

ESCUELA POLITÉCNICA NACIONAL

ESCUELA DE POSGRADOS EN CIENCIAS ADMINISTRATIVAS Y ECONOMICAS

**Cuadro de Mando Integral como modelo de Gestión Estratégica en las
Organizaciones de Administración Pública. Caso de estudio “Las
Telecomunicaciones en el Ecuador”**

**TESIS PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL GRADO (MBA) MAGISTER
EN GERENCIA EMPRESARIAL**

FREDY FERNANDO RODRÍGUEZ FLORES

**DIRECTOR DE TESIS:
MBA. Patricio Garcés**

Quito, Marzo de 2007

DECLARACIÓN

Yo Fredy Fernando Rodríguez Flores, declaro bajo juramento que el trabajo aquí descrito es de mi autoría; que no ha sido previamente presentada para ningún grado o calificación profesional; y, que hemos consultado las referencias bibliográficas que se incluyen en este documento.

A través de la presente declaración cedemos nuestros derechos de propiedad intelectual correspondientes a este trabajo, a la Escuela Politécnica Nacional, según lo establecido por la Ley de Propiedad Intelectual, por su Reglamento y por la normatividad institucional vigente.

Fredy Fernando Rodríguez Flores

CERTIFICACIÓN

Certifico que el presente trabajo fue desarrollado por el Sr. Fredy Fernando Rodríguez Flores bajo mi supervisión.

MBA. Patricio Garcés
DIRECTOR DE PROYECTO

AGRADECIMIENTO

Agradezco a Dios por guiar mis pasos en el camino de la vida, a mi esposa amor de mi vida por ese gran apoyo. A mis padres y hermanos (+) por la confianza que me han tenido.

Fredy

DEDICATORIA

A mis dos hijas Andrea y Valentina.

A mi esposa Criss la razón de mi vida y mis sueños.

Fredy

RESUMEN EJECUTIVO

En la última mitad del siglo XX, y más aún al inicio del nuevo milenio, los gobiernos se han visto presionados para responder tanto a las demandas de sus ciudadanos como a la creciente complejidad y al cambio de los ambientes globales. Actualmente, los gobiernos federales y municipales de América Latina tienen el enorme reto de gobernar a una ciudadanía con más educación democrática, exigente y ávidos de estrategias y resultados gubernamentales que garanticen mejores políticas sociales para abatir la pobreza, una mejor transparencia de recursos y crecimiento económico sostenido, entre otras prioridades.

Además, el acceso a la información ha dado origen a una ciudadanía dotada de poder efectivo que no sólo demanda mejores y más amplios servicios, sino que también exige una comunidad más activa que participe en la política y en la toma de decisiones. Lo anterior provoca que los gobiernos no sólo tengan que trabajar más con menos, sino además deben ser hábiles e innovadores a fin de responder a las crecientes expectativas y necesidades de los ciudadanos.

Los crecientes cambios y perspectivas impulsan a contar con gobiernos que fomenten la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas, que garanticen el estado de derecho, que administren en forma eficiente y transparente de los recursos públicos, que rindan cuentas como mecanismo de evaluación y que hagan uso de las tecnologías de información y telecomunicaciones para ofrecer servicios de mayor calidad.

Los anteriores retos tienen un interesante efecto en los actuales y futuros gobernantes para generar nuevos y mejores métodos de gobierno en los que se incluya: la innovación gubernamental, la definición de efectivos planes de gobierno, un liderazgo efectivo para generar alineación y despliegue de las estrategias

gubernamentales, una distribución óptima y transparencia en el uso de los recursos públicos, un adecuado seguimiento y evaluación de las estrategias de gobierno y la generación de las bases de modelos de mejora continua.

Actualmente, metodologías como la administración del desempeño o como el Balanced Scorecard (de David Norton y Robert Kaplan) están siendo analizadas y utilizadas por diversos gobiernos, además de organismos públicos.

Dichas metodologías complementadas con tecnologías de información y sistemas de tomas de decisiones, tienen un enorme potencial de apoyo para tener éxito en la compleja tarea de la administración pública.

En el Ecuador los últimos años se ha caracterizado por una constante inestabilidad de orden Político, se suma además un deficiente sistema de planificación nacional que mide el desempeño de los diferentes organismos públicos de acuerdo al grado de ejecución presupuestaria. La escasa planificación existente ha sido fundamentalmente realizada dentro de las instituciones, sin tomar en cuenta en gran parte a las necesidades de los ciudadanos.

Estas variables mencionadas en el párrafo anterior, han repercutido en un pobre desempeño en las actividades del gobierno central y gobiernos seccionales. Motivo por el cual, la presente investigación presenta una alternativa para los organismos del sector público en la toma de decisiones, la metodología de Balanced Scorecard que fue desarrollada inicialmente para las empresas ha sido modificada y acoplada a la gestión pública en la cual la perspectiva principal está dada para los ciudadanos.

El presente estudio realiza un caso práctico aplicado al sector de las Telecomunicaciones del país, en la cual basado en las cuatro perspectivas del Balanced Scorecard se establecen cinco ejes estratégicos de trabajo, ejes que para su cumplimiento están alimentadas por una serie de objetivos. Para medir el grado de cumplimiento se han establecido una serie de indicadores que permitirá a las

diferentes autoridades conocer el grado de cumplimiento de las metas planificadas en un determinado tiempo; aún cuando exista inestabilidad política y exista una alta rotación de los altos funcionarios que tienen a su cargo el rumbo de sus organizaciones.

Una vez aplicada la metodología de Balanced Scorecard a nuestro caso de estudio, se utilizó el software QPR para ingresar la información a ésta herramienta informática, y de esta manera apreciar la evolución y avance de cada uno de los objetivos y de los ejes estratégicos.

1. CAPÍTULO I: LA PLANIFICACION EN EL SECTOR PÚBLICO

1.1 INTRODUCCIÓN

Muchos estudios demuestran consistentemente que establecer una visión, definir una misión, planificar y determinar objetivos, actúan positivamente en el desempeño de una organización. La historia y los grandes líderes enseñaron que una visión atractiva sobre el futuro puede tener un efecto muy estimulante en las personas. Es también conocido que las organizaciones que desarrollaran un plan estratégico sean pequeñas o grandes tienen un mejor rendimiento que aquellas que no lo hicieron.

La Planificación Estratégica permite pensar en el futuro, visualizar nuevas oportunidades y amenazas, enfocar la misión de la organización y orientar de una manera efectiva el rumbo de la organización, facilitando una acción innovadora de dirección y liderazgo. La planificación estratégica es una forma intencional y coordinada de enfrentar la mayoría de esos problemas críticos, intentando resolverlos en su conjunto y proporcionándole un marco útil para afrontar decisiones, anticipando e identificando nuevas demandas. Una buena planificación exige conocer mas a la organización, mejorar la comunicación y la coordinación entre los distintos niveles y programas, y mejorar las habilidades de administración, entre otras. En la actualidad, es fácil ver que en los países desarrollados, muchas organizaciones, elaboran planes estratégicos, lo que poco a poco se constituye en la forma habitual de identificar el futuro deseado, emprender acciones, monitorear el progreso y tomar medidas basadas en condiciones variables. La planificación estratégica genera fuerzas de cambio que evitan que las instituciones puedan dejarse llevar por los cambios, es decir, ayuda a las organizaciones a asumir el control sobre si mismas y no solo reaccionar frente a las reglas y estímulos externos.

Los fundamentos de la planificación nacional se establecen, invariablemente, en función de los grandes objetivos nacionales y permanentes que consagra la Constitución de la República, en respuesta a las necesidades y demandas de la sociedad.

A lo largo de los últimos años, el Ecuador se ha visto avocado a importantes cambios dirigidos a corregir fuertes desbalances acumulados durante los últimos 20 años, así como a cambios a nivel mundial, por motivos de la globalización de la economía. Estas condiciones imperantes en el ámbito nacional y mundial han impuesto una nueva visión de las políticas públicas con la participación de todos los actores; pues, en el escenario actual, el proceso de formulación e implementación de las políticas públicas ya no constituye un acto único y exclusivo de la gestión pública y sus instituciones, sino un esfuerzo participativo y consensuado de los sectores público, privado y la sociedad civil como actores directos y corresponsables del desarrollo nacional. En este marco, es preciso formular políticas de Estado con visión a largo plazo que den continuidad y consistencia a la gestión pública.

Esta visión integrada y sistematizada tiene como finalidad encarar los retos que implica un desarrollo basado en una planificación descentralizada y participativa que trascienda la temporalidad de los períodos de gobierno para conducir al país hacia las metas que exige la construcción de un Ecuador por todos anhelados. Los estudios de campo realizados en este capítulo se refieren a muestras realizadas en diversos organismos del Estado. Al desempeñarme como Presidente del CONATEL se iniciaron las diversas entrevistas para el estudio de campo, lo cual permitió tener acceso a información y entrevistas a altos funcionarios del Estado Ecuatoriano del gobierno actual; así como del gobierno anterior, se inició en la Presidencia de la República, posteriormente con la Secretaria Nacional de Planificación, varios ministerios y secretarías de estado en lo que respecta a gobierno central; en cuanto a los seccionales autónomos se entrevistaron a alcaldes de varios municipios del país,

finalizando el estudio de campo con entrevistas a los Honorables Diputados del Congreso Nacional.¹

1.2 TRAYECTORIA DEL MARCO INSTITUCIONAL DE LA PLANIFICACIÓN NACIONAL

La planificación en el Ecuador como actividad del Estado se remonta a 1954 con la creación de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (JUNAPLA), organismo que emprendió una labor sistemática en la formulación de propuestas y programas de desarrollo.

En 1979, la JUNAPLA es sustituido por el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), entidad de derecho público con personería jurídica, que favoreció la incorporación de metodologías y tecnologías de primera con la participación de técnicos especializados en las diferentes áreas del desarrollo.

Posteriormente, la Constitución Política de la República vigente desde el 10 de agosto de 1998, reformó sustancialmente el Sistema de Planificación Nacional al eliminar el Consejo Nacional de Desarrollo y redefinir las competencias del anterior Sistema de Planificación Nacional y de su institucionalidad.

Para cumplir con el nuevo mandato sustentado en los artículos 254 y 255 de la Carta Magna se creó la Oficina de Planificación (ODEPLAN). A esta instancia técnica, dependiente de la Presidencia de la República, se le delegó el establecimiento de políticas generales, económicas y sociales del Estado de acuerdo con las directrices del Presidente de la Nación.

¹ Lineamientos de Políticas Nacionales y Sectoriales, Secretarial Nacional de De Planificación y Desarrollo, abril de 2005

Finalmente, el 20 de febrero de 2004 se creó la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), con la tarea principal de diseñar el Sistema Nacional de Planificación e integrar el Sistema Nacional de Información.²

1.2.1 JUNAPLA

La Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica - JUNAPLA - fue creada mediante Decreto Ley de Emergencia Nro. 19, del 28 de mayo de 1954, publicado en el Registro Oficial Nro. 527 del 29 de mayo de 1954. Entre las funciones que se asignaron a la Junta se destacan: formular proyectos de planes generales, tendientes a promover y conseguir sistemáticamente el desarrollo económico del país; y, formular proyectos encaminados a coordinar los planes de inversión.

El Banco Central del Ecuador fue el organismo que más auspició el establecimiento de la Junta Nacional, financió sus primeros presupuestos y colaboró con personal técnico. El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) inspiró también la creación de la Junta de Planificación, estableciendo la necesidad de tener una institución que mediante programas, realice un mejor uso de la asistencia técnica y financiera del exterior. La organización técnico-administrativa de la JUNAPLA se conformó con un departamento técnico con las siguientes secciones: Agricultura y Colonización; Industrias y Energía; Transportes y Comunicaciones; Bienestar y Estadística. Se adiciona en corto plazo una sección de Estudios Generales y una de Presupuestos, así como una Secretaría con la sección de Informaciones.

En 1961 un cambio importante se dio en la entidad, se le declaró como organismo asesor del Poder Público y directamente de la Presidencia de la República. Igualmente, se le asignó además de la formulación, el control de la ejecución de los planes para el desarrollo del país y la coordinación de la política económica.

² www.senplades.gov.ec

Lamentablemente, en 1969 se suprimieron varias de sus atribuciones y mecanismos de acción. Este período de crisis sirvió a la institución para evaluar las realizaciones del primer Quinquenio del Plan mediante el documento “El Desarrollo del Ecuador 1970-1973” y realizar - con la colaboración del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES)- un documento de gran trascendencia: “Bases para una Estrategia del Desarrollo en el Contexto de una Integración Subregional”.³

1.2.2 CONADE

El Consejo Nacional de Desarrollo - CONADE - fue creado en 1979 como una entidad de derecho público, con personería jurídica, patrimonio y fondos propios y autonomía administrativa. Su función principal fue fijar las políticas generales económicas y sociales, así como las políticas de población.

Las entidades adscritas al Consejo Nacional de Desarrollo fueron: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), el Fondo Nacional de Preinversión (FONAPRE), y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Con la capacidad de establecer unidades técnico-administrativas en cualquier ciudad del país, se estableció una Dirección Regional en Guayaquil.⁴

1.2.3 ODEPLAN

Mediante Decreto Ejecutivo Nro. 120 del año 1998, se creó la Oficina de Planificación - ODEPLAN - dependiente de la Presidencia de la República, para fijar políticas generales, económicas y sociales del Estado, de acuerdo con las directrices del Jefe de Estado.

Según el Decreto Ejecutivo Nro.432 se calificó a esta Oficina como la instancia técnica responsable de procesar, armonizar, conciliar, formular y actualizar

³ “El proceso de planificación en el Ecuador”, de Galo Salvador

⁴ “El proceso de planificación en el Ecuador”, de Galo Salvador

permanentemente el conjunto de políticas públicas, el Plan Nacional de Desarrollo y someterlos a la Aprobación de la Presidencia de la República.⁵

1.2.4 SENPLADES

El 12 de febrero de 2004, mediante Decreto Ejecutivo Nro. 1372 publicado en el Registro Oficial Nro. 278 del 20 de febrero, se creó la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo - SENPLADES -, como organismo técnico responsable de la planificación nacional. La nueva entidad reemplazó a la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República - ODEPLAN -.

TRAYECTORIA DEL MARCO INSTITUCIONAL

1954-1979	Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica
1979-1998	Consejo Nacional de Desarrollo Económico CONADE
1998 - 2003	Oficina de Planificación de la Presidencia ODEPLAN
2004	Secretaria Nacional de Planificación
Planes Nacionales de Desarrollo (Décadas de los ochenta y noventa)	
Década de los 60'	Planes Militares
1979-1984	Roldós - Hurtado
1985-1988	Febres Cordero - Peñaherrera
1989-1992	Borja - Parodi
1993-1996	Durán Ballén - Dahik
1996-1997	Bucarán - Arteaga
1997-1998	Alarcón (ESTRATEGIA DE DESARROLLO. 2000-2025)
1998-1999	Mahuad - Noboa.
2003-2005	Gutiérrez - Palacio

Tabla 1.1 Trayectoria del Marco Institucional de los organismos de Planificación en el Ecuador. Fuente: Historia de la Planificación en el Ecuador Autor: Galo Salvador

⁵ "El proceso de planificación en el Ecuador", de Galo Salvador

1.3 ANÁLISIS LEGAL DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN EN EL ECUADOR.

La planificación en el Ecuador ha estado presente en la historia ecuatoriana, de diversas maneras y formas. En la actualidad está amparada en ciertos mandatos constitucionales y reglamentarios, lo que se puede observar también que no existe una ley que ampare estos principios.⁶

1.3.1 CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA. JUNIO 1998

Las funciones del Sistema Nacional de Planificación y su integración fueron establecidas en el Capítulo II De la Planificación Económica y Social, artículos 254 y 255 y en la Trigésima novena disposición transitoria.

Art. 254.- El sistema nacional de planificación establecerá los objetivos nacionales permanentes en materia económica y social, fijará metas de desarrollo a corto, mediano y largo plazo, que deberán alcanzarse en forma descentralizada, y orientará la inversión con carácter obligatorio para el sector público y referencial para el sector privado.

Se tendrán en cuenta las diversidades de edad, étnico-culturales, locales y regionales y se incorporará el enfoque de género.

Art. 255.- El sistema nacional de planificación estará a cargo de un organismo técnico dependiente de la Presidencia de la República, con la participación de los gobiernos seccionales autónomos y de las organizaciones sociales que determine la ley.

En los organismos del régimen seccional autónomo podrán establecerse departamentos de planificación responsables de los planes de desarrollo provincial o cantonal, en coordinación con el sistema nacional.

⁶ Plan Estratégico de Senplades 2005-2012

Funciones del Sistema Nacional de Planificación:

- Establecer los OBJETIVOS NACIONALES PERMANENTES en materia económica y social.
- Fijar METAS DE DESARROLLO a corto, mediano y largo plazo. (A alcanzarse en forma descentralizada).
- Orientará la INVERSIÓN. (Carácter obligatorio para el sector público. Carácter referencial para el sector privado).

Instancia responsable:

- Organismo Técnico dependiente de la Presidencia de la República.
- Participación de los gobiernos seccionales autónomos
- Coordinación con los DEPARTAMENTOS DE PLANIFICACIÓN responsables de los planes de desarrollo provincial o cantonal. Régimen seccional autónomo.
- Participación de las organizaciones sociales.

1.3.2 DECRETO EJECUTIVO NO. 120. REGISTRO OFICIAL NO. 27. 16 DE SEPTIEMBRE DE 1998

Establece en la Presidencia de la República la Oficina de Planificación Nacional dependiente de la Presidencia de la República, dando cumplimiento a los artículos 254 y 255 y a la trigésima novena transitoria de la Constitución de la República, dotándole de la facultad para fijar las políticas generales, económicas y sociales del Estado.

1.3.3 DECRETO EJECUTIVO NO. 432. REGISTRO OFICIAL NO. 96 DICIEMBRE 28 DE 1998

Establece en su artículo 3: “La Oficina de Planificación de la Presidencia de la República es la instancia técnica responsable de procesar, armonizar, conciliar, formular y actualizar permanentemente el conjunto de políticas públicas, el Plan de Desarrollo y someterlos a la aprobación del Presidente de la República.

1.3.4 DECRETO EJECUTIVO NO. 103. REGISTRO OFICIAL NO.23 DE 23 DE FEBRERO 2000

Asigna al Vicepresidente de la República la dirección general de la planificación del país y la dirección general de la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República.

En su artículo 2 establece que “La Oficina de Planificación de la Presidencia de la República dependerá directamente del Despacho Presidencial y, la Dirección General la ejercerá el Vicepresidente Constitucional de la República”.

1.3.5 DECRETO EJECUTIVO NO. 1133. REGISTRO OFICIAL NO. 253. DE 26 DE ENERO DE 2001.

Establece el Sistema Nacional de Planificación, SNP.

Descentralización y desconcentración. Artículo 225 de la Constitución.

1.3.6 ACUERDO VICEPRESIDENCIAL NO. 32. REGISTRO OFICIAL NO.72 DE 8 DE MAYO DE 2000. REGLAMENTO ORGÁNICO FUNCIONAL DE ODEPLAN. ORGANIGRAMA

Estructura orgánica: Niveles: Directivo, Asesor, Operativo y de Apoyo administrativo.

Estructura funcional: ODEPLAN, Dirección General, Dirección Ejecutiva, Subdirecciones, Unidades.

1.3.7 DECRETO EJECUTIVO NO.87. 30 DE ENERO DE 2003.

Delegando al Vicepresidente el ejercicio de la Dirección General de la Oficina de Planificación ODEPLAN.

Art. 1 “La Dirección General de la Oficina de Planificación ODEPLAN, la ejercerá el Vicepresidente Constitucional de la República; con las atribuciones consagradas en el Acuerdo Vicepresidencial No.0032, publicado en el Registro Oficial No. 72 de 8 de mayo de 2002”.

1.3.8 DECRETO EJECUTIVO NO. 1372 DE 12 DE FEBRERO DE 2004.

Se crea la Secretaria Nacional de Planificación (SEMPALDES). Las funciones de la SENPLADES se orientan al diseño y procesamiento de las políticas públicas para integrarlas en el Plan de Desarrollo, mediante la participación de las unidades de planificación de la Función Ejecutiva; Comités de Desarrollo Provincial y Cantonal; Secretarías Técnicas de los Consejos Provinciales; Concejos Municipales; Juntas Parroquiales; entidades de desarrollo regional, organizaciones sociales y empresariales; organizaciones indígenas, afroecuatorianas y montubias.

La formulación del Plan Estratégico de la SENPLADES, se sustenta en la Constitución Política de la Nación y en el Decreto Ejecutivo No. 1372, mediante el cual se fusiona la Secretaria de Dialogo y Planificación y la ODEPLAN, y se crea la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo como organismo técnico de la Presidencia de la República, responsable de la planificación nacional. El Decreto Ejecutivo determina que la SENPLADES para el cumplimiento de su Misión Institucional tendrá, entre otras, las siguientes atribuciones:⁷

- Procesar, armonizar y conciliar el conjunto de políticas públicas e integrarlas en el Plan de Desarrollo en forma conjunta con los gobiernos seccionales, las organizaciones empresariales, laborales y sociales, las universidades y escuelas politécnicas, de acuerdo con las orientaciones del Presidente de la República.

- Establecer los lineamientos generales de la planificación nacional, dirigirla y efectuar el seguimiento y evaluación correspondientes en forma conjunta con los gobiernos seccionales, las organizaciones empresariales, laborales y sociales, las universidades y escuelas politécnicas;

⁷ Plan Estratégico de Senplades 2005-2012

- Dirigir el Sistema Nacional de Planificación en todos sus niveles, coordinando la integración participativa de las unidades de planificación de la Función Ejecutiva, los comités permanentes de desarrollo provincial y cantonal las comisiones ejecutivas provinciales, las secretarías técnicas de los consejos provinciales, los concejos municipales, las juntas parroquiales, las entidades de desarrollo regional, las circunscripciones indígenas, afroecuatorianas y montubias y las organizaciones sociales y empresariales;
- Emitir informes sobre la inversión con carácter obligatorio para el sector público y referencial para el sector privado, según los lineamientos del plan de desarrollo y las políticas públicas del Gobierno Nacional; determinando la prioridad de los proyectos de inversión según el marco legal vigente;
- Establecer las normas técnicas para la aplicación de los procesos del Sistema Nacional de Planificación y arbitrar las medidas correctivas necesarias a fin de evitar el desperdicio de recursos humanos, técnicos, materiales y financieros por la proliferación de programas paralelos y la superposición funcional entre diversas instituciones; e,
- Integrar el Sistema Nacional de Información.⁸

1.3.9 LEY ORGÁNICA DE RESPONSABILIDAD, ESTABILIZACIÓN Y TRANSPARENCIA FISCAL.

Crea la obligatoriedad de presentar el Plan Plurianual para cuatro años.

⁸ “El proceso de planificación en el Ecuador”, de Galo Salvador

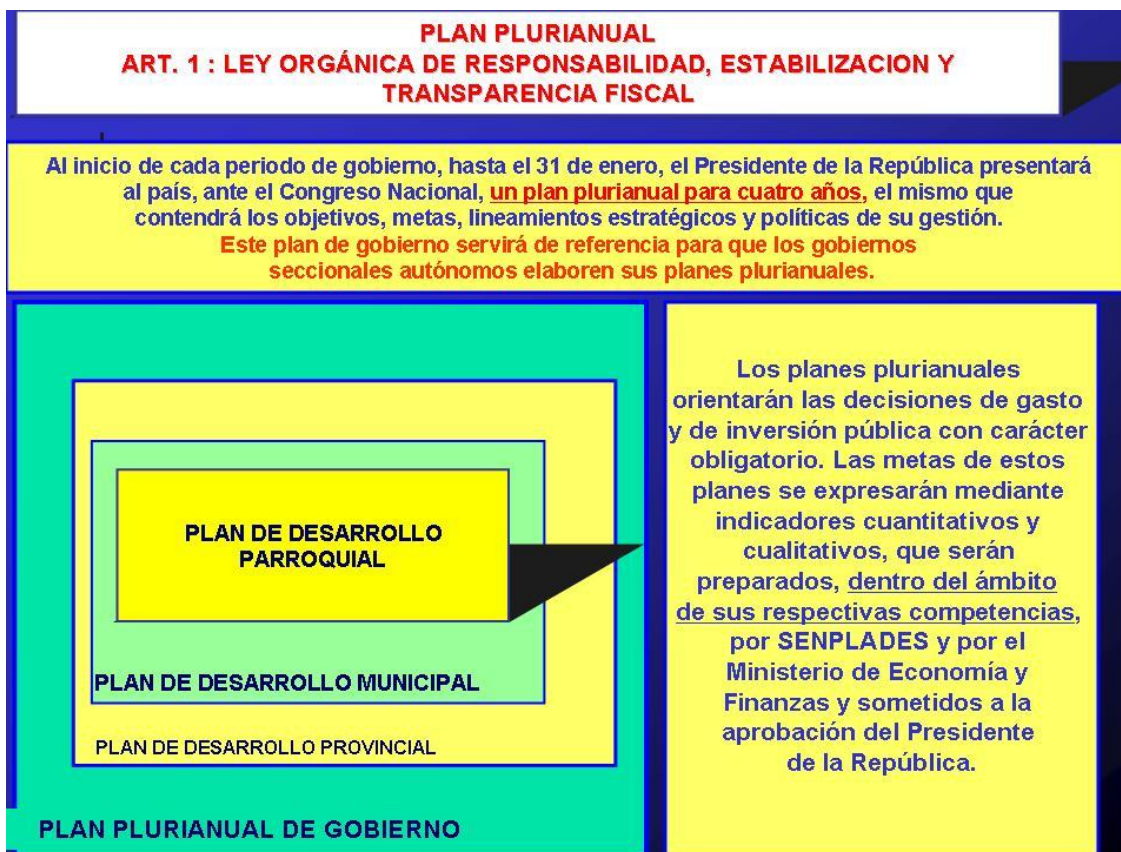


Figura 1.1: El Plan Plurianual

Fuente: Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal

1.4 SITUACIÓN ACTUAL DE LA PLANIFICACIÓN EN EL ECUADOR

Al realizar el análisis de la Constitución y las leyes de la república, el Plan Plurianual debe enmarcarse en las políticas de Estado, con la perspectiva de dar continuidad a la gestión pública, planificada desde un enfoque de largo plazo, en función de los objetivos nacionales y permanentes que consagra la Constitución Política de la República.⁹

⁹ INFORME DE EVOLUCIÓN Y SEGUIMIENTO AL PLAN OPERATIVO. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), 2004

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo es la encargada de realizar los informes acerca de la evolución de la planificación en el Ecuador, para nuestro estudio tomamos el Informe realizado por SENPLADES a la ejecución de la planificación del 2004.



Figura 1.2: El Sistema Nacional de Planificación

Fuente: Constitución de República del Ecuador, Art. 254 y 255

Al realizar un análisis de la Constitución de la República del Ecuador, se encuentra en muchos capítulos las directrices precisas que se deben llevar a cabo en la planificación y desarrollo del Ecuador. En el informe realizado por SENPLADES se

exponen resultados en el conocimiento de las políticas de Estado que se encuentran en la Constitución:

Funcionarios	Conocen
Ministros de Estado	32 %
Secretarías de gobierno central	25 %
Municipios	22 %
Diputados de H. Congreso Nacional	23 %

Tabla 1.2. Conocimiento de las políticas de Estado. Fuente: INFORME DE EVOLUCIÓN Y SEGUIMIENTO AL PLAN OPERATIVO. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), 2004

En un resumen muy comprensivo podemos definir las políticas incorporadas en cuatro ejes: Sociales, productivos, apoyo a la gobernabilidad y transversales a todo el gobierno.



Figura 1.3: Las Políticas de Estado

Fuente: Constitución de República del Ecuador

1.4.1 PROBLEMÁTICA

No obstante los avances logrados en los últimos años en la implantación del Sistema Nacional de Planificación, se advierten todavía debilidades en los ámbitos institucional e interinstitucional, político, económico y de recursos humanos que requieren ser enfrentadas.

La gestión de la Secretaría Nacional de Planificación atraviesa por una indudable influencia política efecto de la acción gubernamental, y paradójicamente no ha encontrado el suficiente apoyo político para traducir en una Ley Orgánica la formalidad y directrices de su funcionamiento.

En general, el Sector Público Ecuatoriano afronta una marcada descoordinación institucional, característica de la cual no se escapan los organismos encargados de la planificación en el país. En efecto, pese a los esfuerzos realizados, no se ha logrado mantener una adecuada coordinación, particularmente con las instituciones denominadas autónomas, lo que ha restringido el desarrollo de una planificación estratégica de carácter nacional debidamente coordinada.



Figura 1.4: Situación Actual de la Planificación en el Ecuador

Fuente: Secretaría Nacional de Planificación

La escasa coordinación intrainstitucional producto de una débil comunicación e integración interna, y de comportamientos de carácter individual, la limitada capacidad técnica-administrativa y las debilidades del equipo técnico institucional, forman parte también de la problemática de la Entidad, lo que ha mermado su capacidad operativa y limitado su adecuado desarrollo.

El incumplimiento de la normativa legal para el reclutamiento del personal, sumado a la falta de un orgánico funcional que asigne adecuadamente las tareas y genere compromiso y motivación, ha conducido a que en la práctica se advierta problemas de sobreutilización y subutilización del recurso humano.

La débil difusión acerca de la Planificación Nacional ha dado lugar a una escasa presencia y posicionamiento de ésta temática. Además de los problemas mencionados, es evidente que existe una débil cultura de planificación a nivel de

gobierno central y del régimen seccional autónomo, que ha restringido la vinculación que debe existir entre los procesos de planificación y otros como la descentralización, diálogo y participación ciudadana.

Las deficiencias existentes en el marco legal y la elevada injerencia política ha dado lugar a la desvinculación expresa entre la planificación, el presupuesto y la auditoría de gestión. Asimismo, ha conllevado a que varias entidades del Estado, como el Ministerio de Economía y Finanzas y la SENPLADES desarrollen tareas similares que se reflejan en el mal uso de recursos humanos y financieros.

En el contexto externo también se evidencia que las entidades del Estado, en su gran mayoría, desconocen y aplican débilmente las políticas públicas de mediano y largo plazo, que deben constituir el referente obligatorio para la formulación de acciones, planes, programas y proyectos de desarrollo.¹⁰

DEBILIDADES DE LA PLANIFICACION NACIONAL

- Sistema Nacional de Planificación: definido constitucionalmente pero insuficientemente implementado a nivel normativo, institucional y de gestión.
- Inadecuada articulación de políticas públicas y procesos de planificación e inversión.
- Inexistentes o inadecuados mecanismos de coordinación interinstitucional
- Dispersión de recursos materiales, humanos y financieros por la proliferación de organismos paralelos con superposición de funciones.¹¹

¹⁰ Guía Metodológica de Planificación Estratégica y Operativa, ODEPLAN abril de 2001.

¹¹ *INFORME DE EVOLUCIÓN Y SEGUIMIENTO AL PLAN OPERATIVO. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), 2004*

LIMITACIONES DE LOS ESQUEMAS DE PLANIFICACION

- Ausencia de cultura de planificación
- Corto plazo. Soluciones coyunturales
- Bloqueo político
- Debilidad del marco legal e institucional
- Falta de sostenimiento presupuestario – financiero
- Débil participación social y desinterés en funcionarios públicos
- Muchas instituciones tienen planificación para sí y no se involucran al desarrollo nacional
- Formulación centralizada y escasa inserción territorial
- Desvinculación con políticas de Estado
- No hay rendición de cuentas y transparencia de datos¹²

1.4.2 CONCEPCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN EN EL ECUADOR

Al realizar un análisis de la estructura de la Planificación en el Ecuador, vamos a dividirla en tres partes: 1) Los tipos de planes 2) Los actores y niveles de planificación y 3) La forma de financiamiento de proyectos.

1.4.2.1 El Plan Operativo Anual

Es una herramienta que permite el cumplimiento de los objetivos de los Planes de Desarrollo, los mismos que se manifiestan en la ejecución de las políticas, programas y proyectos de Gobierno. El Plan Operativo como agenda de trabajo facilita el reajuste de las políticas y acciones estratégicas a las condiciones y circunstancias que se presentan cada año, así como a los cambios en variables imposibles de prever en el largo plazo.¹³

¹² *INFORME DE EVOLUCIÓN Y SEGUIMIENTO AL PLAN OPERATIVO. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), 2004*

¹³ Guía Metodológica de Planificación Estratégica y Operativa, ODEPLAN abril de 2001.

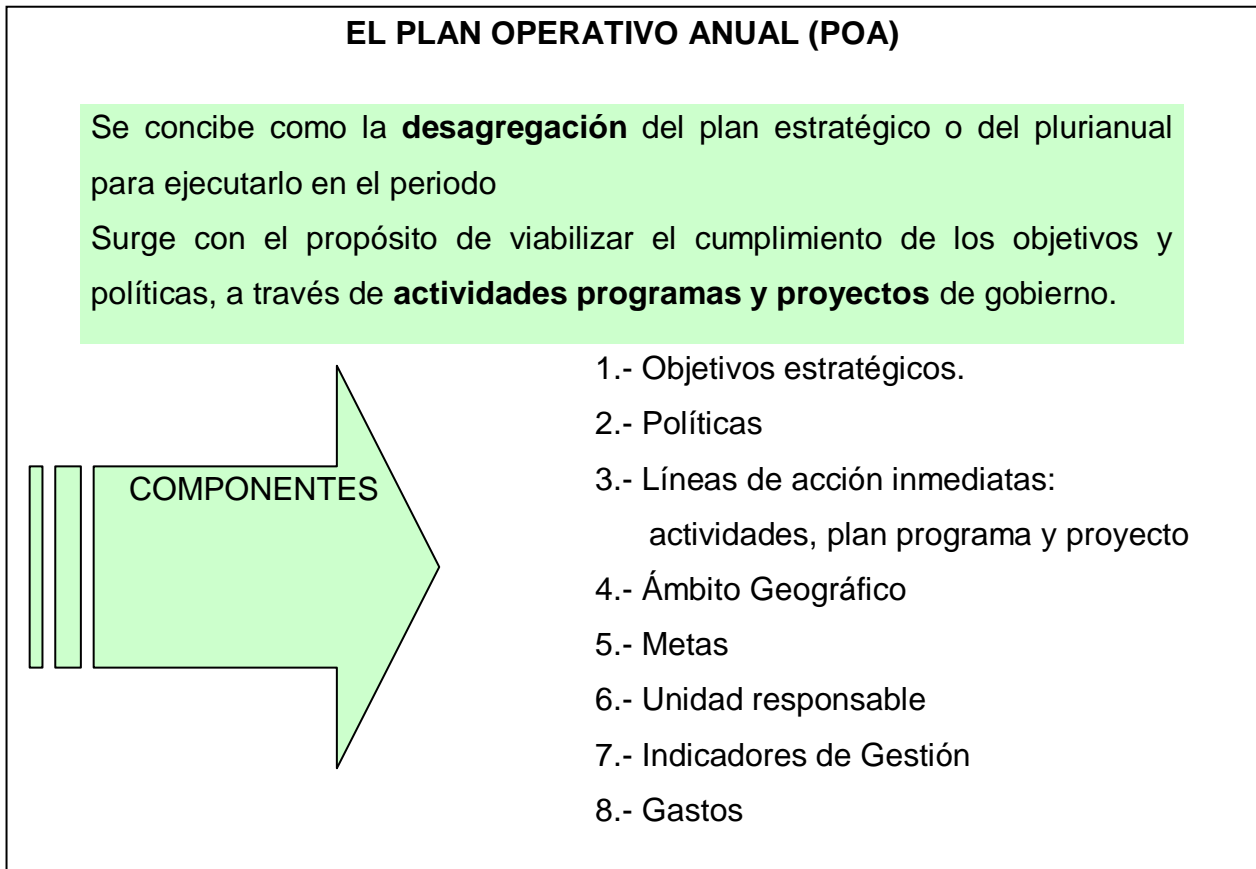


Figura 1.5: Plan Operativo Anual

Fuente: Guía Metodológica de Planificación Estratégica y Operativa

1.4.2.2 El Plan Plurianual

Recoge los planteamientos de todas las instituciones nacionales y sectores sociales inmersos en el desenvolvimiento económico y social del país, su ejecución dependerá de la voluntad y capacidad de los actores públicos y privados y de las nuevas interrelaciones que se construyan con el Gobierno Nacional.¹⁴

¹⁴ Guía Metodológica de Planificación Estratégica y Operativa, ODEPLAN abril de 2001.

PLANES PLURIANUALES

Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal

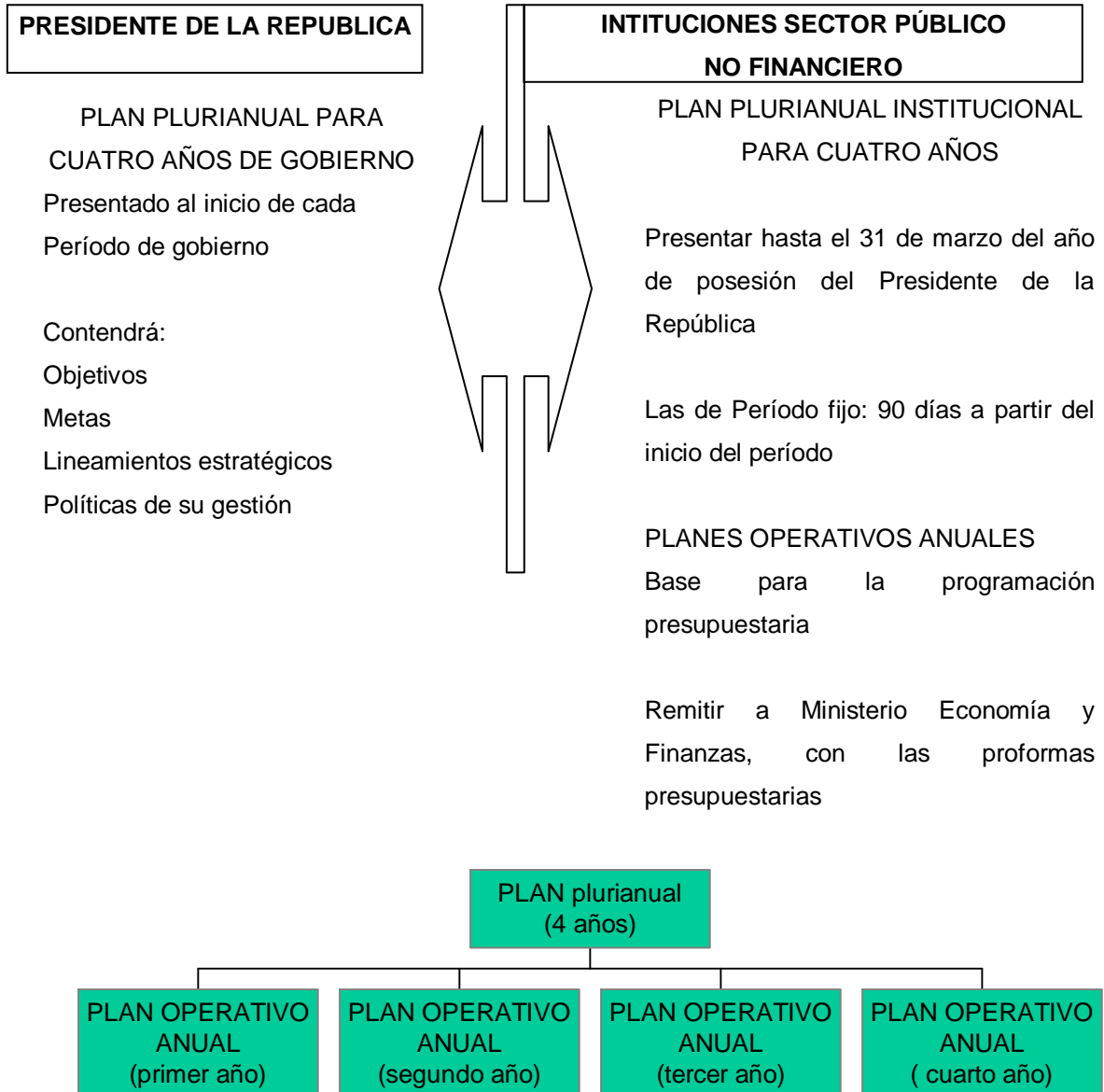


Figura 1.6: Los Planes Plurianuales

Fuente: Guía Metodológica de Planificación Estratégica y Operativa

1.4.2.3 El Plan de Desarrollo

Concebido para cinco años o más, en los cuales se procura concretar la estrategia para alcanzar los objetivos de la ORGANIZACION en términos globales

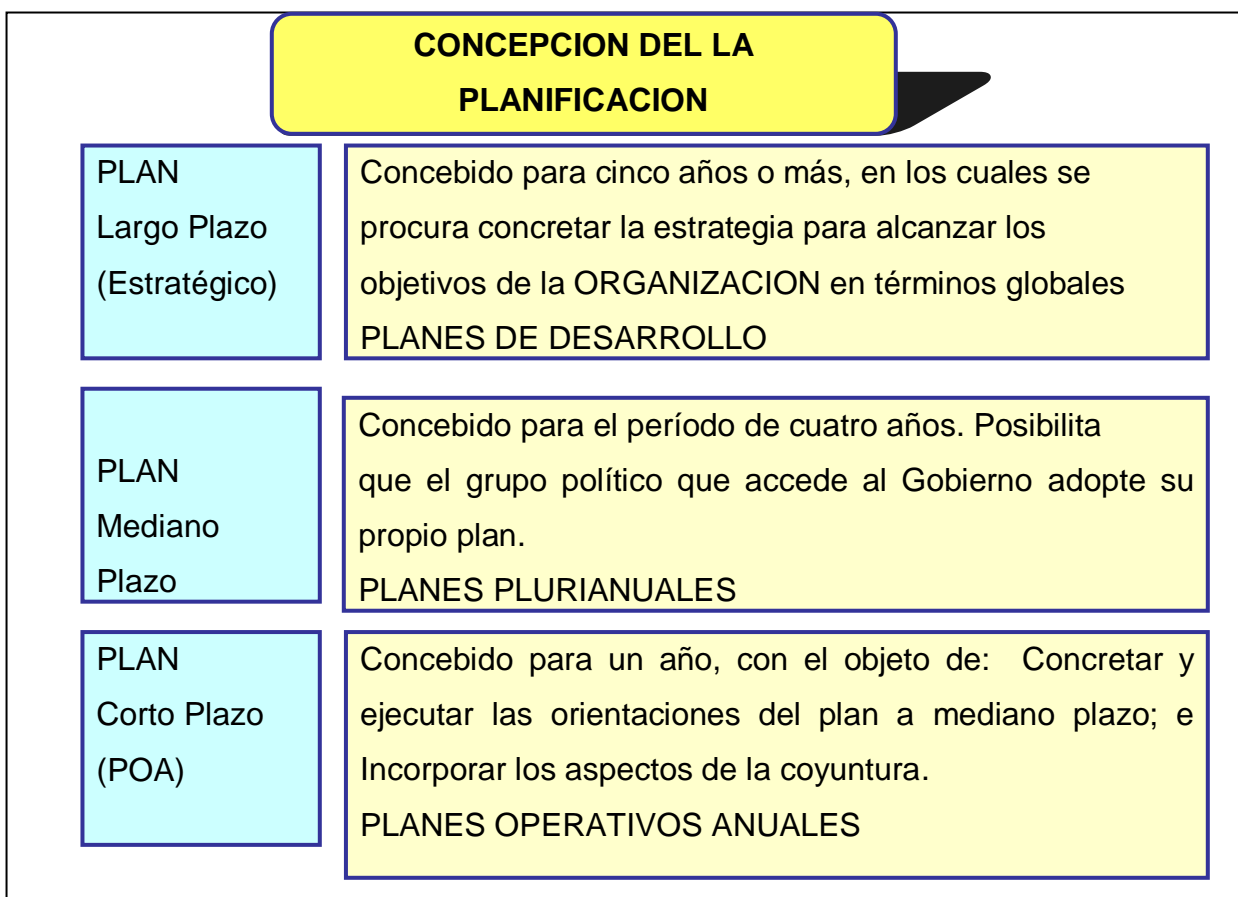


Figura 1.7: Concepción de la Planificación

Fuente: Guía Metodológica de Planificación Estratégica y Operativa

1.4.2.4 Orientaciones para los diferentes tipos de Planes

Armonizar y aplicar el Mandato Constitucional y marco legal relacionado: Constitución de la República, Ley de Presupuestos del Sector Público, Ley de Contratación Pública, Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, Ley de Modernización del Estado, Ley de Régimen Provincial y Municipal, Ley de Juntas Parroquiales. Incorporar a los organismos del Estado, al

régimen seccional autónomo y a los sectores sociales, en un proceso de planificación con carácter descentralizado, desconcentrado y participativo.

Propender un desarrollo económico – social sostenible y ecológicamente sustentable, mediante adecuada combinación de factores de la producción, los recursos naturales y la inversión. Articular las políticas públicas desde la orientación del Presidente de la República, para integrar la reactivación económica, el desarrollo social y la reforma estructural del Estado, estableciendo los objetivos nacionales en materia económica y social, que deben plasmarse en Planes de Desarrollo gubernamentales con perspectiva estratégica, dimensión nacional, regional y local, y sostenibilidad¹⁵.

1.4.2.5 Los actores y niveles de planificación

La planificación tiene la participación de múltiples actores en diversos niveles: Nacional, Sectorial, Provincial, Cantonal, Juntas Parroquiales, Organizaciones de Base, Cuerpos colegiados y Sector Privado.

Pero todas estas instancias deben interrelacionarse de una u otra manera dentro de la planificación general; es así que del análisis realizado podemos simplificar en las siguientes gráficas el esquema de relación institucional y los actores existentes en la estructura del Sistema Nacional de Planificación.

La figura 1.8 presenta en una gráfica el relacionamiento entre las diferentes instituciones del Estado, que se complementa con la figura 1.9 donde se establecen los procesos y actores del Sistema Nacional de Planificación.

¹⁵ Guía Metodológica de Planificación Estratégica y Operativa, ODEPLAN abril de 2001.

ESTRUCTURA DE RELACIONAMIENTO INSTITUCIONAL



Figura 1.8: Estructura de Relación Institucional

PP: Plan Plurianual

POA: Plan Operativo Anual

PAI: Programa Anual de Inversiones

Fuente: Decreto Ejecutivo 1133 del 2001

PROCESOS Y ACTORES DEL SNP

ACTORES		NIVELES					PRODUCTOS
		NACIONAL	PROVINCIAL	CANTONAL	PARROQUIAL	CTIS	
FUNCIÓN EJECUTIVA	PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA	Aprobación					Políticas y Planes Generales
	ODEPLAN	Coordina formulación, aprobación v evaluación					
	RESPONSABLES SECTORIALES	Formulación, ejecución v evaluación					Planes sectoriales
	GOBERNACIONES Y DELEGACIONES PROV. Y LOCALES		Coordina formulación, aprobación v ejecución				Planes del régimen dependiente
REGIMEN SECCIONAL AUTÓNOMO	CONSEJOS PROVINCIALES		Formulación, aprobación v ejecución				Planes en ámbito de competencia
	MUNICIPIOS			Formulación, aprobación v ejecución			Planes en ámbito de competencia
	JUNTAS PARROQUIALES				Formulación v control		Planes en ámbitos de competencia
	CIRCUNSCRIPCIONES TERRITORIALES INDI GENAS (CTIS)					Formulación aprobación v ejecución	Planes en ámbitos de competencia
SOCIEDAD CIVIL		Formulación, ejecución, evaluación v control en todas las instancias v niveles					

Figura 1.9: Procesos y Actores del Sistema Nacional de Planificación

Fuente: Secretaría Nacional de Planificación, 2004

Sin embargo de los organismos señalados en las gráficas 1.8 y 1.9, y con la información proporcionada por SENPLADES se observa como actores principales en el Sistema Nacional de Planificación a los Organismos de Desarrollo Regional (ODR) en un número de 80 y a los Organismos no Gubernamentales (ONG); que sorprendentemente se encuentran hasta el mes de julio del año 2005 registradas 8956.



Figura 1.10: Los Organismos de Desarrollo Regional
Fuente: Secretaría Nacional de Planificación

LOS ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES . ONG'S

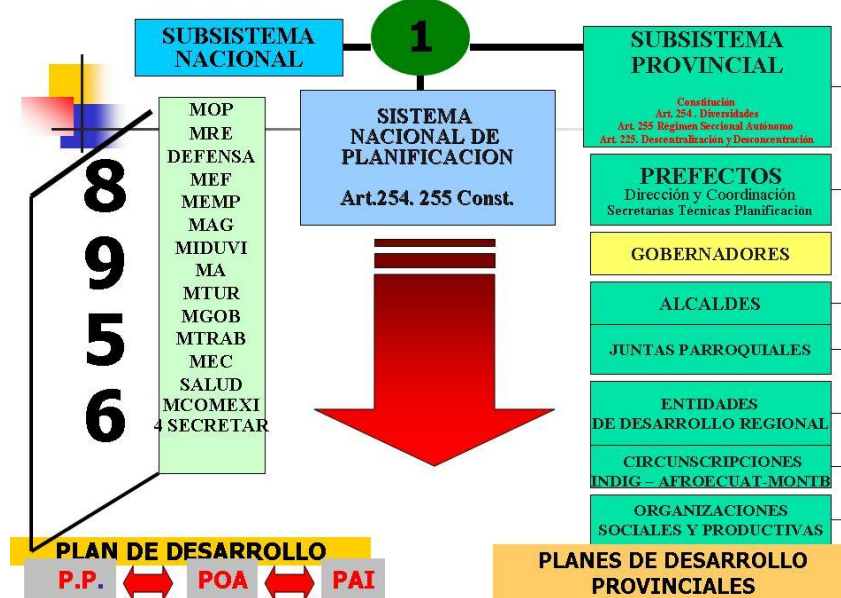


Figura 1.11: Los Organismos no gubernamentales

Fuente: Secretaría Nacional de Planificación

1.4.2.6 La estructura de Presupuestos.

En el transcurso de esta investigación, ha sido de vital importancia el establecer los parámetros para evaluar el desempeño de las organizaciones; sin embargo, el indicador de ejecución presupuestaria es el método utilizado para establecer que un organismo público fue eficiente en el cumplimiento de sus objetivos. Esta debilidad del Sistema de Planificación determina la importancia de estudiar la estructura general de presupuestos y que radica en dos ámbitos principales: a) El funcionamiento de la institución y b) Conocer los órganos participantes en la preformas presupuestarias.

Funcionamiento de la Institución.- Todos los organismos del sector público están obligados a presentar sus requerimientos financieros anuales para ser incluidos en el Presupuesto Nacional del Estado. Esta actividad permite a los organismos públicos

contar con el flujo financiero para cubrir sus gastos administrativos, operativos y ejecutar proyectos.



Figura 1.12: Ley de Presupuestos del Sector Público

Fuente: Reglamento de la Ley de Presupuestos

Órganos participantes.- Las instituciones públicas a demás de requerir recursos para sus gastos administrativos y operativos; cada una de ellas deben cumplir con sus diferentes funciones emanados por las leyes ecuatorianas. Para la ejecución de

proyectos las diferentes instituciones presentan propuestas de proyectos para obtener los recursos necesarios.

Se analiza un promedio anual de 300 propuestas de proyectos, de estos se priorizan un 10%; las demás luego del análisis técnico, se realizan las observaciones correspondientes para la reformulación de los estudios por parte de la entidad pública correspondiente.

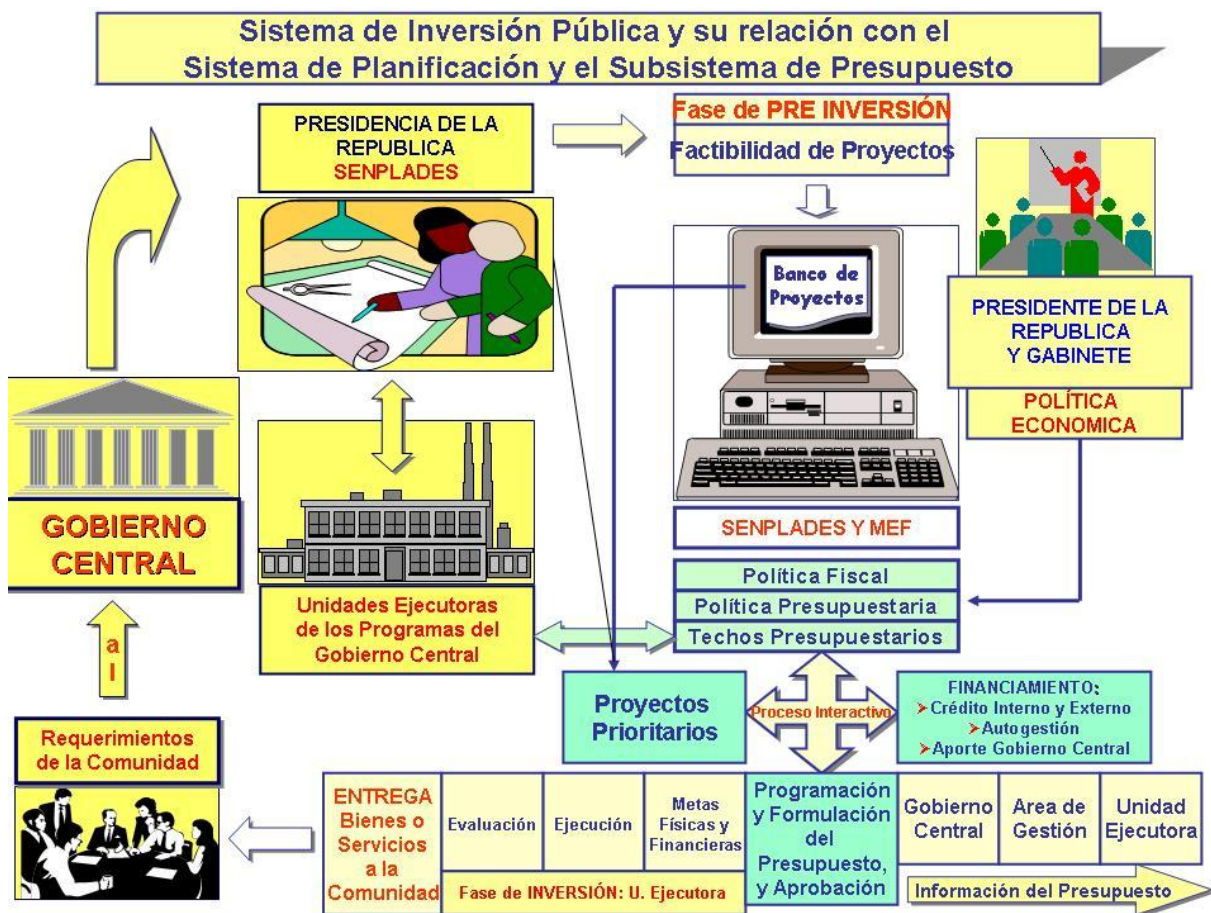


Figura 1.13: Sistema de Inversión Pública

Fuente: Reglamento de la Ley de Presupuestos

1.5 MONITOREO Y EVALUACIÓN

Para realizar el análisis de esta sección basaremos nuestro análisis en los datos proporcionados por SENPLADES, en las evaluaciones realizadas al Plan Plurianual de Gobierno realizado en el año 2003 y 2004.¹⁶

Bajo esta perspectiva y mandatos legales, la Secretaría Nacional de Planificación realizó una evaluación acerca de los informes de seguimiento y evaluación del cumplimiento de sus planes plurianuales y planes operativos anuales.

Vamos a citar la “Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal y su Reglamento”

Art 1.(Ley) La evolución, seguimiento y monitoreo del Plan Plurianual del gobierno. Serán efectuados por el organismo técnico encargado de la planificación.....

Art.5 (Reglam.) Cada institución hará el seguimiento y evaluación del cumplimiento de sus planes plurianuales y operativos anuales e informará sobre el particular, hasta 15 días después de finalizado el trimestre al organismo rector de la planificación.

Cumpliendo estas disposiciones legales, SENPLADES, con el aporte de los sectores, debe elaborar trimestralmente, los Informes de Evolución y Seguimiento al Plan Plurianual de Gobierno. Los Informes dan cuenta del avance y cumplimiento de los objetivos de desarrollo económico y social del país, definidos en los cinco ejes de acción gubernamental.

¹⁶ INFORME DE EVOLUCIÓN Y SEGUIMIENTO AL PLAN OPERATIVO. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), 2004

De su parte, las instituciones del sector público remiten a la SENPLADES, hasta 15 días después de finalizado cada trimestre, un informe de seguimiento y evaluación del cumplimiento de sus planes plurianuales y planes operativos anuales.

Monitorear la aproximación o alejamiento de los Objetivos de Gobierno permitirá apoyar a la planificación, a la toma de decisiones oportunas, al mejoramiento de la gestión y a la asignación óptima de los recursos públicos. Además, los resultados concretos de las políticas públicas podrán visibilizarse ante la sociedad.

1.5.1 METODOLOGÍA APLICADA AL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

En virtud de que los planes de las entidades y organismos del Sector Público no Financiero deben evidenciar las relaciones costo beneficio mediante indicadores que expresen los logros alcanzados, conforme lo determina el Art. 3 del Reglamento a la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transferencia Fiscal, ODEPLAN en base a una revisión de metodologías y experiencias al respecto, propone una metodología sustentada en los siguientes parámetros:¹⁷

1.5.1.1 Indicador de Efectividad:

Expresa la relación entre lo logrado y lo programado, o entre el resultado y el objetivo en el período evaluado.

Meta lograda / Meta Programada * 100

1.5.1.2 Indicador de Eficacia:

Relaciona la efectividad, teniendo en cuenta el tiempo real de ejecución de la actividad o proyecto.

(Meta lograda) (Tiempo planeado)

(Meta programada) (Tiempo real)

¹⁷ *INFORME DE EVOLUCIÓN Y SEGUIMIENTO AL PLAN OPERATIVO. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), 2004*

1.5.1.3 Indicador de Eficiencia:

Entendida como la relación entre los recursos invertidos y los logros obtenidos, permitiendo conocer de una manera integral el desempeño de la institución.

(Meta Lograda) (Tiempo Planeado) (Costo Programado)

(Meta Programada) (Tiempo Real) (Costo Real)

1.5.1.4 Limitaciones y Perspectivas

Sobre la base de la información recabada, la aplicación de la metodología permitió conocer el nivel de avance de cada institución, no así medir el grado de efectividad, eficacia y eficiencia en un 90%. Tal situación limitó tener resultados sobre la gestión global de las instituciones involucradas en cada uno de los Ejes del Plan Plurianual del Gobierno. Sin embargo, se considera importante a nivel de ejercicio presentar los indicadores de gestión por ejes, con el afán de sentar una base que consolide el proceso de evaluación y sirva de fundamento para la Auditoría de Gestión. Entre los factores que determinaron estos resultados se puede citar los siguientes:

- Desconocimiento por parte de las instituciones de la normativa legal.
- Por ser año de transición presidencial, el Presupuesto del Estado fue aprobado el 28 de febrero del 2003, lo cual limitó la transferencia de recursos a las entidades en los dos primeros meses, restringiendo la ejecución de programas, proyectos y actividades.
- Por ser un nuevo proceso, se evidenció dificultades en el manejo de los instrumentos, por parte de las instituciones y la falta de coordinación y capacitación.

Evaluar los objetivos, políticas, programas y acciones del Plan de Gobierno implica tener una capacidad crítica para establecer oportunamente las medidas correctivas, optimizar los resultados de la gestión y reorientar el rumbo de acción de las entidades nacionales en función de las prioridades de Gobierno. Para el efecto se requiere que las entidades estén lo suficientemente sólidas en su estructura,

funcionamiento, aspectos legales e institucionales y cuenten con equipos técnicos calificados.¹⁸

1.5.2 RESULTADOS DEL PROCESO

Si bien los exámenes de evaluación y seguimiento realizados reflejan el cumplimiento de programas, proyectos y actividades importantes, igualmente ponen en evidencia serias debilidades como:

- Los Planes Operativos Anuales de las instituciones carecen de oportunidad en las asignaciones financieras.
- La coordinación intrainstitucional no permite una sistematización, consolidación y validación de la información unificada.
- El seguimiento y evaluación de las actividades programadas, conforme lo determina la Ley.
- Escasa respuesta de las instituciones en el envío de la información dentro de los plazos señalados en el Reglamento a la Ley, conforme lo muestran los gráficos siguientes:

¹⁸ *INFORME DE EVOLUCIÓN Y SEGUIMIENTO AL PLAN OPERATIVO. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), 2004*

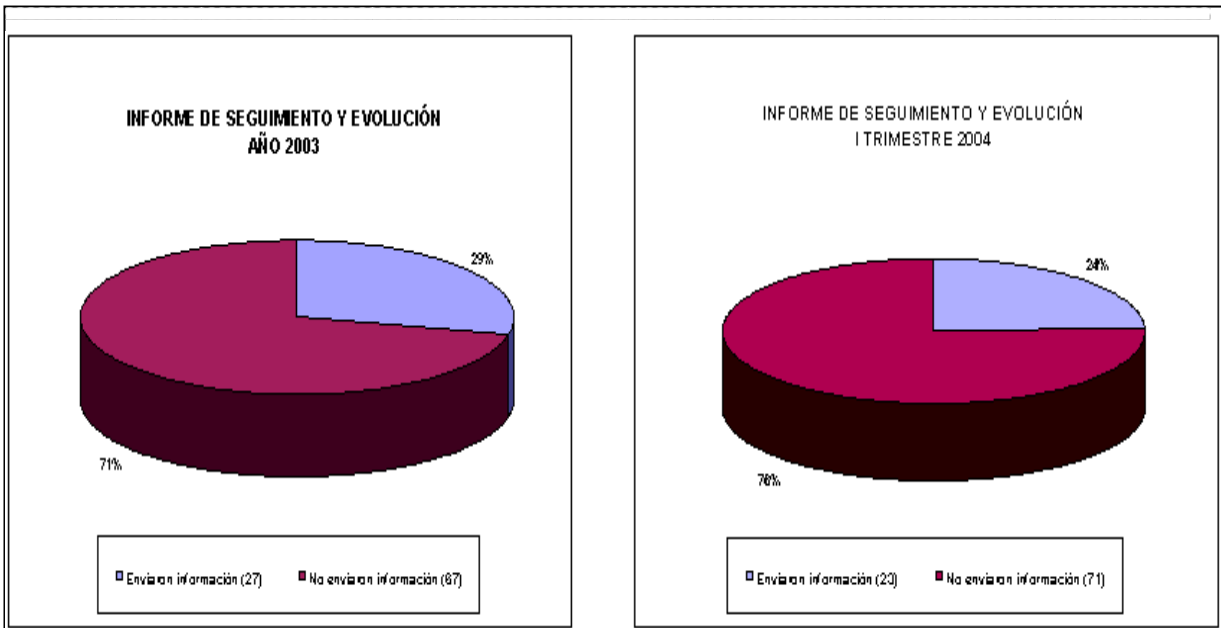


Figura 1.14: Seguimiento y Evolución de la Planificación, año 2003 y 2004
Fuente: INFORME DE EVOLUCIÓN Y SEGUIMIENTO AL PLAN OPERATIVO.
Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), 2004

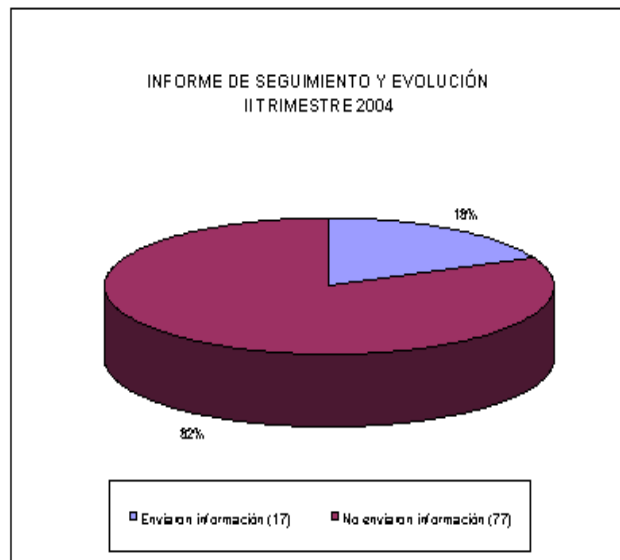


Figura 1.15: Seguimiento y Evolución de la Planificación, 2004
Fuente: INFORME DE EVOLUCIÓN Y SEGUIMIENTO AL PLAN OPERATIVO.
Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), 2004

Capacitación en planificación, seguimiento y evaluación

Año 2004				
TIPO DE ENTIDADES	No. Instituciones	TALLERES	ASESORÍA PUNTUAL	No. Capacitados
		Beneficiarios	Beneficiarios	
FUNCION EJECUTIVA				
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA			10	10
VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	1		1	1
MINISTERIOS	15	198		198
ADSCRITAS	8	22	10	32
AUTONOMAS	4	20	4	24
DEPENDIENTES	7	105	2	107
AUTONOMAS	5	30	5	35
JUNTAS PARROQUIALES (IBARRA)	4	259		259
Total	44	634	32	666

Tabla 1.1. Capacitación en Planificación, seguimiento y evaluación, año 2004

Fuente: SENPLADES

LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN, LA IMPUNIDAD Y LA INJUSTICIA SOCIAL

No	ENTIDAD	INDICADORES		
		EFFECTIVIDAD	EFICACIA	EFICIENCIA
1	Corporación Aduanera Ecuatoriana	NRI	NRI	NRI
2	Comisión de Control Cívico de la Corrupción	NRI	NRI	NRI
3	Servicios de Rentas Internas -SRI-	64.08	64.08	NRI
Promedio Eje		64.08	64.08	*

*Este indicador no se construye por no remitir información
 NRI = No remite Información para la construcción del indicador.



Tabla 1.2. Eje Lucha contra la corrupción, año 2004

Fuente: SENPLADES

SEGUIMIENTO Y EVALUACION



EJE DOS

LUCHA CONTRA LA POBREZA Y EL DESEMPLEO

No	ENTIDAD	INDICADORES		
		EFFECTIVIDAD	EFICACIA	EFICIENCIA
4	Ministerio de Bienestar Social	86.00	86.00	96.00
5	Consejo de Desarrollo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador -CODENPE-	44.00	44.00	66.00
6	Unidad de Desarrollo Norte -UDENOR-	93.00	93.00	93.00
7	Consejo Nacional de Discapacidades -CONADIS-	30.00	30.00	No define recursos.
8	Consejo de Desarrollo del Pueblo Montubio dela Costa Ecuatoriana y zonas Subtropicales de la Región Litoral (CODEPMOC)	94.81	95.12	100.00
9	Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador -PRODEPINE-	58.00	58.00	62.00
10	Fondo de Inversión Social de Emergencia -FISE-	85.00	92.00	No incluye recursos.
11	Vicepresidencia de la República	40.00	40.00	38.00
12	Oficina de Planificación de la Presidencia de la República ODEPLAN	89.33	89.33	78.00
13	Ministerio de Educación Cultura, Deportes y Recreación	NRI	No detalla tiempos	No incluye recursos
14	Secretaría Nacional de Deporte y Educación	70.06	NRI	NRI
15	Ministerio de Salud Pública	60.00	58.00	36.00
16	Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos	NRI	NRI	NRI
17	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda	NRI	NRI	No incluye recursos.
18	Fondo de Solidaridad	NRI	NRI	NRI
19	Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas -IECE-	96.00	96.00	88.00
20	Ministerio de Economía y Finanzas			
21	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos -INEC-	71.30	71.30	100.00
Promedio Eje		70.58	71.06	75.7

NRI = No remite Información para la construcción del indicador.

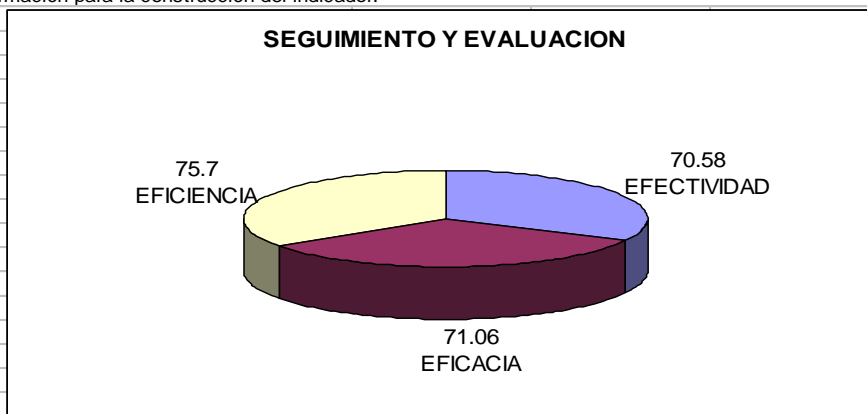


Tabla 1.3. Eje Lucha contra la pobreza y el desempleo, año 2004

Fuente: SENPLADES

GARANTIZAR LA SEGURIDAD CIUDADANA, SOCIAL, JURIDICA, ALIMENTARIA Y AMBIENTAL				
No	ENTIDAD	INDICADORES		
		EFFECTIVIDAD	EFICACIA	EFICIENCIA
22	Ministerio de Defensa Nacional	46.60	46.60	NRI
23	Policia Nacional	30.00	30.00	40.00
24	Dirección General de Aviación Civil	87.38	87.38	100.00
25	Instituto Geográfico Militar	28.75	28.75	El presupuesto no refleja el total de los recursos de la Institución
26	Centro de Levantamientos Integrados de Recursos Naturales por Sensores Remotos -CLIRSEN-	92.99	92.99	100.00
27	Parque Nacional Galápagos	78.00	78.00	68.40
28	Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas			No ejecutan por falta de recursos.
Promedio Eje		60.62	60.62	77.10

NRI = No remite Información para la construcción del indicador.

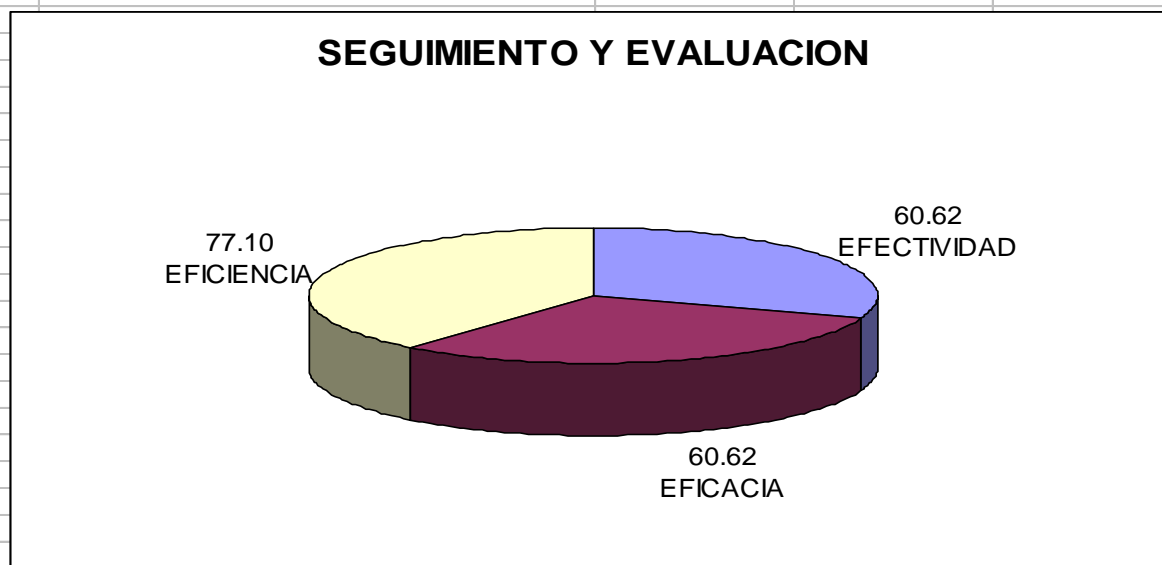


Tabla 1.4. Eje Garantizar la seguridad, año 2004

Fuente: SENPLADES

MEJORAR LA PRODUCCIÓN Y LA PRODUCTIVIDAD

No	ENTIDAD	INDICADORES	
		EFFECTIVIDAD	EFICACIA
29	Unidad Coordinadora del Programa de Emergencia para afrontar	100.00	100.00
30	Consejo Nacional de Modernización del Estado -CONAM-	79.00	73.00
31	Ministerio del Ambiente	36.8	36.8
32	Instituto Nacional Galápagos -INGALA-	71.30	71.30
33	Ministerio de Economía y Finanzas	100	100
34	Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología -SENACYT-	96.31	96.31
35	Ministerio de Agricultura y de Ganadería	100	100
36	Instituto Nacional de Desarrollo Agrario -INDA-	92	92
37	Centro de Reconversión Económica del Austro -CREA-	64	64
38	Corporación Reguladora del Manejo Hídrico de Manabí	16.00	24.00
39	La Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Río	73.00	73.00
40	El Consejo Nacional de Recursos Hídricos -CNRH-	88.00	87.00
41	Corporación Regional Sierra Centro -CORSICEN-	21.00	21.00
42	Corporación Regional Sierra Norte -CORSINOR-	5.00	No detalla tiempos
43	Corporación de Desarrollo Regional de El Oro	96.00	96.00
44	Servicio Ecuatoriano de Sanidad Agropecuaria -SESA-	89.00	89.00
45	Corporación de Desarrollo Regional de Chimborazo	No hay datos	No detalla tiempos
46	Instituto Nacional Autónomo de Investigaciones Agropecuarias -	100.00	100.00
47	Ministerio de Energía y Minas		
48	Comisión Ecuatoriana de Energía Atómica -CEEA-	37.00	37.00
49	Consejo Nacional de Electricidad -CONELEC-	46.00	46.00
50	Empresa Estatal de Petróleos del Ecuador	89.00	89.00
51	Empresa Estatal de Comercialización y Transportes de Petróleos	36.00	36.00
52	Empresa Estatal de Exploración y Explotación de Petróleos del	50.00	Tiempos mal
53	Empresa Estatal de Industrialización de Petróleos del Ecuador -	71.00	46.00
54	Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y	NRI	No incluye toda la
55	Instituto Ecuatoriano de Normalización -INEN-	100.00	100.00
56	Consejo Nacional de Zonas Francas -CONAZOFRA-	83.75	83.75
57	Ministerio de Obras Públicas	98.00	100.00
58	Corporación Ejecutiva para la Reconstrucción de las Zonas	Las metas definidas	No detalla tiempos
59	Secretaría Nacional de Telecomunicaciones -SENATEL-	88.00	88.00
	Promedio Eje	71.34	73.97

NRI = No remite Información para la construcción del indicador.

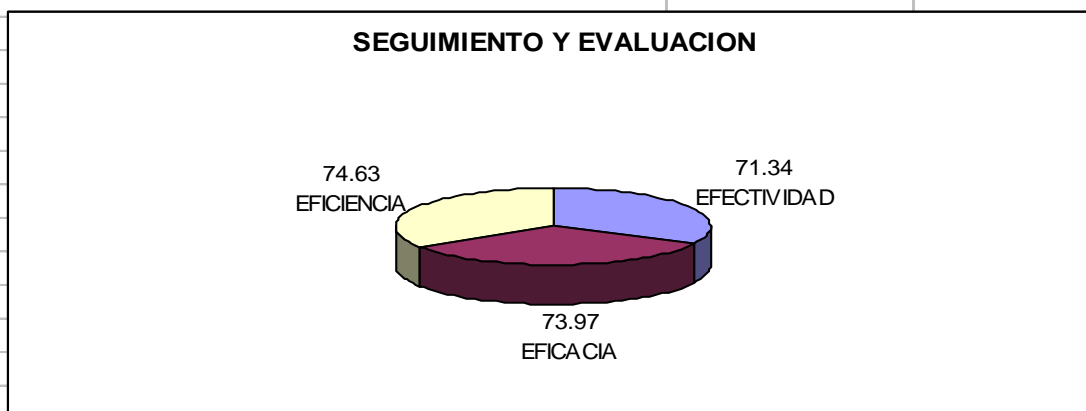


Tabla 1.5. Eje Mejorar la producción y productividad, año 2004

Fuente: SENPLADES

REFORMA POLITICA Y POLÍTICA INTERNACIONAL COHERENTE Y PRAGMATICA PARA UN ECUADOR MODERNO				
I SEMESTRE DEL 2003				
No	ENTIDAD	INDICADORES		
		EFFECTIVIDAD	EFICACIA	EFICIENCIA
61	Presidencia de la República	71.76	71.76	43.20
62	Ministerio de Relaciones Exteriores	Las metas definidas no reflejan lo real	No detalla tiempos ejecutados	No hay como calcular tiempo
Promedio Eje		71.76	71.76	43.20

SEGUIMIENTO Y EVALUACION

Indicador	Puntuación
Eficiencia	43.20
Efectividad	71.76
Eficacia	71.76

Tabla 1.6. Eje Reforma Política, año 2004

Fuente: SENPLADES

#	ENTIDAD	INDICADORES		
		EFFECTIVIDAD	EFICACIA	EFICIENCIA
1	Lucha contra la corrupción, la impunidad y la injusticia social	64.08	64.08	NRI
2	Lucha contra la pobreza y el desempleo	70.58	71.06	75.70
3	Garantizar la seguridad ciudadana, social, jurídica, alimentaria y ambiental	60.62	60.62	77.10
4	Mejorar la producción y la productividad para ser más competitivos	71.34	73.97	74.63
5	Reforma Política y Política Internacional coherente y pragmática para un Ecuador Moderno	71.76	71.76	43.20

NRI = No remiten información para la construcción del indicador.

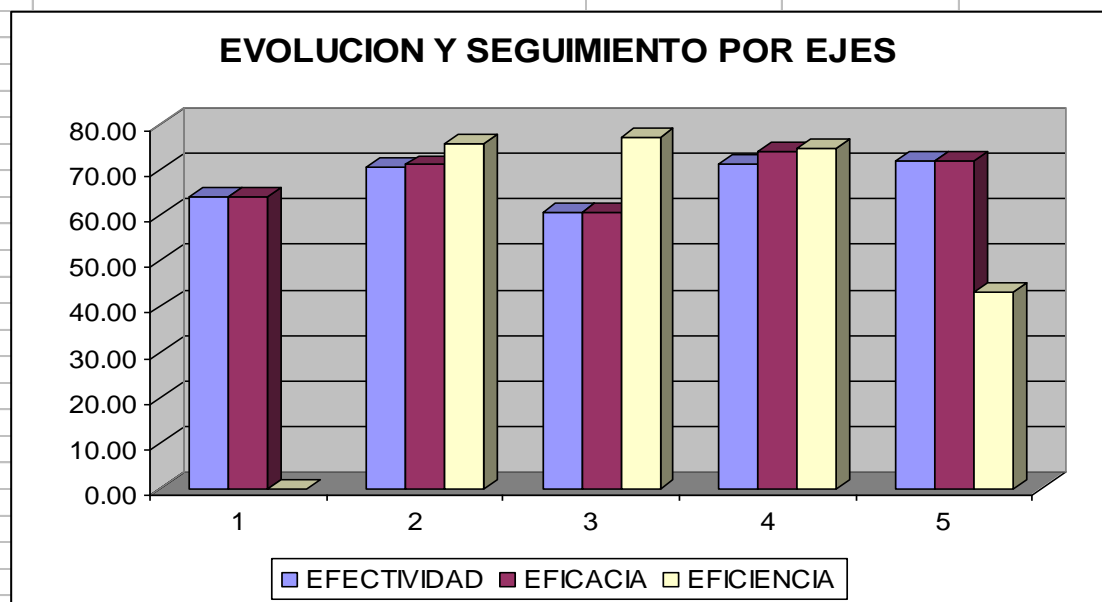


Tabla 1.7. Evolución por ejes, año 2004

Fuente: SENPLADES

1.6 ANÁLISIS DE PLANIFICACIÓN EN EL ECUADOR

A través de un resumen de la situación actual de la planificación en el Ecuador, podemos claramente identificar debilidades en los ámbitos institucional e interinstitucional, político, económico y de recursos humanos. En general, el Sector Público Ecuatoriano afronta una marcada descoordinación institucional,

particularmente con las instituciones denominadas autónomas, lo que ha restringido el desarrollo de una planificación estratégica de carácter nacional debidamente coordinada.

Las deficiencias existentes en el marco legal y la elevada injerencia política ha dado lugar a la desvinculación expresa entre la planificación, el presupuesto y la auditoría de gestión. Asimismo, ha conllevado a que varias entidades del Estado, como el Ministerio de Economía y Finanzas y la SENPLADES desarrollen tareas similares que se reflejan en el mal uso de recursos humanos y financieros.

En el contexto externo también se evidencia que las entidades del Estado, en su gran mayoría, desconocen y aplican débilmente las políticas públicas de mediano y largo plazo, que deben constituir el referente obligatorio para la formulación de acciones, planes, programas y proyectos de desarrollo

Si tomamos como referente los últimos 10 años en la historia del Ecuador, claramente podemos observar una marcada inestabilidad de funcionarios a cargo de las instituciones públicas, entonces la pregunta que nos podemos hacer es: **¿podemos conocer donde estaremos en los próximos años?**, la respuesta es clara **NO**, mientras que las organizaciones no tengan definida su Visión estratégica y cuales son las acciones para alcanzar sus metas, todo proceso enmarcado a generar desarrollo se sujetará a una planificación de un (1) año, y con este tipo de acciones aisladas de los organismos gubernamentales ¿podemos realmente generar un desarrollo armónico en el país?.

Es de conocimiento general que todo funcionario público que sale de un cargo, evalúa su gestión como la mejor que ha existido en la historia y que se ha cumplido con todos lo planificado. Si esto fuera real, entonces el Ecuador debería estar en otra situación a la que nos encontramos en la actualidad.

Cuando iniciamos el análisis de monitoreo y evaluación de las acciones del Estado, lo único que se está pidiendo es que se ejecute presupuesto. Una institución realiza un buen trabajo cuando en el año ha ejecutado todo su presupuesto. Lo que se desconoce es que cantidad de gente, empresas, etc., fueron beneficiadas con la inversión realizada por el Estado, y es muy importante para una verdadera rendición de cuentas conocer claramente cuales eran las metas que debían cumplirse en un determinado periodo de tiempo.

2. CAPÍTULO II: DESCRIPCIÓN DE LA ORGANIZACION

En el presente capitulo se analizará las tendencias internacionales referente a la administración pública, tomando en cuenta varios casos de países que han sobresalido en cuanto a la participación ciudadana en los procesos de planificación y sobre todo en los procesos de participación en la toma de decisiones. Países como Chile, Costa Rica entre otros serán estudiados, debido a los grandes avances que han tenido en la búsqueda de una administración pública eficiencia.

Las entidades de gobierno o las organizaciones sin fines de lucro, son entes sociales y como tales deben tener elementos muy fundamentales que les den identidad, cohesión y motivación; en este sentido se ha visto que uno de los elementos que mas ayuda a cumplir estos requisitos es tener una imagen del futuro deseado, que debe ser compartido, retador, motivante y desafiante.¹⁹

En concordancia con los objetivos del presente estudio, se va hacer un mayor énfasis en las entidades de gobierno por su importancia y donde se localizan la mayor cantidad de problemas en la administración y gestión.

La exigencia de un estado moderno y de una administración estatal de vanguardia y eficiente, exige que los gobiernos empleen nuevas herramientas con el objetivo de mostrar resultados positivos. Sin embargo, en el Ecuador, la intensa vida política que ha caracterizado los últimos veinte y cinco años, concentró la atención de los ciudadanos sobre los acontecimientos políticos y relegó a un segundo plano la evaluación del desempeño gubernamental. La ciudadanía desarrolló una conciencia crítica sobre la gestión de gobierno, concentrando su atención en el volumen y

¹⁹ Del Propósito Estratégico al Balanced Score Card. Hernán Contreras y Jesús R. Sanchez

calidad de la obra pública y de los servicios, como su referente más cercano para evaluar el gobierno.²⁰

2.1 LA PLANEACIÓN TRADICIONAL.

La planeación en la mayoría de organismos públicos mantienen características de planeación tradicional como un proceso compuesto por tres etapas fundamentales: ex-ante, recurrente y ex-post.²¹

a. La primera, que incluye el diagnóstico para la comprensión de las causas que originan un problema y así determinar los elementos que favorecen su reproducción, incluye también la etapa de pronóstico, por medio de la que se definen escenarios posibles y alternativas de solución.

En la fase ex-ante, se definen los objetivos, las políticas, las estrategias y las acciones prioritarias (planeación preventiva o correctiva). Todo lo anterior se especifica en un “Plan de Desarrollo”. Con lo anterior, se da inicio a la etapa de implementación. Esta parte del proceso es la más compleja, debido al nivel de integración con el resto de los elementos (programación, presupuestos, evaluación y control).

b. La etapa recurrente, está definida por la programación y presupuestos. En esta fase se determina la magnitud del gasto público, en función de una serie de elementos como: demandas de la población, diagnóstico socioeconómico, políticas prioritarias y estratégicas, y relaciones intergubernamentales, principalmente.

c. La fase ex-post comprende el análisis de impactos generados a posteriori mediante la evaluación, el control y la corrección (retroalimentación).

²⁰ Reinventando los gobiernos con apoyo de los tableros de comando y control. Ing. Arturo López

²¹ Del Propósito Estratégico al Balanced Score Card. Hernán Contreras y Jesús R. Sanchez

Con ésta etapa se cierra el proceso. La evaluación pretende modelar la estrecha relación entre la población objetivo y la que realmente se beneficia al momento de la implementación. El control permite el monitoreo constante de las políticas y sus recursos, así como la corrección parcial.

2.2 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA FORMULACIÓN Y GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

Los procesos de democratización del Estado en A.L. no sólo han implicado un proceso de reformas a la institucionalidad asociada al régimen político (Poder Ejecutivo, Legislativo y Partidos Políticos), sino también a las instancias del propio aparato estatal y en particular a la gestión gubernamental promovida desde estas instancias.

Estas transformaciones acaecidas en la gestión gubernamental dicen relación con la creación de mecanismos para la participación de la sociedad civil tanto en la formulación de políticas y decisiones públicas como en la gestión de servicios o programas públicos.

En este contexto entenderemos a la participación ciudadana como "el involucramiento e incidencia de la ciudadanía (y población en general) en los procesos de toma de decisiones, en temas y actividades que se relacionan al desarrollo económico, social y político, así como el involucramiento en la ejecución de dichas decisiones, para promover en conjunto con actores sociales e institucionales acciones, planificaciones y decisiones hacia el Estado".

2.2.1 PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

Este proceso – ligado fundamentalmente a los procesos de descentralización – da cuenta de la gran formalización del proceso de participación ciudadana acaecido en América Latina en la última década, tanto por la vía jurídica (leyes de participación

popular o promoción ciudadana en Bolivia o Colombia) como por la vía orgánica estatal. Sin embargo, como lo señalara Nuria Cunill²², las evidencias recientes muestran que no se han producido avances a favor de una mayor participación de la sociedad civil, particularmente de los actores no tradicionales, en la formulación de las políticas y decisiones públicas.

En general los sujetos de la participación con los que se relaciona el Estado tienen un acceso diferenciado según sean los intereses sociales asociados a las instancias de decisión estatal, por tanto se conforman a partir de intereses particulares y de la oferta estatal. Las modalidades más favorecidas de participación en este contexto en la mayoría de América Latina, se expresan por medio de la concepción de los sujetos como clientes o consumidores (más que como sujetos políticos, afectando su capacidad de crítica y control que trascienda sus intereses particulares) operando a favor de una relación más mercantil que política con las instituciones públicas – estatales. En cuanto a los ámbitos de participación social, existe una clara tendencia en la región por favorecer la participación ciudadana en el marco de la descentralización, relevando el ámbito local como lugar privilegiado para ella (no obstante las limitaciones estructurales de cambio en este ámbito).

Lo anterior nos llevaría a pensar por tanto que el desarrollo de mecanismos de participación ciudadana desde el Estado no necesariamente estimula la organización social, sino que puede devenir en desarticulación del tejido social y/o fortalecimiento de las asimetrías en la representación social, redundando en el debilitamiento de la sociedad civil.

²² Socióloga Nuria Cunill, es una investigadora de vasta y destacada trayectoria profesional, académica docente y científica en el tema de la Participación ciudadana para la democratización de los Estados latinoamericanos.

No obstante ello, el Estado no sólo ha contribuido al constreñimiento²³ de la sociedad, sino que también se ha fomentado un acceso diferencial a sus instancias de decisión por lo que le cabe a él la responsabilidad del establecimiento de las condiciones que aumenten la capacidad de representación e influencia, particularmente de los actores tradicionalmente excluidos, para que puedan acceder y expresarse con autonomía frente a los aparatos estatales.

De lo que se trataría por tanto es de la necesidad de la politización de las relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil, frente a los procesos de fragmentación y exclusión social, política y económica que caracteriza a la mayoría de los países en la región.²⁴

2.2.2 LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA GESTIÓN DE PROGRAMAS O SERVICIOS PÚBLICOS.

Para muchos autores existe la tendencia en los últimos años hacia una mayor demanda de participación de la sociedad civil en la gestión de los programas o servicios, sobre todo del campo social.

Una de las explicaciones a este fenómeno radicaría más que en el desarrollo de movimientos sociales autónomos, en la tendencia del propio Estado de impulsar, por medio de políticas post -ajuste, la participación de privados en el desarrollo de sus actividades (ONGs, Corporaciones o asociaciones de voluntariado, Organizaciones Sociales de Base, etc), enmarcadas dentro del desarrollo de una cultura de la corresponsabilidad política y social.

²³ Obligación que se impone una persona para que haga algo.

²⁴ Apuntes de Control de Gestión. MBA Jorge Ramos. UABC – Maestría en Administración General de Empresas

Esta corresponsabilidad debiese por un lado posibilitar oportunidades para aumentar las capacidades de desarrollo de la organización social y por otro lado la de ampliar la cobertura, la calidad y eficiencia en la prestación de los servicios públicos y con ello contribuir al logro de una mayor equidad social.

Al respecto Nuria Cunill plantea que las evidencias prácticas con relación a este sentido no son demasiado alentadoras, señalando que la tendencia sobre la base de estudios de casos reales "han mostrado que el involucramiento de ciudadanos consumidores, a través de la ayuda voluntaria en la producción de servicios públicos, aumenta la calidad de éstos - al ajustarse mejor a las necesidades de los usuarios-, pero también incrementa sus costos; que está condicionada a la asistencia financiera estatal, y, sobretodo, que dadas las resistencias burocráticas, tiende a quedar relegada sólo a los servicios públicos periféricos o suplementarios".

Respecto a la prestación de servicios públicos por parte de las ONGs, Nuria Cunill señala que: *“la eficiencia y efectividad de su gestión está determinada en gran medida porque se desenvuelven a pequeña escala, poniendo en duda su capacidad de replicabilidad y de ampliación de su cobertura, así como la estabilidad y sustentabilidad de los programas impulsados por estas.”*

La tendencia predominante es asumir a la sociedad civil como un tercer sector, distinto del Estado y del Mercado (empresa privada) que identifica al espacio de las asociaciones humanas que no se basan en la coerción, sino en la interacción social para su reproducción.²⁵

²⁵ Apuntes de Control de Gestión. MBA Jorge Ramos. UABC – Maestría en Administración General de Empresas

2.3 LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

Actualmente, ésta visión tradicional de la planeación ha estado sujeta a intensos cuestionamientos por su capacidad de respuesta a grandes problemas, y por su rigidez para el control y corrección durante el desarrollo del proceso, por ello, han emanado nuevas propuestas con una visión que privilegia el papel de la organización y los resultados en el proceso. Por ello se consideró implementar una nueva técnica de gestión y administración, como la planeación estratégica.

La planeación estratégica inició en el campo de las actividades militares o de competencia, posteriormente, esta orientación pasó al ámbito organizacional, con ajustes y modificaciones, para su aplicación. A principios de los cincuenta aparece primero en las firmas de negocios y posteriormente en otros tipos de organizaciones que ofrecen servicios, preocupadas sobre todo por los desajustes con el medio ambiente.

La alternativa que plantea la planeación estratégica consiste en un análisis del entorno. La planeación estratégica permite hacer un análisis de la misión, propósitos, y estrategias para el cumplimiento de los objetivos, la obtención de resultados y el grado de satisfacción de las necesidades de los usuarios. Como herramienta para la toma de decisiones en un periodo de tiempo, la planeación estratégica se enfoca hacia metas determinadas, ayuda a una organización a realizar mejor su trabajo; en otras palabras, la planeación estratégica, es una disciplina orientada a producir decisiones fundamentales y acciones que forman y guían la razón de ser de una organización, lo que hace y porqué lo hace, con un enfoque a futuro.

Con la planeación estratégica, es posible responder a determinadas circunstancias del ambiente organizacional. El proceso de planeación estratégica, involucra intencionalmente el fijar metas y desarrollar los instrumentos para lograrlas. Además, éste proceso está alineado a la necesidad de reorientar el enfoque de las

instituciones gubernamentales hacia la búsqueda de resultados, más que hacia las actividades; es decir, se identifica que la obtención de resultados permite generar una condición competitiva para el gobierno, que fomenta el desarrollo y el crecimiento de una sociedad.

En la planeación estratégica un sistema de indicadores y metas es un factor clave, ya que permite la estandarización de datos, la medición de objetivos, su revisión y su posterior evaluación; todo ello, dentro de un proceso permanente de revisión, control y mejora continua.

Con todo lo anterior podríamos decir que la planeación estratégica es un proceso que permite a los directivos de las organizaciones públicas ordenar sus objetivos y hacerlos operativos por medio de proyectos. Los elementos que destacan son:

- La Misión y Visión de la unidad responsable
- El Diagnóstico
- Los Objetivos
- Las Metas e Indicadores y,
- Los Proyectos definidos y priorizados

A diferencia del proceso tradicional de planeación que parte de un diagnóstico, el proceso de planeación estratégica inicia identificando la misión institucional (tarea fundamental). Posteriormente, se determina y revisa la visión (lo que se quiere ser), que representa un escenario futuro altamente deseado de la organización. Esta visión se expresa en los programas sectoriales y en los proyectos anuales, derivados del "Plan de Desarrollo".²⁶

²⁶ El CMI. "Ayudando a implantar la estrategia". Alberto Fernández. IESE.

2.4 BREVE RESEÑA HISTÓRICA DEL LIBRO AZUL

El Libro Azul de las Telecomunicaciones fue desarrollado con el objetivo de crear una base de recomendaciones en las políticas que se deberían adoptar en los diferentes países, en búsqueda de que el sector de las telecomunicaciones se desarrolle rápidamente en forma organizada. En la mayoría de los países se adoptó las recomendaciones realizadas en el Libro Azul; sin embargo, no en todos se logró un éxito en el crecimiento del sector.

El presente estudio toma algunas recomendaciones establecidas en el Libro Azul y las incorpora en el Modelo de Cuadro de Mando Integral aplicado a las Telecomunicaciones.

En la Conferencia Regional de Desarrollo de las Telecomunicaciones de la Región América (AM-CMDT-92) de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), celebrada en Acapulco en 1992, se encuentran los primeros antecedentes del “Libro Azul: Políticas de Telecomunicaciones para las Américas”. En esa ocasión se hizo hincapié sobre la necesidad de asistir y asesorar a los países miembros de la región en el proceso de cambio hacia la Liberación de los Mercados que ya había comenzado. La Conferencia adoptó recomendaciones orientadas a impulsar el sector de las telecomunicaciones en toda la región. Seguidamente se organizaron varias reuniones de la Comisión Interamericana de Comunicaciones (CITEL) de la Organización de los Estados Americanos (OEA) destinadas a poner en práctica dichas recomendaciones.²⁷

El resultado de los esfuerzos de la (UIT) y de la CITEL para colaborar con sus Estados Miembros a adaptarse a la evolución del entorno de las telecomunicaciones fue la primera edición del “Libro Azul”. El proyecto inicial, elaborado en 1993, suscitó

²⁷ Libro Azul de Telecomunicaciones de la UIT

sugerencias y comentarios por parte de expertos de diversa procedencia, siendo objeto de varias revisiones hasta su publicación en marzo de 1996 después de que el Comité Directivo Permanente (COM/CITEL) de 1995 resolviera que los Estados Miembros de la CITEL deberían fomentar y apoyar la utilización del Libro Azul.

La década de los noventa estuvo marcada por una visión sobre el mundo global, de impulso a la privatización y desregulación de los servicios de telecomunicaciones, lo que implicó un crecimiento de la infraestructura y de los servicios, y el Libro Azul contuvo las primeras recomendaciones en esta materia. El 2000 fue el momento para considerar las transformaciones del sector en función de la evolución tecnológica, la convergencia, el crecimiento de la Internet y el nuevo escenario por el estímulo de la competencia y sus nuevos actores.

Hoy se puede seguir afirmando, como en la edición de 2000, que el Libro Azul, sirvió de guía útil en el proceso de reforma del sector, incluyendo la privatización y la liberalización del mercado de telecomunicaciones en las Américas y ser fruto de un consenso y de una visión compartida a nivel regional.

Hoy, la guía para la actualización se basa en la revisión y reflexión de los marcos conceptuales sobre los cuales se elaboran las recomendaciones de política de telecomunicaciones para la región, teniendo en cuenta las experiencias de los últimos años y los paradigmas de desarrollo social explicitados en las últimas Cumbres de las Américas, mandatorias para todos los organismos de la OEA.

Al mismo tiempo cabe considerar que la responsabilidad de cada Estado en el diseño de las políticas del sector, en el seguimiento de su evolución y en su rol orientador para promover un crecimiento económico con equidad, incluye indudablemente tener en cuenta el rol del sector privado, la inversión pública y privada en investigación y desarrollo, la regulación, las nuevas tecnologías y la seguridad de redes, el comercio de servicios y equipos de telecomunicaciones y las estrategias a nivel regional y mundial ante al desarrollo y uso de las tecnologías de la información y la

comunicación (TIC). Esta visión supone que el desarrollo del sector de las telecomunicaciones debe estar en armonía con el conjunto del sistema productivo nacional y regional, del cual se nutre y al cual van dirigidos sus servicios. En el desarrollo integral de los países y la región está la riqueza de su mercado potencial.

2.4.1 GLOBALIZACIÓN, ASPECTOS Y CONSECUENCIAS EN LA REGIÓN

El desarrollo de la industria y del transporte de la segunda mitad del siglo XX ha marcado el comienzo de un proceso de globalización de la economía. Este proceso se ha visto enormemente intensificado en la década de los noventa por el desarrollo de las telecomunicaciones y su infraestructura, y en tiempos recientes, por el auge de la Internet y el surgimiento de nuevas tecnologías y servicios. En ese marco las telecomunicaciones se han constituido en un sector estratégico para la consolidación política, social, económica, financiera y cultural de cada nación.

Algunas Administraciones entienden que así como las telecomunicaciones tuvieron y tienen un rol central en el proceso de globalización, tienen su corresponsabilidad en las consecuencias que provoca un modelo global de producción y oferta, de transacciones financieras instantáneas y sus mercados volátiles, que ha generado en las poblaciones de muchos países, grados de desigualdad y exclusión; por lo que los Gobiernos podrían procurar medidas destinadas a garantizar la justicia social, promoviendo el capital humano capacitado para la producción, y el necesario crecimiento económico con inclusión.

A la luz de la experiencia y los diagnósticos, es necesario que cada país procure, en función de sus políticas de gobierno, los ajustes y cambios adecuados para el servicio de las telecomunicaciones en nuestro continente. En la experiencia de algunos países, esta revisión no debería implicar retrocesos a sistemas que demostraron sus deficiencias, sino facilitar modos operativos para que los servicios e industrias complementarias del sector se articulen en un modelo de gestión que minimice las consecuencias no deseadas, de modo tal que optimice la relación entre el bienestar general de las poblaciones y la libertad de comercio.

2.4.2 ROL DE LOS ESTADOS NACIONALES

Las recomendaciones de las reuniones Cumbres de las Américas constituyen mandatos para todos los organismos de la OEA. Con este cometido sus conceptos fundamentales deben ser considerados como paradigmas para la formulación de políticas sectoriales, en este caso de telecomunicaciones por parte de la CITEL.

Los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas elegidos democráticamente, catorce de los cuales asumieron su cargo después de la Tercera Cumbre (Québec, 2001), se reunieron a mediados de enero de 2004 en una Cumbre Extraordinaria de las Américas en la ciudad de Monterrey, México, con el “propósito de avanzar en la instrumentación de medidas para combatir la pobreza, promover el desarrollo social, lograr un crecimiento económico con equidad y reforzar la gobernabilidad de nuestras democracias”.

En esa oportunidad, suscribieron la denominada “Declaración de Nuevo León”, en cuyo Preámbulo se señala la necesidad de trabajar juntos para, entre otras cosas, promover la inclusión social, elevar los niveles de vida, generar nuevas oportunidades de empleo y de inversión, promover el trabajo decente, además de afirmar que el bienestar de nuestros pueblos requiere el logro de tres objetivos estrechamente vinculados e interdependientes: crecimiento económico con equidad para reducir la pobreza, desarrollo social y gobernabilidad democrática.

Por ello, en un esfuerzo por reducir la brecha digital y, en consonancia con la Declaración de Principios de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información y la instrumentación continuada de la Agenda de Conectividad para las Américas y el Plan de Acción de Quito, reafirmaron el “compromiso de construir una sociedad de la información enfocada en el ser humano, incluyente y orientada al desarrollo, que esté inspirada en los objetivos de inclusión social, reducción de la pobreza y el progreso en el marco de un desarrollo económico social equilibrado”.²⁸

²⁸ Libro Azul de Telecomunicaciones de la UIT

2.5 LA SITUACION EN EL ECUADOR

La sociedad ecuatoriana en general tiene una percepción negativa y adversa del quehacer gubernamental debido a los problemas de corrupción, discrecionalidad en la toma de decisiones y a la deficiente cultura de rendición de cuentas del sector público. Esto repercute en la imagen y desempeño de las diferentes organizaciones en su conjunto; motivo por el cual, se hace necesario mejorar la organización y la operación de sus instituciones, de sus recursos y de su gestión.

El servidor público ecuatoriano manifiesta incredulidad ante los programas gubernamentales. No existen estándares de calidad o cumplimiento cabal en los productos y servicios que se otorgan. La cultura en la administración pública se enfoca hacia una gestión de cumplimiento que no toma en cuenta la satisfacción de las expectativas de los ciudadanos y la sociedad.

La esencia del cambio de la administración pública es la actualización y revitalización del servicio público. Eso significa, fundamentalmente, buscar nuevas formas de servir a la ciudadanía por medio de métodos que permitan ofrecer prestaciones de calidad, adecuadas y oportunas, dando a la vez un trato digno y respetuoso a los usuarios, sean éstos personas, organizaciones sociales, gobiernos municipales, empresas u otras instituciones.

Si se analiza el tema de la participación de la ciudadanía²⁹ en la toma de decisiones por parte del Estado, se puede definir fácilmente que ésta participación es ínfima. En este contexto es importante realizar a una reflexión: *“Si existe una ruptura de participación entre la ciudadanía y el Estado, ¿Cómo el Estado puede conocer y satisfacer las verdaderas necesidades de la ciudadanía?”*

²⁹ Participación en la Planificación, toma de decisiones, veedurías, calificación del desempeño de las instituciones públicas, etc.

El sector de las Telecomunicaciones del país no es ajeno a la realidad indicada en los párrafos anteriores; por ese motivo, se hace imprescindible la incorporación de un nuevo modelo de gestión que incorpore las necesidades reales de la ciudadanía en su conjunto y conjugarlas con ciertas políticas de desarrollo del sector establecidas con éxito en otros países.

La actuación del Estado Ecuatoriano debe orientarse primordialmente hacia el área social, asegurando la universalidad de los servicios de salud y educación, y hacia la creación de instrumentos que ayuden a promover el desarrollo económico, garantizando las condiciones macroeconómicas favorables a la inversión privada y al aumento de la competitividad sistémica del país, mediante políticas sólidas en los sectores de ciencia y tecnología y del comercio exterior. La gran modificación del papel del Estado, sin embargo, tiene que ocurrir en lo que concierne a la forma de intervención, en el plano económico y en el plano político.

3. CAPÍTULO III: MARCO CONCEPTUAL: METODOLOGÍA DEL CUADRO DE MANDO INTEGRAL

3.1 INTRODUCCIÓN

En el presente capítulo se realizará una revisión a la teoría del Cuadro de Mando Integral tradicional (orientado al sector privado), en el cual la perspectiva Financiera es la más importante y apoyados en el capítulo 2 de ésta Tesis que establece la orientación de la nueva gestión pública y participación de la ciudadanía, se propondrá una modificación a la teoría tradicional para ajustar su aplicación al sector público o las organizaciones sin fines de lucro en la cual la perspectiva de los Ciudadanos (Stakeholders) es la más importante.

La nueva orientación en la teoría del Cuadro de Mando Integral orientado al sector público, permitirá conocer las orientaciones que deben tener en cuenta para la elaboración del capítulo 4 de la tesis. En la cual se aplica la teoría modificada a un caso particular: "Las Telecomunicaciones en el Ecuador".

El presente capítulo finaliza con la teoría de Alineamiento Estratégico, que es incluido como parte vital de un proceso de cambio en la gestión pública, en lo que se refiere a que los funcionarios deben estar claros cual es su rol en el cumplimiento de la Visión de su organización y que exista criterios acordes a las estrategias establecidas.

3.2 EL CUADRO DE MANDO INTEGRAL TRADICIONAL (CMI)

El Cuadro de Mando Integral, CMI, es la traducción al español que se da a "Balanced Scorecard," sistema originalmente desarrollado para la medición de procesos financieros, el cual se ha convertido en un reconocido Sistema Integral de Administración de la Eficiencia o del Desempeño. La aportación de los creadores del

CMI, Robert Kaplan y David Norton, se centra sobre la estructuración de los criterios que deben seguirse en la elaboración del cuadro de mando empresarial.³⁰

Se describe al CMI como un concepto que ayuda a traducir la estrategia en acción, estableciendo que el CMI provee una forma adecuada de administrar un conjunto de operaciones comerciales con una metodología que facilita la comunicación y comprensión de las estrategias y metas comerciales en todos los niveles de una organización.

El Cuadro de Mando Integral es la herramienta de Gestión que permite dirigir una Empresa en forma pro-activa consolidando los dos aspectos fundamentales de toda organización:

- La Dirección Estratégica
- La Evaluación de Desempeño

La idea del CMI es sencilla y transparente, como toda buena idea. Reconoce que la finalidad la actividad empresarial, conseguir beneficios, es el resultado de una cadena de causas y efectos que suceden en cuatro ámbitos.³¹

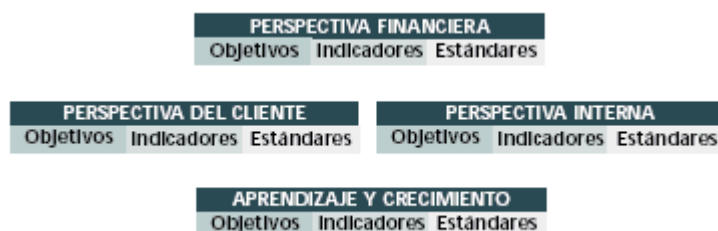


Figura 3.1: Las cuatro perspectivas del CMI

³⁰ DEINSA • San José, Costa Rica. <http://www.deinsa.com>

³¹ Dávila, Arturo, «El Cuadro de Mando Integral». Revista Antiguos Alumnos, IESE, U. de Navarra.

La perspectiva financiera

La necesidad de los objetivos financieros es indiscutible y primaria en toda actividad comercial. Los datos oportunos y precisos de recursos financieros siempre será una prioridad, y se debe contar con ellos. En efecto, a menudo es más que manejo y procesamiento de datos financieros. Se debe tener cuidado sobre que el énfasis actual de las finanzas, conduce a una situación desequilibrada con respecto a otras perspectivas. En esta categoría se deben incluir datos financieros adicionales, algo semejante como la valoración de riesgo y los datos de costo beneficio.

La perspectiva del cliente

El punto más frecuente en los enfoques modernos de la gestión es la importancia de la orientación al cliente y la satisfacción de sus requerimientos (concepto central del marketing). La filosofía de gestión ha mostrado un incremento en la importancia del enfoque al cliente y a su satisfacción indiferentemente del tipo de negocio. Si los clientes no están satisfechos, entonces eventualmente encontrarán otros proveedores que satisfagan sus necesidades. El pobre desempeño de esta perspectiva es un indicador del declive futuro de la empresa, aunque, sin embargo, el cuadro financiero actual pueda verse bien. En el desarrollo de medidas para la satisfacción, los clientes deberían ser analizados en términos de categorías o grupos de clientes y categorías de procesos para los cuales se provee un producto o servicio.

La perspectiva interna

Este enfoque se refiere a los procesos de negocios internos. Los objetivos y las métricas basadas en esta perspectiva permiten a los ejecutivos saber como está funcionando su negocio, y si sus productos o servicios están cumpliendo con los requerimientos del cliente. Esta perspectiva se aplica a los procesos comerciales internos. La medición de esta perspectiva permite saber qué tan bien va su negocio, si sus productos y servicios cumplen los requisitos del cliente. Estas medidas tienen que ser cuidadosamente diseñadas por aquellos que conocen más íntimamente estos procesos.

El aprendizaje y la innovación

Esta perspectiva incluye la capacitación laboral y el desarrollo de una cultura organizacional fuertemente orientada al mejoramiento individual y corporativo. En una organización basada en el conocimiento, la gente, depositaria básica del conocimiento, es un recurso fundamental en el actual ambiente de rápidos cambios tecnológicos, y en el que se ha hecho prioritario que los trabajadores del conocimiento se concentren en el aprendizaje continuo. Esta perspectiva incluye el entrenamiento del empleado y las actitudes culturales corporativas en relación con la superación propia y la corporativa.

Kaplan y Norton hacen énfasis en que “el aprendizaje” es más que “entrenar”, También incluye a los mentores y tutores dentro de la organización, así como también la facilidad de comunicación entre trabajadores que les permita fácilmente obtener ayuda en un problema cuando se necesita.³²

3.3 DEFINICIONES

Se presentan una serie de términos y definiciones que pueden ser de ayuda en la planeación e implementación de la metodología del Cuadro de Mando Integral, aunque algunas de ellas son poco utilizadas. De todas las que aparecen únicamente se menciona las utilizadas en la metodología del CMI.³³

3.3.1 CLIENTES

El proceso de CMI señala la identificación de sus clientes, muy claro en el sector privado, pues son los que pagan por los productos o servicios. En el gobierno y las organizaciones sin fines de lucro, los clientes pueden ser los contribuyentes; los

³² Robert Kaplan and David Norton, "The Balanced Scorecard", Harvard Business School Press.

³³ Rohm, Howard, "A Balancing Act", Performe Magazine, vol. 2, issue 2.

receptores de los productos o servicios de la organización o la unidad; los patrocinadores de la fundación, etc..

3.3.2 OBJETIVO ESTRATÉGICO O GENERAL

A menudo se considera sinónimo de una meta general. En un plan estratégico, un objetivo puede complementar una meta general cuyo logro no puede ser directamente medido. La valoración es hecha sobre el objetivo en vez de la meta general. Los objetivos también pueden ser caracterizados como algo particularmente enfocado a la conducta de la función básica de una institución y las operaciones que soportan los programas y actividades.

3.3.3 META ESTRATÉGICA O META GENERAL

Una elaboración de la declaración de misión, planteada con una especificidad mayor de cómo llevará a cabo su misión. La meta puede ser una política programática, o la naturaleza de gestión, y es expresada de cierto modo que permita una valoración futura de lo que se hizo o de una meta alcanzada o que está siendo lograda. Las metas cuantificables de actividades estratégicas, metas de resultado y metas de salida.

3.3.4 VISIÓN:

Se la puede definir como la meta de largo plazo de la estrategia.

3.3.5 TEMAS O EJES ESTRATÉGICOS

La estrategia general desplegada en categorías enfoca la atención en perspectivas diferentes de la organización, que pueden conducir al éxito global, como la satisfacción del cliente, reducción de costos, crecimiento del empleado, etc. Usualmente de uso general y no cuantificado.

3.3.6 ESTRATEGIA

Hipótesis que propone la dirección una compañía o la organización a lo que debería apuntar para cumplir a cabalidad su Visión y maximizar la posibilidad de su éxito futuro. Las formas únicas y sostenibles por las cuales las organizaciones crean valor.

3.3.7 MAPA DE ESTRATEGIA:

Una herramienta visual en dos dimensiones para diseñar estrategias e identificar metas estratégicas. Usualmente muestra las perspectivas del Balanced Scorecard en cuatro niveles, con el aprendizaje y crecimiento al final, seguido por los procesos comerciales internos, satisfacción del cliente, y resultados financieros. Las actividades para lograr metas estratégicas son las que se trazan en un mapa como 'círculos' unido por flechas en una relación causa-efecto de lo que se asume pueda ocurrir. "El mapa" algunas veces es llamado "estratégico".

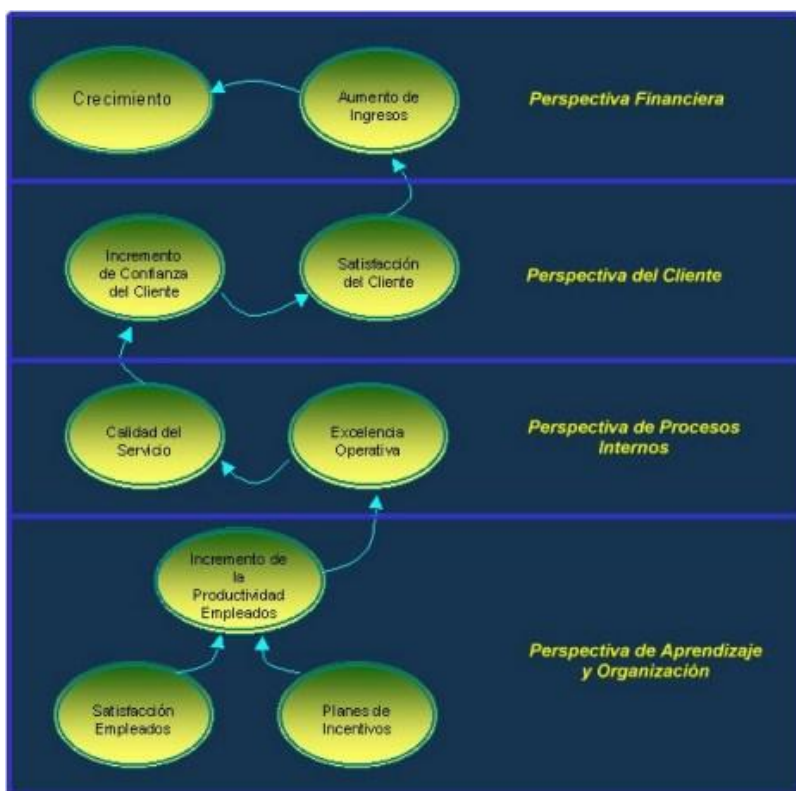


Figura 3.2: El Mapa de Estrategia.³⁴

³⁴ Figura tomada de: <http://www.tablero-decomando.com>

Cada Objetivo Estratégico deberá ser ubicado en la perspectiva que le corresponda y posteriormente deberán conectarse dichos objetivos en relaciones de Causa-Efecto, conformando lo que se denomina Mapa Estratégico. Ninguna perspectiva funciona de forma independiente, todas se encuentran interconectadas pudiéndose distinguir Indicadores de Resultado: perspectivas financieras y de clientes, e Inductores de Resultado: perspectivas de procesos internos y de aprendizaje y crecimiento³⁵.

3.3.8 OBJETIVO

Una meta o un resultado pretendido de una estrategia. (Lo considera similar a la meta). Según Kaplan su definición es: "Declaración de lo que la estrategia debe lograr y qué es crítico para su éxito".

3.3.9 FACTORES CLAVES DE ÉXITO (KSF)

De tres a cinco áreas en las cuales una organización se debe enfocar para lograr su Visión. Pueden ser debilidades principales que deben ser corregidas antes de que se puedan lograr otras metas. No son tan específicos como las estrategias. Los factores claves de éxito algunas veces son llamados críticos.

3.3.10 INDICADORES:

Una simple métrica que sea fácil de medir. Su objetivo es obtener información general acerca de las tendencias de desempeño por medio de encuestas, entrevistas telefónicas etc.

3.3.11 MEDICIONES:

Datos cuantitativos o cualitativos para la retroalimentación. El sistema de medición debe considerar todas las actividades de una compañía (Kaplan considera que únicamente el 20% de las actividades son las que contribuyen al logro de la estrategia). Algunas medidas serán externas y no medibles por la misma unidad, si

³⁵ <http://www.sbi-technology.com>

bien son muy significativas internamente, no pueden ser obtenidas de inmediato para medir comparativamente o ser interpretadas. Otras medidas son genéricas, y pueden ser agregadas, por ejemplo, satisfacción del cliente, el tiempo de ciclo, o los resultados financieros. Según Kaplan "es la forma en cómo se medirá el éxito o falla (desempeño) en lograr la estrategia, contra el objetivo a ser monitoreado".³⁶

3.3.12 META (TARGET):

Una medida cuantitativa de actuación para ser lograda en un tiempo dado. Ambos la medición y el tiempo necesitan ser especificados para cada "target". Un "target" amplio es igual, pero su valor cuantitativo es mucho mayor, exige un alto desempeño para poder lograrlo. Kaplan define el "target" como "el nivel de desempeño o tasa de mejoramiento que se requiere".

3.3.13 ACTIVIDADES ESTRATÉGICAS:

Las actividades o las iniciativas que una compañía o una organización hacen para sí mismo, para lograr sobre sus metas estratégicas.

3.3.14 INICIATIVAS ESTRATÉGICAS:

Las actividades específicas o las acciones emprendidas para lograr una meta estratégica, incluyendo los planes e hitos. En la versión de Kaplan plantea el concepto de iniciativas como "los programas de acción claves requeridos para lograr los objetivos".

3.3.15 RETROALIMENTACIÓN:

La información obtenida de los resultados de un proceso es utilizada para guiar la forma en que ese proceso es realizado. Debe existir retroalimentación alrededor de todas las actividades importantes. La retroalimentación estratégica (para cada actividad estratégica) valida la efectividad de la estrategia midiendo los resultados obtenidos (a largo plazo). La retroalimentación diagnóstica la eficiencia de los procesos de negocios internos (usualmente través de todas las actividades). La

³⁶ Robert Kaplan and David Norton, "The Balanced Scorecard", Harvard Business School Press.

retroalimentación de medidas, permite refinar la selección adecuada de las mediciones. La retroalimentación tiene en cuenta la mejora de técnicas de medición y la frecuencia.

3.4 LAS CUATRO PERSPECTIVAS: UN INSTRUMENTO PARA EXPRESAR LA ESTRATEGIA

El Balanced Scorecard parte de la visión y estrategias de la empresa. A partir de allí se definen los objetivos financieros requeridos para alcanzar la visión, y estos a su vez serán el resultado de los mecanismos y estrategias que rijan nuestros resultados con los clientes. Los procesos internos se planifican para satisfacer los requerimientos financieros y los de clientes. Finalmente, la metodología reconoce que el aprendizaje y crecimiento es la plataforma donde reposa todo el sistema y donde se definen los objetivos planteados para esta perspectiva.

La ventaja primordial de la metodología es que no se circunscribe solamente a una perspectiva, sino que las considera todas simultáneamente, identificando las relaciones entre ellas. De esta forma es posible establecer una cadena causa - efecto que permita tomar las iniciativas necesarias a cada nivel. Conociendo como se enlazan los objetivos de las diferentes perspectivas, los resultados de los indicadores que se van obteniendo progresivamente permiten ver si hay que hacer ajustes en la cadena, iniciativas o palancas de valor, para asegurar que se cumplan las metas a niveles superiores de la secuencia.

De esta manera se fortalecen los recursos humanos, tecnológicos, de información y culturales, en la dirección exigida por los procesos, y estos se alinean con las expectativas de clientes, lo que a la larga será la base para alcanzar los resultados financieros que garanticen el logro de la visión.

3.4.1.1 La Perspectiva Financiera: Respondiendo a las expectativas del accionista

La perspectiva financiera tiene como objetivo el responder a las expectativas de los accionistas. Esta perspectiva está particularmente centrada en la creación de valor para el accionista, con altos índices de rendimiento y garantía de crecimiento y mantenimiento del negocio.

Esto requerirá definir objetivos e indicadores que permitan responder a las expectativas del accionista en cuanto a los parámetros financieros de: Crecimiento, Beneficios, Retorno de Capital, Uso del Capital.

La arquitectura típica de la perspectiva financiera incluye objetivos estratégicos como Maximizar el Valor Agregado, Incrementar los Ingresos y diversificar las fuentes, Mejorar la Eficiencia de las Operaciones y Mejorar el Uso del Capital.

Algunos indicadores típicos de esta perspectiva son:

- Valor Económico Agregado (EVA)
- Retorno sobre Capital Empleado (ROCE)
- Margen de Operación
- Ingresos
- Rotación de Activos
- Retorno de la Inversión (ROI)
- Relación Deuda/Patrimonio
- Inversión como porcentaje de las ventas

3.4.1.2 Perspectiva de Clientes: Relaciones con los clientes

En esta perspectiva se responde a las expectativas de los Clientes. Del logro de los objetivos que se plantean en esta perspectiva dependerá en gran medida la generación de ingresos, y por ende la "generación de valor" ya reflejada en la Perspectiva Financiera. La satisfacción de clientes estará supeditada a la propuesta de valor que la organización o empresa les plantee. Esta propuesta de valor cubre básicamente, el espectro de expectativas compuesto por: calidad, precio, relaciones,

imagen que reflejen en su conjunto la transferencia de valor del proveedor (usted) al cliente.

Los indicadores típicos de este segmento incluyen:

- Satisfacción de Clientes
- Desviaciones en Acuerdos de Servicio
- Reclamos resueltos del total de reclamos
- Incorporación y retención de clientes

3.4.1.3 Perspectiva de Procesos Internos: Asegurando la excelencia de los procesos

En esta perspectiva, se identifican los objetivos e indicadores estratégicos asociados a los procesos clave de la organización o empresa, de cuyo éxito depende la satisfacción de las expectativas de clientes y accionistas. Usualmente, esta perspectiva se desarrolla luego que se han definido los objetivos e indicadores de las perspectivas Financiera y de Clientes. Esta secuencia logra la alineación e identificación de las actividades y procesos clave, y permite establecer los objetivos específicos, que garanticen la satisfacción de los accionistas y clientes.

Es recomendable que, como punto de partida del despliegue de esta perspectiva, se desarrolle la cadena de valor o modelo del negocio asociado a la organización o empresa. Luego se establecerán los objetivos, indicadores, palancas de valor e iniciativas relacionados. Los objetivos, indicadores e iniciativas serán un reflejo firme de estrategias explícitas de excelencia en los procesos, que permitan asegurar la satisfacción de las expectativas de accionistas, clientes y socios.

Los indicadores de esta perspectiva, lejos de ser genéricos, deben manifestar la naturaleza misma de los procesos propios de la empresa u organización. Sin embargo, para efectos de referencia se presenta algunos indicadores de carácter genérico asociados a procesos:

- Tiempo de ciclo del proceso
- Costo Unitario por Actividad
- Niveles de Producción
- Costos de Falla
- Beneficios Derivados del Mejoramiento Continuo/Reingeniería
- Eficiencia en Uso de los Activos

3.4.1.4 Perspectiva de Aprendizaje Organizacional: Asegurando la permanencia y la creación de valor hacia el futuro

La cuarta perspectiva se refiere a los objetivos e indicadores que sirven como plataforma o motor del desempeño futuro de la empresa, y reflejan su capacidad para adaptarse a nuevas realidades, cambiar y mejorar. Estas capacidades están fundamentadas en las competencias medulares del negocio, que incluyen las competencias de su gente, el uso de la tecnología como impulsor de valor, la disponibilidad de información estratégica que asegure la oportuna toma de decisiones y la creación de un clima cultural propio para afianzar las acciones transformadoras del negocio.

La consideración de esta perspectiva dentro del Balanced Scorecard, refuerza la importancia de invertir para crear valor futuro, y no solamente en las áreas tradicionales de desarrollo de nuevas instalaciones o nuevos equipos, que sin duda son importantes, pero que hoy en día, por sí solas, no dan respuesta a las nuevas realidades de los negocios.

Algunos indicadores típicos de esta perspectiva incluyen:

- Brecha de Competencias Clave (personal)
- Desarrollo de Competencias clave
- Retención de personal clave
- Captura y Aplicación de Tecnologías y Valor Generado
- Ciclo de Toma de Decisiones Clave
- Disponibilidad y Uso de Información Estratégica

- Progreso en Sistemas de Información Estratégica
- Satisfacción del Personal
- Clima Organizacional

3.5 EL CUADRO DE MANDO INTEGRAL EN LA GESTIÓN PÚBLICA

3.5.1 INTRODUCCIÓN

Gran parte de la referencia descrita en literatura sobre las aplicaciones del Cuadro de Mando Integral o Balanced Scorecard está orientada hacia el área de los negocios, donde la finalidad inherente es el lucro. Sin embargo, hay pocas referencias de las aplicaciones hacia otros tipos de organizaciones no menos relevantes para el éxito de la sociedad, como son las organizaciones del gobierno, las no gubernamentales y sin fines de lucro, donde el fin inherente es el de beneficios a largo plazo para la comunidad, la sociedad. Es más, los artículos y libros de Robert Kaplan y David Norton, apenas tratan del uso de la metodología para estas organizaciones, a pesar de que repetidamente ambos autores han hecho énfasis en su aplicabilidad, con los ajustes requeridos para este ambiente.

Las organizaciones del gobierno y sin fines de lucro, como su orientación y nombre lo indican, no están destinadas a obtener una ganancia monetaria, sino al logro de una misión. Obviamente, para su subsistencia y para su operación, requieren mantener un objetivo de buen desempeño financiero en el largo plazo, porque el mal uso de presupuestos o la falta de recursos financieros pueden desembocar en una baja en la moral o en la desaparición de la organización y sus financistas. Sin embargo, la disponibilidad y el uso adecuado de los fondos financieros recaudados o asignados a la organización, es uno de sus indicadores de éxito, pero de ninguna manera "miden" su razón de ser.

Para estas organizaciones, la satisfacción de los clientes (sea este un sector de la comunidad, un estado, un país o el mundo), es el fin último que debe reflejar el éxito

de estas organizaciones, y probablemente sea también, al menos en parte, el proveedor de los fondos (impuestos, donaciones).³⁷

En las organizaciones cuyo objetivo no es obtener lucro, como las fundaciones, hospitales públicos, ayuntamientos o gobiernos locales, la implantación del CMI, de momento no ha evolucionado tal y como ocurre en las empresas del sector privado. En estos casos, el eje central del diseño para el CMI es la comunidad como usuarios del servicio y la meta final, es conseguir la mayor satisfacción para la sociedad. Sin embargo los enfrentamientos que con frecuencia ocurren entre directivos, empleados, gobierno y la misma comunidad, hace difícil alienar la estrategia de las instituciones no lucrativas (Norreklit, 2000) e identificarla con su personal directivo y empleados, para lograr un objetivo común a todos los miembros de la organización.

El papel y las necesidades de cada uno de los actores involucrados o stakeholders, afectan el alcance de los propósitos de la organización y precisamente en las entidades del sector público es donde se evidencia con mayor intensidad estas influencias: presiones políticas (internas y externas), opinión de la comunidad, poder de los sindicatos, compromiso de los directivos y el mismo Estado.³⁸

Esta investigación se desarrolla mediante la confrontación teórica, con enfoque crítico, acerca de los supuestos básicos y fundamentos que subyace en el manejo y éxito del modelo del CMI, con la teoría sociológica de los Stakeholders y demostrar que para su aplicación práctica en las organizaciones del sector público, necesita de ajustarse a las diferentes condiciones, situaciones y características particulares que rodean el ámbito de actuación de las entidades públicas, en especial, a los diversos actores que de forma directa o indirecta, afectan la gestión de estas instituciones.

³⁷ DEINSA • San José, Costa Rica. <http://www.deinsa.com>

³⁸ Bogt y Helden, 2000

3.5.2 EL CMI APLICADO AL SECTOR PÚBLICO

Aproximadamente la mitad de los seminarios sobre Cuadro de Mando Integral que se han realizado en Estados Unidos y Canadá han sido sobre organizaciones del sector público³⁹. Este comentario realizado en el artículo de la nota de pie 39, describe una tendencia muy marcada en lo referente a la aplicación del CMI modificado y su aplicación en las organizaciones del sector público. Pero ¿por qué es tan popular el Balanced Scorecard en este tipo de organizaciones?. Básicamente por las siguientes razones:

- 1- Enfoque en perspectivas no financieras
- 2- Reciente énfasis en el Sector Público en la medición del desempeño
- 3- Reducción de presupuestos
- 4- Auge por la eficiencia

3.5.2.1 Enfoque en perspectivas no financieras

El propósito principal de las organizaciones del Sector Público no es obtener grandes utilidades. Es suministrar servicios o productos al público, generalmente aquellos que las empresas privadas no están interesadas o son incapaces de suministrarlos. Un sistema de medición que solamente se enfoque en los indicadores financieros es inadecuado para una organización cuyo principal enfoque es el servicio público.

El éxito de las organizaciones gubernamentales debería medirse por cuán eficiente y eficazmente satisfacen las necesidades de sus usuarios. Por tal motivo el CMI a través de sus perspectivas del cliente, proporciona la razón principal de su existencia: servir a los clientes que además son sus electores.

³⁹ UNA APROXIMACION A LAS IMPLICACIONES DEL CUADRO DE MANDO INTEGRAL EN LAS ORGANIZACIONES DEL SECTOR PÚBLICO. Eunice L. Bastidas B., Vicent Ripoll Feliu

3.5.2.2 Reciente énfasis en el Sector Público en la medición del desempeño

Una de las principales iniciativas de la administración Clinton en los Estados Unidos fue la de “Reinventar el Gobierno”, que condujo a la publicación del documento “National Performance Review – NPR”, este documento destacó la importancia para las agencias gubernamentales, de centrarse en los clientes y medir el desempeño. Lo anterior ha llevado a muchas agencias del gobierno a recomendar el uso del CMI.

Las razones que llevaron al PEA (Procurement Executive Association) a recomendar el uso del Balanced Scorecard fueron:

- Se centra en indicadores de gran impacto.
- Está pensado para que sea fácil y económico de utilizar.
- Es equilibrado
- Pone más énfasis en la prevención que en la detección.
- Está orientado hacia el cliente
- Es interdepartamental
- Delega poder en la organización de aprovisionamiento para que realice mejoras.
- Proporciona un método para comparar la calidad del servicio con el objetivo de convertirse en el mejor de su clase.

3.5.2.3 Reducción de presupuestos:

Aunque la perspectiva financiera puede no ser el principal enfoque de una organización del sector público, no puede ser ignorada. Las organizaciones públicas deben administrar eficientemente los recursos que reciben de los contribuyentes, y por lo tanto deben marcarse objetivos de reducción de costos de algunas áreas, aumentos en otras, también objetivos de ingresos. Las organizaciones gubernamentales están haciendo hoy en día esfuerzo para reducir sus presupuestos, es decir, mejorar sus ingresos y reducir sus costos.

3.5.2.4 Auge por la eficiencia:

Hoy más que nunca las organizaciones gubernamentales necesitan identificar como pueden suministrar servicios tan eficientemente como sea posible. Deberían empezar a establecer las actividades que no agregan valor y que pueden ser reducidas o eliminadas sin detrimento de la calidad.⁴⁰

3.5.3 ARQUITECTURA DEL CMI EN EL SECTOR PÚBLICO

En las organizaciones del gobierno, el fin último o razón de ser, expresada a través de la misión de este tipo de organizaciones, es de carácter social o comunitario. De allí que la perspectiva de más alto nivel, o de resultados de largo plazo, sea esencialmente orientada hacia el "stakeholder" Sociedad o Comunidad, o alguno de sus componentes. Hablaríamos entonces de una perspectiva "Sociedad", "Social" o de "Comunidad", en contraposición a la perspectiva "Financiera" o "Del Accionista" comúnmente presente en el modelo para negocios.

Los habilitadores de resultados hacia esta perspectiva serían, por un lado, la perspectiva de procesos que realizar las acciones sociales o comunitarias, apalancadas por un proceso financiero de captura y uso de fondos. Finalmente, en la perspectiva de aprendizaje y crecimiento, destacarían los temas típicos del CMI para dicha perspectiva, como son:

"competencias+información+tecnología+cultura".

Bajo este modelo, la perspectiva equivalente a la del "cliente" en el modelo para negocios, como resultado del logro de la misión de la organización, se convierte en la perspectiva de objetivos primarios, entendiendo que el cliente es esa "Comunidad" o "Sociedad", o la parte de la misma que se ve impactada por el logro de la misión. Un

⁴⁰ ClubTablero de Comando. <http://www.tablero-decomado.com>

aspecto interesante en cuanto a entes del gobierno, es que muchas de sus operaciones son financiadas con los impuestos aportados por las comunidades e individuos, por lo que en este caso, el cliente o receptor final de los resultados de la funcionalidad de la organización, se convierte a la vez en el proveedor originario de los fondos operacionales. De allí que haya un alto interés por parte del "cliente-proveedor de fondos" en que las operaciones de estos entes sea eficiente y efectiva, por el interés doble en el uso adecuado de los recursos financieros (eficiencia en costos) y por la agilidad, calidad y efectividad de los servicios que prestan.

- **El enfoque del impacto del gobierno al ciudadano.-** En esta perspectiva el gobierno puede monitorear los indicadores definidos para evaluar la percepción y la calidad de los servicios y acciones de impacto directo a la población gobernada. Para la mayoría de los gobiernos e instituciones públicas esta es la perspectiva más importante debido a que la razón de ser de estas instituciones es el servir al ciudadano. Algunos ejemplos de indicadores típicos de esta perspectiva son: la cobertura de servicios de salud o educación, ingreso promedio del ciudadano, acceso a vivienda propia, denuncias realizadas por delitos cometidos, reducción de índices de mortalidad, índices de nutrición, índices de empleo, entre otros.
- **El enfoque a los procesos y proyectos (gestión del gobierno).-** Esta perspectiva le permite monitorear y tomar de decisiones al gobierno sobre el estatus de aquellos proyectos, obras o acciones que tendrán impacto directo hacia los servicios que ofrece el gobierno a los ciudadanos. Indicadores típicos definidos en esta perspectiva son: infraestructura disponible para servicios públicos de salud o educación, programas de promoción de inversión extranjera o para el campo, programas de vinculación laboral, servicios que ofrece el gobierno a través de internet (e-gobierno), entre otros.
- **El enfoque a los recursos financieros y restricciones económicas.-** Esta perspectiva le permite a la institución pública monitorear el estado de las

finanzas públicas y recursos destinados a aquellos proyectos y acciones estratégicas que habrán de incidir directamente en los ciudadanos. Y que la ausencia de estos o la mala aplicación de los recursos, impactarán directamente en los servicios y percepción de la ciudadanía. Ejemplos de indicadores típicos de esta perspectiva son: presupuesto ejercido vs. el programado, programas con presupuesto combinado, ingresos o gastos extraordinarios, pagos a deuda pública, economía mundial, balanza comercial, entre otros.

- **El enfoque al aprendizaje y crecimiento de la institución pública.-** Esta perspectiva, que puede ser la base de las perspectivas restantes, permite monitorear y evaluar directamente el interior del organismo público; enfocándose directamente al desarrollo y calidad de los servidores públicos. El trabajar efectivamente en el logro de los objetivos e iniciativas definidas en esta perspectiva permitirá resultados concretos en una mejor administración de los recursos financieros, y que a su vez deberá detonar mejoras en los proyectos, obras y acciones del gobierno que impactarán directamente en la percepción y calidad de los servicios a los ciudadanos. Algunos indicadores típicos o temáticas de esta perspectiva son: los programas dirigidos al servicio civil de carrera de los servidores públicos, el combate a la corrupción, los programas de capacitación a los burócratas, tecnología y equipamiento adecuado para los servidores públicos, programas de calidad e innovación, entre otros.

Los mapas estratégicos ayudan a definir y validar la causa y efecto de los organismos públicos; ya que permiten observar las relaciones causales entre los objetivos o indicadores estratégicos que se han definido para cada perspectiva. Este proceso al realizarlo en un supranivel, entre los Ejes Rectores del Gobierno, ayuda a una adecuada alineación de todo el gobierno al representar las diferentes ramas del gobierno (la social, la educativa, la económica y la de justicia, por ejemplo) teniendo

relaciones e impacto unas con otras. A manera ilustrativa se presenta el siguiente mapa estratégico de un gobierno cualquiera de América Latina.

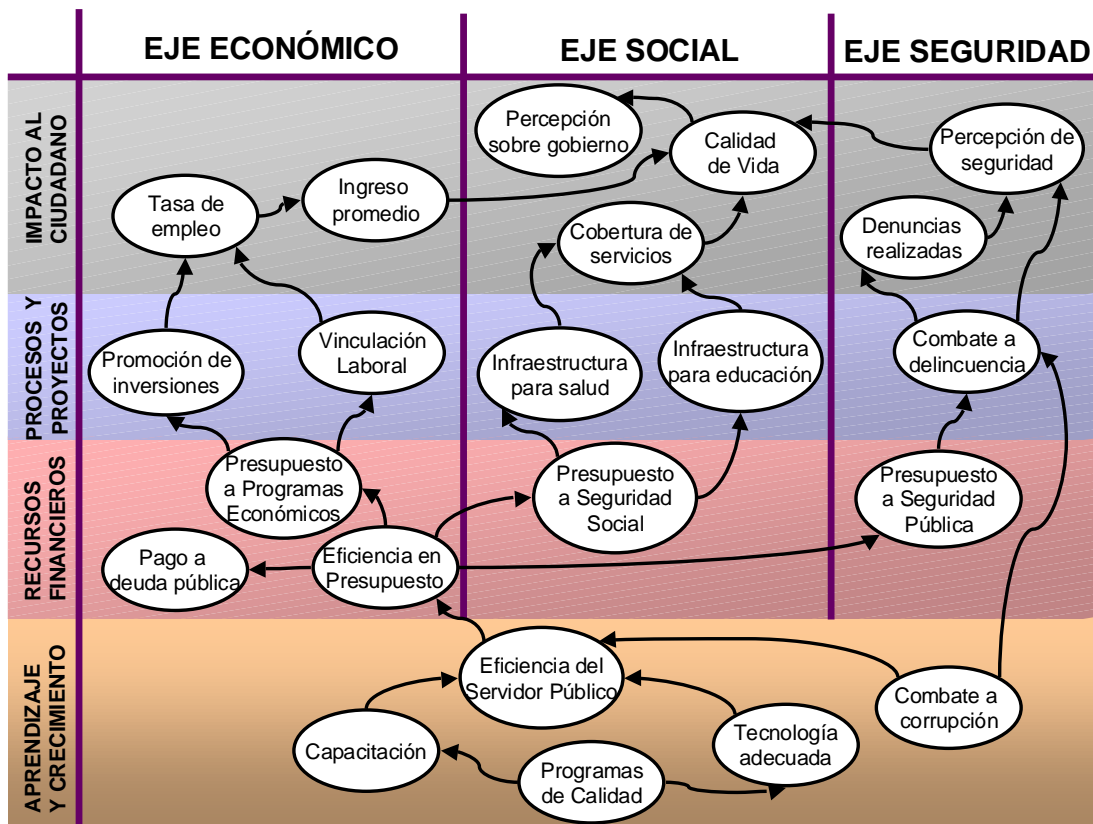


Figura 3.3: Mapa de Estratégico aplicado al Sector Público.⁴¹

3.6 MODIFICACIONES AL MODELO DE KAPLAN Y NORTON

3.6.1 LA TEORÍA DE LOS STAKEHOLDERS Y EL CMI

Un tema relevante acerca de los cuestionamientos de las asunciones o fundamentos en los que subyace el CMI, es el dominio del enfoque de los stakeholders, presente en el modelo propuesto de Kaplan y Norton. Esto se evidencia cuando las

⁴¹ Figura tomada de: "Planes Estratégicos Gubernamentales". Prof. Mario Héctor Vogel.

organizaciones que han desarrollado el CMI para fines estratégicos, encuentran otros factores que afectan directa o indirectamente el alcance de este propósito.⁴²

La Teoría de los Stakeholders es utilizada para explicar el comportamiento de las organizaciones modernas, cuya realidad no puede ser comprendida sino bajo la luz del reconocimiento de la conflictividad de intereses que juegan los distintos actores que intervienen en el ambiente interno y externo de la empresa. Los constantes cambios que ocurren en su entorno, transforman la realidad en un fenómeno complejo, que provoca continuas interacciones entre la organización y sus stakeholders, afectando su capacidad para lograr el éxito esperado. Esos actores constituyen grupos de personas sin cuyo apoyo la organización podría dejar de existir. Han sido identificados como los accionistas, clientes, proveedores, financieros, inversores, empleados (incluyendo los directivos), grupos políticos, sociedad y gobierno.⁴³

La Teoría de los Stakeholders, sugiere que los intereses que demanda cada grupo, deberán ser reconocidos e incluidos como componentes claves en el establecimiento de los objetivos estratégicos de la organización y reflejar en ellos su capacidad de equilibrar las demandas conflictivas que exijan los distintos grupos. Bajo este razonamiento y considerando al CMI como un instrumento de carácter estratégico, no puede ignorar la existencia parcial o total de alguno de ellos, si la organización desea alcanzar con éxito sus objetivos.

Valiéndonos de estos preceptos, creemos que si las entidades públicas, que han comenzado a adoptar el CMI para gestionar sus instituciones, y además, su ámbito de actuación es disímil al entorno que rodea a las empresas privadas, necesariamente deberán adaptar este modelo de gestión y ajustar su estructura a la

⁴² UNA APROXIMACION A LAS IMPLICACIONES DEL CUADRO DE MANDO INTEGRAL EN LAS ORGANIZACIONES DEL SECTOR PÚBLICO. Eunice L. Bastidas B., Vicent Ripoll Feliu

realidad que las circunscribe. El enfoque de los stakeholders es un marco referencial que puede explicar dichos cambios, justificar las adaptaciones y hacer viable un modelo que verdaderamente pueda ser utilizado por las instituciones del sector público.⁴⁴

La aplicación práctica del CMI ha generado una serie de imprecisiones en su implementación, que aun sin convertirse en un instrumento meramente técnico, no ha logrado mostrar, los beneficios para el cual fue creado. No obstante, su reconocimiento tanto a nivel académico como empresarial, lo ha situado como el aporte más significativo dentro del contexto de la contabilidad de gestión (Atkinson y Waterhouse, 1997; Otley, 1999). Se ha detectado también una tendencia favorable para su utilización en las organizaciones que no persiguen fines de lucro, como los organismos no gubernamentales, fundaciones u hospitales, entre otros, destacando algunas experiencias en entidades públicas, como los gobiernos locales. Aunque se tratan de empresas que no tienen como objetivo fomentar la riqueza, sí requieren de un instrumento flexible que les permita manejar sus recursos en función de las necesidades de sus usuarios y con ello, lograr el propósito encomendado.

Una primera cuestión de investigación a plantear sería si el CMI es un modelo de gestión para las organizaciones del sector público, Kloot y Martín (2000) señalan, que los gobiernos necesitan de mejores medios para evaluar su desempeño respecto a sus objetivos y frecuentemente, éstos se establecen en términos no financieros, por lo cual un sistema de gestión equilibrado que utilice tanto medidas financieras como no financieras, sería muy conveniente. Se ha observado que la gestión del desempeño en los gobiernos locales tiene un foco menos estratégico y más operativo, reflejado, por el empleo de ratios como costos, volumen de servicios, tiempo de productividad, etc., que aunque demuestren el uso intensivo de los recursos disponibles, pueden no corresponderse con la meta final que persigue la institución, como por ejemplo, elevar la calidad de vida de su comunidad.

⁴⁴ UNA APROXIMACION A LAS IMPLICACIONES DEL CUADRO DE MANDO INTEGRAL EN LAS ORGANIZACIONES DEL SECTOR PUBLICO". Eunice L. Bastidas B., Vicent Ripoll Feliu.

En sus orígenes el CMI trataba de superar las deficiencias y carencias de los sistemas de gestión basados únicamente en la información aportada por un sólo tipo de indicador y plantear unas medidas complementarias que expresarían esencialmente, los elementos críticos de la estrategia. El enlace de estas medidas con la estrategia elegida, es la piedra angular del CMI, tal como lo expresa Atkinson y Waterhouse (1997) y Otley (1999). Bajo estos razonamientos, el CMI es una práctica de la gerencia en el sector privado, pero el ámbito de actuación de las empresas públicas es totalmente diferente. El documento N° 16 de la Comisión de Principios de Contabilidad de Gestión (AECA, España 1997⁴⁵), establece el carácter diferencial entre entidades públicas y privadas. Entre otras, menciona que el campo de acción de los organismos públicos viene previamente definido en su normativa legal y estatutaria, mientras que el sector privado se sitúa preferentemente donde existen mayores posibilidades de beneficios. Por su posición monopolística, suelen tener un mercado de clientes cautivos y presenta menos restricciones en cuanto al manejo de recursos financieros.

Las entidades públicas, sin embargo, reciben fuertes presiones internas y externas que dificultan su gestión y el establecimiento de objetivos; generalmente, éstos son múltiples y se entrecruzan unos con otros, lo que trae consigo conflictividad e influencia de intereses que obliga a los gobiernos a negociar las prioridades y necesidades. Si a estas diferencias, agregamos el hecho de que las organizaciones públicas tienen como fin perseguir el bienestar común y no el lucro, entonces la perspectiva financiera, correspondiente a los intereses de los accionistas, no podría dominar la estructura jerárquica del CMI. Esto nos conduciría a plantear la segunda cuestión de investigación, y es cómo afectaría los intereses de los distintos stakeholders de las entidades públicas, al diseño del CMI basado en el modelo de 4 perspectivas. El modelo original del CMI es resultado del enfoque de los stakeholders (Otley, 1999, Kloot y Martin, 2000; Norreklit, 2000; Tuomela, 2001),

⁴⁵ AECA, España 1997

pero solo incluye las exigencias de los accionistas y clientes. Quedan excluidos los proveedores, las autoridades públicas, la comunidad y otros stakeholders institucionales, como los sindicatos.

Aunque el éxito financiero no es un fin último para estas organizaciones, representa un tema de ocupación para su subsistencia. Generalmente, las instituciones gubernamentales dependen de la asignación de fondos a través del presupuesto público y son constantemente fiscalizadas, por un ente contralor, para vigilar el buen uso de dichos recursos. Cuando se trata de Organizaciones No Gubernamentales (ONG), éstas compiten con otras similares, en demanda de mayores fondos, provenientes de las donaciones voluntarias de los propios beneficiarios y/o de terceros, a quienes deben rendir cuentas por el manejo adecuado de ellos. Obviamente, las relaciones entre las organizaciones públicas y sus stakeholders, resultan complejas.

Muchos servicios públicos se encuentran presionados para ser más eficientes y efectivos, ante un escenario donde se acentúa la escasez de recursos y se incrementa la demanda por servicios públicos de calidad. La heterogeneidad que caracteriza a los stakeholders de las organizaciones públicas, se traduce en múltiples dimensiones de desempeño, que implica un gran número de interacciones y equilibrios, que deben ser gestionados para satisfacer los intereses de los diferentes grupos. Siendo así, ellos afectarían el diseño del modelo en cuestión, surge por tanto la tercera cuestión a investigar la cual haría referencia a quiénes serían esos stakeholders y cómo vincularlos con los objetivos estratégicos de estas organizaciones.⁴⁶

El primer grupo a identificar son los usuarios del servicio o beneficiarios, normalmente agrupados en la perspectiva del cliente.

⁴⁶ Brignall y Modell (2000)

Kloot y Martín (2000) investigaron el desarrollo de los sistemas de medición del desempeño en los gobiernos locales, y decidieron sustituir la perspectiva del cliente, para ampliarla por el enfoque de la comunidad. Bajo esta óptica, podían analizar cómo la comunidad general percibía la gestión y la opinión específica de quienes usaban directamente los servicios del ayuntamiento, es decir, su satisfacción como clientes. Los atributos a evaluar fueron: liderazgo, imagen, servicio al cliente, responsabilidad en la rendición de cuentas, cumplimiento de las leyes y protección medioambiental. Brignall y Modell (2000) analizaron el papel del beneficiario como comprador de servicios públicos, dado que el “poder del comprador” es una forma de legitimar sus derechos y de ejercer una influencia directa sobre la organización proveedora de servicios públicos. Es decir, como compradores exigen precios asequibles y mejor calidad de los servicios suministrados.

Por ejemplo, los sindicatos y asociaciones de profesionales (proveedores de servicio profesionales) demandan mejoras salariales y otros excedentes económicos, en pro del bienestar de sus asociados. Estas exigencias resultan contra-productivas a las políticas de eficiencia y economía que impone el cuerpo de financiadores.

El papel de la organización de los proveedores, parece estar claramente definido: suministrar los bienes y servicios que la institución requiere para la realización de sus operaciones, a cambio del cumplimiento oportuno de los pagos y constancia en los pedidos. Esta relación generalmente conlleva un contrato explícito, donde se establecen estándares de desempeño como calidad, costo y entrega.⁴⁷. La vinculación de las expectativas de los stakeholders con los objetivos organizacionales, es el resultado de las negociaciones entre la empresa y sus stakeholders. Los contratos reflejan, ya sea de manera explícita o implícita, las contribuciones esperadas de cada uno de sus stakeholders, para ayudar a la

⁴⁷ Atkinson y Waterhouse, 1997

empresa a alcanzar sus metas principales, como también, las retribuciones que cada stakeholders espera por su cooperación.

Las contribuciones y retribuciones posibles pueden definirse como “atributos de valor” que la organización está dispuesta a dar para satisfacer los requerimientos de sus stakeholders. Por ejemplo, la institución puede ofrecer: calidad, accesibilidad, transparencia, confianza, participación y formación, para recibir a cambio, imagen, reputación y conocimiento. Como consecuencia del reconocimiento de los stakeholders, la organización debe tratar de mantener su participación continua, respondiendo a las exigencias de cada grupo. Un modelo de gestión estratégico para las entidades públicas, debería proveer información a los gerentes, para evaluar si la institución está logrando conseguir el equilibrio adecuado entre los intereses de los diferentes stakeholders y si verdaderamente, están creando valor para ellos.⁴⁸

Para finalizar se menciona a continuación los ajustes que se ha considerado convenientes para que el CMI pueda ser un modelo viable a las instituciones públicas:

1. Tres perspectivas paralelas que ocuparán la principal jerarquía en la estructura del CMI; éstas son: la Perspectiva del Usuario, la Perspectiva de la Comunidad y la Perspectiva Medioambiental.
2. Integrar la planificación estratégica como un proceso indispensable para la identificación de los stakeholders, sus intereses, potencialidad de conflictos e influencia de poder.
3. La Perspectiva de Aprendizaje y Crecimiento será sustituida por la Perspectiva Humana e incluirá los objetivos concernientes a la propuesta de valor para los RRHH de la organización.

⁴⁸ UNA APROXIMACION A LAS IMPLICACIONES DEL CUADRO DE MANDO INTEGRAL EN LAS ORGANIZACIONES DEL SECTOR PUBLICO”. Eunice L. Bastidas B., Vicent Ripoll Feliu.

4. La Perspectiva Financiera será un medio para alcanzar los fines de las perspectiva anteriores y se medirá en términos de economía, eficiencia, eficacia y efectividad.

5. Dado que la Perspectiva Interna define los factores críticos del éxito, la entrega de valor a sus proveedores se considerará una variable clave; y la comparación con sus rivales más inmediatos, podrá servir de método para impulsar la mejora y la innovación en los procesos.⁴⁹

⁴⁹ UNA APROXIMACION A LAS IMPLICACIONES DEL CUADRO DE MANDO INTEGRAL EN LAS ORGANIZACIONES DEL SECTOR PÚBLICO. Eunice L. Bastidas B., Vicent Ripoll Feliu

AJUSTES PROPUESTOS AL MODELO DEL CMI PARA LAS ENTIDADES PUBLICAS

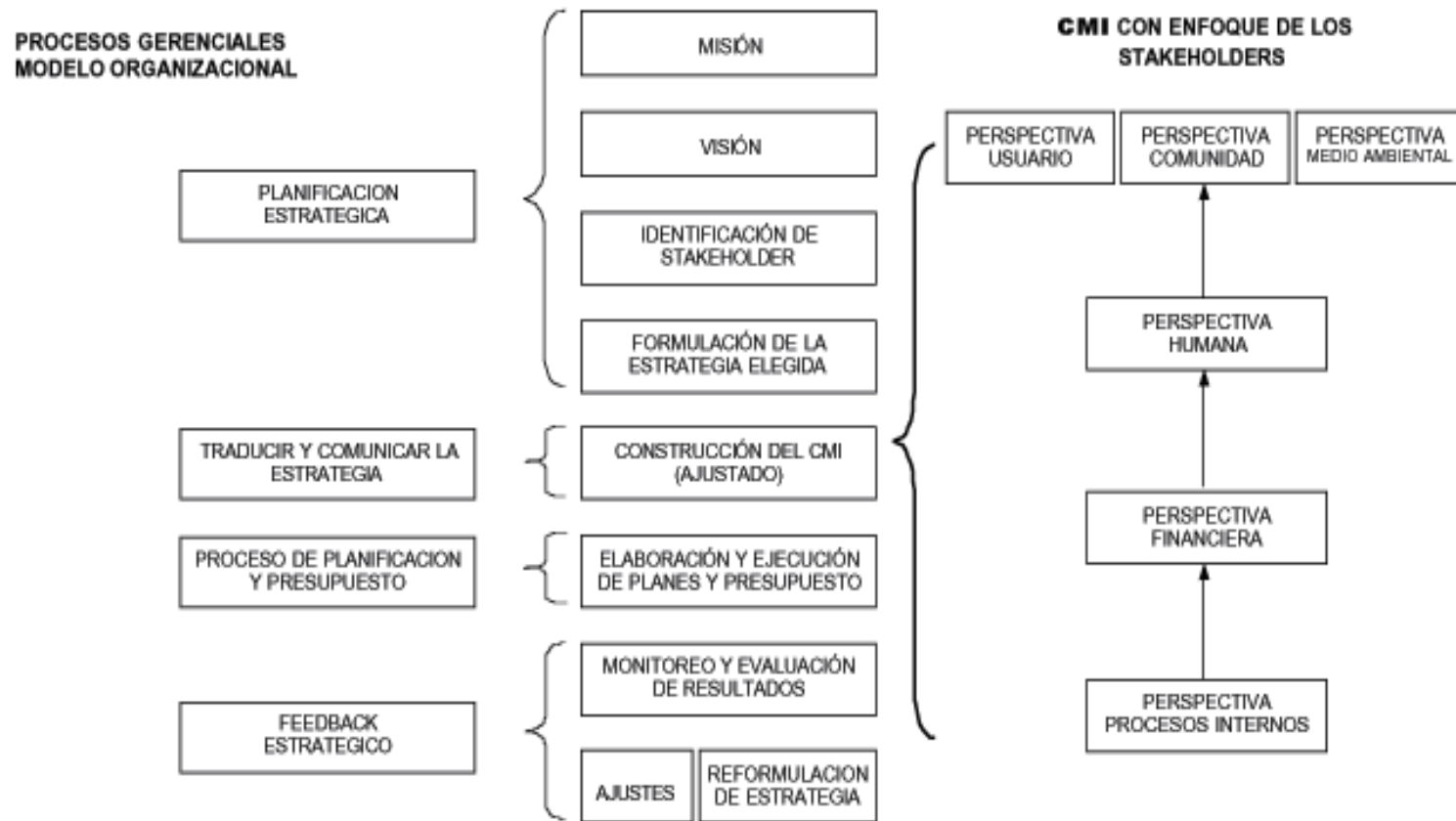


Figura 3.4: Ajustes Propuestos al Modelo de CMI para las entidades Públicas.⁵⁰

⁵⁰ Figura tomada de: UNA APROXIMACION A LAS IMPLICACIONES DEL CUADRO DE MANDO INTEGRAL EN LAS ORGANIZACIONES DEL SECTOR PÚBLICO. Eunice L. Bastidas B., Vicent Ripoll Feliu

3.7 ALINEAMIENTO ESTRATÉGICO

El mundo de hoy, demanda de las organizaciones enfrentar nuevos retos antes inimaginables todos los días, retos causados por un diferente ambiente de negocios y un continuo rompimiento en el equilibrio de los escenarios competitivos y del mercado. Este nuevo ambiente de negocios, está caracterizado por rápidos cambios en: la tecnología, la competencia, las necesidades de los clientes, la situación política, la estabilidad económica y una serie de eventos que hacen peligrar la estabilidad y la forma de cómo la gerencia administra las organizaciones.⁵¹

En este continuo cambio de escenarios, se puede anticipar que la innovación y diferenciación competitiva y el alineamiento estratégico, se convertirán en piezas centrales de la gestión de los negocios, así como también serán la base fundamental para la subsistencia y el logro de los resultados esperados por la organización.

Este concepto de alineamiento estratégico es fundamental, ya que permite a los gerentes, jefes y supervisores de cualquier nivel de la organización la capacidad de:

- Sincronizar los esfuerzos de las diferentes unidades de negocio, procesos y departamentos funcionales, a la visión y estrategia de la organización
- Eslabonar el trabajo diario de todos los empleados al logro de los resultados claves de la organización
- Orientarse completamente hacia las necesidades de los clientes, accionistas y empleados (y en casos necesarios: proveedores y comunidad)

⁵¹ Club Tablero de Comando, <http://www.tablero-decomando.com>

- Integrar los procesos del área de Recursos Humanos hacia la estrategia de la organización para desarrollar gente de alto desempeño.
- Mejorar continuamente el desempeño de unidades, departamentos, procesos y personas

El concepto de alineamiento está construido bajo el criterio que para lograr la visión, estrategia y los resultados que la organización busca alcanzar, es necesario sincronizar efectivamente los esfuerzos de unidades de negocio, departamentos y procesos independientes. Este enfoque diferenciador y su posterior alineamiento organizacional, no deben ser vistos como una meta, sino un proceso continuo que requiere constante y rápido re-enfoque y re-alineamiento, lo que garantizará “Excelencia Organizacional”. Se define el concepto de alineamiento como:

*“Vincular a las diversas unidades y departamentos hacia la estrategia de la organización, llegando en este proceso de vinculación, hasta el nivel del empleado, de tal forma de asegurar que el trabajo, actuaciones, decisiones y el comportamiento diario de todos los individuos, de todas las áreas, de todos los niveles, todos los días, esté directamente ligado a apoyar la estrategia de la organización”.*⁵²

La filosofía central del alineamiento estratégico, es que *“las personas hacen y se involucran únicamente en aquello que creen que es correcto”*, por esta razón es que cada uno de los diferentes empleados deben estar adecuadamente vinculado y alineado en el logro de metas comunes de la organización, para que realmente se involucren personalmente en el logro de los resultados esperados por la Organización.

⁵² Alineamiento Horizontal y Vertical: Factores claves para la implementación del Tablero de Comando. Prof. Álvaro Reinoso, 2004.

Por ello, es que se necesita que todos los empleados participen directamente en la definición de los planes y estrategias que a ellos les atañen, además de que sean facultados para la implementación y ejecución de los mismos, es decir, una verdadera planeación de “arriba-hacia-abajo” y viceversa.

En esta vinculación de todas las personas hacia la estrategia, se necesita de procesos de comunicación en doble vía, dialogo abierto, negociación, acuerdos, documentación, trabajo en equipo y coordinación operativa, involucramiento y compromiso personal, facultación, autocontrol y mejoramiento, entre gerentes, jefes, supervisores y empleados. El Alineamiento estratégico, es un “proceso” continuo de vinculación de los diferentes elementos de una organización hacia la estrategia de la Organización y búsqueda de una visión y misión común para todas las personas. Como un “proceso”, este es susceptible de ser definido, evaluado y mejorado consistentemente.

La visión y misión, el plan estratégico y las mediciones del desempeño, herramientas gerenciales integradas en el Cuadro de Mando, hacen posible conocer cuando una acción no está alineada adecuadamente, para eliminarla o reajustarla en función de buscar una mejor vinculación de ésta con la estrategia de la organización y de esta forma garantizar optimización de recursos. Varios son los diversos componentes de la organización que se debe alinear a la estrategia, entre las cuales las más importantes son: objetivos, metas, mediciones, incentivos, proyectos, recursos y presupuestos, estructura, procesos, cultura, competencias y comportamientos, conocimientos y habilidades y sistemas de información.⁵³

En la búsqueda de este ansiado alineamiento estratégico, cuatro son las etapas identificadas que una organización sufre una-tras-una, antes de poder vincular

⁵³ Club Tablero de Comando, <http://www.tablero-decomando.com>. Alineamiento Horizontal y Vertical: Factores claves para la implementación del Tablero de Comando. Prof. Álvaro Reinoso, 2004.

eficientemente todas las componentes críticas de la organización a la estrategia de la organización, las cuales son: (1) enfoque funcional, (2) alineamiento horizontal, (3) alineamiento vertical e (4) integración.

3.7.1 ENFOQUE FUNCIONAL

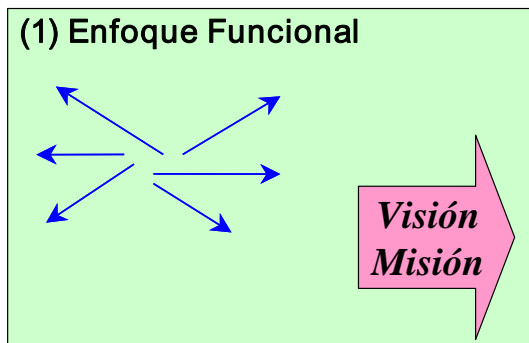


Figura 3.5: Enfoque Funcional.

Factores claves para la implementación del Tablero de Comando. Prof. Álvaro Reinoso

En esta primera etapa, cada una de las áreas y procesos de la organización trabajan aisladamente para lograr sus propios objetivos y metas, muchas de las cuales se dirigen hacia direcciones completamente opuestas a las requeridas para apoyar el logro de una visión y misión común de la organización. Sin efectivo

alineamiento el trabajo y las acciones de cada área son aleatorias y suboptimizan el desempeño.

Aunque hay buenas intenciones de los empleados de cada una de las áreas, el trabajo carece de una clara dirección, cada una de las decisiones y actuaciones de los empleados, supervisores y gerentes, unidades, departamentos y áreas, son en función de lograr sus metas personales, aquellas que ellos creen que son importantes y correctas.

Cada quien “empuja” duro, pero no necesariamente en la dirección correcta. Esto crea barreras y en muchos de los casos, problemas operativos, dando como resultado que el desempeño de un área perjudique al de otra ó suboptimice el potencial y la productividad. Este enfoque funcional, es causado principalmente por la ausencia de una clara estrategia diferenciadora, de la falta de una visión y misión comunes para todos, ausencia de alineamiento horizontal y principalmente

por la estructura, el pensamiento y el enfoque funcional, jerárquico, departamentalizado, tan ampliamente utilizado por las organizaciones de hoy.⁵⁴

3.7.2 ALINEAMIENTO HORIZONTAL



Figura 3.6: Alineamiento Horizontal

Factores claves para la implementación del Tablero de Comando. Prof. Álvaro Reinoso

Posteriormente, cuando la organización ya ha logrado definir una estrategia clara, una visión y misión comunes para todas las personas y las diferentes unidades de negocios, áreas y los procesos claves de la cadena de valor han sido sincronizados, entonces a nivel horizontal se inicia el proceso de alineamiento. En esta etapa, ya se venció el pensamiento funcional y la organización empieza a trabajar como

un verdadero equipo ó sistema integrado, principalmente a nivel alto. Cada uno de las unidades de negocio, departamentos y áreas, trabajan para lograr metas comunes o metas del sistema, aquellas que todos y cada uno, creen que son las importantes, las cuales apoyan el logro de los objetivos y metas de la Organización y contribuyen a lograr los resultados esperados.

Cada área “empuja” duro, pero en la dirección correcta, de tal forma de que se inicia un proceso de optimización de recursos que contribuye a elevar el desempeño. Este enfoque sistémico, se logra cuando se inicia con el proceso de sincronización de metas, trabajo en equipo y cooperación multifuncional, en el cual los objetivos del sistema, están por encima de los objetivos individuales de las áreas o departamentos funcionales. Por otro lado, también es fácil identificar,

⁵⁴ *Alineamiento Horizontal*. Factores claves para la implementación del Tablero de Comando. Prof. Álvaro Reinoso

aquellos esfuerzos que no están alineados con la dirección buscada y realinearlos paulatinamente para garantizar la optimización de los resultados del negocio, ya que, las acciones no alineadas, dan un falso sentido de logro o un sentido de éxito de corto plazo y raramente benefician el desempeño de la organización.

Las decisiones, acciones y estrategias no alineadas consumen esfuerzos y conducen a desperdicios de tiempo y recursos de todo tipo.⁵⁵

3.7.3 ALINEAMIENTO VERTICAL

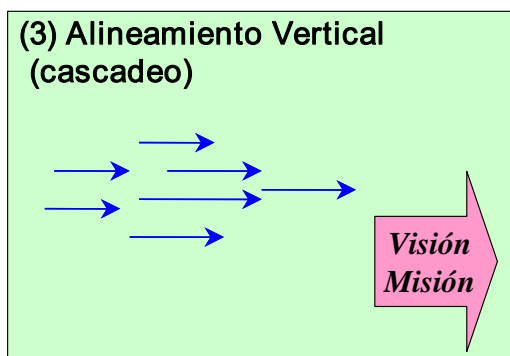


Figura 3.7: Alineamiento Vertical

Factores claves para la implementación del Tablero de Comando. Prof. Álvaro Reinoso

A través de alinear continuamente y realinear los diferentes componentes de la organización en sus diferentes niveles, se logra que todos empujen duro, pero en la misma dirección, esto permite que la organización se mueva cada vez más rápido, cerca de lograr su visión y misión.

El alineamiento estratégico, reduce la brecha, entre la voz del cliente, la estrategia y dirección, los objetivos y resultados de la organización.

El estar perfectamente alineada, garantiza que cualquier inversión, acción o trabajo de las personas, tenga un impacto directo en el desempeño (relación causa-efecto) y en logro de la estrategia diferenciadora buscada. Para lograr este efecto de alineamiento a todo nivel, se necesita eslabonar los objetivos y metas de los gerentes, jefes, supervisores y empleados, a través de un proceso de “cascado” multinivel de la estrategia, denominado despliegue. Esta es la fase o

⁵⁵ *Alineamiento Horizontal.* Factores claves para la implementación del Tablero de Comando. Prof. Álvaro Reinoso

nivel de alineamiento mínimo que necesitamos para lograr Excelencia Organizacional.

3.7.4 INTEGRACIÓN

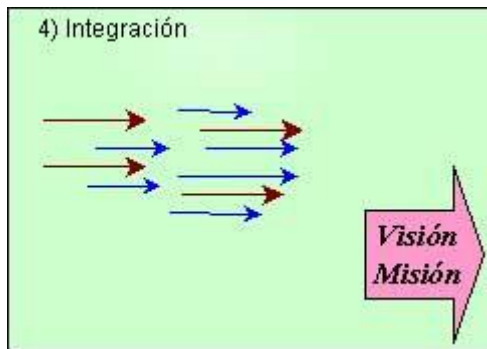


Figura 3.8: Integración
Factores claves para la implementación del Tablero de Comando. Prof. Álvaro Reinoso

Finalmente, en muchas de las Industrias se necesita dar un paso adelante del alineamiento interno, un alineamiento externo. Este se da cuando se vinculan a la estrategia de la organización, a los proveedores, distribuidores, intermediarios y actores claves de la cadena de suministro. Para dar este paso, se necesita no sólo coordinar y sincronizar esfuerzos internos, sino más importante aún, hacia el exterior de la organización y vincular los planes,

objetivos, metas, recursos y operaciones de los proveedores e intermediarios claves, con los de la organización, para lograr de esta forma la preferencia del cliente y una ventaja competitiva única. Es en este punto de alineamiento, es cuando maximizamos el desempeño de la organización y logramos resultados nunca imaginados. Este nivel de alineamiento se consigue a través de planeación cooperativa, mejoramiento conjunto del desempeño e intercambio electrónico de información en tiempo real, de manera de que todos los entes de la cadena de suministro visualicen el desempeño crítico en cada punto de la cadena.⁵⁶

⁵⁶ *Alinamiento Horizontal*. Factores claves para la implementación del Tablero de Comando. Prof. Álvaro Reinoso

4. CAPÍTULO IV. ELABORACIÓN DE CUADRO DE MANDO. CASO DE ESTUDIO: LAS TELECOMUNICACIONES EN EL ECUADOR

4.1 INTRODUCCIÓN

El presente capítulo utilizará los conceptos estudiados del Cuadro de Mando Integral aplicado a las instituciones del sector público y creará un modelo del CMI en el sector de las telecomunicaciones; primero se implementará una matriz de los objetivos estratégicos y los factores críticos de éxito, a partir de esta matriz y apoyados en un software especializado (QRP)⁵⁷.

La flexibilidad del software permite ingresar la información establecida en la matriz y generar varias vistas (árbol, procesos, diagramas de bloque, diagramas causa efecto, etc.). El modelo desarrollado fue denominado “TELECOM” como abreviatura al sector que se realizó el caso de estudio. La información que se procesó y fue ingresada a la Matriz de CMI y a la aplicación QPR tuvo su origen en la experiencia que la mantuve como Presidente del Consejo Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), que es el máximo organismo rector de las telecomunicaciones en el Ecuador. Por esta razón cada uno de los elementos propuestos en el caso práctico son de autoría propia, con la excepción de la misión y visión del sector que fueron tomados del Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones 2000-2005 aprobado en el año 2000.

En la sección final del caso de estudio se presentará una alternativa para realizar un alineamiento estratégico y de esta manera incorporar la metodología del cuadro de mando integral al sector público, se presentará tres figuras en la que se resumirá los caminos a seguir.

⁵⁷ Software QPR 7.0. Descargado el demo de la página Web: www.qpr.com

Es importante definir a varios organismos del sector público que son nombrados en el desarrollo del caso práctico:

CONATEL.- Consejo Nacional de Telecomunicaciones, es el organismo regulador y rector de las políticas en el sector de las telecomunicaciones en el país.

SENATEL.- Secretaria Nacional de Telecomunicaciones, organismo administrativo que se encarga de ejecutar las políticas establecidas por el CONATEL.

CONARTEL.- Consejo Nacional de Radio y Televisión, es el organismo regulador y rector de las políticas en el sector de radiodifusión y televisión en el país.

SUPTEL.- Superintendencia de Telecomunicaciones, organismo de control del sector de las telecomunicaciones.

FODETEL.- Fondo para el desarrollo de las telecomunicaciones.

Concluido el caso práctico se habrá desarrollado una guía que aportará al cumplimiento de las metas trazadas y a alcanzar los objetivos trazados en el sector de las telecomunicaciones y aportará una alternativa en la planificación estratégica del Ecuador.

4.2 DIAGNÓSTICO DEL SECTOR DE TELECOMUNICACIONES EN EL ECUADOR.

4.2.1 PANORAMA GENERAL DEL DESARROLLO EN EL ECUADOR

El últimos 10 años se ha presentado situaciones difíciles para el desarrollo político, social y económico del Ecuador, en este período la estabilidad política del país fue precaria, manteniéndose la histórica tensión entre las fuerzas de distintas regiones

del país, y la presencia de numerosos grupos políticos en el Congreso con alianzas diversas y cambiantes, dificultando la continuidad de las políticas establecidas en el Estado. Los dos primeros gobiernos de la década de los 90 cumplieron sus períodos constitucionales, pero desde 1996 hasta 2006 se sucedieron 7 Presidentes, con muy breves períodos de gobierno, que en algunos casos tuvieron final abrupto. Además de los partidos políticos, otras corrientes manifestaron también relevancia en los desarrollos políticos de esta época, como las fuerzas armadas y, crecientemente, las agrupaciones indígenas.

La población del país tuvo un crecimiento anual promedio de 2,1 % entre 1990 y 2001, estimándose que en 2005 habría llegado a 13,21 millones de habitantes.⁵⁸ Simultáneamente, continuó el proceso de creciente concentración en los centros urbanos: si bien en 1990 la población urbana constituía ya el 55,4 % del total nacional, en 2000 esta cifra había aumentado hasta 62,7 %.⁵⁹

En cuanto al desarrollo económico, éste ha continuado basado principalmente en pocos productos de exportación, especialmente en el petróleo. El crecimiento de la economía fue relativamente estable, aunque modesto, durante la primera parte de la década, pero en 1998 este crecimiento se debilitó fuertemente, y en 1999 el Producto Interno Bruto (PIB) tuvo un descenso de casi 8 %. Si bien desde 2000 el PIB volvió a crecer, favorecido por mejores precios del petróleo, la tasa de crecimiento anual promedio del producto por habitante fue nula para la década de los 90, y la producción económica por habitante en 1999 cayó a niveles semejantes a los de hace 23 años.⁶⁰ La inflación alcanzó también valores excepcionalmente altos en ese período.

En 1999 la depreciación de la moneda llegó a tasas notablemente altas. Para luchar contra ello, y para tratar de contener su impacto en la inflación, a fines de

⁵⁸ CELADE, Centro Latinoamericano de Demografía: www.cepal.org/celade. Sin embargo, el censo de sólo llegó a contabilizar 12,2 millones (INEC, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos: www.inec.gov.ec).

⁵⁹ CELADE, Centro Latinoamericano de Demografía: www.cepal.org/celade

⁶⁰ SIISE, Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador: www.siise.gov.ec
CEPAL, "Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2002", en: www.cepal.org

1999 se decretó la dolarización de la economía, que se llevó a cabo en los primeros meses de 2000. Efectivamente, el nivel de la inflación decayó fuertemente en los meses siguientes.

El desempleo se ha mantenido en cifras relativamente altas, aunque ha disminuido después de 1999: en 1996 el desempleo urbano llegaba a 10,4 %, y subió hasta 14,4 % en 1999, para volver luego a 10,4 % en 2001. La distribución del ingreso también se deterioró en este período, y el 10 % más rico de la población pasó de recibir el 30,5 % del ingreso total en 1990, al 36,6 % del total en 1999. Por último, los niveles de pobreza aumentaron fuertemente durante la década de los '90, y en 1999, el 56 % de la población vivía bajo el nivel de consumo básico y el 35 % estaba bajo el nivel de indigencia. En las zonas rurales este problema era aún más grave, pero también en las ciudades la pobreza aumentó a más del doble entre 1995 y 1999.

Es claro que estas condiciones difíciles no han ayudado al desenvolvimiento de las telecomunicaciones. Por el contrario, en lo regulatorio se ha visto afectada la estabilidad de la legislación y la institucionalidad sectorial. Por el lado de los usuarios, la inestabilidad y los menores niveles de ingreso han reducido las capacidades de pago y las expectativas de crecimiento de la demanda. Desde el punto de vista de las empresas, las dificultades han introducido incertidumbre en los operadores públicos y privados del sector, y por consiguiente han afectado la inversión. Las empresas estatales han sido afectadas también por restricciones del gasto fiscal, cambios en sus regímenes legales y por diversos intentos frustrados de privatización.

En definitiva, se puede apreciar que las condiciones generales de desarrollo no han sido auspiciosas. En particular, el año 1999 fue un punto de aguda crisis en diversos aspectos de la vida nacional. Felizmente, las circunstancias han mejorado después de eso, aunque todavía persisten algunas tensiones y desequilibrios.

4.2.2 ASPECTOS ECONÓMICOS DEL SECTOR TELECOMUNICACIONES.

4.2.2.1 Telecomunicaciones en la economía nacional

En el Ecuador, el sector telecomunicaciones representa una proporción importante de la economía nacional, medida a través de su producto interno bruto (PIB). A pesar de que los datos disponibles engloban en un solo valor el PIB de telecomunicaciones y de correos, se puede suponer razonablemente que el producto del sector postal es bastante menor, probablemente alrededor no mayor del 5 % del total combinado, según la experiencia de otros países.

Suponiendo que el sector postal es a lo más en 5 % del valor combinado de correos y telecomunicaciones, el producto interno bruto de las telecomunicaciones habría sido de US\$ 315 millones en 2002 (expresado en dólares de 2000). Esto significa que el sector telecomunicaciones representa alrededor de un 1,8 % del total del PIB del país, lo que es algo menor que los promedios internacionales (que suelen estar alrededor del 2,2 % del producto).⁶¹

Más allá de los datos macroeconómicos, no hay información económica disponible sobre el sector telecomunicaciones. En general, las empresas del sector no publican información sobre sus balances o estados de resultados, salvo contadas excepciones, que no alcanzan a conformar una visión económica total del sector. El Art. 28 del Reglamento General de la Ley de Telecomunicaciones obliga a todos los prestadores de servicios a presentar sus estados financieros en la Secretaría dentro de los primeros 4 meses de cada año. Sin embargo, usualmente esta obligación no se ha cumplido, y en los pocos casos en que se ha efectuado, lo ha sido con retraso. Las excepciones son las dos mayores

⁶¹ Informe Económico Anual del Banco Central del Ecuador. Año 2002

empresas de servicio fijo, Pacifictel y Andinatel, de propiedad estatal, las que han presentado sus estados financieros auditados al regulador.⁶²

INDICADORES FINANCIEROS DE PACIFICTEL S.A. Y ANDINATEL S.A (2001)		
Indicador	Pacifictel S.A.	Andinatel SA.
1 . De liquidez:		
Liquidez corriente (activo circulante/pasivo circulante)	1,30	2,55
Razón acida (activos más líquidos/pasivo circulante)	0,21	1,00
2. De endeudamiento:		
Razón de endeudamiento (pasivo exigible/patrimonio)	0,54	0,20
Proporción de deuda largo plazo (pasivo LP /pasivo exigible)	0,58	0,50
3. De resultados:		
Margen operacional (resultado operacional/ingreso operacional)	7,7 %	40,8 %
Rentabilidad operacional (resultado operacional/activo fijo)	2,2 %	12,8 %
Rentabilidad patrimonial (resultados netos/patrimonio)	1,7%	7,0 %
Rentabilidad de activos (resultados netos/ activo)	1,1%	5,8 %

Tabla 4.1. - INDICADORES FINANCIEROS DE PACIFICTEL S.A. Y ANDINATEL S.A

Fuente: Calculado a partir de estados financieros 2004 de las empresas

De estas cifras, llama la atención el nivel excesivamente alto de liquidez de Andinatel, que resulta de su bajo nivel de pasivos. También destaca el nivel excesivamente bajo del endeudamiento de ambas empresas, especialmente de Andinatel (una razón deuda de largo plazo / patrimonio de alrededor de 0,8 - 1,0 se considera normal en las empresas de otros países), lo que puede estar relacionado con limitaciones de deuda por su carácter de empresa estatal. Los gastos operacionales de Andinatel son mucho menores que los de Pacifictel, lo que determina utilidad operacional y utilidad neta más alta, y por lo tanto, mejores niveles de rentabilidad. Sin embargo, se desconoce si hay factores inherentes a las respectivas áreas de negocios de las empresas que expliquen esta diferencia, o si esto representa una verdadera diferencia de eficiencia empresarial entre ellas.

⁶² Regulador. Según la Ley Especial de Telecomunicaciones Reformada, el CONATEL es denominado como organismo Regulador de las Telecomunicaciones en el Ecuador.

Es notable la fuerte dependencia de los ingresos del servicio de larga distancia (internacional), que en ambas empresas llega a alrededor del 30 % del total.

4.2.3 DESARROLLO DE LOS SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES

En el último decenio la demanda de los servicios de telecomunicaciones en Ecuador aumentó significativamente, tanto para los servicios tradicionales -como la telefonía fija-, como para nuevos servicios, los que en algunos casos tuvieron un ritmo de crecimiento explosivo. El decenio se caracterizó también por innovaciones tecnológicas que introdujeron fuertes cambios en la estructura de costos, ejerciendo presiones para la reducción de las tarifas en servicios como los de larga distancia, y disminuyendo al mismo tiempo los recursos disponibles para subsidios de otros servicios. Estos cambios en los costos, conjuntamente con nuevos conceptos políticos y económicos, han promovido también la incorporación de la competencia en diferentes servicios.

Entre las innovaciones más relevantes, además del crecimiento de los servicios móviles, debe destacarse el desarrollo de internet. Esto ha permitido no sólo el acceso a enormes recursos de información, sino que ofrece un nuevo soporte técnico para servicios tradicionales como la telefonía ("telefonía IP").

También los servicios de difusión han tenido un crecimiento significativo, tanto en el caso de los servicios de libre recepción como en los servicios de pago. En el caso de la televisión provista a través de redes de cable coaxial y fibra óptica, debe destacarse que, con algunas modificaciones en las redes, los desarrollos técnicos permiten actualmente proveer acceso a través de ellas para internet y telefonía, lo que determina la posibilidad de una plataforma técnica separada, distinta de la red alámbrica tradicional, para las redes urbanas.

Como es de conocimiento las dificultades económicas de los últimos años probablemente aminoraron el crecimiento de los servicios, pero éstos siguieron creciendo a pesar de los problemas, y en algunos casos lo hicieron muy

vigorosamente. Sin embargo, la disponibilidad de los servicios es aún insuficiente, como lo demuestra la existencia de la lista de espera para la obtención de una línea de telefonía fija (la que sin embargo se ha reducido en los últimos años). No hay información oficial sobre demanda, sin embargo, se estima que la demanda insatisfecha total en Diciembre de 2005 alcanzaba a 1'200.000 líneas, una cifra mucho mayor que las 20 mil líneas en lista de espera informadas a la UIT⁶³.

En todo caso, dada la contracción económica de los años recientes, es posible que la presión de demanda haya disminuido considerablemente, pero por la misma razón, se puede esperar que resurja nuevamente al mejorar las condiciones económicas generales del país.

Las últimas cifras disponibles en el país sobre servicios de telecomunicaciones (a Diciembre de 2005) indican que el número de líneas telefónicas fijas ha subido a 1.690.074 (incluyendo 10.252 líneas de servicio interno de las operadoras y 6.199 teléfonos públicos), con lo que la densidad habría llegado a 12.79 [líneas/100 habitantes]. Los teléfonos móviles celulares han llegado a 5.572.087 (incluyendo 18.044 terminales de telefonía pública), con una densidad de 43.4% [teléfonos/100 habitantes]. En la telefonía fija, la digitalización alcanza a 99,8 %. En la telefonía móvil, un 86.92 % del total de usuarios son de prepago, lo que es una cifra un poco más alta que los valores usuales en Latinoamérica; un 16.37 % de los abonados móviles corresponden al sistema TDMA, un 26.11 % corresponden a CDMA y un 54.92% a GSM.⁶⁴ Con respecto a los servicios de difusión, en Abril de 2003 había 1179 estaciones de radiodifusión sonora, de las cuales 25 transmitían en onda corta, 279 en AM, y 875 en FM

⁶³ Consejo Nacional de Modernización (CONAM), "Telecomunicaciones - Oportunidades de Inversión" www.conam.gov.ec/html_s/telecomunicaciones_inversion.htm

⁶⁴ Superintendencia de Telecomunicaciones, en: www.supertel.gov.ec/ecuador/celular.htm, a marzo de 2006

Como se aprecia, la posición del Ecuador en telefonía fija era mejor que la de algunos otros países que rondaban los US\$ 1.000 en PGB/cápita (Honduras y Bolivia), e incluso mejor que la de países con nivel económico superior (Cuba, El Salvador, Guatemala, Paraguay y Perú). Sin embargo, en telefonía móvil la situación no era tan buena, y la posición del Ecuador sólo era superior a la de Cuba, Honduras y Perú. En televisores y densidad de abonados de TV cable, nuevamente la posición relativa del Ecuador era relativamente ventajosa frente a los otros países del grupo. También era positiva la posición del país en desarrollo de tecnología de la información (computadores y usuarios de internet).

No obstante, debe destacarse la relación anómala entre abonados de TV cable y número de computadores personales. En Latinoamérica y en el mundo, casi todos los países tiene más computadores que abonados de TV cable, y esa relación aumenta continuamente; en Latinoamérica, Ecuador es una de las pocas excepciones (sólo hay otros 3 países en la misma situación), y el número de abonados de TV cable excede aquí en 45 % al número de PC's

Por otra parte, es necesario destacar que, a veces, los niveles medios de desarrollo de los servicios no representan bien la accesibilidad para grandes grupos de la población de ciertos países, y puede haber casos en que valores promedios aceptables de los indicadores nacionales oculten grandes desequilibrios sociales y geográficos al interior del país. En algunos casos, los servicios están concentrados en los grandes centros urbanos, y los habitantes de zonas rurales y pueblos pequeños tienen escaso acceso a ellos. Incluso dentro de las grandes ciudades, hay ocasiones en que el acceso está concentrado en zonas comerciales y áreas residenciales de altos ingresos.

En el caso del Ecuador, los datos disponibles indican que si bien en promedio hay 25,6 líneas fijas residenciales por cada 100 hogares, sólo el 8,9 % de los hogares cuenta con teléfono. Salvo error en los datos de origen, esto sugiere una altísima concentración del servicio telefónico, en un grupo pequeño de hogares

privilegiados. Adicionalmente, el país sólo cuenta con 0,33 teléfonos públicos por cada 1000 habitantes, lo que es incluso más bajo que el valor correspondiente de otros países latinoamericanos de menor nivel de desarrollo. Por otro lado, la densidad telefónica varía grandemente entre las diferentes provincias del país, desde 22,18 % en Pichincha, hasta 3,47 % en Sucumbíos (valores a Junio de 2003). Por lo tanto, se puede considerar que el acceso a los servicios es bastante desequilibrado en el país, en términos sociales y geográficos.⁶⁵

Según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), en el período Octubre 1998-Septiembre 1999, el 40,3 % del total de la población urbana disponía de servicio telefónico, pero esta proporción bajaba al 22,0 % si se consideraba sólo a la población urbana hablante de lengua indígena. Para la población rural, las cifras eran radicalmente menores: sólo 5,6 % de la población rural total disponía de servicio telefónico, y 3,4 % de la población rural hablante de lengua indígena. Según los datos del INEC, el desequilibrio es marcadamente mayor en el caso del servicio telefónico que, por ejemplo, en el caso del alumbrado eléctrico.⁶⁶

En relación a la calidad de servicio, sus normas están determinadas en las respectivas concesiones otorgadas para servicio telefónico fijo y para servicio móvil celular, con actualizaciones trimestrales posteriores. En la telefonía fija, las normas han ido aumentando en el tiempo sus niveles de exigencia de los diferentes parámetros; además, se han establecido obligaciones de expansión a cada empresa para cada año.

Parámetro	Unidad	Valor
Llamadas completadas locales (%)	%	54
Llamadas completadas larga distancia nacional (%)	%	54
Llamadas completadas larga distancia internacional (%)	%	48

⁶⁵ UIT, "World Telecommunications Development Report", 2002

⁶⁶ INEC, "Viviendas Particulares a Nivel Nacional y por Área, habitadas por la Población Total y la Ha de Lengua Indígena, según Disponibilidad de Servicios Básicos", en: www.inec.gov.ec/

Llamadas completadas servicio de operadoras (%)	%	35
Tono de discar en menos de 3 segundos (%)	%	99,5
Tiempo de respuesta de operadoras (segundos)	segundos	19
Espera mayor de 1 5 seg. en servicio de operadora (%)	%	46
Averías mensuales por cada 100 líneas	avenas	3,65
Averías reparadas en menos de 24 horas (%)	%	51
Averías reparadas en menos de 48 horas (%)	%	70
Averías reparadas en menos de 7 días (%)	%	88
Cumplimiento de visitas de reparación (%)	%	76
Peticiones de servicio satisfechas en menos de 5 días (%)	%	24,5
Satisfacción de los usuarios (%)	%	62
Reclamos de facturación por cada 1 00 facturas (%)	%	0,52
Oportunidad de facturación (días)	días	18

Tabla 4.2. - PARÁMETROS DE CALIDAD DE SERVICIO PARA TELEFONÍA FIJA
Fuente: Superintendencia de Telecomunicaciones: www.supertel.gov.ec

En telefonía móvil los parámetros son distintos, y los mínimos de calidad que deben cumplir las operadoras son los del cuadro siguiente:

Parámetro	Unidad	Valor
Relación portadora / interferencia considerando reutilización de frecuencias:		
• Sistemas digitales	dB	17
• Sistemas analógicos	dB	24
Grado de servicio del canal de acceso	%	<1
Grado de servicio del canal de voz	%	<2
Grado de servicio de troncales hacia la red telefónica pública	%	<1
Bloqueo de llamadas transferidas (hand-off)	%	<2
Caída de llamadas:		
• Estaciones con celdas adyacentes en todo su perímetro	%	<2
• Estaciones con celdas adyacentes que no cubren todo su perímetro	%	<5
• Estaciones sin celdas adyacentes	%	<7
Llamadas completadas:		
• Hacia abonados fijos	%	>60
• Hacia abonados celulares	%	>80

Tabla 4.3. - PARÁMETROS DE CALIDAD DE SERVICIO PARA TELEFONÍA MÓVIL
Fuente: Superintendencia de Telecomunicaciones: www.supertel.gov.ec

No hay información detallada publicada sobre el nivel de cumplimiento de estos niveles de calidad por parte de los operadores, aunque la Superintendencia efectúa inspecciones frecuentes a los operadores. Sin embargo, la prensa ha mencionado que recientemente la autoridad efectuó objeciones a la calidad de servicio de un operador celular, y posteriormente se ha observado el incumplimiento de metas de expansión en el caso de uno de los operadores de telefonía fija.

4.2.4 ESTRUCTURA DEL MERCADO PARA LOS SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES EN EL ECUADOR

Hasta 1992 en el Ecuador los servicios de telecomunicaciones eran prestados por una empresa estatal y una municipal en régimen de monopolio.

Con la expedición de la Ley Especial de Telecomunicaciones se ha conformado un mercado de competencia parcial. Su situación a diciembre de 1999 es: El servicio de telefonía fija se presta en régimen de exclusividad temporal y regulada a través de dos empresas de propiedad del Fondo de Solidaridad y una municipal, todas ellas tienen acuerdos de corresponsalía con operadores internacionales de larga distancia.

4.2.5 LA PROPUESTA DE INVERSIÓN EN EL SECTOR DE LAS TELECOMUNICACIONES

La propuesta de inversión está orientada a la aplicación del modelo en un régimen de libre competencia en el ámbito de las telecomunicaciones que permitirá la participación de muchos proveedores de servicios y operadores de redes.

El sector de las telecomunicaciones representa un amplio mercado insatisfecho. Adicionalmente, nuevos servicios de telecomunicaciones están por ser explotados, lo que constituirá una oportunidad para desarrollar negocios.

Las oportunidades de inversión en las telecomunicaciones del Ecuador, están dadas a través de los procesos de desinversión de las empresas de propiedad del Fondo de Solidaridad, así como en la participación para la prestación de servicios y redes de telecomunicaciones, en un mercado de libre competencia.

La estimación de la demanda futura de los principales servicios que se ofrecen en el país es la siguiente:

4.2.5.1 La demanda del servicio de telefonía fija tiene dos componentes:

4.2.5.1.1 Demanda de acceso

DEMANDA DE ACCESO A LA TELEFONIA FIJA: LINEAS PRINCIPALES				
DEMANDA	1999	2000	2002	2004
URBANA RESIDENCIAL	1 558 300	1 613 750	1 700 800	1 844 350
COMERCIAL E INDUSTRIAL	480 250	503 300	537 450	581 150
RURAL	121 830	122 320	126 640	131 100
PÚBLICA DE PREVIO PAGO	56 296	57 720	60 376	63 184
TOTAL	2 216 676	2 297 090	2 425 266	2 619 784

Tabla 4.4. - DEMANDA DE ACCESO A LA TELEFONIA FIJA: LINEAS PRINCIPALES

Fuente: Superintendencia de Telecomunicaciones: www.supertel.gov.ec

4.2.5.1.2 Demanda de uso

DEMANDA DE USO DE TELEFONÍA FIJA: MILLONES DE MINUTOS				
DEMANDA DE USO	1999	2000	2002	2 004
TRÁFICO LOCAL	13 667.6	14 442.1	15 834.4	17 721.8
TRÁFICO DE L.D. REGIONAL	2 020.8	2 132.9	2 343.1	2 640.6
TRÁFICO DE L.D. NACIONAL	1 517.0	1 603.6	1 760.9	1 975.0
TRÁFICO A SISTEMAS CELULARES.	611.3	645.6	708.8	795.5
TRÁFICO INTERNACIONAL SALIENTE	61.9	66.3	74.9	85.6
TOTAL TRÁFICO ORIGINADO	17 878.6	18 890.5	20 722.1	23 218.5
TRÁFICO INTERNACIONAL ENTRANTE	247.5	231.6	262.5	300.5

TOTAL DEMANDA DE USO	18 126.1	19 122.1	20 984.6	23 519.0
----------------------	----------	----------	----------	----------

Tabla 4.5. - DEMANDA DE USO DE TELEFONÍA FIJA: MILLONES DE MINUTOS
Fuente: Superintendencia de Telecomunicaciones: www.supertel.gov.ec

La estimación de la demanda de acceso a la telefonía móvil celular para el período 2000–2005 se puede apreciar en el siguiente cuadro:

DEMANDA DE ACCESO A LA TELEFONÍA MÓVIL CELULAR Y PCS (MILES DE USUARIOS)					
DEMANDA DE ACCESO	2001	2002	2003	2 004	2 005
TOTAL PAÍS	440,7	542,9	633,8	823.95	1.153,5

Tabla 4.6. - DEMANDA DE ACCESO A LA TELEFONÍA MÓVIL CELULAR Y PCS
Fuente: Superintendencia de Telecomunicaciones: www.supertel.gov.ec

La estimación de la demanda de acceso a otros servicios de telecomunicaciones es la siguiente:

DEMANDA DE ACCESO A OTROS SERVICIOS (MILES DE USUARIOS)				
RADIO MÓVIL TRONCALIZADA	1999	2000	2002	2 004
TOTAL PAÍS	12.0	14.8	21.8	30.3
RADIO BÚSQUEDA	1999	2000	2002	2 004
TOTAL PAÍS	24.4	29.5	42.5	61.2
VALOR AGREGADO	1999	2000	2002	2 004
TOTAL PAÍS	35.6	46.3	75.9	114.8
TV POR SUSCRIPCIÓN	1999	2000	2002	2 004
TOTAL PAÍS	96.2	120.3	180.5	249.2

Tabla 4.7. - DEMANDA DE ACCESO A OTROS SERVICIOS
Fuente: Superintendencia de Telecomunicaciones: www.supertel.gov.ec

4.2.6 EL MARCO LEGAL DE LAS TELECOMUNICACIONES

4.2.6.1 Constitución política, tratados internacionales y legislación general

En el último decenio, el marco general de la legislación cambió significativamente en el Ecuador. En 1998 se promulgó una nueva Constitución,⁶⁷ que introdujo cambios importantes para las telecomunicaciones. En lo referente al sistema económico, la Constitución determina que los principios de la economía serán la eficiencia, solidaridad, sustentabilidad y calidad. Se establece también la concurrencia de los sectores público y privado en la economía,⁶⁸ y se declara que corresponde al Estado promover el desarrollo de actividades y mercados competitivos, impulsar la libre competencia y sancionar, conforme a la ley, las prácticas monopólicas y otras que la impidan y distorsionen.⁶⁹

En materias más específicas, se declara que los recursos naturales no renovables son de propiedad inalienable e imprescriptible del Estado. La concesión de uso de frecuencias electromagnéticas para la difusión de señales de radio, televisión y otros medios será facultad exclusiva del Estado, y se prohíbe la transferencia de las concesiones y el acaparamiento de medios de comunicación social.⁷⁰

La provisión de servicios públicos de telecomunicaciones es responsabilidad del Estado, el que garantizará que los servicios públicos prestados bajo su control y regulación respondan a principios de eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, continuidad y calidad, y velará para que sus precios o tarifas sean equitativos. El Estado podrá prestar estos servicios directamente o por delegación a empresas mixtas o privadas, mediante concesión, asociación, capitalización, traspaso de la propiedad accionaria o cualquier otra forma contractual, de acuerdo

⁶⁷ Constitución Política de la República del Ecuador, R.O. 1, del 11.08.1998

⁶⁸ ídem, Arte. 242 y 245

⁶⁹ ídem, Art. 244.3.

⁷⁰ ídem, Art. 247.

con la ley. Las condiciones contractuales acordadas no podrán modificarse unilateralmente por leyes u otras disposiciones.⁷¹

En cuanto a aspectos institucionales, la Constitución establece que las superintendencias serán organismos técnicos con autonomía administrativa, económica y financiera y personería jurídica de derecho público, encargados de controlar instituciones públicas y privadas, a fin de que las actividades económicas y los servicios que presten, se sujeten a la ley y atiendan al interés general.⁷² También establece que la ley determinará las áreas de actividad que requieran de control y vigilancia, y el ámbito de acción de cada superintendencia. En sus disposiciones transitorias, determina que las superintendencias existentes (entre las que a la fecha se contaba la de telecomunicaciones) continuarán funcionando, de conformidad con la Constitución y sus respectivas leyes, y que el Congreso Nacional expedirá o reformará las leyes que el sector que lo requiera.

4.2.6.2 El problema institucional

Es claro que uno de los problemas más complejos del sector telecomunicaciones en el Ecuador ha sido la creación de las instituciones para política sectorial, regulación y control, la generación de sus autoridades, y la definición de sus facultades. Todas las modificaciones legales han tocado este tema en algún punto, lo que pone de manifiesto su complejidad.

El tema institucional tiene 2 aristas diferentes. Por una parte, en teoría económica y de administración, y en la experiencia práctica, continúa un debate internacional iniciado hace años sobre la forma más adecuada para las instituciones reguladoras en los diferentes países. Por lo tanto, muchos países han modificado sus instituciones, porque les ha parecido que las formas antiguas eran inadecuadas. Por otra parte, es indudable que la creación de instituciones del Estado y la posibilidad de participar en su dirección superior, y especialmente en

⁷¹ ídem, Art. 249.

⁷² ídem, Art. 222.

un campo "moderno" y de gran visibilidad pública como las telecomunicaciones, desata en todos los países las aspiraciones de muchos grupos y personas en el ámbito político y profesional, lo que por lo demás es perfectamente legítimo. El problema es que estas aspiraciones pueden ocultar conflictos graves, e incluso actitudes poco éticas, que afectan el desempeño de las instituciones y, en definitiva, el desarrollo del sector.

En el Ecuador, la Ley Especial de Telecomunicaciones de 1992 separó la provisión de los servicios (que quedó a cargo de EMETEL) de la regulación (que se asignó a la Superintendencia de Telecomunicaciones, creada especialmente para este efecto). Esa Ley asignó a la Superintendencia funciones de regulación (como las concesiones y autorizaciones de frecuencias, autorizaciones de servicios y tarificación), y de control.

Por último, es necesario destacar que si bien el ordenamiento institucional actual asegura la independencia del regulador con respecto a los operadores, evidentemente no incluye su independencia con respecto al poder político. La mayoría de los integrantes del Consejo son designados por el Presidente de la República, quien puede además remover al Presidente de CONATEL y al Secretario Nacional. El punto clave en esto es que CONATEL tiene funciones tanto de política sectorial (que son propias del Poder Ejecutivo) como de regulación (que deberían estar en una entidad independiente de la política contingente). Además, dado que las empresas operadoras de servicios básicos aún están en poder del Estado, es evidente que subsisten todavía algunas vinculaciones con los operadores a través del Gobierno, aunque en forma indirecta.

En definitiva, es claro que el problema institucional continúa como uno de los más complicados del sector telecomunicaciones en el Ecuador, por las complejas relaciones entre las entidades, la composición de sus cuerpos directivos, y la alta volatilidad de la actividad política en el país.

4.2.6.3 Legislación de telecomunicaciones

4.2.6.3.1 Aspectos generales

La legislación específica de telecomunicaciones consiste en dos leyes, más los reglamentos y resoluciones, derivados de ellas, que se analizan más adelante. Dichas leyes son la Ley de Radiodifusión y Televisión (LRT) y la Ley Especial de Telecomunicaciones (LT).

En la experiencia internacional existen grandes variaciones sobre la forma de considerar en la legislación los servicios y los medios de difusión en relación al resto de los medios y servicios de telecomunicaciones. Algunos países consideran estas dos formas de manera casi totalmente separada la una de la otra; sin embargo, es claro que usan algunos recursos comunes (el espectro) y frecuentemente algunos servicios de un tipo ocupan soporte físico de las redes del otro tipo. Otros países tratan ambas formas de manera casi totalmente unificada, pero igualmente es necesario hacer algunas diferencias por la naturaleza de los servicios. En la mayoría de los países la legislación se ubica en algún punto intermedio. En el Ecuador la legislación establece una nítida diferencia, y además hay instituciones reguladoras separadas para estas dos formas de servicio. Es posible que esta diferencia deba ser reconsiderada.

Hay dos aspectos importantes en relación a las diferencias y similitudes entre los servicios masivos de difusión y los otros servicios de telecomunicaciones:

4.2.6.3.1.1 El impacto político, social y económico

No cabe duda que la influencia política y social de la radio y la televisión es enormemente mayor que la de los otros servicios (telefonía fija y móvil, datos, etc.), aunque es posible que el impacto económico de los otros servicios sea mayor. Basta pensar en la intranquilidad pública que provocaría el corte súbito de las transmisiones. También es claro que son estos servicios los de mayor relevancia para exponer personas e ideas al conocimiento del público.

Por lo mismo, los servicios de difusión son extraordinariamente sensibles a las actividades políticas, y a sus representantes. El equilibrio de los medios de difusión entre las diferentes corrientes políticas es muy delicado, y las autoridades correspondientes reciben con frecuencia peticiones y quejas de distintos lados sobre este tema.

Sin embargo, es claro que el impacto de estos servicios es provocado por su contenido, y no por el medio en sí mismo. Son las noticias, o la presentación (voz o imagen) de las personas lo que causa reacciones. Por lo tanto, una posibilidad para la legislación y la regulación, muy utilizada en muchos países, es considerar separadamente el contenido de los medios de transmisión. En este caso, las leyes y las autoridades de telecomunicaciones sólo se vinculan a la parte técnica, y se deja el contenido a otro tipo de legislación y autoridades (que ven temas como libertad de prensa, expresión equilibrada de todas las opiniones políticas, excepciones a la libre expresión, etc.).

4.2.6.3.1.2 La convergencia y el uso de recursos comunes

Si bien en el pasado tal vez podía considerarse que estos dos tipos de servicio tenían formas técnicas totalmente distintas, hoy ya no es así. Existe una clara convergencia entre ellos, y actualmente se puede recibir la transmisión de las radiodifusoras (e incluso de la televisión) por medios como Internet.

Adicionalmente, el soporte físico de ambos tipos de servicios está cada vez más integrado. Las radiodifusoras y televisoras usan frecuentemente el soporte de las redes de larga distancia de las empresas telefónicas; pero también es cada vez más frecuente que las empresas de TV cable, por ejemplo, ofrezcan servicio telefónico y de datos usando el soporte de sus propias redes de cable coaxial y FO. Obviamente, la digitalización de la radio y la televisión no hará sino facilitar más esta integración.

Además, hoy es imposible hacer una separación absoluta y definitiva en el uso del espectro entre la radio y la TV, y otros servicios. Efectivamente, la demanda masiva por servicios móviles ha provocado una reevaluación del espectro, y ha sido inevitable revisar las asignaciones de determinadas bandas. También se insiste cada vez más en la necesidad de aumentar la eficiencia en el uso del espectro. La irrupción de digitalización en la radio y, especialmente, en la televisión, es actualmente un factor clave en este nuevo análisis para asignaciones de espectro. En definitiva, parece claro que la planificación del espectro debería ser realizada en forma unificada.

4.2.6.3.2 La Ley de Telecomunicaciones

Antes de analizar el texto mismo de la Ley, es importante considerar cómo se ha generado el texto actualmente vigente. La presente Ley de Telecomunicaciones ha tenido numerosos cambios durante el último decenio:

- En Agosto de 1992 se promulgó la "Ley Especial de Telecomunicaciones". Esta ley transformó el antiguo IETEL en la Empresa Estatal de Telecomunicaciones EMETEL, tratando de introducir mejores criterios de eficiencia, de gestión empresarial y de beneficio social en la operación del sector. Por otra parte, esta ley separó las funciones de operación de los servicios, de las de regulación sectorial, y radicó estas últimas en una nueva entidad, la Superintendencia de Telecomunicaciones.
- Sin embargo, esta Ley mantuvo la exclusividad (monopolio legal) en los proveedores de los servicios básicos de telecomunicaciones, al igual que la propiedad total de los operadores respectivos en manos del Estado. Con todo, la Ley autorizó que el servicio telefónico móvil podría ser prestado por el Estado o por el sector privado, incluso en competencia.

- En 1995 se dictó la "Ley Reformatoria a la Ley Especial de Telecomunicaciones", la cual, recogiendo las nuevas políticas de privatización incorporadas por la Ley de Modernización de 1993, introdujo la posibilidad de participación privada en la prestación de los servicios básicos. En ese sentido, la Ley reformativa determinó que EMETEL se transformaría en una sociedad anónima (EMETEL S.A.), la que luego se escindiría en al menos 2 empresas. A su vez, un 35 % de las acciones de estas empresas escindidas podrían venderse al sector privado.

- Por último, es conveniente dejar establecido que, en una ley distinta del mismo año 1995,⁷³ se eliminó un capítulo de la Ley Especial de Telecomunicaciones que había introducido ciertos cambios en la Ley de Radio y Televisión.

- En 1997 y por medio de otra ley específica,⁷⁴ se introdujeron nuevas modificaciones a las disposiciones introducidas por la Ley Reformatoria de 1995. Estas modificaciones cambiaron algunos aspectos del procedimiento de privatización que se intentaba para las empresas estatales escindidas (Pacifictel y Andinatel).

- En 2000, la llamada "Ley para la Transformación Económica", conocida también como "Ley Trole I",⁷⁵ volvió a modificar fuertemente la Ley Especial de Telecomunicaciones.

⁷³ Ley s/n, R.O. No. 691 del 9.05.1995

⁷⁴ Ley 17, R.O. No. S-134, del 20.08.1997. Nótese que las disposiciones de esta Ley tienen ya el carácter de "modificaciones de la Ley Reformatoria de la Ley Especial", lo que da cuenta de los fuertes cambios en la legislación, en un plazo de 5 años.

⁷⁵ Ley para la Transformación Económica del Ecuador: Ley 2000-4, R.O. No. 33-S34, del 13.03.200.

- Entre otros aspectos, la "Ley Trole I" sustituyó todo el Capítulo VII (que se refería a la empresa EMETEL y sus empresas escindidas) por uno enteramente nuevo, dedicado al "Régimen de Libre Competencia". En él se eliminó la exclusividad, ya que se estableció que todos los servicios se prestarían en libre competencia. Además, se eliminaron algunas referencias a la prestación de servicios en forma directa por el Estado.

- La misma Ley ordenó dictar un Reglamento especial para el otorgamiento de las concesiones en competencia; en este Reglamento deberían agregarse las disposiciones necesarias para la creación de un Fondo para el Desarrollo de las Telecomunicaciones en áreas rurales y urbano-marginales, financiado por las operadoras. Adicionalmente, se estableció que las tarifas reflejarían "los costos de eficiencia basados en los parámetros internacionales", y se facturarían por uso efectivo en horas, minutos y segundos, con ajustes introducidos de manera gradual.⁷⁶

- En este mismo cambio legal se modificó nuevamente la modalidad de privatización de las empresas, estableciendo la posibilidad de venta de acciones, subiendo el porcentaje de privatización de 35 % a 51 %, y cambiando algunos aspectos de las acciones que serían adquiridas por los trabajadores.

- Por último, un artículo de la Ley ordena la derogación de todas las disposiciones generales y especiales que se opongan a ella. En este artículo, y en una expresión algo ambigua, se incluye expresamente la derogatoria de algunos preceptos del Art. 8 de la Ley Especial de Telecomunicaciones, "así como sus disposiciones transitorias, generales y

⁷⁶ Con todo, una disposición transitoria de la Ley posterga la aplicación de los nuevos sistemas tarifarios a los abonados, hasta que se hayan hecho los cambios necesarios en la regulación, y, en todo caso, hasta por menos 2 años después de su promulgación (o sea, Marzo de 2002).

finales, incluyendo expresamente aquellas introducidas en virtud de leyes reformatorias". Este pasaje se presta a dudas, especialmente considerando que en la sección transitoria de la Ley Reformatoria hay derogatorias de normas anteriores, las que ahora quedarían repuestas, pero sin sentido.

Como se puede deducir, los cambios de la ley de telecomunicaciones en el último decenio han sido muy importantes, y tantos y tan frecuentes, que existe hoy bastante confusión sobre la legislación del sector.

La confusión no proviene exclusivamente de los cambios en la Ley. También contribuye a ella la frondosidad y modificaciones de la reglamentación, que abarca, por una parte, normas técnicas propias de los diferentes servicios, y por otra, procedimientos para aplicación de la Ley. Evidentemente, si la Ley cambia frecuentemente y la tecnología evoluciona también muy rápidamente, es claro que la reglamentación también será inestable. Los cambios en la Ley obligan, en principio, a efectuar los cambios correspondientes en la reglamentación, en las materias que sean afectadas. Pero esto no siempre ocurre así, y suele suceder que se mantengan aparentemente vigentes disposiciones reglamentarias que no son compatibles con las modificaciones legales. Por otro lado, también suele suceder que la reglamentación, que legalmente debe corresponder al desarrollo de una ley y que no puede ir más allá de ésta, resuelva materias que no están consideradas en la Ley, lo que por supuesto es ilegal y nulo.

Una lista somera llega a la cantidad de 23 Reglamentos vigentes, 38 sin contar numerosas Resoluciones emitidas por CONATEL, SENATEL y SUPTEL.

4.3 APLICACIÓN DEL MODELO DE CUADRO DE MANDO DE INTEGRAL AL SECTOR DE LAS TELECOMUNICACIONES

Para el desarrollo del caso práctico se acudió a los diferentes organismos en busca de información. Un componente de la información requerida fue la correspondiente a la planificación del sector; lamentablemente, la única guía a

seguir en el sector es el “*Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones 2000-2005*”. Menciono la palabra “lamentable” debido a dos factores: 1) Se realizó una entrevista a 5 funcionarios de la SENATEL, de los cuales todos conocían de su existencia, pero no conocían su contenido y 2) Al preguntar como se había realizado este plan, la respuesta fue sencilla; se la realizó con la participación del personal de la Dirección de Planificación de la SENATEL sin la participación de otros actores importantes del sector de telecomunicaciones como los operados, colegios de profesionales, universidades, etc., que hubieren aportado en la elaboración del mencionado Plan.

Estudiada la metodología de Cuadro de Mando Integral, conjuntamente con la información recolectada y procesada, se procedió a la elaboración del CMI. Sin embargo, la definición de los objetivos estratégicos y los factores críticos de éxito fueron desarrollados en forma particular, acudiendo únicamente a la experiencia obtenida al desempeñarme como Presidente del CONATEL. De esta manera, en primera instancia se realizó la Matriz del Cuadro de Mando en la cual se establecieron las perspectivas y los objetivos estratégicos, además se incorporaron los factores críticos para alcanzar un éxito en el cumplimiento de las metas.

Sin embargo, una de las fortalezas del método de CMI es la utilización de herramientas informáticas que permiten utilizar al cuadro de mando como un sistema de información para la toma de decisiones. Estas herramientas informáticas permiten incorporar la información procesada como cuadro de mando y presentarlas en varias tipos de vistas y mostrar el avance y ejecución de los objetivos y el nivel de alcance de las metas trazadas.

4.3.1 LA VISIÓN Y LA MISIÓN DE LAS ORGANIZACIONES.

El Capítulo III de la Ley Especial de Telecomunicaciones señala que el Plan Nacional de Desarrollo tiene por finalidad dotar al país de un sistema de

telecomunicaciones capaz de satisfacer las necesidades de desarrollo, para establecer sistemas de comunicaciones eficientes, económicas y seguras.

El artículo 88 del Reglamento General a la Ley Especial de Telecomunicaciones Reformada, señala que además de las atribuciones previstas en la ley, corresponde al CONATEL entre otras actividades la de aprobar el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones y sus modificaciones.

Finalmente el artículo 103 del Reglamento General a la Ley Especial de Telecomunicaciones Reformada señala que en el desarrollo de las competencias atribuidas por la ley, competará a la Secretaría, elaborar el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones para asegurar el desarrollo de servicios de telecomunicaciones, su instalación y operación eficiente.

Para aplicar la metodología del Cuadro de Mando Integral, vamos a utilizar el Plan de Desarrollo de las Telecomunicaciones en el Ecuador aprobado por el Consejo Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) en el año 2000. De tal manera, que la Visión y Misión será tomada del mencionado plan.

4.3.1.1 Vision en el Sector de las Telecomunicaciones

Lograr que, a mediados de la primera década de este siglo, en todo el territorio ecuatoriano, se pueda acceder a cualquier servicio de telecomunicaciones, y escoger libremente al prestador que le ofrezca las mejores condiciones de disponibilidad, calidad, precio y tecnología.

Los órganos de regulación y control mantendrán su condición de autonomía, e incentivarán el profesionalismo con técnicos capacitados y libres de la injerencia política.⁷⁷

⁷⁷ Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones 2000-2005. Consejo Nacional de Telecomunicaciones, año 2000.

4.3.1.2 Misión del sector telecomunicaciones

Fomentar la prestación de los servicios de telecomunicaciones en condiciones que satisfagan los principios de transparencia y trato equitativo y no discriminatorio.

Facilitar el acceso universal a los servicios básicos, la satisfacción de la demanda, el desarrollo armónico y ordenado de los servicios y el aprovechamiento óptimo del espectro radioeléctrico y de los recursos tecnológicos.

Regular y controlar la prestación y el uso de los servicios de telecomunicaciones dentro de un marco de libre competencia.⁷⁸

4.3.2 DEFINICIÓN DE PERSPECTIVAS, OBJETIVOS, METAS E INDICADORES.

4.3.2.1 Definición de Perspectivas.

En concordancia con la teoría de Cuadro de Mando Integral aplicado a las entidades públicas, analizado y definido en las páginas 85-87 del presente estudio; el enfoque de los Stakeholders modifica las perspectivas del CMI tradicional. Es así, que las perspectivas a ser consideradas en el presente trabajo son las siguientes:

1. Perspectiva Usuario, Comunidad y Medio Ambiente.
2. Perspectiva de Procesos y Proyectos.
3. Perspectiva Financiera.
4. Perspectiva de Aprendizaje y Crecimiento.

4.3.2.2 Definición de Ejes de Estratégicos

Como se puede apreciar el sector de las telecomunicaciones, es un eje de desarrollo del país; de esta manera, es importante generar varios ejes de trabajo para organizar las actividades y responsabilidades.

⁷⁸ Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones 2000-2005. Consejo Nacional de Telecomunicaciones, año 2000.

Como proceso de nuestra investigación, identificamos cinco (5) ejes temáticos en la cual podemos organizar el trabajo de los diversos actores del sector de telecomunicaciones en los siguientes:

1. Sector atractivo a la Inversión.

Esta perspectiva impulsa que el sector se desarrolle generando nuevas inversiones que permitan aumentar la contribución del sector de telecomunicaciones la PIB y por tanto aumente las fuentes de empleo y la oportunidades de negocio relacionadas con el sector.

2. Desarrollo de la Sociedad de la Información.

Esta perspectiva impulsará la necesidad de convertir el conocimiento como fuente de desarrollo. Es importante conocer y comprender que el futuro de la economía mundial y el desarrollo de la humanidad estará basado en el conocimiento.

3. Fortalecimiento del marco regulatorio.

Para poder generar confianza, inversión, seguridad y apertura del sector, es necesario considerar una serie de cambio a la normativa que regula las actividades en el sector de las telecomunicaciones, mismas que deben estar en concordancia al rápido desarrollo tecnológico.

4. Precautelar el interés público.

Se debe apoyar a la tarea primordial del Estado, la que radica que en precautelar la integridad de los ciudadanos; en este sentido, es necesario considerar en el sector de telecomunicaciones varios campos que posibilitarán este compromiso escrito en la Constitución de la República.

5. Fortalecimiento institucional.

Los organismos que deben ejecutar las políticas de desarrollo del sector deben ser lo suficientemente fuertes para tener la capacidad de enfrentar a grandes empresas nacionales y extranjeras que buscarán ante todo imponer sus condiciones, promulgando prácticas anticompetitivas.

4.3.2.3 Definición de Objetivos Estratégicos

- **Conectividad Implementada.-** El desarrollo de la infraestructura básica de telecomunicaciones a nivel nacional.
- **Velar porque los usuarios reciban servicios de calidad a precios competitivos.-** Los usuarios tendrán la capacidad de elegir los operadores por su calidad y precio en lo referente a servicios de telecomunicaciones.
- **Fortalecimiento comunicacional interno y externo.-** Es importante tomar en cuenta rendición de cuentas de las actividades de las instituciones, tanto al interior de la organización como a la ciudadanía en su conjunto.
- **Actualización de la normatividad.-** Es necesario actualizar reglamentos que se encuentran rezagados al avance tecnológico, además es necesario combinar varias de las normativas existentes para evitar la confusión creada entre tanto reglamento, norma y resoluciones.
- **Servicios de Telecomunicaciones de Calidad.-** Los ecuatorianos deben recibir servicios de calidad.
- **Expansión de los servicios de Telecomunicaciones.-** Todos los ecuatorianos deben tener acceso a los servicios de telecomunicaciones.
- **Industria de Telecomunicaciones competitiva.-** Las empresas operadores, proveedores de tecnologías y afines deben ser competitivas.
- **Implementar agenda de Comercio Electrónico.-** Se debe dar todos los pasos para conseguir que el Comercio electrónico sea una alternativa empresarial en el país.

- **Implementar Agenda de Gobierno Electrónico.-** El gobierno debe ser el usuario modelo en la utilización de las tecnologías que provoque una transformación en la provisión de los servicios al público.
- **Implementar Plan de Desarrollo de Telecomunicaciones.-** Ejecutar eficientemente la planificación del sector.
- **Adecuar régimen sanciona torio.-** Es necesario incorporar a la política y régimen de sanciones en el sector.
- **Reforma a la ley de Telecomunicaciones.-** El sector de las telecomunicaciones requiere una nueva ley, para estar acorde a la velocidad de los cambios tecnológicas.
- **Establecer estudios estadísticos anuales del sector de Telecomunicaciones.-** Incorporar estudios estadísticos que presenten tendencias de mercado y cual es el efecto que las resoluciones del Consejo causan en un determinado mercado o servicio de telecomunicaciones.
- **Control adecuado de los servicios de Telecomunicaciones, Radio y TV.-** Buscamos establecer un mejor control a las actividades realizadas por los servicios de radiodifusión y televisión.
- **Control del mercado basado en Libre Competencia.-** En un mercado de libre competencia, el papel fundamental de los organismos de regulación y control es trabajar para que la competencia en el mercado sea equilibrada.
- **Controlar de manera efectiva la utilización del espectro electromagnético.-** Es necesario controlar de una mejor manera la utilización del espectro radioeléctrico.
- **Búsqueda de financiamiento internacional.-** Para la implementación de infraestructura de telecomunicaciones en las áreas rurales y urbano marginales es necesario contar con un financiamiento.
- **Capitalización del fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones.-** Se debe nutrir de recursos a este fondo cuyo objetivo es el implementación del Servicio Universal.

- **Mejorar la Salud Financiera de las instituciones.-** Las instituciones que administran, regulan y controlan el sector deben tener saludable sus cuentas financieras.
- **Establecer programa de racionalización de los Recursos Humanos.-** Existe cuatro instituciones en el sector, en las cuales se realizan actividades similares. Por tanto se debe racionalizar los recursos humanos y fortalecer las instituciones.
- **Capacitación interna y externa.-** Es necesario que el personal de las instituciones este altamente capacitado.
- **Actividades internacionales institucionalizadas.-** La participación de las actividades internacionales debe estar muy coordinada con los diferentes actores del sector, tanto con los organismos del sector público, privado y la sociedad civil que puede aportar con buenos criterios en lo que se define la política internacional del sector de las telecomunicaciones.
- **Mejorar los trámites administrativos de atención a los usuarios.-** Se requiere tener organismos eficientes y efectivos para poder atender a los requerimientos de la ciudadanía.
- **Implementar equipo de investigación en TIC's, regulación y libre competencia.-** Es indispensable incorporar una unidad elite para el análisis y estudio de los comportamientos del mercado, así como de sus tendencias.

4.3.2.4 Definición de los Factores críticos de éxito

Para el cumplimiento de los objetivos mencionados en la sección anterior, es necesario incorporar una serie de factores críticos para alcanzar el éxito en el desarrollo del sector de las telecomunicaciones. Por este motivo a continuación detallamos los factores críticos que serán incorporados en cada una de los ejes estrategias y en las correspondientes perspectivas mencionadas en la teoría del Cuadro de Mando Integral:

- Establecer estrategia para desarrollo de contenidos.

- Establecer estudios estadísticos anuales del comportamiento de conectividad.
- Implementar plan de acceso universal.
- Implementar plan de desarrollo de banda ancha.
- Dar prioridad a la atención de los requerimientos de los usuarios y prestadores de los servicios.
- Mantener una acción coordinada con los prestadores de los servicios de telecomunicaciones
- Establecer estrategia para fortalecimiento comunicacional
- Establecer normativa para la calidad
- Apertura real de los servicios de telecomunicaciones a libre competencia
- Establecer la norma de subsidio de tarifas
- Establecer nueva estructura tarifaria
- Norma para Larga distancia internacional
- Apertura del bucle de abonado
- Apertura de la Tecnología IP
- Implementación de la convergencia
- Establecer estrategia para banda ancha
- Norma de coordinación de trabajo del Conartel
- Medir el mercado de las telecomunicaciones en el Ecuador
- Proyecto para ampliar la capacidad a través del cable submarino de Fibra Óptica
- Establecer norma para eliminar barreras de salida en los servicios finales (fijos y móviles)
- Establecer políticas de gestión y uso del espectro electromagnético
- Poner en práctica la agenda de Comercio electrónico
- Poner en práctica la agenda de Gobierno electrónico
- Realizar mesas de diálogo para establecer estrategia común en el sector de telecomunicaciones
- Aprobar un nuevo régimen sancionatorio

- Coordinar con el sector de telecomunicaciones y Radio - TV. la normativa común
- Solicitar información a los operadores de los servicios de telecomunicaciones
- Efectuar el control con base en las disposiciones legales
- Establecer norma de competencia
- Unificar la información entre Conartel, Suptel, Senatel y FFAA en relación al espectro electromagnético
- Obtener garantías del Estado Ecuatoriano
- Incorporar a todos los operadores de servicios de telecomunicaciones a contribuir con el Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones
- Programa de racionalización de los RRHH
- Establecer plan de carrera institucional
- Desarrollo de los Recursos Humanos de los organismos de regulación y control
- Infraestructura de acceso a las redes internacionales
- Implementar estructuras basadas en procesos y de manera horizontal
- Modificar la estructura orgánica de la Senatel

4.3.3 MATRIZ DE PERSPECTIVAS, OBJETIVOS ESTRATÉGICOS, FACTORES CRITICOS DE ÉXITO E INDICADORES.

En la presente sección se han definido una serie de ejes, objetivos y factores críticos de éxito que deben ser ubicados en la metodología del Cuadro de Mando Integral. Por este motivo, se ubicarán cada uno de estos elementos descritos anteriormente, en una Matriz de CMI y de esta manera tener una visión amplia de la metodología estudiada en la tesis y trasladada a nuestro caso de estudio, es decir, aplicarlo al sector de las Telecomunicaciones del Ecuador.

**Cuadro 4.8 “MATRIZ DEL CMI”
OBJETIVOS, FACTORES CRITICOS, INDICADORES**

Perspectivas	No.	Objetivos Estratégicos	Factores Críticos de Éxito	Indicadores	
Perspectiva Usuario, Comunidad y Medio Ambiente.	1	Conectividad Implementada	Establecer estrategia para desarrollo de contenidos	Apoyar proyectos CEDIA Establecer nuevos servicios para las zonas rurales y urbano marginales Explotación de tecnologías Wi-Fi y Wi-Max Explotar infraestructura del OCP Facilidades de acceso a los ISP Implementar Telecentros comunitarios Matriz de proyectos de Fodetel Plan de acceso universal implementado Implementar proyectos de Tele-educación Implementar proyectos de Telesalud Implementar Red de conectividad del Estado Implementar taifas planas Modificar plan de masificación de Internet Norma para descreme y servicio universal Reducir costo de terminales para uso de TIC's	
			Establecer estudios estadísticos anuales del comportamiento de conectividad		
			Implementar plan de acceso universal		
			Implementar plan de desarrollo de banda ancha		
	2	Velar porque los usuarios reciban servicios de calidad a precios competitivos.	Dar prioridad a la atención de los requerimientos de los usuarios y prestadores de los servicios.		Actualizar y optimizar el equipamiento para realizar la comprobación técnica Contar anualmente con un plan de control para los servicios de radiocomunicaciones Contar hasta el año 2006 con una base de datos del equipamiento Implementar acciones destinadas a mejorar la atención al cliente Mejorar las actividades de control a las operadoras y concesionarios de los servicios de telecom. Implementar hasta el año 2007 el control de la calidad del servicio de telefonía móvil celular Reclamos, sugerencias y denuncias sean atendidas eficientemente
			Mantener una acción coordinada con los prestadores de los servicios de telecomunicaciones		
	3	Fortalecimiento comunicacional interno y	Establecer estrategia para fortalecimiento omunicacional		Actualizar indicador y estadísticas del sector Desarrollar un Portal Web interactivo

		externo		<p>Desarrollar estudios de mercado de servicios de telecomunicaciones</p> <p>Elaboración de informe anual de actividades del sector e incluir estadísticas de mercado</p> <p>Implementación de biblioteca física y virtual</p> <p>Organización de eventos nacionales</p> <p>Relaciones institucionales</p> <p>Relaciones interinstitucionales</p> <p>Tener presencia directa en Gabinete Ministerial</p>
4	Actualización de la normatividad		Establecer normativa para la calidad	<p>Actualizar los reglamentos</p> <p>Cambiar la normativa de CONECTIVIDAD</p> <p>Cambiar la normativa de FODETEL</p> <p>Codificar la normativa existente</p> <p>Definir una estrategia para optimización de la normativa</p> <p>Establecer normativas de eficacia</p> <p>Establecer normativas de productividad</p> <p>Normativa de calidad de servicios</p> <p>Fortalecer norma sobre conceptos y normas generales</p> <p>Fortalecer norma sobre Costos y Tarifas</p> <p>Fortalecer norma sobre otorgamiento de licencias, títulos, concesiones, etc</p> <p>Fortalecer norma sobre Servicio Universal</p> <p>Información de infraestructura de telecomunicaciones</p> <p>Información de tráfico cursado</p> <p>Norma para los operadores de servicios de telecomunicaciones entreguen información</p> <p>Implementar servicios de información</p> <p>Implementar capacitación interna y externa regulatoria</p> <p>Incorporar las normas de TLC</p> <p>Incrementar autorización para certificaciones de conectividad</p> <p>Incrementar los operadores rurales</p> <p>Modificar el plan de numeración e implementarla</p> <p>Normar el uso del SPAN</p>
5	Servicios de Telecomunicaciones de Calidad		Apertura real de los servicios de telecomunicaciones a libre competencia	<p>Establecer indicadores de calidad, eficacia y productividad de los servicios de telecomunicaciones</p> <p>Disminuir barreras de entrada y salida para telefonía local</p> <p>Facilitar el acceso de los proveedores de servicios a las redes de telecomunicaciones</p> <p>Nuevos procesos de subastas y concesiones</p> <p>Asignar nuevas bandas del espectro para telefonía local</p> <p>Consultoría para estimar el Coste de Capital de la industria de telecom.</p>
			Establecer la norma de subsidio de tarifas	<p>Permitir Servicios de Radio y Tv. por redes de telecomunicaciones</p> <p>Permitir Servicios de Telecomunicaciones por redes de Radio y Tv.</p> <p>Plan de incorporar la informática e información con las Telecomunicaciones</p> <p>Plan de trabajo sobre multimedios</p> <p>Alquiler de circuitos</p> <p>Enlaces de interconexión</p>

		Establecer nueva estructura tarifaria	Ingresos totales por interconexión Operadores de servicios de interconexión Puntos de interconexión Tráfico por servicios de interconexión Empleos generados en el sector Entidades de Certificación de firmas digitales Certificados y firmas digitales expedidos
		Norma para Larga distancia internacional	Entidades de certificación autorizadas Índice de concentración de mercado Ingresos por comunicaciones satelitales Ingresos totales del sector Inversión realizada en el sector Otros ingresos en el sector
		Apertura del bucle de abonado	Servicios de consultoría Servicios informáticos (consultoría, desarrollo e implantación) Venta de hardware Venta de materiales Venta y alquiler de terminales Publicidad generada por servicios de telecomunicaciones Servicios de Despacho
6	Expansión de los servicios de Telecomunicaciones	Apertura de la Tecnología IP	Índice de concentración de mercado Ingresos generados en los tres últimos años usuarios del servicio en los tres últimos años Índice de concentración de mercado Ingresos de la TV codificada en los tres últimos años Ingreso medio por Abonado para TV. Codificada Ingresos de la TV abierta en los tres últimos años
		Implementación de la convergencia	Ingresos Producción propia Ingresos Publicidad pauta Ofertas comerciales de Tv. Codificada SuCMItros de televisión codificada en los tres últimos años Servicios de Valor Agregado (Internet) Capacidad instalada Elementos de transmisión de datos Índice de concentración de mercado INGRESOS POR LÍNEAS DEDICADAS A DATOS (ATM. Frame Relay, IP, X25, RDSI, VSAT, otros) Itinerancia de clientes propios Operadores de SVA

		Establecer estrategia para banda ancha	<ul style="list-style-type: none"> Publicidad pagada Servicios WAP proporcionados en los tres últimos años Tráfico generado por los SVA Usuarios de tarifa plana Usuarios dedicados en los tres últimos años Corporativo (cable modén, XDSL, LMDS, Frame Relay, Otros) Individual (cable modén, XDSL, LMDS, Frame Relay, Otros) Usuarios vía Acceso conmutado en los tres últimos años Corporativos (RTC, RDSI, Otros)
		Norma de coordinación de trabajo del Conartel	<ul style="list-style-type: none"> Individuales (RTC, RDSI, Otros) Servicios Finales (Fijos) y Servicios Finales (Móviles) Capacidad instalada en los tres últimos años Elementos de conmutación Endeudamiento Índice de concentración de mercado Ingreso medio por servicio de interconexión Ingresos por servicio de interconexión Ingresos por tráfico hacia Internet Inversión/Ingresos Líneas en servicio en los tres últimos años
		Medir el mercado de las telecomunicaciones en el Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> Minutos de tráfico total cursado en los tres últimos años Minutos de tráfico total cursado hacia las móviles en los tres últimos años Minutos de tráfico total cursado regional y nacional en los tres últimos años Operadores de telefonía fija y fija inalámbrica ROI Servicio de red inteligente Tasa de penetración total Tasa de penetración rural Tasa de penetración urbana Traffic hacia Internet
		Proyecto para ampliar la capacidad a través del cable submarino de Fibra Óptica	<ul style="list-style-type: none"> Traffic por servicios de interconexión Traffic por tarjetas prepago Servicios Portadores Elementos de transmisión de datos Índice de concentración de mercado Ingresos generados en los tres últimos años Ofertas de productos en el mercado Operadores en los tres últimos años Usuarios de los servicios de Portadores en los últimos tres años Utilización del espectro electromagnético Índice de concentración de mercado Ingresos obtenidos por administración del espectro en los tres últimos años Usuarios del espectro en los tres últimos años

	7	Industria de Telecomunicaciones competitiva	Establecer norma para eliminar barreras de salida en los servicios finales (fijos y móviles)	Permitir redes privadas el arrendamiento de la infraestructura de telecom.
			Establecer políticas de gestión y uso del espectro electromagnético	

Perspectiva de Procesos y Proyectos	1	Implementar agenda de Comercio Electrónico	Poner en práctica la agenda de Comercio electrónico	<ul style="list-style-type: none"> Apoyar proyectos CEDIA Establecer nuevos servicios para las zonas rurales y urbano marginales Explotación de tecnologías Wi-Fi y Wi-Max Explotar infraestructura del OCP Facilidades de acceso a los ISP Implementar Telecentros comunitarios Matriz de proyectos de Fodetel Plan de acceso universal implementado
	2	Implementar Agenda de Gobierno Electrónico	Poner en práctica la agenda de Gobierno electrónico	<ul style="list-style-type: none"> Implementar proyectos de Tele-educación Implementar proyectos de Telesalud Implementar Red de conectividad del Estado Implementar tarifas planas Modificar plan de masificación de Internet Norma para descreme y servicio universal Reducir costo de terminales para uso de TIC's

3	Implementar Plan de Desarrollo de Telecomunicaciones.	Realizar mesas de diálogo para establecer estrategia común en el sector de telecomunicaciones	Plan de Desarrollo de las Telecomunicaciones publicado
4	Adecuar régimen sancionatorio	Aprobar un nuevo régimen sancionatorio	Ley Aprobada
5	Reforma a la ley de Telecomunicaciones	Coordinar con el sector de telecomunicaciones y Radio - TV. la normativa común	Ley Aprobada
6	Establecer estudios estadísticos anuales del sector de Telecomunicaciones	Solicitar información a los operadores de los servicios de telecomunicaciones	Estudios publicados
7	Control adecuado de los servicios de Telecomunicaciones, Radio y TV.	Efectuar el control con base en las disposiciones legales	<p>Establecer procedimientos de control con las operadoras y concesionarios</p> <p>Implementar hasta el año 2008, la red de comunicaciones entre las Operadoras de servicios de telecomunicaciones.</p> <p>Utilizar equipamiento y sistemas modernos para el control</p> <p>Coordinar las acciones de control con las operadoras y concesionarios</p> <p>Efectuar el control en forma planificada</p> <p>Elaborar anualmente un plan efectivo de control y mejoramiento</p> <p>Requerir y disponer de información actualizada para efectuar el control</p>
8	Control del mercado basado en Libre Competencia	Establecer norma de competencia	<p>Establecer métodos que identifiquen prácticas restrictivas, de abuso de posición dominante</p> <p>Realizar anualmente planes de control contra prácticas anti-competitivas</p> <p>Implementar a nivel nacional los planes anuales de mantenimiento preventivo y correctivo</p>

	9	Controlar de manera efectiva la utilización del espectro electromagnético	Unificar la información entre Conartel, Suptel, Senatel y FFAA en relación al espectro electromagnético	Actualizar y optimizar el equipamiento para realizar la comprobación técnica Contar anualmente con un plan de control para los servicios de radiocomunicaciones Contar hasta el año 2006 con una base de datos del equipamiento Implementar acciones destinadas a mejorar la atención al cliente Mejorar las actividades de control a las operadoras y concesionarios de los servicios de telecom.
--	---	---	---	--

Perspectiva Financiera	1	Búsqueda de financiamiento internacional	Obtener garantías del Estado Ecuatoriano	Establecer ronda con Comunidad Europea Establecer ronda con países orientales Establecer una ronda de negocios con Multilaterales
	2	Capitalización del fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones	Incorporar a todos los operadores de servicios de telecomunicaciones a contribuir con el FODETEL	Dinero capitalizado
	3	Mejorar la Salud Financiera de las instituciones	Programa de racionalización de los RRHH	Definir el flujo de gasto de inversión Establecer proforma presupuestaria Racionalizar el gasto corriente

Perspectiva de Aprendizaje y Crecimiento

1	Establecer programa de racionalización de los Recursos Humanos	Establecer plan de carrera institucional	<p>Costo anual de formación per capita</p> <p>Edad media de los empleados</p> <p>Empleados Temporales</p> <p>Empleados temporales/empleados permanentes</p> <p>Índice de liderazgo</p> <p>Índice de motivación</p> <p>Media de años al servicio de la institución</p> <p>Numero de empleados</p> <p>Programa de mejoramiento de valores y clima laboral</p> <p>Proporción de empleados con título universitario</p> <p>Rotación de empleados</p> <p>Tiempo medio de formación de empleados</p>
2	Capacitación interna y externa	Desarrollo de los Recursos Humanos de los organismos de regulación y control	<p>Funcionarios capacitados</p> <p>Gasto en formación de personal</p>
3	Actividades internacionales institucionalizadas	Infraestructura de acceso a las redes internacionales	<p>Coordinar el uso de bandas en CAATEL</p> <p>Participación en eventos y organismos internacionales</p> <p>Participación en proyectos internacionales</p>
4	Mejorar los trámites administrativos de atención a los usuarios	Implementar estructuras basadas en procesos y de manera horizontal	<p>Tiempo extra tomado para atender requerimientos</p> <p>Tiempo medio para tomar decisiones</p> <p>Tiempo para despachar procesos acorde a los reglamentos</p>
5	Implementar equipo de investigación en TIC's, regulación y libre competencia	Modificar la estructura orgánica de la Senatel	<p>Gasto en Investigación y Desarrollo</p> <p>Horas de capacitación a este equipo</p> <p>Inversión realizada en investigación</p>

4.3.4 ORGANIZACIÓN DE LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS Y FACTORES CRITICOS DE ÉXITO EN LOS EJES TEMÁTICOS.

El establecimiento de ejes temático o estratégicos; señalados en la sección 4.3.2.2, podrán ayudar a la ejecución y alcance de los objetivos y metas trazados. A continuación detallaremos cada uno de los ejes estratégicos y su relación con los objetivos y factores críticos de éxito.

4.3.4.1 PE100: Desarrollo de la Sociedad de la Información

Esta perspectiva impulsará la necesidad de convertir el conocimiento como fuente de desarrollo. Es importante conocer y comprender que el futuro de la economía mundial y el desarrollo de la humanidad estará basado en el conocimiento.

CODIGO	PERSPECTIVA:	Unidades
PE100	Desarrollo de la Sociedad de la Información	%
	OBJETIVOS ESTRATEGICOS:	
OE101	Implementar agenda de Comercio Electrónico	%
OE102	Implantar agenda de Gobierno Electrónico	%
OE103	Búsqueda de Financiamiento Internacional	\$
OE104	Conectividad Implementada	%

	FACTORES CRITICOS:	
FC102	Implementar acceso universal	%
FC103	Implementar plan de desarrollo para Banda ancha	%
FC104	Modificar estructura FODETEL y CONECTIVIDAD	%
FC105	Obtener garantías del Estado	\$
FC106	Establecer estrategia para contenidos	%
FC107	Establecer estudios estadísticos anuales de crecimiento de conectividad	%

Cuadro 4.9 "Perspectiva Desarrollo de la Sociedad de la Información"



Figura 4.1 "Vista clásica generada en QPR de la Perspectiva Desarrollo de la Sociedad de la Información"

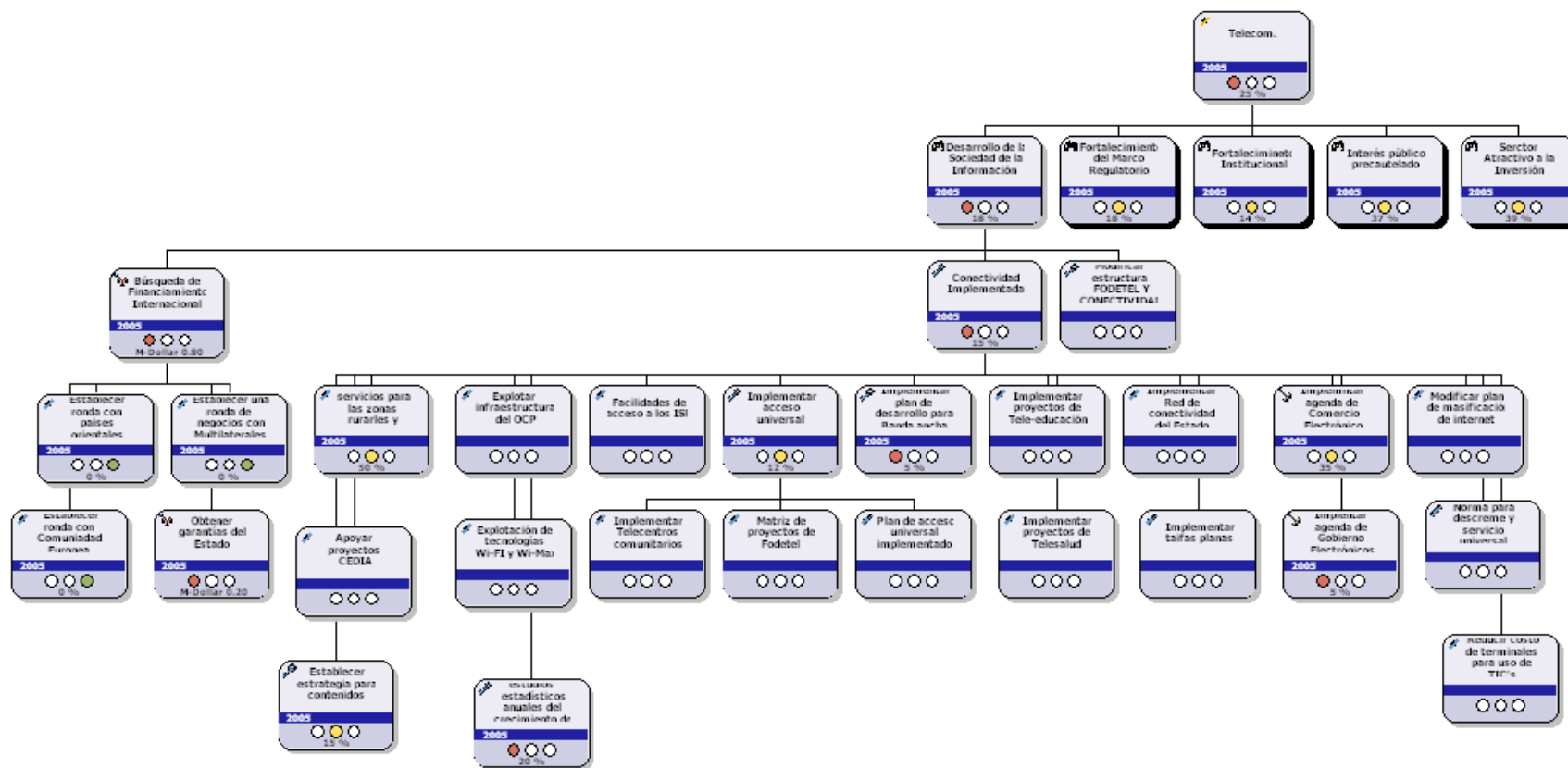


Figura 4.3 “Vista de Diagramas generadas por QPR de la Perspectiva Desarrollo de la Sociedad de la Información”

4.3.4.2 PE200: Fortalecimiento del Marco Regulatorio

Para poder generar confianza, inversión, seguridad y apertura del sector, es necesario considerar una serie de cambios a la normativa que regula las actividades en el sector de las telecomunicaciones, mismas que deben estar en concordancia al rápido desarrollo tecnológico.

PERSPECTIVA:		
PE200	Fortalecimiento del Marco Regulatorio	%
OBJETIVOS ESTRATEGICOS:		
OE201	Reforma Ley de Telecomunicaciones	%
OE202	Mejoramiento de la normatividad	%
OE203	Establecer estudios estadísticos anuales del sector de telecomunicaciones	%
FACTORES CRITICOS:		
FC203	Implementar derecho de la competencia	%
FC204	Establecer normativas de calidad	%

Cuadro 4.10 "Perspectiva Fortalecimiento del Marco Regulatorio"

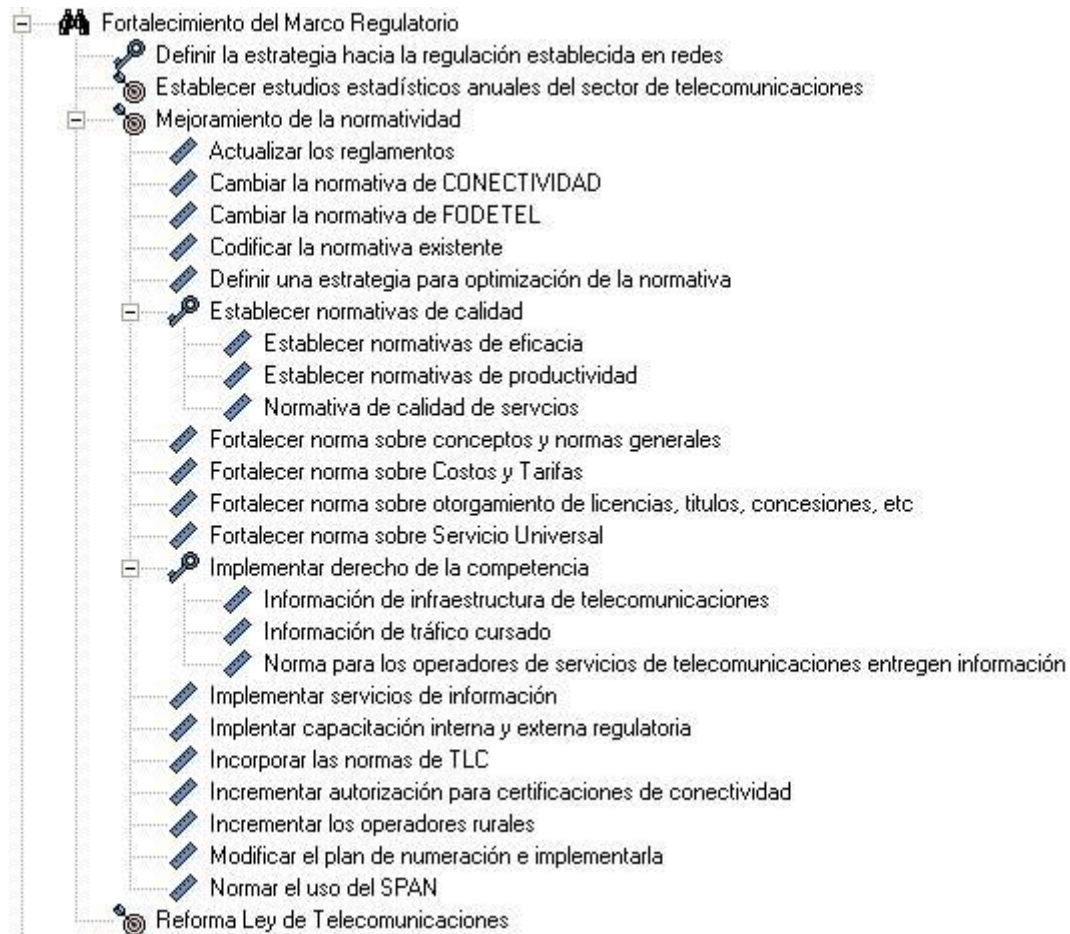


Figura 4.4 "Vista clásica generada en QPR de la Perspectiva Fortalecimiento del Marco Regulatorio"

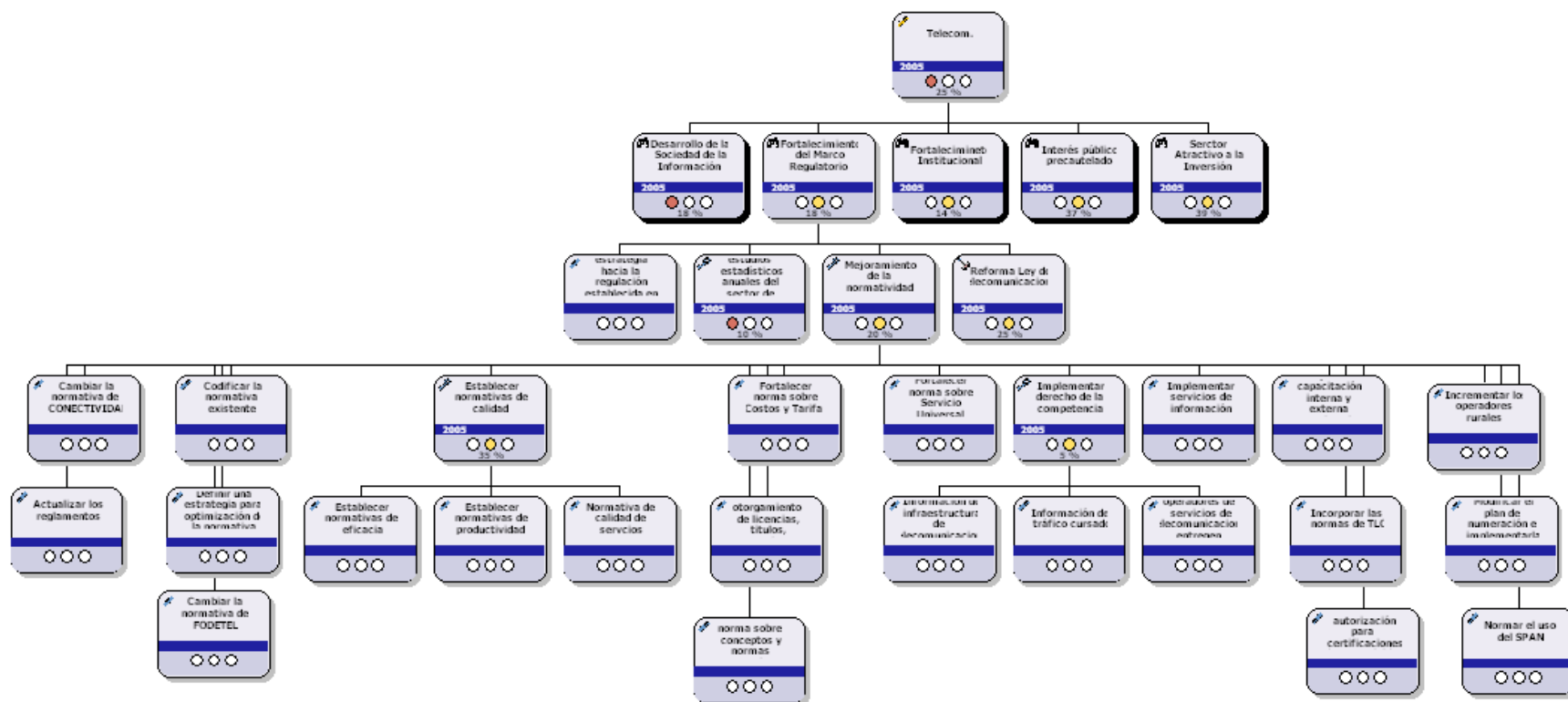


Figura 4.5 "Vista de Diagramas generadas por QPR de la Perspectiva Fortalecimiento del Marco Regulatorio"

4.3.4.3 PE 300: Interés público precautelado

Se debe apoyar a la tarea primordial del Estado, la que radica que en precautelar la integridad de los ciudadanos; en este sentido, es necesario considerar en el sector de telecomunicaciones varios campos que posibilitarán este compromiso escrito en la Constitución de la República.

	PERSPECTIVA:	
PE300	Interés público precautelado	%
	OBJETIVOS ESTRATEGICOS:	
OE301	Control adecuado de los servicios de telecomunicaciones y radio y TV	%
OE302	Control del mercado basado en libre competencia	%
OE303	Controlar de manera efectiva la utilización del espectro radioeléctrico a nivel nacional.	%
OE304	Velar porque los usuarios reciban servicios de calidad y a precios competitivos.	%
OE305	Adecuar régimen sancionatorio	%
	FACTORES CRITICOS:	
FC302	Efectuar el control con base en las disposiciones legales	%
FC303	Dar prioridad a la atención de los requerimientos de los usuarios y prestadores de los servicios	%
FC304	Mantener una acción coordinada con los prestadores de los servicios de telecomunicaciones	%

Cuadro 4.11 "Perspectiva Interés Público Precautelado"

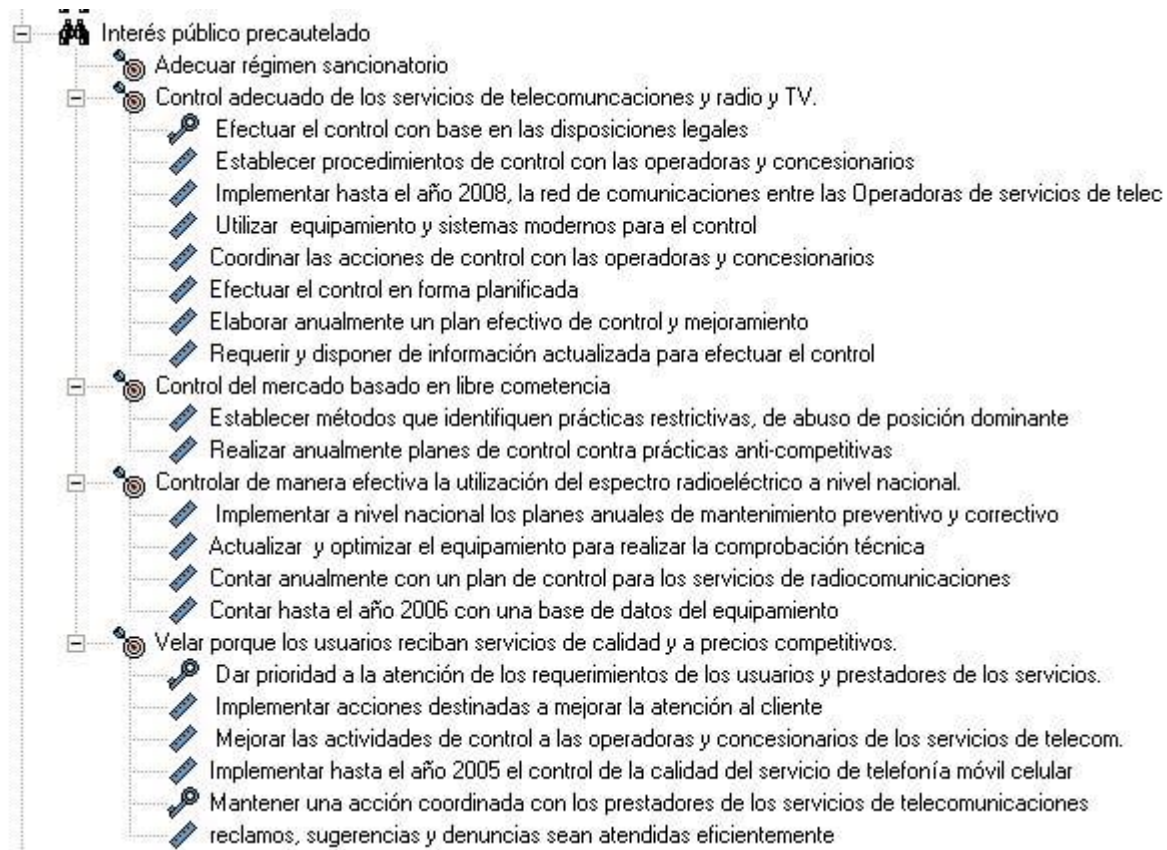


Figura 4.6 “Vista clásica generada en QPR de la Perspectiva Interés Público Precautelado”

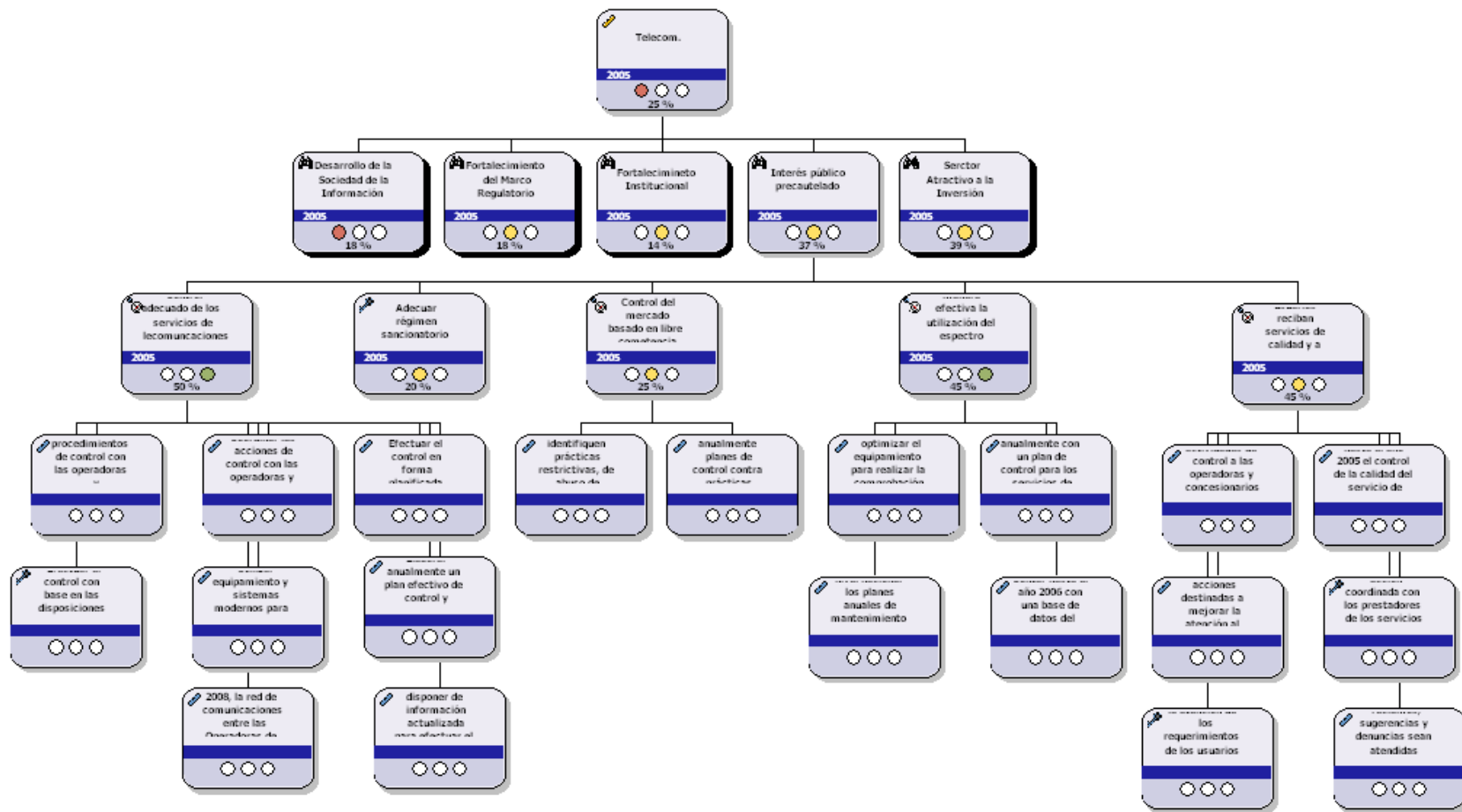


Figura 4.7 "Vista de Diagramas generadas por QPR de la Perspectiva Interés Público Precautelado"

4.3.4.4 PE 400: Sector Atractivo a la Inversión

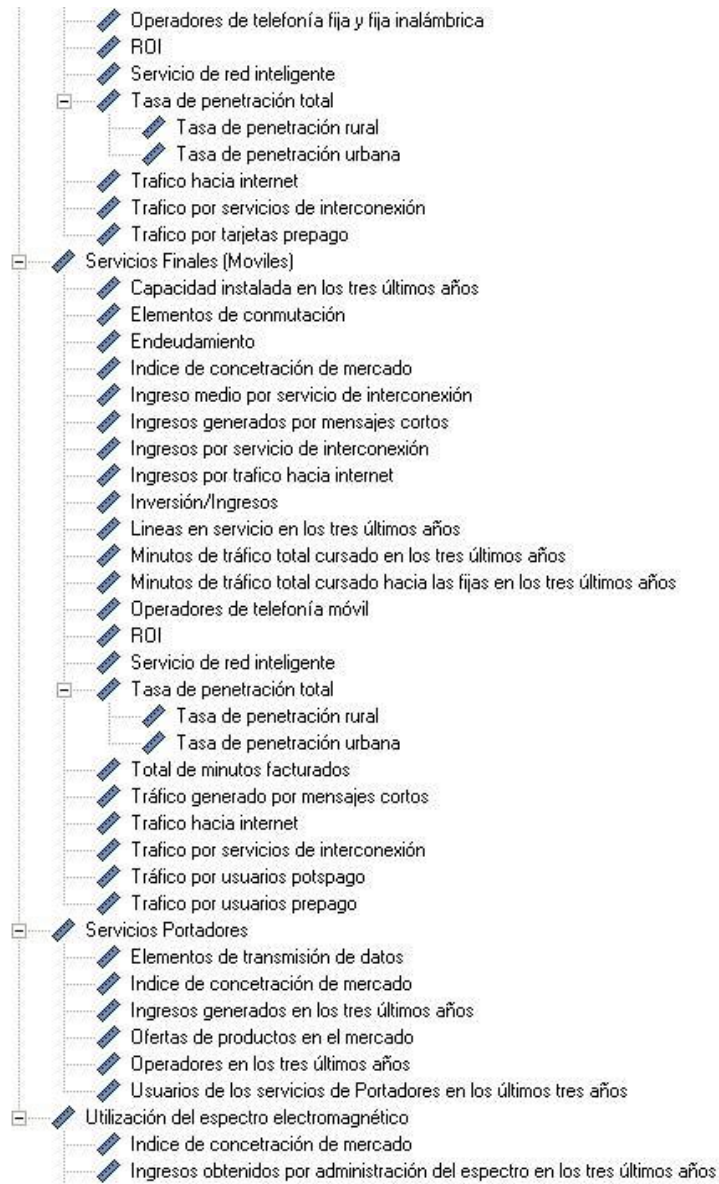
Esta perspectiva impulsa que el sector se desarrolle generando nuevas inversiones que permitan aumentar la contribución del sector de telecomunicaciones la PIB y por tanto aumente las fuentes de empleo y las oportunidades de negocios relacionados con el sector:

	PERSPECTIVA:	
PE400	Sector Atractivo a la Inversión	%
	OBJETIVOS ESTRATEGICOS:	
OE401	Calidad de los servicios de Telecomunicaciones	%
OE403	Industria de Telecomunicaciones competitiva	%
OE402	Expansión de los Servicios de Telecomunicaciones	%
FC409	Mejorar los trámites administrativos de atención a los usuarios	%
OE409	Implementar Plan desarrollo de Telecomunicaciones mediante talleres	%
	FACTORES CRITICOS:	
FC402	Apertura real de los servicios de Telecomunicaciones	%
FC404	Implementar convergencia	%
FC405	Norma de coordinación de trabajo con CONARTEL	%
FC407	Establecer políticas de gestión y uso del espectro electromagnético	%
FC408	Fortalecer interconexión	%
FC410	Apertura del bucle de abonado	%
FC411	Establecer norma para subsidio y tiempo que se otorga subsidio	%
FC412	Establecer nueva estructura tarifaria	%
FC414	Apertura de la tecnología IP	%
FC413	Normativa para funcionamiento de Larga distancia internacional	%
FC415	Establecer estrategia para banda ancha	%
FC417	Proyecto para ampliar la capacidad a través del cable submarino de Fibra Óptica	%
FC418	Establecer norma para eliminar barreras de salida en los servicios finales (fijos y móviles)	%

Cuadro 4.12 "Perspectiva Sector Atractivo a la Inversión"



- Publicidad generado por servicios de telecomunicaciones
- [-] Servicios de Despacho
 - Indice de concentración de mercado
 - Ingresos generados en los tres últimos años
 - usuarios del servicio en los tres últimos años
- [-] Servicios de Radio y Televisión
 - Indice de concentración de mercado
 - Ingresos de la TV codificada en los tres últimos años
 - Ingreso medio por Abonado para TV. codificada
 - Ingresos de la TV abierta en los tres últimos años
 - Ingresos Producción propia
 - Ingresos Publicidad pautaada
 - Ofertas comerciales de Tv. codificada
 - Subscriptores de televisión codificada en los tres últimos años
- [-] Servicios de Valor Agregado (Internet)
 - Capacidad instalada
 - Elementos de transmisión de datos
 - Indice de concentración de mercado
 - INGRESOS POR LÍNEAS DEDICADAS A DATOS (ATM, Frame Relay, IP, X25, RDSI, VSAT, otros)
 - Itinerancia de clientes propios
 - Operadores de SVA
 - Publicidad pautaada
 - Servicios WAP proporcionados en los tres últimos años
 - Tráfico generado por los SVA
 - Usuarios de tarifa plana
 - [-] Usuarios dedicados en los tres últimos años
 - Corporativo (cable moden, XDSL, LMDS, Frame Relay, Otros)
 - Individual (cable moden, XDSL, LMDS, Frame Relay, Otros)
 - [-] Usuarios via Acceso conmutado en los tres últimos años
 - Coorporativos (RTC, RDSI, Otros)
 - Individuales (RTC, RDSI, Otros)
- [-] Servicios Finales (Fijos)
 - Capacidad instalada en los tres últimos años
 - Elementos de conmutación
 - Endeudamiento
 - Indice de concentración de mercado
 - Ingreso medio por servicio de interconexión
 - Ingresos por servicio de interconexión
 - Ingresos por trafico hacia internet
 - Inversión/Ingresos
 - Lineas en servicio en los tres últimos años
 - Minutos de tráfico total cursado en los tres últimos años
 - Minutos de tráfico total cursado hacia las móviles en los tres últimos años
 - Minutos de tráfico total cursado regional y nacional en los tres últimos años



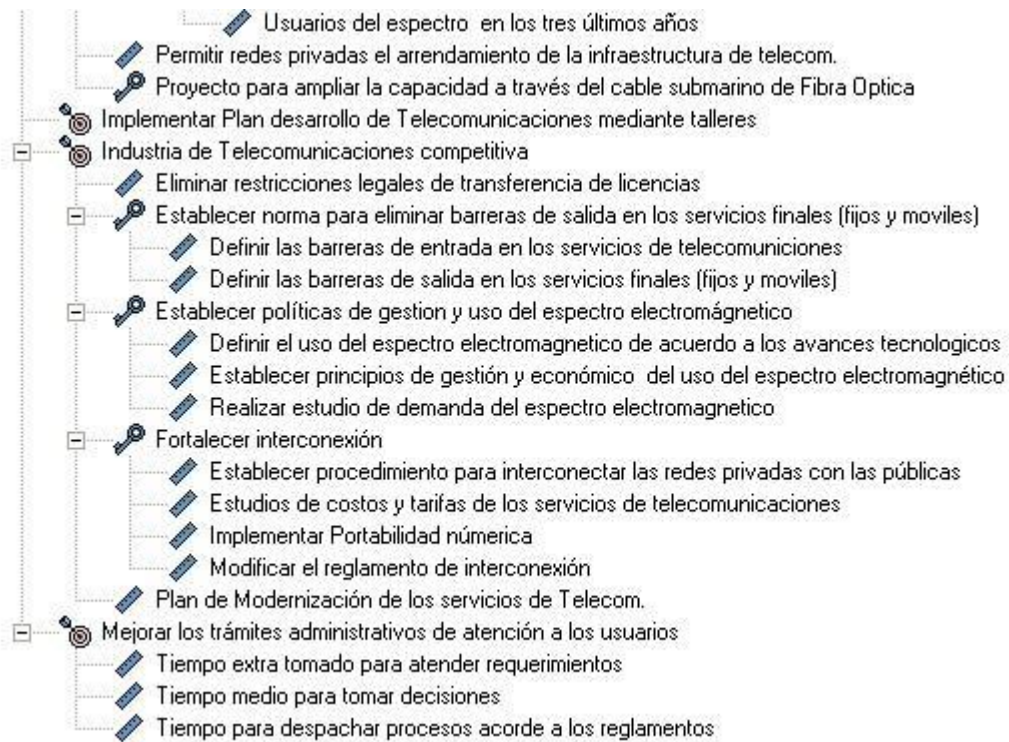


Figura 4.8 "Vista clásica generada en QPR de la Perspectiva Sector Atractivo a la Inversión"

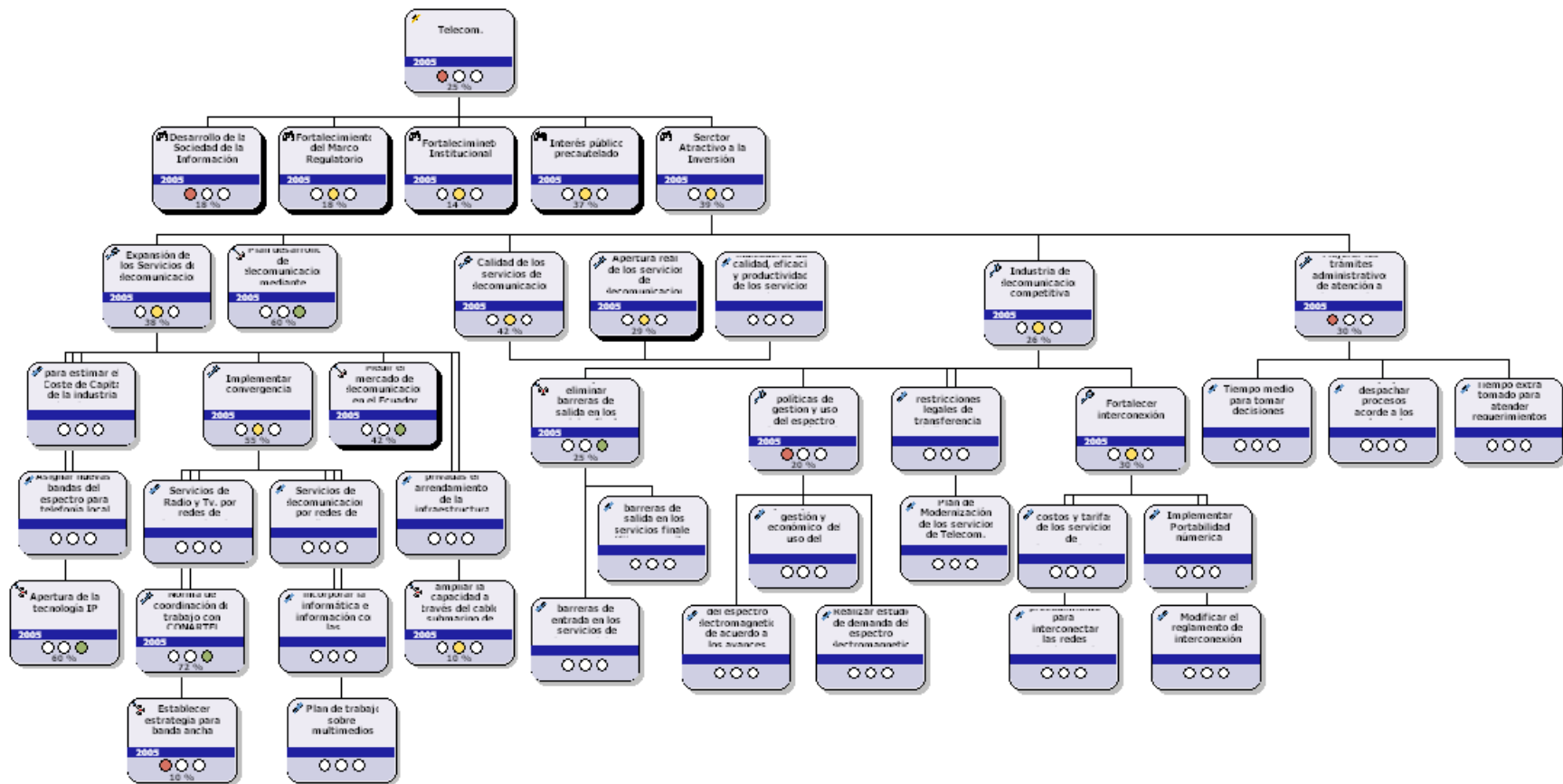


Figura 4.9 "Vista de Diagramas generadas por QPR de la Perspectiva Sector Atractivo a la Inversión"

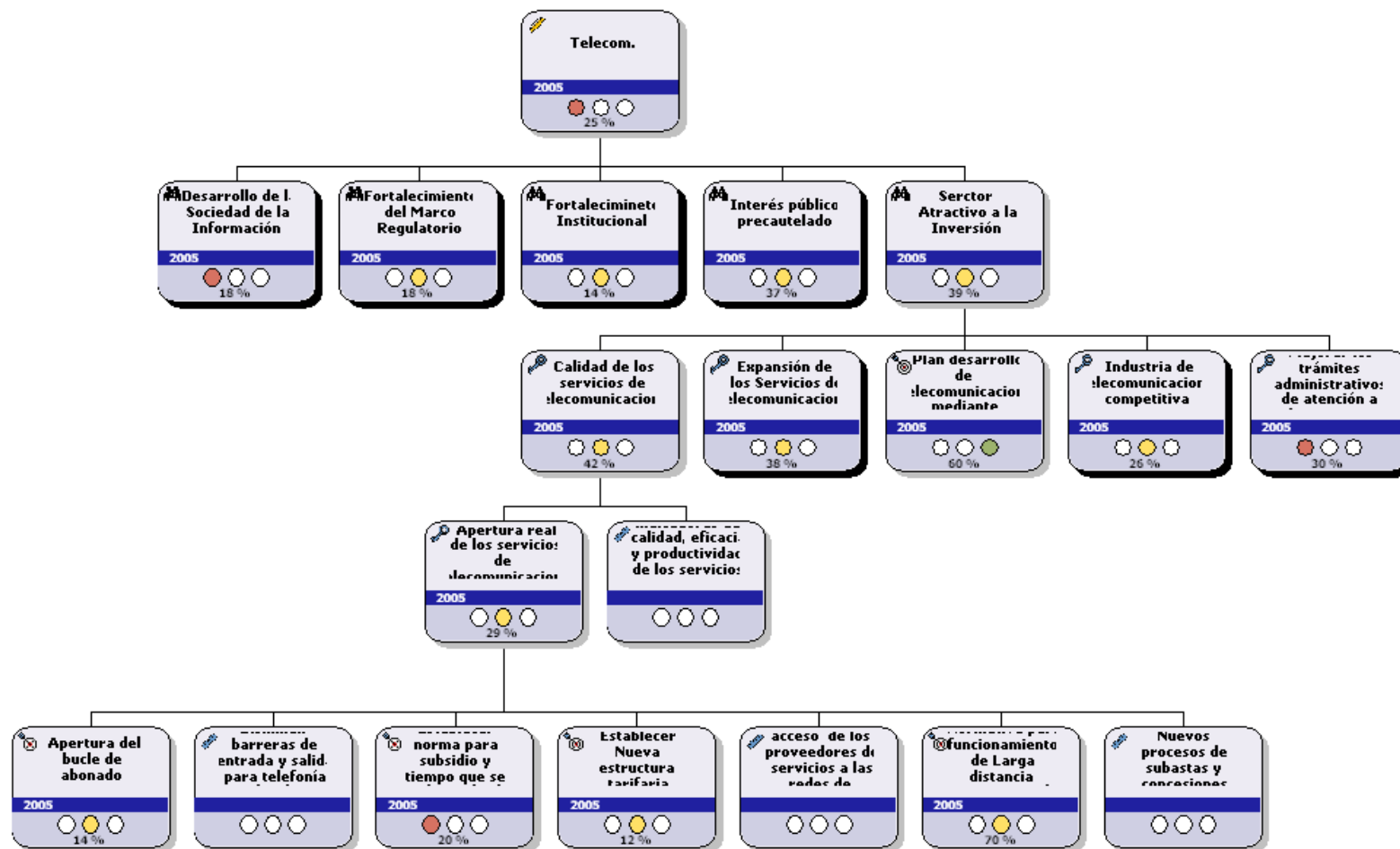


Figura 4.10 "Vista de Diagramas generadas por QPR de la Perspectiva Sector Atractivo a la Inversión"

4.3.4.5 PE 500: Fortalecimiento Institucional

Los organismos que deben ejecutar las políticas de desarrollo del sector deben ser lo suficientemente fuertes para tener la capacidad de enfrentar a grandes empresas nacionales y extranjeras que buscarán ante todo imponer sus condiciones, promulgando prácticas anticompetitivas.

	PERSPECTIVA:	
PE500	Fortalecimiento Institucional	%
	OBJETIVOS ESTRATEGICOS:	
OE501	Fortalecimiento Institucional	%
OE505	Fortalecimiento comunicacional interno y externo	%
OE503	Actualizar plan de Desarrollo de las Telecomunicaciones	%
OE504	Implementar equipo de investigación de TIC's, regulación y libre competencia	%
OE506	Programa de racionalización de los RRHH	%
OE502	Actividades internacionales institucionalizadas	%
OE507	Mejorar la salud financiera de la institución	%
OE508	Capacitación para personal interno y externo	%
	FACTORES CRITICOS:	
FC501	Infraestructura de acceso a las redes internacionales	%
FC502	Desarrollo de los Recursos Humanos de los organismos de regulación y control	%
FC506	Establecer el Plan de carrera	%

Cuadro 4.13 "Perspectiva Fortalecimiento Institucional"

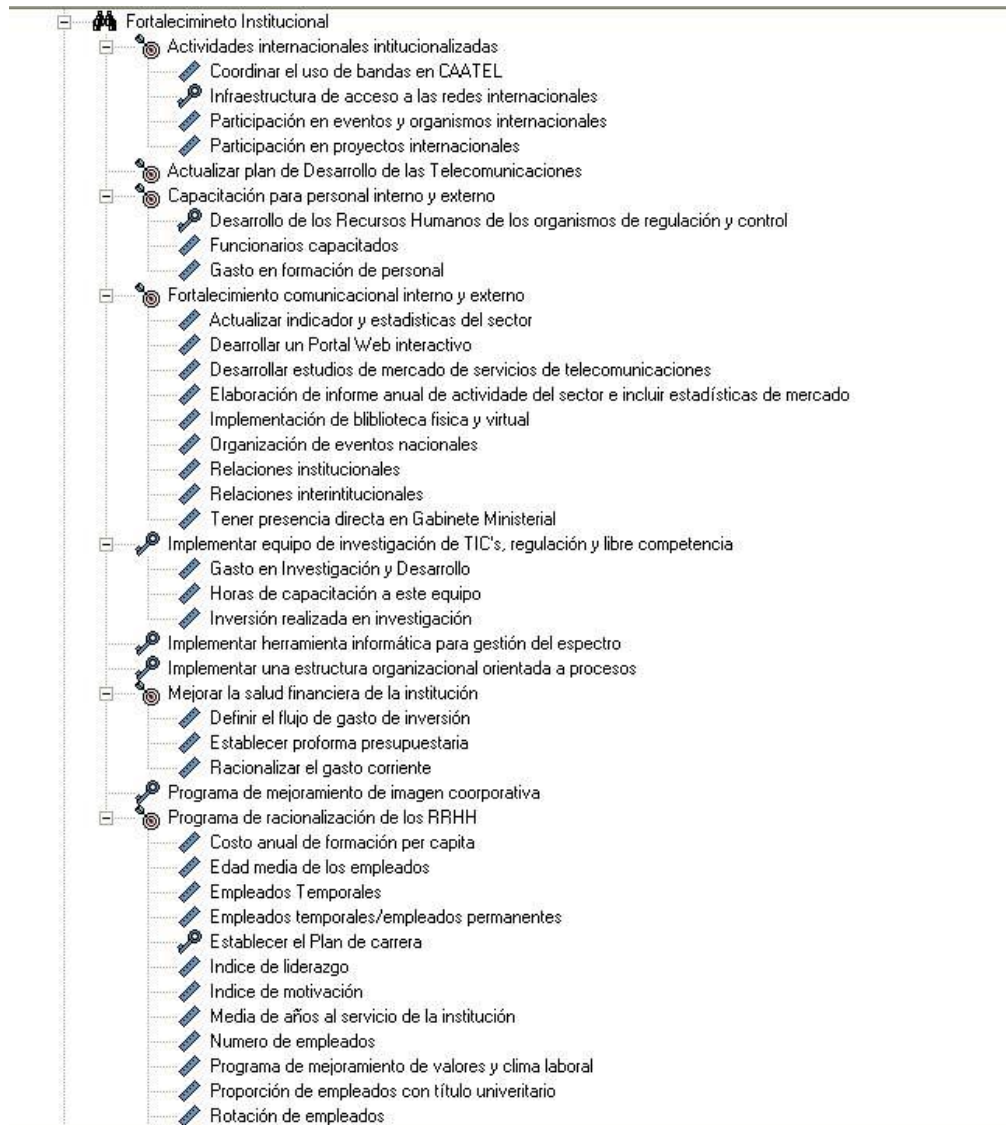


Figura 4.11 "Vista clásica generada en QPR de la Perspectiva Fortalecimiento Institucional"

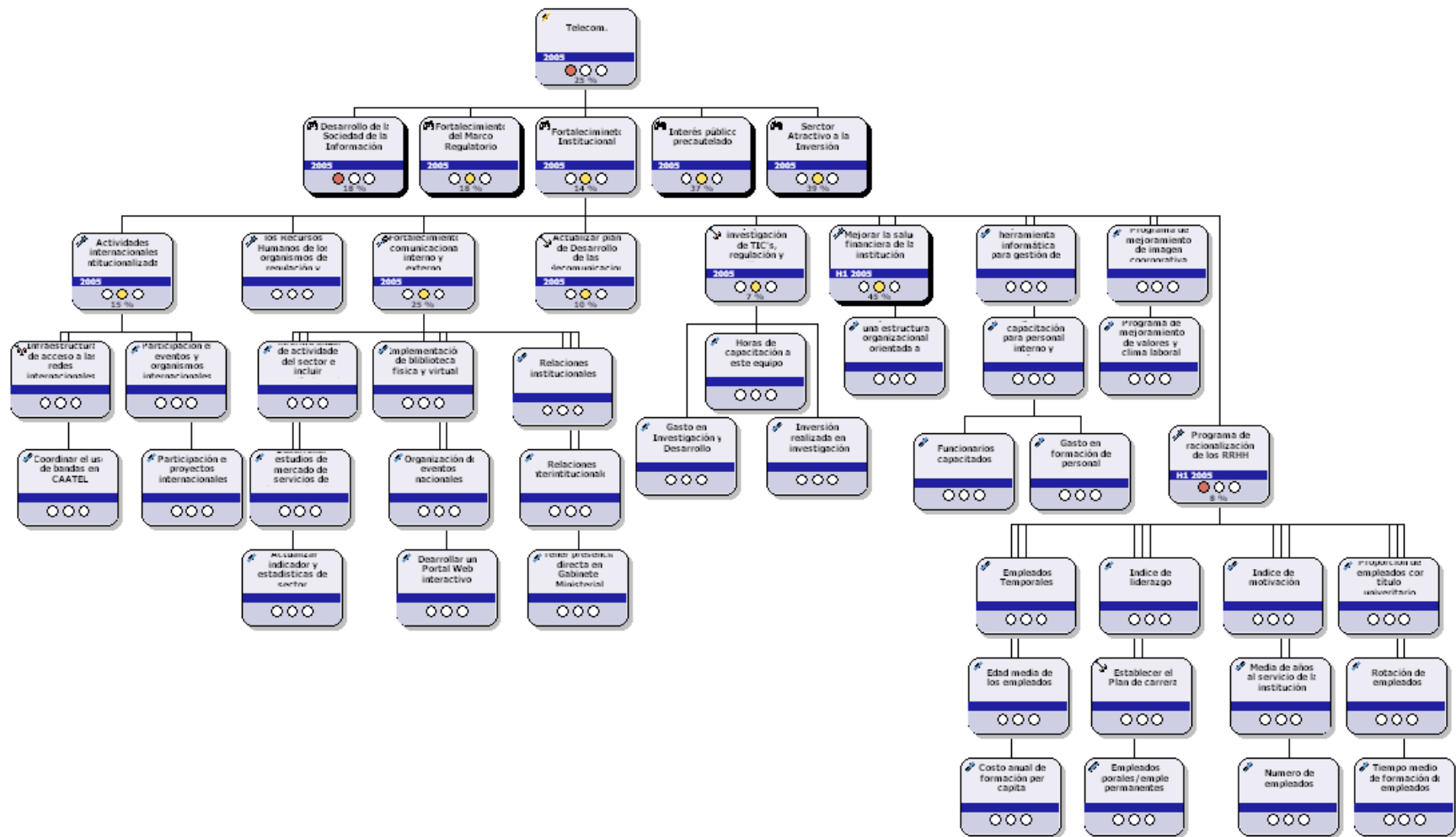


Figura 4.12 "Vista de Diagramas generadas por QPR de la Perspectiva Fortalecimiento Institucional"

4.4 IMPLEMENTACIÓN DEL MAPA ESTRATÉGICO.

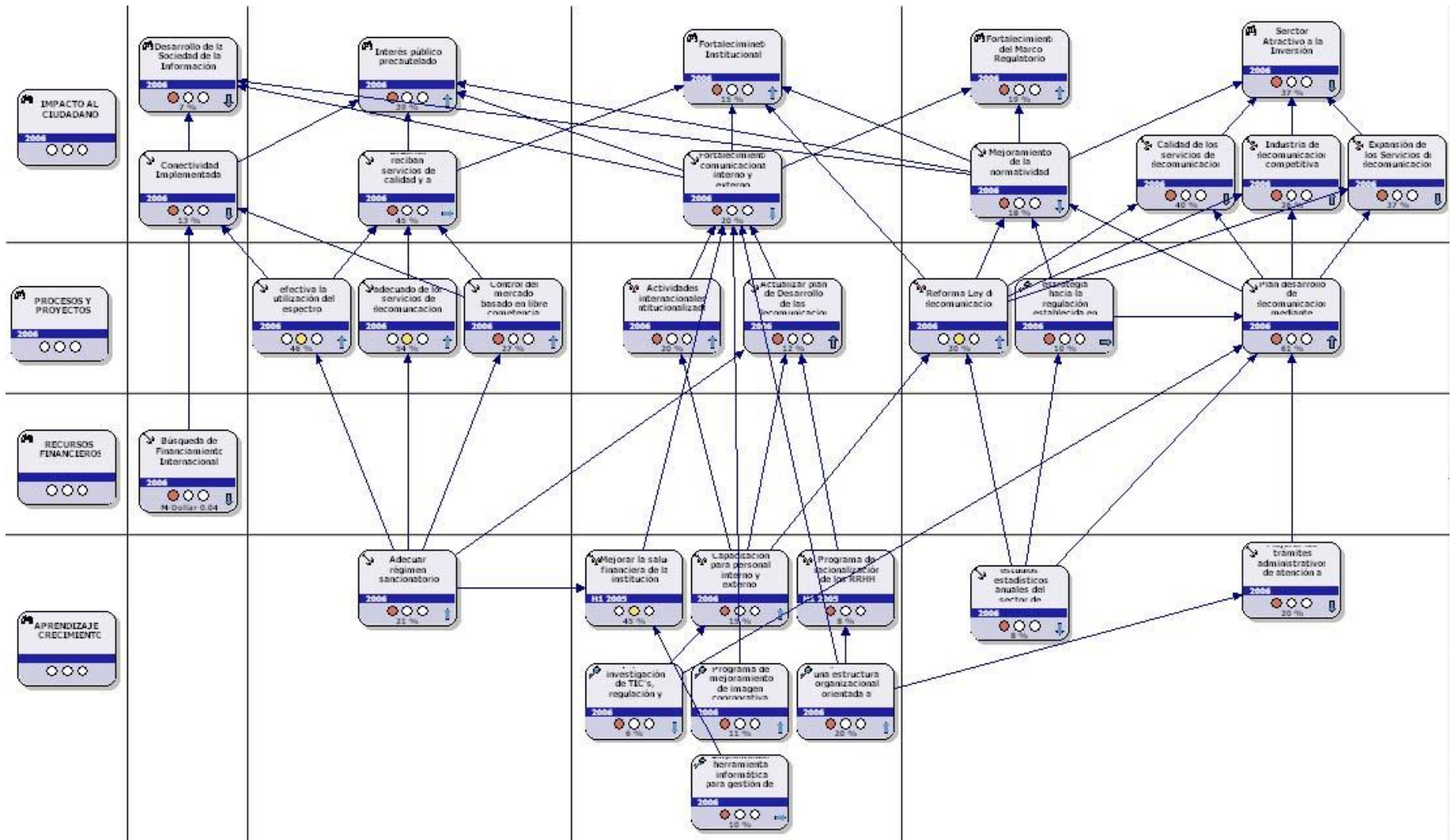


Figura 4.13 "Vista generada por QPR. Mapa Estratégico"

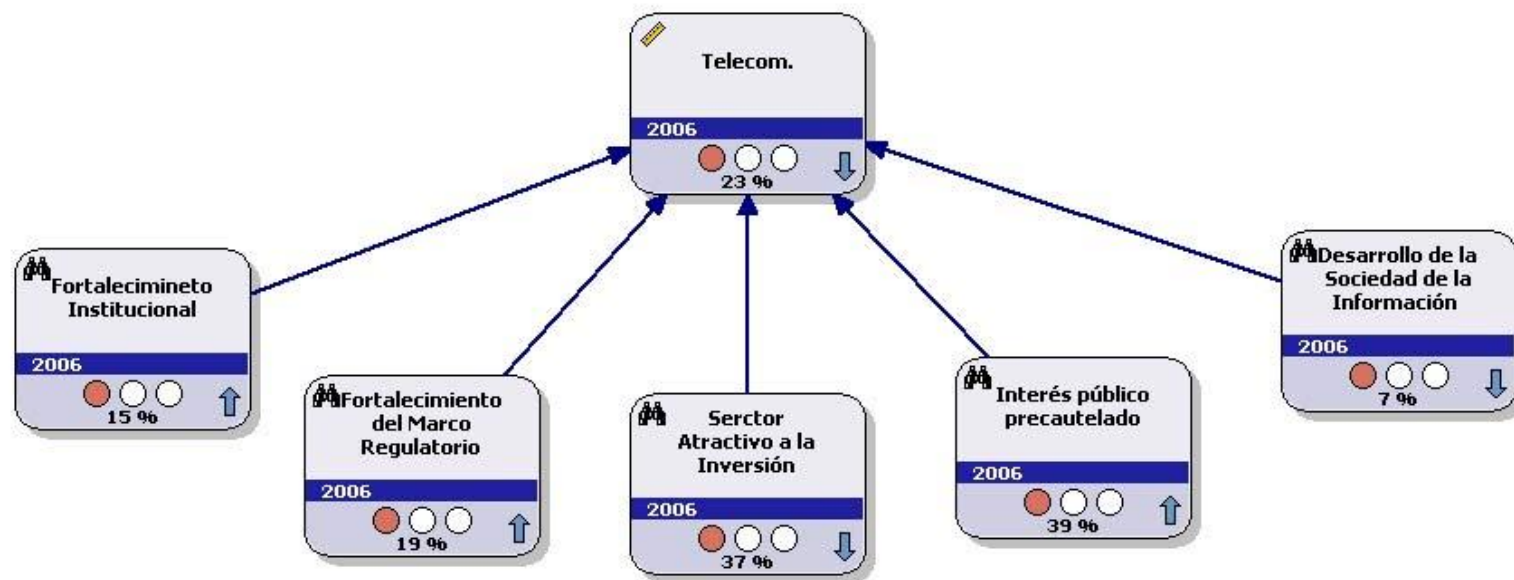


Figura 4.14 "Vista generada por QPR. Mapa Estratégico vistas generadas para los cinco ejes temáticos"

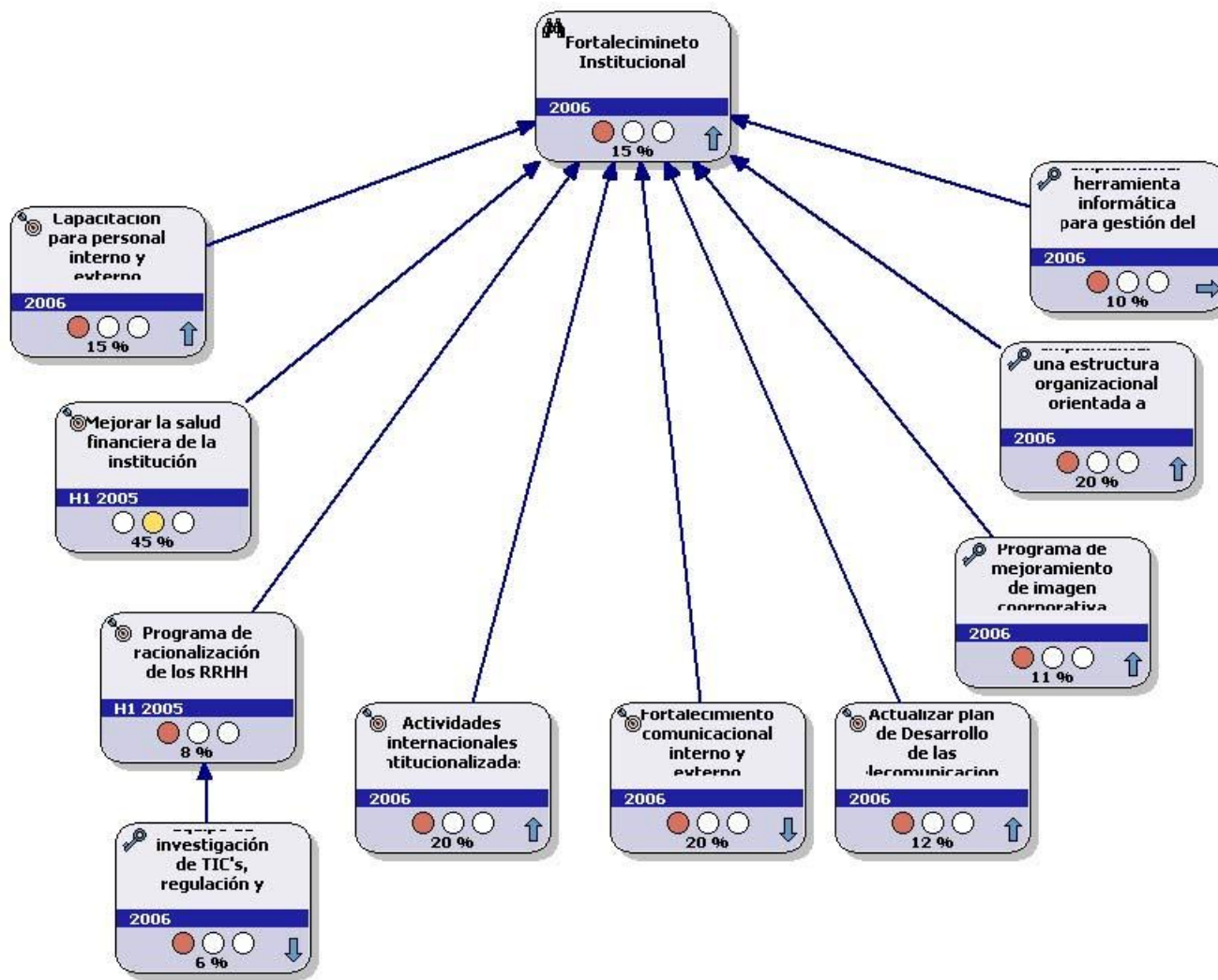


Figura 4.15 "Vista generada por QPR. Mapa Estratégico bajo la perspectiva Fortalecimiento Institucional"

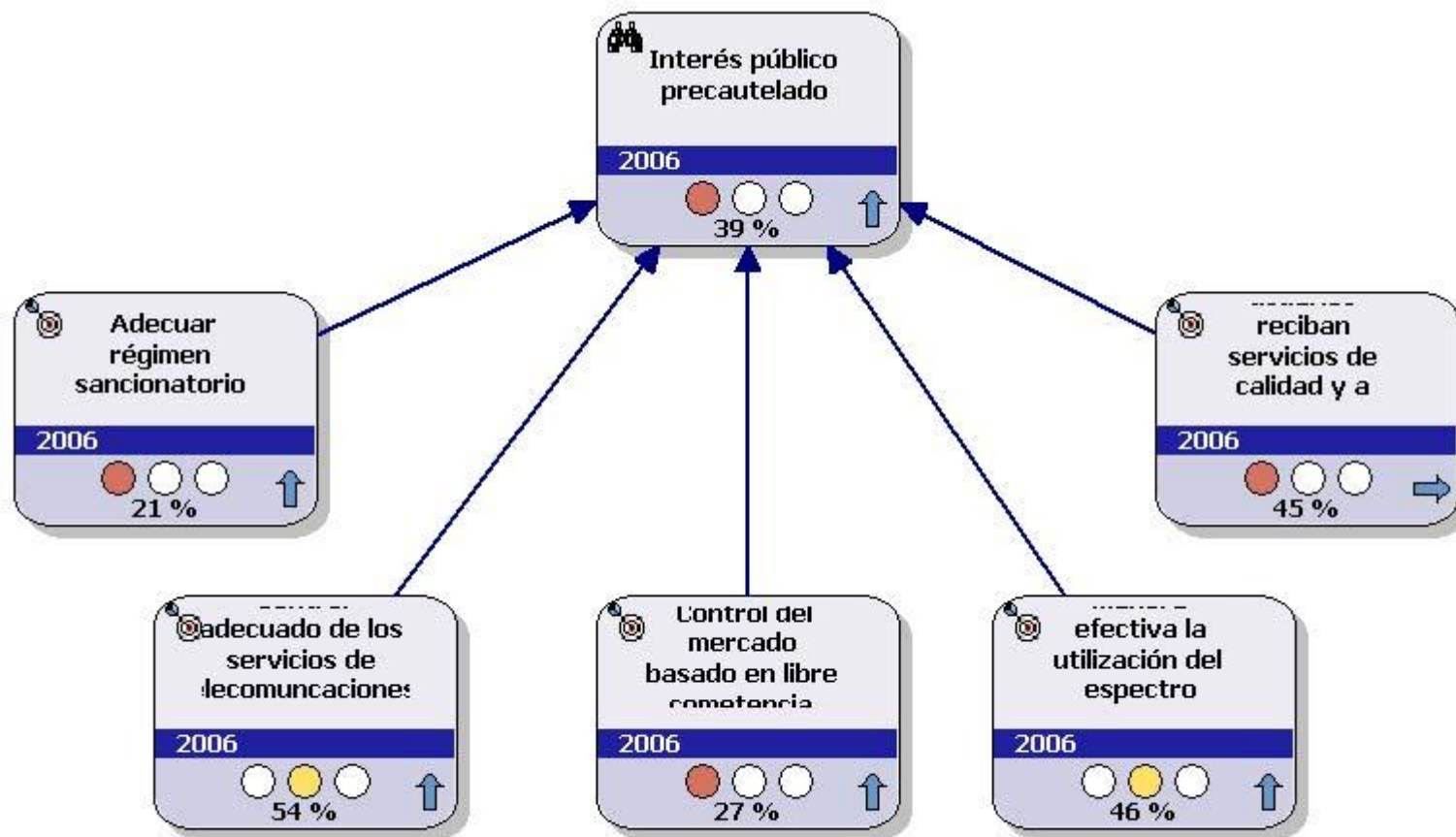


Figura 4.16 "Vista generada por QPR. Mapa Estratégico bajo la perspectiva Interés Público Precautelado"

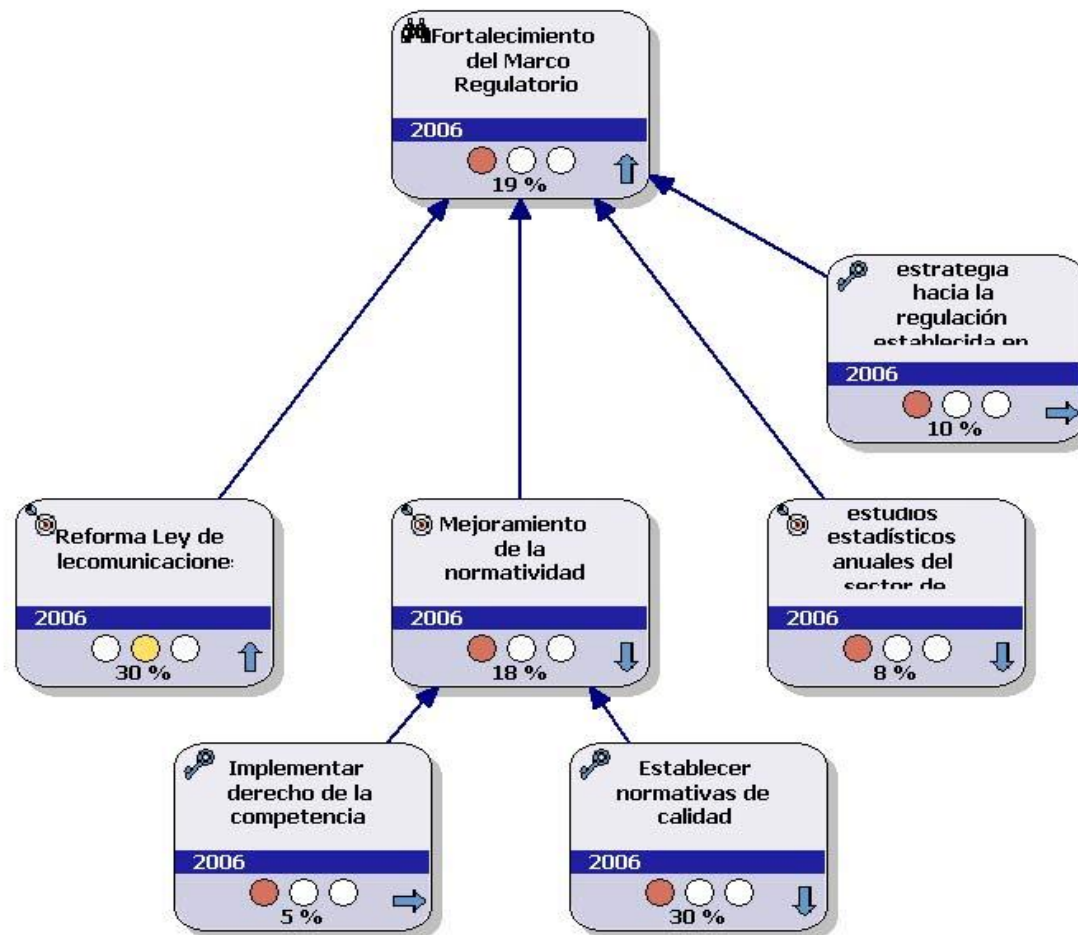


Figura 4.17 "Vista generada por QPR. Mapa Estratégico bajo la perspectiva Fortalecimiento Marco Regularotio"

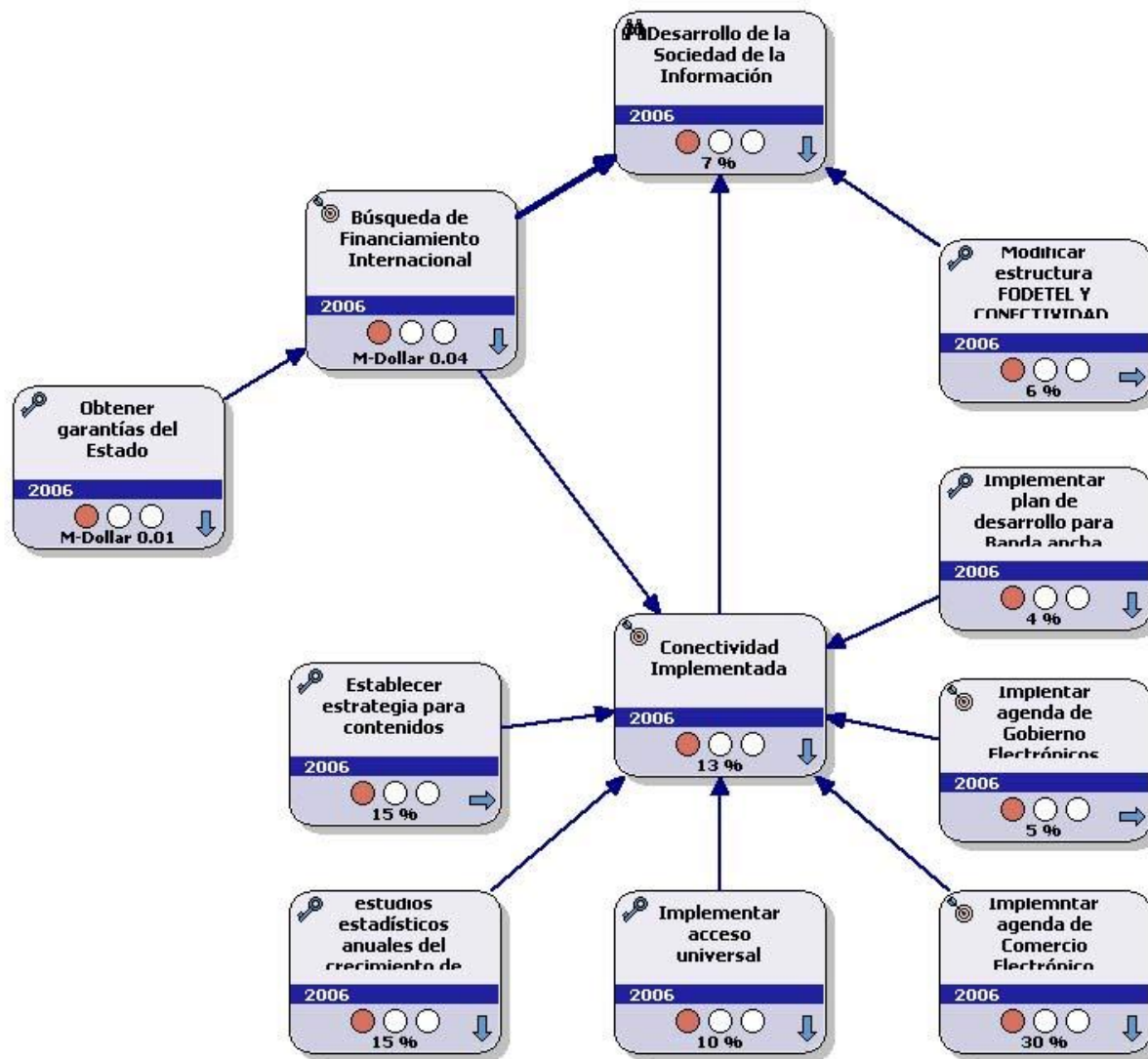


Figura 4.18 "Vista generada por QPR. Mapa Estratégico bajo la perspectiva Desarrollo de la Sociedad de la Información"

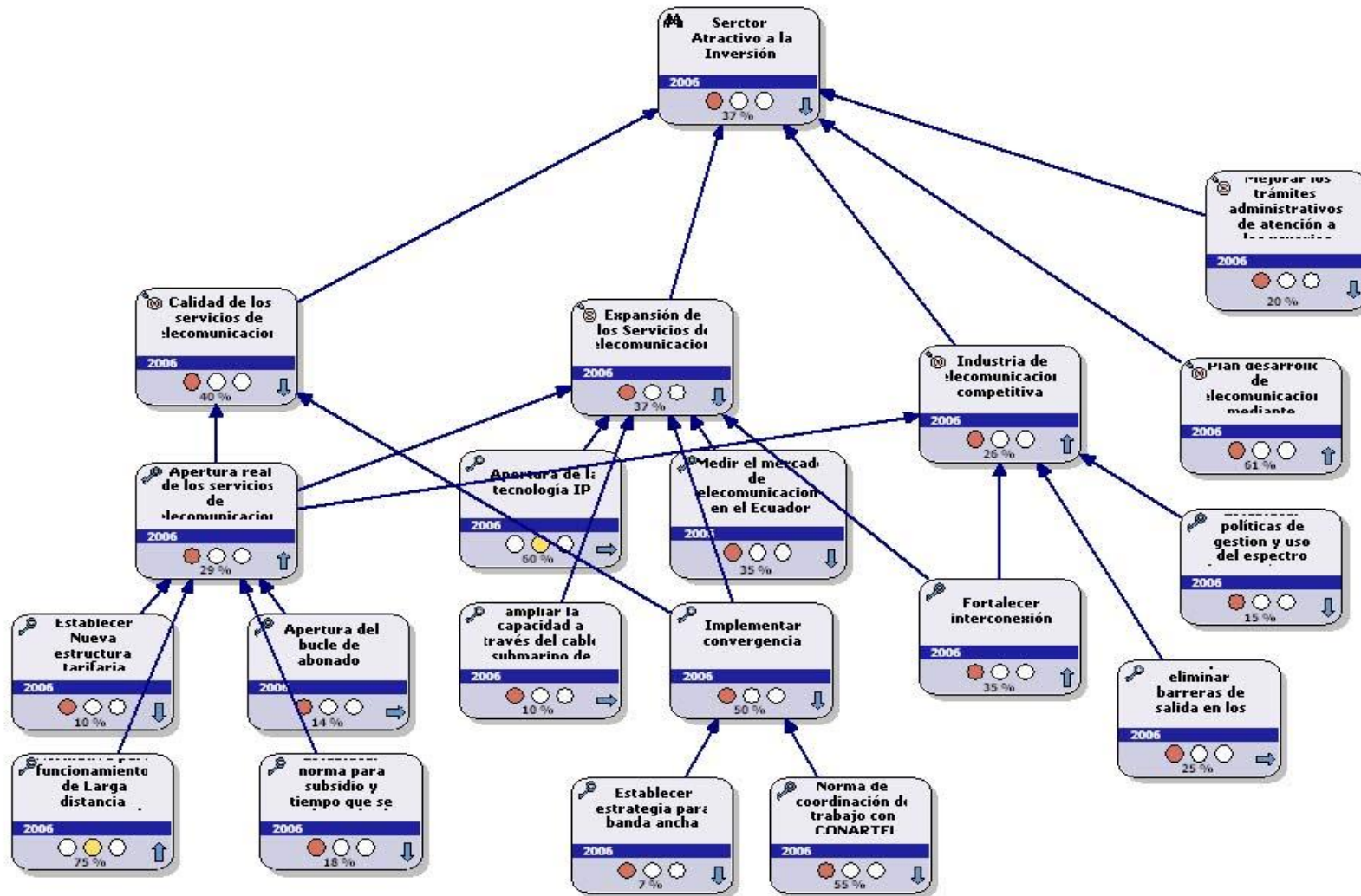


Figura 4.19 "Vista generada por QPR. Mapa Estratégico bajo la perspectiva Sector Atractivo a la Inversión"

4.5 ALINEAMIENTO ESTRATÉGICO

Una de las fortalezas del CMI es que todo el esquema está subordinado a la Estrategia implantada en la organización, de esta manera, no es el Presupuesto el que determina los Programas. El CMI alinea los programas y sus presupuestos con la estrategia

Este concepto de alineamiento estratégico es fundamental, ya que le permite a los más altos funcionarios, directores, gerentes, jefes y supervisores de cualquier nivel de la organización la capacidad de:

- Sincronizar los esfuerzos de las diferentes unidades, procesos y departamentos funcionales, a la visión y estrategia de la organización
- Eslabonar el trabajo diario de todos los funcionarios al logro de los resultados claves de la organización
- Orientarse completamente hacia las necesidades de la población, y funcionarios.
- Integrar los procesos del área de Recursos Humanos hacia la estrategia de la organización para desarrollar gente de alto desempeño.
- Mejorar continuamente el desempeño de las direcciones, unidades, departamentos, procesos y personas

La visión y misión, el plan estratégico y las mediciones del desempeño (KPI's), herramientas gerenciales integradas en el Tablero de Comando, hacen posible conocer cuando una acción no está alineada adecuadamente, para eliminarla ó reajustarla en función de buscar una mejor vinculación de ésta con la estrategia de la organización y de esta forma garantizar optimización de recursos. Varios son los diversos componentes de la organización que debemos alinear a la estrategia, entre las cuales las más importantes son: objetivos, metas, mediciones, incentivos, proyectos, recursos y presupuestos, estructura, procesos, cultura, competencias y comportamientos, conocimientos y habilidades y sistemas de información.

Alineación Estratégica

Todo el esquema de BSC está subordinado a la Estrategia
De esta manera, no es el Presupuesto el que determina los Programas.
El BSC alinea los programas y sus presupuestos con la estrategia

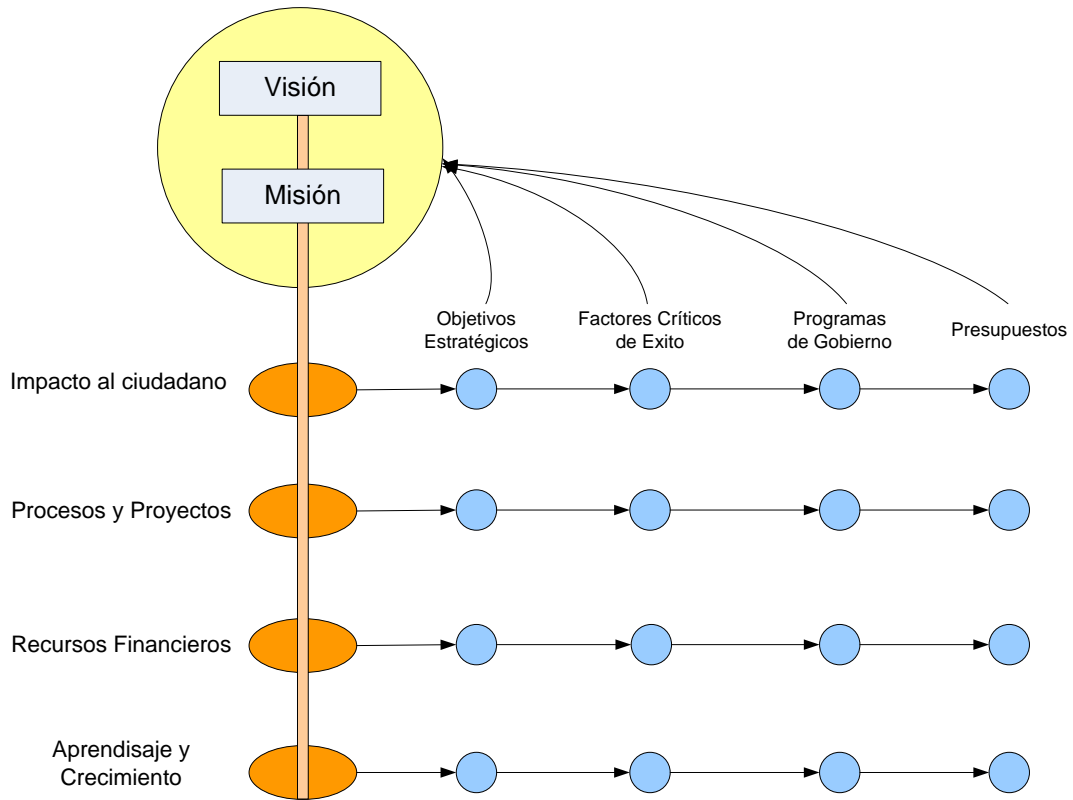


Figura 4.20 "Alineación Estratégica"

Figura 4.21 “CARACTERISTICAS DEL PROCESO ALINEAMIENTO EN LA IMPLEMENTACIÓN”

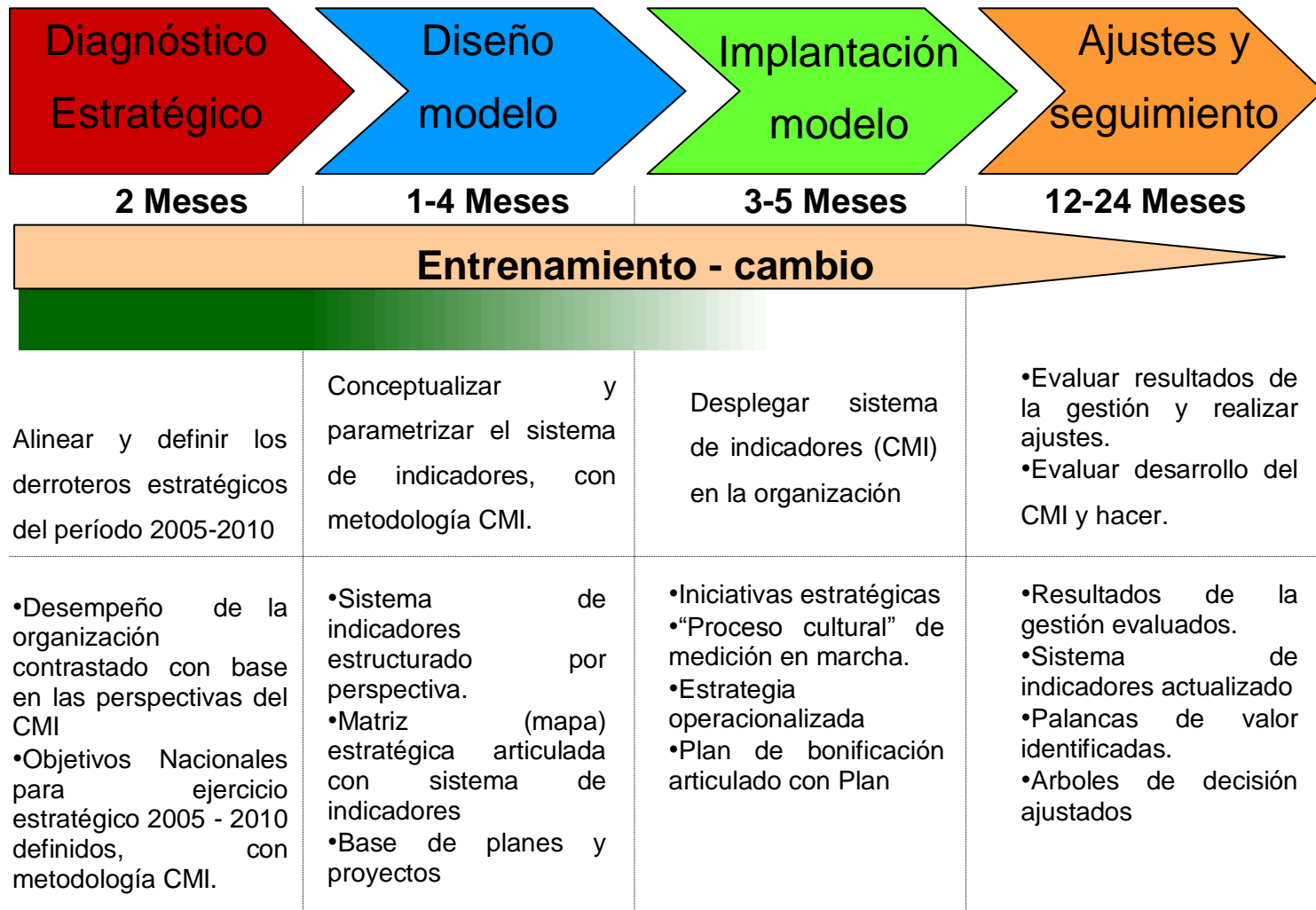
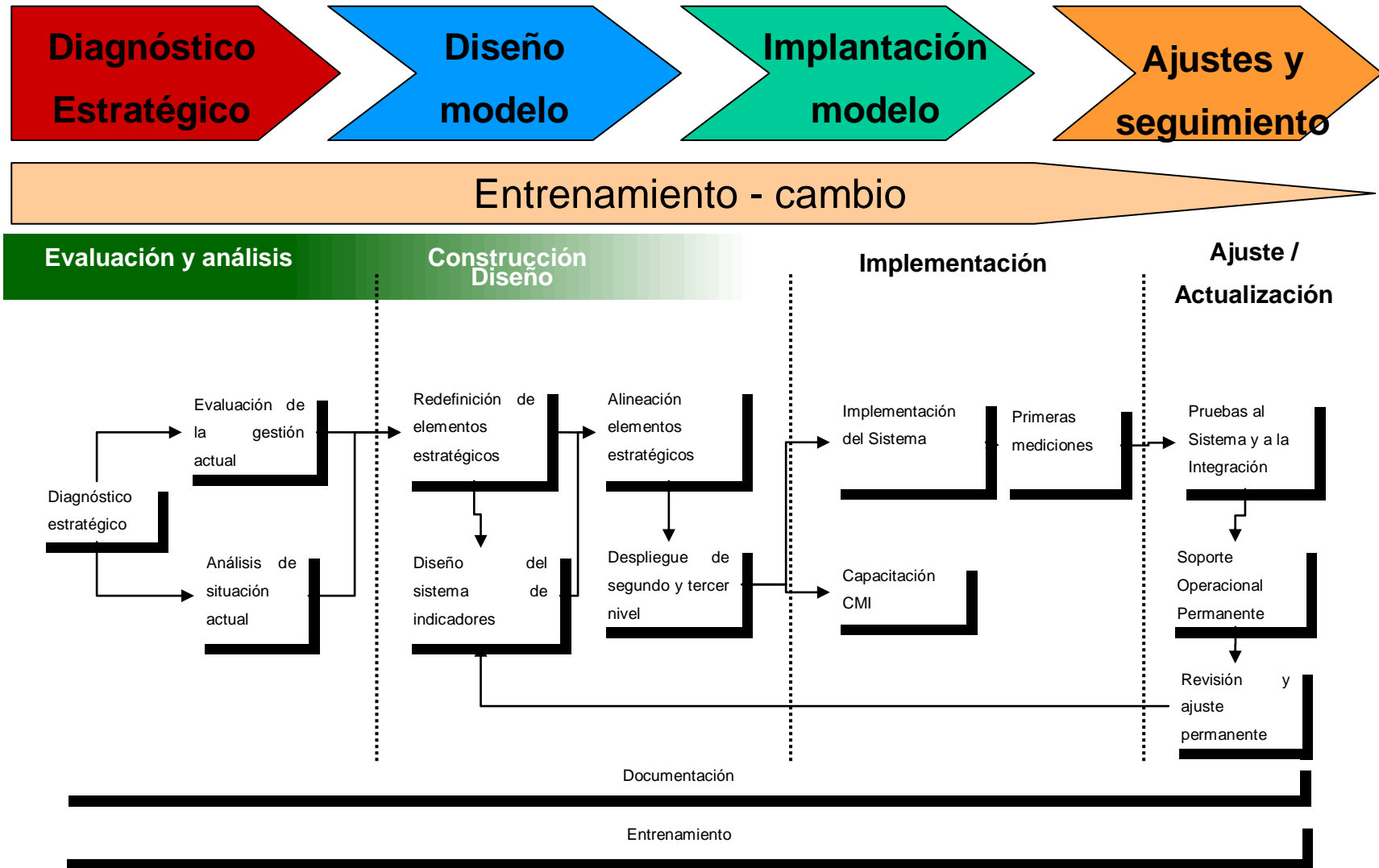


Figura 4.22 “CARACTERISTICAS DEL PROCESO ALINEAMIENTO EN LA IMPLEMENTACIÓN”



5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 CONCLUSIONES

- El Sistema Nacional de Planificación Ecuatoriano es muy débil ya que no existe una norma que obligue a los organismos del Estado a sincronizar actividades planificadas y alcanzar objetivos bien definidos.
- La falta de una guía o meta como país provoca que pocas entidades del Estado posean planificación a largo plazo y muchas menos entidades del Estado todavía, cuenten con claras metas a alcanzar e indicadores de desempeño a cumplir.
- El personal al interior de las instituciones públicas no cuenta con una preparación adecuada en lo que se refiere a las áreas de Planificación, Ejecución, Monitoreo y Evaluación de actividades o procesos.
- La nueva corriente de poseer instituciones de Gobierno transparentes, efectivas y eficaces ha permitido desarrollar iniciativas en las cuales, las metodologías utilizadas en las empresas están siendo modificadas y trasladadas al sector público.
- Más allá de representar una colección de indicadores financieros y no financieros, el CMI pretende perpetuarse como un modelo de gestión estratégica, que sirva a las organizaciones para intentar alcanzar la excelencia, a través del éxito en el logro de sus metas. En este sentido, las empresas o instituciones no solamente deben considerar los intereses de aquellos a quienes debe su existencia, sino además, a las personas o entes, que de una forma u otra, se ven involucradas en la realidad que rodea a la organización.

- La metodología del cuadro de Mando Integral se acopla perfectamente a las necesidades del sector público.
- Los cambios realizados a la metodología de CMI para acoplarlas al sector público o instituciones sin fines de lucro, brindan la fortaleza principal en la cual la perspectiva de la Ciudadanía es el principal esfuerzo.
- Apoyado en aplicaciones informáticas, el método basado en el Cuadro de Mando permite obtener un Sistema de Información Gerencial; desde el cual, se puede tener una mejor visión de lo que sucede al interior de las organizaciones.
- El enfoque del Cuadro de Mando Integral enriquece y fortalece los Sistemas de Control de Gestión de las entidades públicas.
- El Cuadro de Mando Integral fomenta una visión integral, proactiva, articulada e interconectada en los empleados de entidades públicas lo que ayuda a adoptar estas actitudes en forma general en las entidades públicas.
- La importancia de empezar a utilizar los indicadores impulsores o guía de resultado asociados a los indicadores de resultados.
- Uno de los problemas mayores en el proceso de implementación de la estrategia y el Cuadro de Mando, es el uso del proceso llamado alineamiento vertical, ya que este proceso deja por un lado el proceso de integración multifuncional, alineamiento horizontal ó sincronización de todas las áreas y procesos de la organización, causando así barreras funcionales y pobre coordinación operativa, lo cual impide el logro de los resultados prometidos en el plan.

- El liderazgo que ejerza la alta dirección, una buena comunicación y participación, y la adecuada constitución y esfuerzo de los equipos de trabajo son, entre otros, factores primordiales en la implantación de cualquier proceso de cambio en una organización.
- Algunas implantaciones fracasan con un buen diseño por no haber tenido en cuenta ciertos aspectos clave en la implantación, como su relación con las personas, sus responsabilidades y las barreras al cambio.
- Existe la posibilidad de aplicar el concepto del CMI en las áreas de Control Interno y en la implementación de los Sistemas de Control Interno de las entidades públicas para lograr resultados exitosos en muy corto tiempo.
- En la perspectiva **enfoque al ciudadano**, el gobierno puede monitorear los indicadores definidos para evaluar la percepción y la calidad de los servicios y acciones de impacto directo a la población gobernada. Para la mayoría de los gobiernos e instituciones públicas esta es la perspectiva más importante debido a que la razón de ser de estas instituciones es el servir al ciudadano.
- La perspectiva **de procesos y proyectos (gestión del gobierno)**, permite monitorear y tomar de decisiones al gobierno o a las instituciones sobre el estatus de aquellos proyectos, obras o acciones que tendrán impacto directo hacia los servicios que ofrece el gobierno a los ciudadanos.
- En la perspectiva **financiera**, se permite a la institución pública monitorear el estado de las finanzas públicas y recursos destinados a aquellos proyectos y acciones estratégicas que habrán de incidir directamente en los ciudadanos. Y que la ausencia de estos o la mala aplicación de los recursos, impactarán directamente en los servicios y percepción de la ciudadanía.

- La perspectiva **aprendizaje y crecimiento de la institución pública**, puede ser la base de las perspectivas restantes, permite monitorear y evaluar directamente el interior del organismo público; enfocándose directamente al desarrollo y calidad de los servidores públicos.
- Las telecomunicaciones es un sector extremadamente dinámico, sobre todo en lo referente al sector de los sistemas móviles y de Internet. Los datos tomados para la presente investigación fueron tomados en diciembre de 2005 y que a junio del año 2006 ya se han modificado considerablemente.
- El Plan de Desarrollo de las Telecomunicaciones fue realizado por una sola institución, sin contar con la participación y puntos de vista del resto de actores importantes que se desenvuelven en el sector. En este Plan no se establecen metas ni tampoco indicadores.
- Existe una ineficaz acción en cumplir la Visión y Misión en las organizaciones; en otras palabras, no se ha trabajado en técnicas de alineamiento institucional. Si conocemos a donde nos dirigimos, no se puede afirmar que el camino escogido es el correcto; porque no sabemos donde vamos a llegar.
- El elemento fundamental del modelo y punto de partida para diseño de un cuadro de mando, es la estrategia; elegida en el seno de la organización, claramente definida, discutida y compartida, a través de las experiencias, opiniones u observaciones, de los miembros participantes en el proceso. El CMI, comprende una metodología para su implantación, no para su formulación.
- El CMI no es un modelo estático. Su carácter dinámico se evidencia, cuando al cuestionar la validez de la estrategia actual, surge otra, que

puede responder más rápidamente ante las nuevas situaciones que se originan en su entorno. Conjuntamente con la integración de la planificación estratégica a los procesos de dirección, se podrá monitorear las variables críticas del ven afectados por la buena o mala gestión de los servicios públicos. Sentido muy favorable porque los objetivos trazados en el Estado se cumplirían, aún cuando el país experimente una inestabilidad política y cambios continuos de funcionarios.

- La incorporación de la dimensión medioambiental es vista como la responsabilidad social compartida entre la comunidad, para velar por la protección ambiental; el cuerpo de financiadores, en vigilancia del cumplimiento de la leyes respectivas; y la propia organización, para evitar el impacto negativo que produce la explotación de sus actividades.
- La adopción del CMI se debe apoyar en los sistemas de control de gestión (entre otros, contabilidad y presupuesto), porque por sí solo no podrá promover las modificaciones necesarias para su factibilidad; en especial, cuando se trata de aplicaciones en las instituciones públicas, donde predominan la rigidez de las normas y un excesivo grado de formalidades
- El alineamiento es susceptible de mejorarse continuamente, a través del uso de mediciones claves del desempeño y ciclos de aprendizaje, tanto operativos, estratégicos y humanos.
- El proceso de planificación del sector de telecomunicaciones no se encuentra realizado en forma adecuada; la planificación existente, se la realiza mediante la inspiración de un grupo de funcionarios que con las mejores intenciones define la guía del sector y establece las políticas a seguir. Los reglamentos existentes tienen un divorcio a las políticas establecidas, no ha existido un alineamiento estratégico en los funcionarios públicos encargados de ejecutar las políticas del sector.

- El caso práctico desarrollado permite tener una visión muy clara de las fortalezas que tiene la metodología del cuadro de Mando Integral aplicado al sector público.
- El software aplicado es muy flexible y permite obtener varias vistas del modelo implementado.
- La información presentada en el modelo sirve para como fuente de consulta al sector de telecomunicaciones en lo que se refiere a la planificación del sector y provee de una metodología para que la gestión que se la realice esté acorde al desarrollo de las telecomunicaciones a nivel mundial
- El proceso de implantación de un modelo basado en Cuadro de Mando puede llevarse a cabo en 24 meses.

5.2 RECOMENDACIONES

- La unidad de planificación del Estado, representada actualmente por SENPLADES debe ser fortalecido, a través de una Ley que permita al Ecuador tener una planificación y de esta manera organizar el crecimiento y desarrollo del país.
- Para trasladar el caso práctico diseñado a su fase de ejecución y dado el enfoque integrador y global del CMI, implantarlo en una organización sea esta del sector de telecomunicaciones u otra del Estado Ecuatoriano, no es sencillo y hay que trabajar con los siguientes aspectos:

Un modelo simple: El objetivo principal del modelo no es añadir burocracia o complicaciones, sino al contrario, el simplificar la gestión al enfocarse en aquello que es importante.

Lenguaje común: El nombre que se le da al modelo, a las perspectivas, y a los diferentes elementos que lo componen es lo de menos. Lo importante es que las personas que han de utilizarlos, lo consensúen.

Entender el modelo: No hay dos organizaciones iguales y tampoco dos implementaciones idénticas. Las organizaciones adaptan el modelo a sus propias necesidades.

Liderazgo: La implantación debe ser liderada al máximo nivel en la organización por ser un proyecto integrador que requiere tiempo y esfuerzo de las personas en la organización.

Comunicación: Para que el modelo sea aceptado y utilizado, debe ser entendido y aceptado por parte de las personas que trabajan en la organización.

Participación: También ayuda en la interiorización del modelo la participación de determinadas personas que puedan aportar valor, que, además, enriquecen el diseño de los diferentes elementos que lo componen.

Equipo de proyecto: Es vital asignar un equipo de trabajo o facilitadores que gestione la implantación.

- Es conveniente analizar una nueva legislación de telecomunicaciones; en la cual, se aproveche para estudiar también las vinculaciones entre los servicios de difusión como la radio y la televisión, y el resto de los servicios de telecomunicaciones. Eventualmente, puede ser conveniente buscar una mejor integración entre la legislación de todos los servicios, y en los aspectos institucionales. Las relaciones entre servicios de difusión y otros tipos de prestaciones se están modificando rápidamente a raíz de la convergencia, y las presiones cada vez mayores sobre el recurso espectro aconsejan considerar la estrategia de desarrollo de telecomunicaciones en una forma integral.
- El proceso de planificación del sector debe realizarse mediante mesas de diálogo en la cual participen los principales actores del sector: entre los cuales recomendaríamos representantes de: los organismos de regulación y control, del organismo responsable de la planificación del estado de los servicios finales, de los servicios portadores, de los servicios de valor agregado, colegio de ingenieros eléctricos y electrónicos, de la radio y televisión, de las universidades, de los fabricantes de equipos de

tecnología. Los objetivos establecidos en estas mesas, serían la guía para establecer una planificación estratégica del sector.

- Obtenido una planificación del sector, la cual se ha realizado con la participación de diversos actores; será mucho más fácil incorporar una metodología basada en Cuadro de Mando.
- Finalmente recomiendo que el presente estudio o al menos el capítulo 4 de la presente tesis, sea compartida con las entidades públicas encargadas del desarrollo del sector de las Telecomunicaciones en el Ecuador.

BIBLIOGRAFIA

ATKINSON, A. Y WATERHOUSE, J. 1997. A stakeholders approach to strategic performance measurement. Sloan Management Re-view, 38, 25-37, Invierno.

BLANCO, M.I., AIBAR, B. Y CANTORNA, S. 1999. El enfoque conductual contable y su reflejo en un cuadro de mando integral. Re-vista Española de Financiación y Contabilidad, 28, 77-104, Enero-Marzo.

DONALDSON, T. Y PRESTON L.E. 1995. The stakeholders theory of the corporation: Concepts, evidence and implications. Academy of Management Review, 20, 65-91.

ESCOBAR, T. 1999. El papel del cuadro de mando en la gestión de la empresa. Revista Española de Financiación y Contabilidad, 28, 1075-1099, Octubre-Diciembre.

KAPLAN, R. Y NORTON, D. 1992. The Balanced Scorecard: measures that drive performance. Harvard Business Review, 71-79,

KAPLAN, R. Y NORTON, D. 1996. Using the Balanced Scorecard as strategic management system. Harvard Business Review, 75-85,

KAPLAN, R. Y NORTON, D. 2001 b . Transforming the balanced scorecard from performance measurement to strategic manage-some of its assumptions. Management Ac-counting Research, 11, 65-68.

Lineamientos de Políticas Sectoriales y Nacionales, Secretaría Nacional de Planificación 2005.

Cuadro de Mando Integral: Nuevo Modelo para el Diseño de Indicadores y control de Gestión en la entidades Públicas. Ricardo Martines Rivadeneira

Reinventando los Gobiernos con la ayuda de los Tableros de Comando y Control. www.tablero-decomando.com

Del Propósito Estratégico al Balced Store Card. Dr. Hernán Contreras.

Desarrollo de Un Modelo de Gestión para ETB. Metodología de Balanced Store Card. <http://www.geocities.com/WallStreet/Floor/9269/bscgov1.htm>

Una Aproximación a las Implicaciones del Cuadro de Mando Integral en las organizaciones del Sector Público. Eunice L. Bastidas B., Vicent Ripoll Feliu

La Arquitectura del BSC: Factores Dominantes.

El Balanced Scorecard para entes del Gobierno (GOB), Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y Organizaciones Sin Fines de Lucro (OSFL).

Diagnóstico del Sector Telefónico Ecuatoriano, Edgar Ramos y Eric Neira. 2004.

QPR, Software de Diseño. www.qpr.com

Club Tablero de Comando. www.tablero-decomando.com

Senplades, www.senplades.gov.ec

www.mercadeo.com

www.gestipolis.com

www.degerencia.com

INDICE

1. CAPÍTULO I: LA PLANIFICACION EN EL SECTOR PÚBLICO.....	9
1.1 INTRODUCCIÓN	9
1.2 TRAYECTORIA DEL MARCO INSTITUCIONAL DE LA PLANIFICACIÓN NACIONAL.....	11
1.2.1 JUNAPLA.....	12
1.2.2 CONADE	13
1.2.3 ODEPLAN.....	13
1.2.4 SENPLADES	14
1.3 ANÁLISIS LEGAL DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN EN EL ECUADOR.	15
1.3.1 Constitución de la República. Junio 1998.....	15
1.3.2 Decreto Ejecutivo No. 120. Registro oficial No. 27. 16 de septiembre de 1998.....	16
1.3.3 Decreto Ejecutivo No. 432. Registro oficial No. 96 diciembre 28 de 1998.....	16
1.3.4 Decreto Ejecutivo No. 103. Registro Oficial No.23 de 23 de febrero 2000.....	17
1.3.5 Decreto ejecutivo No. 1133. Registro Oficial No. 253. de 26 de enero de 2001.....	17
1.3.6 Acuerdo Vicepresidencial No. 32. Registro Oficial No.72 de 8 de mayo de 2000. Reglamento Orgánico Funcional de ODEPLAN. Organigrama.....	17
1.3.7 Decreto Ejecutivo No.87. 30 de enero de 2003.	17
1.3.8 Decreto Ejecutivo No. 1372 de 12 de febrero de 2004.	18
1.3.9 Ley orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal.	19
1.4 SITUACIÓN ACTUAL DE LA PLANIFICACIÓN EN EL ECUADOR	20
1.4.1 Problemática.....	23
1.4.2 Concepción de la Planificación en el Ecuador.....	26
1.4.2.1 El Plan Operativo Anual	26
1.4.2.2 El Plan Plurianual.....	27
1.4.2.3 El Plan de Desarrollo.....	29
1.4.2.4 Orientaciones para los diferentes tipos de Planes	29
1.4.2.5 Los actores y niveles de planificación.....	30
1.4.2.6 La estructura de Presupuestos.....	34
1.5 MONITOREO Y EVALUACIÓN.....	37
1.5.1 Metodología aplicada al Seguimiento y Evaluación.....	38
1.5.1.1 Indicador de Efectividad:.....	38
1.5.1.2 Indicador de Eficacia:.....	38
1.5.1.3 Indicador de Eficiencia:.....	39
1.5.1.4 Limitaciones y Perspectivas	39
1.5.2 Resultados del Proceso	40
1.6 ANÁLISIS DE PLANIFICACIÓN EN EL ECUADOR.....	48

2.	CAPÍTULO II: DESCRIPCIÓN DE LA ORGANIZACION.....	51
2.1	LA PLANEACIÓN TRADICIONAL.	52
2.2	LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA FORMULACIÓN Y GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	53
2.2.1	<i>Participación ciudadana en la formulación de políticas públicas.....</i>	53
2.2.2	<i>La participación de la Sociedad Civil en la gestión de Programas o Servicios Públicos.</i>	55
2.3	LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA	57
2.4	BREVE RESEÑA HISTÓRICA DEL LIBRO AZUL	59
2.4.1	<i>Globalización, aspectos y consecuencias en la región.....</i>	61
2.4.2	<i>Rol de los Estados Nacionales.....</i>	62
2.5	LA SITUACION EN EL ECUADOR.....	63
3.	CAPÍTULO III: MARCO CONCEPTUAL: METODOLOGÍA DEL CUADRO DE MANDO INTEGRAL	65
3.1	INTRODUCCIÓN	65
3.2	EL CUADRO DE MANDO INTEGRAL TRADICIONAL (CMI).....	65
3.3	DEFINICIONES.....	68
3.3.1	<i>Cientes</i>	68
3.3.2	<i>Objetivo estratégico o general</i>	69
3.3.3	<i>Meta estratégica o meta general</i>	69
3.3.4	<i>Visión:.....</i>	69
3.3.5	<i>Temas o ejes estratégicos.....</i>	69
3.3.6	<i>Estrategia.....</i>	70
3.3.7	<i>Mapa de estrategia:.....</i>	70
3.3.8	<i>Objetivo.....</i>	71
3.3.9	<i>Factores Claves de éxito (KSF).....</i>	71
3.3.10	<i>Indicadores:.....</i>	71
3.3.11	<i>Mediciones:</i>	71
3.3.12	<i>Meta (target):.....</i>	72
3.3.13	<i>Actividades estratégicas:.....</i>	72
3.3.14	<i>Iniciativas estratégicas:.....</i>	72
3.3.15	<i>Retroalimentación:.....</i>	72
3.4	LAS CUATRO PERSPECTIVAS: UN INSTRUMENTO PARA EXPRESAR LA ESTRATEGIA	73
3.4.1.1	La Perspectiva Financiera: Respondiendo a las expectativas del accionista	73
3.4.1.2	Perspectiva de Clientes: Relaciones con los clientes.....	74
3.4.1.3	Perspectiva de Procesos Internos: Asegurando la excelencia de los procesos.....	75
3.4.1.4	Perspectiva de Aprendizaje Organizacional: Asegurando la permanencia y la creación de valor hacia el futuro	76
3.5	EL CUADRO DE MANDO INTEGRAL EN LA GESTIÓN PÚBLICA	77

3.5.1	<i>Introducción</i>	77
3.5.2	<i>El CMI aplicado al Sector Público</i>	79
3.5.2.1	Enfoque en perspectivas no financieras	79
3.5.2.2	Reciente énfasis en el Sector Público en la medición del desempeño	80
3.5.2.3	Reducción de presupuestos:	80
3.5.2.4	Auge por la eficiencia:.....	81
3.5.3	<i>Arquitectura del CMI en el Sector Público</i>	81
3.6	MODIFICACIONES AL MODELO DE KAPLAN Y NORTON.....	84
3.6.1	<i>La Teoría de los Stakeholders y el CMI</i>	84
3.7	ALINEAMIENTO ESTRATÉGICO.....	93
3.7.1	<i>Enfoque Funcional</i>	96
3.7.2	<i>Alineamiento Horizontal</i>	97
3.7.3	<i>Alineamiento Vertical</i>	98
3.7.4	<i>Integración</i>	99
4.	CAPÍTULO IV. ELABORACIÓN DE CUADRO DE MANDO. CASO DE ESTUDIO: LAS TELECOMUNICACIONES EN EL ECUADOR	100
4.1	INTRODUCCIÓN	100
4.2	DIAGNÓSTICO DEL SECTOR DE TELECOMUNICACIONES EN EL ECUADOR.	101
4.2.1	<i>Panorama general del desarrollo en el Ecuador</i>	101
4.2.2	<i>Aspectos Económicos del sector telecomunicaciones.</i>	104
4.2.2.1	Telecomunicaciones en la economía nacional	104
4.2.3	<i>Desarrollo de los servicios de telecomunicaciones</i>	106
4.2.4	<i>Estructura del mercado para los servicios de telecomunicaciones en el Ecuador</i>	111
4.2.5	<i>La propuesta de inversión en el sector de las telecomunicaciones</i>	111
4.2.5.1	La demanda del servicio de telefonía fija tiene dos componentes:.....	112
4.2.5.1.1	Demanda de acceso	112
4.2.5.1.2	Demanda de uso	112
4.2.6	<i>El marco legal de las telecomunicaciones</i>	114
4.2.6.1	Constitución política, tratados internacionales y legislación general	114
4.2.6.2	El problema institucional	115
4.2.6.3	Legislación de telecomunicaciones.....	117
4.2.6.3.1	Aspectos generales	117
4.2.6.3.2	La Ley de Telecomunicaciones	119
4.3	APLICACIÓN DEL MODELO DE CUADRO DE MANDO DE INTEGRAL AL SECTOR DE LAS TELECOMUNICACIONES	122
4.3.1	<i>La visión y la misión de las organizaciones.</i>	123
4.3.1.1	Visión en el Sector de las Telecomunicaciones	124
4.3.1.2	Misión del sector telecomunicaciones.....	125

4.3.2	<i>Definición de perspectivas, objetivos, metas e indicadores.....</i>	125
4.3.2.1	Definición de Perspectivas.....	125
4.3.2.2	Definición de Ejes de Estratégicos.....	125
4.3.2.3	Definición de Objetivos Estratégicos.....	127
4.3.2.4	Definición de los Factores críticos de éxito.....	129
4.3.3	<i>Matriz de Perspectivas, Objetivos estratégicos, Factores Críticos de éxito e Indicadores. ...</i>	131
4.3.4	<i>Organización de los Objetivos estratégicos y Factores Críticos de éxito en los ejes temáticos.</i>	140
4.3.4.1	PE100: Desarrollo de la Sociedad de la Información.....	140
4.3.4.2	PE200: Fortalecimiento del Marco Regulatorio.....	143
4.3.4.3	PE 300: Interés público precautelado.....	146
4.3.4.4	PE 400: Sector Atractivo a la Inversión.....	149
4.3.4.5	PE 500: Fortalecimiento Institucional.....	156
4.4	IMPLEMENTACIÓN DEL MAPA ESTRATÉGICO.....	159
4.5	ALINEAMIENTO ESTRATÉGICO.....	166
5.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	170
5.1	CONCLUSIONES.....	170
5.2	RECOMENDACIONES.....	176
	BIBLIOGRAFIA.....	179

INDICE DE FIGURAS

Figura 1.1: El Plan Plurianual	15
Figura 1.2: El Sistema Nacional de Planificación	16
Figura 1.3: Las políticas de Estado	17
Figura 1.4: Situación Actual de Planificación en el Ecuador	19
Figura 1.5: Pan Operativo Anual	22
Figura 1.6: Los Planes Plurianuales	23
Figura 1.7: Concepción de la Planificación	24
Figura 1.8: Estructura de Relacionamento Institucional	26
Figura 1.9: Procesos y actores del Sistema Nacional de Planificación	27
Figura 1.10: Los Organismos de Desarrollo Regional	28
Figura 1.11: Los Organismos no gubernamentales. ONG's	29
Figura 1.12: Ley de Presupuestos del Sector Público	30
Figura 1.13: Sistema de Inversión Pública	31
Figura 1.14: Seguimiento y Evolución de la Planificación 2003, 2004	36
Figura 1.15: Seguimiento y Evolución de la Planificación, 2004	37
Figura 3.1: Las cuatro perspectivas del CMI.....	61
Figura 3.2: El Mapa de Estrategia.....	65
Figura 3.3: Mapa de Estratégico aplicado al Sector Público	79
Figura 3.4: Ajustes Propuestos al Modelo de CMI para las entidades Públicas....	87
Figura 3.5: Enfoque Funcional.....	91
Figura 3.6: Alineamiento Horizontal.....	92
Figura 3.7: Alineamiento Vertical....	93
Figura 3.8: Integración.....	94
Figura 4.1: Vista clásica generada en QPR de la Perspectiva Desarrollo de la S.I...	136
Figura 4.3: Vista de Diag. generadas por QPR de la Perspectiva Desarrollo de la S.I.....	137
Figura 4.4: Vista clásica generada en QPR de la Perspectiva Fortalecimiento del M.R....	139
Figura 4.5: Vista de Diagramas generadas por QPR de la Perspectiva Fortalecimiento del M.R....	140
Figura 4.6: Vista clásica generada en QPR de la Perspectiva Interés Público Precautelado...	142
Figura 4.7: Vista de Diagramas generadas por QPR de la Perspectiva Interés Público Precautelado....	143
Figura 4.8: Vista clásica generada en QPR de la Perspectiva Sector Atractivo a la Inversión...	148
Figura 4.9: Vista de Diagramas generadas por QPR de la Perspectiva Sector Atractivo a la Inversión...	149
Figura 4.10: Vista de Diagramas generadas por QPR de la Perspectiva Sector Atractivo a la Inversión...	150
Figura 4.11: Vista clásica generada en QPR de la Perspectiva Fortalecimiento Institucional...	152
Figura 4.12: Vista de Diagramas generadas por QPR de la Perspectiva Fortalecimiento Institucional...	153
Figura 4.13: Vista generada por QPR. Mapa Estratégico.....	154
Figura 4.14: Vista generada por QPR. Mapa Estratégico vistas generadas para los cinco ejes temáticos..	155
Figura 4.15: Vista generada por QPR. Mapa Estratégico bajo la perspectiva Fortalecimiento Institucional..	156
Figura 4.16: Vista generada por QPR. Mapa Estratégico bajo la perspectiva Interés Público Precautelado..	157
Figura 4.17: Vista generada por QPR. Mapa Estratégico bajo la perspectiva Fortalecimiento M.R..	158
Figura 4.18: Vista generada por QPR. Mapa Estratégico bajo la perspectiva Desarrollo de la S.I...	159
Figura 4.19: Vista generada por QPR. Mapa Estratégico bajo la perspectiva Sector Atractivo a la Inversión.	160
Figura 4.20: Alineación Estratégica....	162
Figura 4.21: Características del proceso alineamiento en la implementación....	163
Figura 4.22: Características del proceso alineamiento en la implementación....	164

INDICE DE TABLAS

Tabla 1.1: Capacitación en planificación, seguimiento y evaluación Año 2004	35
Tabla 1.2: Lucha contra la corrupción, año 2004	36
Tabla 1.3: Seguimiento y Evaluación Lucha contra la pobreza y el Desempleo	37
Tabla 1.4: Garantizar la seguridad ciudadana, social, jurídica, alimentaria y ambiental	38
Tabla 1.5 Mejorar la producción y la productividad	39
Tabla 1.6: Reforma Política Internacional coherente y pragmática para el Ecuador moderno	40
Tabla 1.7: Evolución y seguimiento por ejes	41
Tabla 4.1: Indicadores financieros de Pacifictel S.S. y Andinatel S.A	100
Tabla 4.2: Parámetros de calidad de servicio para telefonía fija	105
Tabla 4.3: Parámetros de calidad de servicio para telefonía móvil	105
Tabla 4.4: Demanda de acceso a la telefonía fija: líneas principales	107
Tabla 4.5: Demanda de uso de telefonía fija: millones de minutos	108
Tabla 4.6: Demanda de acceso a la telefonía móvil celular y Pcs	108
Tabla 4.7: Demanda de acceso a otros servicios	105
Tabla 4.8: Matriz del CMI	127
Tabla 4.9: Perspectiva Desarrollo de la Sociedad de la Información	135
Tabla 4.10: Perspectiva Fortalecimiento del Marco Regulatorio	138
Tabla 4.11: Perspectiva Interés Público Precautelado	141
Tabla 4.12: Perspectiva Sector Atractivo a la Inversión	144
Tabla 4.13: Perspectiva Fortalecimiento Institucional	151