

**ESCUELA POLITÉCNICA NACIONAL  
ESCUELA DE POSTGRADO DE CIENCIAS  
ADMINISTRATIVAS Y ECONÓMICAS**

**TESIS PREVIA LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE  
MAGISTER EN GERENCIA EMPRESARIAL MENCIÓN  
GESTIÓN DE PROYECTOS**

**Indicadores de Gestión Administrativa, Financiera, de Obras y  
Proyectos de los Municipios del Ecuador**

**Alumno:**

**Eco. Edwin Olalla Velásquez**

**Director de Tesis:**

**MBA, Marcelo Moreno**

**Mayo 2007**

**Quito - Ecuador**

## **CAPITULO 1**

### **1.1. JUSTIFICACION.**

#### **1.1.1. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO.**

- i)** Justificación Teórica.- Esta investigación, constituye un aporte teórico, por cuanto el estudio, análisis y sistematización de varias teorías sobre indicadores de gestión, nos permitirá establecer una metodología fácil de entender.
- ii)** Justificación metodológica.- La metodología utilizada para establecer una guía específica de indicadores, es un aporte para desarrollar una herramienta que facilite la evaluación de la gestión de los Municipios del Ecuador.
- iii)** Justificación Práctica.- Este trabajo constituye un aporte para poder evaluar la gestión de los Municipios del Ecuador, por cuanto se puede utilizar los indicadores desarrollados en esta investigación y expuestos en el Guía Metodológica.

#### **1.1.2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.**

La crisis económica desatada en los años ochenta en el Ecuador y que tocó fondo en febrero de 1999, con la caída del sistema financiero ecuatoriano, orientó a las autoridades del poder Ejecutivo y Legislativo a buscar soluciones a ésta crisis, así como también superar las injusticias sociales que han prevalecido durante décadas en perjuicio de las clases sociales menos favorecidas. Principalmente por estas razones y porque el país no encuentra un modelo económico estable y duradero, se promulgó la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos Por Parte de la Iniciativa Privada, que fue publicada en el Registro Oficial No 349 de 31 de diciembre de 1993.

Este cuerpo legal, fue reformado por la Ley N° 000, publicada en Registro Oficial Suplemento No 144 de 18 de Agosto del 2000.

En esta Ley, se establece los principios y normas generales para regular la racionalización y eficiencia administrativa, así como también la descentralización, desconcentración y simplificación de los servicios públicos.

De esta forma se dota del instrumento legal necesario para la Modernización del Estado Ecuatoriano, la que debe estar sujeta a los principios de eficiencia, agilidad, transparencia, coparticipación en la gestión pública y la solidaridad social.

La finalidad del proceso de Modernización del Estado es la de incrementar los niveles de eficiencia, agilidad y productividad en la administración de las funciones que el Estado tiene a su cargo.

Para llevar a cabo el proceso de Modernización del Estado, el Presidente de la República, debe transferir de acuerdo a la Ley, a los organismos del régimen seccional, las funciones y recursos, para que estos organismos públicos puedan ejercer con respaldo legal la racionalización y simplificación de la estructura administrativa y económica, la distribución adecuada y eficiente de las competencias, funciones y responsabilidades, así como también la descentralización y desconcentración de las actividades administrativas y el manejo de sus recursos.

Esta investigación, se iniciará con el análisis de las políticas aplicadas en la delegación del poder político, económico, administrativo o de gestión de los recursos tributarios, del gobierno central a los gobiernos seccionales.

Es así como, con el afán de Modernizar el Estado Ecuatoriano, aparece una nueva forma de administración pública, conjuntamente con el vocablo gestión.

El 5 de junio de 1998 se aprobó la nueva Constitución Codificada, en cuyo cuerpo legal establece la descentralización y desconcentración administrativas.

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, emitida el 29 de Mayo del 2002, en su artículo 77 literal b), dispone que los responsables de las respectivas unidades

administrativas, deben establecer indicadores de gestión, medidas de desempeño u otros factores para evaluar el cumplimiento de fines y objetivo, la eficiencia de la gestión institucional y el rendimiento individual de los servidores, esta disposición incluye a las máximas autoridades, titulares y responsables de las instituciones del Estado Ecuatoriano, contemplados en el artículo 118 de la Constitución Política de la República; por ende, las entidades autónomas y gobiernos seccionales, deben establecer indicadores de gestión, sin embargo de la verificación realizada a varios Municipios del Ecuador y por mi experiencia como auditor gubernamental, se determinó que la gran mayoría de los gobiernos municipales, no cuentan con indicadores de gestión, por cuanto desconocen la metodología y técnicas para establecer dichos instrumentos de medida, por lo que la presente investigación constituye una guía metodológica para desarrollar los indicadores de gestión.

### **1.1.3. FORMULACIÓN Y SISTEMATIZACIÓN DEL PROBLEMA.**

No se dispone de indicadores de gestión administrativa, financiera, y de obras de infraestructura ejecutadas por los Municipios del Ecuador, que permitan medir y evaluar adecuadamente, el grado de cumplimiento de las metas y objetivos institucionales, así como el rendimiento individual de los funcionarios y empleados.

### **1.1.4. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN.**

a) **Objetivo General.-** Elaborar una Guía Metodológica de Indicadores de Gestión Administrativa, Financiera, y de Obras de Infraestructura, para los Municipios del Ecuador, que sirva como herramientas para la evaluación y medición del cumplimiento de metas y objetivos institucionales y el desempeño de sus dignatarios, funcionarios y empleados.

b) **Objetivos Específicos.-**

- Desarrollar Indicadores de Gestión para los Municipios del Ecuador.
- Establecer procedimientos para determinar los indicadores de gestión en el ámbito que corresponda; por ejemplo: financieros, administrativos, salud,

recursos humanos, medio ambiente, desarrollo comunitario, alcantarillado, agua potable, etc.

- Elaborar indicadores de gestión administrativos, financieros y obras de los Municipios del Ecuador.
- Analizar un caso práctico a base de los datos obtenidos en un municipio del país.

### **1.1.5. HIPÓTESIS DE TRABAJO.**

Si se desarrolla una metodología para establecer Indicadores de Gestión Administrativa, Financiera, de Proyectos y Obras de los Municipios del Ecuador, permitirá realizar un seguimiento y evaluación de la gestión municipal, contribuyendo al cumplimiento de metas y objetivos de la entidad, que recaerá en beneficio de la colectividad.

### **1.1.6. ASPECTOS METODOLÓGICOS.**

Puesto que la investigación que se realizó, tiene su punto de partida en la observación y verificación de la ausencia de indicadores de gestión administrativa, financiera, de proyectos y obras de los Municipios del Ecuador, y se concluyó con un caso práctico de un municipio en particular, el método de investigación a utilizarse, es el deductivo – inductivo, es decir de su proyección general a los aspectos particulares.

En el estudio de las causas que originan el problema, en este caso el de no disponer de indicadores de gestión en los municipios, se utilizó el método dialéctico.

## **1.2. ADMINISTRACION.**

### **1.2.1. Concepto de administración.**

Administración, en el sentido amplio de la palabra, es el conjunto de acciones o actividades que se deben cumplir para alcanzar las metas de una organización, que con el uso racional de medios y recursos, se logra los fines deseados.

Sin embargo la administración en la mayoría de las organizaciones, tiene grandes dificultades y se ha visto en la necesidad de buscar una reorientación, como respuesta a la gran dinámica que esta actividad experimenta, fruto de los cambios sociales, políticos, económicos, tecnológicos y religiosos.

La administración, se fundamenta en cuatro funciones básicas; planificación, organización, dirección y control, generalmente realizadas por un gerente.<sup>1</sup>

En una organización la función de planeación requiere de la definición de las metas y objetivos de dicha organización, la forma y recursos como conseguirlo, es tarea del gerente.

La organización estructural de una unidad de producción de bienes o servicios, también es tarea del gerente. En la estructura de la entidad, se define las funciones y responsabilidades que deben cumplir los miembros de una institución.

Cuando un gerente coordina y motiva a sus subalternos, cuando encuentra el mejor canal de comunicación con ellos, resuelve conflictos entre sus miembros, se dice que el gerente está dirigiendo la organización.

Las actividades cumplidas dentro de una empresa, deben ser comparadas con las actividades programadas y que constan dentro de la planificación, esto se llama control y que también es realizada por el gerente.

Como vemos la administración es importante en el funcionamiento de una organización, tanto para el manejo de recursos humanos, financieros, materiales, ambientales, etc.

---

<sup>1</sup> Funciones Gerenciales, Administración Pública de Francisco Silva García.

Dentro de la economía de un estado participan los sectores público y privado en la producción de bienes y servicios, estos dos sectores requieren que sus recursos sean adecuadamente administrados para poder cumplir con sus metas y objetivos trazados.

En el caso que nos compete, veremos lo que es la administración pública.

### **1.2.2. Administración Pública.**

La administración pública es una disciplina orientada a conseguir los fines del Estado, con la utilización de medios y recursos. Estos fines se obtienen con la intervención de las distintas entidades y organismos que conforma el Estado.

En la administración pública, es obligatorio planificar todo, cada entidad u organismo del gobierno debe planificar anualmente sus actividades, en cada ámbito que le corresponda. Estas actividades de planificación son realizadas por los empleados del gobierno llamados también administradores públicos.<sup>2</sup>

Por la dinámica a la que están sujetas las entidades y organismos, en este contexto, los administradores públicos han adquirido también nuevos conocimientos, entre los que se detallan los matemáticos y cuantitativos, referentes a las relaciones y el comportamiento de los individuos en un contexto de grupo, en el campo de la gestión y la toma de decisiones, en la comunicación y relacionados con la participación de los ciudadanos en las actividades del gobierno, esta última especialmente de los gobiernos municipales.

Es deber de los administradores públicos cumplir con las disposiciones legales vigentes, a través de procedimientos técnicos de gestión.

Las funciones de los administradores públicos son importantes tanto para la formulación como para la ejecución de las políticas de gobierno, en tal circunstancias participan en el proceso político del gobierno.

---

<sup>2</sup> Administración Pública, Enciclopedia de Gestión y Administración de Empresas.

La Administración Pública es la disciplina que trata del manejo de los recursos de propiedad del Estado.

Uno de los primeros investigadores en definir la disciplina de la administración pública, antes de 1887, fue Alexander Hamilton, en el “*Federal Paper, número 72*”. En este artículo, Hamilton desarrolló su obra, basándose en una filosofía del poder ejecutivo enérgico, que se caracteriza por la unidad, la duración y los poderes competentes.<sup>3</sup>

En 1887, Woodrow Wilson, definió a esta disciplina como la ejecución sistemática y detallada de las leyes públicas, éste autor presentó el postulado básico, que “*la determinación de la ley es la atribución especial del estadista, mientras que su ejecución compete a la administración*”.

Este autor señaló que la administración es un área de negocios, por lo tanto se debía eliminar los métodos usuales y se emprendiera con el estudio científico de la disciplina.

A partir de esta definición, el concepto de la administración pública ha sufrido un sinnúmero de discusiones, desde varios puntos de vista, entre estos se tiene, los enfoques legalista, ortodoxo y el conductista.

El enfoque legalista, define a la administración pública como un proceso técnico destinado a ejecutar la voluntad del Estado, este concepto predominó las dos primeras décadas del siglo XX, cuyo autor fue Frank J. Goodnow, en su obra *Politics and Administration, publicada en 1900*.

Esta obra logró cierta aceptación, consecuencia de lo cual se fundó la *New York Bureau of Research*, cuyo propósito era el de llevar la investigación científica a la organización y la administración del gobierno y la utilización práctica de sus descubrimientos.

Existieron varios estudios que formaron la base teórica de los textos y proporcionaron los postulados, los conceptos y los datos que utilizaría la naciente disciplina de la administración pública. Entre estos estudios podemos citar el de la comisión *Taft* sobre economía y eficacia, cuyos estudios se llevaron a cabo entre 1910 y 1912, el *City*

---

<sup>3</sup> Administración Pública, Enciclopedia de gestión y Administración de Empresas.

*Mananger Movement*, promovido en 1910 por Richard Childs, de la Nacional Municipal League y los informes sobre la reforma administrativa de Illinois y Nueva York.

En 1926 Leonard D. White publicó el libro *Introduction to de Study of Public Administration*, éste autor consideraba a la administración como la “dirección de hombres y materiales en el cumplimiento de los propósitos del Estado”, no estaba de acuerdo de que la administración se base en el enfoque legal sino más bien se debe basar en el aspecto de dirección y gestión.

En 1927, apareció la publicación del texto *Principles of Public Administration*, realizado por W. F. Willoughby, este autor afirmaba que la “administración era la función de administrar realmente las leyes, tal como se aprueban las instancias legislativas y tal como son interpretadas en los tribunales”.

Es decir que el propio trabajo de la administración era llevar a la práctica las políticas y los programas generales, contrariamente a las funciones del gobierno que eran marcadamente políticas y consistía en velar por el cumplimiento efectivo de las leyes y los programas adoptados.

Willoughby, ya había manifestado que para alcanzar la eficacia y la economía de las operaciones gubernamentales, “se debía adoptar ciertos principios y aplicar algunos procedimientos”.

En estas circunstancias la administración ya se beneficiaba de la utilización del método científico.

Todos estos estudios sobre la administración pública, se basaron en la corriente contemporánea desarrollada en el sector privado.

Aplicando la investigación científica en la administración pública, se realizaron estudios sobre el proceso laboral, tiempo y movimiento y la supervisión de las líneas de producción.

Por otro lado, el enfoque ortodoxo, aportó con un valioso intento para manejar los factores que forman el núcleo de la organización, es decir el propósito, el lugar, los clientes y el proceso.

El trabajo publicado en 1937 con el título de *Papers on the Science of Administration*, de los autores Luther Gulick y Lyndall, trataba de la naturaleza de la jerarquía, el equipo y la línea de producción, además estudiaba la planificación, organización, selección de personal, dirección, coordinación, información y presupuesto.

El estudio de estos autores, junto con el informe del *Presidents Comité on Administrative Manangement*, fueron considerados como el apogeo de la ortodoxia, en la teoría de la administración pública de los Estados Unidos.

El punto de vista del enfoque conductista, se basa en los estudios psicológicos y sociológicos en la administración pública, cuyo resultado fue demostrar la importancia de la organización social interna en las motivaciones y actitud de los trabajadores.

En 1938, se publicó la obra *The Functions of The Executive*, cuyo autor fue Chester I. Barnard, esta obra tiene su origen en el sector privado y proponía a la organización formal como un proceso destinado a cumplir una acción social.

Este documento fue considerado por algunos profesores de administración como el libro más importante de la época, sobre la teoría de la organización. En ésta teoría se consideró además que el éxito de una organización era el grado de eficacia con que cumplía su propósito, y la eficacia era la capacidad de asegurarse la colaboración continuada de los individuos

Por último, la cooperación consciente, deliberada y tendiente a un propósito dependía del carácter y de la aceptación de la comunicación. Según el autor las funciones del ejecutivo son esencialmente formular y definir el propósito, comunicarlo y asegurarse la cooperación de los individuos.

### 1.2.3. La Administración Pública luego de la Segunda Guerra Mundial

A partir de la Segunda Guerra Mundial se publicaron obras importantes acerca de la Administración Pública como disciplina, se reanudaron las críticas de los teóricos de las ciencias políticas, los que cuestionaron enérgicamente la dualidad política – administración.

En 1946 *Fritz Moorstein-Marx* publicó la obra titulada *Elements of Public Administration*, en la que expresaba el apoyo a la proposición de que la administración pública es un proceso político, dado que los administradores participan en la elaboración de las orientaciones políticas a través de los programas formales y mediante la amplia utilización de poderes discrecionales informales.

En la obra de Norton E. Long, publicada en 1949, se expresaba claramente que “El poder es el flujo vital de la administración”. Este autor consideraba que el aspecto principal para cumplir con los objetivos, era conservar y retener el poder político.

Existieron varios autores que consideraban que la administración es un proceso político y que es precisamente ese aspecto político lo que distingue a la administración pública de la privada.

A finales de la década de los cincuenta, Wallace S. Sayre, publicó la obra *Premises of Public Administration*, en la que señalaba que “la administración pública es uno de los principales procesos políticos, la teoría de la organización en la administración pública es un problema de estrategia política y la administración pública es, en definitiva, un aspecto de la teoría política”.

A pesar de la basta teoría sobre la administración pública, hasta entonces, surgieron estudiosos de esta disciplina que desafiaron la posición de los tradicionalistas de preguerra y sostenían que el “descubrimiento de principios generales de aplicación amplia, pero no necesariamente universal, se veía obstaculizado por tres problemas básicos; los valores, la personalidad individual y el entramado social”.

Como se puede observar, en síntesis, todos estos autores dedicados al estudio de la administración pública, aportaron en su momento con elementos que forman parte de la teoría sobre la administración pública actual.

El proceso por la que atravesó esta teoría fue extenso en el tiempo, partiendo desde la definición más simple del concepto mismo, exigir la aplicación de la investigación científica en la administración hasta llegar a determinar la necesidad de contar con una estructura organizativa para lograr los objetivos de una organización, con eficacia y economía de cuyas operaciones administrativas pueden ser medidas y demostradas empíricamente.

La administración pública durante las décadas de los cincuenta y sesenta, también tuvo un importante aporte de los psicólogos, sociólogos y los antropólogos culturales, dedicados a la organización, estos realizaron varios estudios sobre la organización como sistema o proceso social, en los que ya introdujeron temas como el liderazgo, la autoridad, el proceso decisorio, los conflictos, la naturaleza y características de la burocracia.

En la actualidad, observamos que la administración y la organización se encuentran totalmente ligadas a la política, a la planificación y la toma de decisiones. La estructura sigue reflejando la distribución del poder político.

#### **1.2.4. La Nueva Administración Pública.**

A finales de la década de los 60, se dieron hechos históricos como una generalizada protesta contra las instituciones establecidas y la autoridad tradicional, surgió entonces, en 1968, un movimiento conformado por profesionales jóvenes de la administración pública, que propusieron la justicia social como norma preeminente.

En esa época existieron muchos administradores públicos que se oponían a las injusticias y se vieron en la obligación de asumir una actitud comprometida con mejorar los servicios para aquellos grupos que se encontraban en condiciones sociales, económicas y políticas desfavorables.

Estos grupos, conformados por jóvenes profesionales de la administración y profesores universitarios, tenían como objetivo principal, el interés en el individuo, como centro de todas las actividades, por cuanto la organización existe para brindarles servicios.

Esta tendencia ideológica, perduró hasta la década de los años setenta, se le identificó como período posconductista, que para el criterio de varios autores, era una revolución en las ciencias políticas, cuyos postulados eran los siguientes:

“La administración pública debe encaminarse al futuro; la esencia es más importante que la técnica y es necesario evitar los excesos técnicos; las ciencias del comportamiento ocultaron las crudas realidades políticas y protegieron las tendencias ideológicas conservadoras; los intelectuales tienen la obligación de promover los valores de justicia y el deber de promover las barreras del silencio, tanto de forma individual como a través de sus asociaciones profesionales. Como consecuencia de estos principios los temas de relevancia y compromiso pasaron a ocupar una posición destacada”.

Sin embargo de estos estudios y aportes a esta disciplina, varios tratadistas destacados de la administración pública, consideraron que no se ocupaban del bienestar y los derechos de los funcionarios administrativos, de igual forma no prestaban atención a los problemas relacionados con la organización de uniones sindicales por parte de los funcionarios, a pesar de que ningún otro factor había tenido tantos efectos sobre la teoría y la práctica de la administración pública hasta ese momento.

En la década de los años ochenta, surgió aún más el interés por las técnicas en la administración pública, apareciendo otras subespecialidades como la ingeniería de la dirección, muestreo del trabajo, análisis de la distribución del trabajo, trazado del movimiento de trabajo, análisis de las inversiones, la técnica conocida como investigación operativa, que consta de procedimientos cuantitativos, como la programación lineal.

Gracias a la utilización de estas herramientas, se ha logrado grandes avances en la ciencia de la administración pública, otro factor importante en el progreso de esta ciencia, es la innovación tecnológica y la electrónica, que con el apareamiento de los computadores ha facilitado la obtención de información principalmente, así como facilitar trabajos muy

tediosos y pesados como la elaboración de los roles de pago de los funcionarios y empleados del sector público.

En la gran mayoría de países, el problema más grave es el de asegurar una burocracia honesta, eficaz, responsable y confiable.

Con el afán de conseguir una administración eficaz, efectiva y económica, se introdujeron nuevas técnicas que contengan una función relevante, a través de la evaluación de programas. Así mismo se estableció subdivisiones de administración, entre las que podemos citar; la dirección de los tribunales, la administración sanitaria y hospitalaria, la administración del transporte y el análisis de las políticas.

#### **1.2.5. La Administración Pública en el Ecuador.**

La Administración Pública en el Ecuador apareció como tal desde la elaboración de la Primera Constitución Política de la República de 1830, como lo señala el artículo 53, en lo concerniente a la Administración Interior.

En este año, para las primeras elecciones presidenciales, se dividió territorialmente al Ecuador en tres departamentos, el de Guayaquil, Quito y Cuenca, sin realizar ningún censo, pues se desconocía el volumen de la población y el número de ciudadanos de cada zona, esperando que en el futuro se de solución a esta deficiencia, con la intervención de un arbitraje.

Las autoridades de esa época en los departamentos fueron los Gobernadores, los que tenía la responsabilidad de administrar la cosa pública, es decir los recursos humanos, financieros y materiales en representación del Presidente de la República.

En la actualidad, el país se encuentra dividido territorialmente en provincias, cantones y parroquias.

Cada provincia cuenta con un Gobernador, que es la autoridad representante del Presidente de la República, consecuentemente del poder ejecutivo, nombrado por el mismo

Presidente, un Prefecto Provincial como autoridad del gobierno seccional, éste último es elegido en votación popular.

En cada cantón la máxima autoridad es el alcalde, que también es elegido por voto popular, de igual manera los Presidentes de las Juntas Parroquiales son elegidos por el pueblo mediante el voto, estos últimos se constituyen en las máximas autoridades de las parroquias rurales de las jurisdicciones de cada cantón.

La Administración Pública del Ecuador, se encuentra estructurada en los tres Poderes del Estado; el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, cada función cuenta con sus respectivos organismos y dependencias, encontramos también a los organismos electorales, los organismos superiores de control, los gobiernos locales y seccionales, los organismos y entidades creados por la Constitución o la Ley y las personas jurídicas creadas por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos.

Cada una de estas entidades, realizan actividades orientadas a satisfacer las necesidades de la comunidad ecuatoriana, para esta labor, es necesario contar con recursos humanos, financieros y materiales, pues del manejo de estos recursos precisamente se encarga la Administración Pública.

### **1.2.6. El Estado y los Municipios.**

Las Municipalidades en el Ecuador, también están contempladas desde el inicio mismo del régimen republicano del Estado Ecuatoriano, amparado en la Constitución Política de la República de 1830, fecha en que se independizó y separó de Colombia y se decidió por el sistema republicano, presidenciable para el Gobierno y la estructura unitaria del Estado.

En esta época, a pesar de contar con un Estado Unitario, no se definió con claridad la división territorial del país, quedando por razones de elecciones, como se indica anteriormente, dividido en tres Departamentos, los de Quito, Guayaquil y Cuenca. Cada Departamento tenía igual número de representantes; que para esa época eran 10 por provincia.

Esta modalidad se mantuvo hasta 1861, año en que se creó la representación por provincias y en proporción a su población, considerándose más equitativo y conveniente.

En el nuevo régimen presidencialista adoptado por el Estado Ecuatoriano, suponía que era el Presidente de la República la autoridad nominadora, que tenía potestad de nombrar o remover libremente a sus Ministros, Gobernadores y demás funcionarios ejecutivos.

El artículo 53 de la Constitución de la República del Ecuador, vigente en 1830, sobre la administración interior, disponía que “El territorio del Estado se divide en departamentos, provincias, cantones y parroquias. El gobierno político de cada departamento reside en un Prefecto, que es el agente inmediato del Poder Ejecutivo. El gobierno de cada provincia reside en un Gobernador; cada cantón o la reunión de algunos de ellos en circuito por disposición del Gobierno, será regido por un corregidor; y las parroquias por tenientes.

Una ley especial organizará el régimen interior del Estado y designará las atribuciones de los funcionarios. La autoridad civil y militar de los departamentos y provincias jamás estará unida en una sola mano”.

La división territorial en provincias, cantones y parroquias, se logró en los siguientes años, en forma progresiva.

Es importante destacar que en el desarrollo de un país, tiene mucha influencia la forma como está estructurada y organizada la administración pública, las relaciones entre entidades públicas y la actuación y compromiso de servicio a la comunidad, de los funcionarios públicos o burócratas, clase social responsable de la administración pública, que apareció desde inicios de las organizaciones civilizadas, siempre al servicio del estado.

En nuestro país, existe mucha relación entre el Estado y los Municipios, en varios aspectos, como ejemplo transcribimos disposiciones legales vigentes en la actualidad, que exponen la ingerencia del Estado en varios aspectos del ámbito del Régimen Municipal.

### **Ley de Régimen Municipal.**

“Capítulo IV

## **DE LA MUNICIPALIDAD Y EL ESTADO**

Art. 19.- Las Municipalidades, además de ejercer sus propias funciones, coadyuvarán, con arreglo a esta Ley, a la realización de los fines del Estado.

Art. 20.- El Gobierno Nacional podrá suplir la gestión municipal en casos de comprobada paralización de ésta y podrá intervenir en la prestación de un servicio municipal si se demostrare su deficiencia.

La acción para estos efectos se ejercerá por el Ministerio de Gobierno y Municipalidades, a petición del Gobernador de la Provincia y previo dictamen favorable del Consejo Provincial respectivo, no pudiendo durar más tiempo que el indispensable para normalizar la gestión municipal o para corregir la deficiencia del servicio, tiempo que se determinará en dicho dictamen.

Art. 21.- Para los casos contemplados en esta Ley, las relaciones entre la Municipalidad y el Gobierno Nacional se mantendrán por intermedio del Ministerio del Ramo correspondiente.

Art. 22.- Para el cumplimiento de los fines municipales corresponde al Gobierno Nacional:

1o.- Velar por la correcta y eficiente administración municipal;

2o.- Atender, previo informe favorable del Consejo Provincial respectivo, los reclamos debidamente comprobados que se hicieren a través del Gobernador de la Provincia, contra la administración errónea, descuidada o incorrecta de los intereses municipales;

3o.- Absolver las consultas que le formulen las Municipalidades para el mejor desempeño de sus funciones;

4o.- Solicitar, en cualquier tiempo, de la Contraloría General del Estado, la fiscalización de las tesorerías municipales y, en caso de encontrar irregularidades, la aplicación del procedimiento establecido por la Ley; y,

5o.- Denunciar ante los jueces competentes todo fraude, desfalco, malversación de fondos, disposición arbitraria o cualquier otro abuso de dineros públicos o privados a cargo de la Municipalidad.

Art. 23.- (Reformado por Art. 9 de la Ley 104, R.O. 315, 26-VIII-82).- Las Municipalidades tienen el deber de cooperar a la mejor realización de los propósitos de otras entidades de servicio público, locales, provinciales, regionales o nacionales y especialmente con el Consejo Provincial respectivo y, recíprocamente, tales entidades colaborarán para la realización de los fines municipales, a fin de llevar a cabo, con orden y economía, cuanto les esté atribuido y convenga al progreso material de sus respectivas jurisdicciones.

Art. 24.- Para evitar conflictos de competencia, interferencias o dispendios, las municipalidades se comunicarán entre sí o con otras entidades u organismos de servicio público o recabarán de éstas y particularmente del Consejo Provincial de su jurisdicción, los planes y programas que tengan elaborados o que puedan ser de interés para la coordinación o integración de actividades.

Si coincidieren diversas entidades en los planes de obras y servicios que la ley les imponga realizar o mantener, se asociarán necesariamente o concurrirán con los recursos indispensables para ejecutarlos y administrarlos en común.

Art. 25.- Para los efectos del sistema de planificación nacional, las Municipalidades deberán preparar programas y proyectos que garanticen la consecución de sus fines, los cuales serán incorporados en el plan general de desarrollo. Tales planes deberán ser puestos en ejecución por las propias Municipalidades las que, para el efecto, proporcionarán los recursos necesarios que aseguren la completa realización de las metas establecidas en el plan general. Para preparar estos proyectos y programas, las Municipalidades se consultarán con los organismos técnicos del Estado”.

### **1.3.1. Evolución de la administración en los Municipios del Ecuador.**

Durante los 174 años de vida republicana, las condiciones de las municipalidades han evolucionado notablemente, de acuerdo a la época y circunstancias políticas en el país, desde una forma de administración municipal, muy incipiente, centralizada y dependiente hasta llegar a la propuesta constitucional de una administración moderna, descentralizada, autónoma, eficaz, eficiente y económica.

Desde 1830 hasta 1998, el régimen republicano del país se ha sometido a las disposiciones legales de 19 Constituciones.<sup>4</sup> Cada una de ellas ha propuesto reformas, orientadas a conservar y alcanzar la perfección de la democracia, el mantenimiento del orden jurídico constituido y el respeto a las instituciones públicas.

Es así que se puede observar que en la Constitución de 1830, ya se consideró dentro de la estructura del Estado a los Concejos Municipales, los mismos que debía establecerse en cada capital de provincia.

La organización y la designación de las atribuciones de estos Concejos, así como el número de sus miembros, la duración de su empleo y la forma de elección, debían ser otorgados por la Ley.

El Prefecto, debía elaborar un reglamento especial, con acuerdo del Concejo Municipal y aprobado por el Congreso, para conformar la policía particular de cada departamento.

En las Constituciones de 1835 y 1851, ya se le otorgó al alcalde, la potestad de velar por los derechos de los ciudadanos, al establecer que “esta autoridad, debe reclamar al juez que no cumpliera con otorgar la libertad de una persona detenida, al cabo de veinte y cuatro horas, en un documento firmado por el juez, en el que consten los motivos de la prisión”.

En 1906, la Constitución que se encontraba vigente en esa época, amplía las atribuciones de las municipalidades, especialmente en la administración de las rentas, como lo establece el artículo 113 de la Carta Magna de ese año, que dispuso lo siguiente:

---

<sup>4</sup> Derecho Constitucional, Antecedentes Históricos, página 29.

“Para la administración de los intereses seccionales habrá Municipalidades. La ley determinará su organización y atribuciones, en todo lo concerniente a la educación e instrucción de los habitantes de la localidad; policía y mejoras materiales; creación, recaudación, manejo e inversión de las rentas del Municipio; fomento de los establecimientos públicos y más objetos a que deban atender”.

Esta forma de organización y atribuciones de los Municipios, que era determinada por la Ley, duró hasta 1946, en cuya Constitución se estipula, según el artículo 127 que “Cada Cantón constituye un Municipio. El Gobierno Municipal está a cargo del Concejo Cantonal o Municipal, elegido por votación popular y secreta, con arreglo a la Ley. En los concejos de las Capitales de Provincia, para dirigir la gestión municipal, habrá un Alcalde elegido por votación popular y secreta, quien presidirá la Corporación, sólo con voto dirimente”.<sup>5</sup>

Como se puede apreciar, en cada nueva Constitución que entra en vigencia, se le otorga más atribuciones y deberes a las Municipalidades, orientadas a darle mayor participación y servicios a la población, incluso se define que estas autoridades deben ser nombradas a través del voto popular.

El artículo 241 de la Constitución vigente en 1967, fue reformado por el artículo 158 de la constitución de 1996, en la parte que corresponde a definir la autoridad del Alcalde, como se evidencia a continuación.

Art. 241.- “Cada Cantón constituye un Municipio. El Gobierno municipal está a cargo del Concejo, cuyos miembros serán elegidos por votación popular y directa con arreglo a la Ley.

Para dirigir la gestión municipal habrá en los Concejos de las capitales de provincia un Alcalde, elegido por votación popular directa, quien presidirá la Municipalidad con solo voto dirimente”.

Art. 158.- “Cada Cantón constituirá un municipio. Su gobierno estará a cargo del Concejo Municipal, cuyos miembros serán elegidos por votación popular, directa y secreta, con

---

<sup>5</sup> Constitución Política de la República de 1946.

arreglo a la Ley. El Alcalde elegido en la misma forma, será la autoridad ejecutiva que presidirá el consejo sólo con voto dirimente; sus atribuciones y deberes constarán en la Ley”.

En esta última disposición, se evidencia que se inicia de alguna manera a manifestarse sobre la descentralización de la administración municipal, al eliminarse al Alcalde de los Concejos de las capitales de provincia y reemplazarlo por el Alcalde de cada cantón, como autoridad ejecutiva que presidirá el concejo.

En este análisis, se confirma lo anteriormente expuesto, acerca de que los municipios formaron parte de la estructura del Estado Ecuatoriano, desde su nacimiento en 1830, como Estado republicano, libre, unitario y presidenciable, llamándose en esa época a las autoridades de un conjunto de cantones en circuito, Corregidores.

En ese entonces dichas instituciones eran dependientes tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo, al someterse a un Reglamento Especial elaborado por el Prefecto Departamental, que en esa época era gobierno político de cada departamento y agente inmediato del Poder Ejecutivo. Este Reglamento Especial, era también aprobado por el Congreso, hasta llegar en la actualidad a ser instituciones públicas que gozan de total autonomía administrativa, financiera y económica, como lo establece la Constitución Política de 1998 que se encuentra vigente a la fecha, año 2004.

Entre las atribuciones y deberes que le otorga la Carta Magna vigente a los Municipios del Ecuador, tenemos los siguientes:

Art. 228.- (**Composición**).- Los gobiernos seccionales autónomos serán ejercidos por los consejos provinciales, los concejos municipales, las juntas parroquiales y los organismos que determine la ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas.

Art. 229.- (**Asociación de los gobiernos seccionales**).- Las provincias, cantones y parroquias se podrán asociar para su desarrollo económico y social y para el manejo de los recursos naturales.

Art. 230.- **(Estructura y atribuciones de los concejos municipales y consejos provinciales).**- Sin perjuicio de lo prescrito en esta Constitución, la ley determinará la estructura, integración, deberes y atribuciones de los consejos provinciales y concejos municipales, y cuidará la aplicación eficaz de los principios de autonomía, descentralización administrativa y participación ciudadana.

Art. 231.- **(Recursos económicos).**- Los gobiernos seccionales autónomos generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de solidaridad y equidad.

Art. 232.- **(Conformación de los recursos económicos).**- Los recursos para el funcionamiento de los organismos del gobierno seccional autónomo estarán conformados por:

1. Las rentas generadas por ordenanzas propias;
2. Las transferencias y participaciones que les corresponden. Estas asignaciones a los organismos del régimen seccional autónomo no podrán ser inferiores al quince por ciento de los ingresos corrientes totales del presupuesto del gobierno central;
3. Los recursos que perciben y los que les asigne la ley; y,
4. Los recursos que reciban en virtud de la transferencia de competencias; y,
5. Se prohíbe toda asignación discrecional, salvo casos de catástrofe.

Art. 234.- **(Municipios y concejos municipales).**- Cada cantón constituirá un municipio. Su gobierno estará a cargo del concejo municipal, cuyos miembros serán elegidos por votación popular. Los deberes y atribuciones del concejo municipal y el número de sus integrantes estarán determinados en la ley.

Dentro de este marco jurídico que rige la vida constitucional del país existen leyes que le amparan derechos y atribuciones específicas a los municipios, entre estas tenemos la Ley de Régimen Municipal y la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por Parte de la Iniciativa Privada.

### **1.3.2. Definición de Municipio.**

De conformidad con la Ley de Régimen Municipal, en el Título I ENUNCIADOS GENERALES, Capítulo I, DEL MUNICIPIO, Sección 1a. DEL MUNICIPIO EN GENERAL, al Municipio se lo define como:

Art. 1.- El Municipio es la sociedad política autónoma subordinada al orden jurídico constitucional del Estado, cuya finalidad es el bien común local y, dentro de éste y en forma primordial, la atención de las necesidades de la ciudad, del área metropolitana y de las parroquias rurales de la respectiva jurisdicción.

El territorio de cada cantón comprende parroquias urbanas cuyo conjunto constituye una ciudad, y parroquias rurales.

Art. 2.- Cada Municipio constituye una persona jurídica de derecho público, con patrimonio propio y con capacidad para realizar los actos jurídicos que fueren necesarios para el cumplimiento de sus fines, en la forma y condiciones que determinan la Constitución y la Ley.

Art. 3.- Son vecinos o moradores de un Municipio los ecuatorianos y extranjeros que tengan su domicilio civil en la jurisdicción cantonal, o los que mantengan en ésta el asiento principal de sus negocios.

Los ecuatorianos y extranjeros como vecinos de un Municipio tienen iguales deberes y derechos, con las excepciones determinadas por la Ley.

Como podemos observar, los municipios están regidos por disposiciones legales específicas, que se encuentran subordinadas al orden jurídico constitucional, es decir que todas las leyes que sean estas; especiales, generales u orgánicas, deben estar dentro del marco jurídico de la Constitución Política de la República.

## **CAPITULO 2**

### **2.1. BASE LEGAL PARA EL ESTABLECIMIENTO DE INDICADORES DE GESTION PARA LOS MUNICIPIOS DEL ECUADOR.**

#### **2.1.1. Base legal en la Constitución Política de la República.**

Los Municipios, de acuerdo al artículo 118, numeral 4 de la Constitución Política de la República, son entidades que integran el régimen seccional autónomo, razón por la que estas entidades son consideradas como públicas, por lo tanto la legislación que respalda la determinación o establecimiento de indicadores de gestión institucional, es la que se describe a continuación.

La Constitución de la República vigente desde el 10 de Agosto de 1998, establece en su artículo 119, las atribuciones y autonomía de las instituciones del Estado y sus funcionarios, entre las que se anota que estos no podrán ejercer otras atribuciones que las consignadas en la Constitución y en la Ley.

Con este antecedente, la Carta Constitucional, en el Capítulo V, sección 1ª, de las clases de leyes, artículo 141, (Materias que requieren de Ley), numeral 6, se indica que se debe “Otorgar a los organismos públicos de control y regulación, facultad de expedir normas de carácter general, en las materias propias de su competencia, sin que estas puedan alterar o innovar las disposiciones legales”.

Debe resaltarse entonces lo dispuesto en el Artículo 211 de la Carta Magna, en cuanto a que la “Contraloría dictará regulaciones de carácter general para el cumplimiento de sus funciones”....

#### **2.1.2. Base legal en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.**

Las atribuciones que le otorga los artículos 141, numeral 6) y 211 de la Constitución Política de la República a la Contraloría General del Estado, como Organismo Superior de

Control, es la base legal que respalda la emisión de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, (Ley N° 2002 -73), publicada en el Suplemento del Registro Oficial N° 595 del 12 de junio del 2002, en cuyo artículo 77, literal b), dispone “que los responsables de las respectivas unidades administrativas establezcan indicadores de gestión, medidas de desempeño u otros factores para evaluar el cumplimiento de fines y objetivos, la eficiencia de la gestión institucional y el rendimiento de los servidores”.

De igual forma el artículo 1 de esta Ley, señala como finalidades, examinar, verificar y evaluar el cumplimiento de la visión, misión y objetivos de las instituciones del Estado y la utilización de recursos, administración y custodia de bienes públicos.

Para la elaboración del marco normativo que regule el sistema de control, el artículo 7 de la LOCGE, le faculta a la Contraloría General del Estado la expedición, aprobación y actualización de las normas de control interno, políticas, reglamentos y más instrumentos de control.

El artículo 8 de la misma Ley (objetivos del sistema de control), en la parte pertinente establece que “En el examen, verificación y evaluación de estas gestiones, se aplicarán los indicadores de gestión institucional y de desempeño, y se incluirán los comentarios sobre la legalidad, efectividad, economía y eficacia de las operaciones y programas evaluados”

De conformidad con el artículo 21 de la LOCGE (Auditoría de Gestión), “es la acción fiscalizadora dirigida a examinar y evaluar el control interno y la gestión, utilizando recursos humanos de carácter multidisciplinario, el desempeño de una institución, ente contable, o la ejecución de programas y proyectos, con el fin de determinar si dicho desempeño o ejecución, se está realizando, o se ha realizado, de acuerdo a principios y criterios de economía, efectividad y eficiencia. Este tipo de auditoría examinará y evaluará los resultados originalmente esperados y medidos de acuerdo con los *indicadores institucionales y de desempeño pertinentes*.

Constituirá objeto de la auditoría de gestión: el proceso administrativo, las actividades de apoyo, financieras y operativas; la eficacia, efectividad y economía en el empleo de los

recursos humanos, materiales, financieros, ambientales, tecnológicos y de tiempo; y, el cumplimiento de las atribuciones, objetivos y metas institucionales.

A diferencia de la auditoría financiera, el resultado de la fiscalización mediante la auditoría de Gestión no implica la emisión de una opinión profesional, sino la elaboración de un informe amplio con los comentarios, conclusiones y recomendaciones pertinentes”.

El no establecer ni aplicar indicadores de gestión y medidas de desempeño para evaluar la gestión institucional o sectorial y el rendimiento individual de sus servidores, es causa de responsabilidad administrativa culposa, que se establece a las autoridades, dignatarios, funcionarios o servidores de las instituciones del estado, como lo dispone el artículo 45 de los LOCGE, (Responsabilidad administrativa culposa).

Las sanciones por este incumplimiento, lo establece el artículo 46 de la ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (Sanción por faltas administrativas), en cuya parte pertinente establece que “Sin perjuicio de las responsabilidades civil culposa o penal a que hubiere lugar, los dignatarios, autoridades, funcionarios y demás servidores de las instituciones del Estado que incurrieren en una o más de las causales de responsabilidad administrativa culposa previstas en el artículo anterior, originadas en los resultados de las auditorías, serán sancionados, con multas de uno a diez sueldos básicos del dignatario, autoridad, funcionario o servidor, de acuerdo a la gravedad de la falta cometida, pudiendo además ser destituido del cargo, de conformidad con la ley.

Las sanciones se impondrán graduándolas entre el mínimo y el máximo señalados en el inciso anterior de este artículo, debiendo considerarse los siguientes criterios: la acción u omisión del servidor; la jerarquía del sujeto pasivo de la sanción; la gravedad de la falta; la ineficiencia en la gestión según la importancia del interés protegidos; el haber incurrido en el hecho por primera vez o en forma reiterada”.

Los Considerandos cinco y seis del Decreto Ejecutivo N° 548 promulgado en el Registro Oficial N° 119 de 7 de junio del 2003, establecen la base legal del Presidente de la República de dictar los reglamentos que fueren necesarios para la aplicación de las leyes.

Con este mismo Decreto Ejecutivo, el Presidente de la República, expidió el Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, en cuyo artículo 15 establece que “Cada entidad del Sector Público deberá preparar sus indicadores de gestión de acuerdo a su misión y visión conforme a las herramientas de planificación desarrolladas como parte del proceso administrativo.

La elaboración de los indicadores de gestión se sustentará en la información que guarde relación con el cumplimiento de los objetivos y las metas. Los indicadores de desempeño permitirán medir el grado de cumplimiento de las funciones y responsabilidades de los servidores públicos, en niveles de eficiencia, efectividad, economía e impacto en la comunidad, de acuerdo con la misión y visión de los objetivos y estrategias institucionales”.

En este contexto la Contraloría General del Estado, emitió la Norma de Control Interno Para el Sector Público de la República del Ecuador N° 110 – 04 (Indicadores de Gestión), sobre la obligatoriedad que tienen las entidades del sector público de establecer indicadores de gestión, en los siguientes términos: “Un indicador es la unidad que permite medir el alcance de una meta.

La planificación estratégica y la planificación operativa anual de cualquier entidad pública, se evaluará mediante la aplicación de indicadores en términos cualitativos y cuantitativos.

Se entiende por indicadores de gestión a los criterios que se utilizan para evaluar el comportamiento de las variables. El indicador es la identificación de la realidad que se pretende transformar. Los indicadores pretenden valorar las modificaciones (variaciones dinámicas) de las características de la unidad de análisis establecida, es decir, de los objetivos institucionales y programáticos.

Si la máxima autoridad o el grupo planificador no encuentran los indicadores que permitan los avances y logros de la acción institucional, será necesario desarrollar sus propios indicadores, aportando a la conformación de un banco de indicadores y a su mayor seguridad en los procesos de valoración y evaluación de planes, programas y proyectos sociales.

Cada uno de los objetivos independientemente del nivel de planificación a que pertenezca, serán descompuestos en variables relevantes, y a cada variable se le formulará al menos un indicador a través del cual se pueda valorar y evaluar la dinámica de dichas variables, dando origen así a la trilogía para el desarrollo de cualquier indicador social: objetivos, variables e indicadores.

Existe una ruta para desarrollar estos indicadores, la cual se inicia con la focalización de los objetivos tanto institucionales como programáticos y de proyectos, convirtiéndose estos en la unidad de análisis, los que a su vez desglosados, arrojan las variables relevantes que caracterizan el objetivo, el último paso será establecer el o los objetivos que permitan identificar y seleccionar variables relevantes.

Para formular el indicador, característica o variable relevante seleccionada, correspondiente a cada tema, sólo basta convertir y expresar el objetivo y sus variables en patrón o categoría de valoración, haciéndose las preguntas.

- ¿Al finalizar el período que resultado concreto queremos entregar?
- Cómo sabremos que ya hemos logrado el objetivo?
- Como los indicadores son los patrones de valoración del comportamiento de las variables relevantes, dentro del sistema de seguimiento y evaluación se requiere explicar las diferentes clases de indicadores que dependiendo de la pertenencia a la variable relevante a que hace alusión, se pueden distinguir dos tipos de indicadores:

**Indicadores de Gestión o Eficiencia.-** También se les denomina como: de seguimiento, de control, de monitoreo, de actividades, de tarea, de metas intermedias, de adelantos, de avances, de progresos, indicadores internos. Pertenecen al subsistema de seguimiento y sirven para valorar el rendimiento (producción física) de insumos, recursos y esfuerzos dedicados a obtener objetivos con tiempos y costos registrados y analizados. Dentro del sistema de seguimiento y evaluación, los indicadores de gestión, permiten la valoración de al menos los siguientes elementos:

- 1.- La utilización de los recursos humanos, físicos, financieros, ecológicos y de tiempo.
- 2.- El cumplimiento de actividades, tareas o metas intermedias.
- 3.- El rendimiento físico promedio (productividad) medido este como la relación que existe entre los logros y los recursos utilizados.
- 4.- El costo promedio/ efectividad o mejor, esfuerzo/resultado o costo/beneficio.
- 5.- El grado de eficiencia.
- 6.- El tiempo

**Indicadores de Logro o Eficacia.-** Son también conocidos como indicadores de éxito, externos, de impacto, o de objetivos, los cuales facilitan la valoración de los cambios en las variables socioeconómicas propiciados por la acción institucional.

Los indicadores de logro son hechos concretos, verificables, medibles, evaluables, que se establecen a partir de cada objetivo, pertenecen al subsistema de evaluación permitiendo la valoración de la eficacia de los planes, programas y proyectos sociales de la institución para resolver los problemas y necesidades del grupo y la región con quien se adelanta el proyecto”.

Bajo esta perspectiva, las entidades que conforma el sector público ecuatoriano, incluidos lógicamente los Municipios, deben contar con alguna herramienta o unidad de medida para realizar las evaluaciones de la gestión municipal.

Dichas herramientas deben permitir evaluar la gestión municipal, tanto cuantitativa como cualitativa.

Con el fin de elaborar las herramientas de medición de la gestión municipal, a continuación se presenta una metodología que puede servir de guía para los funcionarios responsables de la determinación de los indicadores de gestión municipal.

## CAPITULO 3

### 3.1 METODOLOGIA PARA ESTABLECER INDICADORES DE GESTION ADMINISTRATIVA, FINANCIERA, PARA MUNICIPIOS DEL ECUADOR.

#### 3.1.1. Algunas Definiciones.

##### Indicadores.

- Son unidades de medida que permiten medir el alcance de una meta.
- Son instrumentos de medición de las variables asociadas a las metas. Al igual que estas últimas, pueden ser cuantitativas o cualitativas. En este último caso pueden ser expresadas en términos de logrado o no logrado o sobre la base de alguna otra escala cualitativa.<sup>6</sup>
- Son subaspectos o subdimensiones de las variables; susceptibles de observación y medición.

##### Indicadores de gestión.

- Son un subconjunto de los indicadores y se refieren a mediciones relacionadas con el modo en que los servicios o productos son generados por la institución.<sup>7</sup>
- Son medidas del impacto, resultados, rendimientos y entradas del proyecto, que son monitoreadas durante la ejecución para valorar el progreso hacia los objetivos del proyecto.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Indicadores de Gestión de los Servicios Públicos, serie Guía Metodológica, 1996 Comité Interministerial Modernización de la Gestión Pública.

<sup>7</sup> Indicadores de Gestión de los Servicios Públicos.....

<sup>8</sup> Indicadores de monitoreo de desempeño, Banco Mundial, 1996.

**Variable.**

- Es una representación cuantitativa de una característica, la cual puede asumir distintos valores que dependerán del momento de su observación, expresada con la unidad de medida apropiada.

**Estándar.**

- Es el nivel deseado de gestión. Constituyen los parámetros de comparación óptimos.

**Índice.**

- Es el resultado que se obtiene de la relación o comparación, entre el indicador y el estándar. Es decir, generalmente es el resultado de una división, entre lo ejecutado, lo invertido, lo gastado o realizado, versus lo programado, planificado o presupuestado.

**Brecha.**

- Es la diferencia entre el índice obtenido y el estándar deseado, es decir entre lo ejecutado versus lo planificado, que si sería el nivel óptimo deseado, entre lo ejecutado versus la unidad o el 100%.

**Gestión.**

- La gestión consiste en saber y practicar a la vez, es decir tener los conocimientos más o menos exactos y actuar también apelando al juicio y creatividad de cada persona.<sup>9</sup>
- Acción y efecto de dirigir una empresa.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Tesis de grado, Evaluación de la aplicación del Balanced Scorecard en la empresa industrial Maderas S.A. Página 51. Alejandro Patricio Mora Vallejo y Alexandra Patricia Mora Vallejo.

- En el Manual de Auditoría de Gestión, se define a la gestión “como todas las actividades de una organización que implica el establecimiento de metas y objetivos, así como la evaluación de su desempeño y cumplimiento; además del desarrollo de una estrategia operativa que garantice la supervivencia.”<sup>11</sup>

### **Misión.**

- La misión es una respuesta a la interrogante existencial que plantea la presencia de una organización en el mercado de bienes y servicios.<sup>12</sup>
- Es la explicación de la razón de ser de una entidad o la declaración sobre el propósito organizacional.

### **Visión.**

- Representa una proyección a futuro de lo que esperamos que será la empresa como consecuencia de la aceptación de la filosofía de la calidad y mejoramiento continuo, que optimicen el aprovechamiento de las fortalezas y oportunidades con que cuenta la organización y minimicen sus debilidades y amenazas.
- El Manual de Análisis Institucional, define a la visión como; “la imagen de cómo vemos que se cumplirá nuestro propósito. La visión de una entidad, siempre es a largo plazo. Es una imagen a futuro que buscamos crear”.

### **Estrategia.**

- Es la determinación de los objetivos básicos y metas de largo plazo en una empresa, es decir, el cómo alcanzará la visión del negocio.

---

<sup>10</sup> Curso Balanced Scorcard, Escuela Nacional de Control, Lima – Perú; página 6.

<sup>11</sup> Manual de Auditoría de Gestión, de la Contraloría General del Estado, página 16.

<sup>12</sup> Tesis de grado, Evaluación de la aplicación del Balanced Scorcard en la empresa industrial Maderas S.A. página 16. Alejandro Patricio Mora Vallejo y Alexandra Patricia Mora Vallejo.

**Plan estratégico.**

- Es un plan a largo plazo que afecta la misión y visión de la entidad.
- Es “un proceso estructurado y participativo, mediante el cual una organización apunta a la especificación de su misión, a la expresión de esta misión en objetivo y al establecimiento de metas concretas de productividad y de gestión.”<sup>13</sup>

**Plan institucional.**

- Es el uso de técnicas para conseguir objetivos mediante la programación de actividades institucionales y la adaptación a futuros deseables.

**Eficiencia.**

- Es la ejecución de las acciones con la utilización mínima de recursos.
- El Manual de Auditoría de Gestión, define a la eficiencia como los “insumos que producen los mejores resultados con el menor costo o la utilización provechosa de los recursos, en otros términos, es la relación entre los recursos consumidos y la producción de bienes y servicios...”<sup>14</sup>

**Eficacia.**

- “son los resultados que brindan los efectos deseados, en otras palabras, es la relación entre los servicios o productos generados y los objetivos y metas programados...”<sup>15</sup>

**Economía.**

---

<sup>13</sup> Manual de Auditoría de Gestión.

<sup>14</sup> Manual de Auditoría de Gestión.

<sup>15</sup> Manual de Auditoría de Gestión.

- “son los insumos correctos a menor costo, o la adquisición o provisión de recursos idóneos en la calidad y cantidad correctas en el momento previsto, en el lugar indicado y al precio convenido; es decir, adquisición o producción al menor costo posible, ...”<sup>16</sup>

### **Ecología.**

- “son las condiciones, operaciones y prácticas relativas a los requisitos ambientales y su impacto, que deben ser reconocidos y evaluados en una gestión institucional de un proyecto, programa o actividad.”<sup>17</sup>

### **Ética.**

- “es un elemento básico de la gestión institucional, expresada en la moral y la conducta individual y grupal, de los funcionarios y empleados de una entidad, basada en sus deberes, en su código de ética, en las leyes, en las normas constitucionales, legales y consuetudinarias vigentes en una sociedad.”<sup>18</sup>

### **Equidad.**

- “Implica distribuir y asignar los recursos entre toda la población, teniendo en cuenta el territorio en su conjunto, la necesidad de estimular las áreas cultural y económicamente deprimidas, y con absoluto respeto a las normas constitucionales y legales imperantes sobre el reparto de la carga tributaria, los gastos, las inversiones, las participaciones, las subvenciones y transferencias públicas.”<sup>19</sup>

### **Rendimiento.**

- “es la gestión gerencial o desempeño en busca de la Eficiencia con Eficacia más Economía; es decir, la medición de calidad de trabajo más el logro de objetivos

---

<sup>16</sup> Manual de Auditoría de Gestión.

<sup>17</sup> Manual de Auditoría de Gestión.

<sup>18</sup> Manual de Auditoría de Gestión.

<sup>19</sup> Manual de Auditoría de Gestión.

que en conjunto nos aseguran una gestión unitaria en un sentido sistemático y realizador por el esfuerzo productivo, objetivos versus metas.”<sup>20</sup>

### **Calidad.**

- “es la cantidad, grado y oportunidad en que el producto o servicio prestado satisface la necesidad del usuario o cliente. Se refiere a los procesos sistemáticos utilizados por la institución para asegurar la ejecución o entrega de sus productos o servicios, cada vez con mejor calidad; se evalúa además el control de dichos procesos y su mejoramiento continuo, de modo de asegurar la entrega de servicios y/o productos; y/o el cumplimiento de programas de manera que satisfagan crecientemente al usuario y aseguren el uso eficiente de los recursos institucionales.”<sup>21</sup>

### **Resultados.**

- “es la relación con los niveles de calidad y mejoramiento obtenido sobre la base del análisis de la satisfacción de las necesidades y expectativas de los usuarios, y del análisis de las distintas operaciones del servicio, a todo lo cual podrían y deberían estar contenidos los indicadores de gestión.”...<sup>22</sup>

### **Impacto.**

- “Repercusión a mediano o largo plazo en el entorno social, económico o ambiental, de los productos o servicios prestados.”...<sup>23</sup>

### **Control Interno.**

---

<sup>20</sup> Manual de Auditoría de Gestión.

<sup>21</sup> Manual de Auditoría de Gestión.

<sup>22</sup> Manual de Auditoría de Gestión.

<sup>23</sup> Manual de Auditoría de Gestión.

- Es un instrumento de gestión institucional que nos exige llevar a cabo las operaciones administrativas y financieras, con propiedad, legalidad y dentro de la normatividad vigente.

**Efecto.**

- Es el resultado, originado por la causa de un problema, este efecto puede ser a su vez, causa de otro problema, este a su vez puede ser efecto del anterior y causa del posterior.

**3.1.1.2. Elementos de la Planificación Estratégica.**

De acuerdo a las definiciones de las categorías indicadas anteriormente, se puede entonces señalar la importancia que en una organización debe tener, el significado de estas, con la finalidad de no perder el rumbo del objetivo final de la entidad.

Es importante señalar además que, a partir del conocimiento y de las bases conceptuales de la planificación estratégica de la institución, el marco legal en el que se desenvuelven las entidades y el enfoque sistémico organizacional, los responsables de la elaboración de los indicadores de gestión, serán capaces de analizar la organización hasta el grado en que identifiquen resultados óptimos de gestión.

Entonces se señalan como elementos importantes de la planificación estratégica a los siguientes;

- El análisis interno y del entorno.
- Identificación de la misión.
- Definición de la visión.
- Formulación de políticas y estrategias.
- Formulación de objetivos y estrategias.
- Construcción de indicadores.

### 3.1.1.3. Análisis del entorno de la entidad.

#### 3.1.1.3.1. Análisis interno.

En esta actividad, se identifican las áreas relevantes de la entidad, se definen las variables, como los procesos, precios, la tecnología y las decisiones. Adicionalmente, se elabora el perfil de las fortalezas y debilidades; y por último se procede a la construcción de la matriz de evaluación del factor interno.

#### 3.1.1.3.2. Análisis externo.

En este proceso se identifican las variables del entorno institucional, se obtiene y procesa la información de dichas variables.

Toda esta información es tratada con técnicas y herramientas de predicción con el objeto de proyectar a la municipalidad a un futuro con horizontes claros y metas alcanzables.

Los datos recopilados anteriormente se transforman en información y ésta en conocimientos, a través de la elaboración de un perfil de oportunidades y amenazas y se procede a la construcción de la matriz de evaluación del factor externo.

En el entorno externo institucional, se realiza además un análisis político, económico, social, tecnológico y cultural.

### MATRIZ FODA

INTERNO EXTERNO	FORTALEZAS	DEBILIDADES
OPORTUNIDADES	ESTRATEGIA F O Usar Fortalezas para aprovechar Oportunidades.	ESTRATEGIA D O Reducir Debilidades para aprovechar Oportunidades.
AMENAZAS	ESTRATEGIA F A Usar Fortalezas para evitar Amenazas.	ESTRATEGIA D A Reducir Debilidades y evitar Amenazas.

## ESQUEMA FODA



### 3.1.1.3.3. Identificación de la misión.

Toda organización, sea pública o privada, tiene su razón de ser, es decir, la razón para la que existe.

La misión institucional debe ser identificada por las autoridades, funcionarios y empleados municipales, ésta generalmente, se encuentra definida en el artículo 1 de su Ley Orgánica de creación.

En el caso de los municipios, la misión se encuentra en el artículo 12 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

### 3.1.1.3.4. Determinación de la visión.

La visión institucional, debe definirse a partir de la misión, es decir que ésta debe estar de acuerdo con el gran objetivo general institucional, para proyectar a mediano y largo plazo a

dónde quiere llegar la municipalidad, qué quiere ser y cuáles son las mejoras institucionales.

#### **3.1.1.3.5. Formulación de políticas.**

Las políticas institucionales, no son más que las líneas de conducta que la institución debe cumplir para conseguir las metas y objetivos trazados por la entidad.

Las políticas institucionales, generalmente están establecidas en las disposiciones legales, reglamentarias y normativas.

#### **3.1.1.3.6. Desarrollo de estrategias.**

Las estrategias institucionales, son importantes desarrollarlas, con la finalidad de establecer el camino, el proceso o los pasos que la institución debe seguir para lograr los objetivos y estos a su vez se conviertan en metas, es decir los objetivos cumplidos, pero cuantificados en recursos, tiempo y costos.

Se debe tener cuidado en no confundir los conceptos de las categorías *políticas* y *estrategias*, como generalmente así sucede, para evitar posibles desviaciones y mal interpretaciones dentro de los objetivos de la planificación estratégica.

#### **3.1.1.3.7. Desarrollo de indicadores de gestión**

Este es el último elemento de la planificación estratégica, y el más relevante de esta investigación, puesto que son las unidades de medida con las que se va a evaluar el desempeño institucional.

#### **3.1.1.4. Instrumentos para la organización de los recursos.**

##### **3.1.1.4.1. Planificación.**

Los instrumentos básicos para la elaboración de la planificación institucional, son los siguientes:

- Planes.                      ¿Qué hacer?
- Programas                    ¿Cómo hacer?
- Presupuestos                ¿Con cuánto hacer?

Estos recursos deben ser dinamizados, bajo ciertos elementos interrelacionados entre sí, como la motivación, promoción y testimonio, compromiso, sentido común, liderazgo y comunicación.

Estos elementos confirman el mecanismo de los recursos que se presentan en la planificación como estrategias (planes, programas y presupuestos), que es la respuesta a la interrogante, ¿cómo hacer?

Las tácticas utilizadas en la planificación, permiten visualizar las estrategias.

Con estos antecedentes y la sistematización de la teoría sobre indicadores, se puede diseñar la Guía Metodología de los Indicadores de Gestión Administrativa, Financiera, de Obras y Proyectos para los Municipios del Ecuador.

### **3.1.2.- Metodología Para Establecer Indicadores de Gestión Administrativa, Financiera y de Obras de Infraestructura Para Municipios del Ecuador.**

#### **3.1.2.1. Determinación de indicadores.**

Los indicadores de gestión de una organización deben estar de acuerdo a la misión, visión y objetivos trazados por la entidad. La medición de la gestión global de un municipio, necesita del desarrollo de un conjunto armónico y sistemático de indicadores que abarquen, con un apropiado conocimiento de sus posibles interrelaciones, las dimensiones de Economía, Eficiencia, Eficacia y la Calidad de los servicios.

Para lograr una buena gestión en un municipio, es necesario, además de los indicadores, contar con la decisión política de las autoridades municipales, orientada a conseguir grandes transformaciones en el entorno de dicha institución.

Entre otras cosas, se necesita además decisión política, cuyo liderazgo sea incuestionable, capaz de romper con viejos paradigmas e impulsar cambios, como la incorporación y uso de nuevas técnicas de administración pública y gestión, establecer objetivos específicos que contengan metas medibles de desempeño, con la participación y compromiso de los diferentes niveles de la estructura institucional.

Entre los cambios que deben ser tomados en cuenta en un municipio moderno, está el de establecer dentro de sus objetivos, metas de producción y metas de gestión.

Las metas de producción se refieren a lo que se quiere alcanzar en cada área, en términos de bienes o servicios puestos en el mercado o a la disposición del cliente, en este caso específico, sería la comunidad, que es el beneficiario final o cliente de los servicios que produce el municipio.

Además contienen (las metas de producción) una declaración explícita de niveles de actividad o estándares de producción y, a diferencia de los objetivos, se proyectan a plazos más cortos, generalmente de un año.

Las metas de gestión en cambio, hacen referencia a la calidad del proceso que da lugar a la obtención de dicho bien o servicio. Se debe tener presente que la calidad puede ser interna (eficacia y eficiencia), o externa (calidad del servicio).

Entonces, una meta de gestión debe contener el propósito de mejorar los procesos institucionales en algunas de sus dimensiones con la finalidad de que sus recursos sean manejados en forma eficiente, efectiva y económica.

Además debe ser un compromiso, cuyo cumplimiento dependa básicamente de la acción interna del servicio y no de las decisiones de otros servicios públicos.

Con estos antecedentes, para el desarrollo o construcción de los indicadores de gestión se sigue la siguiente metodología:

#### **3.1.2.1.1. Desarrollar la planificación institucional.**

Para el diseño e implementación de indicadores de gestión es importante disponer de una planificación institucional, que se encuentre técnicamente bien estructurada, profesionalmente bien realizada, que se lo haga en forma participativa, es decir deben intervenir en su construcción todos los funcionarios y empleados municipales, de todos los niveles de la estructura, en la que se identifique claramente los tres niveles de la organización, como son la alta gerencia o nivel estratégico, el nivel táctico o de gerencia media; y, el nivel operativo y que además cuente con los elementos necesarios como son los planes, programas y presupuestos.

La planificación institucional se lo elabora generalmente para que los objetivos sean cumplidos a mediano y largo plazo, de ésta se deriva los planes operativos anuales o POA's, es decir que en estos último constarán los planes, programas, presupuestos y objetivos que deben cumplirse en un año (corto plazo). La suma del cumplimiento de los POA's nos dará como resultado el logro del gran objetivo general o misión institucional, que constan en la planificación estratégica institucional.

La gran mayoría de municipios y en general las entidades del sector público ecuatoriano, no cuentan con la planificación estratégica, como así lo demuestran los informes de auditoría financiera y de gestión, realizados por la Contraloría General del Estado, y aquellos pocos municipios que han realizado, lo construyen únicamente para el mediano plazo, es decir para los cuatro años que dura la administración del gobierno seccional, en el Ecuador.

Es necesario tomar en cuenta que, para el logro de la misión institucional, es imprescindible diseñar estrategias, que correspondan a los objetivos corporativos (nivel estratégico y táctico), y para la consecución de estos últimos, se debe diseñar el plan operativo, correspondiente a las unidades operativas.

En los niveles de alta gerencia y gerencia media o nivel corporativo, los objetivos son generales, y no es más que la misión institucional. En cambio a nivel operativo, los objetivos son específicos.

Una vez que hemos determinado la estructura de la entidad, seleccionamos el área relevante (dirección o unidad administrativa) en la que deseamos establecer los indicadores de gestión, y a través de un enfoque sistémico, descendemos hasta determinar en los procesos (actividades, subactividades y tareas o subtareas) del nivel operativo.

Lo señalado anteriormente, no significa que a nivel corporativo no se desarrollen indicadores de gestión, al contrario se puede y se debe construir indicadores.

Toda esta información, ayuda a determinar la conexión que existe en la cadena de valor estructural de un municipio, desde los niveles superiores hacia los inferiores y viceversa, y poder establecer una relación de causa - efecto y de fines – medios, dentro de los procesos internos de gestión.

#### **3.1.2.1.2. Redacción del objetivo operativo.**

Uno de los problemas en la construcción de los indicadores, es la parte semántica, o sea la forma como se redacta el objetivo operativo.

Mientras más clara y sencilla sea la redacción, más fácil será la identificación de las variables que se van a utilizar en los indicadores de gestión.

Para facilitar la parte semántica en la redacción del objetivo operativo, ésta debe cumplir con cuatro atributos; mismos que se detallan a continuación:

- Comienzan con un verbo en infinitivo. (Terminados en ar, er e ir), que denote acción.
- Señalan en forma puntual una meta, logro o área de resultados clave.
- Establecen los plazos de ejecución.

- Indican los costos o presupuesto asignado para la consecución de la meta relacionada.

A continuación se cita un ejemplo de un objetivo operativo en un área relevante de un Gobierno Municipal.

En este caso, se ha escogido como área relevante a la Dirección de Agua Potable y Alcantarillado de un Municipio X, que se ha planteado el siguiente objetivo operativo en el año 2004.

**Construir 10 kilómetros de alcantarillado sanitario en el año 2004 con un presupuesto de US \$ 800.000,00.**

En este ejemplo, se puede identificar claramente las variables, es decir lo que se va a medir a través de los indicadores.

En este caso, al final del período se va a medir los kilómetros de alcantarillado sanitario construidos por la Dirección de Agua Potable y Alcantarillado de un Municipio X, en el año 2004 y los dólares invertidos en esa obra, es decir vamos a medir la eficacia y la eficiencia de la gestión en este proyecto.

Con el ejemplo anterior, se puede señalar que cuando los objetivos operativos son redactados siguiendo las recomendaciones semánticas, la identificación de las variables es sencilla, y si estas son el insumo básico para la construcción de un indicador, la tarea se simplifica.

### **3.1.2.1.3. Desarrollo de un cuestionario de soporte.**

Antes de proceder a la construcción de los indicadores de gestión, se puede desarrollar un cuestionario que contenga ciertas preguntas, que sirvan de guía para su desarrollo, estas pueden ser:

**¿Qué se quiere medir?**

- Esta pregunta permite saber si se tienen identificadas claramente la o las variables que se quiere medir y evaluar.

No hay que olvidar que un objetivo, sea institucional, corporativo u operativo puede generar una o múltiples variables, por lo tanto se debe seleccionar las más importantes.

#### **¿A qué nivel de profundidad se desea llegar?**

Se debe tomar en cuenta si, la variable identificada, tiene relación con la misión, con la visión, con los objetivos corporativos o con los operativos.

Es importante definir el nivel en el que se encuentra en el momento de realizar la medición de las variables.

#### **¿Con qué información se cuenta?**

Esta es una pregunta que obliga a tener claramente identificados los reportes, informes y demás documentación que representen información y permitan calcular los indicadores.

#### **¿De qué fuentes se obtendrá la información?**

Se debe identificar claramente las fuentes en las que se recopilará la información necesaria para la medición o evaluación de la gestión. Estas deben estar establecidas en el reglamento orgánico estructural y funcional institucional, ya que es en este documento, en el que se identifican las funciones y responsabilidades de los empleados municipales.

#### **3.1.2.1.4. Desarrollo y construcción de indicadores de gestión.**

Uno de los problemas más comunes en la redacción de indicadores, es la forma muy general en que se presentan. En muchas ocasiones la variable es considerada como indicador. Debemos entender que estamos diseñando indicadores adaptados a las

necesidades de entidades de naturaleza diferente y no siempre se puede estandarizar ciertos modelos. Por lo expuesto se sugiere la siguiente metodología en su redacción:

- Agregación más preposición.
  - cantidad de ....
  - porcentaje de ...
  - total de ...
- Sustantivo plural (variable)
  - personas ...
  - Obras...
  - Cuentas por cobrar ....
  - alumnos ...
- Verbo en participio pasado (acción)
  - capacitadas ...
  - recuperadas ...
  - Construidos ..
  - promocionados
- Adjetivo
  - en el área técnica ...
  - oportunamente ...
  - por la Facultad de Economía...
  - Por la Dirección de Agua Potable y Alcantarillado...
  - Por la Dirección Financiera...
- Complemento circunstancial (tiempo, lugar, etc.)
  - en el año 2002 ...
  - por el departamento de cobranzas ...
  - en el año 2004.

Siguiendo el ejemplo planteado en el objetivo operativo anterior, la redacción del indicador para esa obra, quedaría de la siguiente manera:

### **Indicador de Eficacia.**

*Total de kilómetros de alcantarillado sanitario construidos por la Dirección de Alcantarillado y Agua potable del Municipio X en el año 2004.*

**Indicador de Eficiencia.**

*Cantidad de dólares invertidos en la construcción del alcantarillado realizado por la Dirección de Alcantarillado y Agua Potable del Municipio X en el año 2004.*

**3.1.2.1.5. Características de los indicadores.**

- **Se ajustan a los cambios:** pueden ser aplicados en diferentes períodos.
- **Son de orden cualitativo o cuantitativo:** La eficiencia (uso de recursos) y efectividad (cumplimiento de metas), son criterios cuantitativos. La eficacia conceptualizada como la calidad percibida por el cliente y que normalmente se la obtiene de encuestas de satisfacción, tiene una orientación cualitativa. Los indicadores son aplicables bajo estos tres enfoques.
- **Dan señales de alarma:** la evaluación concurrente de los resultados a través de los indicadores de gestión, pueden generar información valiosa para tomar los correctivos sobre la marcha.
- **Son comparables:** los indicadores de gestión pueden ser comparados en forma vertical y horizontal. En el primer caso estos pueden relacionarse con los estándares de un mismo período, en el segundo con indicadores o resultados de otros períodos.
- **Medibles y cuantificables:** deben disponer de reportes e información que permita su cálculo.
- **Confiables y neutralidad:** la veracidad de la información utilizada debe ser total. Es prudente que su cálculo sea ejecutado por personal independiente a las áreas examinadas.
- **Oportuno:** el uso de estas herramientas es concurrente, sobre la marcha de las operaciones, por lo tanto la frecuencia de su aplicación debe responder a las necesidades empresariales y no permitir la acumulación de diferencia o brechas significativas.

- **Coherente y consistente:** deben responder a las variables establecidas en los objetivos institucionales y en los procesos vigentes.

Además de las características indicadas anteriormente, existen otras importantes como:

Limitados por el tiempo y recursos

Específicos

Alcanzables

Medibles

Objetivos.

Deben ser expresadas en cantidad, calidad, tiempo y costos.

#### **3.1.2.1.5. Ficha técnica.**

Constituye una guía en la aplicación de los indicadores. Sus elementos facilitan la identificación, cálculo, lectura, frecuencia de aplicación, evaluación, obtención de información y la interpretación de resultados.

Si una empresa dispone de fichas técnicas para los objetivos generales y específicos y los procesos relacionados, de las áreas relevantes o misionales, se podría afirmar que dispone de un tablero de indicadores. Una vez que la organización dispone de esta herramienta debidamente aprobada y en aplicación, la tarea restante es su aplicación permanente.

##### **3.1.2.1.5.1. Elementos de la ficha técnica.**

- Nombre del indicador: es la relación del indicador de acuerdo a los parámetros semánticos.
- Factores críticos de éxito: son aquellos eventos o decisiones, principalmente externos, que favorecen o dificultan el logro de un buen indicador.
- Cálculo del indicador: es la fórmula que se utiliza para calcular el indicador, cuando sea aplicable.

- Frecuencia: es la periodicidad con se aplicará el indicador. Depende de la naturaleza de las actividades y la reglamentación en la empresa.
- Rango o estándar: son los niveles planificados o deseados de gestión. Debe estar definido en la planificación institucional.
- Fuente: hacia donde debo dirigirme y con quién tengo que comunicarme para obtener la información.
- Resultado: es la interpretación del cálculo del índice, es decir la relación entre el valor del indicador con el estándar o nivel planificado. De esta forma obtenemos la brecha con respecto al óptimo.

De este último elemento, el evaluador debe realizar un reporte o informe, especialmente cuando la brecha entre el índice y el estándar es significativa.

El reporte, debe contener cuatro atributos para su redacción, como son la condición, el criterio la causa y el efecto.

**Condición.-** Es como se encuentre la situación, el momento de la evaluación.

**Criterio.-** Es como debe ser la situación, es decir el cumplimiento de políticas, disposiciones legales, reglamentarias y normativas.

**Causa.-** Es lo que originó cierta situación, positiva o negativa, para lograr o no lograr el objetivo institucional.

**Efecto.-** Es el impacto que ocasionó dentro o fuera de la entidad.

Esta guía resume todos los indicadores desarrollados en las diferentes áreas relevantes de una organización, en nuestro caso un municipio, en la que se recoge los objetivos propuestos a nivel estratégico, táctico y operativo, con el propósito de facilitar la evaluación, el monitoreo y seguimiento, realizar ajustes, correcciones y rectificaciones oportunas, la interpretación y el reporte o informe, que debe presentarse a la máxima autoridad para la toma de decisiones, encaminadas a la consecución de los objetivos institucionales.

## FICHA TECNICA

NOMBRE DEL INDICADOR	FACTORES CRITICOS DE EXITO	FORMULA DEL INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA	FRECUENCIA	RANGO O ESTANDAR	FUENTE	CALCULO
<b><u>De Eficacia</u></b> Total de kilómetros de alcantarillado sanitarios construido por la Dirección de Alcantarillado y Agua potable del Municipio X en el año 2004.	Aprobación del estudio de impacto ambiental por parte del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda.	Km. Construidos	Km	Anual	10 Km.	Dirección de Agua Potable y Alcantarillado.	$8 \text{ Km.}/10 \text{ Km.} = 0,8 \times 100=80\%.$ El proyecto se Cumplió en un 80%, verificándose que no fue totalmente eficaz.
		Km. Planificados					
<b><u>De Eficiencia</u></b> Cantidad de Dólares invertidos en la construcción del alcantarillado realizado por la Dirección de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio X en el año 2004.	Transferencia de recursos financieros por el Ministerio de Economía y Finanzas oportunamente.	Dólares Invertidos	US \$	Anual	US \$ 800.000	Dirección Financiera y Jefatura de Presupuesto.	$US \$ 600.000/800.000=0,75 \times 100= 75\%.$ El proyecto se cumplió eficientemente en Un 75%.
		Dólares Presupuestados					

Como se puede observar en este ejemplo, en una sola hoja se tiene toda la información sobre los indicadores establecidos en la Dirección de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio X en el año 2004, hasta llegar a la interpretación de los resultados, de los cuales se debe realizar un reporte o informe, que contenga la condición el criterio la causa y el efecto, como se indicó anteriormente.

Como ya se dijo, la diferencia entre el índice y el estándar se llama brecha, en este caso del ejemplo, la brecha del indicador de eficacia es de 20%, esta diferencia debe ser motivo de investigación y análisis de las causas que originaron este desfase.

De igual forma la brecha en el indicador de eficiencia, es del 25% y se debe proceder de la misma forma que en el caso de la eficacia.

### **3.1.2.2. Medición de la gestión en un municipio.**

Para medir el cumplimiento de las metas y objetivos, así como la administración de los recursos financieros institucionales, los logros en cada área relevante o dirección que conforman la estructura municipal, se debe utilizar los indicadores de gestión o de desempeño.

Múltiples son las actividades que cumplen los municipios y que son encomendadas por la Constitución y la Ley Orgánica de Régimen Municipal, el cumplimiento de este conjunto de actividades institucionales, se convierten en gestión, cuando son orientadas a conseguir objetivos y metas de corto, mediano y largo plazo, a través de ciertas herramientas como la planificación estratégica, planes operativos anuales, planificación financiera, presupuestos, entre otras, cuya ejecución debe ser medida a través de los indicadores.

Medir o evaluar la gestión en los municipios, significa elaborar y desarrollar sistemas que ponderen adecuadamente la parte cualitativa de la gestión, transformándolas en condiciones cuantitativas, a través de los indicadores, con capacidad de entender los objetivos y la multiplicidad de las actividades que se realizan en estas entidades.

Sin embargo la calidad de la gestión en los municipios, en su mayoría es de tipo cualitativo, razón por la que no es fácil ponderarla, mientras no se desarrollen los indicadores, que nos permitan convertir esos aspectos cualitativos en cuantitativos y poder medir sus resultados.

Pero esta actividad no resulta fácil, puesto que las entidades que se dedican a brindar servicios para satisfacer las necesidades de la comunidad, como son los municipios,

presentan varias dificultades, como las que señala el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión y que a continuación se describen.

- “La especialidad de su misión, la multiplicidad de objetivos que persiguen las instituciones del Estado y la heterogeneidad de sus servicios.
- Los factores externos que condicionan la productividad, generalmente relacionada con la gestión de otros servicios y la acción de niveles superiores del aparato público, ministerios, subsecretarías e incluso el congreso, como es el caso de las acciones que requieren de una ley especial.
- Los bienes o servicios que generan el sector público muchas veces carecen de una base monetaria o cuantitativa de evaluación y suele ser difícil de expresar en términos cuantitativos, como, por ejemplo, la regulación de mercados, la seguridad pública o las actividades de fomento. Esto condiciona la necesidad de desarrollar sistemas de evaluación que ponderen adecuadamente los elementos cualitativos de las acciones.
- Muchas de sus prestaciones son subsidiadas o, al menos, no reflejan sus costos reales bajo la forma de precios al cliente, por ejemplo, lo que determina que el manejo financiero no arroje indicadores apropiados de resultado final, equivalentes a la última línea de un balance. Así, muchas veces las mediciones se hacen indirectamente, a través del consumo de recursos, costos, dotación de personal u otros, los que no siempre son buenos indicadores.”

### **3.1.2.3. Ventajas de la medición y evaluación de la gestión.**

Las dificultades antes anotadas, son las que generalmente enfrentan la mayoría de las entidades públicas, lógicamente se incluyen los municipios; estas restricciones, en cierta forma, impiden aplicar estrategias de gestión, que son propias del sector privado financiero e industrial, y que son aplicables en la administración pública moderna.

A pesar de estos inconvenientes, en la actualidad es importante que en los municipios, se introduzca conceptos como cliente o producto, que conlleven un conjunto de obligaciones y derechos mutuos entre las respectivas unidades y las personas, instituciones o empresas con las que se relacionan.

La técnica de verificar y evaluar los indicadores de gestión, debe involucrar en forma participativa a todos los funcionarios municipales, responsables de la producción de servicios o de funciones específicas, sean estas administrativas o financieras, razón por la que el beneficio debe ser tanto a los clientes internos como los externos.

La medición y evaluación de la gestión, proporciona varias ventajas, entre las que se pueden citar las más importantes.

- Inducir un proceso de participación en la responsabilidad que implica prestar el servicio o función, así como compartir el mérito que significa alcanzar niveles superiores de eficiencia.
- Adecuar los procesos internos, detectando inconsistencias entre los objetivos de la institución y su quehacer cotidiano. Es frecuente que, como resultado de la implementación de un sistema de evaluación, se eliminen tareas innecesarias o repetitivas o se inicie un proceso de adecuación organizacional.
- Apoyar el proceso de planificación y de formulación de políticas de mediano y largo plazo, en la medida en que todos los implicados tienen la oportunidad de analizar el qué y el cómo de sus afanes cotidianos.
- Mejorar la información respecto del uso de los recursos públicos y sentar las bases de un mayor compromiso y confianza que facilite la relación entre las instituciones públicas, los Ministerios, la Administración Central y el Congreso Nacional.
- Integrar en el sentido del trabajo del funcionario la satisfacción de expectativas y necesidades de relación personal y profesional, a las que todos tienen derecho,

introduciendo sistemas de reconocimiento al buen desempeño, tanto institucional como grupal e individual, sobre bases más objetivas.

Es importante insistir que, para verificar y evaluar los indicadores de gestión de un municipio, como se había indicado anteriormente, se debe identificar la misión de la entidad, formular los objetivos que orientan a corto, mediano y largo plazo sus actividades y establecer metas de productividad y gestión.

Para cumplir con esta actividad se requiere de cierta información que debe generarse al interior de esta entidad. Esta información es imprescindible, para poder determinar la calidad, cantidad y tiempo de los indicadores a ser utilizados en la evaluación.

La información que se requiere para la evaluación, puede ser de tipo contable - financiero, información operacional y de resultados.

La información financiera del municipio a ser evaluado, debe diseñarse de manera que se obtenga directamente del sistema contable de la institución, sin necesidad de realizar posteriores agregaciones o desagregaciones de ella.

La información operacional, corresponde a los datos sobre las actividades de las distintas unidades y programas de la institución (cantidad de bienes, clase de servicios, tiempo, clientes, prestaciones, etc.); al igual que la información contable, debe ser recopilada directamente de los sistemas de información de la institución.

La información de resultados, es la más relevante en la evaluación de la gestión y requiere de la creación y operación de nuevos sistemas de seguimiento y recopilación, tales como encuestas, mediciones de terrenos, elaboración de informes, etc.

Con estos datos, se procede a desarrollar los indicadores, que son las herramientas adecuadas para medir la gestión global de los municipios.

Si un municipio cuenta con un sistema de información regular sobre la calidad de la gestión, asegurará una mayor eficiencia en la asignación de recursos humanos, materiales y

financieros. De igual forma, los involucrados en la implementación, cuentan con una base de seguridad y confianza en su desempeño, así como se garantiza la delimitación de funciones entre los distintos responsables, incrementa la autonomía y responsabilidad a nivel directivo, respaldados con información que sirve para que la alta gerencia tome decisiones, con el objeto de mejorar la coordinación con las demás unidades que conforman esta entidad.

Es importante que la calidad de la gestión de un municipio, sea evaluada en relación a alguna base o estándar, de manera que sus resultados sean comparables con los resultados de los dos últimos años y con otros municipios de iguales características.

También se pueden comparar, estos resultados, con respecto a lo planificado o presupuestado para un período determinado, frente a lo ejecutado en ese mismo período.

Entonces, se puede decir que medir o evaluar la gestión en un municipio, significa comparar y cuantificar los resultados obtenidos por la entidad en un período determinado, frente a lo planificado, con cuyos resultados se busca incrementar su eficiencia y productividad.

#### **3.1.2.4. ¿Qué son los objetivos institucionales?**

En la guía metodológica del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión, se define que “Los objetivos institucionales, constituyen la declaración formal de lo que el conjunto de los actores desearía para el futuro de la gestión institucional.

Por lo general, estos objetivos contemplan un propósito de mediano y largo plazo para su cumplimiento.

Estos objetivos surgen de la pregunta ¿qué se debe hacer en el mediano y largo plazo para que la organización tenga un accionar coherente con su misión?

Por lo tanto, tienen que ser relevantes a la actividad del servicio, ya sea por su impacto al interior de la entidad – reestructuración, planificación, procesos productivos, o hacia el exterior, como la mayor cobertura, calidad u oportunidad del servicio.

Los objetivos deben ser realistas respecto a plazos y a los recursos físicos, humanos y financieros que podría involucrar su logro y, por lo tanto, factibles de alcanzar.”

Los objetivos institucionales son de dos tipos; generales y específicos.

Los objetivos generales deben cumplir con ciertas características definidas, como por ejemplo deben ser cuantificables, realistas, alcanzables, medibles, realizables, objetivos, específicos, entre otras.

En un municipio, por ejemplo, su objetivo general, puede ser el incremento en la cobertura del servicio de recolección de la basura, o incrementar el servicio de agua potable a barrios marginales, incrementar el servicio de alcantarillado y aguas lluvias, en general velar por el bienestar de la colectividad.

Los objetivos específicos, determinan la cantidad, la calidad o el porcentaje del incremento en los servicios básicos que se desea mejorar. Es la relación de la situación sin proyecto versus la situación mejorada o con proyecto.

#### **3.1.2.5. Evolución del concepto de gestión.**

Es la acción y efecto de gestionar, es decir orientar las acciones a fin de conseguir las metas propuestas por la entidad.

Acto o arte de controlar, manejar o conducir y la especialidad de emplear medios para acoplarlos a un propósito.

Según el belga Paúl de Brueyne, es la utilización, el empleo, la consecución y combinación de recursos.

Según R. Pallu de la Barriere, afirma de que gestión es el conjunto de procesos orientados a la adopción de decisiones que determinen la actividad de una empresa.

Otras teorías bajo el modelo japonés, definen a la gestión como un sistema, un todo unificado que incluye objetivos, estrategias, tecnología, estructura y procesos organizativos, cultura empresarial y personalidad de los miembros de una organización.

A pesar de los diversos conceptos de gestión, se la debe considerar a ésta como un sistema integral que involucra procesos, actividades, estrategias y medios para alcanzar los objetivos de la organización.

### **3.1.2.6. Clasificación de los indicadores de gestión.**

Como se indicó anteriormente, entre los principales tipos de indicadores que se deben desarrollar, para la medición de la gestión global en una institución, son los siguientes;

#### **3.1.2.6.1.- Indicadores de Gestión.**

Pertenecen al sub - sistema de seguimiento y son conocidos también como de control, de monitoreo, de actividades, de tarea, de metas intermedias, de adelantos, de avances, de progresos o indicadores internos.

Sirven para valorar el rendimiento (producción física) de insumos, recursos y esfuerzos dedicados a obtener objetivos con tiempos y costos registrados y analizados. Dentro del sistema de seguimiento y evaluación, los indicadores de gestión, permiten la valoración de al menos los siguientes elementos:

1. La utilización de los recursos humanos, físicos, financieros, ecológicos y de tiempo.
2. El cumplimiento de actividades, tareas o metas intermedias.
3. El rendimiento físico promedio (productividad) medido éste como la relación que existe entre los logros y los recursos utilizados.
4. El costo promedio/efectividad o mejor, esfuerzo/resultado o costo/beneficio.
5. El grado de eficiencia.

6. El tiempo.

#### **3.1.2.6.2.- Indicadores de Logro o Eficacia.**

Son también conocidos como indicadores de éxito, externos, de impacto, o de objetivos, los cuales facilitan la valoración de los cambios en las variables socioeconómicas propiciadas por la acción institucional.

Los indicadores de logro son hechos concretos, verificables, medibles, evaluables, que se establecen a partir de cada objetivo, pertenecen al sub - sistema de evaluación permitiendo la valoración de la eficacia de los planes, programas y proyectos sociales de la institución para resolver los problemas y necesidades del grupo y la región con quien se adelanta el proyecto.

#### **3.1.2.6.3.- Indicadores de economía.**

La Guía Metodológica 1996 del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública de Chile, determina que “este tipo de indicadores, miden la capacidad que tiene la institución de generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros en pos de conseguir su misión institucional, como la capacidad de autofinanciamiento, la eficacia en la ejecución de su presupuesto o su nivel de recuperación de préstamos”. A continuación se enlistan algunos ejemplos de indicadores de economía, que pueden ser utilizados en un municipio.

## INDICADORES DE ECONOMIA

Nº	Relación	Entidad que lo utiliza.
1	Cobranza/ Facturación	Comisión Chilena de Energía Nuclear.
2	Ingresos Propios/Ingresos totales	Comisión Chilena de Energía Nuclear.
3	Ingresos de operación/Gastos de operación.	Parque Metropolitano.
4	Porcentaje de recuperación de crédito de corto plazo/Total de cartera vencida.	Instituto de Desarrollo Agropecuario.
5	Aporte de beneficios al financiamiento de vivienda/Total de financiamiento.	Servicio de la Vivienda y Urbanismo.

Fuente: Indicadores de Gestión en los Servicios Públicos, Guía Metodológica, 1996 Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública de Chile.

Realizado por: Economista Edwin Olalla Velásquez.

### 3.1.2.6.4.- Indicadores de eficiencia.

Este tipo de indicadores mide la relación entre dos magnitudes, por ejemplo la producción física de un bien o servicio y los insumos o recursos utilizados para alcanzar ese bien o servicio.

En un municipio, existen indicadores de eficiencia que se asemejan a una medición de productividad física, relacionando el nivel de actividad, expresado como número o cantidad de acciones, beneficios o prestaciones otorgadas, con el nivel de recursos utilizados (gasto de bienes y servicios, dotación de personal, horas extras, etc.).

La relación de volúmenes de bienes y servicios o insumos necesarios en su producción, con los gastos administrativos incurridos por la institución, son otro ejemplo de indicadores de eficiencia. En algunos países, por ejemplo, la participación de los gastos administrativos generados en el gasto total de las instituciones del sector público se considera como una buena aproximación de las ganancias globales de eficiencia en el conjunto de dicho sector. A continuación se enlistan algunos ejemplos de indicadores de eficiencia.

## INDICADORES DE EFICIENCIA

Nº	Relación	Entidad que lo utiliza.
6	Número de fiscalizadores a ISAPRE/Total de fiscalizadores	Superintendencia de ISAPRES
7	Inspecciones promedio por inspector/Inspecciones programadas	Superintendencia de Electricidad y Combustibles.
8	Autorización de Registros Farmacéuticos Asignados/Total de autorizaciones.	Instituto de Salud pública.
9	Personal por Regiones/Total de personal.	Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC).
10	Personal Soporte/Personal de Campo	Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC).
11	Valor de Subsidios entregados/Gastos Administrativos	Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC).
12	Cajas Inspeccionadas/Inspecciones planificadas	Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC).
13	Gastos de programa Certificación Exportaciones/Gastos presupuestados	Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC).
14	Gastos Administrativos Programa Becas/Total Becas Otorgadas	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo.

Fuente: Indicadores de Gestión en los Servicios Públicos, Guía Metodológica, 1996 Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública.

Realizado por: Economista Edwin Olalla Velásquez.

### 3.1.2.6.5.- Indicadores de eficacia o efectividad.

El concepto de eficacia se refiere al grado de cumplimiento de los objetivos planteados, es decir, en qué medida el área, o la institución como un todo, está cumpliendo con sus objetivos fundamentales, sin considerar necesariamente los recursos signados para ellos.

Es posible obtener medidas de eficacia, en tanto exista claridad respecto de los objetivos de la institución. Así, servicios que producen un conjunto definido de prestaciones, orientadas a una población acotada, pueden generar medidas de eficacia tales como cobertura de los programas, aceptabilidad de la prestación, grado de satisfacción de los usuarios, tiempo de tramitación de los beneficios, etc.

## INDICADORES DE EFICACIA

Nº	Relación	Entidad que lo utiliza
15	Porcentaje de deserción en cursos de capacitación/Total inscritos	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE).
16	Establecimientos hoteleros clasificados/total de establecimientos	Servicio Nacional de Turismo.
17	% de incremento anual de recaudación asociado a la acción del SII/Recaudaciones programadas.	Servicios de Impuestos Internos (SII).
18	Inspecciones técnicas e instalaciones nuevas/Total de instalaciones nuevas	Subsecretaría de Telecomunicaciones.
19	Controles anuales buses interurbanos/Parques de buses interurbanos.	Subsecretaría de Transporte.
20	Denuncias recibidas/Denuncias resueltas	Subsecretaría de Transporte
21	Reclamos recibidos/Reclamos solucionados	Servicio Nacional de Consumidor (SERNAC).
22	Superficie media afectada (hectáreas) por incendios forestales/total de superficie.	Corporación Nacional Forestal (CONAF).
23	Raciones Servidas diarias/Raciones asignadas diarias	Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB).
24	Solicitudes de marcas despachadas/solicitudes recibidas	Ministerio de Economía Departamento de Propiedad industrial
25	Ternereras Vacunadas/Total ternereras Programa Brucelosis	Servicio Agrícola y Ganadero (SAG).
26	Asistencia promedio de niños.	Junta Nacional de Jardines de Infantes (JUNJI).

Fuente: Indicadores de Gestión en los Servicios Públicos, Guía Metodológica, 1996 Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública.

Realizado por: Economista Edwin Olalla Velásquez.

### 3.1.2.6.6.- Indicadores de calidad del servicio.

Calidad del servicio es una dimensión específica del concepto de eficacia, es una condición cualitativa, que se refiere a la capacidad de la institución para responder en forma rápida y directa las necesidades de sus usuarios. Son elementos de calidad factores tales como: oportunidad, accesibilidad, precisión y continuidad en la entrega del servicio, calidad y cortesía en la atención.

Un método directo de medir estos conceptos, es a través de encuestas periódicas a los usuarios. Una manera directa de conocer su grado de satisfacción cuyo producto es el resultado de procesar los datos receptados a través de libros o buzones de reclamos.

Las relaciones que reflejan este concepto son, por ejemplo, número de reclamos sobre total de casos servidos, tiempo de tramitación de beneficios, tiempo de espera en oficinas de atención o velocidad de respuesta ante cartas, llamadas o reclamos por parte de los usuarios.

Algunos ejemplos son:

#### INDICADORES DE CALIDAD DEL SERVICIO

Nº	Relación	Entidad que lo utiliza
27	Tiempo promedio de tramitación de beneficios a activos del Sistema de Seguridad Social/tiempo establecido para cada trámite.	Instituto de Normalización Provincial (INP).
28	Tiempo Promedio de despacho de peritajes/Tiempo establecido por despacho.	Servicio Médico Legal.
29	Días promedio de tramitación de créditos/días establecidos para tramitar créditos.	Dirección de Previsión de Carabineros.
30	Número de personas atendidas en lugares apartados (Oficina móvil)/total de personas programadas.	Servicio de Registro Civil.
31	% de prestaciones de usuarios resueltos en menos de 20 días hábiles/Prestaciones programadas..	Servicio de Tesorería.
32	Tiempo promedio de espera en peaje en días pico/Tiempo establecido.	Ministerio de Obras Públicas – Dirección de Vialidad.
33	Tiempo promedio de autorización de cursos a Organismos Capacitadores/Tiempo establecido para cursos	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, (SENCE).
34	Calidad de atención a usuarios, (encuestas).	Servicios de Impuestos Internos. (SII).
35	Tiempo promedio de tramitación de pedidos	Central de Abastecimientos de los Servicios de salud.
36	Tiempo Promedio de tramitación de pensiones y montepíos.	Caja de previsión de la Defensa Nacional.

Fuente: Indicadores de Gestión en los Servicios Públicos, Guía Metodológica, 1996 Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública.

Realizado por: Economista Edwin Olalla Velásquez.

### **3.2.- Indicadores para Municipios.**

Así como anteriormente se detallan y definen algunos indicadores de gestión, utilizados por varias instituciones y entidades, a continuación se desarrollan algunos indicadores que pueden ser utilizados en un municipio en el Ecuador, que obligadamente tienen que estar de acuerdo con la misión, metas y objetivos de la entidad, elementos importantes para lograr definir la visión institucional a mediano y largo plazo.

#### **3.2.1.- Indicadores financieros en un Municipio.**

De conformidad con los artículos 77, literal b) de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 15 de su Reglamento y Norma de Control Interno N° 110-04, en los que se establecen la obligatoriedad de desarrollar indicadores de gestión institucional, medidas de desempeño u otros factores para evaluar el cumplimiento de fines y objetivos, la eficiencia de la gestión institucional y el rendimiento individual de los servidores; así como el artículo 45, numeral 1), de la misma Ley, en el que se establece la determinación de Responsabilidad Administrativa Culposa, a los dignatarios, funcionarios y servidores de las instituciones del Estado que no hayan desarrollado ni aplicado indicadores de gestión y medidas de desempeño para evaluar la gestión institucional o sectorial y el rendimiento individual de sus servidores; a continuación se presentan ciertos indicadores financieros que pueden ayudar a la administración financiera municipal.

Esta clase de indicadores, miden la gestión financiera realizada por un municipio, en un período determinado, para lograr cumplir con las metas y objetivos trazados, en el ejercicio económico correspondiente, es decir miden la calidad de los procesos utilizados por la unidad financiera de la entidad para cumplir con los objetivos constantes en la planificación estratégica y en el correspondiente plan operativo anual.

Entre las principales metas y objetivos financieros que pueden establecerse en un municipio, por ejemplo, puede ser incrementar anualmente en un 8% sus ingresos por concepto de impuestos prediales; disminuirán % significativo la cartera vencida por impuestos prediales, incrementar su disponibilidad y capacidad de endeudamiento, disminuir sus obligaciones con cuentas por pagar, etc.

Estos indicadores deben realizarse a base de los datos de tipo contable-financieros que genera la entidad y se refleja en los estados financieros, que en un municipio deben presentarse al final de cada ejercicio económico, los mismos que sirven de información inicial para el nuevo ejercicio económico.

Los principales estados financieros que sirven de base para desarrollar los indicadores de gestión financiera son; el estado de situación, el estado de resultados, el estado de flujo del efectivo y el estado de ejecución presupuestaria.

### **3.2.1.1.- Indicadores financieros a base del estado de situación.**

Para desarrollar o establecer esta clase de indicadores en un municipio, es importante realizar dentro del departamento, dirección o unidad financiera, de la entidad, un análisis financiero de tipo horizontal y uno de tipo vertical.

### **3.2.1.2.- Análisis financiero de tipo horizontal.**

“Este tipo de análisis se encarga de los cambios de las cuentas individuales de un período a otro y, por tanto, requiere de dos o más estados financieros similares, presentados en períodos diferentes. Es un análisis dinámico, porque muestra el cambio o movimiento de cada una de las cuentas de un período a otro.

El análisis horizontal, tiene por objeto medir el grado de desarrollo de un municipio, cuales son sus perspectivas y la forma como se ha logrado e invertido los recursos necesarios para su operación. Para este análisis se requiere que existan imprescindiblemente dos o más estados financieros (estados de situación o estados de pérdidas y ganancias).

Sus características principales son:

- Se estudia el crecimiento, el manejo y la actividad municipal.
- Permite comparar dos años entres sí en términos porcentuales en cada uno de los rubros analizados.

- Permite visualizar los aumentos y disminuciones por cuenta o por rubro.
- Es el principio para conocer las fuentes y usos de fondos.
- Muestra el flujo de efectivo, y se conocen los movimientos reales de efectivo.
- Permite realizar análisis de tendencias para conocer el crecimiento y la evolución de la empresa.
- Es una herramienta básica para la toma de decisiones”.

### **3.2.1.3.- Análisis financiero de tipo vertical.**

“Dentro del análisis financiero, es una de las técnicas más sencillas y consiste en tomar un solo estado financiero (puede ser un estado de situación o un estado de resultados) y relacionar cada una de sus partes con un total determinado, dentro del mismo estado, el cual se denomina cifra base.

Sus características y ventajas son:

- Se distingue de manera porcentual la estructura de los balances, en cada uno de sus rubros.
- Conocida la estructura porcentual de las cuentas, permite hacer comparaciones entre diversos años.
- No sólo se hace para la totalidad de un balance general, en su parte activa o pasiva, sino que también puede realizarse para grandes rubros del mismo balance; por ejemplo, activos corrientes, activos fijos o pasivos corrientes.
- La estructura porcentual da una visión rápida de los cambios sucedidos en los balances; por consiguiente, es una herramienta ejecutiva para la toma de decisiones.
- Abre la opción para medidas de análisis financiero y determinaciones presupuestarias”.

### **3.2.1.4.- Uso de los indicadores financieros en un Municipio.**

Estos indicadores, se utiliza para medir precisamente el desempeño financiero del municipio, el responsable de la dirección financiera, que según el Reglamento Orgánico Funcional de la entidad sea designado, debe obligatoriamente verificar ciertos aspectos del balance general de la organización, a través de los indicadores, que son unidades de medición, que relacionan entre sí dos elementos del balance general, al dividir una cantidad entre otra.

En un municipio, se puede utilizar dos tipos de indicadores de gestión financiera, estos son;

### **3.2.1.5.- Indicadores de gestión financiera estáticos.**

Estos resumen algún aspecto de la condición financiera del municipio en un punto en el tiempo, en el momento en que ha sido preparado el balance general.

Se llaman indicadores estáticos, por cuanto el numerador y el denominador de cada indicador provienen directamente del balance general.

### **3.2.1.6.- Indicadores de gestión financiera dinámicos.**

Estos indicadores miden algún aspecto del desempeño del municipio durante un período, normalmente un año. Estos indicadores comparan una partida de flujo (estado de resultados) en el numerador, con una partida de acción (balance general) en el denominador.

### **3.2.1.7.- Indicadores de liquidez financiera.**

Estos indicadores muestran la relación que existe entre los recursos en efectivo de la organización y el resto de sus activos circulantes con sus pasivos circulantes.

NOMBRE DEL INDICADOR	VARIABLES
Razón circulante o liquidez	Activos circulantes/ Pasivos circulantes

Este indicador calcula la capacidad que tiene un municipio para cubrir sus obligaciones a corto plazo.

Ejemplo:

NOMBRE DEL INDICADOR	VARIABLES
Razón circulante o liquidez	$655.000/330.000 = 1,98$

Este índice señala, que el municipio cuenta con US \$ 1,98 de activo circulante por cada US \$ 1 de pasivo circulante a corto plazo.

Como se puede observar este indicador se calcula dividiendo los activos circulantes para los pasivos circulantes, cuyo resultado señala el grado en el que los pasivos circulantes quedan cubiertos por los activos circulantes que se espera, se conviertan en efectivo en el corto plazo.

Un rango saludable es entre 1 – 2, significa que el activo corriente debe ser dos veces o 200 por ciento más que el pasivo corriente.

A base de estos datos, el responsable de la administración financiera del municipio, debe establecer objetivos y metas de corto plazo, en los que consten que en un período fiscal se debe reducir las cuentas por pagar, en un determinado porcentaje, a través de la reducción de sus inventarios, por cuanto tener inventarios altos, significa altas cuentas por pagar.

Esta reducción de las obligaciones, debe ser medida y cuantificada al término del ejercicio económico y comparada con lo establecido al inicio del período

De igual forma se puede reducir los derechos de cobro, o cuentas por cobrar y convertirlos en efectivo, o valores disponibles para las operaciones de la entidad.

En los estados de situación financiera que preparan los municipios, se expresan cuentas por cobrar, por conceptos como anticipos a funcionarios y empleados fondos pendientes de

liquidación, anticipos de viáticos; de usuarios de los servicios municipales, tasas, contribuciones especiales de mejoras e impuestos; al Gobierno Central, por transferencia corrientes.

Para calcular el plazo promedio que la organización debe esperar para recibir el pago en efectivo y recaudar estos derechos, después de haberlos registrado.

Días pendientes de cobro (DSO);

NOMBRE DEL INDICADOR	VARIABLES
Días pendientes de cobro	Cuentas por cobrar/ Derechos de cobro/360 días

Ejemplo:

$$\text{DSO} = \frac{336.000}{1'607.500/360} \text{ entonces} = 75,24$$

El municipio se demora en convertir las cuentas por cobrar en efectivo, 75 días.

A continuación se detallan algunos ejemplos de indicadores básicos de gestión financiera para municipios.

NOMBRE DEL INDICADOR	VARIABLES
Razón de endeudamiento	Total de pasivos/ Total activos x 100

Esta razón mide la capacidad de endeudamiento de la entidad, cuando sea necesario contraer obligaciones para realizar inversión pública. En este caso cada dólar de deuda debe estar cubierto por un dólar del total de los activos, es decir que debe ser igual o mayor a uno.

NOMBRE DEL INDICADOR	VARIABLES
Peso de Cuentas por Cobrar	$\text{Cuentas por Cobrar} / \text{Total activos corriente} \times 100$

Indicador que mide el peso que tienen los derechos de la entidad, con relación a los activos corrientes expresados en el estado de situación financiera.

El coeficiente que resulta de esta relación, es recomendable que sea el mínimo posible de los activos corrientes, con el fin mantener disponibilidad financiera en bancos.

NOMBRE DEL INDICADOR	VARIABLES
Índice de Patrimonio	$\text{Patrimonio} / \text{Activo Total} \times 100$

El indicador resultante del índice de patrimonio, da a conocer los activos que son de propiedad del Municipio frente a los activos totales. Lo recomendable es que la entidad tenga un patrimonio sobre el 90%, esto significa que un alto porcentaje del patrimonio es dueño el Municipio.

NOMBRE DEL INDICADOR	VARIABLES
Indicador de Endeudamiento	$\text{Pasivo Total} / \text{Patrimonio} \times 100$

Realizado este cálculo, se puede obtener el indicador que informa el porcentaje de propiedad de la municipalidad y el porcentaje de propiedad de terceros.

A base de este indicador, la máxima autoridad de la organización, puede tomar decisiones de endeudamiento para obras de inversión, siempre que las obligaciones sean conservadoras.

NOMBRE DEL INDICADOR	VARIABLES
Prueba Ácida	Activo Corriente - Inventarios / Pasivo Corriente

Este indicador es la verdadera medida de liquidez de la municipalidad, esto significa que el Municipio debe contar mínimo con un dólar de activo corriente, para cubrir un dólar de deuda en el corto plazo, excluyendo sus inventarios de consumo interno, es decir los de menos liquidez dentro del activo corriente. Un indicador óptimo sería igual o mayor a 1.

### 3.2.1.8.- Indicadores de presupuesto

NOMBRE DEL INDICADOR	VARIABLES
<b>Dependencia Financiera</b>	<b>Ingresos por Transferencias / Ingresos Totales x 100</b>

Mide el porcentaje de recursos financieros que dependen de las transferencias corrientes del Gobierno Central, frente a los ingresos totales, siendo lo óptimo un valor menor o igual al 20% de los ingresos totales.

NOMBRE DEL INDICADOR	VARIABLES
Solvencia Financiera	Ingresos Corrientes / Gastos Corrientes

Este indicador mide el respaldo que tienen los gastos corrientes por cada dólar de activo corriente, es decir que cada dólar que se gasta, está respaldado por un dólar en bancos. Es recomendable que este indicador sea igual o superior a 1.

NOMBRE DEL INDICADOR	VARIABLES
Autosuficiencia	Ingresos propios / Gastos Corrientes

Mide la capacidad que tiene la entidad de solventar los gastos corrientes con recursos propios, lo recomendable es que, cada dólar de gasto corriente, sea cubierto con un dólar generado por la misma entidad.

NOMBRE DEL INDICADOR	VARIABLES
Autosuficiencia Mínima	Ingresos propios / Gastos en Personal x 100

Este indicador proporciona información del grado mínimo en que los ingresos propios deben cubrir los gastos en personal del Municipio. El índice recomendable es igual o mayor a 1.

NOMBRE DEL INDICADOR	VARIABLES
Autonomía Financiera	Ingresos propios / Ingresos Totales x 100

Este indicador, mide la capacidad de autogestión para generar recursos propios, frente a los ingresos totales, estos últimos generalmente provienen de las subvenciones del Estado.

Calculando la autonomía financiera, entonces se obtiene información acerca de la calidad de las recaudaciones por tasas e impuestos realizados por el municipio, así como de la cartera vencida. Con esta información la gerencia puede tomar decisiones para cobrar dichos derechos, por las vías legales previstas en la Ley de Régimen Municipal, como es la aplicación de la Coactiva.

Estos indicadores miden el grado de formulación, ejecución y control del presupuesto de la entidad, así como la calidad de los procesos administrativos y financieros realizados en la gestión institucional.

NOMBRE DEL INDICADOR	VARIABLES
Ahorro Corriente	Ingresos corriente – gasto corriente

Este indicador de tipo presupuestario, mide el ahorro de la entidad luego de realizar los gastos corrientes en un ejercicio económico, lo recomendable es que este ahorro sea positivo, es decir que los ingresos corrientes sean mayores que los gastos corrientes.

NOMBRE DEL INDICADOR	VARIABLES
Peso de la Cartera Vencida	Cartera Vencida / Ingresos propios x 100

Mide los derechos que tiene la entidad (cuentas por cobrar), por concepto de impuestos y tasas, y los relaciona con los ingresos propios para cuantificar el peso de la cartera vencida. Es recomendable que estos derechos no sean superiores al 5% de los ingresos propios.

NOMBRE DEL INDICADOR	VARIABLES
Eficiencia en la formulación del presupuesto	Valores emitidos o comprometidos / Valores presupuestados X 100

Con este indicador se mide los valores comprometidos durante el ejercicio económico frente a lo presupuestado, lo óptimo es comprometer el 100% de lo presupuestado, para evitar sobregiros o reformas en las partidas presupuestarias.

Existen también indicadores de tipo presupuestario, que miden los ingresos y gastos presupuestados frente a los ingresos y gastos efectivamente recaudados y gastados, por clase de ingreso y concepto del gasto.

A continuación se presentan algunos ejemplos de esta clase de indicadores.

NOMBRE DEL INDICADOR	VARIABLES
Ingresos codificados	Ingresos Recaudados / Ingresos Presupuestados x 100

Para obtener información acerca de los recursos efectivamente recaudados, frente a lo presupuestados, se utiliza una relación porcentual, dividiendo los valores recaudados para

los valores presupuestados. Lo recomendable es que se recaude el 100% de lo presupuestado.

**Ingresos Presupuestarios con relación a su clasificación:**

<b>NOMBRE DEL INDICADOR</b>	<b>VARIABLES</b>
Ingresos por Impuestos	Impuestos Recaudados / Impuestos Presupuestados x 100
Ingresos, Tasas y contribuciones	Tasas y Contribuciones recaudadas / Tasas Presupuestadas x 100
Ingresos por venta de bienes y servicios	Venta de Bienes y Servicios / Venta de Bienes y Servicios Presupuestados x 100
Ingresos por venta de activos	Venta de Activos / Ingresos de Capital x 100
Ingresos por Rentas e Inversiones	Rentas Inversiones y Multas/ Inversiones y Multas Presupuestados x 100
Otros Ingresos	Otros Ingresos/ Otros Ingresos Presupuestados x 100

Estos indicadores informan acerca de las recaudaciones efectivamente realizadas por la entidad, durante el ejercicio económico y que son reflejadas en las cédulas presupuestarias de ingresos, por cada partida.

En el caso de los indicadores de presupuesto, se pone de relieve el análisis vertical en el estados de resultados presentado por la Dirección Financiera de la entidad a través del Departamento de Contabilidad.

**Indicadores de ingresos corrientes.**

Los indicadores que a continuación se describen, miden en porcentajes los componentes de los ingresos corrientes del estado de resultados.

<b>NOMBRE DEL INDICADOR</b>	<b>VARIABLES</b>
Total de Ingresos Corrientes recaudados por Impuestos en el Municipio X en el año 2004.	$\text{Impuestos} / \text{Total Ingresos Corrientes} = \times 100$
Total de Ingresos por Tasas y contribuciones recaudados por Tesorería en el año 2004.	$\text{Tasas y Contribuciones} / \text{Ingresos Corrientes} = \times 100$
Cantidad de rentas recaudadas por tesorería del Municipio X en el año 2004.	$\text{Rentas de Inversiones Financieras} / \text{Ingresos Corrientes} = \times 100$

**Indicadores con relación a los gastos:**

<b>NOMBRE DEL INDICADOR</b>	<b>VARIABLES</b>
<b>Gastos corrientes</b>	$\text{Gastos Corrientes} / \text{Total Gastos} \times 100$
Porcentaje de gastos en personal realizados por el Municipio X en el año 2004.	$\text{Gastos de Personal} / \text{Total de Gastos} \times 100$
Total de gastos realizados en bienes y servicios en el año 2004.	$\text{Gastos en Bienes y Servicios de Consumo} / \text{Total de Gastos} \times 100$
Total de gastos financieros ejecutados por el Municipio X en el año 2004.	$\text{Gastos Financieros} / \text{Total de Gastos} \times 100$
Total de inversiones en obras publicas ejecutadas por el Municipio X En el año 2004.	$\text{Gastos en Obras Públicas} / \text{Total de Gastos} \times 100$
Porcentaje de adquisiciones en activos de larga duración realizadas por el Municipio X en el año 2004.	$\text{Activos de Larga Duración} / \text{Total de Gastos} \times 100$

**3.2.1.9.- Indicadores Administrativos.**

Estos indicadores dan razón de la calidad de los procesos administrativos que se ejecutan en un Municipio, para llevar a cabo su gestión de servicio a la comunidad.

En las investigaciones llevadas a cabo para cumplir con este trabajo, especialmente en los informes de auditoría financiera y de gestión, realizada por la Contraloría general del Estado, se puede observar que, los Gobiernos Municipales, en su gran mayoría, hasta la actualidad, se encuentran organizados por bloques, es decir que existe una relación jerárquica vertical descendente, desde el nivel estratégico hacia el nivel táctico, y de éste último hacia el nivel operativo, evidenciándose que no existe una relación ascendente, desde el nivel operativo hacia el nivel táctico y peor aún al nivel estratégico.

Los objetivos en estas instituciones son de tipo general, no cuentan con objetivos específicos, carecen de políticas adecuadas, de estrategias y hasta misión de servicio a la comunidad, confunden los conceptos de objetivos con metas, de políticas con estrategias; y, las funciones y responsabilidades no están bien definidas, por cuanto no cuentan con un Reglamento Orgánico Funcional actualizado.

No existe en el organigrama un enfoque hacia las funciones operativas, las cuales deben recibir el soporte y asesoría de las áreas de Auditoría Interna, Asesoría Jurídica, RRHH, y Sistemas, lo cual debe ser imprescindible en un municipio.

Sin embargo, esta forma de organización por bloques, les permite a las municipalidades atender los servicios de agua potable, alcantarillado, aseo público y recolección de basura, mantenimiento de vías, cementerio, mercados, camales, parques y jardines y ejecutar la obra pública en general, dejando al margen otros aspectos importantes que se encuentran dentro del ámbito de sus funciones, como es la atención al cliente, en este caso el usuario, investigando su satisfacción o no, en tal o cual servicio.

Como se puede observar, esta es una estructura tradicional, con niveles jerárquicos sin claras definiciones de responsabilidades de los niveles táctico y operativo, e inclusive se confunden las líneas jerárquicas entre autoridades.

En la actualidad, la Secretaría Nacional de Recursos Humanos (SENRES) a través de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y Homologación de Sueldos y remuneraciones, establece la obligatoriedad de que las entidades del Sector Público Ecuatoriano, adopten una estructura por procesos, de tipo horizontal.

Las municipalidades en la actualidad, deberían estructurarse como exige la Administración Pública moderna, es decir conformados por los tres niveles; 1) nivel estratégico, o de alta gerencia; 2) nivel táctico, o gerencia media; y, el nivel operativo. Los niveles estratégico y táctico, conforman también la parte corporativa de la institución, cuyos objetivos son generales.

En el nivel corporativo, se determinan las áreas relevantes, como Alcaldía, Secretaria General, Asesoría Jurídica, la Dirección Financiera, Dirección Administrativa, Dirección de Recursos Humanos, Dirección de Planificación, Dirección de Avalúos y Catastros, Dirección de Obras Públicas, Dirección de Higiene, Dirección de Gestión Ambiental, Dirección de Sistemas, etc., de acuerdo a las necesidades y tamaño de las municipalidades.

El nivel operativo de las municipalidades, está identificado por los departamentos o sub-unidades de las áreas relevantes antes señaladas, como contabilidad, tesorería, rentas, recaudaciones; presupuesto, que conforman la Dirección Financiera; transportes, biblioteca, bodegas y proveeduría; de la Dirección Administrativa, Comisaría de Construcción de la Dirección Avalúos y Catastros, Comisaría de Salud, de la Dirección de Higiene, etc.

En el nivel operativo de la organización, los objetivos son específicos.

Esta forma de organización administrativa en los municipios, debe estar respaldado legalmente por la Ley Orgánica de Régimen Municipal y por una Ordenanza Municipal, que contemple el Reglamento Orgánico Funcional, este Reglamento a su vez debe contener las funciones y responsabilidades de cada funcionario y empleado, en los tres niveles de la organización.

Las relaciones dentro de esta estructura organizacional son de ida y vuelta o de 360 grados, es decir en la cadena de valor vertical de estas unidades las relaciones deben ser descendentes, desde el nivel estratégico hacia el nivel operativo y viceversa.

Lo que se pretende en la actualidad, es como se manifestó anteriormente, modernizar la gestión municipal, con una estructura horizontal, en la que se involucre y delegue funciones y responsabilidades en todos los niveles, a todos los dignatarios, funcionarios y empleados, de tal manera que todos estén debidamente informados de los objetivos que la entidad busca, y que se pueda medir y cuantificar sus actividades, a través de indicadores de gestión, que deben ser desarrollados por la propia entidad de acuerdo a sus necesidades, y que deben estar de conformidad con su misión, visión y objetivos.

### **Indicadores administrativos**

<b>NOMBRE DEL INDICADOR</b>	<b>VARIABLES</b>
Atención a las Juntas Parroquiales	solicitudes aprobadas / total de solicitudes x 100
Atención al usuario	reclamos Atendidos / Total reclamos presentados x 100
Cambio de medidores de agua	Medidores instalados / Medidores programados para instalación x 100
Eficiencia de emisión de títulos de crédito	Títulos cobrados - actas de baja / Total emisión de títulos de crédito x 100
Sostenibilidad del servicio	Costo del servicio / Ingreso por el servicio x 100
Adquisición de bienes y servicios	Recursos invertidos en adquisiciones de B y S / Valor Presupuestado
Constatación física de activos fijos	Constataciones realizadas / Constataciones programadas en el año x100

NOMBRE DEL INDICADOR	VARIABLES
Capacitación del personal del área financiera	Personal de contabilidad capacitadas / Total de personal del área financiera x 100
Capacitación del personal de proveeduría	Personal de proveeduría y bodega capacitados / total de personal del área financieros x 100
Eficiencia en atención al público	Solicitudes atendidas / Total de solicitudes presentadas x 100 =
Personas con título terminal	Economistas / Total del Personal x 100 =
	Ingenieros / Total del Personal x 100 =
	Abogados / Total del personal x 100 =

De hecho, las actividades que cumplen todas las entidades del sector público ecuatoriano, especialmente los Gobiernos Municipales, en su gran mayoría son de tipo cualitativo, por lo que se dificulta medir la gestión institucional de aspectos cualitativos, pero para solucionar este inconveniente, existen herramientas de apoyo que se utilizan para medir el desempeño, como por ejemplo la estadística, a través de las encuestas de satisfacción al cliente, en las que se puede desarrollar ciertas preguntas de satisfacción del servicio, que deben ser respondidas por los usuarios, los resultados de estas, se deben tabular y ponderar, para de esta forma medir la satisfacción del usuario frente a la gestión municipal y determinar si dicha gestión es muy satisfactoria, satisfactoria, insatisfactoria o muy insatisfactoria.

Los indicadores de gestión, precisamente buscan la forma como los aspectos cualitativos transformalos en situaciones cuantitativas, para de esta forma poderlos medir, cuantificar y lo que es medible y cuantificable, se puede administrar y rendir cuentas a la comunidad y a los organismos de control.

### **3.2.1.10.- Indicadores de Proyectos y obras de desarrollo social.**

Son unidades de medida, que proporcionan e informan de la cantidad de proyectos declarados como de prioridad para la entidad municipal, del total de proyectos programados o presupuestados.

Estos indicadores llamados también de desempeño, son medidas del impacto, resultados, rendimientos y entradas del proyecto, que son monitoreadas durante su ejecución para valorar el progreso hacia los objetivos trazados. También son utilizados más tarde para evaluar su nivel de éxito. Los indicadores organizan la información de una manera que aclara las relaciones entre los impactos, resultados, rendimientos y entradas del proyecto y ayudan a identificar problemas a lo largo del camino que podrían obstaculizar la consecución de las metas y objetivos.

La importancia que tienen los indicadores de desempeño o gestión en los proyectos, radica en que estos se integran con los procedimientos de monitoreo y evaluación utilizados por la unidad ejecutora de proyectos y generan *feedback* (retroalimentación) adecuado en cuanto al progreso hacia el impacto de desarrollo.

La información que generan estos indicadores, deben originar un *feedback* adecuado que sirva para la toma de decisiones correctas, sobre las partes relacionadas del proyecto.

Existen dificultades para la recolección de datos y la realización de un buen monitoreo y evaluación, lo que en la actualidad hace que los indicadores utilizados sean débiles en su estructura y usualmente no siguen un marco lógico o una tipología, y no siempre hay un seguimiento exhaustivo en la recolección de datos.

Es recomendable en estos casos, que se diseñen o desarrollen indicadores de gestión o monitoreo de desempeño específicos para cada sector, estos ayudarán a la coordinación general de proyectos y a las máximas autoridades del Municipio a definir más estrechamente los objetivos y a derivar medidas lógicas de sus resultados e impacto para evaluar la consecución de sus objetivos.

Las ventajas de utilizar los indicadores de gestión o monitoreo de desempeño en los proyectos, radica en que el monitoreo de desempeño, implica medir periódicamente el progreso del proyecto con respecto a objetivos explícitos en el corto y largo plazos, y proporcionar un *feedback* de los resultados a las personas que toman las decisiones, quienes deben utilizar esa información de alguna manera para mejorar el desempeño.

Para desarrollar los indicadores de gestión, se deben primero contar con la planificación estratégica, tan necesaria para ejecutar cualquier programa o actividad, desde un proyecto de desarrollo hasta un plan de ventas.

Estas herramientas de medición ayudan proporcionando datos necesarios para la toma de decisiones y asignación de fondos. Si estos son utilizados, ayuda a dirigir los recursos hacia las actividades más exitosas y promover de esta manera el uso más eficiente de los recursos.

La medición del progreso del proyecto contra los indicadores puede apuntar hacia el desempeño futuro, proporcionando retroalimentación que puede ser utilizada para planificar, identificando áreas que necesitan mejoras y sugiriendo qué es lo que puede hacer. Esto se conoce como pronóstico y prevención durante la ejecución del programa.

Los indicadores de gestión en proyectos, miden lo que el programa ha conseguido de acuerdo a sus objetivos, no sólo lo que se ha completado, de esta manera se promueve la responsabilidad.

Además estas herramientas pueden utilizarse para demostrar los resultados del programa y satisfacer al cliente externo. Los índices de desempeño pueden utilizarse para transmitir el valor de un programa o proyecto a las autoridades y al público, conociéndose más técnicamente como marketing y relaciones públicas de las actividades cumplidas.

Estas unidades de medida, pueden generar información comparable con otros proyectos, con la finalidad de mejorar, aprendiendo de las experiencias exitosas de estos, además se debe identificar a los mejores actores y aprender de sus experiencias para mejorar la gestión de otros.

Como se señaló anteriormente, la satisfacción del cliente, es un aspecto cualitativo, que también puede ser medida con indicadores de gestión o de desempeño cualitativos, a través de encuestas de satisfacción, realizadas a los involucrados, que deben ser ponderadas y valoradas y por lo tanto se puede medir, si el proyecto ha mejorando sus vidas y como lo está haciendo.

Los beneficios más significativos que ofrecen los indicadores de gestión, resultan del diseño del proyecto, que implica la planeación, estrategia; supervisión, monitoreo y evaluación, esto incluye la medición de resultados y gestión de calidad.

El trabajo de recolección de datos para transformarlos en información, se evidencian al formularse los objetivos del proyecto.

En un sistema de monitoreo de desempeño, estos indicadores sirven como herramientas para medir el flujo de cambio. Las líneas de base o estándares, son los valores de los indicadores de desempeño al comienzo del período de la planificación y las metas son los valores al final.

Es decir que los beneficios de los indicadores de desempeño en proyectos, se derivan de su mensurabilidad, que se originan directamente en los objetivos, los que a su vez nacen en el análisis sectorial, económico, de riesgo y de beneficiarios.

Los indicadores relacionan específicamente las actividades, los componentes con el propósito y el fin.

Antes de seleccionar los indicadores, el responsable de la ejecución o coordinador de proyectos en un municipio, debe tomar en cuenta qué medidas de desempeño se les puede señalar, si los objetivos propuestos se han conseguido, de qué manera y quiénes se beneficiaran, aportando de esta forma a una definición más precisa del propósito y el fin.

La gerencia de proyectos, se debe preguntarse también, si los datos necesarios están disponibles y decidir qué deben hacer los usuarios en respuesta a los resultados de los indicadores.

Entonces el monitoreo y la evaluación se tornan de suma importancia, cuando se usan indicadores de gestión precisos, que no se basen en juicios personales o pura descripción.

Los indicadores de gestión o de monitoreo de desempeño en un municipio, se desarrollan, como ya se había indicado anteriormente, a base de los objetivos únicos de los proyectos

individuales. Pero cualquier conjunto de indicadores de gestión debe basarse además en un marco lógico, que enlace las actividades, los componentes, el propósito y el fin en las distintas etapas de ejecución.

### **3.3. El Marco Lógico.**

#### **3.3.1. Concepto.**

“El Marco Lógico es una metodología para conceptuar proyectos y una herramienta analítica que tiene el poder de comunicar un proyecto complejo de manera clara y comprensible en una sola hoja de papel. Es una herramienta de planificación participativa cuyo poder depende de qué tan bien incorpore el espectro completo de opiniones de los beneficiarios deseados y otras personas involucradas en el diseño del proyecto”<sup>24</sup>.

En la matriz del marco lógico, se establecen objetivos apropiados, se definen indicadores de éxito, se identifican grupos de actividades clave (componentes del proyecto), se definen las suposiciones críticas en las que el proyecto se basa, además se identifican los medios de verificación de los logros del proyecto y se definen los recursos que se requieren para la ejecución.

Esta herramienta actúa como un planificador por adelantado y puede ser usado para ayudar a diseñar otras herramientas para la ejecución y evaluación del proyecto.

Conocer sus ventajas y limitaciones ayuda a sopesar el valor de la metodología del marco lógico en varios puntos del ciclo del proyecto.

#### **3.3.2. Antecedentes al marco lógico.**

Antes de su aparición en 1995, el marco lógico señala como sus antecedentes a varias perspectivas de gestión de proyectos, como lo indica el manual para administradores de tarea,<sup>25</sup> mismas que a continuación se detallan:

---

<sup>24</sup> Indicadores de monitoreo de desempeño, Departamento de Políticas de Operaciones, Banco Mundial, Washington, D.C. 1996.

<sup>25</sup> Indicadores de monitoreo de desempeño, Departamento de Políticas de Operaciones, Banco Mundial, Washington, D.C. 1996.

### **3.3.2.1. Gestión orientada a los resultados.**

Esta herramienta señala que los proyectos comienzan con un grupo de objetivos más que componentes y el éxito se mide por el grado de cumplimiento de los objetivos de desarrollo. La administración del proyecto es la responsable por los resultados.

### **3.3.2.2. Método científico básico.**

Los proyectos son experimentos realizados en un mundo incierto. Desde este punto de vista, un proyecto es un proceso estructurado de aprendizaje de algo que produzca resultados. Esta perspectiva supone que los proyectos son sistemas de aprendizaje.

### **3.3.2.3. Análisis de sistemas.**

Un proyecto, al igual que un sistema, puede definirse mientras no se defina el sistema más grande del cual forma parte. Los proyectos no se desarrollan en el vacío, sino en relación con un ambiente externo de organizaciones, instituciones y otros proyectos.

### **3.3.2.4. Causa y efecto.**

El concepto básico desde el punto de vista del marco lógico, es el de la relación de causa y efecto. Mientras mejores sean los enlaces de causa y efecto entre los objetivos, mejor será el diseño del proyecto. Por definición, cada proyecto tiene fijada en él una lógica de “sí, entonces” o de causa y efecto. Si el proyecto produce ciertos resultados bajo ciertas condiciones, entonces puede esperarse conseguir otros resultados. Por ejemplo, si el proyecto proporciona a los campesinos, semillas mejoradas e instala un sistema de crédito, y suponiendo que hay suficientes lluvias, entonces la producción aumentará.

El marco lógico induce a los planificadores del proyecto a hacer esta lógica de causa y efecto explícita, pero no garantiza un buen diseño. La validez de la lógica de causa y efecto depende de la calidad y experiencia del equipo de diseño.

### **3.3.2.5. Los supuestos.**

Los supuestos son factores habilitantes y de riesgo, son hechos externos y que no están bajo la responsabilidad de la gerencia del proyecto.

Para alcanzar los objetivos en todos los niveles del proyecto, se deben cumplir los supuestos, es decir que el grado de riesgo debe ser el mínimo, para que el diseño del proyecto aparezca como muy fuerte.

Si las relaciones de causa y efecto son el concepto esencial de un buen diseño de proyecto, las condiciones suficientes y necesarias son el colorario. Las relaciones de causa y efecto entre los distintos niveles de la jerarquía de objetivos del proyecto, es decir de actividades a componentes, de componentes a propósito y de propósito a fin, describen las condiciones necesarias para alcanzar los objetivos de desarrollo; esta es la lógica interna del proyecto.

Las condiciones suficientes en cada nivel, también son necesarias para alcanzar el siguiente nivel.

Es decir que se deben cumplir ciertas condiciones necesarias y suficientes en cada nivel para alcanzar el nivel superior, dentro de la Matriz de Marco lógico.

Es importante señalar que esta Matriz, es utilizada en todas las fases del ciclo de proyectos, como; formulación, diseño, análisis y aprobación, ejecución, evaluación y monitoreo; y, evaluación ex – post.

Para tener una apreciación más detallada, en la Ficha Técnica que se presenta en la siguiente página se exponen varios ejemplos de estos indicadores de gestión, se podría decir entonces, que se cuenta con un cuadro de mando integral.

## FICHA TECNICA

NOMBRE DEL INDICADOR	FACTORES CRITICOS DE EXITO	FORMULA	UNIDAD	FRECUNCIA	ESTANDAR	FUENTE	CÁLCULO Y RESULTADOS
Total de familias atendidas en la recolección de basura en el año 2005.	Colaboración en la recolección de la basura en los hogares por parte de las familias.	N° de familias atendidas / Total de familias programadas x 100	Familias	Diariamente	10.000 familias	Dirección de Higiene.	7.500 familias/10.000 familias x 100 = 75%
Cantidad de parques atendidos por la unidad de parques y jardines municipales en el año 2005	Apoyo de las autoridades del Municipio.	Parques atendidos/ Parques programados x 100	Parques	Mensualmente	1.000 parques y jardines	Dirección de Parques y Jardines.	600 parques atendidos/1.000 parques programados x 100 = 60%.
Cantidad de usuarios atendidos por la EMAAP con servicio de agua potable en el año 2005	Solicitudes de los usuarios demandando el servicio.	Usuarios atendidos/usuarios programados x 100	Usuarios	Diariamente	1.000 usuarios	Dirección de Técnica de la EMAAP.	100 usuarios atendidos/1.000 usuarios programados x 100 = 10%
Total de obras prioritarias de agua potable entregadas a la población en el año 2005	Transferencias oportunas del Ministerio de E y F.	Obras ejecutadas/Obras planificadas x 100	Obras	Anual	53 obras	Dirección de OO.PP y Dirección Planificación.	30 obras ejecutadas/53 planificadas x 100 = 57%
Porcentaje de obras de infraestructura realizadas por administración directa en el año 2005.	Programación de las actividades por la Dirección de Planificación.	Obras ejecutadas/ Obras programadas x100	Obras	Anual	45%	Dirección de Planificación.	26% ejecutadas/45% planificadas x 100 = 58%
Total de m <sup>2</sup> de aceras y bordillos realizados por administración directa en el año 2005.	Cumplimiento por parte de los contratistas	Aceras y bordillos construidos/aceras y bordillos planificados x 100.	M <sup>2</sup>	Anual	10.000 m <sup>2</sup>	Dirección de OO.PP y Dirección Financiera	10.000 m <sup>2</sup> Construidos/10.000 m <sup>2</sup> Planificados x 100 = 100%
Cantidad de kilómetros de vías rehabilitadas en el año 2005.	Cumplimiento por parte de los contratistas	Vías rehabilitadas/Vías programadas x 100	Km	Anual	Km de vías	Dirección de OO.PP y Dirección Financiera	360 Km de vías rehabilitadas/500 Km de vías planificadas para su rehabilitación x 100 = 72%

## FICHA TECNICA

NOMBRE DEL INDICADOR	FACTORES CRITICOS DE EXITO	FORMULA	UNIDAD	FRECUNCIA	ESTANDAR	FUENTE	CÁLCULO Y RESULTADOS
Total de proyectos formulados por la Dirección de Planificación del la Municipalidad X en el año 2005	Aprobación de los proyectos por parte de la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República.	Proyectos Formulados/Proyectos programados	Proyectos	Anual	18 proyectos	Dirección de Planificación y Coordinación de proyectos.	13 Proyectos formulados/18 proyectos programados x 100 = 72%
Cantidad de juicios patrocinados por la Sindicatura Municipal en el año 2005.	Pronunciamientos de los Jueces competentes	Juicios Patrocinados/Total de litigios	Juicios	Anual	13 juicios	Sindicatura Municipal	6 juicios patrocinados/13 juicios instaurados x 100 = 46%
Total de comunidades asistidas por el Gobierno municipal en el año 2005	Aceptación de las Juntas Parroquiales	Comunidades asistidas/comunidades planificadas	Comunidades	Anual	74 comunidades	Direcciones de Planificación, financiera y de OO.PP.	28 Comunidades atendidas/74 planificadas x 100 = 38%
Total de barrios fumigados por la Dirección de Higiene del Gobierno Municipal X en el primer semestre del año 2005	Aceptación de la capacitación de los líderes barriales	Barrios Fumigados/ barrios programados	Barrios	Semestral	112 barrios	Direcciones de Higiene y Salud	80 barrios fumigados/112 barrios programados x 100 = 71%
Total de fumigaciones realizadas por la Dirección de Higiene del Gobierno Municipal X en el primer semestre del año 2005	Importación oportuna de los productos fitosanitarios	Fumigaciones realizadas/Fumigaciones programadas	Fumigaciones	Semestral	2 fumigaciones	Direcciones de Higiene y Salud	2 fumigaciones ejecutadas/2 fumigaciones programadas x 100 = 100%
Total de inspecciones a las construcciones en proceso realizadas por la Comisaría de Construcciones Municipales en el año 2005	Colaboración de los constructores y propietarios de los inmuebles	Inspecciones realizadas/Inspecciones programadas	Inspecciones	Anual	215 inspecciones	Dirección de Planificación y Jefatura de Avalúos y catastros.	80 Inspecciones realizadas/215 inspecciones programadas x 100 = 37%.

## **CAPITULO 4**

### **4.1. EVALUACION DE LOS INDICADORES A TRAVES DE LA AUDITORIA DE GESTION.**

#### **4.1.1. Auditoría.**

#### **4.1.2. Algunas definiciones de Auditoría.**

- Es el examen objetivo, sistemático y profesional de las operaciones financieras o administrativas efectuado con posterioridad a su ejecución, como servicio a la gerencia, realizado por personal completamente independiente de la entidad sujeta a examen, con la finalidad de verificarlas, evaluarlas y elaborar un informe que contenga comentarios, conclusiones y recomendaciones.

- Es una actividad independiente para la verificación y evaluación de las operaciones contables, financieras, fiscales, administrativas y técnicas.

- Es una actividad técnica, profesional, sistemática e independiente, desarrollada por profesionales, que se emplea para determinar el cumplimiento de metas y objetivos de una entidad, institución o unidad productiva. Generalmente se lo realiza con posterioridad a la ejecución de las actividades de cada ente.

- Puede definirse como el examen de si los entes de gobierno están haciendo lo correcto y si están haciendo esto de la forma más adecuada y menos costosa.

#### **4.1.3. Concepto de gestión.**

Actividades, tareas y acciones expresadas o consolidadas en programas, proyectos u operaciones, a cargo de una organización o agrupación sectorial de éstas, dirigidas al logro de algún propósito, meta u objetivo.

#### **4.1.4. Control de gestión.**

Actividad gerencial que se desarrolla dentro de las organizaciones dirigida a asegurar el cumplimiento de su misión y objetivos; de sus planes, programas y metas; de las disposiciones normativas que regulan su desempeño; y de que la gestión sea eficaz y ajustada a parámetros de calidad.

#### **4.1.5. Clases de Auditorías.**

Existen varias clases de auditoría, de acuerdo al ámbito, sector o actividad que cumpla un ente en la economía de un país, por ejemplo; auditoría ambiental, auditoría forense, auditoría judicial, auditoría financiera, auditoría operativa, auditoría técnica de obras o construcciones, auditoría de gestión, etc.

Para la evaluación de los indicadores a través de la Auditoría de Gestión, es importante conocer la definición de este tipo de auditoría.

#### **4.2. Auditoría de Gestión.**

“Es el proceso para examinar y evaluar las actividades realizadas, en un sector, entidad, programa, proyecto u operación con el fin, dentro del marco legal, determinar su grado de eficiencia, eficacia y economía, y por conducto de las recomendaciones que al efecto se formulen, promover la correcta administración del patrimonio público”.

Existen varias definiciones más, como las que recoge el Manual de Auditoría de Gestión de la Contraloría General del Estado de la República del Ecuador, en especial la definición hecha por la Contraloría de Cuba, que define a la Auditoría de Gestión como “el examen y evaluación que se realiza en una entidad, para establecer el grado de economía, eficiencia y eficacia en la planificación, control y uso de sus recursos y comprobar la observancia de las disposiciones pertinentes, con el objetivo de verificar la utilización más racional de los recursos y mejorar las actividades o materias examinadas”

Esta definición encaja más aproximadamente a la labor o los objetivos que se persigue como producto final, luego de realizar una auditoría de gestión.

#### 4.2.1. Diferencia entre clases de auditorías.

A continuación se describen las diferencias entre los principales tipos o clases de auditorías.

<b>AUDITORÍA FINANCIERA</b>	<b>AUDITORÍA OPERACIONAL</b>	<b>AUDITORÍA DE GESTIÓN</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comprende el examen de los estados financieros.</li> <li>- Las recomendaciones se orientan a mejoras en el sistema contable</li> <li>- Concibe el control interno como un sistema dirigido a garantizar la veracidad de la información y registros financieros.</li> <li>- Evalúa si la estructura de control interno ha sido diseñada e implementada para lograr estados financieros confiables y en el marco legal.</li> <li>- Es básicamente numérico - legal, el objeto final es la comprobación de la razonabilidad de los estados financieros.</li> <li>- Pruebas de sinceridad son</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Es el examen de los procesos administrativos de las operaciones y los resultados, bajo criterios de economía, eficiencia y efectividad.</li> <li>- Las recomendaciones se orientan al mejoramiento continuo de la organización con miras al logro de sus objetivos.</li> <li>- Concibe el control interno como un sistema dirigido a garantizar la integridad patrimonial.</li> <li>- Evalúa el sistema de control interno financiero, administrativo y gerencial</li> <li>- Los estados financieros son un recurso más para comprobar la economía, eficiencia y efectividad de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Es el examen de la gestión que abarca la legalidad y calidad de las operaciones en lo administrativo y contable, con criterios de economía, eficiencia y eficacia y cumplimiento de metas y objetivos.</li> <li>- Las recomendaciones se orientan al erradicar las causas de las desviaciones y al logro de metas y objetivos de la organización.</li> <li>- Concibe el control interno como un sistema dirigido a garantizar el logro de objetivos y metas, el cual considera la planificación, la detección temprana de áreas susceptibles de mejoras y la aplicación de correctivos</li> <li>- Evalúa además en forma</li> </ul>

<b>AUDITORÍA FINANCIERA</b>	<b>AUDITORÍA OPERACIONAL</b>	<b>AUDITORÍA DE GESTIÓN</b>
principalmente de comprobación numérico - legal.	los resultados de las operaciones. - Pruebas de sinceridad están orientadas a verificar logro de los resultados operacionales.	integral el sistema de control interno en relación al cumplimiento de metas y objetivos. - Los estados financieros son un recurso más para comprobar la economía, eficiencia y eficacia de las operaciones y el cumplimiento de metas y objetivos de la organización. - Pruebas de sinceridad están orientadas a verificar el cumplimiento de metas y objetivos.

#### **4.2.2. Objetivos de la Auditoría de Gestión.**

- Evaluar el cumplimiento de metas y resultados señalados en la planificación estratégica, los programas, proyectos u operaciones de los organismos sujetos a control.
- Analizar el costo de los servicios públicos.
- Evaluar la eficiencia en el uso de los recursos de las entidades.

- Evaluar el cumplimiento de las políticas gubernamentales.

#### **4.2.3. Beneficios de la Auditoría de Gestión.**

- Identificar áreas problemáticas, causas relacionadas y las alternativas para mejorar.
- Localizar las oportunidades para eliminar derroches e ineficiencia.
- Identificar los criterios para medir el logro de metas y objetivos.
- Evaluar los sistemas de información y control de la gerencia.
- Detectar y divulgar irregularidades.

#### **4.3. Proceso de la Auditoría de Gestión.**

Para medir los indicadores de gestión, en un municipio, a través de la auditoría de gestión, es de suma importancia, conocer el proceso o mecanismo a seguir para el desarrollo de la auditoría de gestión, este proceso se describe a continuación en forma resumida.

##### **4.3.1. Fases de la auditoría de gestión.**

La auditoría de gestión, comprende cuatro fases, cada una abarca una instancia, en un determinado tiempo y espacio, estas fases son; planeación y estudio preliminar, ejecución, informe y seguimiento.

###### **4.3.1.1. Fase uno o de planeación y estudio preliminar.**

En esta fase inicial se realiza los análisis de tipo sistémico y estratégico, evaluación del control interno, planes y programas de trabajo.

Se realiza además recopilación y análisis de información general de planes, programas, presupuestos, objetivos, metas y otros documentos como manuales, leyes, reglamentos, planes, programas, estudios realizados e información general.

Como anteriormente quedó señalado que los indicadores de gestión de un municipio o de cualquier otra entidad, deben estar de acuerdo con la visión de dicha entidad, entonces se realiza el análisis sobre la visión, que sea sistémica y estratégica, igualmente con los indicadores (en caso de que los tengan), se realizan además análisis y diagnóstico de la visión estratégica de la organización, análisis y diagnóstico de la visión sistémica de la organización y de sus indicadores.

En la evaluación del control interno, se debe tener conocimiento del sistema de control interno, los mecanismos y ambiente de control, supervisión y comunicación y la evaluación de los riesgos, así como se debe determinar las áreas a ser evaluadas, detección de áreas susceptibles de mejoramiento, determinación de aquellas a ser analizadas a mayor profundidad en la ejecución, jerarquización de áreas críticas.

En esta fase se elabora también un informe de revisión preliminar, la planificación y programación de la auditoría que contenga ya el plan de auditoría, la definición del alcance de la auditoría, la precisión y determinación de recursos, tiempo, metas y objetivos de la actuación y los programa de auditoría.

#### **4.3.1.2. Fase dos o de ejecución.**

Se debe realizar la selección de la muestra a ser evaluada, determinándose el universo de análisis manejable por el equipo multidisciplinario.

Siguiendo con el proceso de la auditoría, se deben aplicar las pruebas substantivas, de cumplimiento y de control, así como la recopilación de la evidencia para la validación del control interno, que se recopilará en papeles de trabajo.

En esta fase se lleva a cabo también la determinación de causa y efecto de los hallazgos, es decir que se identifican las posibles causas de los problemas y sus responsables, la

identificación de los efectos y ponderación de sus consecuencias, se organizan las evidencias en legajos y papeles de trabajo suficientes, pertinentes y convincentes.

Todas estas tareas conducen a la determinación de desviaciones a través de los hallazgos de auditoría.

#### **4.3.1.3. Fase tres o informe de auditoría de gestión.**

En esta fase, se elabora y se estructura el informe preliminar de gestión y se preparan las bases para la reunión con la entidad, se presenta la comunicación de resultados al ente en una mesa de trabajo, se realizan ajustes al informe y el ente auditado asume el compromiso de la organización.

Finalmente en esta fase, se realiza la emisión del informe definitivo, en el que se sientan las bases para la emisión del plan de acción correctiva de la entidad auditada, a través de las recomendaciones establecidas por auditoría.

#### **4.3.1.4. Fase cuatro o de seguimiento.**

En esta fase, se estructura un plan de seguimiento, se realiza la acción de seguimiento, según el plan, se incorpora los nuevos hallazgos, se realiza la verificación de cumplimiento, se comenta los resultados del seguimiento y se comunica a través de Informes parciales y definitivo y se establecen nuevas recomendaciones.

### **4.4. Desarrollo de las fases de Auditoría de Gestión.**

#### **4.4.1. Fase de planeación.**

En esta fase se debe recopilar datos relativos a la gestión o procesos administrativos, del municipio, aplicando varias técnicas de recopilación de datos, y proceder a su conocimiento y análisis.

Se debe analizar la organización hasta el grado en que se identifique, bajo un criterio profesional, los aspectos que influyen en sus resultados y detectar posibles desviaciones.

A partir del conocimiento de las herramientas informáticas y no informáticas para la recolección de datos, se estará en condiciones de seleccionar y aplicar las técnicas más apropiadas hasta el grado en que se forme un juicio profesional y objetivo sobre la materia que se examina.

Las técnicas de recolección de datos son procedimientos especiales utilizados por los auditores para obtener las evidencias necesarias y formarse un juicio profesional y objetivo sobre la materia examinada.

#### **4.4.2. Técnicas de recolección de datos.**

Entre las principales técnicas de recolección de datos, se encuentran las siguientes:

- Verbales
- Oculares
- Documentales.
- Físicas; y,
- Escritas

##### **4.4.2.1. Técnicas verbales.**

En estas se utiliza la indagación, a través de la aplicación de entrevistas directas al personal de la entidad auditada y las encuestas y cuestionarios, aplicando preguntas relacionadas con las operaciones realizadas en el municipio auditado.

##### **4.4.2.2. Técnicas oculares.**

Estas permiten verificar en forma directa y paralela la manera como los responsables desarrollan y documentan los procesos o procedimientos, dentro de esta clase, se puede citar la observación, comparación, confrontación, revisión selectiva y rastreo.

#### **4.4.2.3. Técnicas documentales.**

Consiste en obtener información escrita para soportar las afirmaciones, análisis o estudios realizados por los auditores a través de comprobación, computación, revisión analítica y el estudio general.

#### **4.4.2.4. Técnicas físicas.**

Es el reconocimiento real sobre hechos o situaciones dadas en tiempo y espacio determinado, a través de la inspección.

#### **4.4.2.5. Técnicas escritas.**

Consiste en reflejar los datos importantes para el trabajo del auditor, utilizando el análisis, la conciliación, la confirmación, el cálculo y la tabulación.

La aplicación de estas técnicas conduce al desarrollo de destrezas y habilidades por los auditores, por medio de las pruebas selectivas, el muestreo estadístico, las entrevistas.

### **4.4.3. La Organización y su entorno.**

#### **4.4.3.1. Análisis organizacional.**

Aquí se debe realizar el análisis del entorno remoto, o sea de las fuerzas políticas, económicas, sociales, científico y tecnológicas, demográficas y regulatorias.

Se debe también realizar un análisis del entorno próximo, o de las relaciones que mantienen con el municipio, los proveedores, los usuarios y el resto de municipios o el sector público, así como el sistema de administración, sistema de operación y el análisis interno del municipio.

Todo el análisis descrito anteriormente, se logra a partir de las bases conceptuales de la planificación estratégica de la institución, el marco legal en el que se desenvuelven las

entidades y el enfoque sistémico organizacional, los auditores serán capaces de analizar la organización hasta el grado en que identifiquen resultados objeto de auditoría.

Para la elaboración de la planeación estratégica en un municipio, o cualquier otra entidad o unidad productiva, se deben tener presente seis elementos; el análisis interno y del entorno, identificación de la misión, definición de la visión, la formulación de los objetivos y estrategias, formulación de políticas y estrategias y finalmente la construcción de los indicadores que van a lograrse durante el ejercicio fiscal del municipio.

La Auditoría de Gestión, es una herramienta que nos permite evaluar los indicadores de gestión establecidos por el municipio durante un período determinado y que serán motivo de análisis de los auditores, en cuanto al logro y cumplimiento de estos, en el tiempo previsto, así como su calidad, eficiencia, efectividad y economía.

El informe de auditoría de gestión, contendrá los comentarios, conclusiones y recomendaciones, de todos los hallazgos en la calidad de los procesos para cumplir con los indicadores. A base de las evidencias recopiladas y presentadas en los papeles de trabajo, se formulan los comentarios, estos sirven al auditor para emitir su opinión, acerca de la evaluación.

La evaluación del cumplimiento de los indicadores de gestión en un municipio, contenida en la opinión del auditor, con un criterio profesional, debe ser clasificada en tres categorías, de acuerdo a los resultados obtenidos en la evaluación, a través de la auditoría de gestión, en satisfactoria, poco satisfactoria y no satisfactoria.

#### **4.4.4. Control interno.**

##### **4.4.4.1. Concepto del control interno.**

Es un proceso que lleva a cabo el Consejo de Administración, la dirección y los demás miembros de una entidad, con el objeto de proporcionar un grado razonable de confianza en la consecución de los siguientes objetivos:

- Eficacia y eficiencia de las operaciones.
- Fiabilidad de la información financiera.

- Cumplimiento de las leyes y normas aplicables.

#### **4.4.4.2. Componentes del control interno.**

El control interno de una entidad, pública o privada, en este caso que nos ocupa es de un municipio, son los siguientes:

- Ambiente de control.
- Evaluación de riesgos.
- Actividades de control.
- Información y comunicación.
- Supervisión.

Existen varios aspectos que influyen en la obtención de la información de una entidad, por varias razones como las que se describen a continuación:

- Complejidad de la organización.
- Si es la primera vez que se audita.
- Volumen de operaciones.
- Flujo de información.

Para la obtención de la información en un municipio que se va a realizar la auditoría de gestión, es recomendable seguir ciertos pasos que ayudan a lograr este procedimiento, como por ejemplo, revisar el archivo permanente, recopilar y clasificar la información de la entidad, analizar el entorno institucional, la organización del municipio, la naturaleza de las operaciones, observar la forma de financiamiento en un municipio, la legislación y normatividad que rige a la entidad, la estructura laboral y los procedimientos de control.

#### **4.4.4.3. El memorando de planificación de la auditoría.**

Una vez hecha la revisión analítica de la información recopilada y seleccionada la o las áreas a evaluar, procederemos a elaborar el memorando de planificación o plan de auditoría y el cronograma de auditoría de gestión.

Haremos un breve repaso sobre los aspectos a considerar en la elaboración del memorando de planeamiento.

Para elaborar el memorando de planificación de la auditoría, el auditor deberá definir el tipo de pruebas que aplicará. En dicho memorando, deberá incluir además de las generalidades del auditado y las posibles áreas a evaluar, los riesgos de la auditoría, su objetivo y alcance, la conformación de equipo de trabajo y los recursos necesarios para la ejecución del análisis, así como un cronograma de las actividades a cumplirse.

#### **4.5. Los riesgos de Auditoría.**

##### **4.5.1. La evaluación de los riesgos de auditoría.**

El Control Interno pretende limitar los riesgos que afectan a las actividades de la organización. El auditor debe conocer muy bien la entidad y sus componentes, lo cual le ayudará a identificar áreas y puntos débiles o críticos. Debe considerarse los riesgos a nivel de la organización (internos y externos), como a nivel de actividad o área a evaluar.

El auditor designado para intervenir en una entidad, debe tener presente algunas circunstancias de especial atención, como los cambios en el entorno, la redefinición de la política institucional, las reorganizaciones o reestructuraciones, los ingresos de nuevos empleados o rotación de estos, los nuevos sistemas y procedimientos, la aceleración del crecimiento, los nuevos productos o servicios, actividades o funciones y cambios en la aplicación de los principios contables.

##### **4.5.2. Clases de riesgos de auditoría.**

Existen tres tipos o clases de riesgos de auditoría, que pueden detectarse en la evaluación del control interno, y estos son:

- Riesgo Inherente
- Riesgo de Detección

- Riesgo de Control

#### **4.5.2.1. Riesgo inherente.**

Es la susceptibilidad de error en la entidad, representa la posibilidad de que ocurran errores importantes en sus procesos, negocio, aspectos financieros o no financieros, en función de las características o particularidades de dichos procesos, estados o negocio, sin considerar el efecto del sistema de control interno establecido.

#### **4.5.2.2. Riesgo de control.**

Representa el riesgo de que los errores importantes que pudieran existir en un proceso, negocio, aspectos financieros o no financieros, no sean prevenidos o detectados oportunamente por el sistema de control interno.

#### **4.5.2.3. Riesgo de detección.**

Representa el riesgo de que los procedimientos, aplicados por el equipo de auditores, no detecten los errores importantes que hayan escapado al sistema de control interno.

### **4.6. Ejecución de auditoría.**

#### **4.6.1. Pasos para la ejecución.**

En esta fase el auditor desarrolla la estrategia seleccionada durante la planificación y que se presenta a la autoridad competente, para su revisión y aprobación, condensada en el memorando de planificación de auditoría y en los programas de auditoría.

Se recopila la evidencia comprobatoria necesaria para que el auditor concluya un juicio sobre la gestión, referente a la eficiencia, efectividad y economía.

Los pasos a seguir en esta fase son secuenciales, los insumos que se obtiene de la fase anterior, sirven para llevar a cabo la ejecución de la auditoría.

Para la ejecución, primero se planifica la auditoría, se elabora el programa de trabajo, que contiene los objetivos que persigue la auditoría y los procedimientos que debe aplicar el auditor para conseguir dicho objetivo planteado.

Este programa de trabajo para auditoría, se realiza luego de aplicar ciertas pruebas de control, estas deben plasmarse en papeles de trabajo, luego del análisis realizado al sistema de control interno, es decir a sus cinco elementos que son; el ambiente de control, evaluación de riesgos, actividades de control, información y comunicación, y, supervisión.

Luego de la revisión analítica descrita anteriormente, se aplica ciertas pruebas de auditoría (sustantivas), que también deben constar en papeles de trabajo. Estas pruebas pueden ser comparaciones, cálculos, confirmaciones, inspecciones, exámenes físicos, rastreo, indicadores, estadísticas, regresión, costo beneficio y modelos.

En la revisión analítica se revelan los hallazgos de auditoría, que deben ser comentados.

Los comentarios de los hallazgos, deben contener cuatro atributos, que son; la condición, el criterio, la causa y el efecto.

Los hallazgos de auditoría deben ser sustentados con la suficiente documentación que evidencien su condición, posteriormente se ordenan adecuadamente para extraer las conclusiones con criterio profesional e imparcial.

#### **4.6.2. Evaluación de la gestión a base de indicadores**

El nivel deseado de gestión institucional, debe constar en la Planificación Estratégica y en el Plan Operativo Anual correspondiente, éste nivel o estándar, debe ser expresado en los indicadores de gestión inicial o de línea base y que es redactado en el Objetivo Operativo.

La evaluación se lo realiza generalmente al final del año, sin perjuicio de poder hacerlo también en forma concurrente, comparando la gestión ejecutada versus la gestión programada o planificada.

En el ejemplo hipotético que se adoptó anteriormente, como indicadores de gestión de eficiencia y eficacia, se puede realizar un simulacro de medición, como se presenta a continuación.

### **Objetivo Operativo.**

*Construir 10 kilómetros de alcantarillado sanitario en el año 2004 con un presupuesto de US \$ 800.000,00.*

En este Objetivo Operativo, se puede claramente identificar las variables de eficacia y de eficiencia, que para el efecto se desarrolla de la siguiente manera:

### **Identificación de las Variables:**

**Variable de eficacia:** kilómetros

**Variable de eficiencia:** Dólares.

### **Establecimiento de fórmulas**

**Fórmula de Eficacia:**  $\text{Kilómetros construidos/Kilómetros planificados} = \%$

**Fórmula de Eficiencia:**  $\text{Dólares Invertidos/Dólares Presupuestados} = \%$

### **Construcción de Indicadores:**

#### **Indicador de Eficacia.**

*Total de kilómetros de alcantarillado sanitario construidos por la Dirección de Alcantarillado y Agua potable del Municipio X en el año 2004.*

#### **Indicador de Eficiencia.**

*Cantidad de dólares invertidos en la construcción del alcantarillado realizado por la Dirección de Alcantarillado y Agua Potable del Municipio X en el año 2004.*

El nivel deseado de gestión que consta en el objetivo operativo, es de construir 10 Kilómetros de construcción de alcantarillado sanitario a un costo de US \$ 800.000,00, es decir que se aprecia las variables de eficacia y eficiencia, que van a ser medidas en la gestión de la Dirección de Agua Potable y Alcantarillado del Gobierno Municipal.

En el hipotético caso de que se cuenta con la siguiente información, al 31 de diciembre del 2004:

- El informe de avance de obra, establece que se han construido 8 Kilómetros de alcantarillado sanitario.
- El informe financiero, establece que se ha invertido US \$ 600.000,00, en la construcción del alcantarillado sanitario.

Entonces para la evaluación, es decir la comparación entre lo realizado y lo planificado, se aplica la fórmula:

Cálculo del indicador de eficacia:  $\text{Kilómetros construidos/Kilómetros planificados} = \%$   
 $8/10 = 0,80 \times 100 = 80\%$  Brecha 20%

Cálculo del indicador de eficiencia:  $\text{Dólares invertidos/Dólares Presupuestados} = \%$   
 $600.000/800.000 \times 100 = 0,75 \times 100 = 75\%$  Brecha 25%.

Toda esta información y cálculos, a cerca de las variables, estándares, indicadores de gestión, índices y brecha, debe ser trasladada a la Ficha Técnica, para facilitar su control e interpretación, así como para la preparación de un informe a la máxima autoridad para la toma de dediciones.

## FICHA TECNICA

NOMBRE DEL INDICADOR	FACTORES CRITICOS DE EXITO	FORMULA DEL INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA	FRECUENCIA	RANGO O ESTANDAR	FUENTE	CÁLCULO Y RESULTADO
<b>De Eficacia</b> Total de kilómetros de alcantarillado sanitarios construido por la Dirección de Alcantarillado y Agua potable del Municipio X en el año 2004.	Aprobación del estudio de impacto ambiental por parte del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda.	Km. Construidos	Km	Anual	10 Km.	Dirección de Agua Potable y Alcantarillado.	8 Km./10 Km. = 0,8 x 100=80%. El proyecto se Cumplió con un grado de eficacia del 80%,.
		Km. Planificados					
<b>De Eficiencia</b> Cantidad de Dólares invertidos en la construcción del alcantarillado realizado por la Dirección de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio X en el año 2004.	Transferencia de recursos financieros por el Ministerio de Economía y Finanzas oportunamente .	Dólares Invertidos	US \$	Anual	US \$ 800.000	Dirección Financiera y Jefatura de Presupuesto.	US \$ 600.000/ 800.000=0,75 x 100= 75%.  El proyecto se cumplió con un 75% de eficiencia.
Dólares Presupuestados							

**Evaluación del indicador de eficacia.**

De la verificación a los documentos proporcionados por la Dirección de Alcantarillado y Agua Potable del Municipio X, al 31 de diciembre del 2004 que tiene relación con el contrato de construcción del alcantarillado sanitario, se observó que la ejecución de ésta

alcanzó un 80%, inobservándose lo establecido en el Plan Operativo Anual, preparado para el año 2004.

Este hecho se generó por el incumplimiento de los contratistas con la Cláusula Quinta del Contrato, que establece un plazo de 9 meses para la entrega recepción definitiva de la obra, hecho que hasta la fecha de la presente evaluación no se ha concretado.

Por lo comentado anteriormente se determinó el incumplimiento del objetivo operativo, el cual establece un estándar de 10 Kilómetros de construcción de alcantarillado sanitario en el año 2004, originándose una brecha del 20%, que corresponde a 2 kilómetros.

### **Conclusión**

Gestión administrativa poco satisfactoria, por cuanto al 31 de diciembre del 2004, solamente se cumplió con el 80% de la construcción del alcantarillado sanitario.

### **Evaluación del indicador de eficiencia.**

De la verificación a los documentos proporcionados por las Direcciones de Alcantarillado y Agua Potable y Financiera del Municipio X, al 31 de diciembre del 2004 que tiene relación con los pagos realizados al contrato de construcción del alcantarillado sanitario, se observó que la inversión alcanzó un 75%, inobservándose lo establecido en el Plan Operativo Anual, preparado para el año 2004.

Este hecho se generó por el incumplimiento de los contratistas con la Cláusula Quinta del Contrato, que establece un plazo de 9 meses para la entrega recepción definitiva de la obra, hecho que hasta la fecha de la presente evaluación no se ha concretado.

Por lo comentado anteriormente se determinó el incumplimiento del objetivo operativo, el cual establece un estándar de US \$ 800.000,00 de inversión en la construcción del alcantarillado sanitario en el año 2004, originándose una brecha del 25%, que corresponde a US \$200.000,00.

### **Conclusión**

Gestión financiera satisfactoria, en la construcción de 8 kilómetros de alcantarillado sanitario en el año 2004. Los recursos invertidos guardan relación con las obras ejecutadas, es decir que se pagó únicamente las planillas presentadas por los trabajos realizados.

#### **4.7. Informe de auditoría.**

##### **4.7.1. Elaboración del informe de auditoría de gestión.**

Una vez realizadas todas las actividades de la fase de ejecución, se debe plasmar en un informe escrito el contenido de la evaluación realizada, incluyendo sus conclusiones y recomendaciones.

El auditor comunica a la entidad auditada, y hace pública la información recabada, plasmada en los hallazgos de la auditoría, en las conclusiones y recomendaciones del informe de auditoría de gestión.

En esta etapa, el auditor debe redactar los comentarios, realizar las conclusiones, y emitir las recomendaciones, según los hallazgos, debe además elaborar la estructura del informe y estar de acuerdo con el nivel directivo de la auditoría, sobre los puntos anteriores.

El siguiente paso en esta fase es la elaboración del borrador de informe o informe preliminar, en el que se presenta los resultados al ente auditado, para luego proceder a la elaboración del informe definitivo de gestión.

El último paso es comunicar a la entidad auditada los resultados encontrados, y coadyuvar la formulación por parte de ésta, en un plan de acción correctiva, que permita mejoras en su eficiencia, eficacia y economía.

El resultado de la fiscalización mediante la auditoría de Gestión, debe ser expresado en el informe amplio con los comentarios, conclusiones y recomendaciones pertinentes, en el que se debe expresar la evaluación de la gestión como muy satisfactoria, satisfactoria, poco satisfactoria e insatisfactoria.

## **4.8. Seguimiento.**

### **4.8.1. Propósito del seguimiento.**

Verificar el cumplimiento de plan de implementación de las recomendaciones de acuerdo con los plazos acordados, así como que se hayan elevado los niveles de eficiencia, eficacia y economía a raíz de esa implementación.

Para llevar a cabo esta actividad, es importante elaborar un plan de seguimiento, en el que se establecen las acciones que llevará a cabo la entidad auditada, para implementar las recomendaciones del Informe de Auditoría.

En él se establecen los plazos necesarios y es el punto de partida sobre el que la entidad fiscalizadora llevará a cabo sus acciones.

### **4.8.2. Informe del seguimiento.**

Una vez efectuado el seguimiento, se debe informar a las máximas autoridades, para la toma de decisiones, sobre el cumplimiento de las recomendaciones efectuadas por auditoría en el informe de auditoría.

Este informe de ser el caso, hará, referencia al informe original, a los resultados del seguimiento (eficiencia + efectividad y economía), se hará nuevas conclusiones y nuevas recomendaciones.

## **CAPITULO 5**

### **5.1. CASO PRÁCTICO DE UN MUNICIPIO.**

#### **5.1.1. Desarrollo de Indicadores de Gestión.**

En el Capítulo 3, se presenta la metodología para construir los Indicadores de Gestión Administrativa, Financiera y de Obras de Infraestructura para los Municipios del Ecuador, en el que se recomienda la secuencia a seguir y se señala que estos indicadores, deben estar de acuerdo a la misión, visión y objetivos de la entidad, tal y como lo estipula también el artículo 15 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, expedido mediante Decreto ejecutivo N° 548, publicado en el Registro Oficial N° 119 de 7 de junio del 2003, presentado en el Capítulo 2.

De tal forma que para diseñar los indicadores de gestión en este caso práctico, se debe seguir los pasos que se señalan en el Capítulo 3.

Es importante indicar que en este municipio no se logró obtener toda la información necesaria para el caso práctico.

Para iniciar con esta tarea, se realiza el análisis institucional, interno y externo, se identifica la misión, se determina la visión, se formulan las políticas, se establecen las estrategias y por último se diseñan los indicadores.

Los datos que a continuación se presentan, se tomó del Informe sobre el Presupuesto para el Ejercicio Económico del año 2004, emitido por el Director Financiero al Alcalde, el 23 de diciembre del 2003, en memorando N° DDF-718-A.

#### **5.2. Planificación Estratégica.**

En este caso, se asume el hecho de que la entidad cuenta con la planificación estratégica y un plan operativo anual, que es la base lógica para el diseño de los indicadores de gestión, entonces, dicha planificación debe seguir una secuencia.

## **5.2.1. Análisis de la Organización**

### **5.2.1.1. Análisis interno**

#### **5.2.1.2. Estructura Orgánica.**

“La Organización administrativa del Gobierno Municipal, dada la importancia de los servicios públicos y la obra pública que presta, así como su capacidad financiera, debe responder a una estructura que permita atender todas y cada una de las funciones que le compete para el mejor cumplimiento de sus fines y metas.

El avance científico, tecnológico y las nuevas formas de administración que se han desarrollado a través de la sociedad en los últimos tiempos, se han constituido en un reto diario y progresivo, tanto en el campo privado como público.

Estos retos son factores fundamentales para que el Concejo Municipal fomente políticas, directrices y sistemas tanto de operación como de control tendientes a su modernización.

Por lo expuesto las autoridades del Concejo y la Administración del Gobierno Municipal propician la tecnificación de sus servicios y procesos, una planificación participativa y descentralizada y la implantación de instrumentos de gestión que permitan reformar las estructuras vigentes y adecuarlas hacia los retos del futuro.

Con estos antecedentes y al amparo de la base legal vigente, el Concejo actualizó su estructura orgánica a fin de:

- Dotar de eficiencia y eficacia a la administración municipal.
- Facilitar la coordinación de actividades.
- Facilitar un trabajo horizontal a nivel directivo.

La organización interna de la Municipalidad se regirá por el órgano estructural vigente (Anexo 1), estableciéndose como niveles administrativos de su gestión los siguientes:

<b>Nivel Legislativo:</b>	Concejo Municipal.
<b>Nivel Ejecutivo:</b>	Alcalde
<b>Nivel Asesor:</b>	Sindicatura Municipal. Dirección de Auditoría Interna. Dirección de Comunicación Social.
<b>Nivel de Apoyo:</b>	Secretaría General. Dirección Financiera Dirección de Recursos Humanos Dirección Administrativa Dirección de Avalúos y Catastros Coordinación de Tecnología Coordinación de Contratación Pública Dirección de Planificación.
<b>Nivel Operativo:</b>	Dirección de Obras Públicas Dirección de Saneamiento Dirección de Salud Dirección de Medio Ambiente. Dirección de Educación y Cultura Dirección de Desarrollo Comunitario.
<b>Entes descentralizados:</b>	Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado Patronato Municipal Cuerpo de Bomberos.”

En el anexo N° 1 se presenta el Orgánico Estructural.

### 5.2.1.3. Estimación de los ingresos.

“El Municipio para el cálculo de los ingresos ha tomado como base las disposiciones constantes en el Artículo 523 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal y adicionalmente los parámetros específicos que sobre cada rubro han sido proporcionados por los responsables de las respectivas áreas.

Con base a los criterios anteriormente establecidos, los rubros de los ingresos han sido calculados de tal forma que en la ejecución del presupuesto del ejercicio 2004 sus recaudaciones guarden estrecha relación con las estimaciones planteadas.

### 5.2.1.4. Presupuesto del año 2003.

El Concejo Municipal aprobó la Ordenanza Presupuestaria para el Ejercicio Económico y Financiero Municipal del 2003, con una asignación inicial de ingresos de USD 36'000.000.

De acuerdo con la información presupuestaria de los ingresos al 23 de diciembre del 2003, los ingresos devengados ascienden a USD 27'521.079,20.

A continuación se detalla la ejecución presupuestaria de ese ejercicio fiscal, en porcentajes.

CUENTAS	% EN RELACION A LO CODIFICADO EN EL 2003
<b>IMPUESTOS:</b>	
A la venta de predios urbanos	20
A las alcabalas	35
Al desposte de ganado	78
<b>TASAS</b>	
Ocupación de lugares públicos	62
Especies fiscales	52
Venta de bases	38
Otras tasas	73
<b>CONSTRUCCIONES</b>	

Mejoras urbanas	144
Otras contribuciones	124
<b>MULTAS TRIBUTARIAS</b>	49
<b>TRANSFERENCIAS</b>	
Corrientes del Sector Público	58
De Capital del sector Público	56
<b>ANTICIPOS DE FONDOS</b>	79

Este comportamiento, demuestra el esfuerzo hecho por la Municipalidad por mejorar sus recaudaciones de sus ingresos propios y los resultados favorables en el proceso de modernización institucional durante el año 2003.

#### **5.2.1.5. Ingresos para el 2004.**

Las fuentes de financiamiento son la base para cumplir con los objetivos planteados en el presupuesto para el ejercicio del 2004.

- Actualización y apertura de los catastros y registros de contribuyentes de todos y cada uno de los tributos y además nuevas rentas municipales susceptibles de imposición y registro.
- Incremento de las recaudaciones por Contribución de Mejoras Urbanas y Rurales.
- Saneamiento de la cartera municipal, a fin de obtener un verdadero potencial financiero y crear una mejor cultura tributaria de los contribuyentes.
- Actualización de las Ordenanzas Tributarias y de las demás rentas municipales.
- Fortalecimiento de la acción Coactiva.
- En cuanto a los impuestos de patentes municipales, a los activos fijos, a los vehículos y a los espectáculos públicos, están en plena ejecución las notificaciones y registros de los contribuyentes.

- Fortalecimiento del control del servicio del camal, así como la ocupación de mercados y vía pública a fin de lograr el mayor rendimiento de los respectivos ingresos.
- Nuevos diseños de los títulos de crédito en papel de seguridad, para evitar las falsificaciones.

Para el ejercicio del año 2004, se establece como ingresos, un monto estimado de U S \$ 38.58 millones, distribuidos de la siguiente manera:

### DETALLE COMPARATIVO DE LOS INGRESOS DE LA INSTITUCIÓN

PARTIDA	CONCEPTO	VALORES EN DOLARES	
		CODIFICADO 2003	PROFORMA 2004
<b>1101</b>	<b>SOBRE LA RENTA, UTILIDADES Y GANANCIAS DE CAPITAL</b>	<b>214,500.00</b>	<b>111,000.00</b>
A100.110.1.1.01.02.000.0	A LA VENTA DE PREDIOS URBANOS	198,000.00	100,000.00
A100.110.1.1.01.03.000.0	A LA VENTA DE PREDIOS RURALES	11,000.00	1,000.00
A100.110.1.1.01.04.000.0	A LOS JUEGOS DE AZAR	5,500.00	10,000.00
<b>1102</b>	<b>SOBRE LA PROPIEDAD</b>	<b>2,262,000.00</b>	<b>2,895,000.00</b>
A100.110.1.1.02.01.000.0	A LOS PREDIOS URBANOS	1,000,000.00	1,500,000.00
A100.110.1.1.02.02.000.0	A LOS PREDIOS RUSTICOS	800,000.00	1,000,000.00
A100.110.1.1.02.03.000.0	A LA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD	60,000.00	50,000.00
A100.110.1.1.02.05.000.0	A LOS VEHÍCULOS MOTORIZADOS DE TRANSPORTE	12,000.00	5,000.00
A100.110.1.1.02.06.000.0	A LAS ALCABALAS	300,000.00	200,000.00
A100.110.1.1.02.07.000.0	A LOS ACTIVOS TOTALES	75,000.00	120,000.00
A100.110.1.1.02.99.000.0	OTROS INGRESOS DE LA PROPIEDAD	15,000.00	20,000.00
<b>1103</b>	<b>AL CONSUMO DE BIENES Y SERVICIOS</b>	<b>5,000.00</b>	<b>10,000.00</b>
A100.110.1.1.03.12.000.0	A LOS ESPECTACULOS PUBLICOS	5,000.00	10,000.00
<b>1107</b>	<b>IMPUESTOS DIVERSOS</b>	<b>701,000.00</b>	<b>1,201,000.00</b>
A100.110.1.1.07.04.000.0	PATENTES COMERCIALES, INDUSTRIALES Y DE SERVICIOS	400,000.00	500,000.00
A100.110.1.1.07.07.000.0	POR FISCALIZACION CONTRATISTAS	200,000.00	500,000.00
A100.110.1.1.07.08.000.0	AL DESPOSTE DE GANADO	100,000.00	200,000.00
A100.110.1.1.07.99.000.0	OTROS IMPUESTOS	1,000.00	1,00.00
	<b>TASAS GENERALES</b>	<b>1,525,000.00</b>	<b>2,380,000.00</b>
A100.110.1.3.01.03.000.0	OCUPACION DE LUGARES PUBLICOS	150,000.00	150,000.00
A100.110.1.3.01.06.000.0	ESPECIES FISCALES	100,000.00	100,000.00

PARTIDA	CONCEPTO	VALORES EN DOLARES	
		CODIFICADO	PROFORMA
		2003	2004
A100.110.1.3.01.07.000.0	VENTA DE BASES	35,000.00	20,000.00
A100.110.1.3.01.08.000.0	PRESTACION DE SERVICIOS	0.00	140,000.00
A100.110.1.3.01.12.000.0	PERMISOS, LICENCIAS Y PATENTES	120,000.00	150,000.00
A100.110.1.3.01.14.000.0	SERVICIOS DE CAMALES	20,000.00	120,000.00
A100.110.1.3.01.99.001.0	SERVICIO DE RECOLECCION DE BASURA	0.00	1,020,000.00
A100.110.1.3.01.99.002.0	SERVICIO DE CONTROL DE INCENDIOS	0.00	480,000.00
A100.110.1.3.01.99.003.0	SERVICIOS TECNICOS ADMINISTRATIVOS	0.00	100,000.00
A100.110.1.3.01.99.004.0	OTRAS TASAS	1,100,000.00	100,000.00
<b>1303</b>	<b>TASAS DIVERSAS</b>	<b>0.00</b>	<b>40,000.00</b>
A100.110.1.3.03.04.000.0	SECTOR TURISTICO Y HOTELERO	0.00	
<b>1304</b>	<b>CONTRIBUCIONES</b>	<b>1,000,000.00</b>	<b>2,000,000.00</b>
A100.110.1.3.04.02.000.0	POR MEJORAS URBANAS Y RURALES	400,000.00	1,000,000.00
A100.110.1.3.01.06.000.0	OTRAS CONTRIBUCIONES	600,000.00	1,000,000.00
<b>1701</b>	<b>RENTAS DE INVERSIONES</b>	<b>255,000.00</b>	<b>45,000.00</b>
A100.110.1.7.01.02.000.0	INTERESES DE COMISIONES DE TITULOS Y VALOR	30,000.00	40,000.00
A100.110.1.7.01.99.000.0	INTERESES POR OTRAS OPERACIONES	225,000.00	5,000.00
<b>1702</b>	<b>RENTAS POR ARRENDAMIENTOS DE BIENES</b>	<b>11,000.00</b>	<b>35,000.00</b>
A100.110.1.7.02.02.000.0	EDIFICIOS, LOCALES Y RESIDENCIAS	6,000.00	15,000.00
A100.110.1.7.02.04.000.0	MAQUINARIA Y EQUIPO	5,000.00	20,000.00
<b>1703</b>	<b>INTERESES POR MORA</b>	<b>231,000.00</b>	<b>251,000.00</b>
A100.110.1.7.03.01.000.0	TRIBUTARIAS	221,000.00	250,000.00
A100.110.1.7.03.02.000.0	ORDENANZAS MUNICIPALES	10,000.00	1,000.00
<b>1704</b>	<b>MULTAS</b>	<b>135,000.00</b>	<b>130,500.00</b>
A100.110.1.7.04.01.000.0	TRIBUTARIAS	55,000.00	60,000.00
A100.110.1.7.04.02.000.0	INFRACCION A ORDENANZAS MUNICIPALES	10,000.00	500.00
A100.110.1.7.04.04.000.0	INCUMPLIMIENTO DE CONTRATOS	70,000.00	70,000.00
<b>1801</b>	<b>TRANSFERENCIAS CORRIENTES DEL SECTOR PUBLICO</b>	<b>580,000.0</b>	<b>964,000.00</b>
A100.110.1.8.01.000.0	GOBIERNO CENTRAL	580,000.00	964,000.00
<b>1804</b>	<b>APORTES Y PARTICIPACIONES DEL SECTOR PUBLICO</b>	<b>1,000.00</b>	<b>10,000.00</b>
A100.110.1.8.04.07.000.0	DE FONDOS AJENOS	1,000.00	10,000.00
<b>1903</b>	<b>REMATES DE BIENES Y ESPECIES</b>	<b>0,00</b>	<b>1,000.00</b>
A100.110.1.9.03.01.000.0	BIENENS Y ESPECIES INSTITUCIONALES Y DECOMISADAS	0.00	1,000.00
<b>1904</b>	<b>OTROS NO OPERACIONALES</b>	<b>25,000.00</b>	<b>250,000.00</b>
A100.110.1.9.04.99.000.0	OTROS NO ESPECIFICADOS	250,000.00	250,000.00
<b>2402</b>	<b>BIENES INMUEBLES Y SEMOVIENTES</b>	<b>100,000.00</b>	<b>100,000.00</b>
A100.110.2.4.02.01.000.0	TERRENOS	100,000.00	100,000.00
<b>2701</b>	<b>RECUPERACION DE INVERSIOS</b>	<b>0.00</b>	<b>500.00</b>
A100.110.2.7.01.99.000.0	OTRAS INVERSIONES	0.00	500.00
<b>2801</b>	<b>TRANSFERENCIAS DE CAPITAL DEL SECTOR PUBLICO</b>	<b>11,340,000.00</b>	<b>12,066,000.00</b>
A100.110.2.8.01.01.000.0	GOBIERNO CENTRAL	11,074,000.00	12,066,000.00

PARTIDA	CONCEPTO	VALORES EN DOLARES	
		CODIFICADO	PROFORMA
		2003	2004
A100.110.2.8.01.03.000.0	EMPRESAS PUBLICAS	200,000.00	500,000.00
A100.110.2.8.01.06.000.0	ENTIDADES FINANCIERAS PUBLICAS	66,000.00	1,000.00
<b>2804</b>	<b>APORTES Y PARTICIPACIONES DEL SECTOR PUBLICO</b>	<b>1,375,000.00</b>	<b>1,000.00</b>
A100.110.2.8.04.08.000.0	DE CUENTAS Y FONDOS ESPECIALES	1,375,000.00	1,000.00
<b>3602</b>	<b>FINANCIAMIENTO PUBLICO INTERNO</b>	<b>4,850,000.00</b>	<b>5,200,000.00</b>
A100.110.3.6.02.01.000.0	DEL SECTOR PUBLICO FINANCIERO	3,850,000.00	2,200,000.00
A100.110.3.6.02.03.000.0	DEL SECTOR PRIVADO FINANCIERO	1,000,000.00	3,000,000.00
<b>3603</b>	<b>FINANCIAMIENTO PUBLICO EXTERNO</b>	<b>8,720,000.00</b>	<b>9,600,000.00</b>
A100.110.3.6.03.02.000.0	DE GOBIERNOS Y ORGANISMOS GUBERNAMENTALES	8,720,000.00	9,000,000.00
<b>3605</b>	<b>SALDOS PENDIENTES POR COBRAR</b>	<b>5,000,000.00</b>	<b>1,270,000.00</b>
A100.110.3.6.05.02.000.0	DE ANTICIPOS DEE FONDOS NETOS	5,000,000.00	1,270,000.00
<b>3701</b>	<b>SALDOS DE CAJA Y BANCOS</b>	<b>25,500.00</b>	<b>20,000.00</b>
A100.110.3.7.01.02.000.0	DE FONDOS DE AUTOGESTION	5,500.00	0.00
A100.110.3.7.01.99.000.0	OTROS SALDOS	20,000.00	20,000.00
	<b>TOTALES:</b>	<b>38,581,000.00</b>	<b>38,581,000.00</b>

### 5.3. Análisis Interno

#### 5.3.1. Matriz FODA Interna.

Dentro de esta actividad, se debe analizar las fortalezas y debilidades institucionales por áreas relevantes, en los tres niveles, y quienes más que los mismos dignatarios, funcionarios y empleados municipales, que conocen bien a la entidad, para que cumplan con este cometido.

Para este caso, se utilizó una matriz que contiene una ponderación que puede ayudar a evaluar estas condiciones cualitativas como son las fortalezas y debilidades, señalando claro está, que no es la única forma de realizar este tipo de análisis.

Se tomó entonces tres componentes que forman parte de las áreas relevantes, como la Dirección de Recursos Humanos, Dirección Financiera y la Coordinación de Tecnología.

**MATRIZ FODA**  
**NOMBRE DE LA ENTIDAD: MUNICIPIO NN**  
**AMBIENTE INTERNO**

Responsables:

Fecha:

VALORACION: 1= Baja; 2 = Media; 3 = Alta.

CAPACIDADES DEL RECURSO HUMANO	FORTALEZAS			DEBILIDADES			IMPACTO				RESULTADOS PONDERADOS		CAUSAS	EFECTOS
	CLASIFICACION						IMPACTO		IMPACTO PONDERADO		FORTALEZAS	DEBILIDADES		
	A	M	B	A	M	B	FOR.	DEB.	FOR.	DEB.				
¿Qué nivel de preparación académica ostenta el RR. HH?		2					3		0,272		0,544		Falta de entrega e interés personal.	Baja preparación académica.
¿Qué grado de experiencia tiene el RR. HH en las funciones que desempeña?		2					3		0,272		0,544		Ausencia de mano de obra especializada.	Servicios de baja calidad.
¿Qué grado de ausentismo registra la entidad?					2			3		0,6		1,2	Falta de un adecuado control al personal.	Procesos de baja calidad.
El nivel de remuneración del personal de la institución es el adecuado.		2					3		0,272		0,544		Falta de un sistema adecuado de evaluaciones al personal.	Bajo rendimiento del personal en las funciones encomendadas.
¿Qué grado de motivación existe para el RR. HH.					2			2		0,4		0,8	Ausencia de una política de incentivos.	Falta de empoderamiento de los empleados.
La aplicación de los subsistemas de la administración de RR. HH es la adecuada.		2					2		0,183				Ausencia de interrelación entre las Áreas Relevantes.	Sistema de gestión inadecuada.
<b>Suman:</b>							<b>11</b>	<b>5</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>				

VALORACION PARA LOS RESULTADOS PONDERADOS:

DESDE	HASTA	
0,01	0,333	BAJO
0,334	0,666	MEDIO
0,667	1,000 ó más	ALTO

**MATRIZ FODA**  
**NOMBRE DE LA ENTIDAD: MUNICIPIO NN**  
**AMBIENTE INTERNO**

Responsables:

Fecha:

VALORACION: 1= Bajo; 2 = Medio; 3 = Alto.

CAPACIDADES FINANCIERAS	FORTALEZAS			DEBILIDADES			IMPACTO				RESULTADOS PONDERADOS		CAUSAS	EFECTOS
	CLASIFICACION						IMPACTO		IMPACTO PONDERADO		FORTALEZAS	DEBILIDADES		
	A	M	B	A	M	B	FOR.	DEB.	FOR.	DEB.				
El Municipio si cuenta con Sistema de Contabilidad adecuado?	3						3		0,2		0,6		Cumplimiento de disposiciones legales	Existencia del sistema de Contabilidad SAFI.
Si preparan estados financieros anualmente?	3						3		0,2		0,6		Cumplimiento de recomendaciones de auditoria.	Toma oportuna de decisiones de la máxima autoridad.
¿La entidad se encuentra igual en la contabilidad?		2					3		0,2		0,4		No fluye la información en forma adecuada.	Atraso en la contabilidad.
¿La institución evalúa la utilización de los recursos?		2					3		0,2		0,4		Falta de indicadores de gestión.	Gestión financiera inadecuada.
¿La clasificación de los gastos institucionales contribuyen a mejorar el desempeño de la entidad?		2					1		0,066		0,132		Presupuesto elaborado por concepto del gasto.	Control aceptable de los gastos.
¿Existe planificación institucional en cuanto a los gastos?				1				3		1		1	Presupuesto no se ajusta a las necesidades institucionales.	No se cumple con las metas y objetivos institucionales.
¿Los ingresos por autogestión son suficientes?		2					2		0,133		0,267		No se recauda adecuadamente los tributos, multas, tasas y contribución de mejoras.	Alto índice de cartera vencida.
<b>SUMAN:</b>							<b>15</b>	<b>3</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>				

VALORACION PARA LOS RESULTADOS PONDERADOS:

DESDE	HASTA	
0,01	0,333	BAJO
0,334	0,666	MEDIO
0,667	1,000 ó más	ALTO

**MATRIZ FODA**  
**NOMBRE DE LA ENTIDAD: MUNICIPIO NN**  
**AMBIENTE INTERNO**

Responsables:

Fecha:

VALORACION: 1= Bajo; 2 = Medio; 3 = Alto.

CAPACIDADES TECNOLÓGICAS	FORTALEZAS			DEBILIDADES			IMPACTO				RESULTADOS PONDERADOS		CAUSAS	EFECTOS
	CLASIFICACION						IMPACTO		IMPACTO PONDERADO		FORTALEZAS	DEBILIDADES		
	A	M	B	A	M	B	FOR.	DEB.	FOR.	DEB.				
¿Existe capacidad tecnológica para la innovación y el mejoramiento de los procesos?		2					3		0,2		0,4		Tecnología subutilizada	Pérdida de recursos, tiempo, dinero.
¿Con qué frecuencia se aplica esta capacidad tecnológica?		2					3		0,2		0,4		La utilización de la tecnología no se aplica con mucha frecuencia.	No se obtiene información oportuna.
¿La tecnología permite la coordinación e integración entre las diferentes áreas de la entidad?	3						3		0,2		0,6		Se encuentra instalado en red.	No hay interrelación y comunicación entre las unidades administrativas.
¿Qué nivel de conocimiento tecnológico y habilidad existe en el personal de la institución?		2					3		0,2		0,4		Bajo nivel de actualización del RR. HH.	Sub – utilización de los recursos tecnológicos.
¿Qué nivel de tecnología aplica la institución?		2					3		0,2		0,4		No existe los suficientes recursos financieros.	Poca innovación tecnológica.
<b>Suman:</b>							15		1,00					

## VALORACION PARA LOS RESULTADOS PONDERADOS:

DESDE	HASTA	
0,00	0,333	BAJO
0,334	0,666	MEDIO
0,667	1,000 ó más	ALTO

### **5.3.2. Análisis externo o del entorno.**

Dentro de esta actividad, se debe analizar las oportunidades y las amenazas institucionales por áreas relevantes, en los tres niveles, partiendo del entorno remoto o externo de la entidad, como son los aspectos político, económico, social y tecnológico.

Al igual que en el análisis interno, también se utilizó la misma matriz que contiene una ponderación que puede ayudar a evaluar estas condiciones cualitativas como son las oportunidades y amenazas.

#### **5.3.2.1. Análisis político.**

La situación política que atraviesa el país, especialmente en estos últimos meses (agosto, septiembre y octubre del 2004), se caracteriza por un ambiente electoralista, orientado a elegir prefectos provinciales y consejeros; alcaldes y concejales; y presidentes de juntas parroquiales rurales y vocales.

El Ecuador es un país que cuenta con una sociedad fraccionada políticamente con más de una docena de partidos políticos, quienes entorpecen los objetivos primordiales de estos organismos públicos, con sus doctrinas y pensamientos políticos antagónicos, tendientes a satisfacer aspectos personales y partidistas, con una gran dosis de egoísmo y revanchismos políticos y hasta personales.

Estas son las razones primordiales por las que la gestión de los municipios de la mayoría del país no satisfacen las necesidades de la sociedad de sus respectivas jurisdicciones, haciendo que la calidad de los procesos en dichas gestiones sean insatisfactorios, y en muchos de ellos nulos.

Lo expuesto anteriormente, más la falta de capacitación del recurso humano y la carencia de una política de selección de personal, no sólo en los municipios sino en la mayoría de organismos del sector público, origina que la administración pública sea un descalabro y no contribuya al cumplimiento de los objetivos de los municipios, que es la de contribuir al bienestar de la colectividad, través de brindar servicios básicos de calidad.

### **5.3.2.2. Análisis económico.**

Los concejos municipales, financian sus actividades con recursos provenientes del Gobierno Central, a través de las transferencias de recursos como lo estipula la Ley del 15 % para los Gobiernos Seccionales, y con recursos propios que provienen de las recaudaciones de impuestos, tasas, contribuciones de mejoras, multas, venta de activos fijos, entre otros.

La situación económica del país, desde hace décadas atrás es crítica, reflejada en el déficit financiero, en la balanza de pagos, en la deuda externa que alcanza una cifra superior a los US \$ 12.000 millones de dólares.

Esta situación deficitaria y recesiva de la economía nacional, repercute en la conformación presupuestaria de los municipios a nivel nacional, haciéndose notoria la falta de recursos financieros en los municipios, para desarrollar su gestión orientada a satisfacer las necesidades de la colectividad.

### **5.3.2.3. Análisis tecnológico.**

Dada la situación crítica, especialmente a partir de febrero de 1999, de la economía nacional, es muy difícil el desarrollo tecnológico de los municipios, por cuanto se requiere de muchos recursos financieros que deben constar en el presupuesto de cada entidad, con la finalidad de adquirir equipos con tecnología de punta y modernizar el Sistema de Información Institucional, así como para la capacitación del su recurso humano, a través del fortalecimiento institucional.

Sin embargo, en el Municipio escogido para el caso práctico, a partir del año 2000, la administración actual, ha realizado esfuerzos orientados a modernizar el Sistema de Información Institucional, a través de la adquisición de equipos computarizados y su conexión en red, casi el 100%; aclarando sí que la tecnología con la que cuenta la entidad es subutilizada. De igual forma se realizaron cursos de capacitación para el desarrollo del recurso humano, en el ámbito de la computación, contando en la actualidad con una Unidad de Coordinación Tecnológica.

#### **5.3.2.4. Análisis social.**

La sociedad ecuatoriana, en general, ya no tiene confianza en sus gobernantes, por cuanto se siente engañada, por la demagogia desatada en la mayoría de los candidatos a las distintas dignidades.

De igual forma, no tiene confianza en realizar inversiones, por los últimos acontecimientos a raíz de la crisis del sistema financiero, y por las tasas de interés activas elevadas que las instituciones financieras cobran en el mercado.

Sin embargo de estas circunstancias, se tiene un aire de esperanza en la ciudadanía ecuatoriana, por encontrar una luz al final del túnel, precisamente a través de la capacitación y preparación intelectual de sus habitantes, mismos que deben poner sus conocimientos al servicio de su pueblo ya sea en el sector público o privado.

#### **5.3.2.5. Matriz FODA del entorno externo.**

En este análisis se describen todas aquellas situaciones externas que se consideren oportunidades y amenazas, para la institución, ya sea por aspectos políticos, sociales, económicos y tecnológicos.

Para realizar este caso práctico, se tomó como ejemplo todos estos aspectos que en la actualidad está ocurriendo en nuestro país y cuyos resultados se recogen en la matriz de oportunidades y amenazas, que a continuación se presenta, mismas que son valoradas y ponderadas.

En el análisis de oportunidades y amenazas, se utilizan la misma valoración y ponderación que en el análisis de las fortalezas y amenazas, reiterando nuevamente, que no es la única forma de valorar estos aspectos.

**MATRIZ FODA**  
**NOMBRE DE LA ENTIDAD: MUNICIPIO NN**  
**AMBIENTE EXTERNO**

Responsables:

Fecha:

VALORACION: 1= Bajo; 2 = Medio; 3 = Alto.

FACTORES ECONÓMICOS	AMENAZAS			OPORTUNIDADES			IMPACTO		RESULTADOS PONDERADOS		CAUSAS	EFFECTOS	
	CLASIFICACION						IMPACTO	IMPACTO PONDERADO	AMENAZAS	OPORTUNIDADES			
	A	M	B	A	M	B	AME.	OPOR.					
La crisis financiera desatada en 1999 en el país, afecta a la gestión institucional?	3						3		0,25	0,75		La corrupción de los banqueros privados.	Crisis económica nacional.
El presupuesto del Gobierno Central, a raíz de la crisis económica, ha sido suficiente para gastos corrientes, de capital e inversiones y que efectos tiene en el Municipio?	3						3		0,25	0,75		Falta de recursos, por una débil economía y la baja producción nacional.	Recesión de la economía, ausencia e inversión, incremento de las tasas activas de interés.
¿Cómo afectó la crisis financiera a los contribuyentes y a la colectividad en general?	3						3		0,25	0,75		El incremento de las tasas por servicios e impuestos por la dolarización.	Alto índice de evasión de los contribuyentes.
El pago de la deuda externa y la consecuente disminución en el presupuesto estatal, cómo afecta a la entidad?	3						3		0,25	0,75		Alto endeudamiento por la crisis financiera.	Más del 50% de los ingresos petroleros y del resto de actividades económicas del país se destinan al pago de la deuda externa.
<b>Suman:</b>							<b>12</b>		<b>1,00</b>				

## VALORACION PARA LOS RESULTADOS PONDERADOS:

DESDE	HASTA	
0,00	0,333	BAJO
0,334	0,666	MEDIO
0,667	1,000 ó más	ALTO

**MATRIZ FODA**  
**NOMBRE DE LA ENTIDAD: MUNICIPIO NN**  
**AMBIENTE EXTERNO**

Responsables

Fecha:

VALORACION: 1= Bajo; 2 = Medio; 3 = Alto.

FACTORES SOCIALES	AMENAZAS			OPORTUNIDADES			IMPACTO		RESULTADOS PONDERADOS		CAUSAS	EFECTOS
	CLASIFICACION						IMPACTO	IMPACTO PONDERADO	AMENAZAS	OPORTUNIDADES		
	A	M	B	A	M	B				ES		
La paz social del Cantón, en qué grado afecta al normal desenvolvimiento del Municipio?	3						3	0,2307	0,6921		Bajos sueldos, falta de estabilidad laboral y garantías.	Huelgas nacionales, paros y baja calidad en los servicios municipales.
En el Cantón se registra un alto índice de desocupación, cómo afecta al quehacer de la institución?	3						2	0,1538	0,4614		Ausencia de fuentes de trabajo.	Delincuencia, inseguridad, aumento de los servicios por parte de la municipalidad..
Si existe discriminación racial, cómo afecta la gestión institucional?				3			3	0,2307	0,6921		Somos un país con varias culturas, multiétnico..	Desarrollo del turismo.
La pérdida de valores, la delincuencia, la corrupción, cómo afecta la gestión municipal?	3						3	0,2307	0,6921		La falta de principios en la mayor parte de la sociedad, por la baja calidad de la educación.	Saqueos, desfalcos, robos, impunidad.
La colectividad ha colaborado con la gestión del Municipio?					2		2	0,1538	0,3076		Falta de conocimiento de los trámites, miedo temor de denunciar.	Indiferencia , apatía por parte de la sociedad entera.
							Suman: 13					

**MATRIZ FODA**  
**NOMBRE DE LA ENTIDAD: MUNICIPIO NN**  
**AMBIENTE EXTERNO**

Responsables:

Fecha:

VALORACION: 1= Bajo; 2 = Medio; 3 = Alto.

FACTORES POLITICOS	AMENAZAS			OPORTUNIDADES			IMPACTO		RESULTADOS PONDERADOS		CAUSAS	EFECTOS
	CLASIFICACION						IMPACTO	IMPACTO PONDERADO	AMENAZAS	OPORTUNIDAD ES		
	A	M	B	A	M	B						
La gestión institucional está o no apoyada de forma adecuada por el Gobierno Central.?	3						3	0,3333	0,9999		Las diferencias políticas no compartidas con el Ejecutivo.	No existe la atención adecuada al Gobierno Cantonal.
La clase política de la institución tiene un comportamiento adecuado, indiferente, favorable en relación con la gestión institucional?		2					3	0,3333	0,9999		Carencia de voluntad política para llevar a cabo la gestión municipal.	Estancamiento en el desarrollo del cantón.
La permanencia o no de la clase dirigente al frente de las organizaciones representativas afectan o no a la gestión municipal?					2		2	0,2222	0,4444		No se trabaja por el bien común.	Desorganización y desconfianza en las gestiones de la dirigencia.
Existe o no participación ciudadana con relación a la gestión municipal?					2		1	0,1111	0,2222		Falta de liderazgo y orientación para establecer un rumbo.	Desatención a la colectividad.
							Suman: 9					

#### **5.4. Misión.**

“Contribuir al bienestar de la sociedad del Cantón Santo Domingo y fortalecer su economía a través de la dotación, desarrollo y conservación de la infraestructura vial, servicios de alcantarillado, agua potable, salud, higiene, saneamiento ambiental, seguridad ciudadana, educación, cultura y demás servicios municipales. Su acción se sujetará a las políticas, estrategias y objetivos del plan de desarrollo de la municipalidad.”

#### **5.5. Visión.**

“El Gobierno Municipal de Santo Domingo será una institución líder en la prestación de servicios públicos a la comunidad del cantón, que goce de prestigio, confianza y credibilidad por la calidad de sus servicios y por la seguridad laboral que brinda a sus empleados. Se caracterizará por ser una institución en desarrollo y mejoramiento continuo; por su flexibilidad para adaptarse a los cambios del entorno; por el incremento permanente de su productividad; por el trabajo en equipo; por la comunicación efectiva en todos los niveles y áreas de la organización; y, por su preocupación permanente por lograr la satisfacción de las necesidades de la comunidad, sustentando bajo la premisa del deber – derecho que tienen los ciudadanos.”

#### **5.6. Objetivos.**

##### **5.6.1. Generales.**

“De conformidad con la Ley Orgánica de Régimen Municipal, el Gobierno Municipal de Santo Domingo, sustenta su gestión en la consecución de los siguientes objetivos generales:

- Elaborar los planes, programas y proyectos municipales, en base de los estudios y evaluación técnicos, económicos, ambientales y sociales necesarios que los justifiquen de manera adecuada.
- Lograr y asegurar la dotación y desarrollo permanente de la infraestructura vial, servicios de alcantarillado, agua potable, saneamiento ambiental, seguridad

ciudadana, educación, cultura, salud, higiene y demás servicios municipales, coordinando sus esfuerzos con el Consejo Provincial de Pichincha y demás organismos de desarrollo regional.

- Planificar, coordinar y controlar las acciones que en el ámbito local le corresponden al Municipio.
- Gestionar y concretar fuentes de financiamiento externas e internas, que permitan la aplicación de las políticas, estrategias, programas y proyectos municipales.
- Impulsar alianzas estratégicas con organismos públicos y privados, que garanticen los espacios de concertación y cogestión.
- Modernizar adecuadamente sus operaciones y servicios, en base a la legislación vigente y a la aplicación de procesos de desconcentración y descentralización.
- Concretar el proceso para la distritación de los cantones de la Provincia.
- Incrementar los niveles de productividad y calidad en la utilización de los recursos y medios disponibles.
- Aportar al bienestar integral de la sociedad del Cantón.
- Aportar al fortalecimiento de la economía nacional, con sujeción a los planes de desarrollo de la Municipalidad.

#### **5.6.2. Específicos.**

- Fortalecimiento institucional mediante mejoras tecnológicas y administrativas.
- Promover la organización de las comunidades para formular, ejecutar y evaluar los planes de desarrollo cantonales.
- Propiciar la integración de la ciudadanía a la actividad municipal.

- Impulsar alianzas estratégicas con organismos públicos y privados, nacionales y extranjeros que garanticen espacios de concertación y de cogestión.
- Diseñar y ejecutar planes y proyectos que permitan concretar mayores ingresos para el cabildo.
- Planificar las obras, planes, programas y proyectos conforme a las demandas reales de la colectividad y a la potencialidad de la zona.
- Formular políticas de comunicación transparentes que fortalezcan la imagen institucional y permitan la incorporación de las demandas ciudadanas.
- Optimizar la utilización de los recursos que conlleve al mejoramiento de la gestión municipal.”

### **5.6.3. Valores.**

“Los valores corporativos del Municipio son los siguientes:

- Atención prioritaria a las necesidades de los usuarios y contribuyentes del Cantón.
- Actuación ética y transparente en todos los actos y contratos de la Municipalidad.
- Respeto por los intereses legítimos de la comunidad y por la preservación del medio ambiente.
- Orientación hacia la investigación y aprendizaje de nuevas tecnologías.
- Optimización en el uso de recursos y logro de objetivos y metas.
- Alto sentido de pertenencia y compromiso personal de los funcionarios, empleados y trabajadores con la Municipalidad.”

#### **5.6.4. Metas.**

- “Ejecutar al menos el 85% del plan de inversión municipal.
- Mantener en funcionamiento y actualizar la red informática que garantice la modernización de la Municipalidad y una oportuna y eficiente atención a la comunidad.
- Capacitar al personal en el manejo de los sistemas informáticos instalados.
- Coordinar la ejecución del Sistema de Inversión Pública Municipal con los Sistemas de Planificación y de Administración Financiera.
- Establecer un Sistema Interno de buenas prácticas por resultados y por indicadores que motive la competencia e incentive el mejoramiento continuo de sus unidades administrativas.

Organizar el Sistema Integrado de Administración Municipal con responsabilidades y competencias específicas para cada unidad administrativa.”

#### **5.7. Políticas**

Las políticas institucionales, generalmente obedecen y están establecidas en las disposiciones legales de la Ley Orgánica de su creación, reglamentos y normativas.

En este caso se detallan algunas políticas importantes como ejemplo:

- Procurar el bienestar material de la colectividad y contribuir al fomento y protección de los intereses locales;
- Planificar e impulsar el desarrollo físico del cantón y sus áreas urbanas y rurales,

- Acrecentar el espíritu de nacionalidad, el civismo y la confraternidad de los asociados, para lograr el creciente progreso y la indisoluble unidad de la Nación.

Dentro de la dotación de servicios, sistemas de agua potable y alcantarillado, sus políticas son;

- Dotación de sistemas de agua potable y alcantarillado;
- Construcción, mantenimiento, aseo, embellecimiento y reglamentación del uso de caminos, calles, parques, plazas y demás espacios públicos;
- Recolección, procesamiento o utilización de residuos;
- Dotación y mantenimiento del alumbrado público;
- Control de alimentos: forma de elaboración, manipuleo y expendio de víveres;
- Ejercicio de la policía de moralidad y costumbres;
- Control de construcciones;
- Autorización para el funcionamiento de locales industriales, comerciales y profesionales;
- Servicio de cementerios;
- Fomento del turismo; y,
- Servicio de mataderos y plazas de mercado.

## **5.8. Estrategias**

Las estrategias municipales, no son más que el camino que debe seguir la institución para conseguir las metas y objetivos trazados y que deben constar en el Plan Estratégico.

Para este caso, de igual forma se detallan algunas de las estrategias a nivel corporativo.

- Coordinar adecuadamente con los líderes comunales para llevar adelante las obras de infraestructura.

- Celebrar convenios con las comunidades para realizar obras de cogestión, donde la corporación municipal entregue asistencia técnica y materiales de construcción y la comunidad la mano de obra, a través de las mingas.
- Desarrollar estudios y diseños para obras de infraestructura, que sirvan de herramienta para proyectos de inversión social y buscar financiamiento en organismos internacionales de crédito, como el BID, BIRF, CAF, entre otros.
- Aplicar procedimientos para mejorar los ingresos a través de la recaudación de impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras, cuyos recursos serán invertidos en obra pública.
- Disminuir la cartera vencida a niveles que posibilite contar con recursos suficientes para la inversión pública del cantón.
- Capacitar a sus funcionarios en la nueva administración pública, especialmente en lo concerniente al ámbito municipal.
- Capacitar a la colectividad en cuanto a una cultura tributaria municipal.
- Actualizar las tarifas de los impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras, que permitan recaudar recurso que por lo menos permitan cubrir los costos de operación y/o de producción de bienes y servicios municipales.

## **5.9. Construcción de indicadores de gestión.**

### **5.9.1. Indicadores de gestión financiera.**

El análisis, la evaluación y la medición que se realiza a la situación financiera del Municipio seleccionado para el caso práctico, se basa en la información constante en el balance general y en el estado de resultados presentada por la entidad, por los ejercicios terminados al 31 de diciembre de los años 2003 y 2002.

Para medir la gestión financiera del municipio, se utilizará los indicadores, conocidos también como índices financieros o ratios.

NOMBRE DEL INDICADOR	VARIABLES
<b>Razón circulante o liquidez</b>	<b>Activos circulantes/ Pasivos circulantes</b>

Razón circulante o liquidez =  $9.869.219,95 / 2.919.034,03 = 3,38$

Este indicador calcula la capacidad que tiene un municipio para cubrir sus obligaciones a corto plazo. Esta medida entonces da a conocer que el municipio tiene US \$ 3,38 por cada Dólar de deuda que adquiera a corto plazo, consecuentemente es una situación financiera saludable.

NOMBRE DEL INDICADOR	VARIABLES
<b>Razón de endeudamiento</b>	<b>Total de pasivos/ Total activos x 100</b>

Razón de endeudamiento =  $5.349.574,53 / 13.986.323,85 = 38,25\%$

Esta razón mide el porcentaje de obligaciones frente al total del activo, que en este caso practico asciende del al 38,25%. Es decir que el endeudamiento de la entidad, (cuando sea necesario contraer obligaciones para realizar inversión pública), es razonable.

NOMBRE DEL INDICADOR	VARIABLES
<b>Peso de Cuentas por Cobrar</b>	<b>Cuentas por Cobrar / Total activos corriente x 100</b>

Peso de cuentas por cobrar =  $2.792.786,06 / 9.869.219,95 = 28,30\%$  .

Indicador que mide el peso que tienen los derechos de la entidad, con relación a los activos corrientes expresados en el estado de situación financiera.

El coeficiente que resulta de esta relación, como práctica sana, es recomendable que sea el mínimo posible de los activos corrientes, con el fin mantener disponibilidad financiera en bancos.

NOMBRE DEL INDICADOR	VARIABLES
<b>Índice de Patrimonio</b>	<b>Patrimonio / Activo Total x 100</b>

Índice de patrimonio =  $8.636.749,32 / 13.986.323,85 = 61,75 \%$ .

El indicador resultante del índice de patrimonio, da a conocer los activos que son de propiedad del Municipio frente a los activos totales. Lo recomendable es que la entidad tenga un patrimonio sobre el 90%, esto significa que un alto porcentaje del patrimonio es dueño el Municipio, en este caso, se puede observar que el patrimonio municipal apenas llega al 62%, muy por debajo de lo recomendado.

NOMBRE DEL INDICADOR	VARIABLES
<b>Indicador de Endeudamiento</b>	<b>Pasivo Total / Patrimonio x 100</b>

Indicador de endeudamiento =  $5.349.574,53 / 8.636.749,32 = 61,94 \%$ .

Realizado este cálculo, se obtiene el indicador que señala el porcentaje de propiedad de la municipalidad y el porcentaje de propiedad de terceros, dentro del patrimonio municipal, es decir que del 62% de patrimonio, sólo el 61,94% es de propiedad del Municipio y el 39,06% es de terceros.

Se considera un índice alto, puesto que dentro de las políticas de la Corporación Financiera Nacional, previo a la aprobación de un préstamo, se recomienda que el 50% ó más debe ser de propiedad institucional.

Con estos resultados, se puede entonces tomar decisiones de endeudamiento para obras de inversión, siempre que las obligaciones sean conservadoras.

NOMBRE DEL INDICADOR	VARIABLES
<b>Prueba Ácida</b>	<b>Activo Corriente - Inventarios / Pasivo Corriente</b>

$$\text{Prueba ácida} = 9.869.219,15 - 165.578,62 / 2.919.034,03 = 3,32\%$$

Este indicador es la verdadera medida de liquidez de la municipalidad, esto significa que el Municipio debe contar mínimo con un dólar de activo corriente, para cubrir un dólar de deuda en el corto plazo, excluyendo sus inventarios de consumo interno, es decir los de menos liquidez dentro del activo corriente. Un indicador óptimo sería igual o mayor a 1.

En este caso los inventarios del municipio son mínimos, por cuanto son de consumo inmediato, consecuentemente el índice de liquidez es óptimo.

### 5.9.2. Indicadores presupuestarios

Para la determinación de este tipo de indicadores, se toma como base la información constante en las cédulas presupuestarias de ingresos y gastos, proporcionada por la Jefatura de Presupuesto, que a su vez, es parte integrante de la Dirección Financiera, en la organización estructural.

NOMBRE DEL INDICADOR	VARIABLES
<b>Dependencia Financiera</b>	<b>Ingresos por Transferencias / Ingresos Totales x 100</b>

$$\text{Dependencia financiera} = 849.650,84 / 29'412.385,70 = 2,89 \%$$

Mide el porcentaje de recursos financieros que dependen de las transferencias corrientes del Gobierno Central, frente a los ingresos totales, siendo lo óptimo como práctica sana un valor menor o igual al 15% de los ingresos totales, esto como el aporte legal que tienen derecho los municipios, precisamente por la Ley del 15%.

En este caso práctico se observa que sólo el 2,89% corresponden a los aportes del Gobierno Central, siendo aún más baja la dependencia financiera, lo que demuestra que la gestión financiera presupuestaria del Municipio es satisfactoria en el ejercicio del 2003.

NOMBRE DEL INDICADOR	VARIABLES
<b>Solvencia Financiera</b>	<b>Ingresos Corrientes / Gastos Corrientes</b>

$$\text{Solvencia financiera} = 9.380.421,72 / 7.182.873,88 = 1,31$$

Este indicador mide el respaldo que tienen los gastos corrientes por cada dólar del ingreso corriente, es decir que cada dólar que se gasta, está respaldado por un dólar que se recauda. Es recomendable que este indicador sea igual o superior a 1. El Municipio en cuestión arroja un índice favorable, es decir éste es superior a 1.

NOMBRE DEL INDICADOR	VARIABLES
<b>Autosuficiencia</b>	<b>Ingresos propios / Gastos Corrientes</b>

$$\text{Autosuficiencia} = 8.530.770,88 / 7.182.873,88 = 1,19$$

Mide la capacidad que tiene la entidad de solventar los gastos corrientes con recursos propios, lo óptimo sería por cada dólar de gasto corriente, se cubra con un dólar generado por la misma entidad.

En este caso práctico el indicador es óptimo, porque supera la unidad.

NOMBRE DEL INDICADOR	VARIABLES
<b>Autosuficiencia Mínima</b>	<b>Ingresos propios / Gastos en Personal</b>

$$\text{Autosuficiencia mínima} = 8.530.770,88 / 4.054.759,51 = 2,10$$

Este indicador proporciona información del grado mínimo en que los ingresos propios deben cubrir los gastos en personal del Municipio. El índice recomendable es igual o mayor a 1.

Para el municipio en cuestión, éste índice señala que por cada dólar que se gasta en sueldos, está cubierto por dos dólares y diez centavos.

NOMBRE DEL INDICADOR	VARIABLES
<b>Autonomía Financiera</b>	<b>Ingresos propios / Ingresos Totales x 100</b>

$$\text{Autonomía financiera} = 8.530.770,88 / 29.412.385,70 = 29\%$$

Este indicador, mide la capacidad de autogestión para generar recursos propios, frente a los ingresos totales, en estos últimos generalmente se incluyen los de las subvenciones del Estado.

Calculando la autonomía financiera, se obtiene información acerca de la calidad de las recaudaciones por tasas, impuestos, contribuciones, rentas, intereses y multas, realizados por el municipio. Con esta información la gerencia puede tomar decisiones para cobrar dichos derechos, por las vías legales previstas en la Ley de Régimen Municipal, como es la aplicación de la Coactiva.

Estos indicadores miden el grado de formulación, ejecución y control del presupuesto de la entidad, así como la calidad de los procesos administrativos y financieros realizados en la gestión institucional.

NOMBRE DEL INDICADOR	VARIABLES
<b>Ahorro Corriente</b>	<b>Ingresos corriente – gasto corriente</b>

$$\text{Ahorro corriente} = 9.380.421,72 - 7.182.873,88 = 2.197.547,84$$

Este indicador de tipo presupuestario, mide el ahorro de la entidad luego de realizar los gastos corrientes en un ejercicio económico, lo recomendable es que este ahorro sea

positivo, es decir que los ingresos corrientes sean mayores que los gastos corrientes, que en este caso del ejercicio así se observa.

NOMBRE DEL INDICADOR	VARIABLES
<b>Peso de la Cartera Vencida</b>	<b>Cartera Vencida / Ingresos propios x 100</b>

Peso de la cartera vencida =  $3.502.935,86 / 8.530.770,88 = 41\%$

Mide los derechos que tiene la entidad (cuentas por cobrar), por concepto de impuestos, tasas, contribuciones, multas, intereses, etc. los relaciona con los ingresos propios para cuantificar el peso de la cartera vencida. Es recomendable que estos derechos no sean superiores al 5% de los ingresos propios.

En el caso práctico, el peso de la cartera vencida relacionada con los ingresos propios, es muy elevada, con este índice, la máxima autoridad debería tomar decisiones orientadas a disminuir este indicador.

NOMBRE DEL INDICADOR	VARIABLES
<b>Eficiencia en la formulación del presupuesto</b>	<b>Valores emitidos o comprometidos / Valores presupuestados X 100</b>

Con este indicador se mide los valores comprometidos durante el ejercicio económico frente a lo presupuestado, lo óptimo sería comprometer el 100% de lo presupuestado, para evitar sobregiros o reformas en las partidas presupuestarias.

Existen también indicadores de tipo presupuestario que miden los ingresos y gastos presupuestados frente a los ingresos y gastos efectivamente recaudados y gastados, por clase de ingreso y concepto del gasto.

A continuación se presentan algunos ejemplos de esta clase de indicadores.

NOMBRE DEL INDICADOR	VARIABLES
<b>Total de ingresos recaudados por el Municipio X en el año 2004.</b>	<b>Ingresos Recaudados / Ingresos Presupuestados x 100</b>

Ingresos recaudados frente a los presupuestados =  $29.412.385,70 / 43.003.500,00 = 68,39\%$

Para obtener información acerca de los recursos efectivamente recaudados, frente a los presupuestados, se utiliza una relación porcentual, dividiendo los valores recaudados para los valores presupuestados. Lo recomendable es que se recaude el 100% de lo presupuestado.

### 5.9.3. Indicadores con relación a los gastos:

NOMBRE DEL INDICADOR	VARIABLES
<b>Total de gastos corrientes realizados por el Municipio X en el año 2004.</b>	<b>Gastos corrientes realizados/Total gastos x 100</b>

Gastos corrientes =  $7'126.719,77 / 25'233.580,05 = 28,24\%$

NOMBRE DEL INDICADOR	VARIABLES
<b>Porcentaje de gastos de inversión realizados por el Municipio X en el año 2004.</b>	<b>Gastos de inversión ejecutados/Total gastos x 100</b>

Gastos de inversión =  $15'972.131,67 / 25'233.580,05 = 63,29\%$

NOMBRE DEL INDICADOR	VARIABLES
<b>Total de gastos de capital ejecutados por el Municipio X en el año 2004.</b>	<b>Gastos de K ejecutados/Total gastos x 100</b>

Gastos de capital =  $603.544,87 / 25'233.580,05 = 2,39\%$

#### 5.9.4. Indicadores de eficiencia administrativa.

Como quedó señalado anteriormente, estos indicadores, miden los recursos utilizados en los procesos de cada unidad administrativa, para la producción de bienes y servicios programados.

<b>NOMBRE DEL INDICADOR</b>	<b>VARIABLES</b>
<b>Porcentaje de dólares gastados en el personal en el año 2004.</b>	<b>Gastos de personal/total gastos x 100</b>

Gastos en personal =  $4'037.364,41/25'233.580,05 = 16\%$

<b>NOMBRE DEL INDICADOR</b>	<b>VARIABLES</b>
<b>Porcentaje de dólares invertidos en la compra de Bienes y servicios en el año 2004.</b>	<b>Gastos en B y S/total gastos x 100</b>

Gastos en bienes y servicios de consumo =  $1'495.663,57/25'233.580,05 = 6\%$

<b>NOMBRE DEL INDICADOR</b>	<b>VARIABLES</b>
<b>Porcentaje de Gastos financieros devengados en el año 2004</b>	<b>Gastos financieros/total gastos x 100</b>

Gastos Financieros =  $251.252,42/25'233.580,05 = 1\%$

<b>NOMBRE DEL INDICADOR</b>	<b>VARIABLES</b>
<b>Porcentaje de dólares invertidos en obras de infraestructura en el año 2004.</b>	<b>Gastos en OO.PP./total gastos x 100</b>

Gastos en obras públicas =  $13'131.181,10/25'233.580,05 = 52\%$

<b>NOMBRE DEL INDICADOR</b>	<b>VARIABLES</b>
<b>Porcentaje de dólares gastados en activos larga duración en el año 2004.</b>	<b>Gastos en A. L/D/total gastos x 100</b>

Gastos en activos de larga duración =  $479.037,86/25'233.580,05 = 2\%$

<b>Total de Superávit corriente generado en el año 2004.</b>	<b>Ingresos Corrientes - Gastos Corrientes</b>
--	--

Superávit corriente =  $9.380.421,72 - 7.126.719,77 = 2.253.701,95$

<b>NOMBRE DEL INDICADOR</b>	<b>VARIABLES</b>
<b>Total de dólares gastados en los talleres ejecutados en el primer semestre del año 2004.</b>	<b>Dólares gastados/total de dólares presupuestados x 100</b>

Índice de costos de los talleres ejecutados =  $4.240/16.000 = 27\%$

### **5.9.5. Indicadores de eficacia administrativa**

#### **5.9.5.1. Indicadores de proyectos y obras de infraestructura.**

Estos indicadores miden el grado de cumplimiento de los objetivos planteados por la entidad en un período determinado, con los mejores recursos a precios racionales.

En el presente caso, se formulan los indicadores de eficacia, con la información proporcionada por varias unidades de un Municipio, que tienen relación con el cumplimiento de las actividades planificadas para el primer semestre del año 2004 y que forman parte del Plan Operativo Anual de Actividades del Municipio.

#### **5.9.5.2. Indicadores para el desarrollo de la comunidad.**

##### **5.9.5.2.1. Indicadores del programa de género y familia.**

<b>NOMBRE DEL INDICADOR</b>	<b>VARIABLES</b>
<b>Total de talleres artesanales realizados en el primer semestre del año 2004</b>	<b>Cursos realizados/Cursos programados x 100</b>

Talleres artesanales =  $53/200 = 27\%$

Estos indicadores dan la medida de lo que la Dirección de Desarrollo Comunitario planificó desarrollar en el Programa de género y familia, durante el año 2004; frente a las actividades que se ejecutaron durante el primer semestre del mismo año.

<b>NOMBRE DEL INDICADOR</b>	<b>VARIABLES</b>
<b>Total de talleres realizados en la zona rural en el primer semestre del año 2004.</b>	<b>Cursos zona rural/Cursos programados x 100</b>

Talleres en la zona rural =  $24/200 = 12\%$

<b>NOMBRE DEL INDICADOR</b>	<b>VARIABLES</b>
<b>Total de talleres realizados en la zona urbana en el primer semestre del año 2004.</b>	<b>Cursos zona urbana/total cursos programados x 100</b>

Talleres en la zona urbana =  $29/200 = 15\%$

#### **5.9.5.2.2. Indicadores para medir el cumplimiento de objetivos en un proyecto social.**

Este Proyecto tiene por objeto inscribir a familias beneficiarias al Bono de Desarrollo Humano a la Ciudadanía, tanto del sector urbano y rural mediante el sistema de apoyo que fue instalado por SELBEN. Es ejecutado por la Dirección de Desarrollo de la Comunidad Municipal y el Frente Social, a través de un convenio de cooperación interinstitucional.

En este Programa se pueden desarrollar los siguientes indicadores de eficacia, sobre un total de 5.801 familias atendidas.

<b>NOMBRE DEL INDICADOR</b>	<b>VARIABLES</b>
<b>Total de familias registradas en proceso de encuestas en el año 2004.</b>	<b>Familias en proceso de encuestas /total de familias atendidas x 100</b>

Índice de familias en proceso de encuestas =  $3.093/5.801 = 53,31\%$

<b>NOMBRE DEL INDICADOR</b>	<b>VARIABLES</b>
<b>Total de de familias favorecidas con el bono de desarrollo en el año 2004.</b>	<b>Familias favorecidas/total de familias atendidas x 100</b>

Índice de familias favorecidas =  $1.505/5.801 = 26\%$

<b>NOMBRE DEL INDICADOR</b>	<b>VARIABLES</b>
<b>Cantidad de familias no favorecidas con el bono en el año 2004.</b>	<b>Familias no favorecidas/Total de familias atendidas x 100</b>

Índice de familias no favorecidas =  $1.203/5.801 = 21\%$

### **5.9.5.2.3. Indicadores para el Programa de Investigación Social.**

Este Programa tiene por objeto dar apoyo al proceso de escrituración masiva de los asentamientos de hecho que existe en la ciudad.

El rendimiento de este programa depende mucho de las ordenes de trabajo que se emitan desde la Jefatura de Tierras que solicita las encuestas socio económicas de las personas en el proceso de escrituración. Con estos antecedentes, en este Programa, se pueden desarrollar los siguientes indicadores de eficacia; sobre un total de 268 trámites.

<b>NOMBRE DEL INDICADOR</b>	<b>VARIABLES</b>
<b>Total de de trámites efectuados por el Municipio X en el año 2004.</b>	<b>Trámites resueltos/Total trámites recibidos x 100</b>

Índice de eficacia de los trámites resueltos =  $74/268 = 28\%$

Estos indicadores permiten medir la eficacia de la gestión institucional, en este caso relacionamos la variable total de trámites recibidos, frente a los trámites resueltos.

De igual forma en los siguientes indicadores calculados a continuación.

<b>NOMBRE DEL INDICADOR</b>	<b>VARIABLES</b>
<b>Cantidad de solicitudes atendidas por el Municipio X en el año 2004.</b>	<b>Solicitudes atendidas/Total solicitudes recibidos x 100</b>

Índice de eficacia de las solicitudes atendidas =  $13/268 = 5\%$

<b>NOMBRE DEL INDICADOR</b>	<b>VARIABLES</b>
<b>Tota de trámites realizados por el responsable 1, en el año 2004.</b>	<b>Trámites realizados según informe/Total de trámites presentados x 100</b>

Índice de ejecución del responsable 1 =  $136/268 = 51\%$

<b>NOMBRE DEL INDICADOR</b>	<b>VARIABLES</b>
<b>Tota de trámites realizados por el responsable por el responsable 2, en el año 2004.</b>	<b>Trámites realizados según informe/Total de trámites presentados x 100</b>

Índice de ejecución del responsable 2 =  $84/268 = 31,34\%$

<b>NOMBRE DEL INDICADOR</b>	<b>VARIABLES</b>
<b>Tota de trámites realizados por el responsable por el responsable 2, en el año 2004.</b>	<b>Trámites realizados según informe/Total de trámites presentados x 100</b>

Índice de ejecución del responsable 3 =  $48/268 = 18\%$

#### **5.9.5.2.4. Indicadores para Recursos Humanos.**

<b>NOMBRE DEL INDICADOR</b>	<b>VARIABLES</b>
<b>Porcentaje de personal a nombramiento capacitado por la entidad en el año 2004.</b>	<b>Personal a nombramiento capacitado/Total del personal capacitado x 100</b>

Índice de capacitación al personal del Municipio =  $79/156 = 51\%$

<b>NOMBRE DEL INDICADOR</b>	<b>VARIABLES</b>
<b>Porcentajes de personal a contrato capacitado por la entidad en el año 2004.</b>	<b>Personal a contrato capacitado/Total del personal capacitado x 100</b>

Índice de capacitación al personal del Municipio =  $69/156 = 44\%$

<b>NOMBRE DEL INDICADOR</b>	<b>VARIABLES</b>
<b>Total de permisos solicitados por los funcionarios de la entidad por asuntos personales en el año 2004.</b>	<b>Permisos por asuntos personales/Total permisos solicitados x 100</b>

Índice de permisos solicitados por asuntos personales =  $120/291 = 41\%$

<b>NOMBRE DEL INDICADOR</b>	<b>VARIABLES</b>
<b>Porcentaje de permisos solicitados por los funcionarios de la entidad por calamidad doméstica en el año 2004.</b>	<b>Permisos por calamidad doméstica/Total permisos solicitados x 100</b>

Índice de permisos solicitados por calamidad doméstica =  $15/291 = 5\%$

<b>NOMBRE DEL INDICADOR</b>	<b>VARIABLES</b>
<b>Total de permisos solicitados por los funcionarios de la entidad para atención en el IESS en el año 2004.</b>	<b>Permisos IESS/Total permisos solicitados x 100</b>

Índice de permisos IESS =  $92/291 = 32\%$

NOMBRE DEL INDICADOR	VARIABLES
Porcentaje de permisos solicitados por los trabajadores de la entidad para asuntos sindicales en el año 2004.	Permisos Sindicales/Total permisos solicitados x 100

Índice de permisos Sindicales =  $5/291 = 2\%$

#### 5.9.5.2.5. Indicadores para Obras Públicas.

##### 5.9.5.2.5.1. Desarrollo de Indicadores de eficiencia de la gestión de Obras de Infraestructura.

De acuerdo al Informe de Labores correspondiente al primer semestre del año 2004, esta Dirección planificó 259 obras de infraestructura para ese año, estas se encuentran debidamente presupuestadas y corresponden a lo siguiente:

AMBITO	CANTIDAD DE OBRAS	PRESUPUESTO EN US \$
AGUA POTABLE	3	9'936.785,85
ALCANTARILLADO	16	476.241,98
URBANIZACION Y EMBELLECIMIENTO	67	2'075.459,04
OBRAS DE TRANSPORTE Y VIAS	46	2'728.405,94
CONSTRUCCIONES Y EDIFICACIONES	73	1'471.489,07
HOSPITALES Y CENTROS DE ASISTENCIA SOCIAL Y SALUD	4	112.006,7
OTRAS OBRAS DE INFRAESTRUCTURA	45	749.397,82
OTROS MANTENIMIENTOS Y REPARACIONES DE OBRAS	5	50.509,52
TOTALES:	259	17'600.295,4

#### Desarrollo de los indicadores:

NOMBRE DEL INDICADOR	VARIABLES
Total de dólares invertidos en obras de agua potable por el Municipio X en el año 2004.	Dólares invertidos en agua potable/Total de dólares presupuestados x 100

Índice de eficiencia en el proyecto de agua potable =  $9'936.785,85/17'600.295,4 = 56,45\%$

Estos indicadores permiten medir el peso económico que tiene cada rubro en el total de las 259 obras planificadas.

<b>NOMBRE DEL INDICADOR</b>	<b>VARIABLES</b>
Total de dólares invertidos en obras de alcantarillado por el Municipio X en el año 2004.	Dólares invertidos en alcantarillado/Total dólares presupuestado x 100

Índice de eficiencia en el alcantarillado =  $476.241,98 /17'600.295,4 = 3\%$

<b>NOMBRE DEL INDICADOR</b>	<b>VARIABLES</b>
Cantidad de dólares invertidos en obras de urbanización y embellecimiento, por el Municipio X en el año 2004.	Dólares invertidos en urbanización y embellecimiento /Total presupuestado x 100

Índice de eficiencia en urbanizaciones y embellecimiento =  $2'075.459,04/17'600.295,4 = 12\%$

<b>NOMBRE DEL INDICADOR</b>	<b>VARIABLES</b>
Porcentaje de dólares invertidos en transporte y vialidad por el Municipio X en el año 2004.	Dólares invertidos en transporte y vías/Total presupuestado x 100

Índice de eficiencia en el transporte y vialidad =  $2'728.405,94/17'600.295,4 = 16\%$

<b>NOMBRE DEL INDICADOR</b>	<b>VARIABLES</b>
Total de dólares invertidos en edificaciones por el Municipio X en el año 2004.	Dólares invertidos en edificaciones/Total presupuestado x 100

Índice de eficiencia en la construcción de edificaciones =  $1'471.489,07/17'600.295,4 = 8\%$

<b>NOMBRE DEL INDICADOR</b>	<b>VARIABLES</b>
Cantidad de dólares invertidos en hospitales y centros de asistencia social y salud por el Municipio X en el año 2004.	Dólares invertidos en Hosp. Centros de asistencia social y salud /Total presupuestado x 100

Índice de eficiencia en la construcción de hospitales y centros de asistencia social =  $112.006,7 / 17'600.295,4 = 0,64\%$

<b>NOMBRE DEL INDICADOR</b>	<b>VARIABLES</b>
Porcentaje de dólares invertidos en otras obras de infraestructura por el Municipio X en el año 2004.	Dólares invertidos en otras obras de infraestructura /Total presupuestado x 100

Índice de eficiencia en las obras de infraestructura =  $749.397,82/17'600.295,4 = 4,25\%$

<b>NOMBRE DEL INDICADOR</b>	<b>VARIABLES</b>
Porcentaje de dólares invertidos en mantenimiento y reparación por el Municipio X en el año 2004.	Dólares invertidos en mantenimiento y reparaciones de obras /Total presupuestado x 100

Índice de eficiencia en el mantenimiento y reparación de obras =  $50.509,52/17'600.295,4 = 0,28\%$

## 6.2. Indicadores de eficacia de la gestión de Obras de infraestructura.

<b>NOMBRE DEL INDICADOR</b>	<b>VARIABLES</b>
Total de obras de agua potable realizadas por el Municipio X en el año 2004.	Obras de agua potable realizadas/Obras planificadas x 100

Índice de eficacia en las obras de agua potable =  $3/ 259 = 1,16\%$

<b>NOMBRE DEL INDICADOR</b>	<b>VARIABLES</b>
Total de obras de alcantarillado sanitario realizadas por el Municipio X en el año 2004.	Obras de alcantarillado sanitarios realizadas /Obras planificadas x 100

Índice de eficacia en las obras de alcantarillado sanitario =  $3/ 259 = 1,16\%$

<b>NOMBRE DEL INDICADOR</b>	<b>VARIABLES</b>
Total de m <sup>3</sup> de agua cruda captada por el Municipio X en el año 2004.	M <sup>3</sup> de agua captada/m <sup>3</sup> agua cruda planificados x 100

<b>NOMBRE DEL INDICADOR</b>	<b>VARIABLES</b>
Total de m <sup>3</sup> de agua cruda entregados a planta por el Municipio X en el año 2004.	M <sup>3</sup> de agua cruda entregados a planta/m <sup>3</sup> agua programados por Producción x 100

<b>NOMBRE DEL INDICADOR</b>	<b>VARIABLES</b>
Cantidad de órdenes de trabajo atendidas por el Municipio X en el año 2004.	Órdenes de trabajo atendidas/Órdenes de trabajo solicitadas x 100

<b>NOMBRE DEL INDICADOR</b>	<b>VARIABLES</b>
Cantidad de m <sup>3</sup> de agua tratada en la planta de tratamiento del Municipio X en el año 2004.	m <sup>3</sup> de agua tratada en plantas/m <sup>3</sup> agua potable programada x 100

<b>NOMBRE DEL INDICADOR</b>	<b>VARIABLES</b>
Total de m <sup>3</sup> de agua tratada en vertientes por el Municipio X en el año 2004.	m <sup>3</sup> de agua tratada en vertientes/m <sup>3</sup> agua potable programada x 100

<b>NOMBRE DEL INDICADOR</b>	<b>VARIABLES</b>
Total de m <sup>3</sup> de agua potable distribuidos por la planta de distribución del Municipio X en el año 2004.	m <sup>3</sup> de agua cruda potable distribuidos/m <sup>3</sup> agua producidas x 100

<b>NOMBRE DEL INDICADOR</b>	<b>VARIABLES</b>
Total de Km de redes de agua potable instalados por el Municipio X en el año 2004.	Km de redes de agua potable instalados/Km de redes de agua potable programados.

<b>NOMBRE DEL INDICADOR</b>	<b>VARIABLES</b>
Cantidad de tanques mantenidos por el Municipio X en el año 2004.	Tanques con mantenimiento/ tanques programados x 100

<b>NOMBRE DEL INDICADOR</b>	<b>VARIABLES</b>
Total de m <sup>3</sup> de agua potable no contabilizada por el Municipio X en el año 2004.	m <sup>3</sup> de agua potable no contabilizada/m <sup>3</sup> agua potable distribuidos x 100

## CAPITULO 6

### 6.1. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### 6.1.1. Conclusiones.

De lo expuesto en el presente documento, se puede concluir que:

##### **Conclusión 1.**

La Administración Pública Ecuatoriana ha sufrido grandes transformaciones, desde el inicio de la República, sin embargo no ha evolucionado lo suficiente en el aspecto científico y técnico, en el que se incluya nuevas herramientas de administración, para que alcance la categoría de disciplina o ciencia.

##### **Recomendación 1.**

Los Alcaldes y funcionarios municipales del Ecuador, deben establecer políticas y estrategias que vayan orientadas a la utilización e implementación de nuevas herramientas de administración pública.

##### **Conclusión 2.**

Los puestos de trabajo, especialmente en los niveles de alta gerencia y gerencia media, del sector Público Ecuatoriano, no son ocupados por profesionales que cumplen con los perfiles adecuados, de acuerdo con la naturaleza de cada entidad sino que son cuotas políticas, lo que conlleva a la toma de decisiones erradas y sin un criterio profesional.

##### **Recomendación 2.**

Al Concejo Municipal, Alcalde, Funcionarios y autoridades municipales deben establecer políticas y procedimientos de selección y reclutamiento de personal, que cumplan con los

perfiles de los cargos que van a desempeñar, utilizando técnicas modernas de gerencia de personal.

### **Conclusión 3.**

Las municipalidades, formaron parte de la administración pública ecuatoriana, desde la aparición misma de la República en 1830, con la primera Constitución. Primeramente fueron entes con limitadas funciones, sin embargo su evolución durante la vida republicana en nuestro país, ha sido notoria, hasta alcanzar en la actualidad, autonomía absoluta, financiera, administrativa y presupuestaria, de tal forma que en la Constitución vigente desde enero de 1998, se considera la descentralización y desconcentración administrativa y financiera, delegándole funciones que siempre estuvieron a cargo del Gobierno Central, como la educación, salud, la seguridad ciudadana, el tránsito, la gestión ambiental, entre otras no menos importantes.

### **Recomendación 3.**

Al Concejo Municipal, Alcaldes, funcionarios y empleados municipales, deben adquirir capacidades y conocimientos en el ámbito de la administración pública, con la finalidad de hacer frente a las responsabilidades que representa la descentralización, desconcentración y autonomías municipales.

### **Conclusión 4.**

Los municipios son entidades públicas, que dentro de la estructura del Estado Ecuatoriano, constan como gobiernos seccionales, en cuyos objetivos primordiales consta la de dotar de servicios básicos, brindar bienestar y elevar el nivel de vida de los moradores y vecinos del cantón, a base de actividades interrelacionadas, sin embargo de esto, estas instituciones no cuentan con indicadores de gestión, como herramientas para medir los resultados de las metas y objetivos trazados.

### **Recomendación 4.**

Los Funcionarios y empleados de las municipalidades, deben desarrollar y construir participativamente los indicadores de gestión, que sirvan de base para medir la calidad de las actividades y procesos institucionales.

#### **Conclusión 5.**

La base legal citada en el Capítulo 2, específicamente en los Artículos 45 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, numeral 1, estipula la responsabilidad en que incurren, los dignatarios, funcionarios y servidores de las instituciones del Estado que no han establecido y aplicado, en cada una de sus organismos, los indicadores de gestión, consecuentemente es obligatorio el desarrollo y diseño de estas herramientas de medición en todos los organismos del sector público ecuatoriano, como así lo estipula puntualmente el Artículo 77 literal b) de la misma Ley y el Artículo 15 de su Reglamento.

#### **Recomendación 5.**

Las Autoridades, funcionarios y empleados municipales, deben dar cumplimiento obligatoriamente con las disposiciones legales que para el efecto constan en los artículos antes de citados, caso contrario serán sujetos de responsabilidad.

#### **Conclusión 6.**

La metodología para diseñar los indicadores de gestión para los municipios del Ecuador, expuesta en el Capítulo 3 de este documento, se realizó buscando la forma de orientar y facilitar en esta actividad a los dignatarios, funcionarios y servidores de las instituciones, de desarrollar dichos instrumentos de medición, que deben ser implantados en sus respectivas instituciones.

#### **Recomendación 6.**

Reiterando siempre que no es la única forma de desarrollar indicadores de gestión, los funcionarios y empleados municipales, deben construir dichos indicadores en beneficio de la gestión institucional.

**Conclusión 7.**

La gran mayoría de los municipios del Ecuador, hasta la fecha de presentación de esta investigación, 20 de octubre del 2004, carecen de estas herramientas de medición, que de acuerdo al artículo 77 literal b) de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, emitida el 12 de junio del 2002, en Registro Oficial N° 595, debieron haberse implantado en todos los organismos del sector público, desde la vigencia de este cuerpo legal.

**Recomendación 7.**

Para mejorar la calidad de la administración municipal, los alcaldes deben disponer inmediatamente a los funcionarios y empleados que se desarrollen y construyan indicadores de gestión.

**Conclusión 8.**

El desconocimiento general por parte de los dignatarios, funcionarios y servidores públicos del Ecuador, de una metodología para diseñar y aplicar los indicadores de gestión, contribuye a que la gestión en estos organismos sea de baja calidad.

**Recomendación 8.**

El Concejo Municipal y el Alcalde, deben establecer políticas y estrategias para brindar capacitación a sus funcionarios y empleados orientados a mejorar la calidad de la gestión y buscar la certificación ISO 9001-2000.

**Conclusión 9.**

Los indicadores de gestión deben estar de acuerdo a la misión, visión y objetivos de la entidad, es decir que deben diseñarse de acuerdo a la naturaleza de las actividades de cada una de sus áreas relevantes.

**Recomendación 9.**

La alta gerencia o nivel estratégico municipal deben controlar que los indicadores que se desarrollen en el municipio deben guardar consistencia con la misión, visión y objetivos institucionales.

**Conclusión 10.**

Entre los objetivos principales de los indicadores de gestión en un municipio, están el de medir y evaluar el cumplimiento de las metas y objetivos planteados por dichas entidades, evaluar la calidad de los procesos utilizados para la gestión institucional, comparar lo ejecutado versus lo programado y evaluar el desempeño de sus funcionarios y empleados,

**Recomendación 10.**

El Concejo Municipal y el Alcalde, deben disponer a los funcionarios y empleados municipales, que se realicen evaluaciones de la gestión cumplida por la entidad en forma concurrente, sea trimestral o semestral, para evitar acumular al finalizar el período, los incumplimientos, o los errores cometidos durante el ejercicio.

**Conclusión 11.**

Con la utilización de los indicadores de gestión se puede detectar errores en los procedimientos de la gestión institucional y tomar decisiones oportunas, orientados a corregir y rectificar dichos errores.

**Recomendación 11.**

El Alcalde debe cumplir con las disposiciones legales y normativas establecidas para el ámbito de capacitación del personal, para contar con evaluadores de la institución, capaces de realizar monitoreos y evaluaciones permanentes del cumplimiento de la gestión institucional.

**Conclusión 12.**

Una de las herramientas para medir la gestión institucional a base de indicadores de gestión, es la Auditoría de Gestión.

**Recomendación 12.**

Los Concejos Municipales y los Alcaldes, deben permitir y autorizar la creación de las unidades de auditorías internas, que son áreas relevantes de asesoría a la gerencia, que tienen la potestad de acuerdo a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, su Reglamento y el Reglamento de Auditorias Internas de realizar auditorias de gestión y exámenes especiales.

**Conclusión 13.**

La Auditoría de Gestión no es punitiva, es correctiva, es decir sirve para detectar procesos de gestión inválidos y corregirlos. En esta actividad, se deben excluir los procesos que se duplican y no tienen valor agregado e incluir aquellos procesos que si tienen valor agregado.

**Recomendación 13.**

El Concejo Municipal, Alcalde, Funcionarios y Empleados, deben aplicar e implantar las recomendaciones que se determinan en los informes de las auditorias de gestión, realizados por la Contraloría General del Estado o por sus propias unidades de auditorias internas, tendientes a mejorar la calidad de los servicios.

**Conclusión 14.**

La metodología para diseñar indicadores de gestión en los municipios del Ecuador y presentada en este documento de investigación, es una herramienta válida y se puede replicar en otras entidades públicas.

#### **Recomendación 14.**

Los Concejos Municipales y Alcaldes deben buscar la forma o metodología para la construcción de los indicadores, una de esas alternativas es la que se describe en este documento, mismo que facilita esta actividad.

### **ANEXOS**

#### **1. Estructura Orgánica**

#### **2. Estado de Situación Financiera al 31 de diciembre del 2003.**

##### **2.1. Estado de Resultados al 31 de diciembre del 2003.**

##### **2.2. Estado de Situación Financiera a julio del 2004.**

##### **2.3. Estado de Resultados a julio del 2004.**

#### **3. Cédulas presupuestarias de ingresos del ejercicio 2003.**

#### **4. Cédulas presupuestarias de gastos del ejercicio 2003.**

**BIBLIOGRAFIA**

- Funciones Gerenciales, Administración Pública Local, de Francisco Silva García.**
- Administración Pública, Enciclopedia de Gestión y Administración de Empresas.**
- Indicadores de Gestión de los Servicios Públicos, serie Guía Metodológica, 1996**
- Indicadores de monitoreo de desempeño, Banco Mundial, 1996.**
- Manual de Auditoría de Gestión, Contraloría General del Estado, abril del 2002.**
- Auditoría de Gestión, Segunda Edición 2004, Milton K. Maldonado E.**
- Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, Chile 1996.**
- Derecho Constitucional, Tomo I, 2002. Antecedentes Históricos.**
- Constitución Política de la República de 1830.**
- Constitución Política de la República de 1946.**
- Constitución Política de la República de 1998**
- Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por Parte de la Iniciativa Privada.**
- Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y su Reglamento.**
- Curso Balanced Scocard, Escuela Nacional de Control, Lima-Perú 2002.**
- Tesis de Grado, Evaluación de la Aplicación del Balanced Scocard en la empresa Industrial Maderas S. A. Alejandro Patricio Mora Vallejo y Alejandra Patricia Mora Vallejo.**