAL																						
	APLICA LA EMPRESA INDICADORES DE RENDIMIENTO O PRODUCTIVIDAD																						
	SON ADECUADAS LAS CONDICIONES FISICAS DE TRABAJO																						
	HAY INNOVACION PERIODICA DE SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS																						
	SON ADECUADOS LOS INSTRUMENTOS Y EQUIPOS DE TRABAJO																						
	EL NIVEL TECNOLOGICO DE LA INSTITUCION ES ADECUADO																						
	EL NIVEL INFORMATICO DE LA INSTITUCION ES ADECUADO																						
	LA INSTITUCION POSEE UNA FUERZA DE TRABAJO ALTAMENTE CALIFICADA																						
	EXISTE UN GRADO ADECUADO DE MOTIVACION Y SATISFACCION LABORAL																						
	EL PERSONAL MANIFIESTA DISCIPLINA Y RESPONSABILIDAD LABORAL																						
	SE PROCURA GENERAR Y/O MANTENER TRABAJO EN EQUIPO																						
	PERIODICAMENTE HAY UNA REVISION Y ANALISIS DE PROCESOS																						
	SI HAY QUE EXCEDER EL HORARIO DE TRABAJO SE LO HACE																						
	ES ADECUADA LA PRODUCCION DE TRABAJO EN LA JORNADA DIARIA																						
	SE GENERAN PROGRAMAS TENDIENTES A MEJORAR LAS RELACIONES HUMANAS																						
	MANTIENE LA INSTITUCION CONTINUIDAD OPERACIONAL																						
	SE SIENTE EL PERSONAL ORGULLOSO DE SU INSTITUCION																						
	<b>ENTIDADES</b>	<b>26</b>	<b>27</b>	<b>28</b>	<b>29</b>	<b>30</b>	<b>31</b>	<b>32</b>	<b>33</b>	<b>34</b>	<b>35</b>	<b>36</b>	<b>37</b>	<b>38</b>	<b>39</b>	<b>40</b>	<b>41</b>	<b>42</b>	<b>44</b>	<b>45</b>	<b>46</b>	<b>48</b>	<b>50</b>
FUERZA TERRESTRE	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	<b>97</b>															
DINE	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	<b>100</b>
POLICIA NACIONAL	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	SI	SI	SI	NO	SI	NO	SI	SI	SI	<b>86</b>						
CORP. ADUANERA ECUATORINA	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	SI	NO	NO	NO	NO	<b>23</b>
MINISTERIO DE ENERGIA Y MINAS	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	SI	SI	NO	NO	NO	SI	SI	NO	NO	NO	SI	SI	<b>33</b>
MIN. DE AGRICULTURA Y GANADERIA	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	SI	SI	SI	SI	NO	NO	SI	NO	<b>44</b>						
MEC - DINEIB	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	<b>16</b>
PETROPRODUCCION	SI	SI	SI	NO	NO	SI	NO	SI	NO	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI	NO	NO	SI	SI	NO	<b>52</b>
<b>TOTALES EN PORCENTAJE:</b>	<b>50</b>	<b>50</b>	<b>50</b>	<b>37</b>	<b>37</b>	<b>25</b>	<b>37</b>	<b>50</b>	<b>50</b>	<b>87</b>	<b>67</b>	<b>75</b>	<b>50</b>	<b>37</b>	<b>67</b>	<b>67</b>	<b>67</b>	<b>50</b>	<b>25</b>	<b>67</b>	<b>67</b>	<b>50</b>	