



# UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA

*La Universidad Católica de Loja*

## ÁREA ADMINISTRATIVA

TITULACIÓN DE MAGISTER EN GESTIÓN EMPRESARIAL

**Diseño de un modelo de gestión por procesos para los servicios de la Unidad de Contratación Pública del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador "CONGOPE"**

TRABAJO DE FIN DE MAESTRÍA

AUTOR: Patiño Navarrete, Rubén Darío, Lic.

DIRECTOR: Condor Bermeo, Verónica Paulina, PhD (c)

CENTRO UNIVERSITARIO QUITO

2014

**APROBACIÓN DEL DIRECTOR DEL TRABAJO DE FIN DE MAESTRÍA**

PhD (c)

Verónica Paulina Condor Bermeo

**DOCENTE DE LA TITULACIÓN**

De mi consideración:

El presente trabajo de fin de maestría denominado: “Diseño de un modelo de gestión por procesos para los servicios de la Unidad de Contratación Pública del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador CONGOPE” realizado por Patiño Navarrete Rubén Darío, ha sido orientado y revisado durante su ejecución, por cuanto se aprueba la presentación del mismo.

Loja, abril de 2014

f).....

## DECLARACIÓN DE AUTORIA Y CESIÓN DE DERECHOS

“Yo Patiño Navarrete Rubén Darío declaro se autor del presente trabajo de fin de maestría: Diseño de un modelo de gestión por procesos para los servicios de la Unidad de Contratación Pública del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador “CONGOPE”, de la titulación Gestión Empresarial, siendo Verónica Paulina Condor Bermeo directora del presente trabajo; y eximo expresamente a la Universidad Técnica Particular de Loja y a sus representantes legales de posibles reclamos o acciones legales. Además certifico que las ideas, concepto, procedimientos y resultados vertidos en el presente trabajo investigativo, son de mi exclusiva responsabilidad.

Adicionalmente declaro conocer y aceptar la disposición del Art. 67 del Estatuto Orgánico de la Universidad Técnica Particular de Loja que en su parte pertinente textualmente dice: “Forman parte del patrimonio de la Universidad la propiedad intelectual de investigaciones, trabajos científicos o técnicos y tesis de grado que se realicen a través, o con el apoyo financiero, académico o institucional (operativo) de la Universidad”

f).....

Autor: Patiño Navarrete Rubén Darío

Cédula: 1714110598

## **Dedicatoria**

Este trabajo de investigación lo dedico a mi esposa Paola y mis hijos Matías y Analía, puesto que han sido y serán mi mayor inspiración, razón y motivo de emprender y concretar proyectos de vida que nos llenan de satisfacción en familia.

También quiero dedicar este proyecto académico a mi madre, Rita Navarrete, por ser el ejemplo de vida que inspiró la senda a seguir en mi camino de la vida. Desde sus enseñanzas y prácticas cotidianas, motivó mi lucha académica por ser un gran profesional y ser humano.

## **Agradecimiento**

Primeramente quiero agradecer a mis seres queridos que me apoyaron siempre en mis estudios de postgrado. A mi esposa Paola, por su comprensión y tolerancia en aquellas largas noches de esfuerzo y sacrificio. A mis hijos Matías y Analía, por soportar la ausencia de un padre juguetón que tuvo que quitarles tiempo para avanzar en sus estudios de cuarto nivel.

Quiero agradecer de manera especial a la noble institución donde desarrollé mi proyecto de titulación. El CONGOPE, ha sido mi fuerte inspiración profesional. En sus oficinas y con su gente, aprendí a madurar profesionalmente, planteándome objetivos a largo plazo que llenan de satisfacción mi sentido común.

Finalmente, mi más sentido agradecimiento a la Universidad Técnica Particular de Loja, por ser cuna de conocimientos y experiencias necesarias para consagrarme profesionalmente, desde una perspectiva ética, moral y humanista que me consolidan como un referente fortalecido y empoderado de las nuevas exigencias laborales en un mundo globalizado y altamente competitivo.

## ÍNDICE DE CONTENIDOS

CARÁTULA.....	i
APROBACIÓN DEL DIRECTOR DE TRABAJO DE FIN DE TITULACIÓN.....	ii
DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y CESIÓN DE DERECHOS.....	iii
DEDICATORIA.....	iv
AGRADECIMIENTO.....	v
ÍNDICE DE CONTENIDOS.....	vi
RESUMEN.....	1
ABSTRAC.....	2
INTRODUCCIÓN.....	3
<b>CAPÍTULO I</b>	
1. Aspectos generales.....	5
1.2 Planteamiento del problema.....	7
1.3 Justificación.....	9
1.4 Objetivos.....	11
1.4.1 Objetivo general.....	11
1.4.2 Objetivos específicos.....	11
1.4.3 Alcance.....	12
<b>CAPÍTULO II</b>	
2. Marco metodológico de investigación.....	13
2.1 Los procesos en la gestión institucional.....	14
2.1.1 Los procesos vistos como acciones afirmativas humanas.....	15
2.1.2 identificación de procesos, descripción y levantamiento de información de actores.....	16
2.2 Mejoramiento de procesos.....	17
2.2.1 Estrategias para mejora continua de procesos.....	18
2.2.1.1 Identificación de problemas (oportunidades de mejoras).....	18
2.2.1.2 Definición de niveles de desempeño (metas de mejoramiento).....	19

2.2.1.3 Diseño y programación de alternativas de mejora de procesos.....	19
2.3 De la gestión por procesos a la gestión por resultados.....	20
2.3.1 Introducción a la gestión por resultados.....	21
2.3.1.1 Visión Mundial de la gestión por resultados.....	21
2.3.2 La gestión por resultados en el Ecuador.....	23
2.3.3 La gestión por resultados en el CONGOPE.....	23
2.4 Metodología de trabajo.....	28
2.4.1 Técnicas e instrumentos de recolección de información.....	29

### **CAPÍTULO III**

#### Marco teórico

3. La gestión por Procesos.....	31
3.1 Antecedentes.....	32
3.2 Los procesos.....	33
3.2.1 Elementos del proceso.....	34
3.3 Gestión por procesos.....	36
3.4 Clasificación de los procesos.....	39
3.4.1 Jerarquía de los procesos.....	40
3.4.2 Responsables del proceso.....	41
3.4.3 Codificación de procesos.....	41
3.5 Mapa de procesos.....	42
3.6 Diseño de procesos.....	43
3.6.1 Metodología para gestionar procesos.....	44
3.6.1.1 Identificación y secuencia de procesos.....	44
3.6.1.2 Descripción de procedimientos.....	45
3.6.1.3 Seguimiento y medición de procesos.....	45
3.6.1.4 Diseño y mejora de procesos.....	45
3.7 Diseño del mapa de procesos.....	46

3.8 Cadena de valor.....	46
3.9 Medición de procesos.....	48
3.10 Indicadores de gestión.....	49
3.10.1 Tipología de indicadores.....	50
3.10.2 Formulación de indicadores.....	51
3.10.3 Elaboración de indicadores.....	52
3.11 Mejoramiento de procesos.....	52
3.11.1 Etapas del mejoramiento de procesos.....	53
3.11.2 Los principios de modernización de Harrington.....	54
3.11.3 Metodología de Edward Deming.....	55
3.12 Diagramas de flujo.....	58
3.13 Hojas de verificación.....	59
 <b>CAPÍTULO IV</b>	
4. Aspectos generales del CONGOPE.....	60
4.1 CONGOPE, síntesis histórica.....	61
4.2 Contexto geopolítico.....	63
4.3 Marco Constitucional y Legal del CONGOPE.....	64
4.4 Fuentes de financiamiento del CONGOPE.....	66
4.5 Organización del CONGOPE y direccionamiento estratégico.....	68
4.5.1 Visión.....	69
4.5.2 Misión.....	69
4.5.3 Fines, objetivos y responsabilidades.....	70
4.5.4 Líneas estratégicas.....	71
4.6 Productos y servicios del CONGOPE.....	72
4.7 Lineamientos al Plan Nacional del Buen Vivir.....	73
4.8 Los clientes del CONGOPE.....	76

## CAPÍTULO V

### 5. La gestión de los procesos en la Unidad de Contratación Pública de la

Dirección de Asesoría Jurídica del CONGOPE.....	79
Mapa de Procesos y Cadena de Valor del CONGOPE.....	80
5.1 Descripción de la gestión de asesoría jurídica y contratación pública.....	81
5.1.1 Misión.....	82
5.1.2 Visión.....	83
5.1.3 Base legal y/o administrativa.....	83
5.1.4 Funciones, atribuciones y responsabilidades de los órganos de línea.....	82
5.1.4.1 Unidad de asuntos legales y judiciales.....	83
5.1.4.2 Unidad de contratación pública.....	84
5.2 Unidad de Contratación Pública del CONGOPE.....	84
5.2.1 Identificación de estrategias de gestión.....	85
5.2.2 Definición de líneas de acción.....	86
5.3 Direccionamiento estratégico de la unidad de contratación pública.....	87
5.3.1 Propuesta de misión de la unidad.....	87
5.3.2 Propuesta de visión de la unidad.....	87
5.3.3 Objetivos estratégicos propuestos para la unidad de contratación pública.....	87
5.3.4 Establecimiento de políticas institucionales en contratación pública.....	88
5.4 Estrategias para potenciar fortalezas y oportunidades.....	90
5.4.1 Estrategias para disminuir – eliminar debilidades y amenazas.....	90
5.4.2 Nuevas líneas de acción de la Unidad de Contratación Pública CONGOPE.....	91
5.5 Clasificación de los procesos de la unidad de contratación pública.....	91
5.5.1 levantamiento de procesos.....	92
5.5.2 Identificación de problemas en los procesos.....	107
5.6 Propuesta de mejora de procesos de la Unidad de Contratación Pública de la Dirección de Asesoría Jurídica del CONGOPE.....	117

5.6.1 Análisis de resultados de encuesta.....	121
5.6.2 Procesos de contratación pública mejorados (flujogramas, matriz de proceso y tabla de mejora de proceso).....	132
5.6.2.1 Flujogramas de procesos mejorados.....	133
5.6.3 Matriz de mejora de procesos con base en los problemas encontrados.....	140
5.6.4 Indicadores de gestión de la unidad de contratación pública.....	146
CONCLUSIONES.....	148
RECOMENDACIONES.....	150
BIBLIOGRAFÍA.....	153
ANEXOS.....	157
Anexo No1 Términos de Referencia Consultoría Gestión de Procesos BPM	
Anexo No2 Estructura orgánico-funcional por resultados Dirección de Asesoría Jurídica	

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura No1 Modelo de gestión por resultados en CONGOPE.....	24
Figura No2 Gestión por resultados y medición.....	27
Figura No3 gestión por resultados y sistematización.....	27
Figura No4 Modelo de proceso.....	34
Figura No5 Elementos del proceso.....	35
Figura No6 Jerarquía de los procesos.....	40
Figura No7 Tabla de codificación de procesos.....	41
Figura No8 Ejemplo de mapa de proceso.....	42
Figura No9 Mapa de la gestión de procesos.....	46
Figura No10 Ejemplo de cadena de valor en una empresa.....	47
Figura No11 Ciclo de mejora continua de Deming.....	57
Figura No12 Ejemplo de diagrama de flujo.....	58
Figura No13 Ejemplo de hoja de verificación.....	59
Figura No14 Organigrama del CONGOPE.....	69
Figura No15 Mapa de procesos del CONGOPE.....	80
Figura No16 Cadena de valor del CONGOPE.....	81
Figura No17 Orgánico funcional de la dirección.....	82
Figura No18 Matriz de análisis FODA unidad jurídica y contratación pública.....	89
Figura No19 Diagrama de flujo de procesos.....	93
Figura No26 Infografía de interpretación de preguntas de la encuesta.....	121
Figura No36 Diagrama de flujo de proceso mejorado.....	133

## ÍNDICE DE TABLAS DE CONTENIDO

Tabla No1 Clasificación de procesos.....	91
Tabla No2 Manual de procesos.....	94
Tabla No9 Matriz de análisis de problemas de procesos.....	107
Tabla No16 Matriz de mejora de procesos con base en los problemas encontrados.....	140
Tabla No23 Indicadores de gestión de los procesos de la unidad de contratación pública.....	147

## **RESUMEN**

La gestión por procesos permite a las organizaciones normalizar sus actividades para la optimización de recursos. El Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales; y, sus diferentes unidades administrativas, como es el caso de la Unidad de Contratación Pública, acogen este modelo de gestión en la tarea de hacer más eficiente y eficaz su servicio público en beneficio de los gobiernos autónomos provinciales y sus servidores públicos.

**PALABRAS CLAVE:** Gestión, procesos, contratación pública, modelo, eficiencia, eficacia.

## **ABSTRACT**

Process management enables organizations to standardize their activities to optimize resources. The Consortium of Provincial Autonomous Governments, and its various administrative units, such as Unit Procurement, welcome this management model in the task of making the most efficient and effective public service for the benefit of provincial self-government and their public servants.

**KEYWORDS:** Management, processes, procurement, pattern, efficiency, effectiveness

## INTRODUCCIÓN

El Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador “CONGOPE”, es una institución de derecho público que representa al nivel intermedio de gobierno provincial. Entre sus facultades tiene la de generar procesos de asesoría, asistencia técnica, acompañamiento y capacitación al talento humano de las entidades provinciales, con el firme objetivo de promover el mejoramiento de capacidades de sus representados para sumir de mejor manera sus competencias en el nuevo marco constitucional y legal vigente en el Ecuador.

La entidad asociativa ha evolucionado en un contexto coyuntural y político que ha determinado la estructura de su accionar frente a la demanda de sus asociados. Con la promulgación de la constitución de Montecristi, y la consecución de leyes como el COOTAD, entre otras leyes conexas, los lineamientos estratégicos institucionales determinaron nuevos desafíos en la construcción de política pública aplicable a su gestión institucional y modelo de administración y ejecución de servicios.

En su institucionalidad, actualmente, promueven el modelamiento de la gestión por resultados como filosofía y paradigma de ejecución de política pública en beneficio de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales. Este modelo busca la eficiencia y eficacia de la gestión pública desde la medición de los impactos generados en su modelo administrativo de servicio público destinado a las autoridades, directivos, funcionarios, funcionarias, trabajadores y públicos vinculados.

En este modelo de gestión es prioritario la definición de momentos previos donde las prácticas de acciones permiten establecer los pasos previos para alcanzar este paradigma. Uno de esos pasos previos, y considerado la piedra angular de las acciones administrativo-públicas de la entidad asociativa, son los procesos.

Desde esta premisa, la definición de un modelo de gestión por procesos se vuelve una necesidad urgente y prioritaria. Muchas propuestas y ejercicios de modelamiento de esta gestión se vienen realizando en los últimos años en distintas unidades administrativas, tal es el

caso de los procesos de tecnologías donde ya está estructurado un modelo de gobierno electrónico, de igual manera se trabaja en otras unidades agregadoras de valor.

Bajo estos criterios el presente proyecto de tesis consideró la realización de un modelaje en la gestión por procesos de la Unidad de Contratación Pública de la Dirección de Asesoría Jurídica del CONGOPE, como un aporte interno hacia la consecución del modelo de gestión por resultados.

El presente trabajo de investigación, pretende definir una propuesta de modelo de gestión por procesos. En sus capítulos, parte de una clara identificación de aspectos metodológicos que definan las acciones emprendidas en la generación del modelo, entendiéndolo como una actividad humana directamente relacionada al servicio ofertado por la organización, en un contexto de la gestión por resultados. Para entender la gestión por procesos, la investigación propone un marco teórico que incluye nociones básicas que permitan el entendimiento de los procesos, su identificación, administración y desarrollo de indicadores de gestión.

Con todos estos elementos, la investigación cita una breve descripción de la organización Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador “CONGOPE”; referente histórico, su marco legal, servicios y públicos beneficiarios de sus servicios. En este contexto, la investigación realiza una propuesta elaborada metodológicamente, incluyendo identificación de los procesos existentes y prioritarios de la Unidad de Contratación Pública, una propuesta de redireccionamiento base, levantamiento de procesos, niveles de ejecución y conocimiento de estos, y una propuesta de mejora de procesos con indicadores de gestión.

La Unidad de Contratación Pública tiene una vigencia de cinco años; tiempo en el cual ha consolidado un accionar efectivo a los requerimientos internos y muy moderado a nivel externo con los grupos de interés (GADs). Si bien los procesos de contratación pública han sido establecidos y definidos por la entidad rectora de la contratación pública (INCOP), existen otros procesos complementarios que debieron ser levantados, tal es el caso del proceso asistencia técnica y capacitación; políticas públicas y direccionamiento de la unidad. La propuesta del modelo de gestión planteó la necesidad de realizar un levantamiento de todos los procesos y su categorización para generar posibles mejoras continuas.

**CAPÍTULO I**  
**ASPECTOS GENERALES**

Al iniciar un nuevo milenio, las relaciones humanas y laborales remarcan una nueva significación de sentidos y estructuras del pensamiento. Los permanentes cambios en el comportamiento humano redefinen su accionar social, laboral y de negocios. Ahora más que nunca las sociedades mediáticas e inmersas en la globalización buscan nuevas estructuras que permitan acoplarse a las exigencias de un mundo donde las fronteras se han eliminado, desde una perspectiva ideológica.

El referente cultural de toda sociedad busca nuevos esquemas de asimilar y reutilizar las experiencias adquiridas, más aún cuando la sociedad mundializada genera nuevos esquemas de comportamiento. La cultura como tal es el cúmulo de experiencias que identifican a un grupo de personas bajo objetivos similares. Aquellos grupos suelen ir desde las sociedades hasta estructuras más homogéneas y concretas, como es el caso de las organizaciones. Las organizaciones se definen como estructuras humanas que tienen objetivos comunes. Las instituciones, empresas y organizaciones, son, entonces, ese conjunto de personas que se relacionan e interactúan bajo objetivos comunes.

En un contexto globalizado, donde la sociedad mundializada genera estándares comunes, las oportunidades de éxito, por parte de las organizaciones, les obliga a adaptarse a este nuevo esquema de estándares de cara a mantenerse competitivos y poder ser cada día más innovadores.

Desde esta perspectiva, las organizaciones, en su búsqueda de ser más competitivos y exitosos, aplican y desarrollan estrategias que les permita modernizar su comportamiento, estructuras humanas y laborales. Parte de este nuevo cambio a la modernidad exitosa es la

denominada gestión por procesos, que no es otra cosa que la gestión armónica de actividades bajo responsabilidad laboral, en un entorno socialmente cohesionado.

La gestión por procesos se establece como mecanismo de búsqueda de la mejor eficiencia y eficacia en el desarrollo y ejecución de actividades que tienen como finalidad brindar productos o servicios. El Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales, a pesar de ser una institución pública, considera de suma importancia incorporar metodológicamente la aplicación de la gestión por procesos como el camino hacia la excelencia en el servicio público. Este modelo de gestión (Beltrán, 2005), será el pilar fundamental del nuevo paradigma de gestión que busca la eficiencia en los servicios y su efectiva aplicación.

El presente trabajo académico de investigación, representa un valioso insumo hacia la incorporación del modelo de gestión en la administración pública de la entidad asociativa. Desde la elaboración de esta propuesta se formula una propuesta de gestión por procesos aplicable a la realidad del CONGOPE y permitirá construir criterios y conceptos que ayuden a la organización a la consecución de sus metas y objetivos.

## **1.2 Planteamiento del problema**

El marco constitucional y legal vigente en el Ecuador, así como ley general de contraloría (Contraloría General del Estado, 2009); y, anclado al Decreto presidencial 555 del 19 de noviembre de 2010, obliga a las instituciones del Estado a entregar a la ciudadanía un servicio regido por principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación con la concerniente implementación de la gestión por resultados.

El Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador “CONGOPE”, es una institución de derecho público que representa a los 23 gobiernos provinciales y les brinda un servicio complementario de asistencia técnica, asesoría y capacitación para que sus autoridades y funcionarios mejoren sus capacidades, experticias y conocimientos en pos de que cumplan de mejor manera su cartera de bienes y servicios entregados y en beneficio de la ciudadanía en todos los territorios provinciales.

CONGOPE bajo el nuevo marco constitucional y legal, plan nacional del buen vivir, busca implementar la gestión por resultados como política institucional para fortalecer sus servicios de asistencia técnica, asesoramiento y capacitación en favor de los gobiernos provinciales y su vez a través de estos para con la ciudadanía. Para alcanzar este objetivo, las actividades y recursos que alimentan el servicio, deben ser gestionados como procesos, actividad intrínseca en el paradigma de gestión por resultados, que es una cadena de resultados que parten de los insumos, procesos, productos y resultados como tal.

En este escenario, CONGOPE ha realizado parcialmente la identificación y levantamiento de procesos que le permitan gestionar sus actividades y recursos de manera más eficiente con miras a brindar un mejor servicio de asistencia técnica y capacitación en temas administrativos, financieros, jurídicos, Compras Públicas y de competencias (fomento productivo, vialidad, cooperación internacional, riego) en beneficio de autoridades y funcionarios que laboran en los gobiernos provinciales.

CONGOPE es una institución pública que desarrolla su actividad con una clara singularidad que hace de todos sus procesos elementos agregadores de valor a través de una dualidad que les permite funcionar internamente en la gestión y externamente como modelo de gestión a favor de sus clientes directos, los gobiernos provinciales del Ecuador.

La Unidad de Compras Públicas de la Dirección de Asesoría Jurídica del CONGOPE cumple funciones operativas (interno) y agregadoras de valor (para los gobiernos provinciales). Sus procesos aún no son identificados y delimitados por lo que no se optimizan sus recursos y actividades, en consecuencia el servicio no es completamente eficiente, tanto para los servidores del CONGOPE donde es un servicio operativo interno, y en el caso de los funcionarios de los gobiernos provinciales donde es un servicio agregador de valor vinculado a la asistencia técnica, capacitación y asesoría.

Los servicios y actividades ejecutados por la unidad de Compras Públicas se ubican en un proceso reglamentado bajo la ley y con elementos claves anclados al sistema o portal de compras públicas administrado por el INCOP, institución que ha hecho grandes esfuerzos por su correcta implementación y uso por parte de las instituciones públicas. Sin embargo, las erróneas prácticas cotidianas en la tramitación de procesos de compras públicas, no permiten su eficiente y eficaz desarrollo.

### **1.3 Justificación**

El Marco constitucional y legal vigente para las instituciones del Estado obliga un cambio radical en su gestión para el desarrollo de un servicio eficiente y eficaz, anclado a los objetivos del buen vivir, donde el ser humano es el eje transversal del desarrollo y por ende la gestión pública es un beneficio con impacto social medible.

Bajo esta premisa, el CONGOPE, para implementar la gestión por resultados como paradigma de gestión y proponente de política institucional, debe en inicio generar metodologías, herramientas y mecanismos que orienten su quehacer para alcanzar ese fin. La

gestión por resultados depende, en gran medida, de la capacidad que tenga la institución para desarrollar estrategias encaminadas a propiciar la gestión de procesos como mecanismo de alta gerencia que gestione de manera más eficiente y eficaz sus actividades y recursos, considerando que este modelo permite profundizar y aumentar la eficiencia operativa a través de la identificación y definición de los procesos, cuellos de botella, medición de indicadores, calidad de los procesos, tiempos y falencias. La gestión por procesos es una parte esencial para la consecución del concepto de gestión por resultados.

Tomando en cuenta que la cadena de valor considerada para constituir la gestión por resultados incluye los procesos, (Cepal, 2003), no es posible alcanzar la eficiencia de resultados e impactos si no se establece previamente el reconocimiento, identificación, levantamiento y gestión de procesos como aseguramiento de la calidad del servicio, excelencia institucional y competitividad.

Las actividades y recursos no pueden ser analizados de manera aislada e individualmente como unidades independientes, sino como un conjunto interrelacionado que de manera articulada se denominen proceso. Al desarrollar e implementar una gestión por procesos en el CONGOPE se podrá definir de mejor manera los servicios que presta, optimizándolos en concordancia al nuevo escenario constitucional y legal.

La gestión por procesos en el CONGOPE es un mecanismo que le permitirá implementar de forma paralela la gestión por resultados para la medición del impacto en los servicios que oferta como parte del círculo de gestión que incluye la planificación, implementación, seguimiento evaluación y nuevas perspectivas de planificación .

Ese es el caso de los procesos de contratación pública, los mismos que tienen por objetivo Administrar el Recurso Humano, Bienes de la Entidad, y; brindar con eficacia y eficiencia productos y servicios de apoyo logístico en la entrega oportuna de equipos, materiales, suministros demandados por las diferentes unidades y procesos, así como también propiciar asistencia técnica, asesoría y capacitación para unidades similares en los gobiernos provinciales.

## **1.4 Objetivos**

### **1.4.1 Objetivo General.**

Proponer un modelo de gestión por procesos para mejorar la calidad de los servicios que ofrece la unidad de Contratación Pública de la Dirección de Asesoría Jurídica del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador “CONGOPE”, con miras a fortalecer la política de gestión por resultados adoptada por la institución.

### **1.4.2 Objetivos específicos.**

- ✓ Desarrollar un marco teórico que permita orientar la investigación hacia la propuesta de una gestión por procesos.
- ✓ Realizar un levantamiento de procesos de diagnóstico de la situación actual de la unidad de Contratación Públicas de la Dirección de Asesoría Jurídica del CONGOPE, con el propósito de establecer las causas que estarían mermando la calidad de los servicios de contratación públicas.
- ✓ Elaborar una propuesta de mejora de la calidad de los servicios de compras públicas que presta la unidad de Contratación Públicas de la Dirección de

Asesoría Jurídica del CONGOPE, a través de la implementación de la gestión por procesos con indicadores de gestión alineados con los objetivos del PNBV.

#### **1.4.3 Alcance.**

La presente propuesta de proyecto de tesis analizará los procesos (compras por catálogo, ínfima cuantía, subasta inversa y consultoría por contratación directa) que se desarrollan en la unidad de Compras Públicas de la dirección de Asesoría Jurídica del CONGOPE y se enmarca en el Programa nacional de Investigación propuesto por la Dirección de Postgrados de la Universidad Técnica Particular de Loja.

## **CAPÍTULO II**

### **MARCO METODOLÓGICO DE INVESTIGACIÓN**

## **2.1 Los procesos en la gestión institucional**

Las organizaciones, actualmente, buscan establecer parámetros de eficiencia, eficacia y calidad para ser más competitivas y lograr anclar sus productos y servicios en las demandas generadas por clientes cada vez más exigentes y conscientes de la realidad que contextualiza las ofertas promovidas por empresas, organizaciones o instituciones a nivel mundial.

Las nuevas tendencias y modelos que rigen la construcción de parámetros de eficiencia, eficacia, efectividad y reputación obligan a las organizaciones a repensar la manera por la cual desarrollan o ejecutan sus actividades. Los estándares de calidad a nivel mundial, a través de parámetros y normas como las ISO 9000, determinan un nuevo rumbo al contexto organizacional.

Pero existe un factor muy relevante en el sentido del quehacer organizacional que determina la nueva hoja de ruta a seguir (Siliceo y otros, 1999). El efecto globalizador, las nuevas tecnologías de la información y comunicación, los mass media, la Internet, la red social mundial y sobre todo la creciente tendencia democratizadora del conocimiento que deviene en la expansión de los criterios personales y grupales, así como la extensa especialización de los seres humanos, obligan al mundo organizacional a asumir la responsabilidad de ubicar al ser humano como eje transversal del desarrollo, ejecución y consecución de toda actividad productiva, económica y social.

Cuando se habla de una buena gestión por procesos se debe entender que detrás de ellos existen personas, y que ellas son el motor de la ejecución de los mismos. En toda administración la gestión se debe a personas y en ellas es donde recaen las responsabilidades, obligaciones y derechos. En este sentido, esa será la pauta que se plantee en lo posterior para

justificar cualquier modelo de gestión, ya sea por procesos, por resultados, por responsabilidades o por planes y proyectos.

Desde ese contexto se construirá cualquier propuesta de mejora e innovación en la gestión organizacional. El proceso final debe ser una dualidad entre las personas y las metodologías en una relación coordinada, en la que las personas siempre serán la base. Se debe primar el ámbito humano social anclado a los procesos para tener éxito en la innovación y mejora. Para que esto sea viable, a más de la comprensión de la relación humana con los procesos se debe generar el involucramiento con el entorno laboral desde cualquier ámbito al que esté relacionado. En las personas está la respuesta de las mejoras y de ellas dependerá su aplicación y efectividad para el cambio y la innovación.

### **2.1.1 Los procesos vistos como acciones afirmativas humanas.**

La gestión por procesos es una actividad participativa donde los colaboradores tienen el control de sus acciones, pese a que en ocasiones tiene respuestas erróneas. Para contrarrestar esta dificultad, es necesario definir y evaluar los procesos. De esta manera se podrán establecer mejores herramientas, metodologías y métodos, así como optimizar el tiempo de ejecución del proceso.

Los colaboradores asignados dentro de un equipo, y, que forman parte del proceso, son la clave en el conocimiento previo requerido para determinar con precisión actividades.

En la gestión por procesos, como acto participativo, es de suma importancia desarrollar un paso previo denominado “Redireccionamiento Estratégico”, donde se definan insumos básicos de la cultura organizacional; misión, visión, objetivos y estrategias que conforman el ámbito de acción de la unidad a diagnosticar. Estos elementos deberán obtenerse del trabajo

conjunto de los involucrados y representarán los principios fundamentales que definan su hoja de ruta.

Otro producto indispensable para iniciar la gestión por procesos será el análisis situacional de la unidad a través de una matriz FODA de la unidad. En ella quedará registrado el contexto real de la situación laboral, administrativa y operativa de la gestión de compras públicas. Estos insumos permitirán desarrollar líneas de acción para el mejoramiento de la gestión administrativa de la unidad de compras públicas.

### **2.1.2 Identificación de procesos, descripción y levantamiento de información de actores.**

Esta actividad corresponde a una técnica para recolectar información a través de un cuestionario que articula preguntas operativo-técnicas con preguntas de gestión. Este cuestionario contendría preguntas cerradas para facilitar su tabulación cuantitativa.

Para la identificación de procesos, hay que realizar un seguimiento permanente de los mismos para evaluar sus componentes y responsables. Las sesiones de trabajo, con dinámicas de lluvia de ideas permitirá la eficaz recolección de información. Paralelo a ello también se deben desarrollar reuniones periódicas y grupos focales para generar acuerdos y criterios necesarios para entender la evolución del proceso y los correctivos o mejoras requeridas.

Con los criterios obtenidos y los acuerdos generados deberá considerarse para el análisis temas como actividades, procedimientos, mecanismos de retroalimentación, problemas encontrados, tiempos de ejecución, requerimientos, actualizaciones de conocimientos y métodos de trabajo.

Todas estas actividades deben plasmarse en diagramas de flujos de procesos para una mejor comprensión y entendimiento de los procedimientos, actividades y responsables. Todos los hallazgos determinados y expuestos en estas herramientas deberán ser socializados con los involucrados para corroborar información. Con todos estos argumentos previos se procederá a valorar la efectividad del proceso y sus componentes.

## **2.2 Mejoramiento de procesos**

La mejora de procesos debe partir del análisis de efectividad de los productos o servicios, ya que se los puede considerar como indicadores de gestión de los procesos. Estos indicadores, entre otros tantos, pueden ser:

- Tiempos de ejecución
- Procesos concluidos positivamente
- Retorno para correctivos
- Retraso de salidas de procesos

Continuando con el análisis, se reúne información relacionada a los posibles indicadores de gestión para la revisión de eficiencia de las actividades involucradas al proceso e interpretar causas para correctivos. Lograr la efectividad del proceso permite la mejora del beneficio final para los beneficiarios, pero también la satisfacción del o los responsables del proceso.

Toda la información recopilada servirá para la valorización del proceso y su tiempo de ejecución. Este tiempo contempla todas las actividades vinculadas al proceso, desde trámites administrativos hasta la elaboración de informes finales. El tiempo del ciclo del proceso es fundamental para áreas críticas de la organización. Con la optimización de tiempos en el ciclo

del proceso se optimiza el servicio, mejora la calidad del producto o servicio e incrementa la eficiencia organizacional.

En la unidad de compras públicas de la Dirección de Asesoría jurídica, sí se optimizan los tiempos del ciclo, por ejemplo de compras por ínfima cuantía, se podrá completar otros procesos de otras unidades más efectivamente. Los tiempos de ejecución en los ciclos del proceso determinan el éxito o fracaso del mismo. No se debe olvidar que los tiempos de ejecución operativos en los ciclos de procesos serán ligeramente distintos del tiempo calculado teóricamente en el diseño del proceso. Para la compilación de información relacionada a estas directrices se puede considerar mecanismos como: medidas finales, experimentos controlados e investigación histórica.

### **2.2.1 Estrategias para mejora continua de procesos.**

Según Bravo (2012), la utilización metodológica del mejoramiento de procesos parte desde la valoración de la eficiencia de los mismos.

#### ***2.2.1.1 Identificación de problemas (oportunidades de mejora).***

Una primera estrategia a desarrollar, es la identificación de los problemas de eficiencia y operatividad de la unidad de compras públicas, así como consta en párrafos anteriores. Para este trabajo se sugiere seguir los siguientes pasos:

- Definir criterios de eficiencia y operatividad en los involucrados con el proceso.
- Caracterización de la unidad, responsables, procesos, subprocesos y actividades.
- Caracterización de problemas y enlistarlos (lluvia de ideas).
- Proponer oportunidades de mejora.

- Selección de oportunidades consensuadas.
- No ocultar el problema con definiciones como: falta de..., carencia de..., insuficiencia, etc.
- Realizar la selección de dos o tres problemas que identifiquen a todos los otros problemas encontrados, luego de un estudio analítico de los mismos.

### ***2.2.1.2 Definición de niveles de desempeño (metas de mejoramiento).***

Bravo (2012), plantea que esta estrategia busca establecer niveles de desempeño exigido a la unidad y sus respectivas metas a alcanzar. Fijar metas permite establecer niveles de exigencia al proceso, respecto de la variable analizada, en función de las expectativas de los beneficiarios o clientes finales por la calidad o tiempo en el caso del proceso. Esta estrategia promueve el logro del nivel de desempeño exigido desde el supuesto de eliminar las causas raíces identificadas. El método que utiliza esta estrategia son las sesiones de trabajo.

### ***2.2.1.3 Diseño y programación de alternativas de mejora de procesos.***

Según Bravo (2012), esta estrategia tendrá como fin identificar y programar las soluciones que incidirán significativamente en la mejora de procesos. Para procesos más avanzados las soluciones no son tan obvias y requieren, según el nivel de complejidad, un enfoque creativo en su diseño. Los pasos a utilizar serán:

- Listar soluciones para cada problema (lluvia ideas) de manera jerarquizada desde el consenso.

- Análisis comparativo y selección de soluciones más convenientes, bajo criterios de factibilidad, costo, impacto, responsabilidad, facilidad, etc.
- Implantación programática de mejora de procesos.
- Identificación de indicadores de gestión.

### **2.3 De la gestión por procesos a la gestión por resultados**

El nuevo escenario mundial, donde fenómenos como la globalización y la apertura de mercados mundializados; así como el surgimiento y evolución de nuevas tecnologías de información y comunicación que han consolidado la democratización del conocimiento, obligan a las organizaciones a repensar su accionar en función de nuevos estándares de competitividad. El compromiso social de cualquier organización se imprime en la creación de nuevos y mejorados productos o servicios sujetos a criterios de innovación y calidad que buscan la complementariedad de sus ofertas a una demanda de la sociedad cada vez más exigente.

En esta construcción de eficiencia y eficacia para la obtención de productos o servicios más apegados a la demanda de los clientes, obligan a las organizaciones a implementar mecanismos de mejora continua y metodologías de gerenciamiento hacia la calidad total. Una de estas nuevas herramientas en la consecución de calidad será la gestión por procesos vinculada a las organizaciones en su quehacer diario.

Este nuevo modelo de gestión, (Beltrán y otros, 2005), ha permitido de las empresas encaminen sus esfuerzos a eficientar sus actividades desde la identificación de sus procesos organizacionales. Nuevos parámetros de producción permiten una mayor competitividad oferta

de productos y servicios más apegados a la demanda de públicos más especializados. Sin embargo, este modelo de gestión busca la eficiencia y eficacia en las actividades, procedimientos y procesos vinculados al quehacer organizacional.

Desde instancias mundiales se vio la necesidad de buscar nuevos esquemas de gestión que se vincule a los estamentos gubernamentales para promover servicios públicos más eficientes y acorde a los proyectos políticos y presupuestarios existentes. Fue, entonces, cuando nació del pensamiento crítico de científicos, ideólogos y politólogos un paradigma nuevo de gestionar la actividad pública de los gobiernos nacionales y locales. Este nuevo paradigma de gestión sería denominado “Gestión por Resultados”.

### **2.3.1 Introducción a la gestión por resultados.**

Si bien el ámbito de desarrollo del presente proyecto es la gestión por procesos, realizaré una breve introducción metodológica de la gestión por resultados puesto que es el modelo aplicado a la gestión institucional del Consorcio de Gobiernos Provinciales del Ecuador “CONGOPE” y la gestión por procesos es parte implícita de este modelo. La institución mencionada ha desarrollado estrategias de implementación del modelo de gestión por resultados y un puntal de ello es la identificación de los procesos existentes y su buena gestión.

#### ***2.3.1.1 Visión mundial de la gestión por resultados.***

La mayoría de los gobiernos constituidos a nivel mundial, actualmente confrontan desafíos para responder de la mejor manera a las urgentes necesidades de sus pueblos y asumir responsabilidades frente a ellos en el marco del buen gobierno. En muchos gobiernos del mundo con presupuestos ajustados y crisis que empaña la cambiante situación

internacional. Si a esto agregamos ciudadanos cada vez más exigente y conocedores de sus derechos, los gobiernos y sus gobernantes, así como sus instituciones se ven sometidos a una creciente presión por demostrar que su accionar en su beneficio está a la altura de los planes, programas y proyectos que promueven. Cada vez más deben responder a las demandas por la construcción de un servicio más transparente y que demuestre los resultados alcanzados.

BID (2008), señala que la GpRD centra su atención en responsabilizar a las agencias internacionales, a los gobiernos y a los individuos de la entrega de resultados a la ciudadanía que pretenden ayudar. En última instancia, la gestión para resultados debe conducir hacia un mejoramiento sostenible de los resultados de desarrollo de los países mediante la implementación de sistemas nacionales (p. 6).

El modelo de Gestión por resultados aparece como paradigma de gestión donde los esfuerzos a nivel mundial de gobiernos y organizaciones por mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión pública, son altamente reconocidos como práctica. Esta metodología de trabajo, que cada vez es aplicado en más países, constituye un movimiento hacia la calidad total desde la perspectiva de los impactos. Al ser una estrategia de gestión pública, tal como lo interpreta Mario Marcel, Gerente Sector de Capacidad Institucional y finanzas del Banco Interamericano de Desarrollo, conlleva toma de decisiones sobre la base de información confiable acerca de los efectos que las acciones y actividades gubernamentales tienen en la sociedad y que en muchos de los casos definen impactos de gestión que avalan la consecución de planes y programas de gobierno como reales. A este respecto Marcel, citado por García y otros (2012), en relación a nuestros pueblos de América dice [...] En América Latina y el Caribe (ALC), los gobernantes y gerentes públicos muestran un interés creciente en esta estrategia de gestión.

### **2.3.2 La gestión por resultados en el Ecuador.**

A partir de la aprobación de la constitución de 2008, el Estado ecuatoriano garantizará el buen vivir de todos los ciudadanos del Ecuador bajo principios comunes y que consideran al ser humano como eje transversal del desarrollo. En este sentido, el artículo 226 de la Constitución de la República dispone que las instituciones públicas coordinarán acciones para el cumplimiento de sus fines como entes que promuevan desarrollo, equidad y goce de derechos, así como un servicio a la colectividad, estipulado en el artículo 227, por parte del sector público, orientado a la eficiencia, eficacia, calidad, descentralización, participación, planificación, transparencia y evaluación. Esto también está plasmado en el artículo 51 de la ley orgánica del sector público que hace referencia a que las instituciones públicas deban desarrollar y ejecutar políticas, metodologías de gestión y herramientas para el mejoramiento de la eficiencia en la administración pública.

En este contexto, el gobierno del Presidente Rafael Correa, a través de decreto ejecutivo No 555 expedido en noviembre de 2012, decretó la implementación del proyecto de Gobierno por Resultados en todas las instituciones públicas, con alcance a los distintos niveles de gobierno y administración. Para este fin se contempla la inclusión de la metodología de Gestión por Resultados.

### **2.3.3 La gestión por resultados en el CONGOPE.**

El Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador, ha visto la creciente importancia de la incorporación del modelo de gestión por Resultados, más aún cuando se presenta la exigencia gubernamental según el nuevo marco de la reforma del Estado, donde los objetivos institucionales de las entidades públicas deben ser elaborados en función de la nueva carta magna, Plan nacional del Buen Vivir y planificación nacional. Este cambio también debe

responder a los requerimientos de una sociedad ecuatoriana cada vez mejor educada y consiente de sus derechos, así como de la obligatoriedad del Estado y toda entidad pública de realizar permanentes rendiciones de cuentas donde sopesa más los resultados alcanzados y los impactos obtenidos.

La incorporación de un nuevo modelo de gestión en la administración del CONGOPE es un enorme reto para la institución, tomando en cuenta que una de las razones de ser de esta institución es brindar soporte y asistencia técnica, capacitación y acompañamiento a los gobiernos autónomos provinciales para mejorar su desempeño y servicios.

La definición del modelo de gestión por resultados debe ser, entonces, política pública que desde la entidad asociativa, se consolide en el nivel provincial de gobierno. En el siguiente modelo se ilustra la línea metodológica que asume este nuevo paradigma de gestión.



Figura 1: modelo de gestión por resultados en CONGOPE

Fuente: Dirección de Planificación CONGOPE 2012

El modelo de gestión por resultados utilizado por el CONGOPE, contempla el redireccionamiento estratégico de la oferta técnica de servicios prestados a los gobiernos provinciales, el levantamiento y gestión de los procesos; sistematización de procesos con la implementación de plataformas informáticas y herramientas como Quipux, Sisefran, Control de Vehículos, Mapeo de actores, Seguimiento de Proyectos y Georeferenciación. La gestión por resultados delimita los procesos de servicio como una cadena de valor que parte desde las necesidades de la comunidad y pasa a la planificación, al presupuesto y la estructura organizacional. Se ejecuta, se hace monitoreo, resultados y se retroalimenta.

En cada proceso se dispone de sistemas automatizados que vayan procesando la parte del proceso en sí, pero interactuando con el proceso global. El sistema de planificación permite configurar toda la información necesaria para la ejecución. Es decir la planificación, el presupuesto, el Plan Operativo Anual "POA" ([www.congope.gob.ec/?q=node/15](http://www.congope.gob.ec/?q=node/15), 2013), es decir todo lo que se va a planificar y hacer.

Este sistema también articula todo lo que se va a realizar en relación al Plan Nacional del Buen Vivir, en términos generales. Este trabajo metodológico permite sistematizar el plan nacional a través de sus elementos básicos u objetivos, estrategias, políticas y metas.

En la articulación con la planificación territorial en los gobiernos autónomos provinciales, se ancla al eje territorios, planificación y planes operativos al objetivo nacional, que son objetivos gruesos. La gestión por resultados permite al CONGOPE, en la generación de servicios a los GADs provinciales, que los funcionarios y autoridades de los GADs provinciales, anclen sus instrumentos y objetivos territoriales a los objetivos nacionales. De igual manera en las metas territoriales para que armonicen a las metas nacionales.

Este contexto es el que define el servicio entregado por el CONGOPE a sus asociados. El servicio de capacitación se otorga a los funcionarios para que ellos cumplan con la norma y anclen todos los objetivos y metas en beneficio de la sociedad ecuatoriana.

En resumen, la gestión por resultados estipula que se debe primar la planificación, se parte de un plan, que metodológicamente esta expresado en objetivos, estrategias y metas y que establecen indicadores. La metodología para la gestión por resultados dice que se ingresa en una cadena de producción, que es insumo proceso producto y resultado. La lógica en la metodología dice que antes de ver los insumos se debe ver los posibles resultados. Baja de resultados a productos, procesos e insumos.

Primero se analiza los resultados para establecer los productos que se requieren y para ello que procesos necesito, planificación y cuales insumos requiero. Esta lógica es inversa. Para trasladar los objetivos estratégicos a esta lógica, lo que se debe hacer es cuadrarlo a una estructura programática del presupuesto, ya que en el presupuesto es donde están consolidados los productos. Los productos, metodológicamente, son la consecución de programas subprogramas, proyectos de inversión y actividades de inversión, y allí, al entender que esto es producto y su expresión, se puede técnicamente y financieramente establecer un procesos para su obtención. Luego se debe contemplar mecanismos de evaluación y seguimiento para ver su cumplimiento. La gestión por resultados se orienta a lo que dice la planificación, a diferencia de la gestión por procesos que busca la calidad en el desarrollo del proceso como tal.

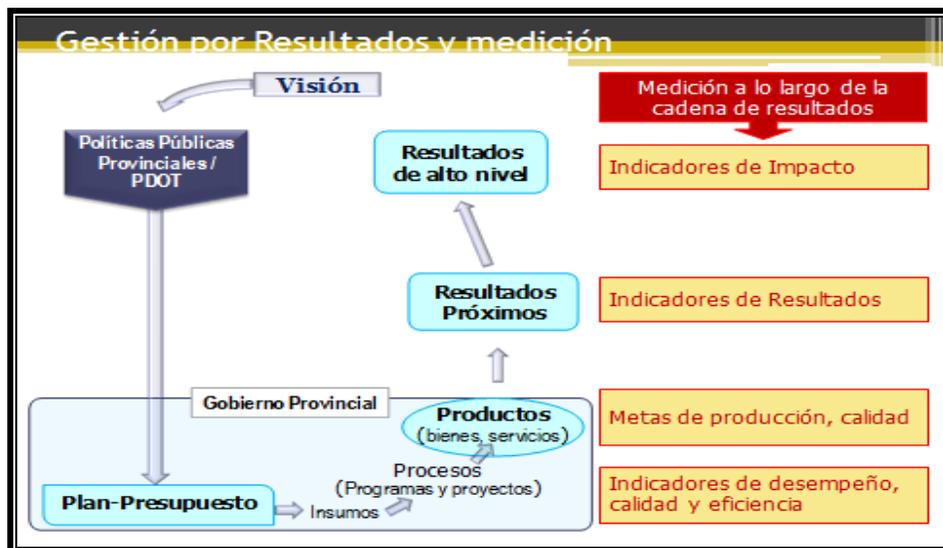


Figura 2: Gestión por Resultados y medición

Fuente: Dirección de Planificación CONGOPE

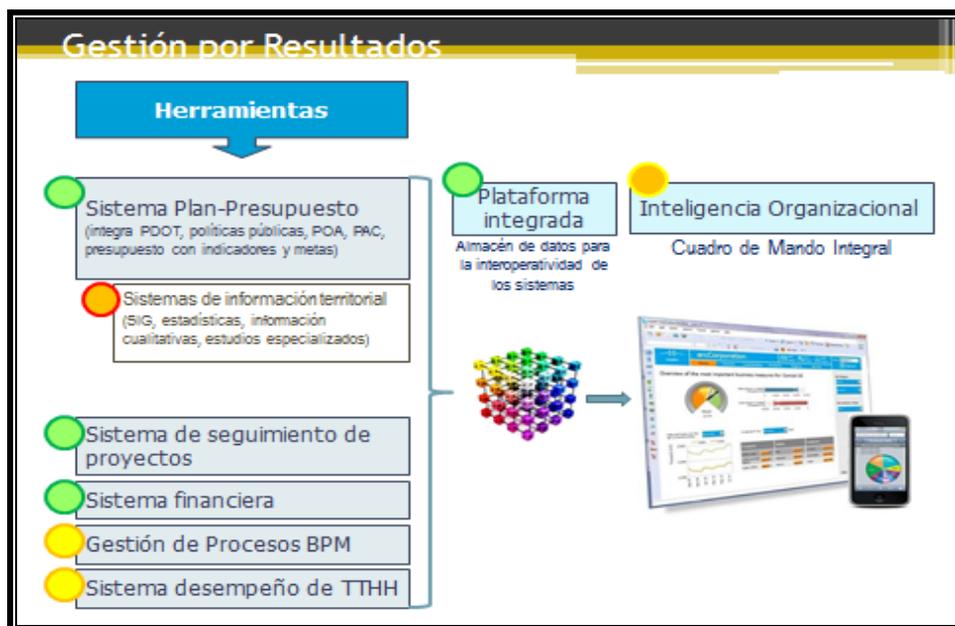


Figura 3: Gestión por Resultados y sistematización

Fuente: Dirección de Planificación CONGOPE

## **2.4 Metodología de trabajo**

El desarrollo del presente proyecto contempló realizar una investigación exploratoria. Muchos la llaman de campo, pero considero que al ser exploratoria me permitirá realizar reflexiones concretas, puesto que no es objetivo del presente trabajo académico determinar una solución a nivel organizacional, sino más bien a nivel operativo de una unidad específica, en este caso la unidad de compras públicas de la Dirección de Asesoría Jurídica del CONGOPE.

La metodología de investigación utiliza herramientas descriptivas-deductivas, ya que es un proyecto de aplicación real y se fundamenta en hechos concretos para una correcta interpretación ya que es fundamental para la interpretación y propuesta de mejora en la unidad donde se aplica la metodología de gestión por procesos. El trabajo investigativo propuesto permite clarificar la implementación de una buena gestión organizacional, desde la unidad seleccionada de compras públicas.

Esta metodología de investigación es idónea para la recolección de información que puede ser medida cuantitativa y cualitativamente, así lo sostiene Hernández y otros (2003), al argumentar que los estudios descriptivos pretenden medir o recoger información de manera independiente o conjunta sobre los conceptos o las variables a los que se refieren.

Desde esta perspectiva, los métodos y técnicas utilizados en esta investigación deben corresponder a variables acordes a la descripción real de las situaciones propuestas. Hernández R. y otros autores (2003), mencionan que paralelamente se debe establecer y definir la población meta y sugieren que son un conjunto de todos los casos que concuerdan con determinadas especificaciones necesarias en la investigación.

En este sentido, la población de estudio está delimitada por tres segmentos así, los servidores públicos responsables de la unidad de compras públicas, los funcionarios de la

Dirección de asesoría jurídica y los servidores públicos que laboran en el CONGOPE. Este número de personas asciende a 43 funcionarios y directivos. Considerando que el total de la población es muy reducida, resulta manejable realizar un estudio con una muestra global de los 43 funcionarios.

#### **2.4.1 Técnicas e instrumentos de recolección de información.**

En el presente desarrollo del proyecto, la metodología de trabajo contempló las siguientes técnicas e instrumentos:

Observación Directa.- Se la realiza mediante un acompañamiento permanente en las oficinas de la unidad de compras públicas y verificando las actividades realizadas, tareas y trámites para lograr identificar problemas en la cadena del proceso.

Revisión y análisis documental.- Con el uso de esta técnica se procederá a la revisión de documentos bibliográficos; textos especializados físicos y digitales, artículos de opinión, prensa escrita, revistas y entrevistas a expertos, para obtener la mayor cantidad y calidad de información acerca de las teorías que tratan la gestión por procesos, resultados y contextualizaciones.

Registros o cuestionario.- Es una técnica que permite obtener información y su registro con la finalidad de desarrollar análisis y proceder a elaborar posturas, conclusiones y alternativas para la buena implementación de la gestión por procesos en la unidad de compras públicas, de cara a apoyar la consecución de la gestión por resultados en la institución. La información permite elaborar una matriz FODA en la unidad de análisis para precisar las fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades.

Análisis de la Recolección de información.- Con el análisis de información obtenido de los servidores públicos responsables de la unidad de compras públicas permite promover las soluciones esperadas para la mejora continua a nivel de la unidad.

Para tabular la información se utilizará procedimientos manuales. Paralelamente el análisis de los resultados obtenidos por la información recopilada serán interpretados cualitativa y cuantitativamente.

Aspectos logísticos.- para ejecutar el proceso de investigación se utilizan mecanismos formales de invitación y participación en las etapas de recolección, análisis e interpretación de información a los servidores públicos responsables de la unidad de compras públicas, así como al personal de la institución. Finalmente los recursos materiales y técnicos a utilizar, a más del material bibliográfico, consta equipo informático, plataformas digitales; recursos económicos tramitología, papeles, impresiones y uso de internet.

## **CAPÍTULO III**

### **MARCO TEÓRICO**

#### **LA GESTIÓN POR PROCESOS**

### **3.1 Antecedentes**

La humanidad ha visto un vertiginoso cambio en sus relaciones humanas, productivas, económicas, científicas y desarrollo de tecnología. Estos cambios suponen la necesidad de una mejora continua en las actividades que promueven la rápida evolución de la sociedad.

De viejos modelos industrializados donde la noción de conocimiento era exclusividad de pocos, se ha llegado, en la actualidad, a modelos democráticos donde la disgregación del conocimiento ya no es recurso de pocos. Vivimos en una era del conocimiento donde la especialización laboral permite la identificación de actividades exclusivas que complementan el ámbito sistémico de cualquier organización (Siliceo y otros, 1999),

Fenómenos como la globalización y la explosión demográfica, ruptura de fronteras ideológicas, relaciones transnacionales, gubernamentales y la conformación de una sociedad mundializada permiten la consecución de nuevos modelos de gestión donde los estándares internacionales obligan a repensar el quehacer organizacional en función de nuevos principios globales de eficiencia, eficacia y efectividad.

Conceptos como la calidad total se inscriben en la coyuntura organizacional. Los nuevos estándares de gestión y normas de calidad hacen que las organizaciones busquen la adaptabilidad necesaria para su supervivencia. Un mundo cada vez más competitivo busca transversalmente incidir en los modelos de gestión de organizaciones vinculadas a toda actividad humana. La sociedad del nuevo milenio busca beneficios enmarcados en exigencias más estrictas de calidad y responsabilidad.

Bajo estos preceptos, las organizaciones insertan en sus políticas la introducción de modelos de gestión que permitan mejoras en la eficiencia a través de la identificación de los procesos intrínsecos en el desarrollo de sus actividades. Las organizaciones van entendiendo la

necesidad de gestionar su accionar desde la transversalidad de procesos integrados que reemplazan la funcionalidad departamental tradicional de la antigua administración donde la principal resistencia se da al cambio estructural.

La nueva competitividad de las organizaciones se matiza en la figura del cliente, tenedor del conocimiento, valores y preceptos que definen la reputación de aquella instancia que entrega un producto o servicio en su favor.

La eficiente gestión organizacional, deberá partir de la gestión de sus procesos, entendiendo la relación de actividades articuladas que buscan un fin común, valor agregado a un resultado final que satisface las necesidades de una sociedad mundializada cada vez más exigente y consciente de su realidad, entorno y territorio.

La gestión por procesos se consolida como un paradigma directamente vinculado al modelamiento de la calidad total puesto que permite la identificación, diagnóstico y gestión sistémica de los procesos vinculados al quehacer organizacional, así como sus interacciones, vínculos, involucrados, resultados e impactos.

### **3.2 Los procesos**

Los procesos, en principio, son un conjunto de actividades, procedimientos y tareas mutuamente relacionadas o que interactúan, y que a su vez transforman elementos de entrada en resultados. En otras palabras los procesos son actividades coordinadas que transforman insumos en productos a través de una planificación que contempla una necesidad promovida por un cliente o beneficiario.



Figura No4 modelo de proceso

Fuente: <http://cursocmmarta.blogspot.com/2013/01/los-8-principios-basicos-de-la-gestion.html>

### 3.2.1 Elementos del proceso.

Cuando se realiza el enfoque de actividades en función de procesos, esto permite ejecutarlo y comprender su interrelación y anclaje con otros procesos y macroprocesos. Esto permite identificar los posibles problemas que lo afecten, así también, permite medirlos en el tiempo para establecer posibles mejoras o cambios.

Los procesos incluyen insumos que se transforman y dan valor agregado a los productos, servicios y controles que dan soporte en la consecución de la eficiencia y eficacia de los mismos.

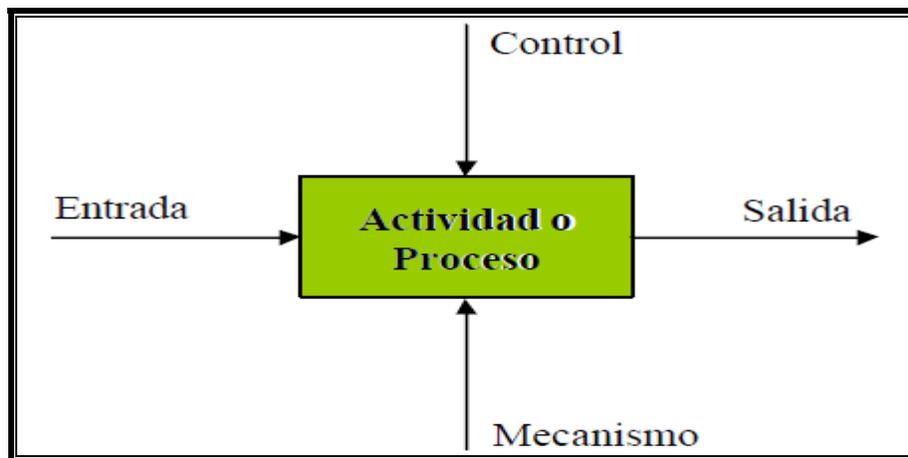


Figura No5 elementos del proceso

Fuente: [www.interempresas.net/.../Articulo.asp?A=2851](http://www.interempresas.net/.../Articulo.asp?A=2851)

### Entradas

Las entradas de un proceso (insumos, necesidades) muchas veces suelen ser el resultado de procesos anteriores tangibles e intangibles; materiales, materias primas, insumos, requerimientos de servicios, suministros y factores que determinan una necesidad a satisfacer.

### Actividad o proceso (transformación de entradas)

Son actividades, procedimientos, tareas, que en conjunto y articuladamente con el objetivo de cumplir con un producto o servicio, agregándole valor como producto o servicio final para satisfacción de clientes o beneficiarios internos o externos.

### Salidas (productos o servicios adquiridos)

Es el producto o servicio para el cliente interno o externo que genera un proceso, en el cual se añade un valor agregado. Para el servicio o producto sea entregado al cliente debe cumplir con los requisitos de salida, los cuales son las especificaciones del cliente.

## Controles

Corresponden a sistemas de medida y control del funcionamiento de los procesos, permitiendo el análisis del desempeño. En estos controles constan los indicadores de gestión para cuantificar valores de eficiencia, eficacia y regulaciones legales, así como los requerimientos, expectativas y exigencias del cliente o beneficiario final.

## Recursos

Los recursos que se requieren para un proceso pueden ser: humano, informativos, económico, tecnológico y materiales, que interactúan dentro de la organización para realizar un proceso, según los que se requiera.

## Límites de Proceso

Los límites se consideran condiciones de alcance y articulación o conexión con otros procesos secuenciales que delimitan su tamaño, elementos y complejidad. El proceso debe ser continuo y fluido, con actividades, procedimientos, tareas y responsabilidades perfectamente definidas y relacionadas.

### **3.3 Gestión por procesos**

La gestión por procesos nace como una necesidad de promover la eficiencia y eficacia, así como la productividad de las organizaciones. Con referencia en el punto anterior, la gestión por procesos permite transformar insumos de entrada en productos o servicios terminados que satisfagan la necesidad del cliente o beneficiario.

Según Bravo (2011), Esta gestión establece un modelo sistémico donde los procesos actúan articuladamente con fines comunes de causa-efecto, ayudando en todos los ámbitos de

la gestión organizacional. La gestión de procesos es una disciplina de gestión que ayuda a la dirección de la empresa a identificar, representar, diseñar, formalizar, controlar, mejorar y hacer más productivos los procesos de la organización para lograr la confianza del cliente. La estrategia de la organización aporta las definiciones necesarias en un contexto de amplia participación de todos sus integrantes, donde los especialistas en procesos son facilitadores (p. 9).

Amparados en conceptos de calidad total, la Norma ISO 9001:2000 determina que es imperioso identificar los procesos necesarios para el sistema de gestión de calidad y su aplicación en toda la organización, así como también, la norma exige determinar la secuencia e interrelación de estos procesos identificados, su planificación organizacional para la obtención de productos finales.

Los procesos se consideran el motor que da vida y orden a las organizaciones puesto que ayudan en la construcción de indicadores que sirven de termómetro a la hora de evaluar el rendimiento y eficacia de las actividades, procedimientos y tareas de manera integral como conjunto interrelacionado bajo fines estrechamente comunes.

La gestión por procesos permite aumentar la productividad de las organizaciones considerada como propulsor de eficiencia de procesos y agregadora de valor para el cliente directo. El buen resultado de un producto o servicio que cumple las expectativas y necesidades del cliente es más eficiente cuando las actividades e insumos requeridos para su elaboración son gestionados como procesos.

El modelo de gestión por procesos y hechos permite a las organizaciones: actuar de manera más efectiva cuando todas sus actividades interrelacionadas se comprenden y se gestionan de manera sistemática, y las decisiones relativas a las operaciones en vigor y las

mejoras planificadas se adoptan a partir de información fiable que incluye las percepciones de todos los grupos de interés. (Instituto Andaluz de Tecnología, 2009)

Bravo (2011), propone que la gestión por procesos se debe caracteriza por:

- Analizar las limitaciones de la organización funcional vertical para mejorar la competitividad de la Empresa.
- Identificar los procesos relacionados con los factores críticos para el éxito de la Empresa o que proporcionan ventaja competitiva.
- Medir su actuación (Calidad, Costo y plazo) y ponerla en relación con el valor añadido percibido por el cliente.
- Identificar las necesidades de cliente externo y orientar a la Empresa hacia su satisfacción.
- Entender las diferencias de alcance entre la mejora orientada a los procesos (qué y para quien se hacen las cosas) y aquella enfocada a los departamentos o a las funciones (cómo se hace).
- Productividad del conjunto frente al individual (Eficacia global frente a Efectividad parcial).
- Organización en torno a resultados no a tareas.
- Asignar responsabilidades personales a cada proceso.
- Establecer en cada proceso indicador de funcionamiento y objetivo de mejora.
- Evaluar la capacidad del proceso para satisfacerlos.

- Medir el grado de satisfacción del cliente interno o externo, y ponerlo en relación con la evaluación del desempeño personal.

En este sentido la gestión por procesos en las organizaciones permite mejorar la productividad al considerar valores de eficiencia, eficacia con un enfoque hacia los clientes o beneficiarios finales. La buena gestión por procesos permite trabajar prácticas que no solo benefician al cliente sino que buscan cubrir la satisfacción posterior del beneficio que otorga. También ayuda a que los resultados de la identificación de todas las actividades y sus responsables permita una mejora continua.

La gestión por procesos como política de gestión, toma muy en cuenta tres formas de acción: representar, mejorar y rediseñar los procesos existentes, o en su defecto cambiarlos, bajo principios de múltiples posibilidades. Con el enfoque en procesos para el desarrollo de los objetivos estratégicos organizacionales permite verlos como un sistema estructurado.

### **3.4 Clasificación de los procesos**

Por su parte Osorio (2011), propone que en la consecución de los objetivos estratégicos organizacionales, los procesos se clasifican en tres grandes grupos:

**Procesos Estratégicos o Gobernantes:** Estos procesos corresponden al nivel directivo y están orientados a definir y controlar las metas de la institución, sus objetivos macro, políticas y estrategias. Ejemplo: Planificación ejecutiva, de gerencia, control de gestión, etc.

**Procesos Operativos o de ejecución:** Se conocen también como procesos productivos, institucionales, fundamentales o agregadores de valor. Son la columna vertebral de la organización, puesto que son los encargados de generar o producir los productos y/o servicios

destinados al cliente o beneficiario final y que corresponden a la transformación de los insumos, materiales y recursos iniciales.

Procesos de apoyo: También conocidos como Procesos de soporte o de apoyo, son un conjunto de aquellas actividades que se requieren para el correcto funcionamiento y mejora de la eficiencia de los procesos operativos y sistema de gestión.

**3.4.1 Jerarquía de los procesos.**

Los procesos, por lo general, suelen codificarse e identificarse por el nivel jerárquico donde se desarrollan de manera descendente del mayor a menor. Los mayores son los macroprocesos, que a su vez se dividen en procesos y estos en subprocesos, manteniendo una relación lógica y armónica con un conjunto de actividades, procedimientos y tareas secuenciales que contribuyen con la misión del macroproceso y su mejora continua desde la identificación de problemas y sus soluciones.

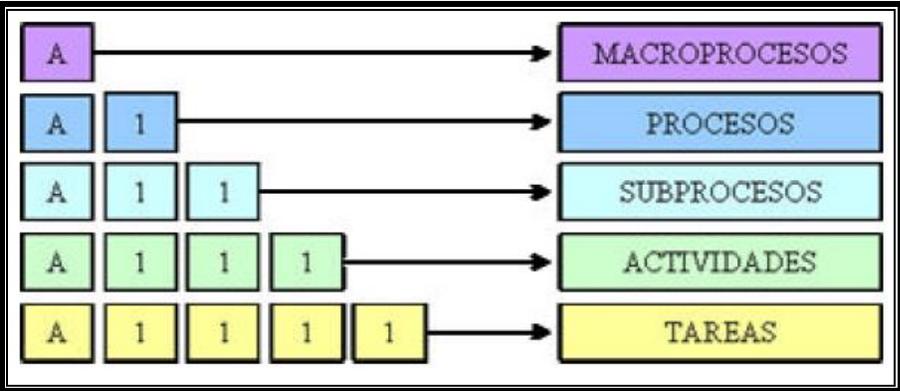


Figura No6 Jerarquía de los procesos.

Fuente: [www.bartak-bozzalla.com.ar/newsletters/ultima.htm](http://www.bartak-bozzalla.com.ar/newsletters/ultima.htm)

### 3.4.2 Responsables del proceso.

Los responsables del proceso corresponden a personas o unidades a cargo de las actividades, procedimientos y tareas insertas en el proceso y su mejora continua. El o los responsables del proceso tienen identificada su secuencia y gozan de su conocimiento, lo que permite armonizar los elementos constitutivos, su desarrollo y control para realizar un producto final que garantice la satisfacción del cliente o beneficiario.

### 3.4.3 Codificación de procesos.

Para la buena administración y gestión de procesos, es necesario codificar los procesos según su clasificación y jerarquía. Para esta codificación se suele utilizar códigos alfanuméricos con el fin de dar el mismo grado de importancia a cada uno de ellos.

<b>CÓDIGO</b>	<b>TIPO</b>	<b>NOMBRE</b>
<b>A</b>	<b>Macroproceso</b>	<b>Estratégico</b>
<b>A.1</b>	<b>Proceso</b>	<b>Dirección</b>
<b>A.1.1</b>	<b>Subproceso</b>	<b>Unidad</b>
A.1.1.1	Procedimiento	Producción
A.1.1.2	Actividad	Insumos
A.1.1.3	Tarea	Verificación

Figura No7 Tabla de codificación de procesos

Fuente: Elaborado por Rubén Patiño

### 3.5 Mapa de procesos

El mapa de procesos corresponde a una infografía que muestra articuladamente todos los procesos vinculados a la gestión de la organización. Juan Bravo Carrasco describe al mapa de procesos como una herramienta que provee una visión de conjunto, holística o —de helicóptero— de todos los procesos de la organización.

Según Coello (s/f), realizar el mapa de procesos permite a la organización visualizar la interacción y relacionamiento entre las actividades, clientes, proveedores, públicos internos y externos, así como grupos de interés. También distingue claramente los diferentes niveles de procesos institucionales, estratégicos y de apoyo, sobre cuales se investiga las actividades relacionadas.

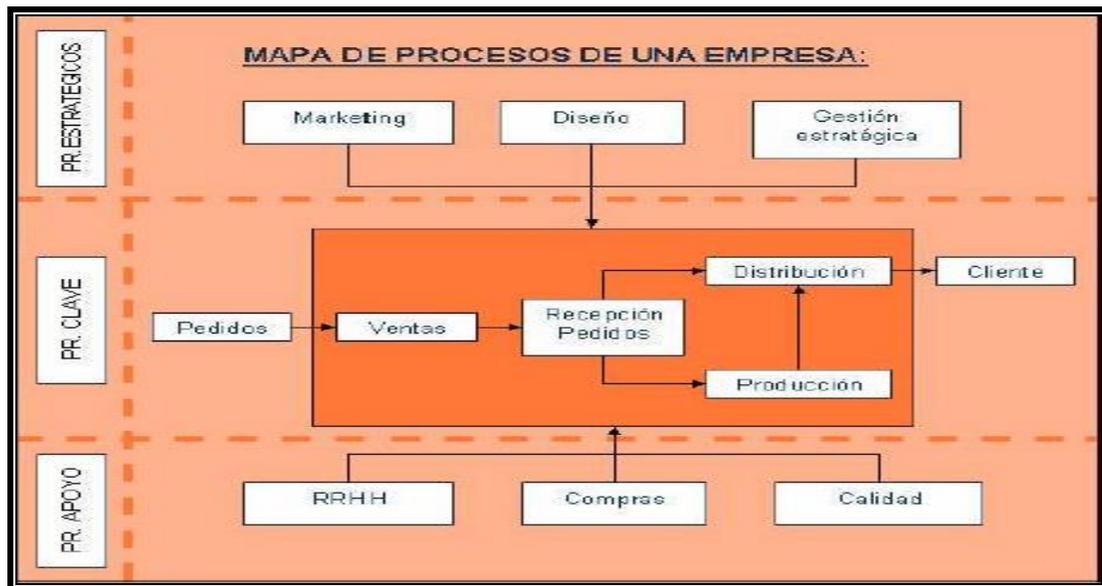


Figura No8 ejemplo de mapa de procesos

Fuente: <http://gestionalimentaria.files.wordpress.com/2007/12/mapa-de-procesos.jpg>

### **3.6 Diseño de procesos**

El diseño de procesos corresponde a la caracterización de los procesos vinculados a la gestión organizacional, y se relacionan con las actividades y funciones operativas de las áreas, tanto como las decisiones relacionadas a su operabilidad. En el diseño de procesos determinado influye en cómo se realizan las actividades y las personas que se requiere para su cumplimiento. Por último, el diseño de los procesos está directamente relacionado con factores de calidad y satisfacción de los productos o servicios ofertados por la organización.

La toma de decisiones a nivel directivo respecto de la selección de procesos es fundamental para la factibilidad de actividades y procedimientos que devengan en productos o servicios más efectivos.

Para la selección y diseño de procesos se debe tomar en cuenta:

- ✓ Las condiciones existentes del mercado
- ✓ Las necesidades de capital
- ✓ La mano de obra requerida
- ✓ Las habilidades gerenciales y/o directivas
- ✓ Insumos, requerimientos y necesidades
- ✓ La tecnología

Productos y/o servicios conjuntamente con los procesos que los ejecutan, son conceptos interrelacionados. Allí es donde el correcto diseño de procesos es crucial para asegurar la satisfacción y expectativa de los clientes o beneficiarios. El diseño de procesos permite

planificar los recursos necesarios que se puedan gestionar para convertirse en productos o servicios.

Para diseñar procesos se consideran las siguientes fases:

- ✓ Definir el valor
- ✓ Definir las operaciones y objetivos de rendimiento
- ✓ Diseñar el producto y sus procesos
- ✓ Evaluar y mejorar

### **3.6.1 Metodología para gestionar procesos.**

Una metodología tradicional para la gestión de los procesos en las organizaciones contempla las siguientes fases o momentos:

- ✓ Identificación y secuencia de procesos.
- ✓ Descripción de procedimientos.
- ✓ Seguimiento y medición de procesos.
- ✓ Diseño y mejora de procesos.

#### ***3.6.1.1 Identificación y secuencia de procesos.***

En esta fase se contemplan actividades como la identificación y documentación de los macro procesos Institucional. También se elabora el mapa de procesos, la descripción de cada

proceso con sus entradas, salidas, controles y mecanismos; así como se realiza el despliegue de macro procesos a procesos y subprocesos definiendo sus límites e interrelaciones.

#### ***3.6.1.2 Descripción de procedimientos.***

La segunda fase corresponde al Levantamiento de los Procedimientos según formatos, contenidos, registros y especificaciones. Se definen las actividades que tienen valor agregado y aquellas que no lo poseen. Se procede a cuantificar las actividades y los tiempos del ciclo del proceso, así como los parámetros de desempeño.

#### ***3.6.1.3 Seguimiento y medición de procesos.***

Ya en un tercer momento el seguimiento y medición de procesos y procedimientos permite identificar las variables y factores claves de éxito de cada proceso. Seguido se establece la construcción de hojas de control por variables y atributos y medir el comportamiento del proceso; controlarlo estadísticamente y determinar su capacidad.

#### ***3.6.1.4 Diseño y mejora de procesos.***

En una etapa final, el trabajo se orienta hacia la identificación de los procesos que pueden ser rediseñados o mejorados. Se procede a diagramar el nuevo proceso mejorado (ideal) con sus índices de desempeño; se implanta la mejora y se monitorea su desempeño. Por último se implementa la mejora y se programa el monitoreo de desempeño.

### 3.7 Diseño del mapa de procesos

El diseño del mapa de procesos en una organización es una herramienta que permite el reconocimiento total de las actividades, procedimientos, tareas, en sí, el quehacer organizacional y ubicar en su contexto y realidad cualquier proceso y su categorización. Bravo (2011), dice que el mapa de procesos es un modelo vital para elaborar un plan estratégico, porque ayudará a tomar consciencia visual de nuestra misión, representada por los procesos del negocio -Gestión de Procesos-.

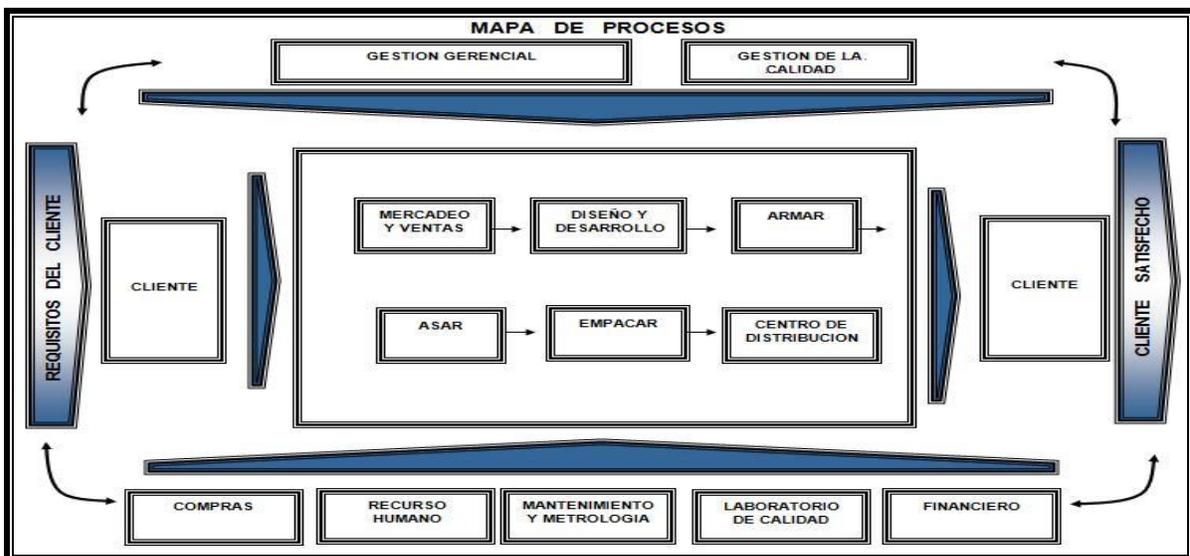


Figura No9 Mapa de la gestión de procesos (Empresa "Arepas la Calidosa")

Fuente: <http://diplomadosgimodulo2.blogspot.com/2010/04/mapa-de-procesos-arepas-la-calidosa.html>

### 3.8 Cadena de valor

Render (2005), menciona que cuando la estrategia se encuentra integrada con otras áreas funcionales de la empresa, y soporta los objetivos totales de la compañía, se puede crear una ventaja competitiva. Para que una empresa adquiera ventaja competitiva en su mercado de

acción, se debe tener bien identificada la cadena de valor y su anclaje al sistema general de valores organizacionales.

La Cadena de Valor permite ver hacia dentro de la empresa, disgregar los diferentes procesos de la empresa y sus actividades` estratégicas relevantes para determinar el comportamiento de los tiempos, costos y las fuentes de diferenciación que existen.

Para estructurar la cadena de valor, los procesos se clasifican en Procesos Gobernantes, Procesos que Agregan Valor y Procesos Habilitantes. Su principal objetivo es el de maximizar la creación de valor mientras se minimizan los costos, y creando un valor para el cliente, logrando que este acepte pagar y los costos incurridos.



Figura No10 Ejemplo de cadena de valor en una empresa:

Fuente:<http://www.docstoc.com/docs/3271091/CADENA-DE-VALOR-CREATIVEWORKS-PROCESOS-ESTRAT%C3%89GICOS-A-GERENCIA-GENERAL-B>

La cadena de valor en la gestión de procesos categoriza las actividades que producen valor agregado en una organización. Se dividen en dos tipos de actividades:

Actividades primarias que conforman la creación física del producto o servicio, actividades relacionadas con su venta y asistencia post-venta, (logística interna, operaciones de producción, logística externa, ventas, marketing, servicios post-venta y/o mantenimiento).

Actividades secundarias que actúan como apoyo de las actividades primarias, (infraestructura organizacional, dirección de recursos humanos, Desarrollo de tecnología, abastecimiento, generadores de costes y valor).

### **3.9 Medición de procesos**

El trabajo de gestión por procesos requiere de un integral reconocimiento de los detalles de éstos, puesto que ayuda a especificar el consumo de recursos, cumplimiento de especificaciones para promover la eficiencia, productividad y calidad. Para este fin es necesario el establecimiento de indicadores que cumplan funciones de termómetro al momento de evaluar eficiencia, eficacia y efectividad de los procesos (Procesos de medición, s/f).

La medición de los procesos, a más de la recolección de datos debe estar anclada en la toma de decisiones, mayoritariamente de la alta gerencia. Ante los datos e información de las causas de un efecto se debe proceder con su clasificación, estudio de frecuencia, y sus relaciones de finalidad.

“La medición en el concepto tradicional ha servido más para buscar responsables, que una oportunidad para mejorar los procesos dentro de la empresa. Por lo tanto las empresas deben cambiar su paradigma de que la medición, la evaluación y control son agentes de la fiscalización y penalización (Procesos de Medición, <http://es.scribd.com/doc/3016194/PROCESO-DE-MEDICION>, recuperado octubre 2012)

La medición permite:

- Planificación efectiva y confiable.
- Mayor detalle de las oportunidades de mejora de procesos.
- Realizar un mejor análisis situacional de los hechos.
- Permitir Correctivos a situaciones complejas o fuera de control.
- Evaluar competitivamente los productos o servicios en el mercado.
- Definir las prioridades organizacionales.

### **3.10 Indicadores de gestión**

Una etapa muy importante en la gestión por procesos es aquella donde se establecen y generan los indicadores de gestión, mecanismos que permiten medir los logros desarrollados por los procesos, en función de los objetivos estratégicos y misión organizacional y a su vez permitiendo su mejora continua. Los indicadores sirven como una herramienta para un mejoramiento continuo de la calidad de los proceso y en la toma de decisiones, ofreciendo de esta manera un producto y/o servicio de mejor calidad a los clientes (Procesos de Medición, <http://es.scribd.com/doc/3016194/PROCESO-DE-MEDICION>, recuperado octubre 2012).

Los indicadores de gestión tienen relevancia por ser mecanismos objetivos, medibles, verificables, controlables, por ende otorgan valor al proceso donde son anclados y son soporte en la toma de decisiones cuando se busca la mejora continua.

Los indicadores contemplan la siguiente información:

- Nombre o tipo
- Objetivo
- Proceso al que pertenecen
- Dueño o administrador del proceso
- Niveles de referencia
- Responsables y responsabilidades
- Puntos de lectura
- Frecuencia

### **3.10.1 Tipología de indicadores.**

A continuación se describen los indicadores existentes:

Indicadores de efectividad.

Estos indicadores se relacionan con la calidad. La efectividad significa tener la salida apropiada en el lugar apropiado y en el momento apropiado. Bajo este criterio, los indicadores de efectividad miden el impacto, satisfacción y expectativa del cliente o beneficiario

Indicadores de eficiencia.

Los indicadores de eficiencia buscan medir la óptima utilización de recursos, tratando de sobre manera minimizar y eliminar factores de mala utilización o desperdicio en pos de una mejor productividad.

Indicadores de Adaptabilidad

La adaptabilidad se relaciona con la flexibilidad que puedan tener los procesos para enrumbar las expectativas y necesidades variables del cliente o beneficiario final. Desde la adaptabilidad se puede diagnosticar la competitividad de la organización, sus productos o servicios, en el mercado.

### **3.10.2 Formulación de indicadores.**

La formulación de indicadores debe tener relevancia en la gestión por procesos ya que se vinculan directamente con aportes significativos en la generación de información que es de utilidad en el control, evaluación y toma de decisiones para la mejora continua.

La precisión en la construcción de indicadores permite que éstos puedan ser auditables y evaluados externamente para un mejor control y fiabilidad. Los indicadores de gestión deben detallarse en pasado participio, formulándose con exactitud y relacionados a cada objetivo operativo.

### **3.10.3 Elaboración de indicadores.**

Para elaborar indicadores de gestión contempla tres momentos claramente definidos, estos son:

- ✓ Definición de atributos importantes
- ✓ Evaluación de los medidores o indicadores propuestos
- ✓ Comparación con el conjunto de medidores o indicadores actuales para evitar la duplicidad.

### **3.11 Mejoramiento de procesos**

Para Harrington (s/f), el proceso de mejora es un ámbito de la gestión por procesos que busca mejorar los productos, servicios y procesos. Este concepto se construye en el poder de decisión que asegure el apalancamiento del proceso en el contexto organizacional y así promover su mejora en ejecución como también en confiabilidad.

El mejoramiento de procesos es una herramienta que permite mayor competitividad en el mercado a través del cambio como fundamento de mejora. Bajo este precepto, James Harrington en su publicación Mejoramiento de los procesos de la empresa (1992), menciona que mejorar un proceso significa cambiarlo para hacerlo más efectivo, eficiente y adaptable, qué cambiar y cómo cambiar depende del enfoque específico del empresario y del proceso.

El mejoramiento de procesos empresariales establece tres objetivos básicos, siendo éstos:

- ✓ Hacer efectivos los procesos, generando los resultados deseados.
- ✓ Hacer eficientes los procesos, minimizando los recursos empleados.
- ✓ Hacer los procesos adaptables, teniendo la capacidad para adaptarse a los clientes cambiantes y a las necesidades de la empresa.

Para el mejoramiento y aumento de la eficiencia, efectividad y flexibilidad de los procesos es necesaria la aplicación de metodologías sistémicas que brinden continuidad para maximizar el uso de los activos de la empresa; minimizar o eliminar los despilfarros, costos innecesarios; optimización de tiempos de espera, aumento de la capacidad de adaptabilidad al cambio y descartar productos no requeridos.

Entre los métodos recomendados por expertos se puede citar los siguientes:

- ✓ Sistema de Costes ABC.- Permite recortar el coste de las actividades, a través del coste determinado a partir del proceso y análisis de valor agregado. Mejora la rentabilidad, decisiones sobre clientes y productos.
- ✓ Análisis del Valor del Proceso.- Permite racionalizar un único proceso para reducir costes y tiempo utilizando como método el análisis del valor de cada una de las fases del proceso.
- ✓ Mejora del Proceso Empresarial.- Mejora continua de uno o todos los procesos en términos de coste, tiempo y calidad desde la clasificación de las fases del proceso e instrumentos de calidad.
- ✓ Reducción del Tiempo del Ciclo.- Reduce el tiempo requerido para completar un proceso, analizando las fases del proceso.
- ✓ Ingeniería de la Información.- Desarrolla un sistema en torno a las líneas del proceso, en el cual se efectuar una descripción de los procesos actuales y futuros.

### **3.11.1 Etapas del mejoramiento de procesos.**

Según Harrington (s/f), El mejoramiento de procesos contempla las siguientes etapas organizadas de la siguiente manera:

- ✓ Organización para el mejoramiento con la definición del liderazgo, compromiso y comprensión.
- ✓ Identificación y comprensión del proceso con sus características y finalidades.
- ✓ Promover la mejora desde ámbitos de eficiencia, efectividad y adaptabilidad del proceso.
- ✓ Desde la medición y control definir mecanismos de retroalimentación permanente.

- ✓ En el mejoramiento continuo realizar actividades de monitoreo, revisión, evaluación y bench-marking.

### **3.11.2 Los principios de modernización de Harrington.**

Harrington (1997), considera que los Principios de la Modernización implican la reducción de despilfarros y excesos, considerando detalles que promueven el mejoramiento del rendimiento y de la calidad. Este término propuesto sugiere un patrón para lograr el flujo más uniforme, la menor resistencia al progreso y el desempeño con la cantidad mínima de esfuerzo. Sus principios consideran:

1. Eliminación de la burocracia: Suprimir tareas administrativas, aprobaciones y papeleos innecesarios.
2. Eliminación de la duplicación: Suprimir actividades idénticas que se realizan en partes diferentes del proceso.
3. Evaluación del valor agregado: Estimar cada actividad del proceso de la empresa para determinar su contribución a la satisfacción de las necesidades del cliente. Las actividades del valor agregado real son aquellas por las cuales los clientes le pagan a usted. Por ejemplo, un cliente está dispuesto a pagar por la comida que se sirve en el avión (valor agregado real); pero a él no le interesa si usted lleva un registro de los empleados que se encuentran en vacaciones o llegan tarde al trabajo.
4. Simplificación: reducir la complejidad del proceso.
5. Reducción del tiempo del ciclo del proceso: Determinar las formas de aminorar el tiempo de ciclo para satisfacer o exceder las expectativas del cliente y así minimizar los costos de almacenamiento.

6. Prueba de errores: Dificultar la realización incorrecta de la actividad.
7. Eficiencia en la utilización de los equipos: Hacer uso efectivo de los bienes de capital y del ambiente de trabajo para mejorar el desempeño general.
8. Lenguaje simple: Reducir la complejidad de la manera como escribimos y hablamos; hacer que todas las personas que utilizan nuestros documentos puedan comprenderlos fácilmente.
9. Estandarización: Elegir una forma sencilla de realizar una actividad y hacer que todos los colaboradores lleven a cabo esa actividad, del mismo modo todas las veces.
10. Alianzas con proveedores: El output del proceso depende, en gran parte, de la calidad de los inputs que recibe el proceso. El desempeño general de cualquier proceso aumenta cuando mejora el input de sus proveedores.
11. Mejoramiento de situaciones importantes: esta técnica se utiliza cuando las primeras diez herramientas de modernización no han dado resultados deseados. Estas herramientas tienen como objetivo ayudarle al EMP en la búsqueda de formas creativas para cambiar significativamente el proceso.
12. Automatización y/o mecanización: Aplicar herramientas, equipo y computadoras a las actividades rutinarias y que demandan mucho tiempo para liberar a los empleados a fin de que puedan dedicarse a actividades más creativas.

### **3.11.3 Metodología de Edward Deming.**

Según Deming (Citado en Giugni, 2009), esta metodología trabaja en la verificación permanente de los procesos, permitiendo que éste sea ejecutado de mejor manera partiendo de

la observación de las causas que originan fallas durante su ejecución, y si se promueve el cambio se procede a rediseñarlo. En otras palabras, esta metodología trabaja en la evaluación continua como una actividad sostenible en el tiempo y sea confundida como una acción correctiva temporal.

Bajo esta modalidad, se han desarrollado varias herramientas que permitan la modernización de los procesos:

- ✓ Eliminar la burocracia
- ✓ Eliminar la duplicidad
- ✓ Evaluación del valor agregado
- ✓ Simplificar
- ✓ Reducir el tiempo de ciclo del proceso
- ✓ Asegurar a prueba de errores
- ✓ Utilizar eficientemente los equipos
- ✓ Utilizar un lenguaje simple
- ✓ Estandarizar
- ✓ Establecer alianzas con proveedores
- ✓ Mejorar las situaciones importantes
- ✓ Automatizar o mecanizar

Con metodologías como la de Deming el mejor trabajo se justifica en la simplicidad de los procesos, veracidad de datos evitando los errores. La verificación de los procesos será medible para su control y gestión. Para cumplir estas actividades, Deming propone utilizar el círculo de Deming, herramienta o estrategia que está basada en un concepto de Walter A. Shewhart para llevar adelante la mejora del total del proceso de producción o de alguna de sus partes. Esta herramienta contempla cuatro etapas:

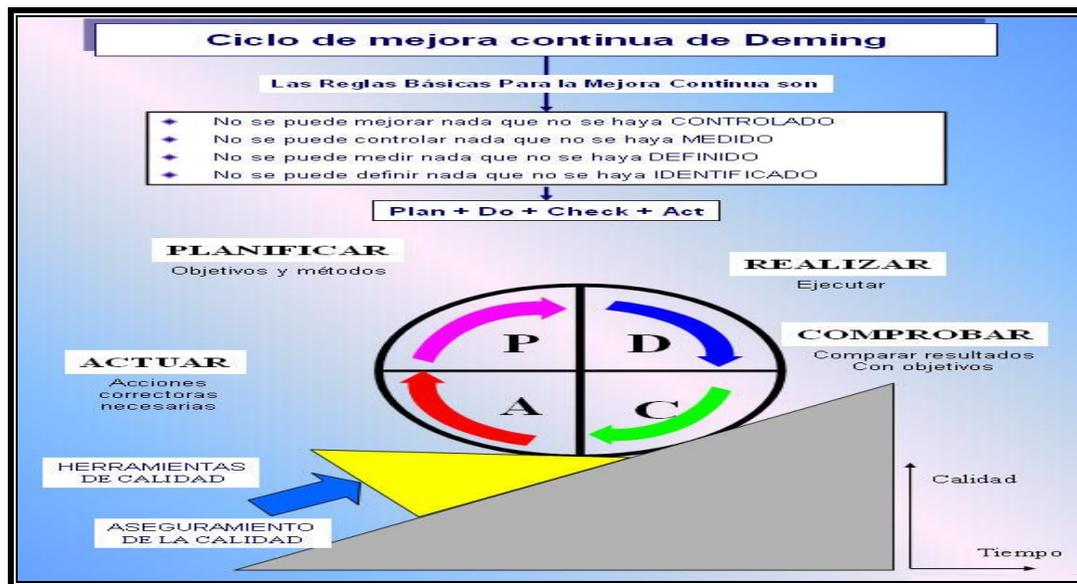


Figura No11 Ciclo de mejora continua de Deming.

Fuente:<http://www.buscamas.com/search/images?search=sistema+de+gesti%C3%B3n>

Según Deming (Citado por Gonzales, 2007), la calidad más alta, lleva a una mayor productividad que da lugar a una fuerza competitiva a largo plazo, que las mejoras en la calidad origina menores costos, porque el resultado es menos reproceso, menos errores, menos demoras y mejor uso del tiempo y el material, por lo que los costos más bajos dan lugar a mejoras en la productividad. Con estos fundamentos propone cuatro reglas básicas para la mejora continua:

- ✓ No se puede mejorar nada que no se haya controlado
- ✓ No se puede controlar nada que no se haya medido
- ✓ No se puede medir nada que no se haya definido
- ✓ No se puede definir nada que no se haya identificado.

Para promover el mejoramiento continuo se debe considera la implementación de herramientas que permitan el desarrollo de análisis de la información obtenida y la toma de decisiones.

### 3.12 Diagrama de flujos

Los diagramas de flujos son representaciones gráficas que muestran la secuencia lógica que describe un proceso, con sus procedimientos, actividades y tareas, permitiendo la observación sistémica de su ejecución, dinámica de flujos y lógica de la secuencia.

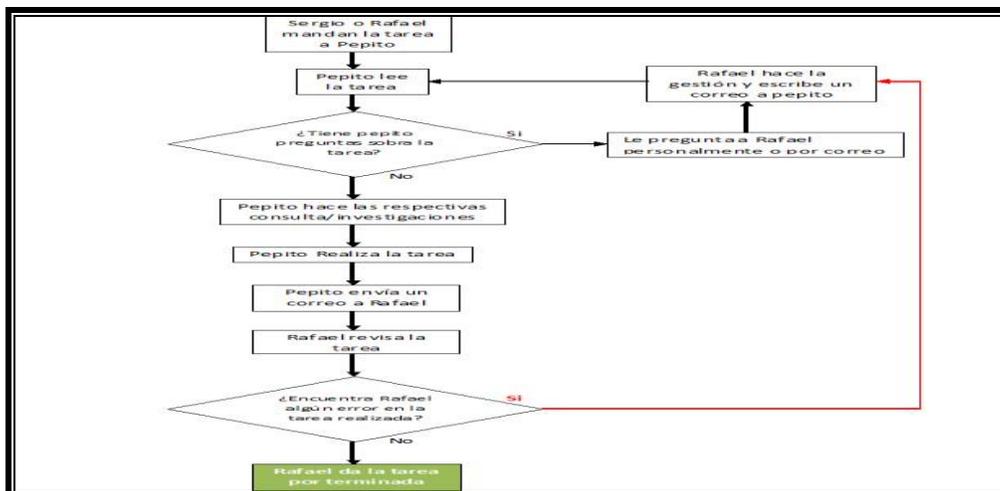


Figura No12 Ejemplo de diagrama de flujo

Fuente: <http://www.rafaelvega.info/diagrama-de-flujo-ideal-de-los-procesos-en-mi-grupo-de-trabajo/>

### 3.13 Hojas de verificación

Las hojas de verificación son herramientas que permiten registrar y compilar datos mediante la sistematización de información y datos de procesos analizados.

Hoja de control de calidad						
Hoja de control N°		Producto a controlar:				
Fecha:		Sector de donde proviene la muestra:				
Medida especificada	Medicion 0	Medicion 1	Medicion 2	Operario		Instrumento utilizado.
				Firma	Aclaración	
(Firma y aclaracion) <b>Jefe de Dpto. Control de calidad</b>		(Firma y aclaracion) <b>Jefe de planta</b>			(Firma y aclaracion) <b>Responsable del sector proveniente</b>	

Figura No 13 Ejemplo de hoja de verificación

Fuente: <http://borradores-oi.blogspot.com/2010/09/documentos-utilizados-en-los-rocesos.html>

## **CAPÍTULO 4**

### **ASPECTOS GENERALES DEL CONGOPE**

#### **4.1 Síntesis histórica del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador**

El Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador “CONGOPE”, es una institución de derecho público que fue creada mediante Acta Constitutiva del 19 de octubre de 1969, como órgano representativo de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales “GADPs”, con carácter permanente. El CONGOPE es una institución que representa sus intereses y se encarga de la coordinación, asistencia técnica, asesoramiento y capacitación de los funcionarios y autoridades de las corporaciones provinciales.

El Acta y Estatuto inicial del Consorcio fueron aprobados por el Ministerio de Gobierno y Municipalidades, mediante Acuerdo Ministerial N° 067 del 2 de marzo de 1970, conforme lo determinó el Art. 118 de la Ley Orgánica de Régimen Provincial, vigente en esta fecha (CONGOPE, 1969, Acta Constitutiva del Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador).

Entre 1998 y 2000, el Ecuador vive un intenso debate relacionado con los procesos de descentralización y autonomía de los territorios provinciales. Para subsanar presiones sociales y políticas existente, el gobierno de aquel entonces crearía la Comisión Nacional de Descentralización, instancia donde tendría gran participación el CONGOPE. Con la consolidación de las juntas parroquiales como un nuevo actor social, el consorcio participó en los foros de diálogo nacional, convocados por Naciones Unidas. Al mismo tiempo, varios prefectos provinciales iniciaron diálogos para la conformación de mancomunidades provinciales, con miras a ejecutar proyectos de alcance supra provincial. Como producto del accionar del CONGOPE en estos períodos, se abren nuevas relaciones interinstitucionales en el ámbito nacional e internacional.

A mediados del año 2000 el Consorcio Nacional introduce el concepto de Gobierno Intermedio en el Modelo de Gestión del Estado. Con este principio apoyó los procesos de

consulta popular sobre autonomías en algunas provincias y participó en la formulación de la consulta nacional. Como una fórmula de gestión gubernamental, las autoridades provinciales conforman varias mancomunidades que dan impulso a proyectos de alcance nacional.

Para el año 2008, ya en la Asamblea Nacional Constituyente, el CONGOPE asumió el liderazgo de los niveles intermedios de gobierno provincial para defender su existencia y autonomía como nivel de ejecución y desarrollo político administrativo vigente. Desde muchas propuestas la entidad asociativa promovió la permanencia de los gobiernos provinciales como subnivel de gobierno, pese al sinnúmero de propuestas lanzadas por asambleístas para que este nivel de gobierno desaparezca. Al final de la lucha, CONGOPE, fue pieza clave en la consagración de los GADs provinciales en la constitución de Montecristi y su posterior legitimidad y accionar a través de leyes conexas como el COOTAD.

Con la expedición del Código Orgánico de Organización territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, publicado en el suplemento del registro Oficial No. 303 del 19 de octubre de 2010, el CONCOPE, dada la nueva configuración de sus entidades fundadoras, en orden a lo estatuido en los artículos 313, 314 y 315, Disposición Transitoria VIGESIMO PRIMERA del COOTAD y, su Estatuto, publicado en el Registro Oficial No, 498 de 25 de julio de 2011, pasa a denominarse, como CONSORCIO DE GOBIERNOS AUTONOMOS PROVINCIALES DEL ECUADOR, cuya sigla es: CONGOPE, entidad asociativa de carácter nacional de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, como persona de derecho público, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio.

## 4.2 Contexto geopolítico

Dentro del proceso de descentralización los prefectos del país, el CONGOPE y el Gobierno, suscribieron el Convenio de Promoción para la Transferencia de Competencias. Para viabilizar este convenio, el Consorcio impulsó el estudio Diagnostico de Consecuencias de la Descentralización y posteriormente la Demanda Provincial Unificada, en la que participaron los gobiernos provinciales, municipios y demás actores sociales. A fines del 2001, se suscribió el Convenio Marco para la Transferencia de Competencias en el sector ambiental. Este fue un proceso de suma importancia donde la completa participación de los prefect@s fue decisiva.

El CONGOPE es un actor permanente en las decisiones que se han tomado para la puesta en marcha de varios proyectos de ley tratados en la Asamblea General. Entre las más importantes, consta la elaboración de la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales, proyecto de la nueva Ley de Régimen Provincial y de Régimen Tributario. Ante el proyecto de Ley de Reforma Fiscal, presentado por el Gobierno Nacional, la entidad asociativa logró que se incluyan observaciones concretas y reales, enmarcadas en la defensa de los GADs provinciales y su autonomía.

Como parte del fortalecimiento institucional, el CONGOPE generó un programa de capacitación que refleja las necesidades de sus asociados; suscribió un convenio con el BEDE para la capacitación de técnicos de los gobiernos seccionales autónomos; obtuvo la asistencia técnica de expertos internacionales para la capacitación en sitio de técnicos de los gobiernos provinciales; solicitó al gobierno alemán la ejecución del proyecto de Fortalecimiento del Nivel Intermedio y promovió la visita de los miembros de la Comisión Ejecutiva a Washington, para conocer experiencias de administración pública en este nivel de gobierno.

### **4.3 Marco constitucional y legal del CONGOPE**

La Constitución de Montecristi y el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD (CONGOPE, 2012), obligaron a la reestructuración del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador desde sus principios fundamentales hasta objetivos estratégicos. El nuevo marco constitucional y legal les daba la categoría de gobiernos autónomos descentralizados a los sub niveles de gobierno. Esto implicó un cambio de misión y visión de las entidades provinciales y por ende de su gremio asociativo. Al definir sus competencias exclusivas, los gobiernos provinciales inscriben su modelo de gestión en conceptos de autonomía y descentralización administrativa y financiera. Partiendo de este principio, el CONGOPE tuvo que repensar su quehacer institucional para anclarlo a los nuevos desafíos y retos asumidos por sus asociados. Es así como en el año 2011 a través de reuniones, talleres y asambleas, los funcionarios y funcionarias de la entidad asociativa, conjuntamente con las autoridades provinciales consolidaron su nueva carta legal en un estatuto que recogería los nuevos desafíos asumidos por los gobiernos autónomos provinciales. En varias asambleas de prefectos, realizadas durante los primeros seis meses del 2011 fue tomando cuerpo el nuevo estatuto del CONGOPE, que entre las consideraciones más importantes destaca:

Que, de acuerdo al numeral tercero del artículo 225 de la Constitución de la República, forman parte del sector público los organismos y entidades creadas por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado;

Que, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD en su artículo 313, determina que los gobiernos autónomos descentralizados, en

cada nivel de Gobierno, tendrán una entidad asociativa de carácter nacional, de derecho público, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio, con la denominación y organismos directivos que se señalen en su propio estatuto, el cual será publicado en el Registro Oficial;

Que, la Disposición Transitoria Vigésimo Primera del Código Orgánico de Administración Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD dispuso que el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONGOPE) deberá ajustar sus estatutos a su normativa; y en ejercicio de sus atribuciones y deberes, resuelve expedir el estatuto del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador. Ya en la conformación del articulado de dicho estatuto, cabe citar los primeros tres artículos, puesto que aclaran la denominación institucional, el régimen y marco legal que la cobija, así como su capacidad de actuación, que determina su razón social y fines administrativos.

Art. 1.- Denominación.- Al amparo de lo previsto en el numeral 2 del artículo 225 de la Constitución de la República y artículo 313 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, se expiden los estatutos del CONSORCIO DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS PROVINCIALES DEL ECUADOR, cuya sigla es: CONGOPE, entidad asociativa de carácter nacional de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, como persona de derecho público, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio.

Art. 2.- Régimen.- El Régimen del Consorcio está constituido por las disposiciones legales del COOTAD, de los presentes estatutos y los acuerdos válidamente adoptados por su asamblea general y órganos directivos, dentro de su respectiva competencia.

Art. 3.- Capacidad de actuación.- En su calidad de persona jurídica tiene plena capacidad para obrar, pudiendo en consecuencia realizar todos aquellos actos que sean necesarios para el cumplimiento de la finalidad para la que ha sido creada. (CONGOPE, 2011. Estatuto).

Ubicación: El Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales, se encuentra ubicado en la Provincia de Pichincha, Cantón Quito, en la Av. Whympner 184 y Orellana.

Teléfono: (+593) 02 2226625; Fax: (+593) 02 2503894

Página web: [www.congope.gob.ec](http://www.congope.gob.ec)

#### **4.4 Fuentes de financiamiento del CONGOPE**

El CONGOPE, hasta antes de la promulgación de la COOTAD, percibía ingresos o aportes voluntarios de los gobiernos autónomos provinciales para financiar sus actividades de asistencia técnica, asesoramiento y acompañamiento a los servidores públicos de los GADs provinciales. Una vez aprobada esta ley orgánica, en su articulado, contempla la existencia de organizaciones representativas o asociaciones que integren las entidades de los distintos niveles de gobierno. CONGOPE, AME y CONAGOPARE, desde ese momento, tendrían el reconocimiento legal de su gestión. De esta manera el CONGOPE, contaría con recursos permanentes asignados del presupuesto general del Estado a través de sus asociados, mismos que permitirán desarrollar de manera más efectiva y eficiente sus objetivos y metas institucionales. Esta disposición consta en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y descentralización, en el artículo 313 que menciona que:

Las entidades asociativas nacionales de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y municipales serán financiadas por el aporte de sus miembros en el cinco por mil de las transferencias que reciban de los ingresos permanentes y no permanentes del presupuesto general del Estado. Para el caso de la entidad asociativa de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales el aporte será del tres por ciento (3%) de las transferencias señaladas, cuyos recursos se distribuirán en el uno por ciento (1%) para la asociación nacional y el dos por ciento (2%) para las asociaciones provinciales.

Estos aportes serán transferidos y acreditados automáticamente por el Banco Central a las cuentas de cada entidad. Las entidades rendirán cuentas semestralmente ante sus socios del uso de los recursos que reciban (CONGOPE, 2011. COOTAD).

Con la disposición de la ley orgánica COOTAD, el CONGOPE estructuró en sus estatutos la distribución de recursos y la conformación de su patrimonio organizacional a través del artículo 33 referido a su patrimonio y que dice:

- a) Los recursos provenientes de los aportes señalados en el artículo 313 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD y los demás que se obtuvieren por asignaciones, donaciones, u otro tipo de contribuciones, de organismos nacionales o internacionales, o de personas o de instituciones privadas;
- b) El importe de los servicios que preste y las rentas de su patrimonio;
- c) Las rentas que produzcan sus bienes; y,
- d) Otros bienes de origen lícito que reciba, provenientes de personas naturales y jurídicas públicas y privadas (CONGOPE, 2011. Estatuto).

#### **4.5 Organización del CONGOPE y direccionamiento estratégico**

A partir de la promulgación de sus nuevos estatutos en el registro oficial, el Consorcio de Gobiernos Provinciales del Ecuador, a través de talleres participativos e intensas agendas de trabajo, elaboró la siguiente estructura administrativa que incluyen unidades o direcciones que obedecen al nuevo ámbito de acción de los GADs provinciales, sus nuevas competencias y responsabilidades.

Dirección Administrativa y de Talento humano

Dirección Financiera

Dirección de Comunicación Social

Dirección Asesoría Jurídica

Dirección de Tecnología e información

Dirección de Gobernabilidad

Dirección de Planificación y Desarrollo territorial

Dirección de Ambiente

Dirección de Cooperación Internacional

Dirección de infraestructura

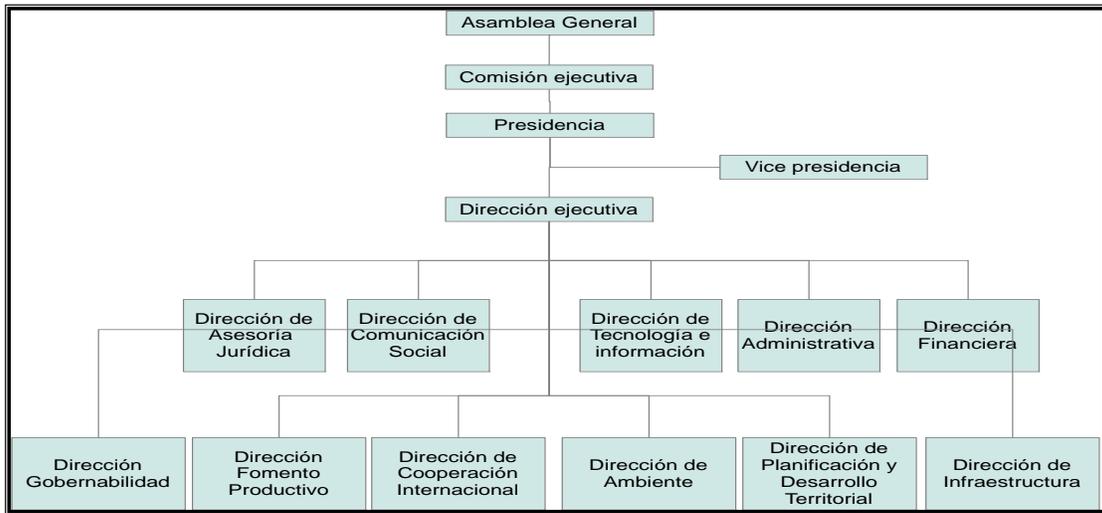


Figura No14 Organigrama CONGOPE

Fuente: Dirección Administrativa CONGOPE

#### 4.5.1 Visión.

Al 2022, el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador se posiciona como referente nacional e internacional de procesos de fortalecimiento de los Gobiernos Autónomos Provinciales, en pro de un Ecuador democrático, equitativo, solidario, participativo y descentralizado.

#### 4.5.2 Misión.

Representar a los Gobiernos Autónomos Provinciales, afianzando su autonomía, impulsar la descentralización, promover la articulación con actores territoriales, nacionales e internacionales, fortalecer sus capacidades mediante la generación y promoción de iniciativas, asesoría y servicios técnicos de calidad.

#### **4.5.3 Fines, objetivos y responsabilidades.**

En su nueva estructura de gestión, el CONGOPE establece sus nuevos objetivos y responsabilidades para el cumplimiento de los fines establecidos en su misión y visión. Estos nuevos objetivos son:

- ✓ Velar porque se preserve la autonomía de los gobiernos autónomos provinciales y de sus entidades;
- ✓ Representar los intereses comunes institucionales de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales;
- ✓ Propender y posibilitar el diálogo, el intercambio y la acción concertada;
- ✓ Representar a los gobiernos autónomos provinciales ante organizaciones nacionales e internacionales y coordinar acciones con las asociaciones de los demás niveles de Gobierno;
- ✓ Cooperar con el Gobierno central en el estudio y preparación de planes y programas en beneficio de los intereses de sus asociados y de sus territorios;
- ✓ Promover el fortalecimiento institucional, asesorar, capacitar y prestar asistencia técnica a los gobiernos autónomos provinciales y sus entidades, generando las condiciones necesarias para el ejercicio de sus funciones y competencias.
- ✓ Promover y participar en los procesos de modernización del Estado y gestión pública para lograr el bienestar de la comunidad;
- ✓ Coordinar con el Consejo Nacional de Competencias los procesos de descentralización y fortalecimiento institucional de los gobiernos autónomos provinciales;

- ✓ Promover ante las Funciones Legislativa y Ejecutiva del Estado, las iniciativas y reformas legales que se consideren necesarias para el cumplimiento de las funciones y competencias asignadas a los gobiernos provinciales y el bienestar de su comunidad;
- ✓ Impulsar, promover y fomentar relaciones de cooperación y de hermanamiento de los gobiernos autónomos provinciales con organismos nacionales e internacionales; y,
- ✓ Las demás previstas en el COOTAD, la Ley, los Estatutos y esta estructura orgánico-funcional.

#### **4.5.4 Líneas estratégicas.**

El CONGOPE, una vez definido su campo de acción, objetivos, metas y alcances, decide realizar un taller participativo que buscó definir y estructurar sus líneas estratégicas de cara al nuevo escenario constitucional y legal vigente en el Ecuador. Es así que decide asumir cinco líneas de acción estratégicas para consolidarse como referente y líder de los gobiernos autónomos provinciales. Estos ejes serían pues afianzar la autonomía de los GAP y lograr incidencia en espacios nacionales; impulsar la descentralización política, fiscal y de competencias; fortalecimiento de los GAP en su gestión territorial y en la articulación de actores; Fortalecimiento a los GAP en el ejercicio de sus competencias y funciones y fortalecimiento institucional del CONGOPE como medio para el cumplimiento de la misión.

En este mismo sentido, el CONGOPE estableció el contexto de lo que a priori serían sus políticas públicas. Estas partirían, entonces, de la implementación de un nuevo modelo de gestión, La Gestión por Resultados. En relación a este modelo de gestión, el argumento o sustento legal para su aplicación será El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas en sus artículos pertinentes que determina la necesidad de impulsar la gestión por resultados como concepto central en la gestión pública institucional para suplir la necesidad de una

redefinición de la gestión con enfoque a resultados que permitan aumentar la eficacia e impacto de las políticas públicas, mejorar la eficiencia y calidad de los servicios que brinda la institución a sus representados.

El CONGOPE orientará su gestión a resultados, en la búsqueda de aumentar la efectividad, eficiencia, eficacia e impacto de sus acciones, y el mejoramiento permanente de los servicios que brinda a sus representados. Las áreas y unidades técnico operativas y el personal adecuarán su accionar, planes, actividades y resultados al Plan Estratégico debiendo definir con claridad objetivos, metas e indicadores de gestión.

#### **4.6 Productos y servicios del CONGOPE**

El CONGOPE, es una entidad asociativa que representa los intereses de los gobiernos autónomos provinciales, a nivel local, regional, nacional e internacional. En este sentido, sus productos y/o servicios están contemplados en las líneas estratégicas institucionales:

- ✓ Afianzar la autonomía de los GAP y lograr incidencia en espacios nacionales
- ✓ Impulsar la descentralización política, fiscal y de competencias
- ✓ Fortalecer a los GAP en su gestión territorial y en la articulación de actores
- ✓ Fortalecer a los GAP en el ejercicio de sus competencias y funciones
- ✓ Fortalecimiento institucional del CONGOPE como medio para el cumplimiento de la misión

Los productos o servicios de la institución están encaminados a satisfacer demandas y necesidades de autoridades y funcionarios de los gobiernos provinciales para que estos a su

vez puedan generar un servicio eficiente hacia la comunidad. En función de las unidades administrativas del CONGOPE, sus niveles de procesos y competencias constitucionales y legales vigentes para los GADs provinciales contemplados en el artículo 42 del COOTAD, los productos o servicios están contemplados dentro de procesos de asistencia técnica, capacitación y asesoramiento.

#### **4.7 Lineamientos al Plan Nacional del Buen Vivir.**

CONGOPE es una institución pública que desarrolla y ejecuta actividades de asistencia técnica, asesoría y capacitación a autoridades y funcionarios de los gobiernos autónomos provinciales desde la construcción de productos y servicios que promueven la consecución de mejoras permanentes en los procesos de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales "GADPs", hacia un servicio eficiente, eficaz y con calidez en beneficio de la ciudadanía. (SENPLADES, 2009-2013. Plan Nacional del Buen Vivir).

En la construcción de herramientas que faciliten a los clientes directos de la entidad asociativa obtener el mayor beneficio, se promueve la aplicación y vigencia de objetivos del plan nacional del buen vivir.

La planificación estratégica que configura los programas, planes, proyectos y actividades; así como la planificación, presupuesto, POA y mecanismos de intervención, se articula y realiza en función de los objetivos del plan nacional a través de elementos básicos, objetivos, estrategias, políticas y metas. La planificación desde la visión territorial de los agremiados se ancla al eje territorial nacional y objetivos gruesos.

CONGOPE como ente de representación de subniveles de gobierno territorial provincial promueve en las autoridades y funcionarios de los GADs provinciales a través de sus instrumentos y objetivos territoriales anclar sus esfuerzos a los objetivos nacionales y a su vez sus metas territoriales ancladas a las metas nacionales promovidas en el Plan nacional del Buen Vivir.

En el objetivo primero “Auspiciar la igualdad, la cohesión y la integración social y territorial en la diversidad”, y su respectivo literal 1.8 de impulsar el buen vivir rural, CONGOPE concatena sus objetivos institucionales promoviendo el desarrollo de iniciativas intersectoriales articuladas para la prestación de servicios públicos que promuevan la equidad territorial. En relación a las competencias constitucionalmente otorgadas a los GADs provinciales, el CONGOPE también busca fomentar actividades productivas que mejoren las condiciones de vida de la población. (SENPLADES, 2009-2013. Plan Nacional del Buen Vivir).

Con el objetivo 2 “Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía”, CONGOPE considera el literal 6, que busca la promoción de la investigación y el conocimiento científico, la articulación entre los sectores académicos, gubernamentales y productivos.

En el objetivo 4 “Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable” la entidad asociativa relaciona sus objetivos estratégicos con el literal 4.2 que se relaciona con el manejo del patrimonio hídrico de manera integral. Esto está contemplado en las competencias asignadas a los GAPDs. Es por ello que el CONGOPE promueve reformas legales que permitan fortalecer la buena gestión del recurso hídrico.

Respecto al literal 4.7. “Incorporar el enfoque ambiental en los procesos sociales, económicos y culturales dentro de la gestión pública.” El referente aplicable a los objetivos

institucionales de consorcio se enmarca en la institucionalización, diseño y aplicación de políticas públicas que favorezcan la gestión ambiental en los territorios.

En relación con el objetivo 5 “Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana”, el literal que coincide con la política institucional del CONGOPE en concordancia al plan nacional del buen vivir es el 5.4, que establece la promoción del diálogo político y negociación de la cooperación nacional e internacional, así como de los instrumentos económicos que permitan en desarrollo de los territorios.

Con el objetivo 6 “Garantizar el trabajo estable, justo y digno, en su diversidad de formas”, CONGOPE coincide su accionar con el literal 6.3. que establece el fomento a la asociatividad y mejora de las condiciones de trabajo, apoyando iniciativas productivas con la vinculación de lo público y privado en beneficio de la ciudadanía

En el objetivo 9 “Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia”, el literal donde nuclea los objetivos estratégicos” la entidad asociativa concuerda y ancla sus líneas estratégicas a la legitimación de una administración de justicia independiente, eficiente, eficaz y efectiva.

En el objetivo 10 “Garantizar el acceso a la participación pública y política”, CONGOPE articula sus planes y programas en función del literal 10.4. que establece dar la total garantía a la transparencia y acceso a la información pública; así como el diseño de mecanismos de articulación que permitan el desarrollo estadístico y cartográfico de los territorios en permanente actualización.

En relación con el objetivo 11 “Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible” CONGOPE coincide con el plan en la promoción del a conocimientos y tecnologías,

como un bien público que sea del acceso de toda la ciudadanía donde los GADs provinciales tienen competencia.

Finalmente, y como marco referencial de mayor importancia está la articulación de la planificación y objetivos estratégicos del CONGOPE hacia el objetivo 12 del Plan Nacional del Buen Vivir que hace alusión a “Construir un Estado Democrático para el Buen Vivir”, sobre todo en la implementación del nuevo modelo de organización territorial y descentralización establecido en la Constitución, CONGOPE inscribe su discurso en ámbitos de autonomía descentralización y legitimidad del nivel intermedio de gobierno como territorios equitativos, inclusivos, participativos, y donde la gobernanza vaya de la mano con la participación ciudadana.

Gestión Autónoma del Talento Humano, su Capacitación, la Formación y la Investigación

Promover, lograr y garantizar que los GAPs con base a las garantías de Autonomía Administrativa consignada en los artículos 238 de la Constitución de la República, 5, 6, 354, y 360 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD y, 3 de la Ley Orgánica del Servicio Público, gestione, capacite y forme, para el cumplimiento de sus fines al talento humano que depende de su nómina.

#### **4.8 Los clientes del CONGOPE**

Los clientes directos del CONGOPE, son funcionarios y autoridades de los 23 gobiernos autónomos provinciales, mismos que a más de ser clientes son miembros activos del consorcio. Bajo esta premisa, los clientes/miembros tienen derechos y deberes que constan en el estatuto general de la institución.

En el artículo 7 del estatuto general del CONGOPE, se menciona a los miembros del consorcio. Estos los gobiernos autónomos descentralizados provinciales del Ecuador y todas sus autoridades, servidores y servidoras, trabajadores y trabajadoras y que son representados ante el Consorcio por el Prefecto Provincial, o su delegado, así como los dirigentes de las asociaciones de empleados y trabajadores existentes. Las máximas autoridades provinciales son quienes asisten a las sesiones de Asamblea General y tienen voz y voto

En el artículo 8 se establecen los deberes de los miembros que integran el CONGOPE. Estos deberes contemplan:

- Observar y cooperar al cumplimiento de estos Estatutos, de los acuerdos y resoluciones dictadas por los órganos de dirección del Consorcio.
- Asistir a las asambleas o cumbres ordinarias y extraordinarias para las cuales sean convocados.
- Cumplir con la presentación de los informes, documentos u otros instrumentos que se deriven de las gestiones que en forma, o como integrante de comisiones especiales, les hayan sido encomendadas por los órganos directivos y cuya compromiso aceptaron.
- Acatar las decisiones adoptadas por los órganos competentes.

Finalmente, el artículo 9 hace referencia a los derechos de los miembros que integran el consorcio. Estos derechos corresponden a:

- Derecho a ejercer voz y voto en las Asambleas Generales o Cumbres del Consorcio, así como en los Consejos, Comisiones, Comités y cualquier otro organismo de los cuales formen parte;

- Elegir y ser elegidos para desempeñar los cargos de dirección en el Consorcio, en los Consejos, Comisiones y demás comités que se creen; así como para ejercer representación de la organización en órganos, instituciones y organismos públicos o privados de orden nacional o internacional;
- Ser informados oportunamente de las actividades y operaciones ordinarias o extraordinarias de la organización, en forma periódica o cuando lo soliciten;
- Percibir los beneficios que les corresponda de las operaciones propias de la organización; y, Demandar del Consorcio el cumplimiento de sus objetivos y responsabilidades.

## **CAPÍTULO V**

### **LA GESTIÓN DE LOS PROCESOS EN LA UNIDAD DE CONTRATACIÓN PÚBLICA DE LA DIRECCIÓN DE ASESORÍA JURÍDICA DEL CONGOPE**

## Mapa de Procesos y Cadena de Valor del CONGOPE

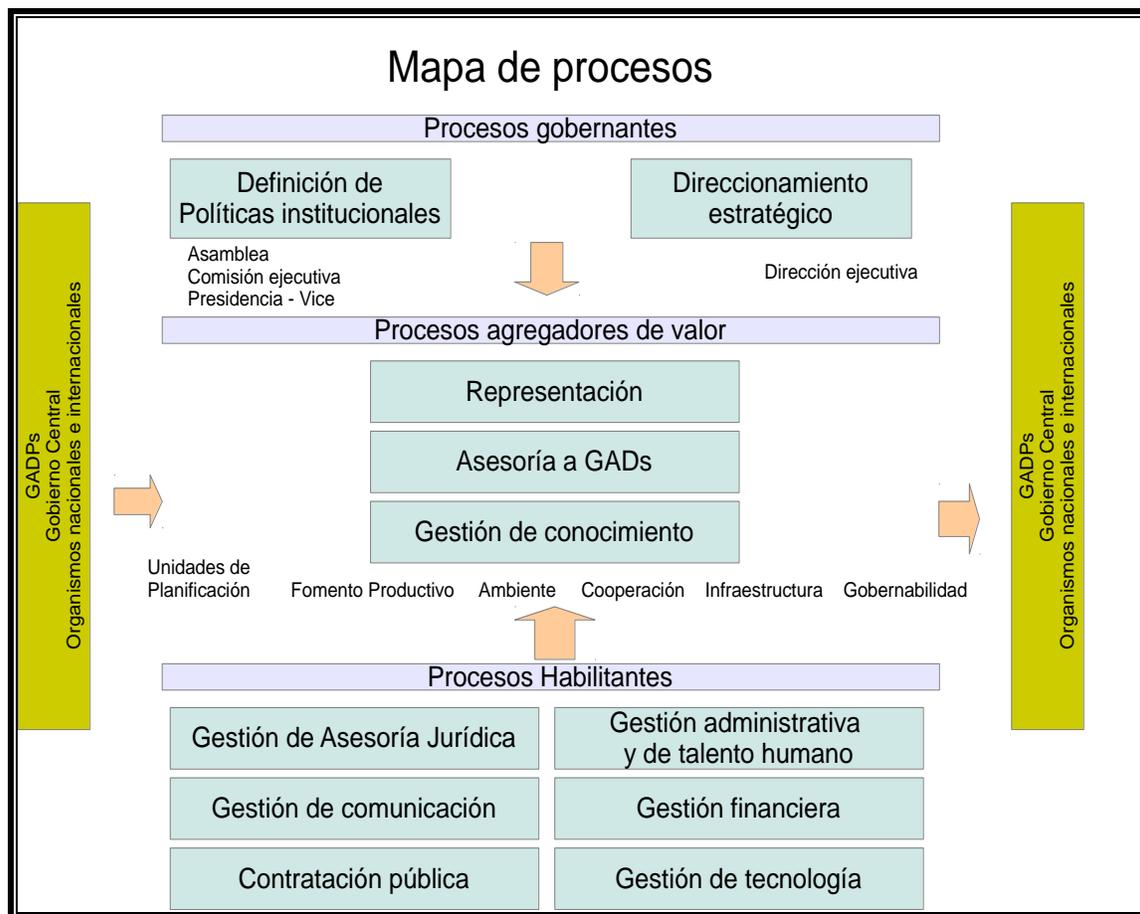


Figura No15 Mapa de procesos del CONGOPE

Fuente: Dirección de Gobernabilidad CONGOPE

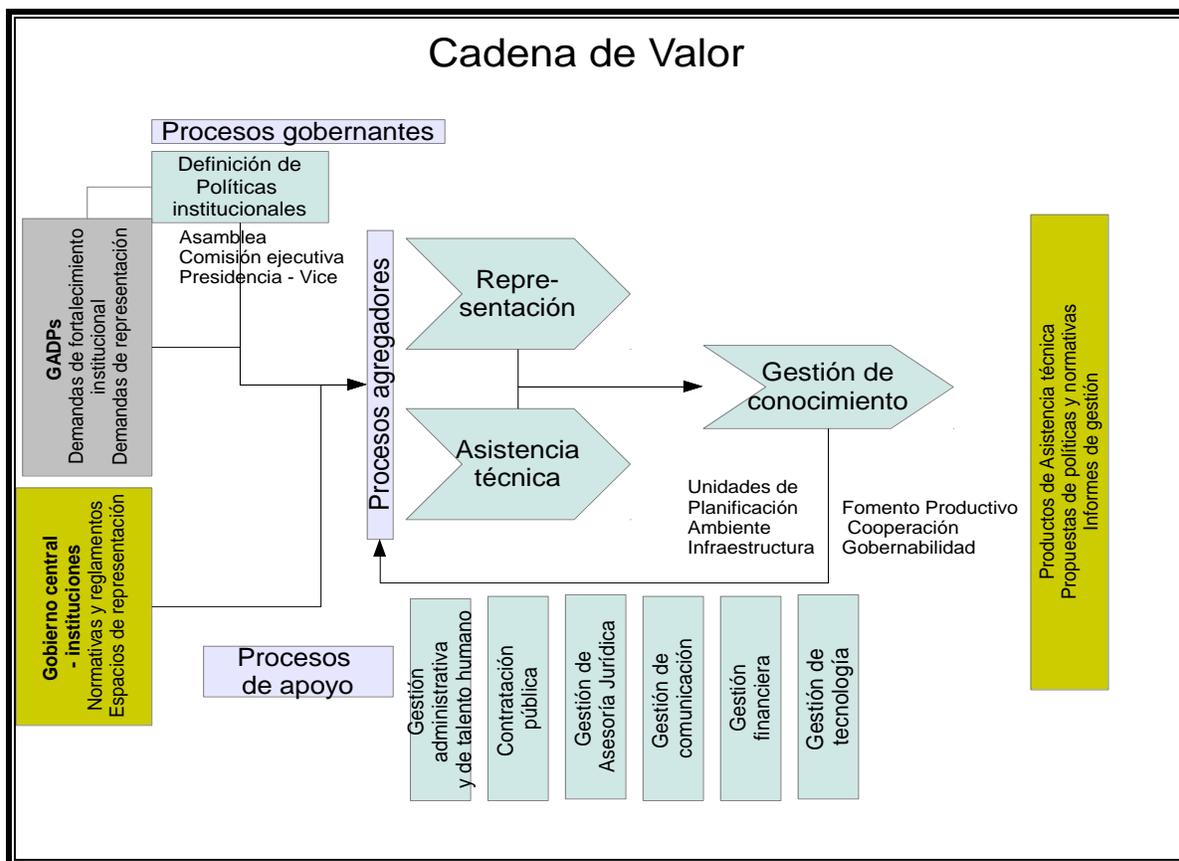


Figura No16 Cadena de valor del CONGOPE

Fuente: Dirección Gobernabilidad CONGOPE

### 5.1 Descripción de la gestión de asesoría jurídica y contratación pública

La Dirección de Asesoría Jurídica y Contratación Pública del CONGOPE, Es la Unidad técnico-administrativa responsable de Proporcionar asesoría especializada, orientada a brindar seguridad Jurídica a los organismos de dirección y de ejecución del CONGOPE, así como a las autoridades, funcionarios y servidores de los gobiernos autónomos provinciales, sus entidades y ejercer el patrocinio constitucional, judicial y extrajudicial de la Institución. La Dirección la preside y dirige el señor Director de Asesoría Jurídica y está conformada por las unidades técnicas de Asuntos Legales y Judiciales y la unidad de Contratación Pública divisiones. Cuenta

con equipos de trabajo multidisciplinarios que trabajan articuladamente en la consecución de servicios eficientes a favor de los técnicos y autoridades de los gobiernos autónomos provinciales y el personal del CONGOPE.

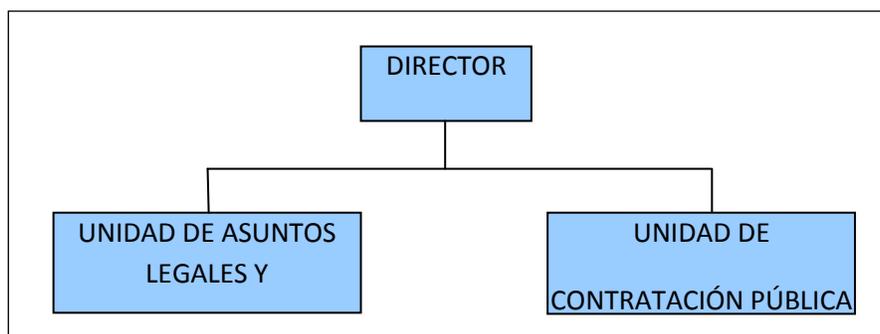


Figura No17 Orgánico funcional de la Dirección

Fuente: Dirección de Asesoría Jurídica

Elaboración: Rubén Patiño

### 5.1.1 Misión.

Esta Dirección tiene por misión, asegurar que las acciones legales y judiciales permitan coordinar y ejecutar el cumplimiento de la normativa legal vigente, a través del asesoramiento, capacitación, asistencia técnica y del fortalecimiento institucional en el ámbito jurídico-normativo requeridas por las autoridades, funcionarios y servidores del CONGOPE, de los Gobiernos Autónomos Provinciales y de sus entidades, y que sean atendidas oportunamente con la máxima calidad profesional, cautelando los intereses institucionales. Igualmente, representar judicialmente al Consorcio ante las Autoridades Judiciales, Civiles y Militares, en acciones en que sea parte.

### **5.1.2 Visión.**

En el 2020, el trabajo de la Dirección ha contribuido sustancialmente en el fortalecimiento institucional habida cuenta que el CONGOPE y los Gobiernos Autónomos Provinciales realizan una eficiente gestión en el marco de la normativa legal vigente.

### **5.1.3 Base legal y/o administrativa.**

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, (Arts. 313 y 314), publicado en el suplemento del Registro Oficial No. 303 del 19 de octubre de 2010.

Estatutos del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales, CONGOPE, publicado en el Registro Oficial No. 498 del 25 de julio del 2011.

### **5.1.4 Funciones, atribuciones y responsabilidades de los órganos de línea.**

#### ***5.1.4.1 Unidad de asuntos legales y judiciales.***

Esta unidad tiene bajo su cargo dar cumplimiento y ejecutar todas las atribuciones de la Dirección que no tengan relación con aquellas propias los proceso de contratación pública, asignadas a la Dirección tanto en los Estatutos, en la estructura orgánica-funcional, en este instrumento y en otros de la administración de la institución, y, defender y/o representar al Consorcio en la protección y tutela de sus derechos y sobre todo el de sus asociados ante las instancias jurisdiccionales del Poder Judicial, Corte Constitucional, Tribunales Arbitrales y Autoridades Políticas, en el ámbito nacional, regional o provincial, en vía de acción y/o defensa en las etapas prejudicial, judicial y de ejecución en los procesos.

#### **5.1.4.2 Unidad de contratación pública.**

A través de esta División la Dirección de Asesoría Jurídica, se ejerce la asesoría y gestión de las compras públicas del Consorcio, a través de mecanismos sencillos y efectivos, reduciendo la normatividad interna, aplicando en todo momento las disposiciones legales y reglamentarias, así como las herramientas que rigen la contratación pública en el Ecuador.

#### **5.2 Unidad de contratación pública del CONGOPE**

Esta unidad perteneciente a la Dirección de Asesoría Jurídica, ejecuta servicios complementarios, de soporte y de construcción metodológica relacionados a las contrataciones para la adquisición de bienes y servicios, de acuerdo a los requerimientos de las otras unidades que conforman el CONGOPE. Estas contrataciones se relacionan a cuatro métodos, establecidos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP, 2011) y que son ejecutados operativamente, más uno de asistencia técnica donde socializan las experiencias aplicadas a los técnicos responsables de las unidades de contratación pública de los gobiernos autónomos provinciales. Estos procesos son:

1. Asistencia técnica y capacitación en contratación pública
2. Compras por Catálogo
3. Ínfima Cuantía
4. Licitación
5. Consultoría por Contratación Directa

Toda la información antes mencionada, existe en los documentos habilitantes de la Unidad de Contratación Pública de la Dirección de Asesoría Jurídica y que consta en la Planificación Estratégica de la entidad asociativa, Estatuto Orgánico y que se sustenta en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

### **5.2.1 Identificación de estrategias de gestión.**

La unidad de Contratación Pública ha determinado trabajar en función de las siguientes estrategias que corresponden a la ejecución de sus procesos operativos.

La primera estrategia es el asesoramiento técnico-legal para el cumplimiento de objetivos Institucionales, con enfoque en las competencias, facultades e instrumentación de la autonomía administrativo-financiero en la gestión de los gobiernos autónomos provinciales.

Para la coordinación permanente y flujo de información, la unidad genera canales de comunicación permanente entre las autoridades, funcionarios y servidores del CONGOPE y de los Gobiernos Autónomos Provinciales. Con esta estrategia se promueve la gestión del conocimiento en ámbitos relacionados a la Contratación Pública.

Otra estrategia trascendental que promueve la unidad para fortalecer el desempeño de su actividad es la de propiciar actividades de integración entre el personal del área y los funcionarios responsables de las unidades especializadas de los gobiernos autónomos provinciales y conjuntamente desarrollar planes de fortalecimiento propiciando la construcción de equipos de trabajo para la actualización permanente.

La Dirección de Asesoría Jurídica, conjuntamente con su subunidad de Contratación Pública busca generar convenios Interinstitucionales que permitan afianzar la asistencia técnica y capacitación de los técnicos especializados.

La unidad especializada desarrolla y ejecuta planes de Asistencia Técnica y de capacitación a las autoridades, técnicos y responsables de las unidades especializadas, en función de sus requerimientos y necesidades.

La unidad especializada busca permanentemente unificar criterios de interpretación y de procedimientos institucionales mediante acuerdos, compromisos de actuación, manuales e instructivos a nivel Institucional.

A nivel interno, su contribución en la gestión institucional permite controlar y ejecutar procesos, procedimientos y actividades de Contratación Pública cumpliendo con los instructivos, manuales y Personal profesional capacitado, para con las otras unidades, sus requerimientos y soportes.

#### **5.2.2 Definición de líneas de acción.**

En función de sus atribuciones, alcances y responsabilidades, la Unidad de Contratación Pública brindará asesoramiento especializado y Asistencia técnica a las Autoridades, funcionarios y servidores del CONGOPE y de los Gobiernos Autónomos Provinciales y sus entidades.

Como ente asesor de los GADs provinciales, CONGOPE y sus unidades especializadas tienen la atribución de emitir opiniones y pronunciamientos legales y técnicos relacionados con la promulgación de los derechos ciudadanos, autonomía y descentralización, ciudadanización del poder y gestión eficiente en los gobiernos autónomos provinciales.

Otro ámbito de acción será el asesoramiento capacitación y actualización de conocimientos técnicos y legales a las autoridades, funcionarios y servidores de los gobiernos autónomos provinciales.

Importante también será establecer acciones que promuevan y provean insumos legales, para el cumplimiento de las competencias asignadas a los GADs provinciales, contexto marco de la gestión de contratación pública.

### **5.3 Direccionamiento estratégico de la Unidad de Contratación Pública de la Dirección de Asesoría Jurídica del CONGOPE.**

#### **5.3.1 Propuesta de Misión de la unidad.**

Ofrecer productos y servicios eficientes y eficaces que cumplan las exigencias de los colaboradores usuarios y que sean diseñados bajo reglamentación y amparo de la ley actual vigente en el Ecuador en el ámbito de la contratación pública.

#### **5.3.2 Propuesta de Visión de la unidad.**

Al 2017 ser una unidad especializada que lidere la gestión en contratación pública para beneficio interno y externo, en un marco de eficiencia y continua actualización.

#### **5.3.3 Objetivos Estratégicos propuestos para la unidad.**

Ejecutar productos y servicios de contratación pública eficientemente y respetando el marco constitucional y legal para beneficio de colaboradores institucionales y funcionarios de los GADs provinciales.

Promover y ejecutar procesos de capacitación y asistencia técnica para los colaboradores de la unidad de contratación pública del CONGOPE y técnicos responsables de las unidades especializadas en compras públicas de los gobiernos autónomos provinciales, a fin de obtener mayor eficiencia en el cumplimiento de su servicio.

Socializar la innovación en la gestión de la unidad para el primer trimestre del año 2014 e incremento de su confianza en las otras unidades administrativas y agregadoras de valor.

En el marco de la Gestión por resultados, establecer mejoras sustanciales en los procesos en la unidad de Contratación Pública, desde el segundo semestre del año 2013 para incrementar la eficiencia en un 30% y transparentar su actividad.

Optimizar los tiempos de ejecución de las actividades y procedimientos en un 45% cumpliendo así los cronogramas establecidos.

Promover la gestión del conocimiento desde el registro de experiencias, su masificación y socialización en las unidades especializadas.

Generar mecanismos de actualización permanente de la información necesaria y requerida para el cumplimiento de los procesos vinculados a la contratación pública.

Cumplir al 100% con la normativa legal vigente; para el cumplimiento y transparencia de cada contratación pública de bienes o servicios requeridos a nivel institucional y que cumplan la demanda de los requirentes.

#### **5.3.4 Establecimiento de Políticas Institucionales en Contratación Pública.**

En el plan anual de capacitación se incorporará periódicas y secuenciales capacitaciones para la actualización de conocimientos de los técnicos responsables de la unidad de Contratación Pública. Esta capacitación deberá contemplar temáticas como:

- Manejo de la herramienta informática y portal del Instituto Nacional de Contratación Pública (INCOP); normativa legal y reglamentaria para los gobiernos autónomos provinciales, así como marco constitucional y legal vigente; deontología legal, normas y

procedimientos promovidos por organismos de control y regulación en ámbitos de contratación pública.

La unidad generará mecanismos que permitan la coordinación efectiva con las otras unidades especializadas del CONGOPE a fin de cumplir con los procesos de contratación pública y promoverá la buena aplicación de mejoras a los procesos ejecutados

HOJA DE ANÁLISIS F.O.D.A	
FACTORES EXTERNOS	
Gestión posicionada a nivel de los GADPS	Inestabilidad Política Provincial y a nivel Directivo
Contacto directo y permanente con autoridades y funcionarios provinciales	Deficiencia en la utilización de normas y procedimientos de los subsistemas de gestión y procesos generales
Suficiente presupuesto para cumplir con los objetivos departamentales e institucionales	Poco compromiso y respaldo institucional en la ejecución de procesos
Mantiene relaciones y convenios con Entidades nacionales	Deterioro de la comunicación entre autoridad y técnicos
<b>OPORTUNIDADES</b>	<b>AMENAZAS</b>
<b>FORTALEZAS</b>	<b>DEBILIDADES</b>
Nivel alto de profesionales con experiencia y empoderados con el desarrollo de la Gestión de Contratación pública del CONGOPE	Limitada independencia en la toma de decisiones.
Credibilidad y buenas relaciones con el personal de la Institución	Inadecuada aplicación de los subsistemas de talento humano descripción puestos, etc.
Clima laboral óptimo	No existe instructivos, planes o políticas de procedimientos a seguir
Alto conocimiento en leyes, reglamentos y normativas para el cumplimiento de la gestión en contratación pública para la asistencia técnica y capacitación en los GADPS	Limitado personal para cumplir con los objetivos institucionales.
FACTORES INTERNOS	

Figura No: 18 Matriz de Análisis FODA unidad jurídica y compras públicas

Fuente: Dirección de Asesoría Jurídica

Elaborado por: Rubén Patiño

#### **5.4 Estrategias para potenciar nuestras fortalezas y oportunidades**

Asesoramiento técnico, administrativo, jurídico para cumplimiento de objetivos Institucionales. (Enfocarnos exclusivamente a los componentes de la contratación pública en la dinámica con particularidades de los gobiernos autónomos provinciales).

Propiciar la comunicación permanente entre funcionarios del CONGOPE y gobiernos autónomos provinciales. (Promulgar conocimientos de aspecto contratación pública).

Propiciar actividades de integración en el CONGOPE, (socialización del trabajo, dialogo laboral, etc).

Propiciar convenios Interinstitucionales (De acuerdo con la gestión de contratación pública anclada a las competencias de los gobiernos autónomos provinciales).

##### **5.4.1 Estrategias para disminuir – eliminar nuestras debilidades y amenazas.**

Potenciar y rediseñar planes y programas de asistencia técnica y capacitación (Interna y Externa).

Unificar criterios de procedimientos institucionales (mediante manuales e Instructivos a nivel Institucional y gobiernos autónomos provinciales).

Controlar y ejecutar procedimientos de Contratación Pública (cumpliendo con los instructivos, manuales y colaboradores profesionales capacitados).

Difusión de leyes Internas y Externas (Presentando plan de Capacitación dentro del ámbito de contratación pública al personal del CONGOPE y gobiernos autónomos provinciales).

Estabilidad laboral, salario justo acorde al mercado laboral.

#### **5.4.2 Nuevas líneas de acción de la unidad de contratación pública CONGOPE.**

Asesoramiento técnico de aplicación y uso de la normativa legal vigente en contratación pública para beneficio de los gobiernos autónomos provinciales del Ecuador.

Capacitación y Actualización de conocimientos técnicos en contratación pública a los funcionarios de los gobiernos autónomos provinciales del Ecuador.

Promover y Proveer buenos procesos de gestión en contratación pública para optimizar las líneas estratégicas del CONGOPE y sus unidades administrativas y agregadoras de valor.

#### **5.5 Clasificación de los procesos de la Unidad de Contratación Pública**

El macro proceso de la Unidad de Contratación pública dispone de procesos y subprocesos bien establecidos. Estos procesos, según su inventario son:

Tabla No 1 clasificación de procesos

<b>CÓDIGO DE PROCESO</b>	<b>NOMBRE DEL PROCESO</b>
P	Gestión de Contratación Pública
P.1	Gestión de Asistencia Técnica y Capacitación
P.1.1	Gestionar y desarrollar asistencia técnica y capacitación a los GADs provinciales.
P.2	Gestión de Coordinación y Control

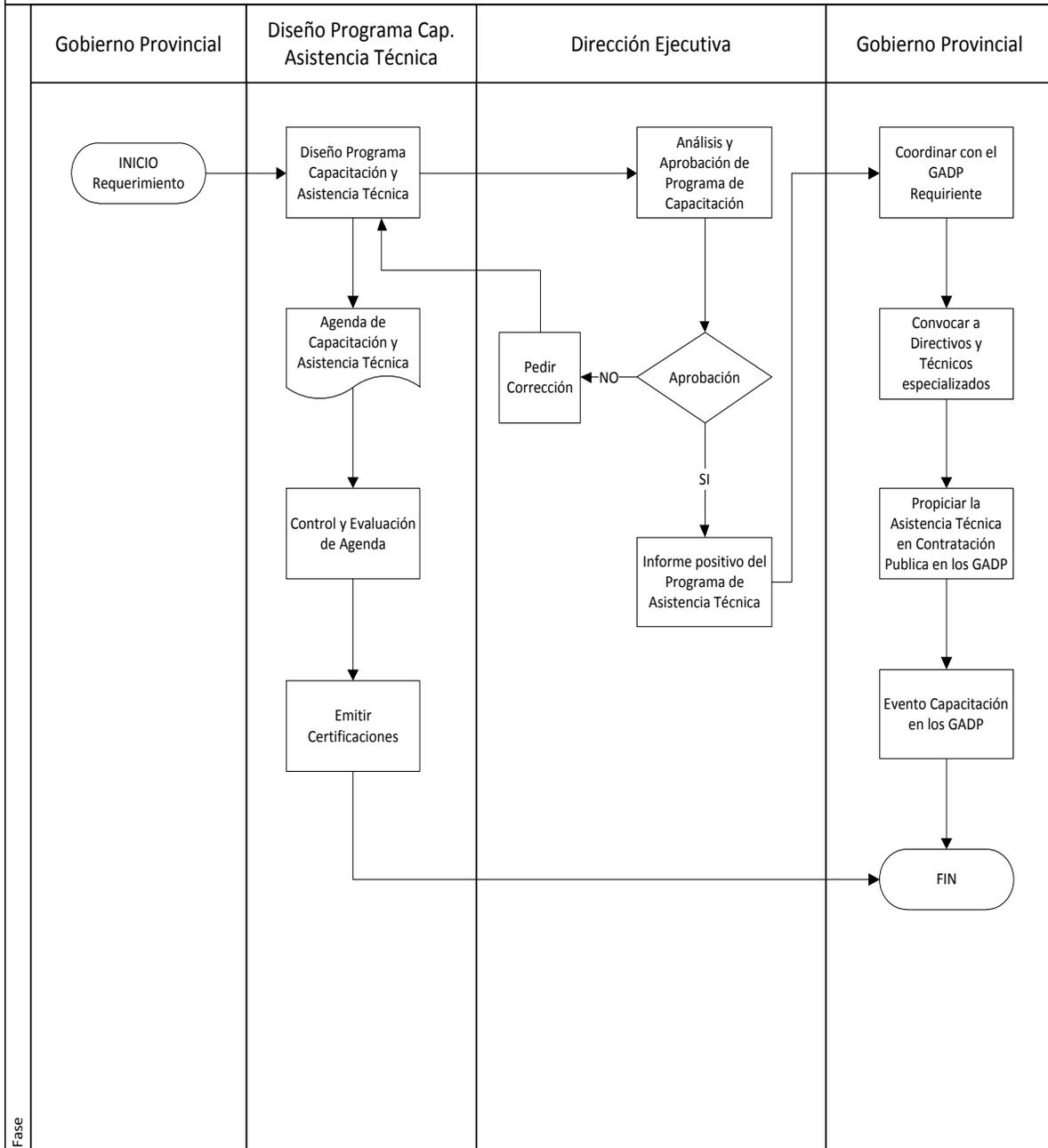
P.2.1	Aplicar directrices y lineamientos de la unidad de Contratación Pública en la institución
P.2.2	Elaboración del Plan Anual de Contratación PAC
P.3	Contratación pública
P.3.1	Contratación de Compras por catálogo
P.3.2	Contratación de Ínfima cuantía
P.3.3	Contratación por licitación
P.3.4	Consultoría por contratación directa

Fuente: Unidad Contratación Pública.

Elaborado por: Rubén Patiño

### **5.5.1 Levantamiento de procesos.**

Para realizar el análisis de los procesos de esta unidad, iniciamos con el levantamiento de los componentes; actividades y procedimientos, detallándolos en el diagrama de flujos de procesos y la elaboración de la ficha técnica o manual de procesos. Para los diagramas de flujo se utilizó simbología existente en el programa informático Visio 2010.



Fecha Elaboración: Enero 2013

Figura No 19 Diagrama de flujo de procesos “Asistencia Técnica y Capacitación”

Fuente: Dirección de Asesoría Jurídica

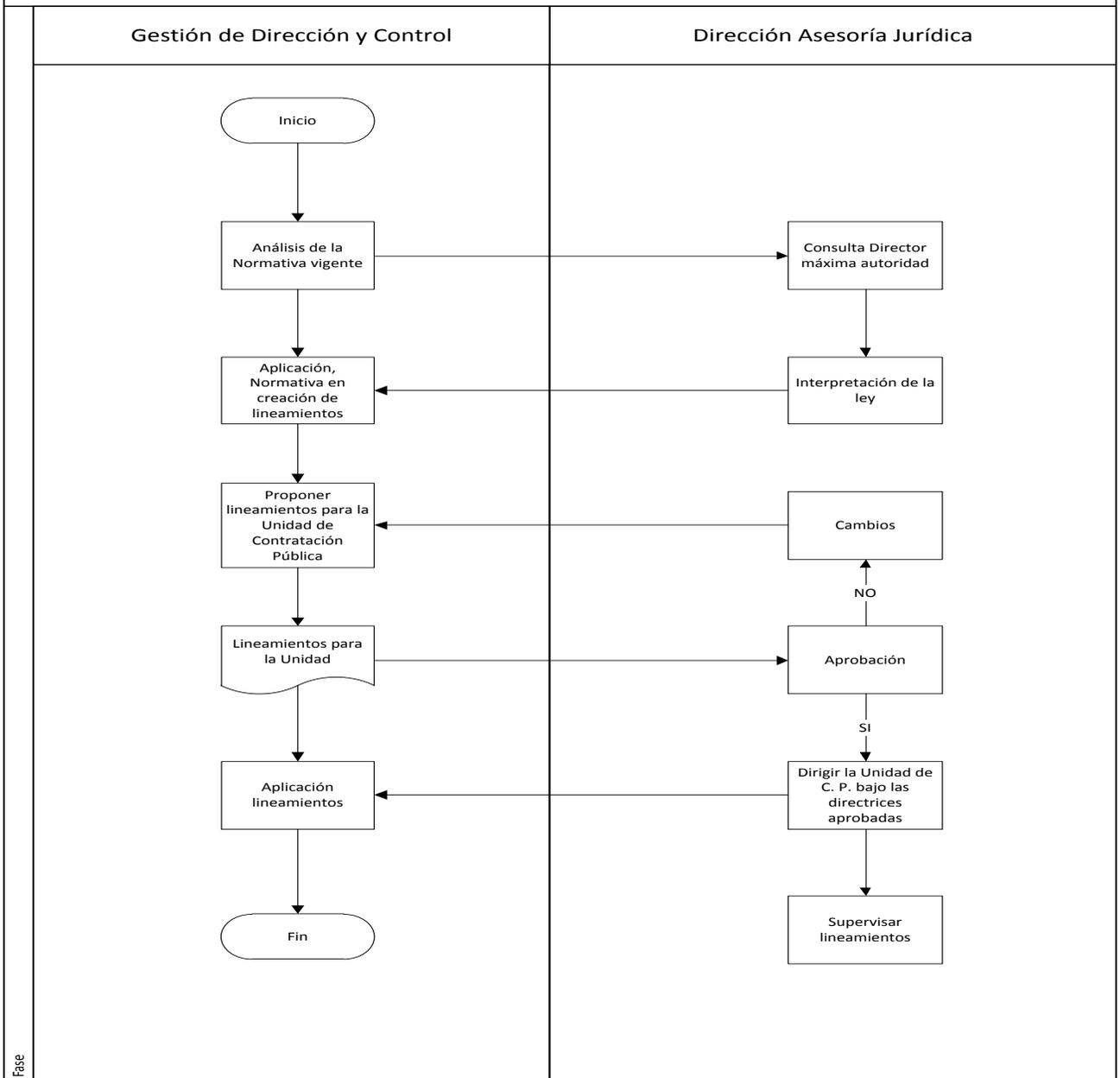
Elaborado por: Rubén Patiño

Tabla No 2 Manual de Procesos “Asistencia Técnica y Asesoramiento”

<b>CONGOPE</b>	<b>GESTIÓN CONTRATACIÓN PÚBLICA</b>	<b>CÓDIGO: P.1.1</b>
<p>PROCESO: Gestión asistencia técnica y capacitación</p> <p>SUBPROCESO: Desarrollo de asistencia técnica y capacitación a los funcionarios de los GADPs</p>	<p>RESPONSABLE: Director de Asesoría Jurídica</p>	
<p>MISIÓN: Desarrollar mecanismos idóneos para ejecutar programas de capacitación en temas de contratación pública y asistencia técnica para estrategias de asesoramiento a funcionarios y autoridades de los GADPs</p>	<p>DOCUMENTACIÓN: flujo de proceso No 1</p>	
 <p>Empieza: Cuando se genera un requerimiento de capacitación específica o AT</p> <p>Incluye: Solicitud, programa de asistencia técnica, agenda de capacitación</p> <p>Termina: Con el desarrollo de la agenda de capacitación y planificación de AT</p>		
<p>ENTRADAS: Necesidades del talento humano de los GADPs</p> <p>Insumos: Planificación de temarios de capacitación</p>		
<p>SALIDAS: Oferta técnica de contratación pública y planes de capacitación</p> <p>Beneficiarios: público específico, funcionarios responsables de la contratación pública de los GADPs</p>		
<p>INSPECCIONES: inspección trimestral del plan y anual del POA (Plan Operativo Anual)</p>	<p>DOCUMENTOS: solicitudes ingresadas y registros de participación</p>	
<p>VARIABLES DE CONTROL:</p> <p>Tablas de contenido</p> <p>Programación de capacitación</p> <p>Tiempo de ejecución del plan</p> <p>Actividades de asistencia técnica</p>	<p>INDICADORES:</p> <p>% de solicitudes cumplidas en asistencia técnica</p> <p>% de cumplimiento del plan de capacitación</p> <p>% de tiempo de ejecución del plan de cap.</p> <p>% de capacitados del universo de funcionarios</p>	

Fuente: Dirección de Asesoría Jurídica

Elaborado por: Rubén Patiño



Fecha Elaboración: Enero 2013

Figura No 20 Diagrama de flujo de procesos “Gestión de Coordinación y Control”

Fuente: Dirección de Asesoría Jurídica

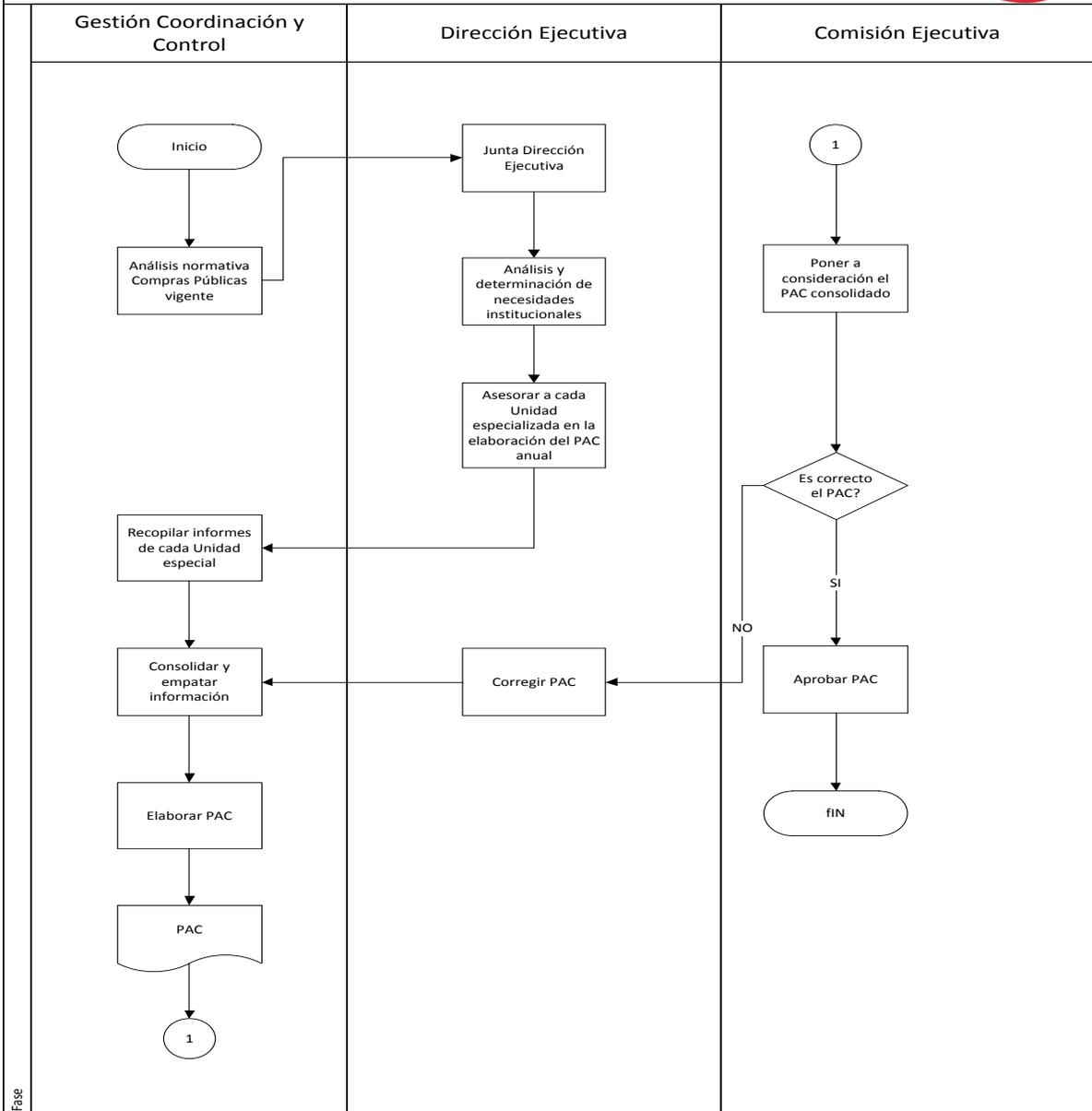
Elaborado por: Rubén Patiño

Tabla No 3 Manual de procesos “Gestión de Coordinación y Control”

<b>CONGOPE</b>		<b>GESTIÓN CONTRATACIÓN PÚBLICA</b>	<b>CÓDIGO: P.2.1</b>
PROCESO: Gestión de coordinación y control SUBPROCESO: Aplicar directrices y lineamientos en la unidad de contratación pública		PROPIETARIO: Director de Asesoría Jurídica	
MISIÓN: Establecer lineamientos y directrices que permitan desarrollar la gestión de la unidad de compras públicas, al amparo del marco legal.			DOCUMENTACIÓN: flujo de proceso No 2
	Empieza: Cuando se desarrolla el análisis de la normativa vigente, decretos, cambios a la ley y reglamentos		
	Incluye: propuestas, oficios, reglamentos y normativa.		
	Termina: Con la incorporación de lineamientos y directrices para la gestión		
ENTRADAS: Normativa legal y reglamentos, sus cambios o modificaciones Insumos: Base legal, reglamentaciones y registros o notificaciones de cambios			
SALIDAS: lineamientos y directrices para su aplicación inmediata Beneficiarios: público específico, funcionarios del CONGOPE, en especial responsables de CP			
INSPECCIONES: inspección mensual de la normativa vigente		DOCUMENTOS: registros de modificaciones o cambios a la ley y reglamentos de contratación pública	
VARIABLES DE CONTROL: Normativa vigente y actualizada Propuestas de cambio o actualización de lineamientos y directrices.		INDICADORES: % de resoluciones de aceptación de propuestas de cambio con lineamientos y directrices técnica Tiempo de aplicación de las directrices y lineamientos propuestos	

Fuente: Dirección de Asesoría Jurídica

Elaborado por: Rubén Patiño



Fecha Elaboración: Enero 2013

Figura No 21 Diagrama de flujo de procesos “Elaboración PAC”

Fuente: Dirección de Asesoría Jurídica

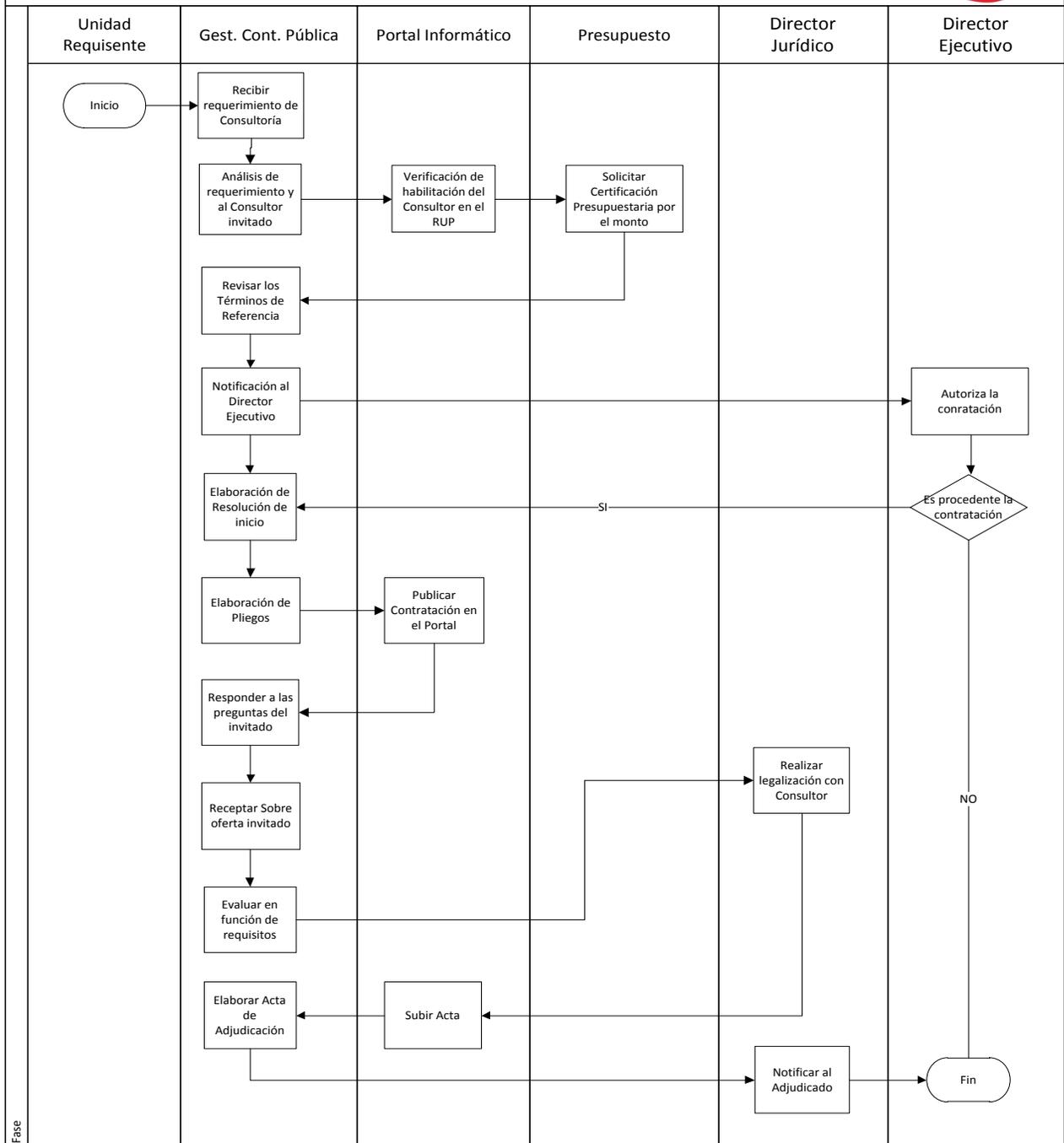
Elaborado por: Rubén Patiño

Tabla No 4 Manual de procesos “Elaboración PAC”

<b>CONGOPE</b>	<b>GESTIÓN CONTRATACIÓN PÚBLICA</b>	<b>CÓDIGO: P.2.2</b>
<p>PROCESO: Gestión de coordinación y control</p> <p>SUBPROCESO: Elaboración Plan anual de Contratación pública</p>	<p>PROPIETARIO: Analista de Contratación Pública</p>	
<p>MISIÓN: Elaborar al inicio del periodo fiscal el plan anual de contratación que determine los requerimientos materiales y contractuales del periodo fiscal</p>	<p>DOCUMENTACIÓN: matrices de detalle de PAC por áreas, oficios y PAC consolidado.</p>	
 <p>Empieza: Análisis de la normativa, determinación de necesidades institucionales y recopilación de informes por unidades</p> <p>Incluye: propuesta de PAC consolidado, informes, oficios y resolución.</p> <p>Termina: documento PAC y su incorporación al portal del INCOP</p>		
<p>ENTRADAS: Informes, normativa legal y reglamentaria</p> <p>Insumos: Hojas de informe, documentos, ley vigente</p>		
<p>SALIDAS: Documento consolidado del PAC, publicación en el portal del INCOP</p> <p>Beneficiarios: público específico, funcionarios del CONGOPE</p>		
<p>INSPECCIONES: inspección anual de requerimientos</p>	<p>DOCUMENTOS: PAC, ley orgánica de contratación pública, informes y resoluciones</p>	
<p>VARIABLES DE CONTROL:</p> <p>Normativa vigente y actualizada</p> <p>Informes de requerimientos y necesidades</p> <p>Resolución de aprobación de la comisión ejecutiva.</p>	<p>INDICADORES:</p> <p>Tiempo de consolidación de la propuesta de PAC</p> <p>% de aprobación de requerimientos incluidos como aceptados.</p>	

Fuente: Dirección de Asesoría Jurídica

Elaborado por: Rubén Patiño



Fecha Elaboración: Enero 2013

Figura No 22 Diagrama de flujo de procesos “Consultoría por contratación directa”

Fuente: Dirección de Asesoría Jurídica

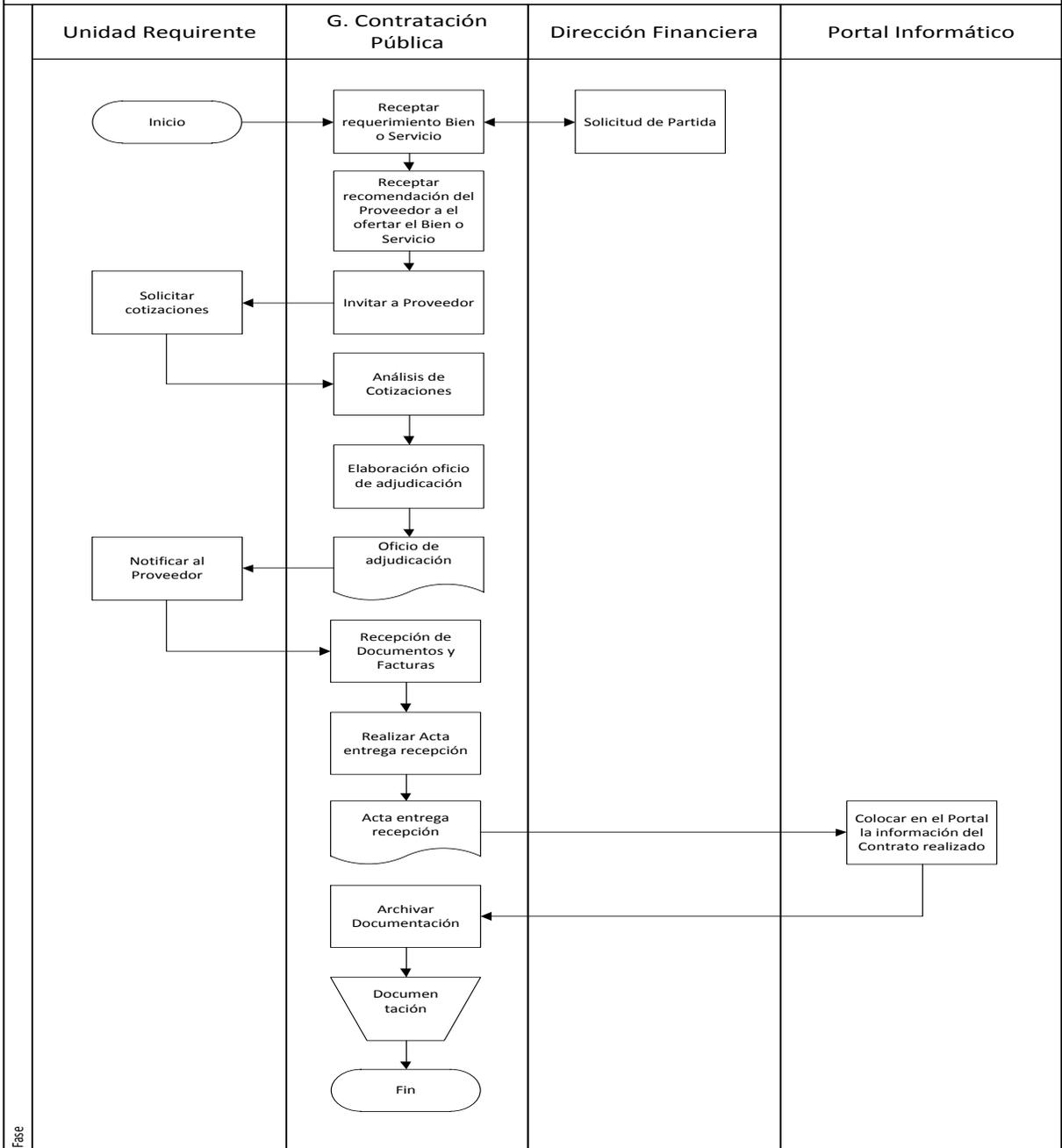
Elaborado por: Rubén Patiño

Tabla No 5 Manual de procesos “Consultoría por Contratación Directa”

<b>CONGOPE</b>	<b>GESTIÓN CONTRATACIÓN PÚBLICA</b>	<b>CÓDIGO: P.3.4</b>
<p>PROCESO: Contratación pública</p> <p>SUBPROCESO: Consultoría por contratación directa</p>	<p>PROPIETARIO: Analista de Contratación Pública</p>	
<p>MISIÓN: Desarrollar consultorías para la prestación de servicios profesionales especializados no normalizados, que tengan por objeto identificar, auditar, planificar, elaborar o evaluar estudios y proyectos de desarrollo, en sus niveles de pre-factibilidad, factibilidad, diseño u operación.</p>		<p>DOCUMENTACIÓN: términos de referencia, pliegos, resoluciones y contratos</p>
<p>Empieza: Requerimiento de consultoría, resolución de la necesidad, pliegos, términos de referencia (TDR)</p> <p>Incluye: documentación del requerimiento de consultoría, TDR, pliegos de contratación resolución digital en el portal del INCOP.</p> <p>Termina: Adjudicación del consultor ganador e inmediato contrato.</p>		
<p>ENTRADAS: Informes de requerimiento justificado para consultoría, certificación de proveedor consultor, carpetas de documentación de prestación de servicios.</p> <p>Insumos: Requerimientos, documentos de habilitación de prestación de servicio, TDR, pliegos</p>		
<p>SALIDAS: resolución de adjudicación, contrato</p> <p>Beneficiarios: público específico, funcionarios del CONGOPE por áreas especializadas y de los GADPS</p>		
<p>INSPECCIONES: inspección diaria en las actividades y procedimientos de contratación</p>	<p>DOCUMENTOS: requerimiento, resolución, notificación, adjudicación, contrato y publicación en el portal del INCOP</p>	
<p>VARIABLES DE CONTROL:</p> <p>Términos de referencia</p> <p>Pliegos de programación y planificación</p> <p>Documentos de habilitación.</p>	<p>INDICADORES:</p> <p>Tiempo total para la adjudicación</p> <p>% de requerimientos rechazados o por corregir.</p> <p>Contrataciones directas hechas en el año</p>	

Fuente: Dirección de Asesoría Jurídica

Elaborado por: Rubén Patiño



Fase

Fecha Elaboración: Enero 2013

Figura No 23 Diagrama de flujo de procesos “Contratación Ínfima Cuantía”

Fuente: Dirección de Asesoría Jurídica

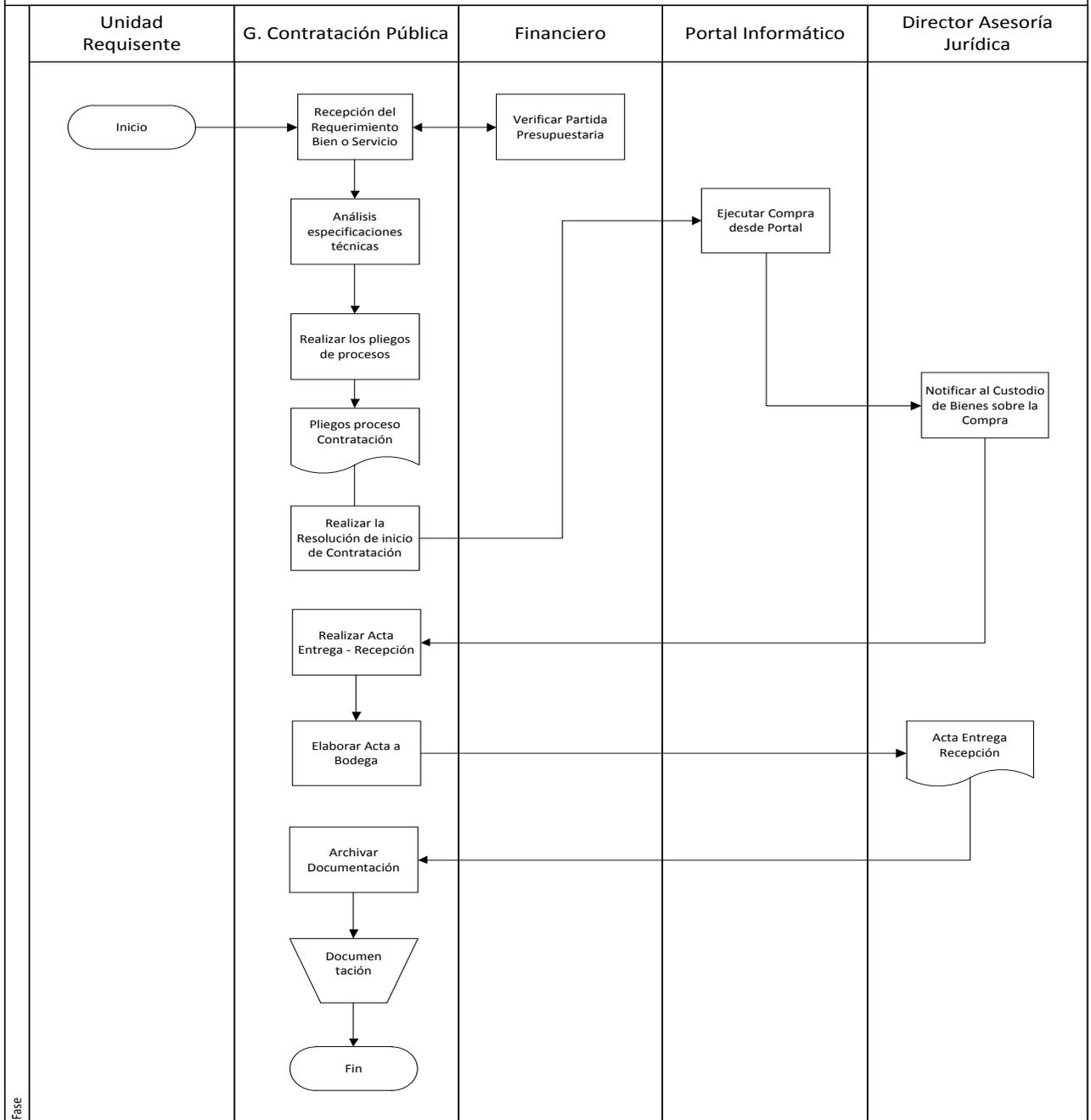
Elaborado por: Rubén Patiño

Tabla No 6 Manual de procesos “Consultoría por Contratación Ínfima Cuantía”

<b>CONGOPE</b>	<b>GESTIÓN CONTRATACIÓN PÚBLICA</b>	<b>CÓDIGO: P.3.2</b>
PROCESO: Contratación pública SUBPROCESO: Contratación ínfima cuantía	PROPIETARIO: Analista de Contratación Pública de ínfimas cuantías	
MISIÓN: Desarrollar contrataciones de bienes o servicios para la institución, aplicando el procedimiento para las contrataciones cuyo monto anual sea igual o menor a multiplicar el coeficiente 0,0000002 por el Presupuesto Inicial del Estado (para el año 2013 menor o igual a \$ 5.221,85)	DOCUMENTACIÓN: requerimientos de bienes o servicios, documentos de proveedores, adjudicación	
<p>Empieza: Requerimiento de bienes o servicios, recomendaciones de proveedores, cotizaciones.</p> <p>Incluye: documentación del requerimiento, documentos de referencia de proveedor, cotización, proformas.</p> <p>Termina: Adjudicación, acta entrega recepción, publicación en el portal del INCOP.</p>		
ENTRADAS: Requerimiento de bienes o servicios, cotizaciones y proveedores. Insumos: Oficio de requerimientos, documentos de habilitación, cotizaciones		
SALIDAS: Acta de entrega recepción, publicación en el portal del INCOP Beneficiarios: público específico, funcionarios del CONGOPE por áreas especializadas y de los GADPS		
INSPECCIONES: inspección diaria en las actividades y procedimientos de contratación de ínfima cuantía	DOCUMENTOS: requerimiento, ofertas, cotizaciones, facturas, oficio de adjudicación y acta entrega recepción.	
VARIABLES DE CONTROL: Recomendación de proveedores Requerimiento de bienes o servicios Documentos de cotizaciones y proformas.	INDICADORES: Tiempo total para la adjudicación % de requerimientos rechazados o por corregir. Contratación de ínfima cuantía realizadas en el año	

Fuente: Dirección de Asesoría Jurídica

Elaborado por: Rubén Patiño



Fecha Elaboración: Enero 2013

Figura No 24 Diagrama de flujo de procesos “Compras por catálogo

Fuente: Dirección de Asesoría Jurídica

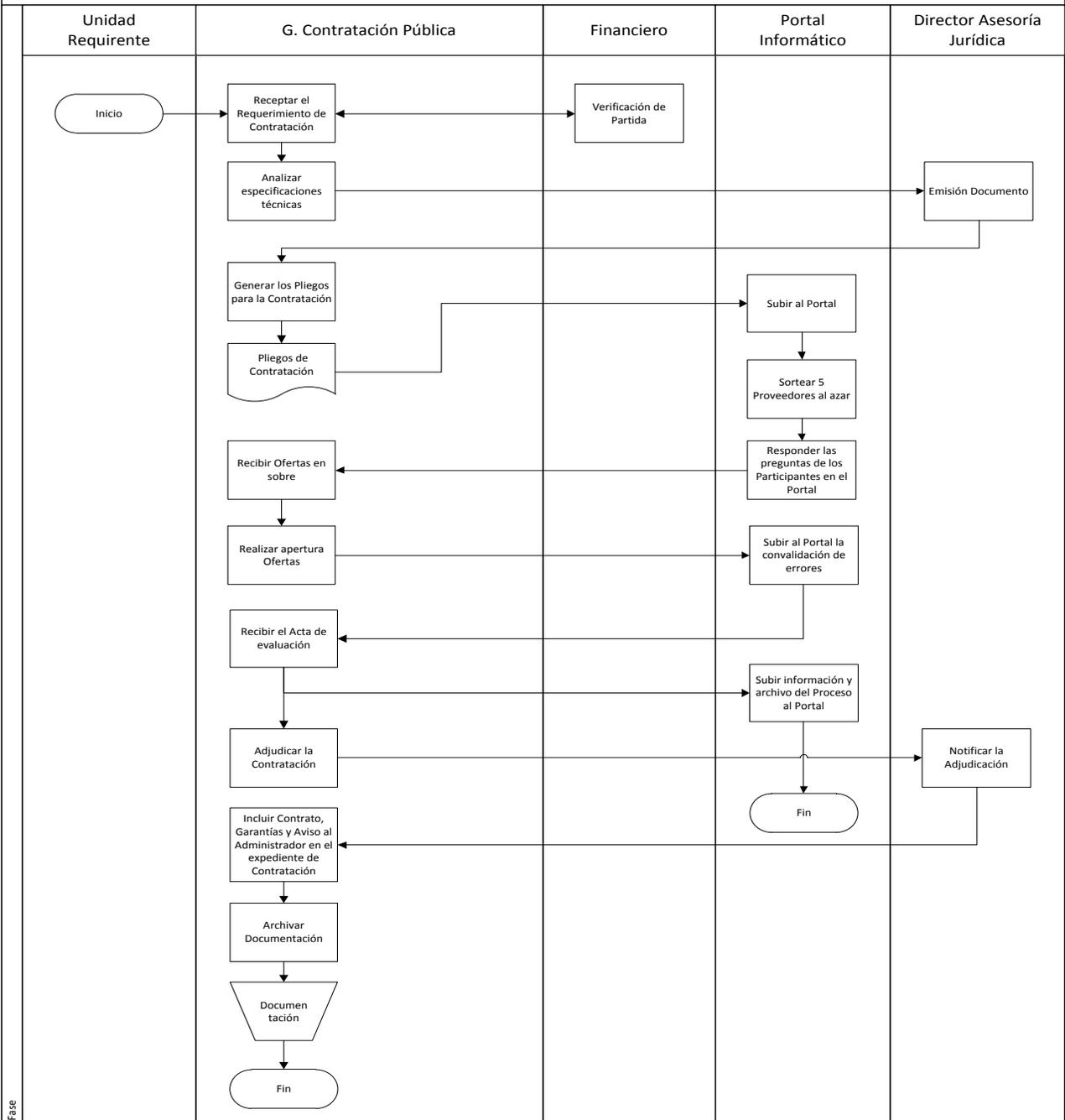
Elaborado por: Rubén Patiño

Tabla No 7 Manual de procesos “Consultoría por Contratación Compras por Catálogo”

<b>CONGOPE</b>	<b>GESTIÓN CONTRATACIÓN PÚBLICA</b>	<b>CÓDIGO: P.3.1</b>
<p>PROCESO: Contratación pública</p> <p>SUBPROCESO: Contratación compras por catálogo</p>	<p>PROPIETARIO: Analista de Contratación Pública</p>	
<p>MISIÓN: Desarrollar contrataciones de compras por catálogo directamente de proveedores que ofertan bienes o servicios en el catálogo electrónico bienes y servicios normalizados del portal del INCOP, a fin de que éstos sean adquiridos o contratados de manera directa por la institución sobre la base de parámetros objetivos establecidos en la normativa</p>	<p>DOCUMENTACIÓN: requerimientos de bienes o servicios, pliegos del proceso, resolución de contratación, acta entrega recepción.</p>	
 <p>Empieza: Requerimiento de bienes o servicios, análisis de especificaciones técnicas de proveedores, elaboración de pliegos.</p> <p>Incluye: documentación del requerimiento, referencia de proveedor en catálogo electrónico, certificación de partida presupuestaria, pliegos de contratación.</p> <p>Termina: Resolución de contratación, acta entrega recepción, acta de bodega.</p>		
<p>ENTRADAS: Requerimiento de bienes o servicios, especificaciones técnicas, pliegos.</p> <p>Insumos: Oficio de requerimientos, registro de proveedores en catálogo electrónico</p>		
<p>SALIDAS: Resolución de inicio de la contratación, acta entrega recepción y acta de ingreso a bodega</p> <p>Beneficiarios: público específico, funcionarios del CONGOPE por áreas especializadas y de los GADPS</p>		
<p>INSPECCIONES: inspección semanal en las actividades y procedimientos de contratación por catálogo.</p>	<p>DOCUMENTOS: requerimiento, catálogo electrónico, resolución contratación y acta entrega recepción.</p>	
<p>VARIABLES DE CONTROL:</p> <p>Catálogo electrónico de proveedores</p> <p>Requerimiento de bienes o servicios</p>	<p>INDICADORES:</p> <p>Tiempo total para la adjudicación</p> <p>% de requerimientos rechazados o por corregir.</p> <p>Compras por catálogo realizadas en el año</p>	

Fuente: Dirección de Asesoría Jurídica

Elaborado por: Rubén Patiño



Fecha Elaboración: Enero 2013

Figura No 25 Diagrama de flujo de procesos “Contratación Subasta Inversa”

Fuente: Dirección de Asesoría Jurídica

Elaborado por: Rubén Patiño

Tabla No 8 Manual de procesos "Licitación"

<b>CONGOPE</b>	<b>GESTIÓN CONTRATACIÓN PÚBLICA</b>	<b>CÓDIGO: P.3.3</b>
PROCESO: Contratación pública SUBPROCESO: Licitación	PROPIETARIO: Analista de Contratación Pública	
MISIÓN: Desarrollar contrataciones de licitación donde en base al producto de contratación seleccionado, el Sistema del portal del INCOP envía una invitación a todos los proveedores registrados en el portal que tengan registrada dicha categoría del producto en su RUP. Posterior la institución como entidad contratante calificará las ofertas enviadas por los Proveedores en función de las condiciones y requerimientos establecidos en los Pliegos.	DOCUMENTACIÓN: requerimientos de bienes o servicios, pliegos de contratación, ofertas, acta de evaluación, adjudicación.	
<p>Empieza: Requerimiento de contratación, análisis de especificaciones técnicas de proveedores, elaboración de pliegos.</p> <p>Incluye: documentación del requerimiento, proveedores de catálogo, pliegos de contratación, acta de adjudicación</p> <p>Termina: Resolución y acta de adjudicación, notificación, contrato.</p>		
ENTRADAS: Requerimiento de contratación, especificaciones técnicas, pliegos y ofertas.		
Insumos: Oficio de requerimientos, registro de proveedores en catálogo electrónico, hoja de pliegos		
SALIDAS: resolución y acta de adjudicación, elaboración de contrato y apertura de expediente.		
Beneficiarios: público específico, funcionarios del CONGOPE por áreas especializadas y de los GADPS		
INSPECCIONES: inspección diaria en las actividades y procedimientos de contratación por licitación	DOCUMENTOS: requerimiento, catálogo electrónico, pliegos, resolución de adjudicación y contrato.	
VARIABLES DE CONTROL:  Catálogo electrónico de proveedores  Requerimiento de bienes o servicios  Pliegos de contratación	INDICADORES:  Tiempo total para la adjudicación  % de requerimientos rechazados o por corregir.	

Fuente: Dirección de Asesoría Jurídica

Elaborado por: Rubén Patiño

### 5.5.2 Identificación de problemas en los procesos.

Para determinar los problemas o dificultades que puedan tener los procesos, y que dificulten la mejora continua de los mismos, con una ficha de análisis se considerará los factores críticos existentes en las actividades y procedimientos inmersos en el proceso, a fin de encontrar las posibles soluciones y posterior implementación de indicadores de gestión de eficiencia y eficacia.

Tabla No 9 Matriz de análisis de problemas de procesos

ANÁLISIS DE PROBLEMAS EN PROCEDIMIENTOS					
		Proceso: Desarrollo de programas de asistencia técnica y capacitación para funcionarios responsables de las unidades especializadas de los GADs provinciales, directivos y autoridades, en el uso y aplicación del Sistema Nacional de Contratación Pública, sus herramientas y marco legal			
<b>Indicadores:</b> % de solicitudes cumplidas en asistencia técnica; % de cumplimiento del plan de capacitación; % de tiempo de ejecución del plan de capacitación; % de capacitados del universo de funcionarios					
<b>Tiempo del proceso:</b> 2.400 minutos (40 horas laborales)			<b>Eficiencia en tiempo:</b> 20%		
<b>Frecuencia:</b> Mensual			<b>Eficacia en Frecuencia:</b> 25%		
No	Responsable	Actividad identificada	Tiempo (horas)		Problemas encontrados
			TP	TR	
1	Jefe Analista de CP	Diseño de programa de capacitación y asistencia técnica.	4	5	El plan se realiza en función de temáticas previstas y no por requerimientos
2	Jefe Analista de CP	Entrega del programa para su análisis y aprobación	4	2	Ninguno

3	Director ejecutivo	Aprueba o pide correctivos del plan de capacitación	16	8	Demora mucho en aprobar
4	Jefe Analista de CP	Realiza correctivos al plan	4	4	Ninguno
5	Jefe Analista de CP	Realizar agenda de capacitación y asistencia técnica	4	4	Ninguno
6	Jefe Analista de CP	Coordinar con el requirente (GADP) la capacitación o asistencia técnica	8	6	El contacto se vuelve dificultoso por las agendas personales
7	Analista de CP	Realizar la convocatoria y difundir cronogramas a las personas inmersas en la capacitación	8	8	Ninguno
8	Analista de CP	Desarrollar el evento de capacitación	16	20	Las agendas personales de los involucrados interrumpen la capacitación.
9	Director Jurídico	Emitir certificados	24	12	Existen demoras en las firmas de respaldo de certificados por agendas personales de directivos.

Fuente: Dirección de Asesoría Jurídica

Elaborado por: Rubén Patiño

Tabla No 10 Matriz de análisis de problemas de procesos

ANÁLISIS DE PROBLEMAS EN PROCEDIMIENTOS					
		Proceso: Aplicación de directrices y lineamientos en la unidad de contratación pública, que permitan el desarrollo de la gestión al amparo del marco legal vigente.			
<b>Indicadores:</b> % de resoluciones de aceptación de propuestas de cambio con lineamientos y directrices técnicas; Tiempo de aplicación de las directrices y lineamientos propuestos; % de propuestas de lineamientos o directrices en función de cambios a la normativa y reglamentos vigentes.					
<b>Tiempo del proceso:</b> 2.400 minutos (40 horas laborales)			<b>Eficiencia en tiempo:</b> 15%		
<b>Frecuencia:</b> Anual			<b>Eficacia en Frecuencia:</b> 15%		
No	Responsable	Actividad identificada	Tiempo (horas)		Problemas encontrados
			TP	TR	
1	Jefe Analista de CP	Realizar el análisis de la normativa vigente	16	12	Ninguno
2	Director Jurídico	Interpretación de la ley	8	4	Interpretación diferente respecto de la máxima autoridad
3	Director Jurídico	Aplicación de la normativa en la creación de lineamientos	8	6	Ninguno
4	Jefe Analista de CP	Propuesta de lineamientos para compras públicas	8	8	Ninguno
5	Jefe Analista de CP	Dirigir la unidad de CP bajo directrices aprobadas	8	8	Ninguno
6	Director jurídico	Supervisar lineamientos	8	8	Ninguno

Fuente: Dirección de Asesoría Jurídica

Elaborado por: Rubén Patiño

Tabla No 11 Matriz de análisis de problemas de procesos

ANÁLISIS DE PROBLEMAS EN PROCEDIMIENTOS					
		Proceso: Elaboración del Plan Anual de Contratación Pública al inicio del periodo fiscal, donde se determinen los requerimientos materiales y contractuales del período.			
<b>Indicadores:</b> Tiempo de consolidación de la propuesta de PAC; % de aprobación de requerimientos incluidos como aceptados.					
<b>Tiempo del proceso:</b> 4.800 minutos (80 horas laborales)			<b>Eficiencia en tiempo:</b> 12%		
<b>Frecuencia:</b> Anual			<b>Eficacia en Frecuencia:</b> 5%		
No	Responsable	Actividad identificada	Tiempo (horas)		Problemas encontrados
			TP	TR	
1	Jefe Analista de CP	Análisis de la normativa de compras públicas vigente	16	8	Cambios, reformas o modificaciones inesperadas
2	Jefe Analista de CP	Análisis y determinación de necesidades instituciones en Dirección Ejecutiva	6	5	Ninguno
3	Jefe Analista de CP	Asesoría interna en cada unidad administrativa para elaborar el PAC	16	12	Los directores departamentales no tienen dominio de la normativa
4	Analista de CP	Recopilar informes de cada unidad especializada	16	14	Varias unidades no entregan a tiempo los informes o lo hacen con errores
5	Jefe Analista de CP	Consolidar y empatar la información	4	4	No se cuenta con una plataforma especializada, se usa

					office
6	Director Jurídico	Poner en consideración el PAC consolidado	6	4	ninguno
7	Analista de CP	Elaborar PAC y subirlo al portal	3	2	Ninguno

Fuente: Dirección de Asesoría Jurídica

Elaborado por: Rubén Patiño

Tabla No 12 Matriz de análisis de problemas de procesos

<b>ANÁLISIS DE PROBLEMAS EN PROCEDIMIENTOS</b>					
		Proceso: Consultoría por contratación directa para la prestación de servicios profesionales especializados no normalizados que se identifiquen con el interés de desarrollar estudios o proyectos en sus niveles de pre-factibilidad, factibilidad, diseño y operación			
<b>Indicadores:</b> Tiempo total para la adjudicación; % de requerimientos rechazados o para corregir.					
<b>Tiempo del proceso:</b> 6.720 minutos (112 horas laborales)			<b>Eficiencia en tiempo:</b> 15%		
<b>Frecuencia:</b> Mensual			<b>Eficacia en Frecuencia:</b> 10%		
No	Responsable	Actividad identificada	Tiempo (horas)		Problemas encontrados
			TP	TR	
1	Analista de CP	Recibir requerimiento de consultoría	2	2	Ninguno
2	Analista de CP	Análisis de requerimiento y al consultor invitado	2	2	Ninguno
3	Analista de CP	Verificación de Habilitación del consultor en el RUP	0.3	0.3	Muchos consultores no están calificados como

					proveedores o les falta documentación
4	Analista de CP	Solicitar certificación presupuestaria por el monto	1	1	A veces no hay asignaciones presupuestarias y esto obliga a reformular partidas, demorando el proceso
5	Analista de CP	Revisión de términos de referencia	1	1	Varias ocasiones los términos de referencia no están bien estructurados
6	Analista de CP	Elaboración de resolución de inicio	2	2	Ninguno
7	Analista de CP	Elaboración de pliegos y su publicación en el portal del INCOP	3	3	Ninguno
8	Analista de CP	Responder a las preguntas del invitado	6	5	Ninguno
9	Analista de CP	Receptar en sobre oferta del invitado	8	5	Ninguno
10	Analista de CP	Evaluar en función de requisitos	3	3	Ninguno
11	Analista de CP	Realizar legalización con consultor	6	6	Muchas veces no se acuerdan aspectos administrativos.
12	Analista de CP	Subir acta de negociación al portal del INCOP	2	2	Ninguna
13	Analista de CP	Elaborar acta de adjudicación y notificación	2	2	Ninguna

Fuente: Dirección de Asesoría Jurídica

Elaborado por: Rubén Patiño

Tabla No 13 Matriz de análisis de problemas de procesos

ANÁLISIS DE PROBLEMAS EN PROCEDIMIENTOS					
		Proceso: Contratación por ínfima cuantía para desarrollar contrataciones de bienes o servicios para la institución.			
<b>Indicadores:</b> Tiempo total para la adjudicación; % de requerimientos rechazados o por corregir.					
<b>Tiempo del proceso:</b> 3.360 minutos (56 horas laborales)			<b>Eficiencia en tiempo:</b> 20%		
<b>Frecuencia:</b> Semanal			<b>Eficacia en Frecuencia:</b> 15%		
No	Responsable	Actividad identificada	Tiempo (horas)		Problemas encontrados
			TP	TR	
1	Analista de CP	Receptar requerimiento de bien o servicio	2	2	Desconocimiento de la normativa y documentos requeridos
2	Analista de CP	Solicitud de partida presupuestaria	0.5	0.5	Ninguno
3	Analista de CP	Recomendación del proveedor a ofertar el bien o servicio	5	4	Ninguno
4	Analista de CP	Invitar al proveedor	4	4	Ninguno
5	Analista de CP	Solicitar cotizaciones y analizarlas	4	4	Ninguno
6	Analista de CP	Adjudicaciones y oficio del mismo	6	6	Ninguno

7	Analista de CP	Notificar al proveedor	2	2	Ninguno
8	Analista de CP	Recepción de documentación y facturas	6	4	Muchas veces faltan documentos o existen datos incorrectos
9	Analista de CP	Elaboración de acta entrega-recepción	4	4	Ninguno
10	Analista de CP	Colocar en el portal la información del contrato y archivar la información	2	1	No todos los documentos son archivados por falta de un sistema informático adecuado

Fuente: Dirección de Asesoría Jurídica

Elaborado por: Rubén Patiño

Tabla No 14 Matriz de análisis de problemas de procesos

ANÁLISIS DE PROBLEMAS EN PROCEDIMIENTOS					
		Proceso: Contratación de compras por catálogo, para realizarlo directamente de proveedores que ofertan bienes o servicios en el catálogo electrónico de bienes y servicios normalizados del portal del INCOP.			
<b>Indicadores:</b> Tiempo total para la adjudicación; % de requerimientos rechazados o por corregir.					
<b>Tiempo del proceso:</b> 4.320 minutos (72 horas laborales)			<b>Eficiencia en tiempo:</b> 12%		
<b>Frecuencia:</b> Semestral			<b>Eficacia en Frecuencia:</b> 15%		
No	Responsable	Actividad identificada	Tiempo (horas)		Problemas encontrados
			TP	TR	

1	Analista de CP	Recepción del requerimiento de bien o servicio	2	2	Ninguno
2	Analista de CP	Verificar partida presupuestaria	1	1	A veces no se cuenta con presupuesto o no está el bien o servicio identificado dentro de una partida
3	Analista de CP	Análisis de especificaciones técnicas	3	2	Demora mucho la identificación del bien o servicio con su código
4	Analista de CP	Realiza correctivos al plan	4	4	Ninguno
5	Jefe Analista de CP	Realizar los pliegos del proceso	3	3	Ninguno
6	Analista de CP	Realizar la resolución de inicio de contratación	2	2	Ninguno
7	Analista de CP	Ejecutar compra desde el portal del INCOP	3	3	Ninguno
8	Analista de CP	Notificar al custodio de bienes o servicios sobre la compra	3	3	Ninguno
9	Analista de CP	Realizar acta entrega-recepción y archivo de documentación	2	2	No todos los documentos son archivados por falta de un sistema informático adecuado

Fuente: Dirección de Asesoría Jurídica

Elaborado por: Rubén Patiño

Tabla No 15 Matriz de análisis de problemas de procesos

ANÁLISIS DE PROBLEMAS EN PROCEDIMIENTOS					
		Proceso: Contratación por licitación, donde basado en el producto de contratación seleccionado, el sistema del INCOP envía una invitación a todos los proveedores registrados en el portal que tengan registrada dicha categoría del producto en su RUP.			
<b>Indicadores:</b> Tiempo total para la adjudicación; % de requerimientos rechazados o por corregir; % de proveedores interesados					
<b>Tiempo del proceso:</b> 18.240 minutos (304 horas laborales)			<b>Eficiencia en tiempo:</b> 20%		
<b>Frecuencia:</b> Anual			<b>Eficacia en Frecuencia:</b> 10%		
No	Responsable	Actividad identificada	Tiempo (horas)		Problemas encontrados
			TP	TR	
1	Analista de CP	Recepción del requerimiento de bien o servicio	2	2	Ninguno
2	Analista de CP	Verificar partida presupuestaria	1	1	A veces no se cuenta con presupuesto o no está el bien o servicio identificado dentro de una partida
3	Analista de CP	Análisis de especificaciones técnicas	6	6	Ninguno
4	Analista de CP	Realiza los pliegos del proceso	4	4	Desconocimiento de la normativa
5	Analista de CP	Subir al portal	1	1	Ninguno
6	Analista de CP	Sortear cinco proveedores al azar	2	2	Ninguno

7	Analista de CP	Responder las preguntas de los participantes en el portal	6	6	Ninguno
8	Analista de CP	Recibir ofertas en sobre	6	6	Ninguno
9	Analista de CP	Realizar apertura de ofertas	2	2	Ninguna
10	Analista de CP	Subir al portal la convalidación de errores	2	2	Ninguna
11	Analista de CP	Recibir el acta de evaluación	4	3	Ninguna
12	Analista de CP	Subir información y archivo del proceso al portal	3	2	Ninguna
13	Analista de CP	Adjudicar la contratación	4	3	Ninguna
14	Analista de CP	Notificar la adjudicación	2	2	Ninguna
15	Analista de CP	Incluir contrato, garantías y aviso al administrador en el expediente de contratación y archivo del expediente	3	3	No todos los documentos son archivados por falta de un sistema informático adecuado

Fuente: Dirección de Asesoría Jurídica

Elaborado por: Rubén Patiño

## **5.6 Propuesta de mejora de procesos de la Unidad de Contratación Pública de la Dirección de Asesoría Jurídica del CONGOPE**

Luego del direccionamiento estratégico y levantamiento y evaluación de los procesos de la Unidad de Contratación Pública, es necesario determinar elementos de microambiente que permitan la operatividad de los indicadores de gestión que se determinaron. En función de los indicadores consensuados al interior de la unidad administrativa donde realizó la propuesta de

mejora de procesos, más la identificación de problemas en las actividades inmersas en los distintos procesos identificados, realizaré una encuesta o cuestionario temático a los funcionarios del CONGOPE. Esta herramienta para la recolección de información tendrá la siguiente estructura:

## LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN EL CONGOPE

Unidad administrativa.....Cargo.....

### 1.- En qué nivel usted conoce la normativa vigente relacionada a la contratación pública

Alto.....medio.....bajo

### 2.- De los procesos de contratación pública a continuación citados, cuál de ellos ha sido el más utilizado por usted.

Consultoría por contratación directa.....Ínfima cuantía.....

compras por catálogo.....Licitación.....ninguno.....

### 3.- Califique de 1 a 5 (1 menor 5 mayor) las siguientes causas que usted creería afectan la buena gestión de los procesos de contratación pública.

Desconocimiento de la normativa legal.....

Exceso de papeleos.....

Tiempo de ejecución de los procesos.....

Falta de colaboración de los funcionarios de la unidad de compras públicas.....

Herramientas informáticas deficientes.....

**4.- En una propuesta de mejora de la gestión de la unidad de contratación pública le piden a usted realizar una propuesta. En este sentido, de las siguientes propuestas escoja la que mejor se adecua a su criterio.**

a.- Capacitación y actualización de conocimientos en los funcionarios de la unidad de contratación pública.....

b.- Capacitación permanente de todo el personal de la institución.....

c.- Sistematización de los procesos de gestión de contratación pública a través de plataformas informáticas especializadas.....

d.- Política pública institucional en la que se determine como responsabilidad de todos los funcionarios de la institución la gestión de los procesos de contratación pública.....

**5.- Cuál es su nivel de satisfacción de la gestión que desarrolla la unidad de contratación pública en los procesos donde se ha vinculado su unidad administrativa.**

Alto.....medio.....bajo.....

**6.- Cuál cree usted que sería el tiempo real necesario para ejecutar los procesos de contratación pública en la institución.**

**El ponderado será en horas laborales. Ejemplo: 24H00**

Consultoría por contratación directa.....Ínfima cuantía.....

Compras por catálogo.....Licitación.....

**PREGUNTAS SOLO PARA COLABORADORES DE LA UNIDAD DE CONTRATACIÓN PÚBLICA**

**7.- Los procesos de asistencia técnica y capacitación que realiza la unidad de contratación pública se han realizado de una manera:**

Satisfactoria.....buena.....regular.....

**8.- Desde su experiencia, qué elemento cree que se deben reforzar o mejorar en los procesos de asistencia técnica y capacitación de la unidad de contratación pública.**

Normativa legal vigente.....tiempo de ejecución.....herramientas informáticas.....

Número de procesos de asistencia técnica y capacitación en el territorio.....

**9.- De qué manera cree usted se deberían desarrollar los procesos de asistencia técnica y capacitación para los gobiernos autónomos provinciales.**

a.- Desde las capacidades operativo-técnicas de los colaboradores de la unidad de contratación pública.....

b.- Desde alianzas estratégicas con la institución rectora del Sistema de Contratación Pública.....

**10.- Califique de 1 a 5 (1 menor prioridad 5 mayor prioridad) las siguientes necesidades prioritarias que usted considera vitales para la buena gestión de la contratación pública en la unidad especializada de la Dirección de Asesoría Jurídica.**

Estabilidad laboral.....mejora salarial.....personal calificado.....

Herramientas y plataformas informáticas.....espacio físico y distribución.....

### 5.6.1 análisis de resultados de la encuesta.

La encuesta especializada fue realizada a un grupo objetivo de 35 colaboradores de las distintas unidades administrativas del CONGOPE de diferente rango y nivel de responsabilidad. La herramienta excluyó a funcionarios con contrato de servicios profesionales (15), ya que ellos trabajan sin relación de dependencia y bajo cláusulas específicas de elaboración de productos específicos. Aun así, la muestra equivale al 70% del capital humano existente. El 30% restante, relacionado con los colaboradores por servicios profesionales, no ejecutan o se vinculan a procesos de contratación pública.

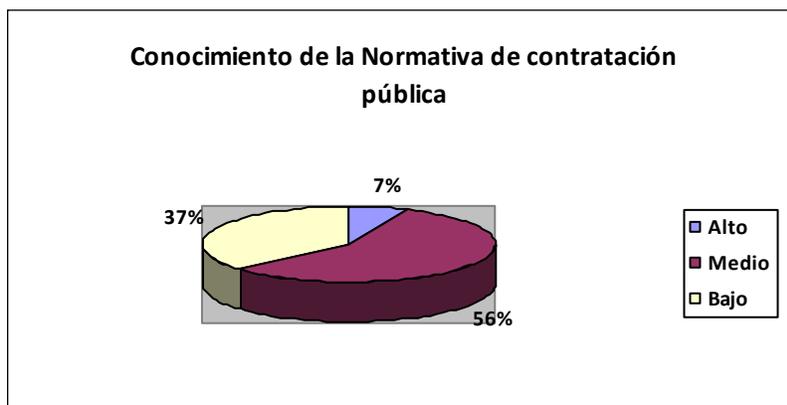


Figura No 26 Conocimiento normativa

Fuente: pregunta No 1 encuesta.

Elaborado por: Rubén Patiño.

Esta pregunta hace referencia al conocimiento real que tienen los funcionarios del CONGOPE respecto de la normativa legal vigente relacionada al Sistema Nacional de Contratación Pública. El 37% tienen un nivel alto de conocimiento. Este porcentaje, mayoritariamente corresponde a técnicos del área de contratación. En este sentido, los colaboradores antes mencionados, están bastante empoderados de la normativa requerida para

la ejecución de los procesos. Pese a ello, el 56% tienen conocimientos básicos del marco legal. Esta falta de conocimientos a profundidad, según los expertos de la unidad especializada, genera un bloqueo parcial al buen desarrollo de los procesos de contratación pública. Al desconocer la reglamentación, los colaboradores de la institución no optimizan el tiempo de ejecución y tienden a generar errores en actividades que se reflejan en el exceso de papeleos. El 7%, corresponde a un número de colaboradores muy reducido que se identifica como personal de apoyo o asistencia.

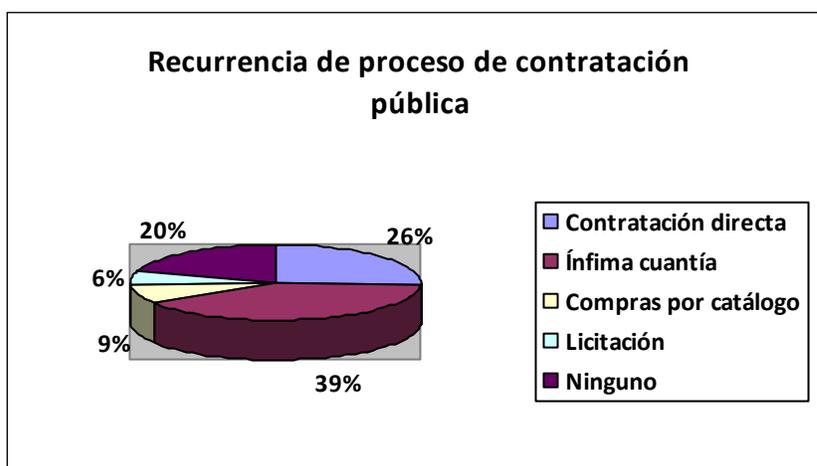


Figura No 27 Recurrencia Proceso de Contratación Pública.

Fuente: pregunta No 2 encuesta.

Elaborado por: Rubén Patiño.

En la pregunta dos, el valor porcentual más alto corresponde al proceso de ínfima cuantía. Este valor refleja el porcentaje más elevado de la pregunta anterior donde sobresale el conocimiento básico de la normativa legal. El proceso de ínfima cuantía, en resumen, contempla requerimiento, ofertas o proformas y orden de compra. En este sentido, no requeriría de mayor experticia en el uso de la normativa, solamente una guía o reglamento de las

actividades que se deben seguir. Esto no justifica desconocer la normativa. El siguiente porcentaje corresponde a contratación directa con un 26%. Este porcentaje muestra que en este proceso, si bien la administración es de la unidad solicitante, depende mayoritariamente de los conocimientos de los colaboradores del área de compras públicas. Este proceso suele desarrollarse en no menos de 15 días, lo que dificulta su desarrollo. Compras por catálogo y licitación, son bajos en representatividad y corresponden a procesos más complejos que suelen ser administrados por los colaboradores del área especializada. Pese a ello, corresponden a un requerimiento específico de un área solicitante. En este sentido, debería ser vinculada en el proceso a la citada unidad.

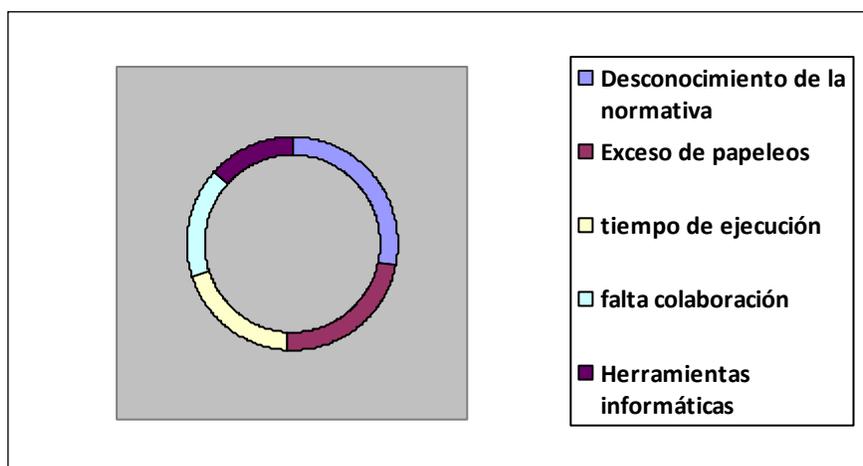


Figura No 28 Aspectos que afectan la gestión de los procesos.

Fuente: pregunta No 3 encuesta.

Elaborado por: Rubén Patiño.

La pregunta No 3 hace referencia a los aspectos que afectan directamente la buena gestión de los procesos de contratación pública. La mayor dificultad a la gestión de estos procesos, según los colaboradores encuestados, es el desconocimiento de la normativa legal. Existe pues, en el personal del CONGOPE un alto nivel de conciencia de que el marco legal es

de suma importancia para armonizar la contratación pública. Consecuentemente esta falta de conocimientos a profundidad nos orientan al segundo factor que genera trabas; el exceso de papeleos, muchos de los cuales son identificados como correcciones o cambios a los documentos utilizados en la cadena del proceso. Esta dificultad, produce un efecto colateral que se determina en la pérdida de tiempo, tercer factor crítico. Seguidamente aparece la falta de colaboración. Esto es un factor relevante, tanto en cuanto, la institucionalidad del CONGOPE se ve afectado por la falta de estabilidad laboral y las frecuentes salidas e ingresos de personal que deben iniciar los procesos desde cero. Finalmente, los recursos tecnológicos no son vistos como factor de afectación directa pues aún no se ha implementado herramientas informáticas que permitan vincular directamente a los colaboradores de toda la institución.

#### Pregunta No4

- a.- Capacitación y actualización de conocimientos en los funcionarios de la unidad de contratación pública.
- b.- Capacitación permanente de todo el personal de la institución.
- c.- Sistematización de los procesos de gestión de contratación pública a través de plataformas informáticas especializadas.
- d.- Política pública institucional en la que se determine como responsabilidad de todos los funcionarios de la institución la gestión de los procesos de contratación pública.

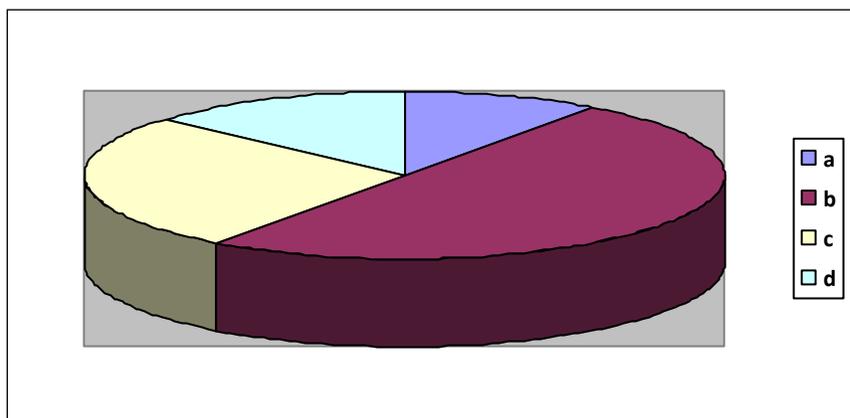


Figura No 29 Propuestas de mejora continua

Fuente: pregunta No 4 encuesta.

Elaborado por: Rubén Patiño.

Del total de los encuestados (35), el 50%, consideran prioritario en la elaboración de una propuesta de mejora de la gestión de la unidad de contratación pública la capacitación permanente y vinculante de todo el personal de la institución. La normativa obliga a que los procesos de contratación pública sean responsabilidad no solo de los colaboradores de la unidad especializada, sino más bien compartida con las unidades solicitantes y por una sola razón; estas unidades solicitantes serán las administradoras de los contratos una vez realizado el proceso de contratación pública. Si bien en la pregunta anterior la implementación de plataformas informáticas es algo complementario, en este caso el 26% de los encuestados consideran como importante la sistematización de los procesos, y estos para alcanzar mayor eficiencia deberán tener soporte informático. Una política pública especial es representativa para un 13%, que se puede identificar como respuesta de quienes colaboran en la unidad especializada.

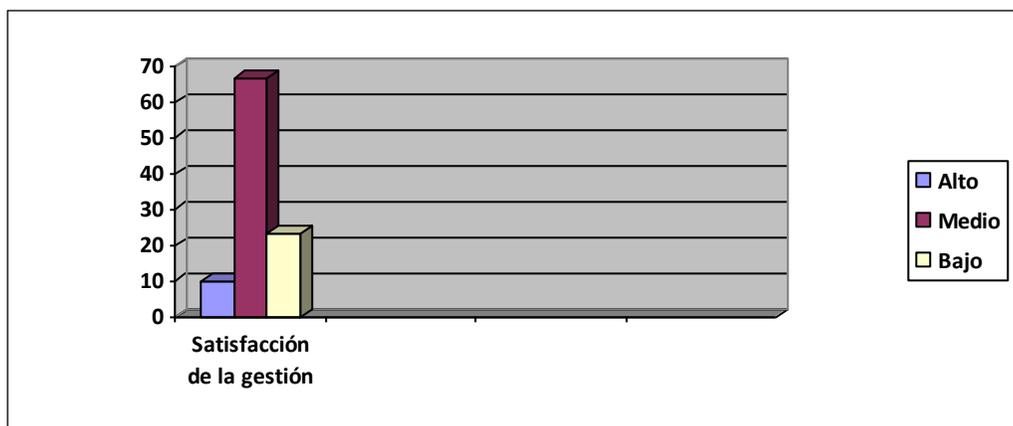


Figura No 30 Nivel de Satisfacción por la gestión de Contratación Pública.

Fuente: pregunta No 5 encuesta.

Elaborado por: Rubén Patiño.

El nivel de satisfacción de la gestión de contratación pública, en un 66,67% es medio. Esto quiere decir que si bien se considera regular, no puede aún, satisfacer la demanda de eficiencia por parte de las unidades requirentes. Esto se refuerza con el 23,33% de encuestados que creen que el nivel de gestión de esta unidad especializada es bajo. Este referente muestra que es necesidad permanente la actualización de conocimientos en la normativa legal vigente. Solo un 10% considera una satisfacción alta de la gestión de contratación pública. Este porcentaje se puede interpretar como el juicio de valor realizado por aquellas personas que realizan los procesos de contratación pública menos recurrentes. Entonces la ínfima cuantía, es un proceso donde existe un reconocido conflicto por temas legales y de responsabilidad. De esta manera, este proceso refleja el nivel de satisfacción de la gestión de contratación pública.

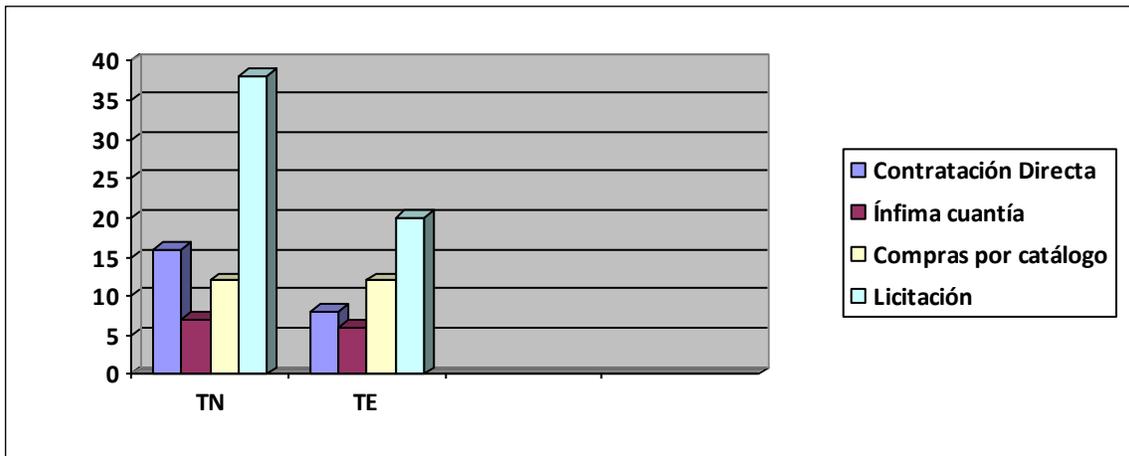


Figura No 31 Tiempo de ejecución de los procesos de Contratación Pública.

Fuente: pregunta No 6 encuesta.

Elaborado por: Rubén Patiño

Los datos obtenidos de la pregunta seis, permiten identificar los tiempos estimados o reales que se suelen utilizar o que son considerados como necesarios para el cumplimiento de los procesos de contratación pública. Los datos ratifican la tendencia existente respecto a los procesos más utilizados a nivel de la institución. Si bien los datos relacionados al proceso de ínfima cuantía tienen mayor coincidencia (6 de 7), la pequeña diferencia refuerza la tesis de un problema presente en la cadena de valor que ejecuta el proceso y que genera la relación tiempo-papeleos-correcciones. En la licitación, existe una gran diferencia entre el tiempo normado y el tiempo estimado por el colaborador consultado. Este proceso, mucho más complejo demuestra que aún no es socializado o administrado por la mayoría de colaboradores de la institución, en muchos de los casos por desconocimiento de la normativa o por el escaso número de procesos de este tipo. El proceso donde se presenta una total coincidencia es el de compras por catálogo, esto debido a que no se establecen mayores requisitos para su

ejecución. Existe un requerimiento, una orden de compra y con determinado tiempo de entrega, según los bienes entregados. Es por ello que coinciden los tiempos.

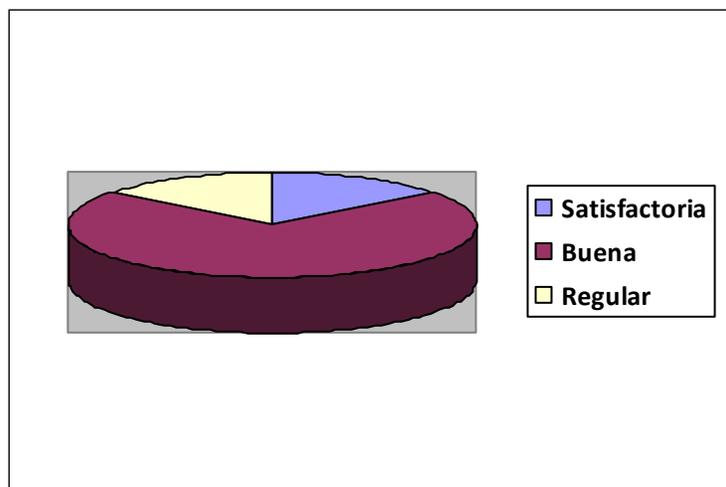


Figura No 32 Niveles de aceptación del proceso de asistencia técnica y capacitación

Fuente: pregunta No 7 encuesta.

Elaborado por: Rubén Patiño

La pregunta 7 se relaciona con los niveles de satisfacción de los procesos de asistencia técnica y capacitación desarrollados por la unidad de contratación pública en beneficio de los gobiernos autónomos provinciales del Ecuador. Un 72% de los encuestados, tomando en cuenta que esta pregunta es específica para la unidad especializada, considera buenos los procesos de capacitación y asistencia técnica. Este porcentaje denota la necesidad de generar fortalecimiento de la unidad de contratación pública. Muchos de los cursos o talleres son realizados por alianzas estratégicas con el INCOP, quienes dotan de expertos en contratación

pública para ejecutar los procesos. En la pregunta nueve, se revela que la mayoría de técnicos del área no desean vincularse a los procesos de capacitación.

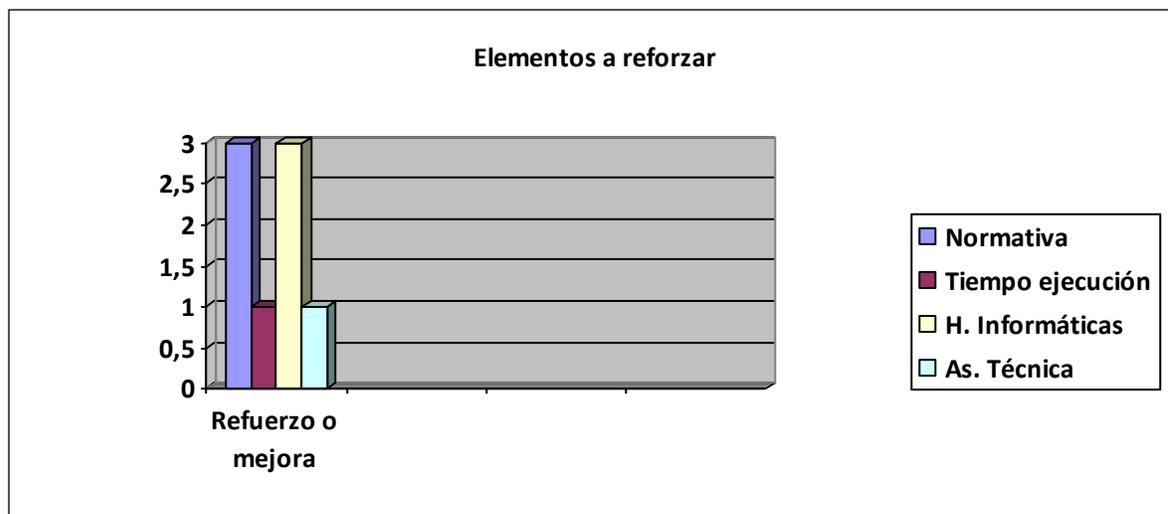


Figura No 33 Elementos para reforzar o mejorar el proceso de asistencia técnica y capacitación.

Fuente: pregunta No 8 encuesta.

Elaborado por: Rubén Patiño

En la pregunta 8, referente a los elementos a reforzar para el mejoramiento de los procesos de asistencia técnica y capacitación de la unidad de contratación pública, del universo de 7 colaboradores del área, tres consideran que se debe reforzar la normativa legal, al igual que las herramientas informáticas. Como una contraposición este argumento dista de los resultados de preguntas anteriores donde las herramientas informáticas son consideradas como un complemento a la gestión. Esta contraposición puede explicarse con el argumento de que en el caso de la gestión de los procesos de contratación pública desde el portal del INCOP, es competencia de los colaboradores de la unidad especializada. Pero el procedimiento, parte del

proceso, donde se determina la documentación y lineamientos debería ser gestionado de manera virtual, sin mucho papeleo y optimizando el tiempo de ejecución.

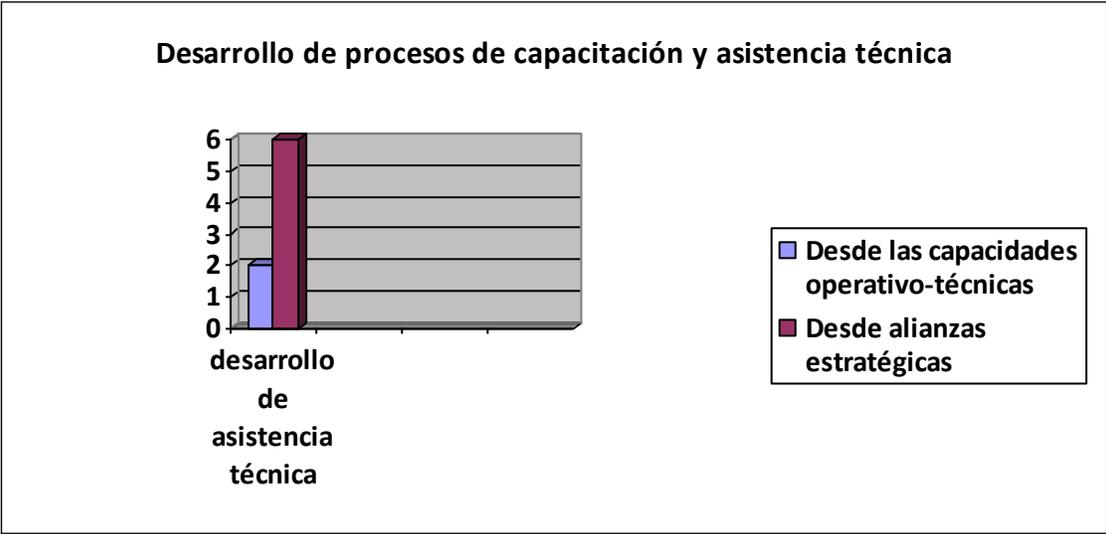


Figura No 34 Cómo debería ser el proceso de asistencia técnica y capacitación.

Fuente: pregunta No 9 encuesta.

Elaborado por: Rubén Patiño

Así como en la pregunta 7, la asistencia técnica y capacitación debe ser una tarea conjunta entre el CONGOPE y el INCOP. Este argumento no puede asumirse como una verdadera razón pues la misión de este análisis esta orientado al mejoramiento de la gestión de los procesos de contratación pública, por lo qué, estos datos nos obligarán a plantear el fortalecimiento de capacidades de la unidad desde la construcción de una política pública.

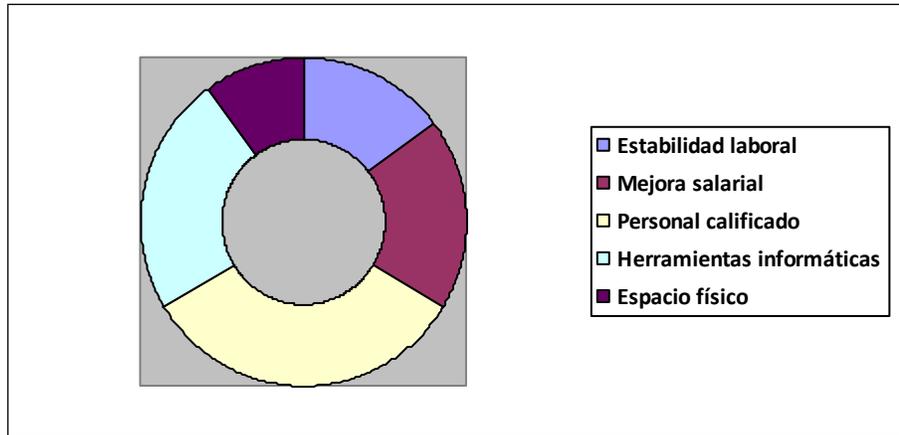


Figura No 35 Priorización de necesidades para la buena gestión de la Contratación pública.

Fuente: pregunta No 10 encuesta.

Elaborado por: Rubén Patiño

La prioridad en la unidad de contratación pública de la Dirección de Asesoría Jurídica del CONGOPE es el personal altamente calificado. Esto demuestra porque no buscan asumir la responsabilidad de los procesos de capacitación y asistencia técnica. Si se fortalece la unidad con personal especializado, los procesos podrán antes citados podrán ser asumidos de manera autónoma y anclados a los objetivos estratégicos de fortalecimiento de sus asociados. Las herramientas informáticas aparecen en segundo lugar de importancia, lo que ratifica la premisa antes citada en la anterior pregunta donde argumenté que los procedimientos y actividades deberían estar sistematizadas. La prioridad de especialistas, va de la mano con mejoras salariales y compensaciones. Es por ello que en tercer lugar aparece la mejora salarial como prioridad. Esto va de la mano con la estabilidad laboral que en muchos casos suele anclarse a la estabilidad emocional y por ende a la eficiencia y eficacia laboral. Finalmente el espacio físico es la menor prioridad que consideran los encuestados de la unidad de contratación pública.

### **5.6.2 Procesos de contratación pública mejorados (flujogramas, matriz de proceso y tabla de mejoras de proceso).**

A continuación se presentan los procesos de contratación pública con las alternativas de solución de problemas encontrados y propuesta de mejora en los flujogramas, de acuerdo al análisis de resultados del redireccionamiento estratégico y encuestas de gestión para la determinación de nudos críticos en la administración de los procesos diagnosticados. La tabla de mejora de procesos incluye soluciones propuestas a los problemas determinados por actividades inmersas en todos y cada uno de los procesos de contratación pública.

**5.6.2.1 Flujo gramas de procesos de gestión de contratación pública mejorados.**

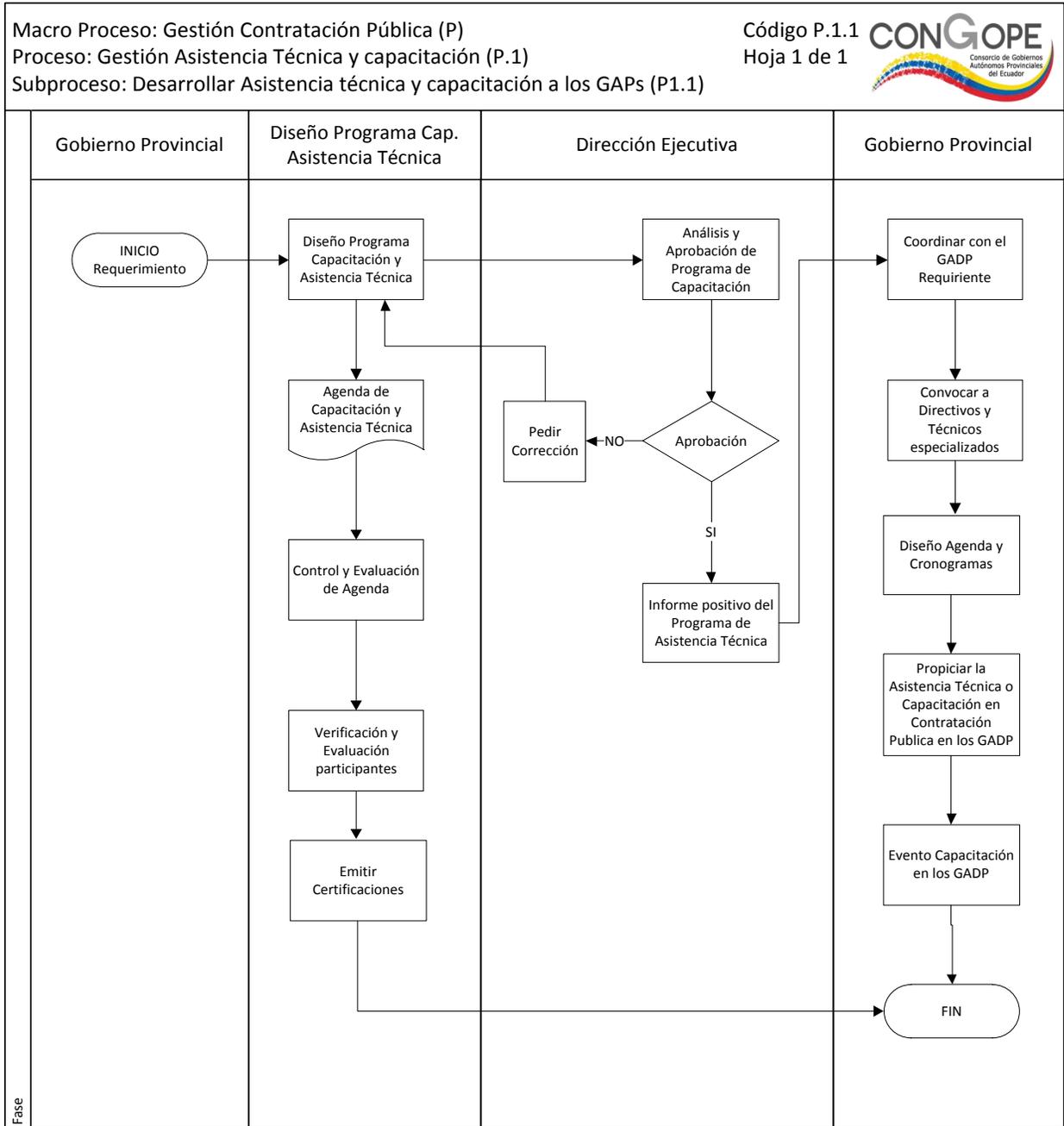


Figura No 36 Diagrama de flujo de procesos “Asistencia técnica y capacitación Mejorado”

Fuente: Dirección de Asesoría Jurídica

Elaborado por: Rubén Patiño

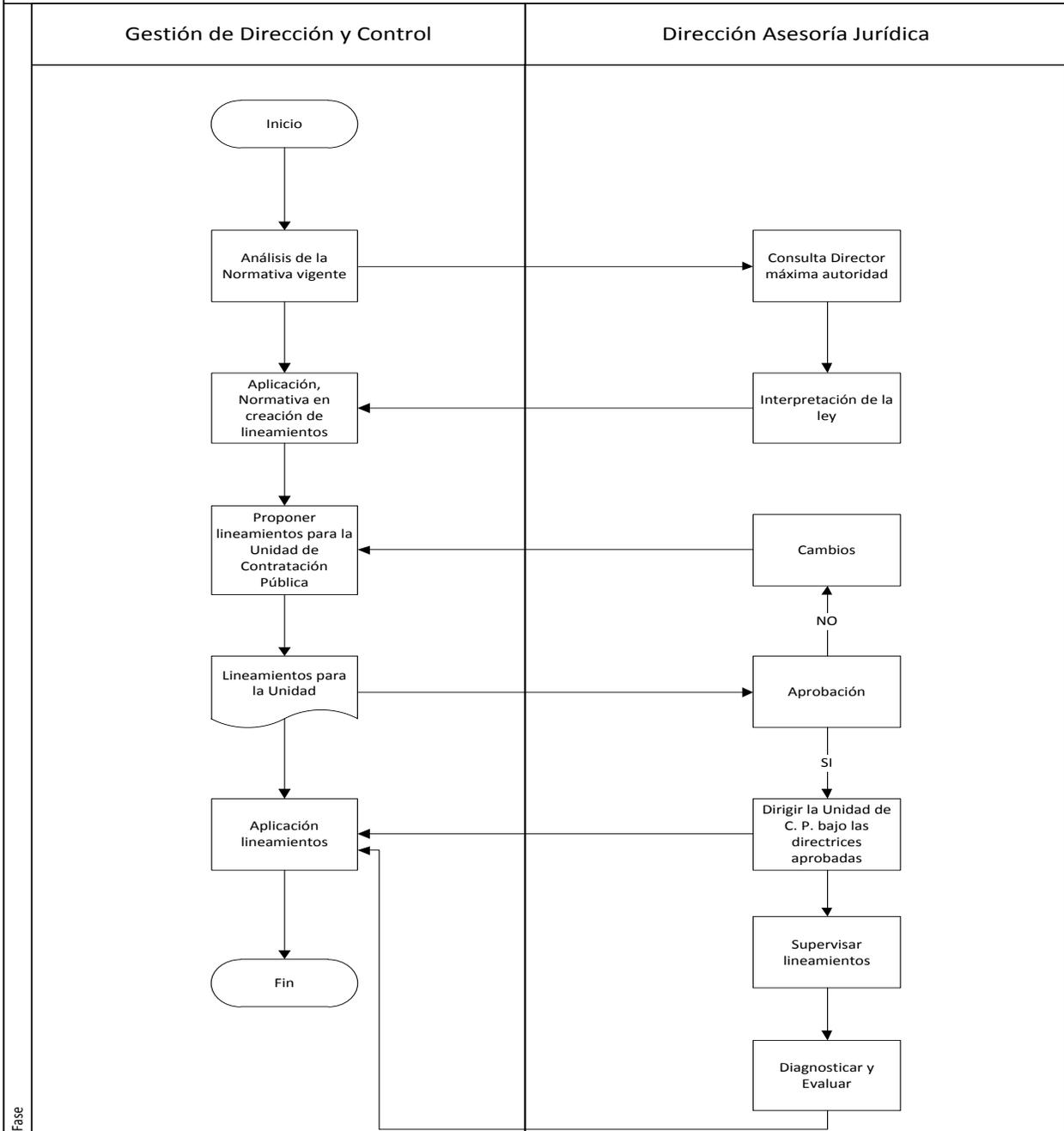


Figura No 37 Diagrama de flujo de procesos “Directrices y lineamientos Mejorado”

Fuente: Dirección de Asesoría Jurídica

Elaborado por: Rubén Patiño

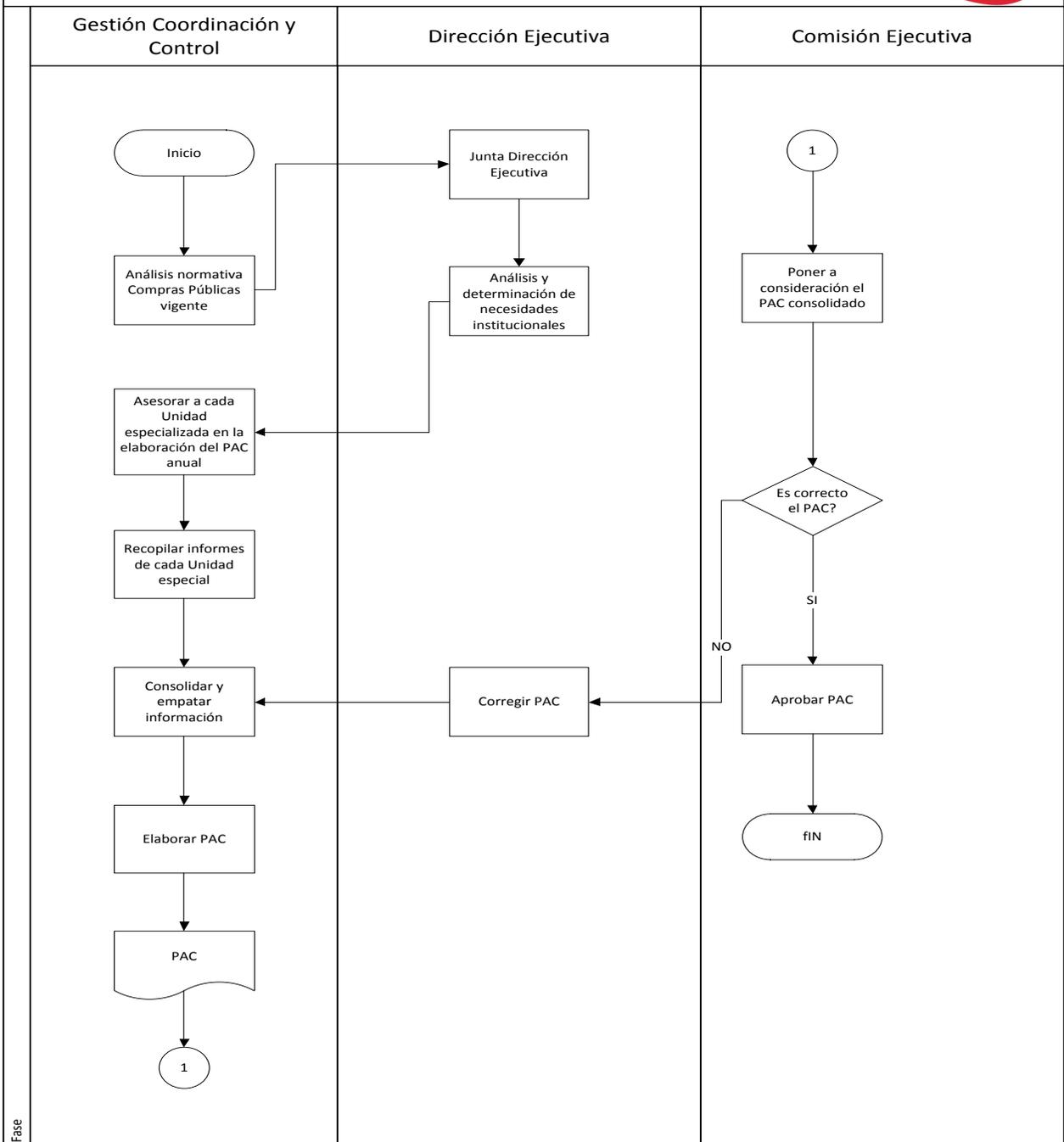


Figura No 38 Diagrama de flujo de procesos “Elaboración PAC Mejorado”

Fuente: Dirección de Asesoría Jurídica

Elaborado por: Rubén Patiño

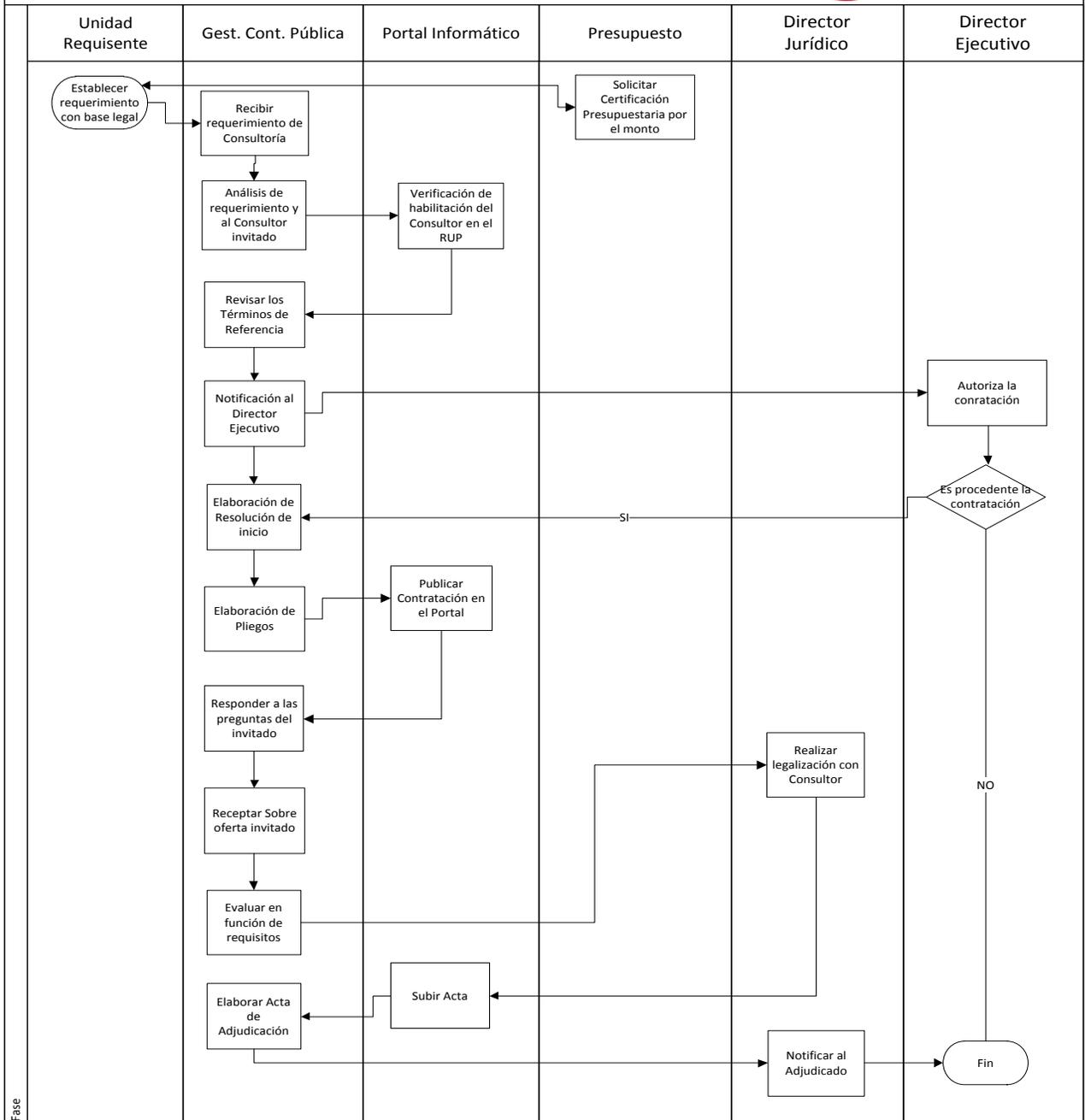


Figura No 39 Diagrama de flujo de procesos “Consultoría por Contratación Directa Mejorada”

Fuente: Dirección de Asesoría Jurídica

Elaborado por: Rubén Patiño

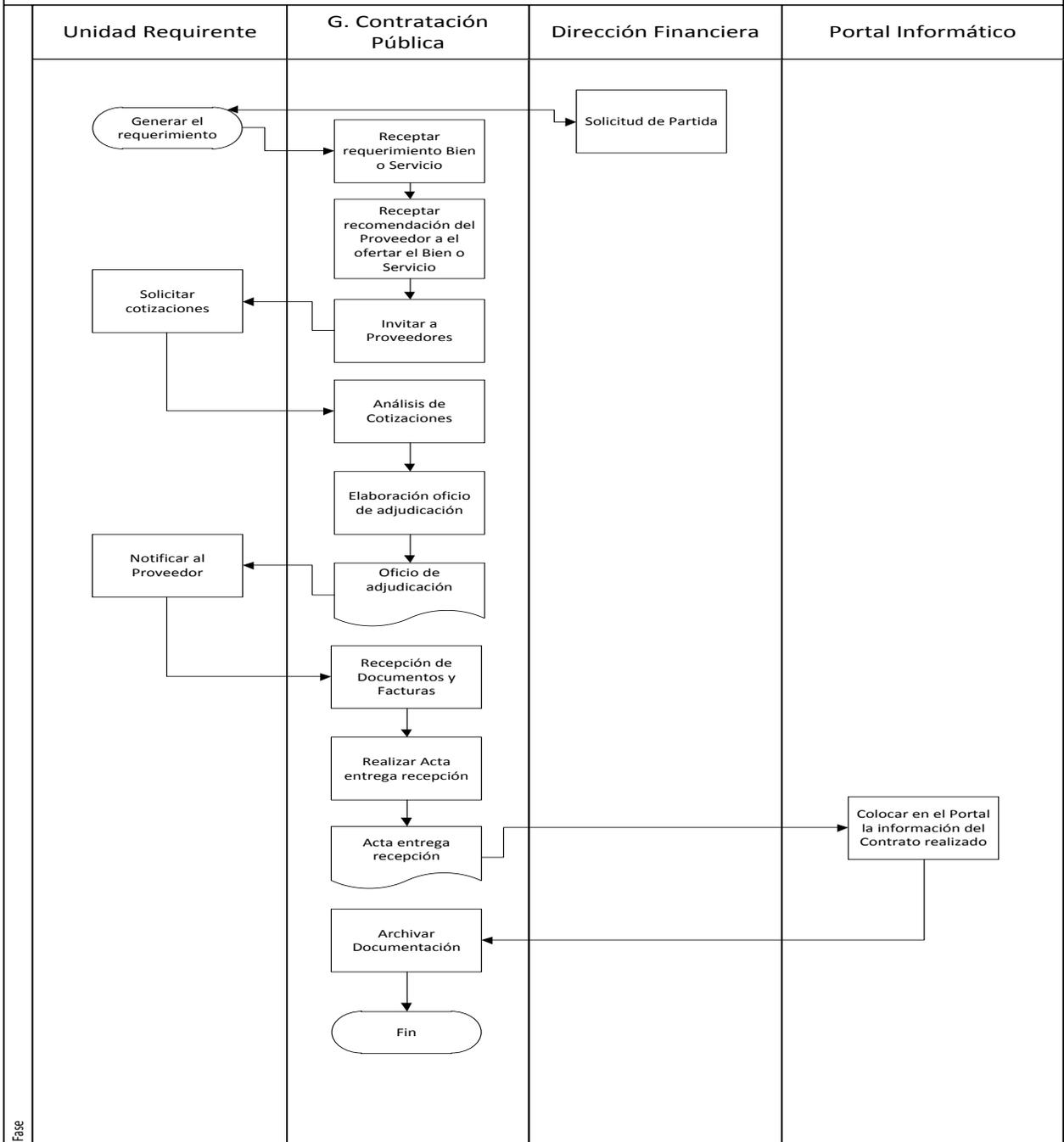


Figura No 40 Diagrama de flujo de procesos “Contratación por ínfima cuantía Mejorado”

Fuente: Dirección de Asesoría Jurídica

Elaborado por: Rubén Patiño

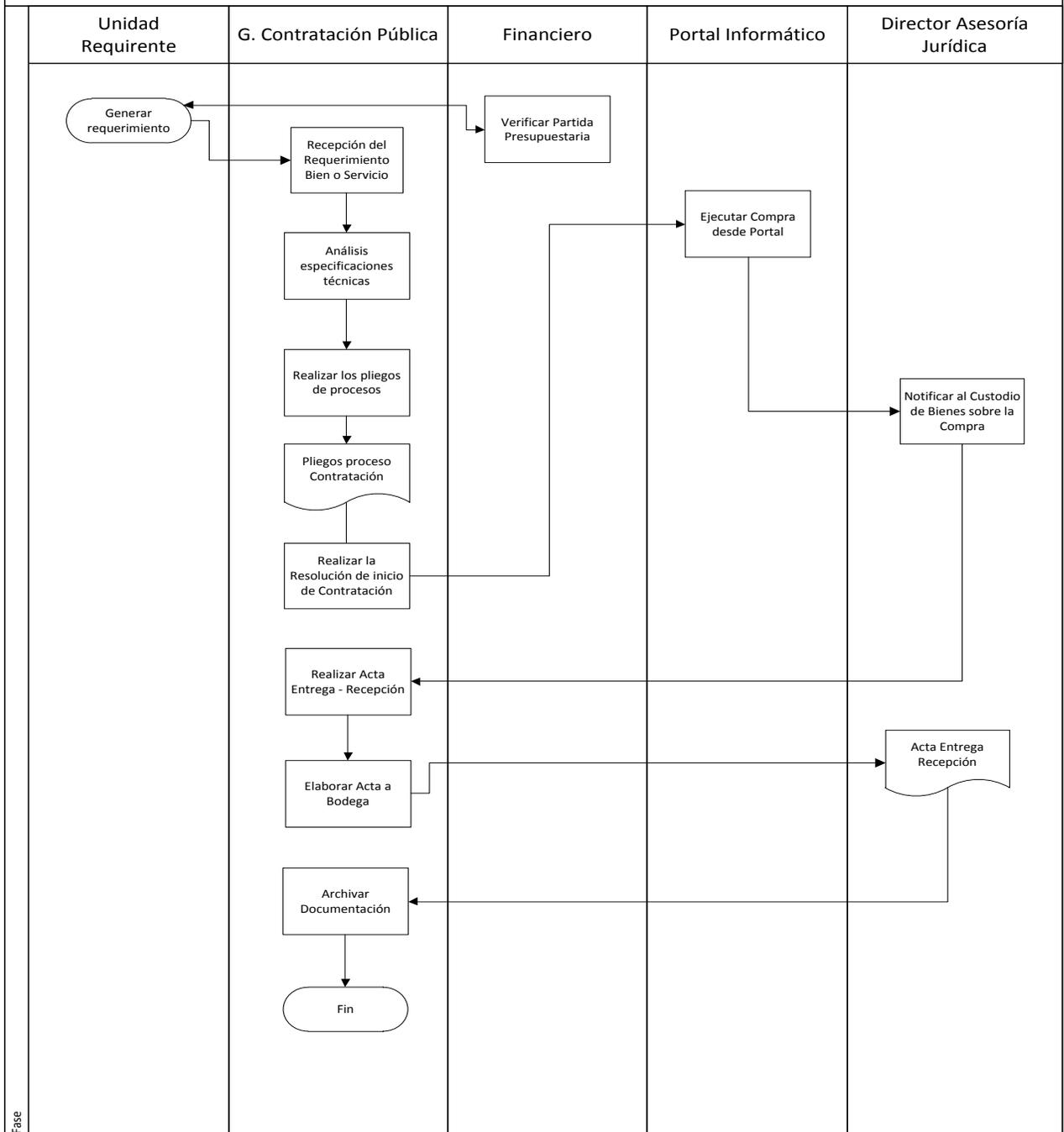


Figura No 41 Diagrama de flujo de procesos “Contratación por Compras por Catálogo Mejorado”

Fuente: Dirección de Asesoría Jurídica

Elaborado por: Rubén Patiño

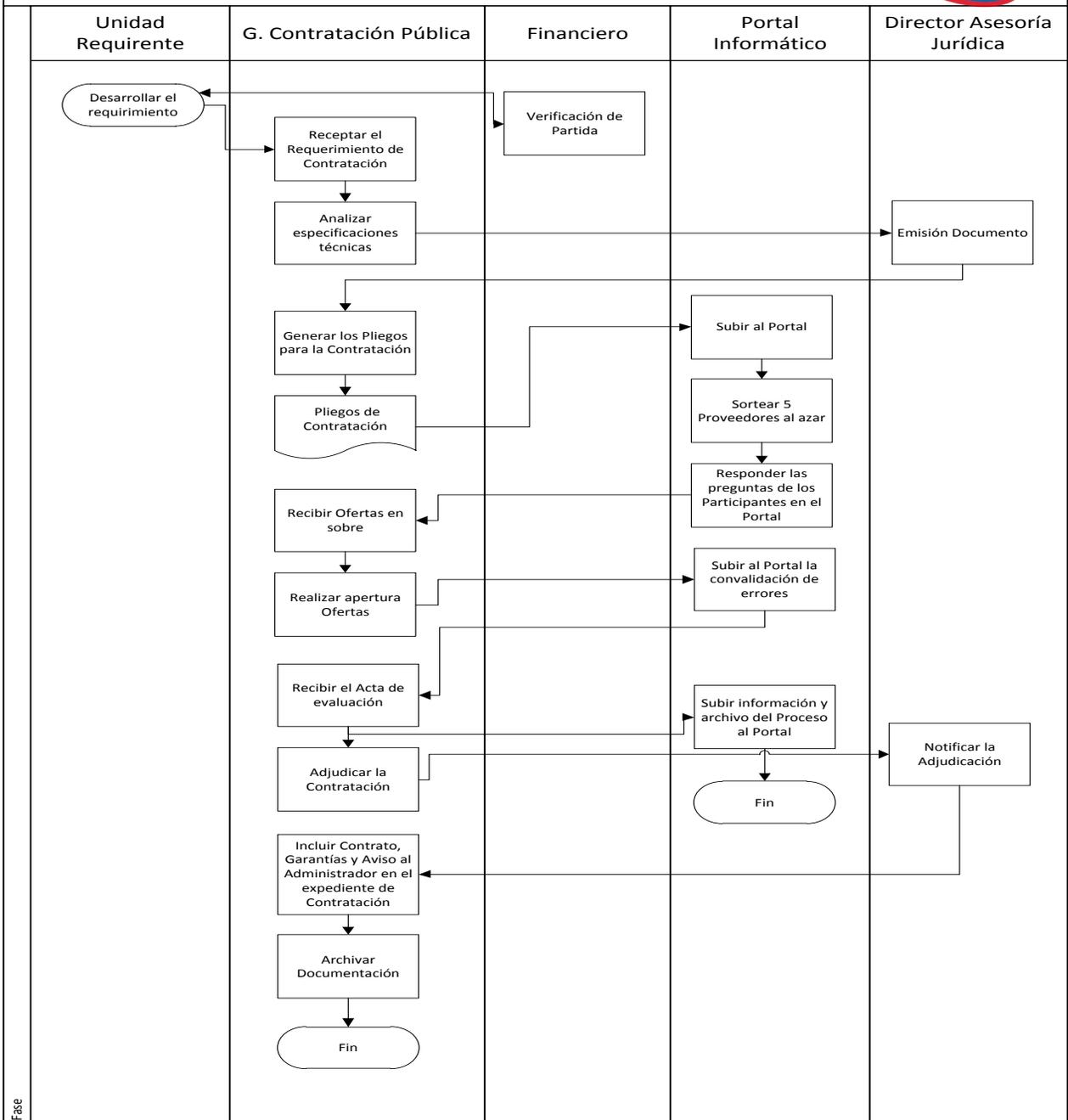


Figura No 42 Diagrama de flujo de procesos "Contratación por Licitación Mejorada"

Fuente: Dirección de Asesoría Jurídica

Elaborado por: Rubén Patiño

### 5.6.3 Matriz de mejora de procesos con base en los problemas encontrados.

Tabla No 16 Matriz de mejora de procesos con base en los problemas encontrados.

<b>MATRIZ DE MEJORA DE PROCESOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA</b>			
<b>Nombre de proceso:</b> Desarrollar asistencia técnica y capacitación		<b>Código:</b> P.1.1	
<b>Responsable:</b> Director de Asesoría Jurídica			
<b>Entradas:</b> Requerimiento de asistencia técnica y capacitación			
<b>Salidas:</b> Agenda de capacitación y planificación asistencia técnica-oferta técnica			
<b>Problemas existentes</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los planes son elaborados en función de temáticas previstas y no por requerimientos específicos.</li> <li>• Demora mucho en aprobarse.</li> <li>• Contactos dificultosos por agendas personales</li> <li>• Las agendas personales de los involucrados interrumpen el desarrollo de la agenda</li> <li>• Existe demora en las firmas de respaldo de certificados</li> </ul>			
<b>Posibles soluciones</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecimiento ejes temáticos para desarrollo de agendas y socialización previa</li> <li>• Desarrollar agendas trimestrales de asistencia técnica y capacitación con aprobación anticipada.</li> <li>• Designación de responsables en la institución y en los GADPs para ejecutar la coordinación.</li> <li>• Normar las actividades de asistencia técnica y capacitación, reglamento y compromisos de autoridades.</li> <li>• Certificación, validación y uso de firmas electrónicas.</li> </ul>			
<b>Tiempo ejecución</b>			
<b>Tiempo real</b>	<b>Eficiencia en tiempo</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Volumen ejecutado</b>
8 días	20%	Mensual	1
<b>Tiempo propu.</b>	<b>Eficiencia en tiempo</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Volumen ejecutado</b>
6 días	40%	Mensual	1

Fuente: Dirección de Asesoría Jurídica

Elaborado por: Rubén Patiño

Tabla No 17 Matriz de mejora de procesos con base en los problemas encontrados.

<b>MATRIZ DE MEJORA DE PROCESOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA</b>			
<b>Nombre de proceso:</b> Aplicación de directrices y lineamientos en la unidad de CP		<b>Código:</b> P.2.1	
<b>Responsable:</b> Director de Asesoría Jurídica			
<b>Entradas:</b> Normativa legal, reglamentos y sus modificaciones			
<b>Salidas:</b> lineamientos y directrices			
<b>Problemas existentes</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interpretación diferente de la normativa por parte de autoridades</li> </ul>			
<b>Posibles soluciones</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interpretación jurídica, consensuada y delineada por el Director asesor jurídico.</li> <li>• Redefinición de la Dirección de Asesoría Jurídica por Procuraduría síndica.</li> <li>• Nuevas atribuciones y responsabilidades.</li> </ul>			
<b>Tiempo ejecución</b>			
<b>Tiempo real</b>	<b>Eficiencia en tiempo</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Volumen ejecutado</b>
8 días	15%	Anual	1
<b>Tiempo propu.</b>	<b>Eficiencia en tiempo</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Volumen ejecutado</b>
6 días	30%	Anual	1

Fuente: Dirección de Asesoría Jurídica

Elaborado por: Rubén Patiño

Tabla No 18 Matriz de mejora de procesos con base en los problemas encontrados.

<b>MATRIZ DE MEJORA DE PROCESOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA</b>	
<b>Nombre de proceso:</b> Elaboración del Plan Anual de Contratación pública PAC	<b>Código:</b> P.2.2
<b>Responsable:</b> Analista de Contratación Pública	
<b>Entradas:</b> Informes, normativa legal y reglamentos	
<b>Salidas:</b> Documento consolidado de POA	
<b>Problemas existentes</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cambios, reformas o modificaciones inesperadas en el marco legal y reglamentación.</li> </ul>	

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los directores departamentales no dominan la normativa.</li> <li>• Varias unidades no entregan a tiempo los informes o lo hacen con errores.</li> <li>• No se cuenta con una plataforma informática especializada.</li> </ul>			
<b>Posibles soluciones</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cambio de atribuciones de la dirección de Asesoría Jurídica por Procuraduría Síndica.</li> <li>• Cursos especializados de socialización y uso de la normativa legal vigente.</li> <li>• Política pública que regule la elaboración de informes.</li> <li>• Desarrollo de herramientas informáticas aplicables a los requerimientos.</li> </ul>			
<b>Tiempo ejecución</b>			
<b>Tiempo real</b>	<b>Eficiencia en tiempo</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Volumen ejecutado</b>
10 días	12%	Anual	1
<b>Tiempo propu.</b>	<b>Eficiencia en tiempo</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Volumen ejecutado</b>
8 días	22%	Anual	1

Fuente: Dirección de Asesoría Jurídica

Elaborado por: Rubén Patiño

Tabla No 19 Matriz de mejora de procesos con base en los problemas encontrados.

<b>MATRIZ DE MEJORA DE PROCESOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA</b>	
<b>Nombre de proceso:</b> Consultoría por Contratación Directa	<b>Código:</b> P.3.4
<b>Responsable:</b> Analista en Contratación Pública	
<b>Entradas:</b> Informe del requerimiento justificado para consultoría	
<b>Salidas:</b> Resolución de adjudicación, contrato	
<b>Problemas existentes</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Muchos consultores no están calificados como proveedores o les falta documentación.</li> <li>• A veces no hay asignaciones presupuestarias, obligando a reformas de partidas.</li> <li>• Los términos de referencia a veces no son bien estructurados</li> </ul>	

<ul style="list-style-type: none"> <li>Muchas veces no se acuerdan aspectos administrativos.</li> </ul>			
<b>Posibles soluciones</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>Reglamentación interna de proveedores y manual de proveeduría.</li> <li>Fortalecimiento de estructura de Plan Operativo Anual.</li> <li>Reglamentación de uso y aplicación de TDR</li> </ul>			
<b>Tiempo ejecución</b>			
<b>Tiempo real</b>	<b>Eficiencia en tiempo</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Volumen ejecutado</b>
14 días	15%	Mensual	4
<b>Tiempo propu.</b>	<b>Eficiencia en tiempo</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Volumen ejecutado</b>
11 días	25%	Mensual	4

Fuente: Dirección de Asesoría Jurídica

Elaborado por: Rubén Patiño

Tabla No 20 Matriz de mejora de procesos con base en los problemas encontrados.

<b>MATRIZ DE MEJORA DE PROCESOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA</b>	
<b>Nombre de proceso:</b> Contratación por Ínfima Cuantía	<b>Código:</b> P.3.2
<b>Responsable:</b> Analista en Contratación Pública por ínfima cuantía	
<b>Entradas:</b> Requerimiento de bienes o servicios, recomendaciones y proveedores	
<b>Salidas:</b> Acta entrega-recepción, publicación en el portal del INCOP	
<b>Problemas existentes</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Existe desconocimiento de la normativa y documentación requerida.</li> <li>Muchas veces faltan documentos o existen datos incorrectos.</li> <li>No todos los documentos son archivados por falta de un sistema informático adecuado.</li> </ul>	
<b>Posibles soluciones</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Incremento de las actividades de capacitación y actualización de conocimientos de la normativa legal y procedimientos reglamentarios.</li> <li>Creación de un manual de uso de los reglamentos y procedimientos del proceso de ínfima cuantía.</li> <li>Implementación de una plataforma informática especializada.</li> </ul>	

<b>Tiempo ejecución</b>			
<b>Tiempo real</b>	<b>Eficiencia en tiempo</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Volumen ejecutado</b>
7 días	20%	Semanal	35
<b>Tiempo propu.</b>	<b>Eficiencia en tiempo</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Volumen ejecutado</b>
6 días	35%	Semanal	35

Fuente: Dirección de Asesoría Jurídica

Elaborado por: Rubén Patiño

Tabla No 21 Matriz de mejora de procesos con base en los problemas encontrados.

<b>MATRIZ DE MEJORA DE PROCESOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA</b>			
<b>Nombre de proceso:</b> Contratación de Compras por catálogo		<b>Código:</b> P.3.1	
<b>Responsable:</b> Analista en Contratación Pública			
<b>Entradas:</b> Requerimiento de bienes o servicios, especificaciones técnicas, pliegos			
<b>Salidas:</b> Resolución de inicio de contratación, acta entrega-recepción y acta de ingreso a bodega			
<b>Problemas existentes</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• A veces no se cuenta con presupuesto o no está el bien o servicio identificado dentro de la partida.</li> <li>• Demora mucho la identificación del bien o servicio con su código.</li> <li>• No todos los documentos son archivados por falta de un sistema informático adecuado.</li> </ul>			
<b>Posibles soluciones</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Redefinición de bienes o servicios normalizados, establecer su requerimiento en el POA y PAC.</li> <li>• Implementación de actividades de capacitación en la elaboración del POA y PAC para todo el personal.</li> <li>• Implementación de una plataforma informática adecuada</li> </ul>			
<b>Tiempo ejecución</b>			
<b>Tiempo real</b>	<b>Eficiencia en tiempo</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Volumen ejecutado</b>
9 días	12%	Semestral	1
<b>Tiempo propu.</b>	<b>Eficiencia en tiempo</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Volumen ejecutado</b>
7 días	20%	Semestral	1

Fuente: Dirección de Asesoría Jurídica

Elaborado por: Rubén Patiño

Tabla No 22 Matriz de mejora de procesos con base en los problemas encontrados.

<b>MATRIZ DE MEJORA DE PROCESOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA</b>			
<b>Nombre de proceso:</b> Contratación por Licitación		<b>Código:</b> P.3.3	
<b>Responsable:</b> Analista de Contratación Pública			
<b>Entradas:</b> Requerimiento contratación, especificaciones técnicas, pliegos y ofertas			
<b>Salidas:</b> Resolución y acta de adjudicación, contrato y expediente			
<b>Problemas existentes</b>			
<ul style="list-style-type: none"><li>• A veces no se cuenta con presupuesto o no está el bien o servicio identificado dentro de la partida.</li><li>• Desconocimiento de la normativa.</li><li>• No todos los documentos son archivados por falta de un sistema informático adecuado</li></ul>			
<b>Posibles soluciones</b>			
<ul style="list-style-type: none"><li>• Redefinición de bienes o servicios normalizados, establecer su requerimiento en el POA y PAC.</li><li>• Motivar la ejecución de actividades de capacitación y actualización de conocimientos de la normativa legal vigente y reglamentos.</li><li>• Incorporación de un sistema informático especializado para el archivo y respaldo de la documentación generada.</li></ul>			
<b>Tiempo ejecución</b>			
<b>Tiempo real</b>	<b>Eficiencia en tiempo</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Volumen ejecutado</b>
38 días	20%	Anual	2
<b>Tiempo propu.</b>	<b>Eficiencia en tiempo</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Volumen ejecutado</b>
38 días	30%	Anual	2

Fuente: Dirección de Asesoría Jurídica

Elaborado por: Rubén Patiño

#### **5.6.4 Indicadores de gestión de la unidad de Contratación Pública de la Dirección de asesoría jurídica del CONGOPE.**

Para el establecimiento de indicadores de gestión que permitan optimizar y dinamizar los procesos de contratación pública, hay que utilizar indicadores de eficiencia y eficacia que puedan sujetarse a parámetros de medición y evaluación. Los procesos de contratación pública, al menos en cuatro de los siete procesos identificados, se establecieron parámetros por parte de la entidad rectora (INCOP), mientras que los restantes tres (P.1.1-P.2.1-P.2.2) tienen una metodología de ejecución autónoma, por lo que, pueden ser utilizados los indicadores propuestos en la tabla de proceso. Aun así, se sugieren indicadores de gestión para evaluar el redireccionamiento que la unidad asume desde el trabajo evaluatorio realizado en el proceso de recolección de información. Seguidamente, consta la matriz de indicadores de gestión que serán aplicados en la propuesta de mejora de procesos de la unidad de Contratación pública.

Tabla No 23 Indicadores de gestión para los procesos de la unidad de Contratación Pública

INDICADORES DE GESTIÓN PARA LOS PROCESOS DE LA UNIDAD DE CONTRATACIÓN PÚBLICA								
Indicador	Código de proceso	Eficiencia	Eficacia	factor de éxito	Fórmula %	Frecuencia	Meta	Fuente de verificación
Solicitudes de AT y C atendidas	P.1.1	X		Plan de capacitación o asistencia técnica bien estructurado	$E = \frac{\text{\# solicitudes cumplidas}}{\text{\# solicitudes presentadas}} \times 100$	Semestral	75%	Solicitudes no atendidas en archivo
Cumplimiento del plan de capacitación	P.1.1		X	Agenda y cronogramas respetados	$E = \frac{\text{\# temáticas tratadas}}{\text{\# temáticas planificadas}} \times 100$	Trimestral	90%	Agendas temáticas
Funcionarios Capacitados	P.1.1	X		Planificación de agendas y cronogramas	$E = \frac{\text{\# participantes inscritos}}{\text{\# participantes registrados}} \times 100$	Trimestral	90%	Registros de inscripción y asistencia
Lineamientos y directrices aprobadas	P.2.1		X	Interpretación de la base legal vigente	$E = \frac{\text{\# Resoluciones de aceptación}}{\text{\# resoluciones presentadas}} \times 100$	Semestral	75%	Resoluciones de aceptación
Contratos de consultoría ejecutados	P.3.4	X		desarrollo de actividades específicas para la contratación	$E = \frac{\text{\# consultorías ejecutadas}}{\text{\# consultorías planificadas}}$	Mensual	70%	POA e informes de recepción de consultoría
Contrataciones de ínfima cuantía ejecutados	P.3.2	X		desarrollo de actividades específicas para la contratación	$E = \frac{\text{\# contrataciones efectuadas}}{\text{\# contrataciones planificadas}} \times 100$	Mensual	90%	Informes de contratación archivados
Requerimientos de contratación de ínfima cuantía aprobados	P.3.2		X	desarrollo de actividades específicas para la contratación de ínfima cuantía	$E = \frac{\text{\# requerimientos aprobados}}{\text{\# requerimientos presentados}} \times 100$	Mensual	90%	Informes de contratación de ínfima cuantía ingresados
Contratos de compras por catálogo ejecutados	P.3.1	X		desarrollo de actividades específicas para la contratación de compras por catálogo	$E = \frac{\text{\# contrataciones realizadas}}{\text{\# contrataciones planificadas}} \times 100$	Semestral	60%	Archivos del portal de compras públicas del Incop y archivo de ingreso a bodega
Requerimientos de contratación compras por catálogo aprobados	P.3.1		X	desarrollo de actividades específicas para la contratación de compras por catálogo	$E = \frac{\text{\# requerimientos aprobados}}{\text{\# requerimientos presentados}} \times 100$	Semestral	90%	Informes de contratación compras por catálogo ingresados

Fuente: Dirección de Asesoría Jurídica

Elaborado por: Rubén Patiño

## CONCLUSIONES

1. Si bien la institución establece su clasificación de procesos estratégicos, no ha desarrollado un levantamiento de procesos desde las distintas unidades administrativas que permitan fortalecer la estructura propuesta en el nuevo modelo de gestión.

Esta dificultad también está presente en la unidad de Contratación Pública de la Dirección de Asesoría Jurídica. Los procesos de contratación pública normados por el ente rector, están definidos en su estructura, actividades y procedimientos. Sin embargo, presentaron problemas en la consecución de sus actividades, relacionados al exceso de papeleos, falta de conocimiento de la normativa vigente y una plataforma informática que permita optimizar los procesos desde su sistematización.

2. En la delimitación de los procesos de contratación pública, y basado en el principio del ser humano como eje transversal del desarrollo, inmerso en el paradigma de la gestión por resultados, con la identificación de procesos se ejecutó un trabajo paralelo de sensibilización de los mismos, entendiéndolos como actos humanos. Este trabajo permitió establecer líneas de acción que fortalezcan la mejora de procesos desde el análisis situacional y redireccionamiento estratégico.
3. La organización tiene un serio problema de institucionalidad. La inestabilidad laboral y permanente migración del capital humano de la unidad en cuestión, no permiten la regularidad de la gestión. Este problema fue considerado abiertamente por los funcionarios de la institución a través de las encuestas valoradas que se realizaron de cara a identificar los indicadores de gestión y las relaciones causa-efecto que confluyen con los problemas determinados en el levantamiento de procesos.

4. La gestión de contratación pública es una actividad que se estableció como política pública para transparentar las contrataciones de bienes y servicios. Esta actividad tiene una vigencia apenas superior a los seis años. Esto hace que no sea, aún, muy entendida en la administración pública, que mantiene un sesgo cultural de resistencia al cambio del modelo tradicional. Desde el ejercicio promovido por este trabajo académico, se identificó como problema la falta de conocimiento de la normativa legal vigente. Sin embargo, esta apreciación, desde el análisis de las encuestas y trabajo de redireccionamiento estratégico, debe entenderse como un desinterés de conocer a profundidad la normativa por ese sesgo cultural antes mencionado. En la encuesta realizada en su pregunta cuatro, se refleja lo antes mencionado, pues varios funcionarios entrevistados asumen que la falta de conocimientos de la normativa es de los responsables de la unidad especializada y que a ellos se les debe promover procesos de capacitación y actualización de conocimientos. Dejan entre dicho que no es de su interés vincularse de mayor manera estos procesos.
5. A pesar de estas dificultades, existe la voluntad política de revalorizar la gestión institucional desde la aplicación de metodologías de trabajo que permitan la consecución de los objetivos estratégicos. Parte de este reto es la elaboración de un trabajo metodológico de levantamiento de procesos a nivel de toda la institución. La gestión por procesos de la unidad de contratación pública se convierte en línea base de este objetivo.
6. Un requerimiento académico presente en el anteproyecto de tesis fue la elaboración del manual de procedimientos para los procesos de contratación pública. Este producto no puede ser elaborado y menos propuesto, pues estos procesos son normados y establecidos por la entidad rectora de la contratación pública, el INCOP. Los procesos tienen detallados manuales de proceso y procedimiento que constan en los instructivos que

toda institución pública dispone y da uso permanente. Todos estos manuales pueden ser recuperados de la página web del INCOP: [www.incop.gob.ec](http://www.incop.gob.ec).

## **RECOMENDACIONES**

1. El mecanismo más idóneo para dinamizar los procesos de contratación pública, además de otros procesos institucionales, es la sistematización de sus actividades y procedimientos desde un entorno virtual que haga más eficaz el funcionamiento de los procesos. Esta sistematización es parte del concepto de gobierno electrónico, paradigma de gestión que establece el diseño de la administración pública desde la delimitación de impactos medibles. En este modelo un pilar fundamental son las TICs, herramientas y plataformas informáticas que dinamizan la operatividad de los procesos institucionales. En el caso específico de los procesos sobre los que versa este proyecto de mejora continua, la recomendación específica que se propone, en este contexto, es la implementación de tecnologías Business Process Management, BPM por sus siglas en inglés. Este sistema permite la ruptura burocrática que impide alcanzar buenos niveles de eficacia y eficiencia en la gestión por procesos. Con este mecanismo se pasará de una gestión operativa funcional a una por procesos sistémicos.
2. Otra recomendación propuesta es la generación de condiciones de institucionalidad que permitan garantizar la continuidad de los procesos. En tal virtud, la recomendación a la Dirección de talento humano es de diseñar y promover procesos de selección de personal a través de concursos públicos para nombramientos. De esta manera se legitima la institucionalidad del CONGOPE, brindando estabilidad laboral y emocional a los técnicos especializados y responsables de la unidad de contratación pública y Dirección de Asesoría jurídica.

3. Como recomendación especial, consta la solicitud de generar una política pública que permita consolidar desde el marco normativo interno, la vinculación de todos los funcionarios de la institución a los procesos de contratación pública. Esta estrategia deberá surgir del consenso participativo e incluyente de asambleas internas que permitan el rediseño de la cultura organizacional.
4. Finalmente consta la recomendación técnica del seguimiento, monitoreo y evaluación de los procesos identificados en la unidad de contratación pública. Serán los indicadores de gestión propuestos las guías de una mejora permanente de los procesos. Esta tarea deberá ir de la mano del fortalecimiento de capacidades innatas de los técnicos responsables de la unidad para desarrollar estrategias de gestión del conocimiento que permitan elaborar agendas de asistencia técnica y capacitación desde las propias experiencias y experticias de los funcionarios del CONGOPE hacia sus pares de los Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador.

*Resumen hacia la gestión por procesos como elemento fundamental en el desarrollo organizacional del CONGOPE.*

El Consorcio de Gobiernos autónomos Provinciales del Ecuador es una institución pública que considera en su eje estratégico la implementación del modelo de gestión Gobierno Electrónico y Gobierno Por resultados, paradigma que busca eficiencia, eficacia, calidez, calidad y reputación en la gestión pública desde acciones afirmativas que denoten el impacto esperado en la administración del servicio público.

En este sentido, uno de los principios de este modelo de gestión es su enfoque en el ser humano como eje del desarrollo territorial. Desde la concepción humanista de los procesos

institucionales, la entidad asociativa redefine sus lineamientos estratégicos para un servicio complementario y agregador de valor.

En este modelo innovador para la administración pública actual, la gestión por procesos es fundamental, pues permite la normalización de las actividades administrativas y agregadoras de valor de cara a un servicio complementario. Tradicionalmente, la entidad asociativa, identificó tres niveles de procesos, siendo estos: procesos gobernantes, operativos y de apoyo. Con la implementación de la gestión por resultados, esta clasificación pasó a ser: procesos estratégicos o gobernantes y agregadores de valor y habilitantes. Estos procesos constan en el nuevo mapa que fue consensuado en la última reforma a los estatutos de la institución de un consenso organizado con todo el personal.

## BIBLIOGRAFÍA

- Beltrán, J. y otros. (2005). Guía para una Gestión Basada en Procesos. Madrid. Imprenta Berekintza.
- BID. (2008). OCDE – DAC. Buenas Prácticas Emergentes en la Gestión para Resultados en el Desarrollo: Libro de consulta. Washington D. C. 3ª edición. Recuperado: [http://www.developmentgateway.org/dg\\_uploads/pdfs/sourcebook3espanish.pdf](http://www.developmentgateway.org/dg_uploads/pdfs/sourcebook3espanish.pdf)
- Bravo, J. (2011). Gestión de Procesos. Santiago de Chile. Editorial Evolución S. A. Documento recuperado de: [http://www.evolucion.cl/resumenes/Resumen\\_libro\\_Gesti%F3n\\_de\\_procesos\\_JBC\\_2011.pdf](http://www.evolucion.cl/resumenes/Resumen_libro_Gesti%F3n_de_procesos_JBC_2011.pdf)
- Bravo, L. (2012). Pasos para el Mejoramiento Continuo. Gestión Empresarial. Guatemala.deGuate.com. Recuperado de: <http://www.deguate.com/infocentros/gerencia/admon/15.htm#.UdyCBG0wBNo>
- Cepal. (2003). Gestión Pública por Resultados y Programación Plurianual. Recuperado de: [www.eclac.org/publicaciones/xml/0/13430/SYC\\_29.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/13430/SYC_29.pdf)
- Coello, A. (s/f). La Gestión de los Procesos. Facultad de Ciencias de la Documentación. Recuperado de: <http://pendientedemigracion.ucm.es/centros/cont/descargas/documento10142.pdf>
- CONGOPE. (1969). Acta Constitutiva del Consorcio de Consejos provinciales del Ecuador. Recuperado de: [http://www.congope.gob.ec/sites/default/files/Acta\\_Cosntitutiva\\_CONCOPE.pdf](http://www.congope.gob.ec/sites/default/files/Acta_Cosntitutiva_CONCOPE.pdf).

CONGOPE. (s/f). Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización.

Recuperado de:

<http://www.congope.gob.ec/sites/default/files/CODIGO%20ORGANICO%20ORGANIZACION%20TERRITORIAL%20AUTONOMIA%20DESCENTRALIZACION.pdf>

CONGOPE. (2011). Código orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Recuperado de:

<http://www.congope.gob.ec/sites/default/files/CODIGO%20ORGANICO%20DE%20PLANIFICACION%20Y%20FINANZAS%20PUBLICAS.pdf>

CONGOPE. (2011). Estatuto Actual de Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador. Recuperado de:

<http://www.congope.gob.ec/sites/default/files/ESTATUTO%20DEL%20CONSORCIO%20GOBIERNOS%20AUTONOMOS%20PROVINCIALES%20DEL%20ECUADOR.pdf>.

CONGOPE. (2012). Plan Operativo Anual. Recuperado de:

<http://www.congope.gob.ec/?q=node/15>. Pdf.

Contraloría General del Estado. (2009). Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y Reformas 2009. Recuperado de: [http://www.contraloria.gob.ec/normatividad\\_vigente.asp](http://www.contraloria.gob.ec/normatividad_vigente.asp). pdf

García, R. y Otros. (2010) La Gestión para Resultados en el Desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe. BID. Pdf. Documento recuperado 23 septiembre de 2012.

Giugni, P. (2009). William Edwards Deming. La Calidad Como filosofía de Gestión. Recuperado de: <http://www.pablogiugni.com.ar/william-edwards-deming/>. Html.

González, C. (2007). Calidad según Edwards Deming. GestioPolis. Recuperado de: <http://www.gestiopolis.com/canales8/ger/calidad-por-edwards-deming.htm>

Harrington, J. (1997). Administración Total del Mejoramiento Continuo. Bogota: Mc Graw Hill.

PDF

Harrington, J. (s/f). Mejoramiento de los Procesos de la Empresa. Bogotá. Scribd. Recuperado de: <http://es.scribd.com/doc/71168404/Resumen-Harrington-Mejoramiento-de-Los-Procesos-de-La-Empresa>. Htm.

Hernandez, R. y otros autores.(2003). Metodología de la Investigación. México. Recuperado de: <http://www.terras.edu.ar/aula/tecnicatura/15/biblio/SAMPIERI-HERNANDEZ-R-Cap-4-Elaboracion-del-marco.pdf>.

Instituto Andaluz de Tecnología. (2009). Guía para una Gestión Basada en Procesos recuperado de: <http://www.centrosdeexcelencia.com/dotnetnuke/Portals/0/guiagestionprocesos.pdf>.

Osorio, Y. (2011). Identificación y Clasificación de Procesos para el Diseño de Sistemas de Calidad. Barranquilla. Blogspot. Recuperado de: <http://yesidariza.blogspot.com>. Htm.

Plan Nacional del Buen Vivir. (2009-2013). Senplades. Objetivos para el Buen Vivir. Recuperado de: [plan.senplades.gob.ec](http://plan.senplades.gob.ec).

Proceso de Medición. (s/f). Scribd: Proceso-de-Medición. Recuperado de: <http://es.scribd.com/doc/3016194/PROCESO-DE-MEDICION>.

Render, B. (2005). Principios de Administración de Operaciones: Prentice Hall. México. Pearson. 5ª edición. Recuperado de: <http://elbloggerperu.blogspot.com/2010/03/principios-de-administracion-de.html>.

Siliceo, A. y otros. (1999). Liderazgo, Valores y Cultura Organizacional. México: McGraw-Hill Interamericana Editores.

[www.bartak-bozzalla.com.ar/newsletters/ultima.htm](http://www.bartak-bozzalla.com.ar/newsletters/ultima.htm)

[www.borradores-oi.blogspot.com/2010/09/documentos-utilizados-en-los-rocesos.html](http://www.borradores-oi.blogspot.com/2010/09/documentos-utilizados-en-los-rocesos.html)

[www.buscamas.com/search/images?search=sistema+de+gesti%C3%B3n](http://www.buscamas.com/search/images?search=sistema+de+gesti%C3%B3n)

[www.cursocmmarta.blogspot.com/2013/01/los-8-principios-basicos-de-la-gestion.html](http://www.cursocmmarta.blogspot.com/2013/01/los-8-principios-basicos-de-la-gestion.html)

[www.diplomadosgimodulo2.blogspot.com/2010/04/mapa-de-procesos-arepas-la-calidosa.html](http://www.diplomadosgimodulo2.blogspot.com/2010/04/mapa-de-procesos-arepas-la-calidosa.html)

[www.docstoc.com/docs/3271091/CADENA-DE-VALOR-CREATIVEWORKS-PROCESOS-ESTRAT%C3%89GICOS-A-GERENCIA-GENERAL-B](http://www.docstoc.com/docs/3271091/CADENA-DE-VALOR-CREATIVEWORKS-PROCESOS-ESTRAT%C3%89GICOS-A-GERENCIA-GENERAL-B)

[www.interempresas.net/.../Articulo.asp?A=2851](http://www.interempresas.net/.../Articulo.asp?A=2851)

[www.gestionalimentaria.files.wordpress.com/2007/12/mapa-de-procesos.jpg](http://www.gestionalimentaria.files.wordpress.com/2007/12/mapa-de-procesos.jpg)

**ANEXO1**  
**consultoría**  
**Gestión de Procesos BPM**

---

**Consultoría para la capacitación y el soporte técnico para el desarrollo de la Gestión de Procesos Organizacionales (BPM) en CONGOPE y los Gobiernos Provinciales**

**Antecedentes**

El Consorcio de Gobiernos Provinciales del Ecuador – CONGOPE - es una entidad de derecho público, con sus estatutos publicados en el Registro Oficial N° 498 -- Lunes 25 de Julio del 2011, que tiene como objetivos: Velar porque se preserve la autonomía de los gobiernos autónomos provinciales y de sus entidades; Representar los intereses comunes institucionales de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales; Promover el fortalecimiento institucional, asesorar, capacitar y prestar asistencia técnica a los gobiernos autónomos provinciales y sus entidades, generando las condiciones necesarias para el ejercicio de sus funciones y competencias; Promover y participar en los procesos de modernización del Estado y gestión pública para lograr el bienestar de la comunidad, entre otros. Son miembros del Consorcio los 23 Gobiernos Provinciales del Ecuador.

El marco jurídico-político para los Gobiernos Provinciales ha cambiado profundamente en los últimos tres años con la Constitución de la República de 2008 y una serie de leyes como el COOTAD, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, la LOSEP y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas – COPYF – que exige en varios artículos (art. 2, 19, 20, 72, 119 entre otros) la introducción del concepto de gestión por resultados.

Los gobiernos provinciales ya hace varios años están en procesos de modernización y de establecer mecanismos de gestión por resultados. Sin embargo existe la necesidad de seguir profundizando conceptos y mejorando diversas herramientas administrativas.

En particular, los Gobiernos Provinciales deben introducir herramientas para la medición del desempeño institucional con indicadores de eficiencia y calidad de los servicios según estipulado en artículo 77 b) de la Ley Orgánica de la Controlaría General del Estado que las máximas autoridades de las instituciones del Estado tienen la obligación específica de:

*“Disponer que los responsables de las respectivas unidades administrativas establezcan indicadores de gestión, medidas de desempeño u otros factores para evaluar el cumplimiento de fines y objetivos, la eficiencia de la gestión institucional y el rendimiento individual de los servidores”.*

Hace varios años, el CONGOPE desarrolla conceptos y herramientas para la gestión por resultados, y presta asistencia técnica a los gobiernos provinciales para su aplicación. El concepto de CONCOPE se plasma en un número de componentes que en su conjunto forman un sistema integral de gestión por resultados.

El concepto de CONGOPE plantea la integración de diversos componentes y herramientas para un modelo integral de gestión que incluye componentes como la política pública, planificación y presupuestación por resultados, la implementación, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas.

Todos los componentes de la gestión se automatizan con sistemas informáticos incluidos en una sola plataforma. Encima de un almacén de datos se monta un sistema de Inteligencia de Negocio (BI).

**Gráfico: componentes para un modelo integral de gestión por resultados**



Algunos de estos elementos se están desarrollando por CONGOPE, otros componentes todavía faltan de ser complementados, como por ejemplo el componente de Gestión de Procesos Organizacionales (BPM). Por lo que CONGOPE plantea la contratación de una consultoría para el desarrollo de lo mismo.

Las siglas BPM vienen del inglés “Business Process Management” que se refiere a un concepto específico de la gestión de procesos en que se identifican los procesos de gestión de la institución, se definen los pasos y detalles de los procesos identificados, se definen los indicadores claves de gestión (KPI) relacionados con cada proceso, se automatizan los procesos, se gestionan los procesos mediante un sistema automatizado lo que simultáneamente va midiendo el desempeño de la administración, se usa esta información del desempeño para la toma de decisiones y la mejora constante del desempeño institucional.

Es esencial que el software del BPM se integre plenamente con la gestión documental.

Se busca una asistencia intercalada que acompaña al equipo técnico de CONGOPE en el desarrollo de los sistemas de gestión de procesos BPM. Es decir, mientras el equipo de CONGOPE y de seleccionados gobiernos provinciales asuma el trabajo de identificar y definir procesos, construir indicadores, automatizar los procesos etc., los consultores prestan asistencia, asesoría puntual apoyando para que los productos elaborados por CONGOPE sean de más alto estándar internacional.

### **Objeto y resultados esperados**

El objeto de la consultoría es la capacitación y la asistencia técnica a CONGOPE y los Gobiernos Provinciales para el desarrollo de la Gestión de Procesos Organizacionales (BPM) y para la aplicación de una respectiva herramienta informática (OPEN SOURCE) con los propósitos de:

- Mejorar el desempeño de los Gobiernos Provinciales
- Poder medir y aumentar la eficiencia de gestión y la calidad de los servicios
- Contar con información gerencial relevante en línea para la toma de decisiones.
- Aumentar la transparencia

Los entes participantes en la ejecución de este contrato con CONGOPE y siete gobiernos provinciales. Indirectamente se beneficiarán los demás gobiernos provinciales mediante la transferencia de las experiencias pilotas de este contrato.

### **Principales servicios y productos**

El consultor realiza los siguientes principales servicios:

#### ***Soporte técnico***

Proveer de un servicio de soporte técnico en un BPM open source a nivel 8x5 (de lunes a viernes en horario laboral) que permitirá a CONGOPE mantener un ambiente estable, actualizado y bien gestionado.

Actividades de Soporte Técnico: Se prestarán 320 horas por 18 (Diez y ocho) meses calendario, de soporte para ser usadas para lo siguiente:

- Asesorías conceptuales en levantamiento, estructuración, mejora y documentación de procesos.
- Instalación de ambientes de desarrollo o pruebas del software para automatizar los procesos.
- Incidentes y corrección de errores del software
- Soporte e implementación de nuevas funcionalidades con el software
- Soporte técnico para resolución de problemas no cubiertos por la garantía.

Todas las actividades ejecutadas por la consultora, será bajo pedido de CONGOPE y el tiempo invertido en dichas actividades será descontado del pool de horas, siendo este previamente estimado por los especialistas de la herramienta y aprobados por los encargados de la institución.

A cada 80 horas de prestación de asistencia técnica, la consultora entregará un reporte con comentarios y recomendaciones para revisión de CONGOPE.

### ***Capacitación***

La consultora proveerá de un servicio de capacitación (Transferencia de Conocimiento) en la metodología de BPM y en la aplicación de un software. La capacitación tendrá una duración total de 60 horas y con los siguientes temas:

- Introducción a la Gestión de Procesos
- Arquitectura y Tecnología
- Interfaces de Usuario
- Usuarios y Grupos
- Seguridad y Permisos
- Configuración del Repositorio
- Administración del Repositorio
- Vista general de modelos de contenidos
- Creando modelos de contenidos
- Desarrollando aplicaciones
- Creando scripts
- Javascript API
- Llamando Scripts
- Controles UI en cliente web
- Formularios en cliente web
- Desarrollo del sistema en cliente web
- Prácticas de lo aprendido
- Definición Conceptual de Flujos de trabajo
- Definición de Procesos
- Definición de Tareas
- Configuración de clientes
- Flujos de trabajo y repositorio
- Prácticas de lo aprendido

Las transferencias de conocimiento se realizarán en la ciudad de Quito, en un solo grupo de hasta 10 técnicos de CONGOPE y de gobiernos provinciales, y, con un instructor. Se entregará un certificado de asistencia a cada participante.

### **Característica de la herramienta**

A través de la consultoría se implementará una herramienta informática para apoyar la automatización de la gestión de procesos. Esta herramienta tendrá las siguientes características:

- Ser Open Source.
- Ser desarrollada en Java.
- Ser 100% Web y accesible desde cualquier lugar.
- Tener APIs de desarrollo para Java.
- Tener incorporado un módulo de colaboración.
- Tener funcionalidades de repositorio que permitan la gestión de versiones de contenidos.
- Permitir la definición personalizada de metadata para los documentos.
- Permitir búsquedas avanzadas sobre metadata y contenidos de documentos.
- Permitir personalizaciones en opciones de búsqueda.
- Permitir personalizaciones a nivel de interfaz del sistema.
- Permitir la integración con cualquier sistema de la institución.
- Permitir el manejo de perfiles de acceso para preservar la seguridad de la documentación.
- Tener incorporado un módulo para gestión de procesos completo y open source.
- Todo tiene que estar incorporado en una sola herramienta, no pueden existir integraciones para cumplir con las especificaciones anteriores.

### **PLAZO, LUGAR Y FORMA DE EJECUCIÓN**

El contrato tendrá una duración de diez y ocho meses, plazo dentro del cual el consultor prestará un total de 320 horas de asistencia técnica (soporte técnico 5x8) y una capacitación al comienzo de 60 horas.

La capacitación y asistencia se organizará en las instalaciones de CONGOPE en la ciudad de Quito.

### **Valor del contrato y forma de pago**

El valor del contrato es de \$34.200 e incluye \$17.200 para 320 horas de asistencia técnica y \$17.000 para capacitación. Los valores incluyen el IVA.

El pago se realizará a plena satisfacción de CONGOPE por los servicios prestados y los informes entregados y aceptados por CONGOPE según el siguiente esquema:

<b>Pago no.</b>	<b>Ítem capacitación</b>	<b>Día</b>	<b>Cantidad</b>
1	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Informe sobre el curso de capacitación</li> <li>▪ Material didáctico y/o guía técnica (formato digital e impreso)</li> </ul>	5 días laborales después de finalizar la capacitación	\$17.000
<b>Pago no.</b>	<b>Ítem consultoría</b>	<b>Al haber prestado horas de asistencia técnica</b>	<b>Cantidad</b>
2	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Reporte con comentarios y recomendaciones</li> </ul>	80	\$4.300
3	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Reporte con comentarios y recomendaciones</li> </ul>	160	\$4.300
4	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Reporte con comentarios y recomendaciones</li> </ul>	240	\$4.300
5	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Reporte con comentarios y recomendaciones</li> </ul>	320	\$4.300
	TOTAL		\$17.200

### **Perfil requerido de Especialista en la Herramienta**

La persona que realice la transferencia de conocimiento deberá cumplir al menos los siguientes requisitos:

- Tener experiencia comprobada de al menos 2 años en implementaciones con la herramienta (Presentar documentos)
- Tener experiencia comprobada de al menos 2 años en soporte técnico con la herramienta.
- Haber dictado al menos dos cursos de la herramienta. (Presentar documentos)
- Haber recibido al menos dos capacitaciones formales en la herramienta. (Presentar documentos)
- Poseer una certificación que lo acredite como especialista en la herramienta. (Presentar documento)

## ANEXO II

### ESTRUCTURA ORGANICO-FUNCIONAL POR RESULTADOS DEL CONSORCIO DE GOBIERNOS AUTONOMOS PROVINCIALES DEL ECUADOR.

#### DIRECCIÓN DE ASESORÍA JURÍDICA

**Art. 14.- Definición e Integración.-** Es la Unidad Técnico Operativa responsable de proporcionar asesoría especializada, orientada a brindar seguridad Jurídica a las funciones, unidades, entidades y autoridades de los gobiernos autónomos provinciales del Ecuador y del CONGOPE y ejercer el patrocinio constitucional, judicial y extrajudicial de la Institución.

La Dirección de Asesoría Jurídica, la preside y dirige el Director de la Unidad, está conformada, al menos, por las subunidades, oficinas y equipos de trabajo multidisciplinarios que se precisan en el organigrama.

**Art. 15.- Misión:** Asesorar en materia legal, jurídica y normativa, así como en diferentes áreas del derecho, orientando la correcta toma de decisiones por parte de las autoridades, funcionarios y servidores del CONGOPE y de los Gobiernos Autónomos Provinciales y de sus entidades; proveer las actividades y acciones de asesoramiento, capacitación, asistencia técnica que fueren necesarias fin de lograr el fortalecimiento institucional en el ámbito jurídico-normativo requeridas por los miembros del consorcio y sus entidades; y, patrocinar la defensa judicial y extrajudicial del Consorcio en caso de litigios.

#### **Atribuciones y Responsabilidades:**

- Proponer políticas institucionales en materia legal y jurídica.
- Ejercer la representación judicial del consorcio, conjuntamente con el señor Presidente; y, a través de su Director sumillar previo a la suscripción correspondiente, los contratos, convenios y actos que comprometan legalmente a la entidad.
- Dirigir el asesoramiento en materia jurídica para la correcta aplicación e interpretación de disposiciones legales y reglamentarias, en temas relacionados con la misión, objetivos y responsabilidad institucional.
- Controlar el cumplimiento de la legislación vigente, los Estatutos y reglamentos del Consorcio, de los organismos de control, organismos nacionales e internacionales, con los que se realizan operaciones y contratos.
- Preparar proyectos de contratos o convenios y demás instrumentos relacionados con las actividades del Consorcio; su formalización y seguimiento del proceso de cumplimiento de requisitos legales para su validez o entrada en vigencia.
- Preparar proyectos de leyes, reformas legales, observaciones, propuestas, reglamentos, decisiones, resoluciones y otros instrumentos jurídicos relativos a la actividad y gestión del Consorcio, de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y de sus entidades y codificarlos.
- Asesorar legalmente a los órganos de dirección y de ejecución, así como a las autoridades, funcionarios y servidores del CONGOPE y de los gobiernos autónomos provinciales;

- Absolver las consultas legales y jurídicas.
- Realizar estudios de la legislación relacionada con las competencias de consorcio y de sus asociados, a fin de proponer su expedición, cambio o reforma.
- Conocer y sustanciar los reclamos y recursos administrativos, presentados al consorcio.
- Promover el fortalecimiento institucional, asesorar, capacitar y prestar asistencia técnica a los ejecutivos, funcionarios y servidores de los gobiernos autónomos provinciales y sus entidades en el ámbito legal, jurídico y de aplicación normativa, generando las condiciones necesarias para el ejercicio de sus funciones y competencias.
- Absolver consultas de orden legal que le sean solicitados por las autoridades, funcionarios y servidores de los gobiernos autónomos provinciales, sus entidades y las distintas unidades orgánicas del consorcio.
- Defender y/o representar al Consorcio en la protección y tutela de sus derechos y sobre todo el de sus asociados ante las instancias jurisdiccionales del Poder Judicial, Corte Constitucional, Tribunales Arbitrales y Autoridades Políticas, en el ámbito nacional, regional o provincial, en vía de acción y/o defensa en las etapas prejudicial, judicial y de ejecución en los procesos.
- Brindar soporte legal en contratos, convenios y en diversos temas relacionados con la operación de la Institución.
- Asumir y ejecutar las etapas precontractual y contractual de los procedimientos de contratación de las obras y servicios relacionados, en calidad de entidad contratante, hasta la suscripción de las actas de entrega recepción y liquidación de los contratos respectivos.
- Determinar y aplicar el procedimiento de contratación respectivo; elaborar los pliegos de contratación que correspondan; ejecutar los procedimientos de contratación de acuerdo con lo que dispone la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, su reglamento de aplicación y las disposiciones de la entidad nacional rectora del sistema nacional de contratación pública.
- Las demás atribuciones y responsabilidades que le asignen los órganos de dirección, la Presidencia y el Director Ejecutivo del CONGOPE.

**RESPONSABLE:** Director de Asesoría Jurídica.

**La Dirección de Asesoría Jurídica, desarrollará sus atribuciones y responsabilidades a través de los siguientes procesos o sub unidades internas:**

- Asuntos Legales y Judiciales
- Contratación Pública

**PRODUCTOS Y SERVICIOS:**

**ASUNTOS LEGALES Y JUDICIALES:**

- Plan operativo del departamento
- Informes y memorias jurídicas.
- Informes de patrocinio judicial.
- Informes de consultas legales y jurídicas.
- Informes de Eventos de capacitación y formación al talento humano de los GADP's

- Provinciales en temas competentes al área.
- Contratos de trabajo en las diferentes modalidades de contratación.
- Convenios interinstitucionales

#### **CONTRATACIÓN PÚBLICA:**

- Plan de Anual de compras públicas
- Informes de los procesos de compras públicas.
- Informes de custodia de los expedientes de contratación.